



Gestão do Desenvolvimento Territorial



Tânia Moura Benevides

Instrumentos de Gestão do Desenvolvimento Territorial

Instrumentos de Gestão do Desenvolvimento Territorial

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Tânia Moura Benevides

Instrumentos de Gestão do Desenvolvimento Territorial

Salvador,
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor: João Carlos Salles Pires da Silva
Vice-Reitor: Paulo César Miguez de Oliveira
Pró-Reitoria de Extensão Universitária
Pró-Reitora: Fabiana Dultra Britto

Escola de Administração

Diretor: Horácio Nelson Hastenreiter Filho.
Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social
Tânia Maria Diederichs Fischer

Superintendência de Educação a

Distância -SEAD

Superintendente
Márcia Tereza Rebouças Rangel
Coordenação de Tecnologias Educacionais
Haenz Gutierrez Quintana
Coordenação de Design Educacional
Lanara Souza

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Presidente da Caixa
Pedro Duarte Guimarães
Vice-Presidente de Habitação:
Jair Luís Mahl
Superintendente Nacional SUHEN:
Rodrigo Souza Wermelinger

Gerente Nacional GEHPA:
Angélica Djenane Philippe Correa
Gerente Executiva:
Renata Heringer Gadia da Costa

Gestão do Desenvolvimento Territorial

Coordenadora:
Profa. Tânia Maria Diederichs Fischer
Design Educacional: Agnes Bezerra Freire de Carvalho; Coordenação Executiva: Rodrigo Maurício Freire Soares; Supervisão de Tutoria: Gizele Amorim Conceição

Produção de Material Didático

Coordenação de Tecnologias Educacionais
CTE-SEAD
Núcleo de Estudos de Linguagens & Tecnologias - NELT/UFBA
Coordenação
Prof. Haenz Gutierrez Quintana

Projeto gráfico

Prof. Haenz Gutierrez Quintana
Foto de capa:

Equipe de Revisão:

Edivalda Araujo; Julio Neves Pereira
Márcio Matos; Simone Bueno Borges

Equipe Design

Supervisão: Alessandro Faria
Editoração / Ilustração:
Ana Morina; Marcos do Nascimento;
Moema dos Anjos; Ariana Santana; Marcone Pereira; Michele Duran de Souza Ribeiro;
Rafael Moreno Pipino de Andrade
Gerente de AVA: Jose Renato Oliveira
Design de Interfaces:
Raissa Bomtempo; Jessica Araujo

Equipe Audiovisual

Direção:
Haenz Gutierrez Quintana
Produção:
Ana Paula Ramos; Daiane Nascimento dos Santos
Câmera, teleprompter e edição:
Gleyson Públio; Valdinei Matos
Edição:
Deniere Silva; Flávia Braga; Jeferson Ferreira;
Jorge Farias
Animação e videografismos:
Bianca Silva; Eduarda Gomes; Roberval Lacerda; Gean Almeida
Edição de Áudio:
Cícero Batista Filho; Greice Silva; Mateus Aragão; Rebecca Gallinari



Esta obra está sob licença *Creative Commons CC BY-NC-SA 4.0*: esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFBA

B465

Benevides, Tânia Moura.
Instrumentos de gestão do desenvolvimento territorial / Tânia Moura Benevides. - Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação a Distância, 2019.
61 p. : il.

Esta obra é um Componente Curricular do Curso de Especialização em Gestão do Desenvolvimento Territorial com Ênfase em Política Habitacional na modalidade EaD da UFBA/SEAD/UAB.

ISBN: 978-85-8292-227-9

1. Planejamento urbano. 2. Administração pública. 3. Desenvolvimento urbano sustentável. 4. Desenvolvimento habitacional. 5. Urbanização. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Universidade Federal da Bahia. Superintendência de Educação a Distância. III. Título.

CDU: 711

Sumário

Sobre a autora	06
Apresentação	07
Unidade I - Cenários e Tendências na Gestão Contemporânea ...	11
1.1 A gestão em diferentes configurações	12
1.2 A gestão social e a difícil construção de um conceito	15
1.3 A gestão do desenvolvimento social de territórios	20
1.4 Síntese da Unidade	23
Unidade II - Uso Estratégico de Instrumentos de Gestão no Desenvolvimento Socioterritorial.....	25
2.1 Desenvolvimento socioterritorial e planejamento	25
2.2 A Problematização do papel dos instrumentos de ação pública.....	27
2.3 A ação pública e seus instrumentos	30
2.4 Aplicação de instrumentos de desenvolvimento territorial	33
2.4.1 Desenvolvimento Territorial Urbano e Seus Instrumentos	36
2.5 Síntese da Unidade	56
Referências	58

Sobre a autora

Tânia Moura Benevides

Graduada em Administração pela Faculdade Ruy Barbosa (1996), especialista em Finanças Empresariais pela FGV (2000), mestre em Administração Estratégica pela Universidade Salvador (2003) e doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2012). É professora adjunta da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Atualmente coordena a Unidade de Educação a Distância da UNEB e atua como coordenadora do curso de formação denominado Movimento Popular e Direito à Cidade: uma abordagem formativa (UFBA) - curso destinado a líderes do Fórum de Pós-Ocupação de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Salvador. Como pesquisadora, integra a equipe do projeto denominado Qualidade do Ambiente Urbano de Salvador - QUALISalvador, que tem como objeto de estudo a realidade urbano ambiental de Salvador.

Apresentação

Prezados cursistas,

Essa componente de formação, denominada “Instrumentos de Gestão do Desenvolvimento Territorial”, tem por objetivo, de modo geral, apresentar os cenários e tendências na gestão contemporânea. De modo mais específico, busca apresentar a gestão social a partir da dimensão do desenvolvimento territorial.

A partir dessa compreensão avançaremos para a apresentação do uso de tecnologias sociais na requalificação socioterritorial, o que inclui o uso de instrumentos de análise e gestão. Avaliaremos a instrumentação da ação pública como meio para orientar as relações entre a sociedade política (executivo-administrativo) e a sociedade civil (sujeitos administrados).

A compreensão dos conteúdos apresentados é fundamental para a atuação qualificada na gestão do desenvolvimento do território. Você pode ampliar os conteúdos através de:

- Pesquisas indicadas nas diferentes unidades;
- Atividades propostas;
- Diálogos com os diferentes atores apontados no material disponibilizado.

Nesse percurso formativo, a construção do conhecimento, em cada unidade, foi pensada a partir da concepção do desenvolvimento de competências. Assim, inicialmente são apresentados os conteúdos para a estruturação do conhecimento e, a seguir, de forma indutiva, são apresentados exemplos e situações problema. Estimula-se aqui o desenvolvimento de habilidades técnicas e analíticas.

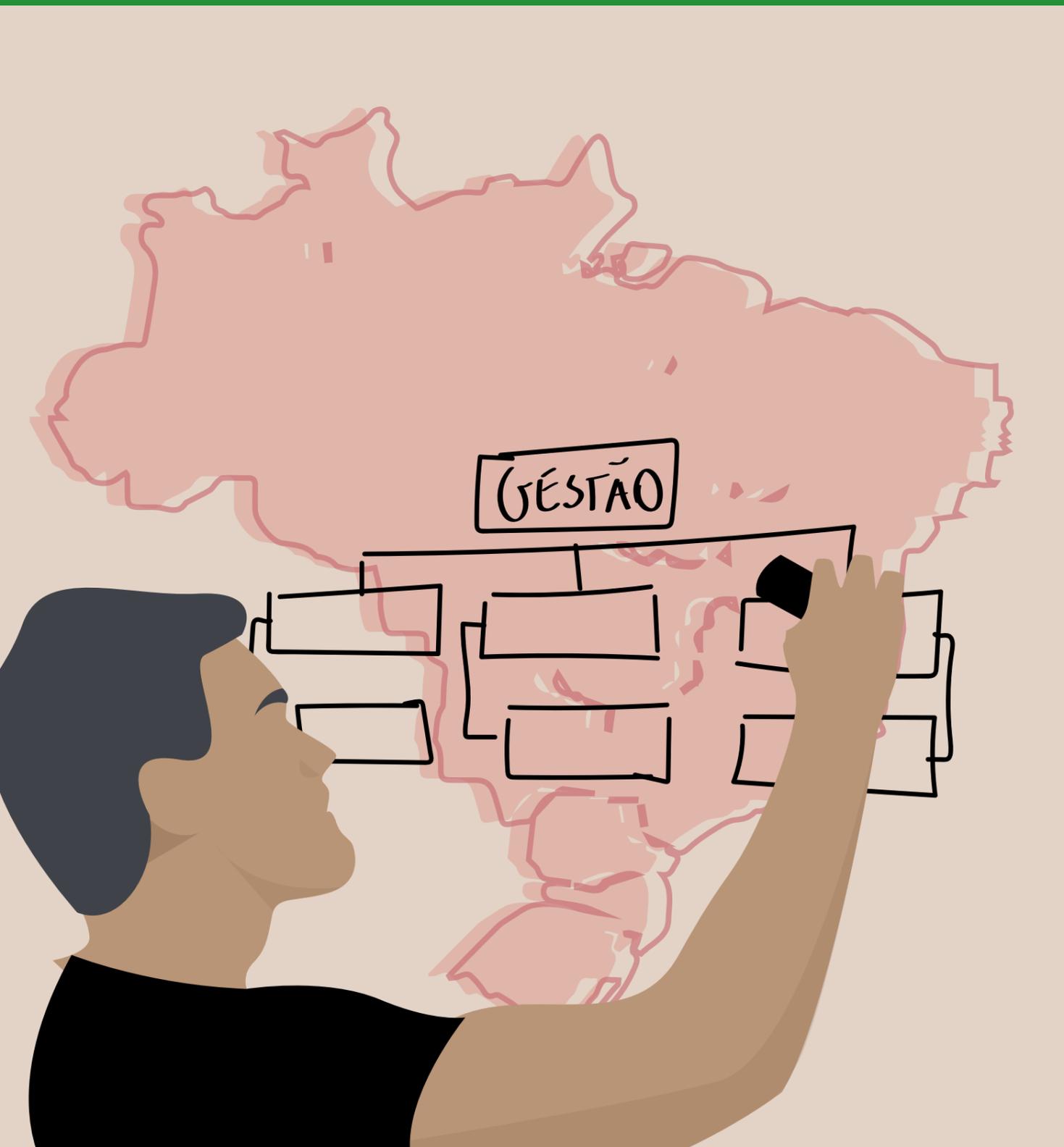
Leia o material, acesse os links indicados, complemente a leitura com as indicações apontadas e participe dos fóruns.

A vantagem de uma formação a distância é a construção de uma comunidade de aprendizagem; portanto, disponibilize para o grupo o material pesquisado por você como forma de colaboração. A interação é uma oportunidade para a ampliação do conhecimento.

Adote uma postura proativa e cooperativa e aproveite essa etapa de formação!

Tânia Moura Benevides

Unidade I - Cenários e Tendências na Gestão Contemporânea



Inicialmente partiremos dos conceitos de gestão e dos seus elementos, até que cheguemos ao campo da gestão social. A partir desse entendimento será possível compreender desenvolvimento territorial, o que inclui: contextos, processos, instituições, interorganizações, tempo e territorialidades.

É importante destacar que a gestão social é impactada pelo desenvolvimento econômico, político e social e tem foco no espaço público, como lócus de interface entre o Estado e a sociedade civil.

Para atuação na gestão do desenvolvimento territorial, é preciso entender que diferentes atores interagem nesse campo.

1.1 - A gestão em diferentes configurações

Do ponto de vista conceitual, podem-se apresentar inúmeras definições para a gestão¹, todas indicando um objetivo:

¹ A gestão é uma manifestação de poder ou uma forma sensível de poder em qualquer tempo e qualquer espaço (FISCHER, 2012, p. 114). Administração é a tomada de decisão sobre recursos disponíveis, trabalhando com e através de pessoas para atingir objetivos. É o gerenciamento de uma organização, levando em conta as informações fornecidas por outros profissionais e, também, pensando previamente as consequências de suas decisões. É, também, a ciência social que estuda e sistematiza as práticas usadas para administrar (FEA/USP, 2008, p.25 apud BARRETO, 2017).

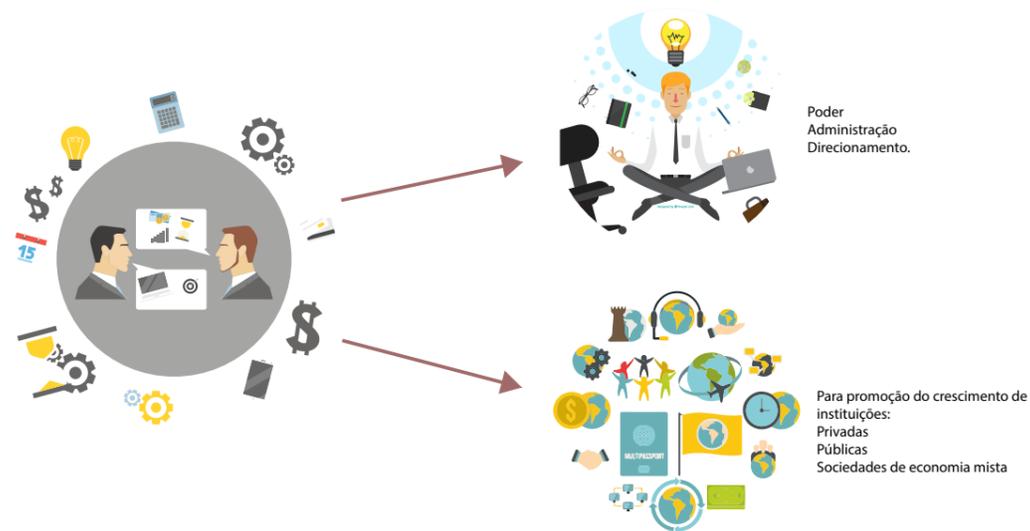


Figura 1: Entendimentos e objetivos da gestão.
Fonte: Elaboração da autora

Esse debate sobre a gestão, centrado no objetivo da promoção do crescimento de instituições, pode ser muito limitado. É preciso estabelecer um debate que compreenda diferentes ângulos, pois há distintas abordagens em diversas áreas do conhecimento - teórico e prático. Faz-se necessários discutir a gestão a partir da sua evolução em diferentes perspectivas analíticas.

No que diz respeito a sua evolução, a gestão pode ser entendida como administração, ou seja, como função. Aqui podemos dar destaque ao campo de estudo da administração, que surge após a Revolução Industrial, com o objetivo de promover a racionalização, a hierarquização e a divisão do trabalho.

Impulsionados pela lógica da otimização racional do trabalho na fábrica, foram muitos os esforços de sistematização do trabalho, ganhando notoriedade Frederic Winslow Taylor, que desenvolveu a Organização Racional do Trabalho (ORT) e, portanto, o taylorismo.

O taylorismo consiste na rígida separação do trabalho por tarefas e níveis hierárquicos (executivos e operários), que estabelece o controle sobre o tempo gasto em cada tarefa e um grande esforço de racionalização, de forma que a tarefa seja executada num tempo mínimo.

Essa concepção de gestão consiste em organizar o trabalho dentro da lógica do modo de produção capitalista, que, de forma hierarquizada, exerce o controle e a fiscalização sobre o trabalhado como forma de valorizar o capital. Surge aí o gestor das fábricas e das oficinas de trabalho, uma aparente manifestação da “administração profissional”.

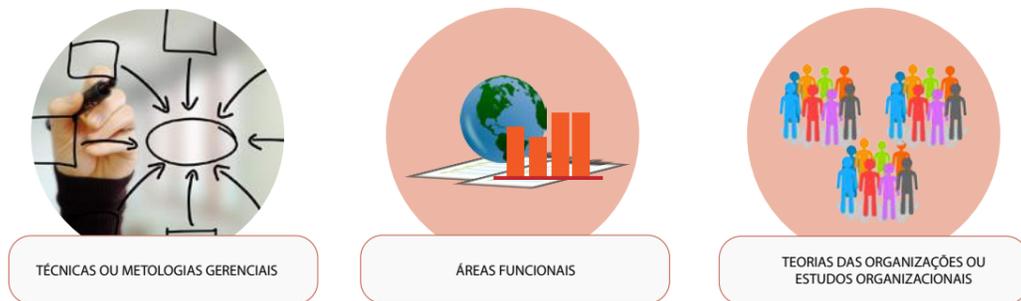


Administração Profissional é a função operária do administrador, mesmo que selecionado como referência patronal, e desejo de imitar as classes imediatamente acima da qual faz parte [...] É um proletário que vende sua força de trabalho no mercado.

Figura 2: Administrador Profissional
Fonte: Adaptado de Cristaldo e Pereira (2008)

Como ciência, a administração é a forma de descobrir melhores meios para atingir a eficácia com eficiência das organizações; como profissão, é uma forma de transformar meios em resultados. Muito além da prática administrativa, a compreensão do sentido das ações que se empreendem em nome da administração deve ser buscada levando em consideração as dimensões de tempo e contexto.

França Filho (2004) propõe uma classificação das ideias produzidas na administração em função da natureza do conhecimento, considerando-a em três subcampos do conhecimento. A saber: as técnicas ou metodologias gerenciais, as áreas funcionais e a teoria das organizações ou estudos organizacionais.



Conjunto das ideias voltadas ao auxílio do trabalho do gerente, num sentido muito prático e aplicado. Concebidas no âmbito das empresas, mas sempre com pretensão de validade geral, e é assim que são transpostas para o âmbito de instituições públicas, entidades não governamentais e organizações sociais em geral, como modelos a serem seguidos para "a boa eficiência" administrativa. Elaboradas sob a forma de modelos gerenciais, essas metodologias incorporam um conhecimento muito técnico sobre a gestão.

Traz o sentido pragmático das ideias desenvolvidas e a natureza prescritiva do conhecimento. Trata-se das subáreas de especialização da prática administrativa, são elas: o marketing, as finanças, a gestão da produção, a gestão de recursos humanos, entre outras. Parecem tão indispensáveis ao exercício da administração que tais conteúdos estruturam em larga medida a elaboração do profissional em administração.

Desloca o objeto da administração do trabalho (ou da gerência e/ou gestão do trabalho) para a organização como unidade de análise. A preocupação amplia-se do trabalho em si (como nos casos das técnicas gerenciais) para o contexto onde este trabalho é exercido, ou seja, universo organizacional. Assim, desloca-se de uma perspectiva prescritiva para uma perspectiva explicativa. Uma teoria das organizações nasce realmente nos anos de 1950, nos EUA, com os trabalhos de Herbert Simon e a contribuição de alguns psicólogos e sociólogos. Os estudos organizacionais produzem conhecimento mais explicativo e interpretativo, tendo como objeto principal de estudos as organizações.

Figura 3: Classificação das ideias produzidas na administração em função da natureza do conhecimento
Fonte: Adaptado de França Filho (2004)

Entendida como ciência, ou como profissão, é necessário considerar a possibilidade de a administração ser pensada como uma área do conhecimento, ou seja, um campo disciplinar de estudos e pesquisas, fazendo-se necessária a existência de um objeto de pesquisa.

Mas qual seria o objeto de pesquisa?

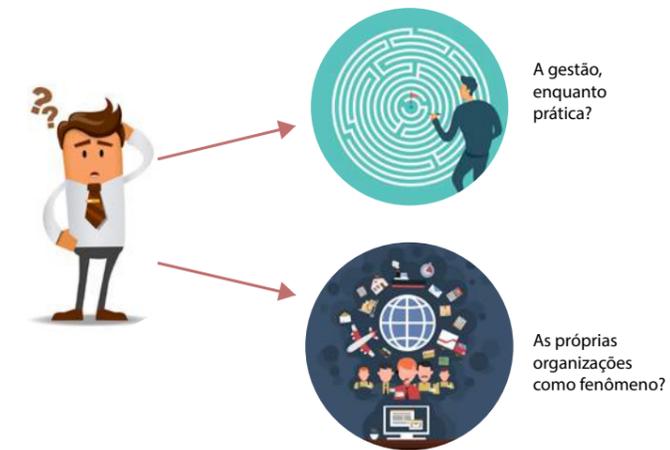


Figura 4: Objeto de pesquisa da administração
Fonte: Adaptado de França Filho (2004)

A compreensão do fenômeno organizacional implica o reconhecimento e a identificação das suas diferentes dimensões ou variáveis constitutivas, que são a análise organizacional e a análise da gestão.

Dimensões de Análise

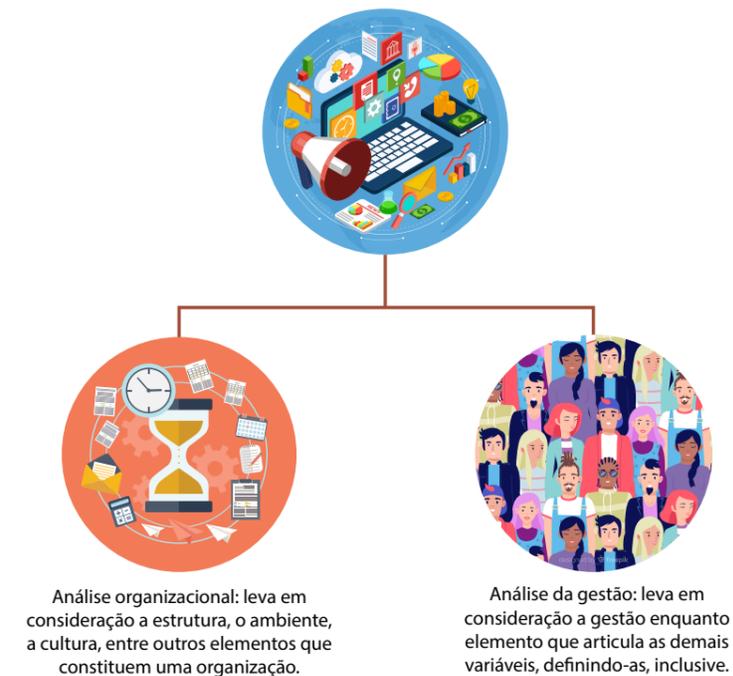


Figura 5: Dimensões de Análise
Fonte: Adaptado de França Filho (2004)

Aqui nos cabe o entendimento da gestão, compreendendo-a como um elemento que articula outros elementos. Cristaldo e Pereira (2008, p.55) dizem que:

A organização, em si, transcende a mera junção das funcionalidades: se alguém puser em um espaço delimitado as finanças, a mercadologia, a produção, a contabilidade, sem articulá-las, daí não emergirá uma organização, a não ser que se adicione um elemento que faça a conexão entre as funcionalidades em torno de um objetivo que as oriente. Esse elemento só pode ser a gestão, pois confere às partes [...] seu ordenamento, sua razão de existir, sua lógica e, também, sua forma.

A origem da discussão sobre gestão surge como associada ao mundo da empresa. É, entretanto, oportuno frisar que tal entendimento não corresponde mais à visão demandada no atual contexto.

Na gestão contemporânea, deve-se levar em consideração que os contextos se tornam mais complexos, com influência de múltiplos fatores, e que, portanto, demandam novas formas de atuação. A dimensão da capacidade técnica individual (que deva possuir o gestor), sobretudo em suas qualidades de planejamento racional, deixa ausente a dimensão da interação humana e do reconhecimento dos múltiplos fatores que precisam ser articulados pela gestão.

Para Fischer (2012, p114), “A gestão é um ato relacional que se processa entre atores sociais em tempos e espaços territorialmente delimitados.”

Ao tratar da gestão do desenvolvimento territorial, objeto de estudo dessa formação, deve-se ampliar o entendimento da gestão. De gestão, simplesmente, para gestão social, de modo a incorporar a competência relacional.

Dica!

Assista o filme “O Jovem Karl Marx”

- <https://www.youtube.com/watch?v=2M5vo2n6G7Y>

1.2 - A gestão social e a difícil construção de um conceito

A expressão “Gestão Social” tem sido usada para identificar variadas práticas sociais, de atores governamentais e atores não-governamentais, tais como: associações, fundações e iniciativas do setor privado relacionadas às noções de cidadania corporativa ou de responsabilidade social empresarial (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008).

Enquanto conceito, é necessário considerar dois níveis de análise ou de percepção da gestão social: o primeiro nível traz a noção de gestão social que leva em consideração a abrangência no enfoque da gestão, incluindo a sociedade ou comunidades territoriais, ou seja, nível societário. O segundo nível sugere um enfoque menor, o nível organizacional. Desse modo, a gestão social pode ser pensada como modo de orientação para uma ação organizacional, que pretende subordinar as lógicas instrumentais a outras lógicas mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas (FRANÇA FILHO, 2008).

A emergência do termo e a diversidade de usos podem indicar, por um lado, uma tendência de banalização. Como num passe de mágica, o universo das práticas sociais ganha um novo contorno para ilustrá-lo. A grande evidência do termo, porém, nem sempre aparece acompanhada de rigor em seu tratamento. Ao ser associado a variadas práticas e interpretações, o termo gestão social carece, pois, de maior precisão conceitual. Por outro lado, a maior visibilidade do termo está associada à própria ascensão da discussão sobre o terceiro setor ou das organizações da sociedade civil, que chama atenção para o papel de organizações privadas atuando com objetivos públicos. Gestão social e terceiro setor indicam, desse modo, uma nova configuração do padrão de relações entre Estado e sociedade como forma de enfrentamento das problemáticas contemporâneas.

(SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008, p.64).

As organizações que atuam na gestão social - associações, fundações e iniciativas do setor privado relacionadas às noções de cidadania corporativa ou de responsabilidade social empresarial - não perseguem objetivos econômicos. Na sua atuação, o econômico aparece como forma de viabilizar a realização dos fins sociais. Aqui podemos explicitar como fins sociais a cultura - de promoção, resgate ou afirmação identitária; a política - no plano de uma luta por direitos; ou a ecologia - em termos de preservação e educação ambiental. Há, no campo de atuação da organização, uma inversão de prioridades em relação à lógica da empresa privada.

O exercício de uma gestão social não ocorre sem dificuldades e muitos são os desafios que se impõem. O primeiro é compreender a complexidade do seu conceito, como apresentado na Figura 6.



Figura 6: Síntese da Discussão sobre gestão social
Fonte: Adaptado de França Filho (2008)

A gestão social, para a construção de um conceito, precisa levar em consideração inicialmente a sua finalidade – social e econômica – e o meio onde interage, considerando a desconstrução e a complexidade deste. Ainda em relação ao meio, é preciso considerar que associações, fundações e iniciativas do setor privado relacionadas às noções de cidadania corporativa ou de responsabilidade social empresarial, embora inseridas no contexto social, precisam ser consideradas no nível organizacional, o que implica desafios e demanda inovações.

Assim, podemos encontrar a construção e evolução de diferentes conceitos para a gestão social.



Figura 7: Construção e evolução de diferentes conceitos para a gestão social
Fonte: Elaboração da autora.

A complexidade para a construção do conceito se dá em função da complexidade do contexto. Os principais parâmetros socioeconômicos e culturais que foram base da sociedade industrial ficaram obsoletos. Os instrumentos de análises que serviam para compreender as transformações do Estado tornaram-se inúteis; o mercado e o poder econômico se globalizaram e as instituições políticas, e o poder que delas emana, ficaram enclausurados no território. É no território que se manifestam, diariamente, os problemas gerados pela mundialização do capital e pelos processos de individualização. A fragmentação institucional aumenta, o que faz com que o Estado perca força (SUBIRATI, 2012).

O que é mundialização do capital?

A nova etapa de desenvolvimento do capitalismo mundial, que surge a partir da década de 1980, pode ser caracterizada como sendo a da “mundialização do capital” (uma denominação precisa para o fenômeno da “globalização”). Na verdade, estamos diante de um novo regime de acumulação capitalista, um novo patamar do processo de internacionalização do capital, com características próprias e particulares se comparada com etapas anteriores do desenvolvimento capitalismo. Esse novo período capitalista se desenvolve no bojo de uma profunda crise de superprodução e é caracterizado por outros autores como sendo marcado pela “produção destrutiva” ou ainda pela “acumulação flexível” [...]

Os traços marcantes da macroeconomia do capitalismo mundial na década de 90 que [...] caracterizam o novo regime de acumulação predominantemente financeira, denominado de mundialização do capital, são:

1. Taxas de crescimento do PIB muito baixas, inclusive em países que desempenharam tradicionalmente o papel de “locomotiva” junto ao resto da economia mundial.
2. Deflação rastejante.
3. Conjuntura mundial extremamente instável, marcada por constantes sobressaltos monetários e financeiros.
4. Alto nível de desemprego estrutural.
5. Marginalização de regiões inteiras em relação ao sistema de trocas.
6. Concorrência internacional cada vez mais intensa, geradora de sérios conflitos comerciais entre as grandes potências da “Tríade” (Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão).

A Gestão Social tem significado abrangente não se reduzindo apenas à gerência técnico-administrativa de serviços e programas sociais. Refere-se fundamentalmente à governança das políticas e programas sociais públicos; intervém na qualidade de bem-estar ofertada pela nação; na cultura política impregnada no fazer social; nas prioridades inscritas na agenda política; nos processos de tomada de decisão e implantação de políticas e programas sociais; nos processos de adesão dos sujeitos sociais implicados (CARVALHO, 2012).

Podemos, em síntese, dizer que a gestão social pode ser apresentada como:

“[...] tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último. Advertimos que tal conceito não tem caráter prescritivo, pois pode haver gestão social para além dele. Busca-se uma delimitação do campo que possa criar fronteiras para serem mudadas com o decorrer das pesquisas e da própria prática na área”. (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p.697 apud CANÇADO, 2014, p. 80)

A gestão social, para melhor compreensão, pode ser analisada a partir da gestão do desenvolvimento territorial, sendo considerada como um campo de conhecimentos e práticas que tem dimensões epistemológicas² e praxiológicas³ articuladas.

Dica!

Assista o filme “Diálogos: Gestão Social: Sociedade e Democracia”

- <https://www.youtube.com/watch?v=C8v0SKCHG-E>



Vocês podem ainda consultar diferentes conceitos, do campo, no Dicionário para a Formação em Gestão Social.

O Dicionário contempla os temas mais importantes para os pesquisadores que participaram da obra.

- https://observatoriofgs.ufba.br/ObservatorioUfba/eixo_inovacao/dicionario.xhtml

² Da epistemologia, que significa ciência e conhecimento. É o estudo científico que trata dos problemas relacionados com a crença e o conhecimento, sua natureza e limitações.

³ Da práxis, que significa estudo da conduta humana. Tem como objetivo entender as causas e as consequências das ações do indivíduo, de forma a poder controlar ou induzir comportamentos que beneficiem a sociedade como um todo.

1.3 - A gestão no desenvolvimento social de territórios

A gestão social é um campo de conhecimento que supõe uma interorganização de domínios cognitivos que podem se articular multi, inter ou transdisciplinarmente⁴. Quando a gestão social é orientada ao desenvolvimento de territórios, temos uma dimensão praxiológica substantiva, o que nos leva a questionamentos distintos (FISCHER, 2012).

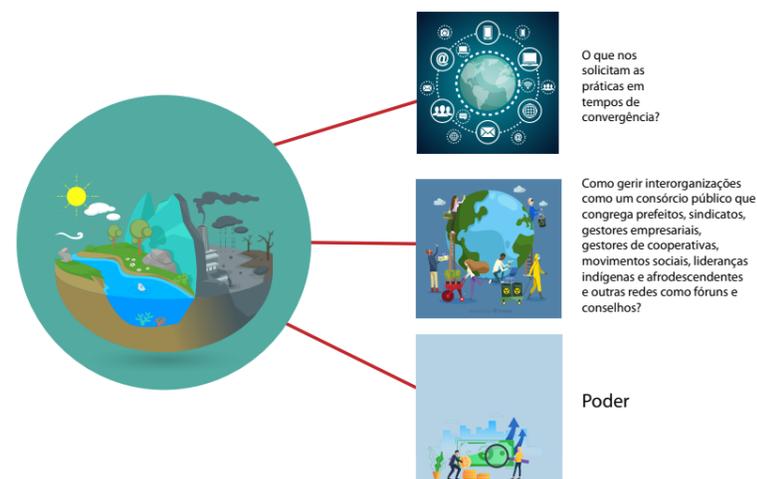


Figura 8: Questionamentos sobre a gestão social no território
Fonte: Adaptado de Fischer (2012)

A gestão social de territórios trata dos poderes territorialmente localizados em três dimensões. São elas: escalas territoriais; espaços simbólicos; e espaços de gestão.

A escala territorial trata da articulação para o desenvolvimento territorial, o que demanda gestores com competências diversas em relação a natureza e níveis. O território, como destaca Haesbaert (2012), pode ser entendido por distintas concepções que se originam de olhares específicos de cada uma das áreas de estudo que se debruçam sobre a discussão desse importante tema na contemporaneidade. Como forma de explicitar essas diferentes dimensões e seus respectivos focos, apresenta-se a seguir um quadro síntese.

Área de Estudo	Concepção
Geografia:	ênfase na materialidade em diferentes dimensões, incluindo a relação sociedade-natureza.
Ciência Política:	foco nas diferentes relações de poder, priorizando, na maior parte das vezes, a perspectiva da atuação do Estado.
Economia:	um dos fatores locais ou uma das possíveis bases da produção - força produtiva.
Antropologia:	destaque para as variáveis que compõem a dimensão simbólica nas sociedades tradicionais e no neotribalismo contemporâneo.
Sociologia:	foco na relação cruzada de influência entre território e diferentes relações sociais de uma dada sociedade em um sentido amplo.
Psicologia:	local de construção da subjetividade ou da identidade, em diferentes escalas - de grupos a indivíduos.

Quadro 1: Síntese das dimensões e focos sobre o conceito de territórios
Fonte: Haesbaert (2012, p. 37)

A dimensão política destaca o território como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um poder político do Estado. Assim, a dimensão política é vista como espaço delimitado e controlado, direcionado à apropriação e ordenação do território como forma de domínio e disciplinarização dos indivíduos (HAESBAERT, 2012).

Essa concepção de relação território-poder é explorada em Santos (2000), a partir da utilização da equiparação entre os conceitos de espaço e território usado, onde o “uso”, notadamente aquele de natureza econômica, é que definirá as relações de poder em um determinado território.

Os espaços simbólicos são delineados a partir das variáveis que compõem a dimensão simbólica nas sociedades tradicionais e no neotribalismo contemporâneo. São representações subjetivas e compartilhadas. É preciso considerar que práticas e discussões espaciais e temporais bem estabelecidas permitem a construção social do espaço.

Os espaços de gestão, nesse caso, são um ato relacional que se processa entre atores sociais em espaços e tempos territorialmente delimitados. A gestão social, orientada para e pelo desenvolvimento, é uma forma de poder ancorada territorialmente. A construção social do desenvolvimento local é, então, forjada por interorganizações que refletem os interesses plurais das instituições que operam no espaço público. Governo local, empresas e organizações sociais se articulam dentro de uma trama singular de interesses, criando modelos de ações

4 Categorização de Jean Piaget (FISCHER, 2012).

coletivas, traduzidos em desenhos organizativos complexos, onde o poder flui diferentemente conforme a verticalização ou horizontalização das relações, guardadas as contradições desses processos e jogos de interesse dos atores (FISCHER, 2002, p. 23 apud FISCHER, 2012, p. 115).

Quanto às propostas de desenvolvimento territorial, essas surgem a partir da identificação de problemas sociais, tais como educação, saneamento, habitação, saúde, entre outros. Os problemas estão imbricados em produção de bens, serviços e conectados com organizações de mercados plurais - empresas, cooperativas, associações de produtores. Os espaços de prática e os domínios de conhecimento e suas tecnologias se articulam em interorganizações de um lado e em composições multi, inter e transdisciplinares do outro. O desenvolvimento territorial é, portanto, a ampliação de oportunidades para aprender, trabalhar e produzir (FISCHER, 2012).

Ao considerar o desenvolvimento territorial diante da enorme diversidade das configurações socioeconômicas e culturais, levando-se em consideração também as dotações de recursos que prevalecem em diferentes micro e mesorregiões, verifica-se a impossibilidade de adoção generalizada de estratégias uniformes de desenvolvimento. As estratégias, para serem eficazes, precisam considerar: problemas mais pungentes; aspirações de cada comunidade; gargalos que obstruem a utilização de recursos potenciais e ociosos; e energia social e criatividade. Tal constatação dá destaque à necessidade de planejamento territorial em diferentes níveis - municipal, microrregional e mesorregional - de forma a considerar um agrupamento identitário cultural, mediado por interesses comuns. Com efeito, é preciso criar espaços para a democracia direta, na forma de fóruns de desenvolvimento local, que evoluam para conselhos consultivos e deliberativos, que empoderem comunidades para a assunção de um papel ativo e criativo no desenho do seu futuro. Esse processo requer o uso estratégico de tecnologias sociais na requalificação socioterritorial (SACHS, 2008).

Saiba mais!

Assista o vídeo "Ignacy Sachs, o grande pensador contemporâneo que ajudou a criar o conceito de desenvolvimento"

- https://tvcultura.com.br/videos/9934_ignacy-sachs-o-grande-pensador-contemporaneo-que-ajudou-a-criar-o-conceito-de-desenvolvimento.html

1.4 - Síntese da Unidade

A gestão do desenvolvimento territorial pressupõe, antes de tudo, a compreensão sobre o que vem a ser gestão em diferentes contextos temporais. Por essa razão, nessa unidade, resgatamos as diferentes perspectivas sobre gestão, considerando a evolução do conceito a partir da Revolução Industrial, quando a noção de gestão passa a ser incorporada como uma forma de definir a eficiência e eficácia na função produção. Surge nesse momento uma concepção de gestão funcionalista.

A seguir, na evolução da ciência da administração, passa-se a considerar três subcampos do conhecimento: a administração como as técnicas ou metodologias gerenciais, as áreas funcionais e a teoria das organizações ou estudos organizacionais. Por fim, de forma a centrar-se na concepção de gestão, com intuito de avançar na discussão, adota-se a concepção de que gestão é um elemento subjetivo que articula outros elementos. A gestão, portanto, é a responsável pela unidade de direção.

Pensando a gestão como unidade de direção, avançamos nos questionamentos sobre a gestão e nos deparamos com uma complexidade ainda maior, quando buscamos um conceito ou definição para a gestão social. Aqui cabe destacar que a complexificação do mundo impõe uma dificuldade em estabelecer um conceito único. Dessa forma, optamos por apresentar, na Figura 7, a construção e evolução de diferentes conceitos para a gestão social. A gestão social, portanto, é considerada, na atualidade, um processo completo de ações e de tomada de decisões, que inclui desde a abordagem/perspectiva, o estudo e a compreensão de um problema até a concepção e a implementação de propostas (ITESO, 2019).

Pense sobre gestão social como termômetro da democracia! Leia "Outra Sociedade, outra Democracia?" de Joan Subirati

- <https://www.pucsp.br/cedepe/download/enapeg13-18-012-13.pdf>

Munidos desse entendimento, passamos a explorar a gestão social de territórios, incorporando à análise os poderes territorialmente localizados em três dimensões -escalas territoriais, espaços simbólicos e espaços de gestão. Essa adoção nos permite avançar para

a Unidade II em busca do uso estratégico de instrumentos de ação pública para o desenvolvimento socioterritorial.

Unidade II - Uso Estratégico de Instrumentos de Gestão no Desenvolvimento Socioterritorial

Ao iniciar a Unidade II, trago alguns questionamentos:

- O que são instrumentos de gestão?
- Quais as contribuições para o desenvolvimento socioterritorial?

Para responder a esses questionamentos me cabe apontar os desafios que se impõem.

Na Unidade II, inicialmente discutiremos o desenvolvimento e seu planejamento., buscando apresentar instrumentos que possibilitem conhecer as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais, reconhecendo as demandas e potencialidades, a fim de subsidiar a gestão social na construção de suas propostas de ação. Apontaremos também os instrumentos de análise para a gestão territorial.

2.1 – Desenvolvimento socioterritorial e planejamento

Antes de discutir instrumentos de gestão, trago aqui a concepção de desenvolvimento construída por Ignacy Sachs, já que o autor aponta uma concepção de desenvolvimento includente, sustentável e sustentado.

Para Sachs (2008), o desenvolvimento, diferente do crescimento econômico, busca uma reaproximação entre a economia e a ética, sem esquecer a política, já que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da multiplicação da riqueza material. Nesse sentido, o desenvolvimento traz consigo a promessa de tudo – modernidade inclusiva, propiciada pela mudança estrutural. Há aí um convite para reconceituar o desenvolvimento a partir de três gerações de direitos humanos: direitos políticos, civis e cívicos; direitos econômicos, sociais e culturais



[inclui-se aqui o direito ao trabalho digno]; e direitos coletivos ao meio ambiente e ao desenvolvimento.

Essa nova concepção está para além da maximização do Produto Interno Bruto (PIB), pois busca como objetivo maior a promoção da igualdade e a maximização daqueles que vivem nas piores condições, como forma de reduzir a pobreza. Assim, igualdade, equidade⁵ e solidariedade estão embutidas no conceito de desenvolvimento.

Sachs (2008) constrói um conceito de desenvolvimento sustentável, que é baseado no duplo imperativo ético – solidariedade sincrônica com a geração atual e solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Tal concepção nos impele a buscar soluções que eliminem o crescimento selvagem, que é obtido ao custo de externalidades⁶ negativas sociais e ambientais. O autor nos convida a pensar em soluções que eliminem o crescimento ambientalmente destrutivo, mas socialmente benéfico, e o crescimento ambientalmente benéfico, mas socialmente destrutivo.

O desenvolvimento sustentável, apresentado por Sachs (2008), apoia-se em cinco pilares.

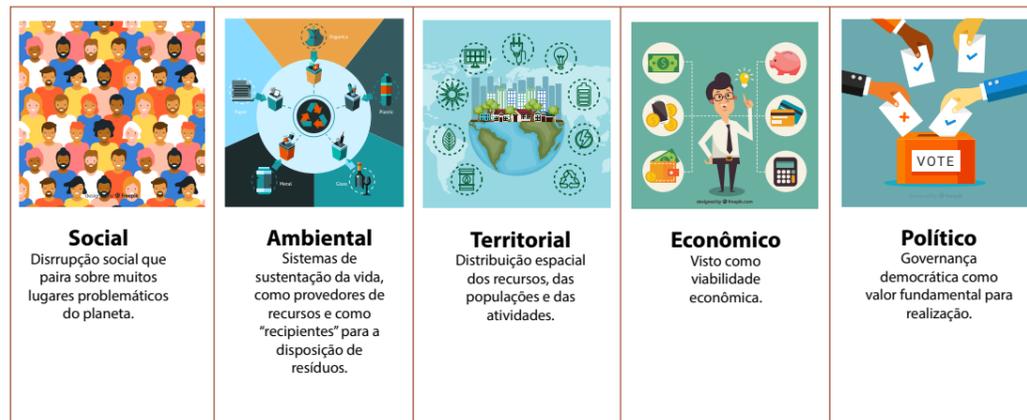


Figura 9: Pilares do desenvolvimento sustentável
Fonte: Adaptado de Sachs (2008)

⁵ A equidade significa o tratamento desigual dispensado aos desiguais. De forma que as regras do jogo favoreçam os participantes mais fracos e incluam ações afirmativas que os apoiem (SACHS, 2008, p.14-15).

⁶ Externalidade ocorre quando ações de um agente tornam a situação de outros agentes pior ou melhor, sem que o agente arque com os custos ou seja compensado pelos benefícios que gera. Efeito direto das ações de um agente sobre outrem (ALMEIDA, 2009).

Para que haja sincronicidade entre os pilares, faz-se necessário que haja estratégias nacionais diferenciadas, mudando os padrões de consumo; promoção do desenvolvimento endógeno e inclusivo; respeito ao desenvolvimento sustentável, com promoção internacional do comércio justo na relação Norte versus Sul; sistema internacional de tributação como forma de proteção ambiental; e gerenciamento de áreas globais de uso comum. Isso demonstra que a transição para um mundo sustentável prescinde de um progresso simultâneo em todas as frentes. Assim, o desenvolvimento sustentável começa com a gestão do território, de forma a promover a capacidade local de planejamento. Planejamento aqui não pode ser entendido como autoritário, centralizado e abrangente, trata-se de entendê-lo como moderno, essencialmente participativo e dialógico, que exige uma negociação entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento, o que leva a arranjos contratuais entre as autoridades públicas, as empresas, as organizações de trabalhadores e a sociedade civil organizada (SACHS, 2008).

A ação pública demanda instrumentos. A instrumentação é uma forma de orientar as relações entre a sociedade civil e a sociedade política por intermédio de dispositivos que misturam componentes técnicas e sociais, uma temática que demanda problematização.

2.2 - A problematização do papel dos instrumentos de ação pública

Os instrumentos de ação pública podem ser problematizados a partir dos diferentes papéis.

[...] as práticas complexas e múltiplas de "governabilidade" [...] supõem, de um lado, formas racionais, procedimentos técnicos, instrumentações através das quais ela se exerce e, de outro lado, questões estratégicas que tornam instáveis e reversíveis as relações de poder que elas devem assegurar.

(FOUCAULT, 1994 apud LASCOUMES; LE GALÉS, 2012).

A primeira problematização que se estabelece é a de instrumento como técnica de dominação. Essa concepção advém do fato de que os instrumentos são utilizados como elemento central na "arte de governar". A questão central dessa problematização está no fato de que há aí uma estatização da sociedade, utilizando-se um conjunto de dispositivos para exercer materialmente o poder.

Trata-se de uma concepção disciplinar que enquadra os indivíduos orientando as suas condutas. É por essa razão que a instrumentação está no centro da governabilidade.

A segunda problematização aponta o instrumento como meio de orientar as relações entre a sociedade política (executivo-administrativo) e a sociedade civil (sujeitos administrados). Aqui a sociedade política media sua relação com a sociedade civil usando dispositivos técnicos e sociais. A instrumentação se exprime em forma de obrigações, tais como relações financeiras (cobrança de impostos/ajudas econômicas) e meios de conhecimento das populações (observações estatísticas). Nesse caso, há um risco de mascarar as relações de poder, negando o jogo de interesses sociais.

A criação de instrumentos de ação pública como revelador de transformações da ação pública é a terceira problematização. Nessa, os instrumentos são colocados no centro da análise da mudança nas políticas públicas. A adequação dos instrumentos pode estruturar trocas, negociações e acordos, sem tocar nas questões mais problemáticas.

A quarta problematização se constitui numa reflexão sobre o instrumento de ação pública como uma forma condensada e acabada para entender e exercer o poder social. Há aqui uma constatação de que, por trás de todo instrumento, há uma base de conhecimento que não é neutra. Assim, a instrumentação da ação pública é reveladora de uma teorização da relação governante versus governado.

Na Alemanha do século XVIII, a estatística se constituiu como um elemento formal para comparar os Estados.

Uma classificação que visava tornar os fatos mais fáceis de reter, de ensinar e de ser utilizados pelos homens de governo.

(LASCOUMES; LE GALÉS, 2012, p. 27)

Para as elites governamentais, o debate sobre os instrumentos pode ser uma máscara de fumaça útil a dissimular objetivos pouco honestos, a despolitizar questões fundamentalmente políticas, para criar um consenso mínimo de reforma com base em uma aparente neutralidade dos instrumentos apresentados como modernos, cujos efeitos são sentidos ao longo do tempo.

(LASCOUMES; LE GALÉS, 2012, p. 31)

Os atores mais poderosos serão levados a defender a adoção de certos instrumentos em detrimento de outro.

(LASCOUMES; LE GALÉS, 2012, p.32)

Nessa quinta problematização, a instrumentação é marcada pela orientação funcionalista, que se caracteriza por quatro traços, a saber: a) a ação pública é concebida de forma pragmática, como um procedimento político-técnico de resolução de problemas por meio de instrumentos; b) os instrumentos são disponibilizados, sem que se questione a adequação aos objetivos fixados, dando

a eles caráter de naturalidades; e c) a eficácia dos instrumentos.

O instrumento induz uma problematização particular da questão, na medida em que hierarquiza variáveis e pode chegar a induzir um sistema explicativo (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012, p. 36)

Os instrumentos são simplesmente técnicas. A instrumentação produz efeitos independente dos objetivos proclamados, pois estrutura a ação pública de acordo com a lógica que lhes pertence.

Por fim, traz-se a problemática de que instrumentos de ação devem ser desenvolvidos a partir do engajamento dos atores encarregados de definir os objetivos das políticas, sendo um elemento de recomposição do Estado. O instrumento se fortalece a partir do seu impacto, que leva à construção da identidade territorial e dos valores políticos. Deve-se reconhecer a capacidade dos instrumentos em orientar e tornar previsível o comportamento dos atores.

É importante atentar para a questão da inovação nos instrumentos, de modo que se proponha uma categorização que mostre as possíveis contribuições dos instrumentos para análise das mudanças da ação pública, de forma mais específica, e, de modo mais amplo, que aponte vias de recomposição do Estado.

Na análise da instrumentação Callon (2004 apud ANDRADE; VALADÃO, 2017) sugere a avaliação de dinâmicas participativas. Isto inclui:

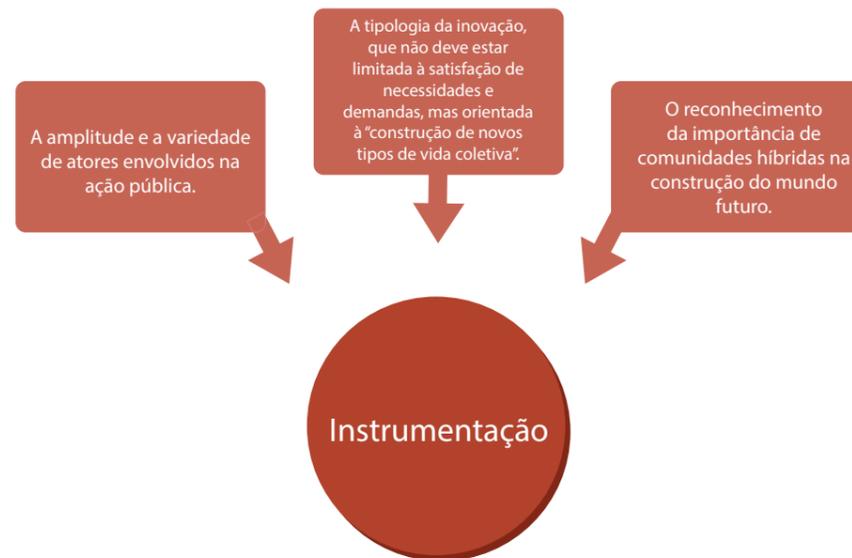


Figura 10: Instrumentação
Fonte: Adaptado de Andrade e Valadão (2017)

O processo de escolha dos instrumentos deve levar em conta, para além da efetividade e do grau de implementabilidade, diversos fatores. São eles: a opção por uma gestão direta ou indireta, o grau de coercitividade, de visibilidade e de automaticidade desejados; a possibilidade de angariar votos, visando à perpetuação do poder; os custos de transação; e a dimensão cognitiva dos instrumentos (AMORIM; BOULLOSA, 2013).

2.3 - A ação pública e seus instrumentos

Instrumentos de ação pública são técnicas, meios de operar, dispositivos, entre outros que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental, considerando os efeitos produzidos por suas escolhas. É possível tipificar os instrumentos, a título indicativo, como:



Figura 11: Tipologia de instrumentos
Fonte: Adaptado de Andrade e Valadão (2017)

Os instrumentos não são ferramentas neutras e indiferentes, ao contrário são portadores de valor, nutridos de interpretação social e de concepções precisas do modo de regulação. São, portanto, um dispositivo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função dos significados e das representações que porta (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012).

Os autores destacam que a aceitação de um instrumento é mais favorecida pelas redes sociais que se formam, do que pelas próprias características desse. Assim, é importante compreender as regras tácitas impostas pelos instrumentos de gestão, já que possuem significados em termos de poder e difusão, dependem em certa medida dos seus componentes.



Figura 12: Componentes dos instrumentos de gestão
Fonte: Adaptado de Lascoumes e Le Galès (2012)

No campo político e na ação pública, o instrumento é um dispositivo técnico com vocação genérica, que porta uma concepção concreta da relação política/sociedade, tendo uma concepção de regulação. Assim, é possível diferenciar os níveis de observação:

Instrumento	Técnica	Ferramenta
Tipo de instituição social Exemplos: recenseamento, cartografia, regulamentação, taxaço, entre outros	Dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento Exemplos: nomenclatura estatística, a escala de definição, o tipo de figuração, o tipo de lei ou o decreto	É o micro dispositivo dentro de uma técnica Exemplos: a categoria estatística, a escala de definição da carta, o tipo de obrigação previsto em um texto, uma equação que calcula um índice.

Figura 13: Níveis dos instrumentos de gestão
 Fonte: Adaptado de Lascoumes e Le Galès (2012)

A despeito da tipificação e dos diferentes níveis, há ainda que se considerar os propósitos. Há instrumentos de múltiplos propósitos, já que na sua concepção e configuração lhes são atribuídas finalidades e propriedades. Há ainda instrumentos de escopo genérico, que possuem vocação para serem aplicados a problemas setoriais diversos.

Um outro conceito que se coloca para instrumentos é o de instituição. Nesse sentido, diz-se que um instrumento é uma instituição porque se constitui como um conjunto coordenado de regras e de procedimentos que guiam as interações dos autores e das organizações (NORTH, 1990 apud LASCOUMES; LE GALÉS, 2012).

Nesse sentido, o instrumento age como uma instituição que antecipa e reduz incertezas das ações coletivas, estruturando-as e permitindo estabilizar formas de ação coletiva, tornando mais previsível e visível o comportamento dos atores.

2.4 – Exemplos e aplicação de instrumentos de desenvolvimento territorial

Os instrumentos são evidentemente instituições, porque eles determinam em parte a maneira como os atores se comportam, criam incertezas sobre os efeitos das relações de força, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e a afastar outros, constroem os atores e lhes oferecem recursos, e veiculam uma representação dos problemas. Os atores sociais e políticos têm, portanto, capacidades de ação muito diferentes em função dos instrumentos e do território (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012).

Cabem aqui alguns questionamentos, trazidos por Corrêa (2012):

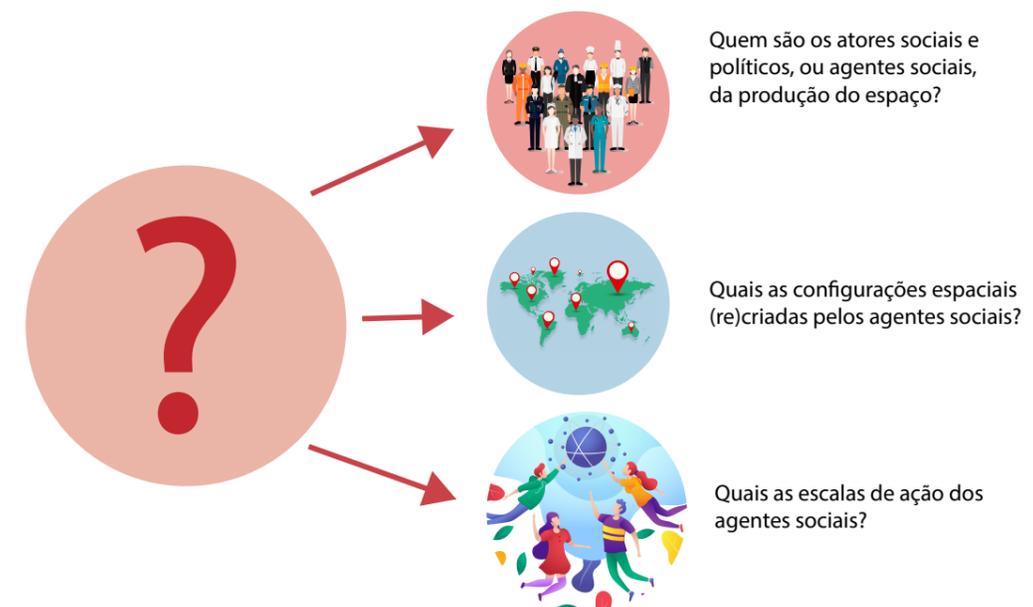


Figura 14: Questionamentos sobre o território
 Fonte: Adaptado de Corrêa (2012)

Para responder a tais questionamentos, cabem algumas definições. A primeira diz respeito à caracterização dos atores ou agentes sociais da produção do espaço. São eles:

A ação dos agentes sociais cria e recria configurações espaciais a partir das suas ações. Cria e recria espaços impregnados de materialidades, tais como: campos cultivados, estradas, represas, centros urbanos com ruas, bairros, áreas comerciais e fabris. Cria e recria espaços também impregnados de subjetividades, tais como: estética, status, etnicidade e sacralidade, plenos de significados diversos.

As escalas são instrumentos importantes para a análise territorial, pois se constituem como parte integrante das práticas espaciais e da produção do espaço. Esse instrumento de representação do território é fundamental para o entendimento do desenvolvimento territorial. A terminologia “Escala” traz correlação com quatro acepções. São elas: tamanho, cartografia, espaço ou área de abrangência de um processo ou fenômeno e conceito, que envolve a relação entre um objeto de pesquisa e os questionamentos e teorias pertinentes e sua representação cartográfica (CORRÊA, 2012).



Figura 15: Atores sociais
Fonte: Adaptado de Corrêa (2012)

A Figura 16 apresenta as diferentes acepções e suas representações:



Figura 16: Escalas e suas acepções
Fonte: Adaptado de Corrêa (2012)

A escala espacial, segundo Corrêa (2012), constitui um traço fundamental da ação humana, pois está relacionada às práticas que se realizam em âmbito espacial limitado ou amplo. Essa acepção de escala é a que, nessa etapa, nos interessa, pois nos cabe, a partir daqui, estabelecer a relação dos atores sociais e políticos - agentes sociais - da produção do espaço em suas diferentes configurações na escala espacial. “Escala espacial são marcas e matrizes da ação do homem inserida em sua complexa espacialidade, que envolve distintos propósitos, meios e sentidos” (CORRÊA, 2012, p.42).

Assim, optamos por trazer uma visão sobre o Desenvolvimento Territorial e uso de instrumentos, trazendo para a análise dimensões materiais do território no contexto urbano.

2.4.1 - Desenvolvimento territorial urbano e seus instrumentos

As cidades são locais onde as pessoas se encontram para trocar ideias, comprar e vender, ou simplesmente relaxar e se divertir. O domínio público de uma cidade – suas ruas, praças e parques – é o palco e o catalizador dessas atividades [...]

Cidades – assim como livros – podem ser lidas [...]. A rua, os caminhos para pedestres, a praça e o parque são a gramática da cidade; fornecem a estrutura que permite às cidades nascer, estimular e acomodar diversas atividades, daquelas quietas e contemplativas às ruidosas e agitadas. Uma cidade humana – com ruas, praças e parques cuidadosamente pensados – dá prazer aos visitantes e transeuntes, bem como àquelas que ali moram, trabalham e brincam diariamente.

Todos devem ter o direito a espaços abertos, facilmente acessíveis, tanto quanto tem direito a água tratada. [...] Bairros bem planejados inspiram os moradores, ao passo que comunidades mal planejadas brutalizam seus cidadãos. (ROGERS, 2012 apud GEHL, 2015)

As cidades herdaram contextos urbanos diferenciados ao longo da história, adaptando-se a diferentes funções e especializações, sendo na atualidade elementos fundamentais na organização econômica e social.



Figura 17: Origem e evolução das cidades

Fonte: Elaboração da autora, adaptado de Gehl (2015) e Knox (2016)

Buscando referências quanto à origem das cidades, encontramos os impérios grego e romano como referências para a formação das cidades contemporâneas. Há aí um ícone histórico denominado cidades-estado. As cidades-estado foram fortificadas ao longo da costa mediterrânea e em 550 a.C. já existiam cerca de 250 cidades dessa natureza. A maioria das grandes cidades da atualidade tem suas origens em colônias romanas, já que essas trouxeram inovações à sociedade civil, bem como à administração urbana e à infraestrutura. Embora seus traços

sobrevivam em muitas cidades na atualidade, seu apogeu foi sucedido pela idade das trevas – rural, introvertida e nada orientada ao contexto urbano (KNOX, 2016).

A partir do século XI, o sistema feudal esmorece e se desintegra em função das sucessivas crises demográficas, econômicas e políticas. Essas crises são originadas na limitação de terra cultivável, insuficiente para dar conta do crescimento populacional. A nobreza feudal, para aumentar a renda e criar exércitos para atacar uns aos outros, opta pelo aumento de impostos, o que leva os camponeses a optarem pela troca da produção por dinheiro nos mercados locais. As redes locais de comércio se constituíram como alicerce da nova fase de urbanização (KNOX, 2016).

O comércio se tornou o motor de crescimento das cidades e essas se converteram em locais de encontro cultural e centros de poder político. A seguir, a industrialização redesenha a paisagem e traz um tipo de cidade ainda inédito até aquele momento – a cidade industrial. Esse tipo de cidade minimiza o cumprimento de algumas funções eminentemente urbanas, tais como: militares, administrativa, eclesiásticas e comercial, e passa a assumir novas funções, a saber: fabricação, montagem e distribuição de produtos manufaturados, sendo necessária para tal a função de recebimento e estocagem de matérias primas. As funções industriais demandavam, à época, massas de trabalhadores, assim os centros urbanos, ditos industriais, precisavam de redes de transporte, infraestrutura física, armazéns, lojas, escritórios e mercados consumidores. As cidades industriais são um marco no estabelecimento de impactos sociais, ambientais e culturais.

Além da sua nova infraestrutura e das novas atividades econômicas, as cidades industriais tiveram enormes impactos sociais, culturais e ambientais: novas estruturas de classe, desigualdade e pobreza urbana, poluição, segregação socioeconômica [...]

As consequências indesejadas da industrialização, com as possibilidades progressivas das novas tecnologias, viram o surgimento do planejamento urbano. Ao mesmo tempo, a educação e a comunicação nas cidades testemunharam a razão, a racionalidade e a ciência prevalecerem sobre a tradição [...] as cidades no mundo todo começaram a se modernizar [...] (KNOX, 2016, p.13, grifo nosso).

A partir de meados do século XX, há a criação de um sistema urbano internacional no qual as cidades passam a ter um papel fundamental para as organizações corporativas multinacionais, serviços bancários e financeiros internacionais,

governos supranacionais e o trabalho de agências internacionais. As cidades globais são resultado do que se denomina globalização. Essas se constituem como uma interface entre o local e o global, contendo um aparato econômico, cultural e institucional que canaliza os recursos locais e nacionais para a economia global. Nesse diapasão, a cidade torna-se local de megaeventos e espetáculos; promoção de cultura; espetáculo do consumo; entre outros, torna-se exemplo de urbanismo distópico⁷.

Surgem, como consequência desse processo, as megalópoles. As megalópoles conectam as economias locais e regionais com as globais, sendo um ponto de contato entre o tradicional e o moderno; os setores formais e o informais da economia; e entre áreas estruturadas e invasões e favelas⁸ (KNOX, 2016).

No atual contexto, é possível identificar quatro funções fundamentais da dinâmica das cidades, a saber:

A influência do pensamento urbanístico dos países do norte e a importação de modelos de planejamento e gestão urbanos só fizeram aprofundar a cidade partida entre incluídos e excluídos onde se verifica a existência de verdadeiras “ilhas de primeiro mundo”, reguladas por zoneamento detalhado, marcadas por uma arquitetura fashion, local de produção do mercado formal. (MARICATO, 2010, p. 12)

⁷ Espaço distópico - é rígido por exigência do regime político que o mantém e governa (FIGUEIREDO, 2011), também é o urbano controlado pelo Estado, o qual explora a classe inferior, os tornando súditos, um meio opressor, com condições precárias de humanidade (KRISHNA, 2019).

⁸ As favelas e invasões são muitas vezes associadas a graves problemas de desorganização social e degradação ambiental nas megalópoles (KNOX, 2016). A ausência da lei urbanística parece fornecer um espaço profícuo para a ausência generalizada de leis, cortes, tribunais e advogados para a resolução de conflitos e para a garantia de direitos sociais, civis e humanos. A falta da gestão pública e a inexistência de qualquer contrato social remetem os bairros homogeneamente pobres para a situação de “terra de ninguém”, onde “a lei é a do mais forte”. É compreensível o aumento do número de homicídios e do crime organizado nas grandes cidades do mundo não desenvolvido nos últimos 30 anos. Em alguns bairros dominados por um poder que, apenas aparentemente é paralelo, vamos encontrar a concentração de mazelas que demonstram que a “exclusão é um todo”. Além da ilegalidade urbanística e dos altos índices de violência, estão presentes, nesses bairros mais vulneráveis (socialmente e ambientalmente), a desproporcional taxa de mulheres chefes de famílias, maior taxa de desemprego, maior proporção de negros, taxa de escolaridade abaixo da média urbana, renda média abaixo da renda média urbana, taxa mais alta de mortalidade infantil, ocorrência frequente de doenças por epidemia, etc. Podemos denominar esses bairros de bombas socioecológicas. As autoridades públicas e até mesmo a polícia têm dificuldade de circular livremente por essas áreas que estão liberadas do “contrato social” (MARICATO, 2010, p. 10).



Figura 18: As quatro funções fundamentais das cidades
Fonte: Adaptado de Knox (2016)

Para que as funções fundamentais da dinâmica das cidades se efetivem na prática, gerando desenvolvimento territorial, é de fundamental importância o uso do planejamento territorial urbano e seus instrumentos.

Gehl (2015) argumenta que é preciso priorizar o planejamento urbano, humanista e cuidadoso, de modo a acomodar as pessoas que usam o espaço urbano. Tal argumento se sustenta no fato de que, em um século, a população mundial cresceu de 1,65 bilhão de pessoas para 6 bilhões - entre 1990 e 2000. Estima-se que em 2050 o crescimento atingirá 9 bilhões. Assim “[...] superpopulação e pobreza tornam o espaço público comum ainda mais precioso” (p.215). Desse modo, o crescimento das populações urbanas é o catalizador de muitos problemas e desafios, principalmente nos países ditos emergentes. O crescimento urbano das cidades grandes e pobres representa um enorme conjunto de problemas, são eles: moradia, emprego, saúde, transporte, educação e provimento de serviços. Há ainda a necessidade de combater a poluição, remover o lixo e promover melhorias nas condições de vida, de forma geral.

Assim, o planejamento da cidade deve ser cuidadosamente integrado ao trabalho do desenvolvimento urbano, já que os recursos são limitados e o tempo é exíguo. Com poucos recursos, é possível garantir a melhoria significativa nas condições de vida, no bem-estar e na possibilidade de proporcionar dignidade para os habitantes.

Cada cidade tem seu conjunto de regras e padrões a serem seguidos, de acordo com intenções previamente instituídas. Estas normas são aplicadas e fiscalizadas através de órgãos públicos, envolvidos desde a elaboração das diretrizes, acompanhamento dos estudos e na realização de projetos. (GAVRILOFF, 2011, p.38)

É preciso, portanto, fazer uso dos instrumentos de ação pública para aumentar a efetividade na execução do planejamento urbano.

Tomando-se por base o instrumento como um tipo de instituição social, destaca-se a necessidade de uso desse para o desenvolvimento urbano. Isso inclui o uso de instrumentos como recenseamento, cartografia, regulamentação, taxaço, entre outros instrumentos que envolvam técnicas – dispositivos concretos que operacionalizam o(s) instrumento(s) –, tais como a nomenclatura estatística, a escala de definição, o tipo de figuração, o tipo de lei ou o decreto, desenvolvidos por uso de ferramentas – micro dispositivo dentro de uma técnica –, tais como: a categoria estatística, a escala de definição da carta, o tipo de obrigação previsto em um texto, uma equação que calcula um índice.

Nessa etapa, optamos por trazer dois exemplos de desenvolvimento territorial urbano e seus instrumentos para exemplificar e ilustrar o tema estudado.

No Brasil, segundo Barreiros (2019), os instrumentos de gestão municipal dividem-se em quatro grupos principais. São eles: instrumentos de planejamento⁹, instrumentos de taxaço, instrumentos de suporte financeiro e instrumentos administrativos.

- Instrumentos de planejamento: monopólio do planejamento público; e proibições e restrições edilícias;
- Instrumentos de taxaço: imposto sobre a propriedade; imposto anual sobre valor do terreno; imposto sobre o incremento do valor da terra; imposto de renda relativo à terra; imposto sobre a venda comercial da terra; imposto sobre o direito da construção; impostos penalizadores sobre lotes vagos; isenção de taxas quando a terra é vendida ao poder público; encargos e taxas sobre a transferência da terra; taxas de desenvolvimento; e taxas de serviços e melhoramentos;
- Instrumentos de mercado: aquisição de terras no mercado aberto; troca de terras; venda de terra; fazer uso de companhias de desenvolvimento privadas, semipúblicas e públicas; e promoção de serviços de desenvolvimento urbano;

⁹ O planejamento das cidades no Brasil é prerrogativa constitucional da gestão municipal que responde, inclusive, pela delimitação oficial da zona urbana, rural e demais territórios (BRASIL, 2019).

- Instrumentos de suporte financeiro: empréstimo para aquisição de terras ou subsídios para os órgãos competentes locais, condições especiais para empréstimos destinados a aquisição de terrenos; condicionantes relativas ao preço da terra para empréstimos para construção habitacional; e pagamentos em títulos de compensação pelo município ou Estado;
- Instrumentos administrativos: estatização da terra urbana; municipalização da terra urbana; destinação compulsória de ruas e outras áreas públicas para o poder público local, sem compensações; recaptura de incrementos não ganhos em expropriação; limitação dos direitos de aquisição de terras; regulamentação dos preços de terras; limitação ou cancelamento do direito de construir; expropriação; direito de preempção; realocação compulsória; adaptação / implementação de parcelamentos em apoio à implementação de planos de desenvolvimento; convocação oficial para construção em lotes não construídos; leis protetoras de áreas de beleza natural e de valor histórico; regulamentações especiais para áreas urbanas específicas; bancos de terras (nível local-regional-nacional); pooling de terras (fusão de propriedades com interesse único de desenvolvimento); leasing / arrendamento de terras; convênios / acordos de desenvolvimento; registro de terras; valorização adequada da terra urbana; corpo técnico competente para a política urbana; eficácia administrativa nas questões de terra; programas de políticas de terra para o poder público local; informações sobre os objetivos e providências da política de terras urbanas; e pesquisas no campo da política urbana.

Na gestão municipal, podem ser utilizados outros instrumentos:

- o planejamento municipal, em especial: o plano diretor; o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias; o orçamento anual; planos de desenvolvimento econômico e social; e planos setoriais;
- legislação urbanística e edilícia, considerando especialmente: o parcelamento do solo; o uso, a ocupação e o aproveitamento do solo; e a segurança e a salubridade das edificações e sua construção;
- instrumentos tributários e financeiros, em especial: o imposto predial e territorial; imposto de renda sobre lucro imobiliário; taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social; construção de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros; e fundos destinados ao desenvolvimento urbano;

- Institutos jurídicos: desapropriação; servidão administrativa; limitação administrativa; tombamento de imóveis ou de mobiliado urbano; direito real de concessão de uso; transferência do direito de construir; direito de superfície; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; requisição urbanística; reurbanização urbanística; preempção; e regularização fundiária.

O importante é destacar que os instrumentos sejam estruturados contendo ações preventivas e normativas, com vias de controlar os impactos territoriais negativos dos investimentos público-privados sobre os recursos naturais componentes das cidades. Busca-se com isso evitar a subutilização dos espaços já infraestruturados e a degradação urbana, gerando uma maior eficiência urbana. A Constituição Brasileira de 1988 assegura ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana. Para regulamentação e implantação dos princípios constitucionais, foi aprovada, em 2001, a Lei Federal Complementar n.º 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade (EC). Esse instrumento reforça essa orientação autônoma e descentralizadora (MARICATO, 2010).

O EC busca a distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, com a recuperação do poder público, no interesse coletivo, de parcelas da valorização imobiliária decorrentes de investimentos (BRASIL, 2002, p. 34).



Estatuto da Cidade

Figura 19: Objetivo do EC
Fonte: Adaptado de Maricato (2010)

É no município que serão definidas as parcerias público-privadas, as operações urbanas, a aplicação de muitos instrumentos jurídicos e fiscais entre outras iniciativas. Para regulação desse espaço, são definidos diferentes instrumentos no Estatuto da Cidade. São eles:

Plano Diretor: é o instrumento básico da política municipal de expansão e desenvolvimento territorial. É, portanto, uma lei municipal, que, para ser aprovada, deve contar com a participação popular. Assim, assume a condição de instrumento técnico e político. Tem por função: propiciar o crescimento e desenvolvimento econômico local em bases sustentáveis; garantir o atendimento às necessidades dos cidadãos à qualidade de vida e justiça social; garantir que a propriedade urbana sirva aos objetivos do EC; e fazer cumprir as determinações do EC. O Plano Diretor¹⁰ organiza o crescimento e funcionamento da cidade, valendo para todo o município – zonas urbanas e rurais.

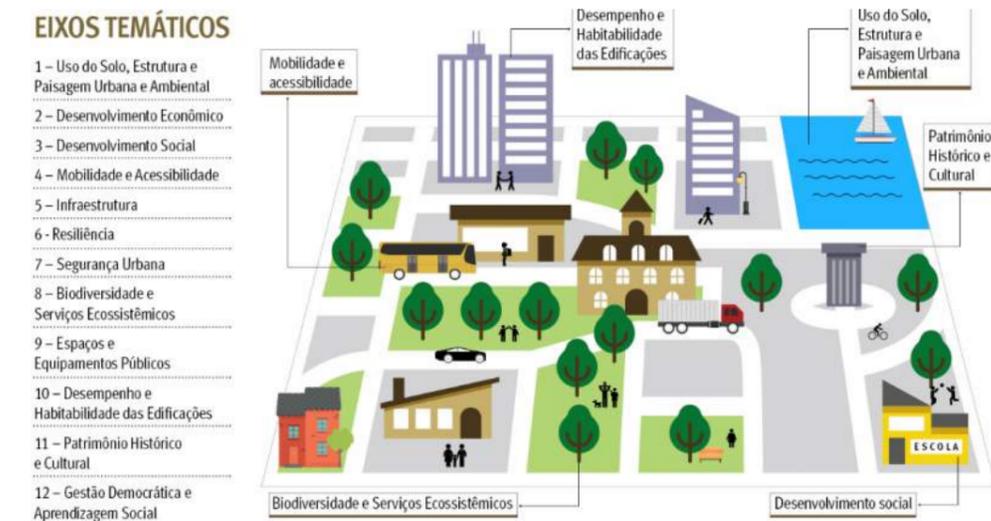


Figura 20: Eixos temáticos do plano diretor de Porto Alegre

Fonte: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2018/12/662323-doze-temas-nortearo-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre.html

Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano

São instrumentos que buscam a regulação do uso e ocupação do solo. Assim, tratam da destinação das diferentes partes da cidade para os diferentes segmentos da sociedade, podendo, a depender da sua utilização, concentrar riqueza e oportunidades, ou operar contra a concentração; podem produzir uma cidade segregada, ou combater a segregação.

A propriedade urbana precisa cumprir uma função social, ou seja, a terra urbana deve servir para o benefício da coletividade, e não apenas aos interesses de seu proprietário. Terrenos vazios, sem construções, edifícios subutilizados ou

10 Municípios com mais de 20 mil habitantes são obrigados a ter Plano Diretor.

não utilizados em áreas com boa infraestrutura, fruto de investimentos públicos, devem ser utilizados para cumprir sua função social.

Macrozoneamento: um dos instrumentos mais importantes dos planos diretores. Estabelece grandes diretrizes de ocupação para as diferentes zonas, por exemplo: zona urbana, zona rural, zona de preservação de vegetação nativa, zona central a ser repovoada, zonas periféricas que devem receber usos comerciais e de serviços para deixarem de ser bairros-dormitório, zonas de urbanização prioritária. É a base para aplicar os demais instrumentos de regulação urbanística. Estabelece também um direito de construção básico na cidade, que servirá como base para aplicação dos novos instrumentos do Estatuto. É o primeiro nível de definição das diretrizes espaciais do Plano Diretor, que estabelece um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo na cidade, em concordância com as estratégias de política urbana.

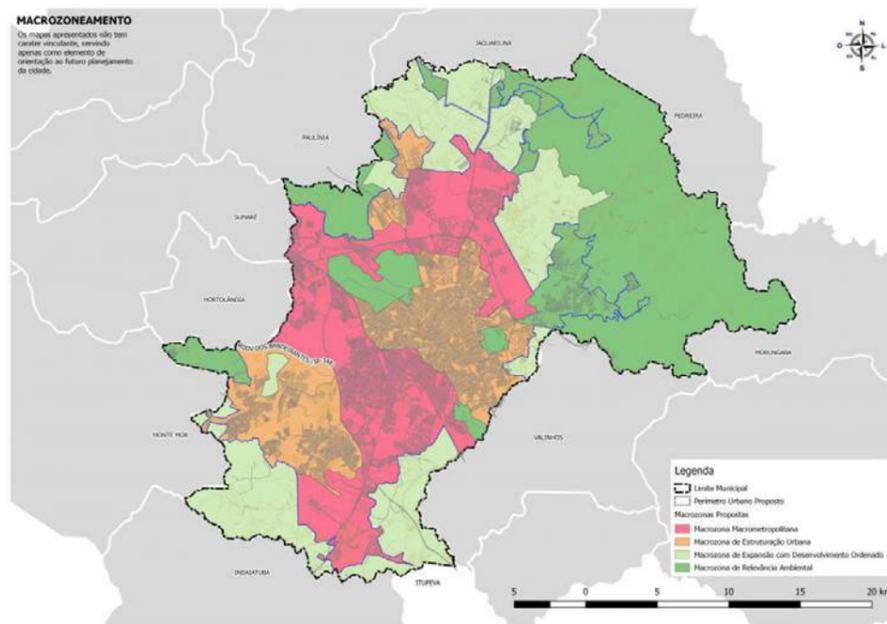


Figura 21: Macrozoneamento da Cidade de Campinas

Fonte: <https://planodiretor.campinas.sp.gov.br/sites/planodiretor.campinas.sp.gov.br/files/A3%20-%2001%20NOVO%20-%20Anexo%201%20-%20Mapa%20do%20Macrozoneamento.jpg>

ZEIS - Zonas especiais de interesse social: as regras do estatuto da Cidade servem para: aumentar os recursos da prefeitura para investir em habitação; regularizar e melhorar a situação de quem mora em terrenos irregulares; criar

moradias populares em áreas que já têm boa infraestrutura; e criar espaços de participação na hora de votar leis e também na hora de colocá-las em prática. Um instrumento com essa finalidade é o ZEIS. Assim, considera-se uma área da cidade que fica destinada pelo Plano Diretor para abrigar moradia popular. As ZEIS servem para: reservar terrenos ou prédios vazios para moradia popular; facilitar a regularização de áreas ocupadas; e facilitar a regularização de cortiços. O zoneamento ZEIS reserva espaço para moradia popular em áreas com boa infraestrutura e viabiliza a regularização de áreas encortiçadas, favelas e loteamentos clandestinos; são perímetros dentro da área urbanizada onde valem regras específicas de urbanização, permitindo a regularização urbanística e criando reservas de terras para a habitação de interesse social. Em síntese é um instrumento urbanístico-regulatório que incide sobre assentamentos precários ou áreas para a produção de novas moradias, prevendo parâmetros urbanísticos específicos visando a predominância do uso habitacional de interesse social.

Zona Especial de Interesse Social (Zeis): tipos de zonas				
As áreas demarcadas como ZEIS são porções do território destinadas, predominantemente, à promoção de moradia digna para população de baixa renda. Foram definidos 5 tipos de Zeis:				
Zeis 1	Zeis 2	Zeis 3	Zeis 4	Zeis 5
Áreas caracterizadas pela presença de favelas e loteamentos irregulares e habitadas predominantemente por população de baixa renda	Áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização	Áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestrutura	Áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados, adequados à urbanização e à edificação e situados nas Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais	Lotes ou conjuntos de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas

Figura 22: Tipos de zonas de especial interesse social previstas pelo PDE-SP

Fonte: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160905_livro_cidade_movimento_cap07.pdf

Outorga Onerosa do Direito de Construir ou Solo Criado: o Plano Diretor diz quantos metros quadrados a pessoa pode construir, de acordo com o tamanho do terreno e sua localização. Tudo que é construído além do que é permitido chama-se Solo Criado. Para construir a mais, é preciso pagar à prefeitura pelo solo criado.

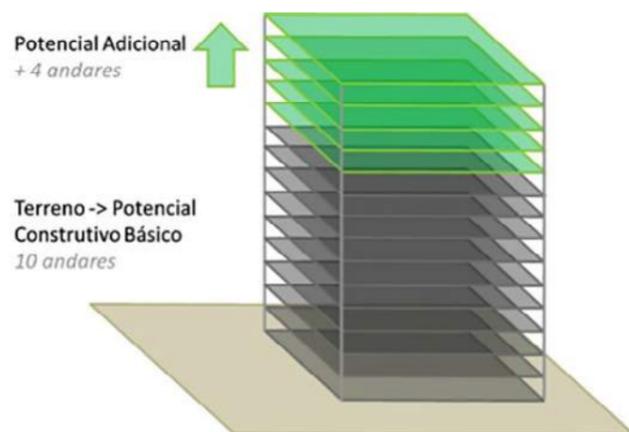


Figura 23: Outorga Onerosa do Direito de Construir - SP
Fonte: <http://rexperts.com.br/outorga-onerosa-e-cepac/>

Direito de superfície: torna o direito de construir na superfície, espaço aéreo ou subsolo do terreno, independente do direito de propriedade, separando o direito de propriedade e direito de construir. Permite concessão do direito de superfície de um determinado terreno e permite que o poder público possa cobrar das empresas concessionárias de serviços públicos um valor pelo uso do espaço aéreo ou do subsolo (ex: redes de eletricidade, telefonia, TV a cabo, infovia, etc). Pode ser oneroso ou gratuito, temporário ou permanente.

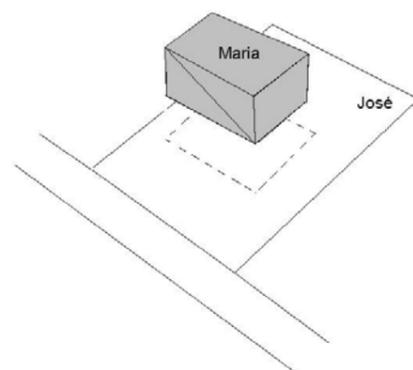


Figura 24: Direito de superfície
Fonte: <https://pensandoacidade.wordpress.com/2009/03/10/material-de-apoio-as-atividades/>

Em uma cidade como São Paulo, pode-se construir edifícios até o limite estabelecido pelo coeficiente básico de cada zona de uso. Porém, existe a possibilidade de se construir mais do que permite o coeficiente básico, atingindo até o coeficiente máximo de cada zona. Isto ocorre mediante o pagamento de uma taxa chamada "Outorga Onerosa do Direito de Construir".

Neste caso, a Outorga Onerosa nada mais é do que o valor de uma contrapartida em dinheiro aos cofres do município para se poder construir mais do que o "potencial básico" de um terreno.

Operações Urbanas: definição de áreas para requalificação urbana e/ou implementação de projetos específicos. Nesse caso, define-se o projeto (usos, volumetria, investimentos requeridos).

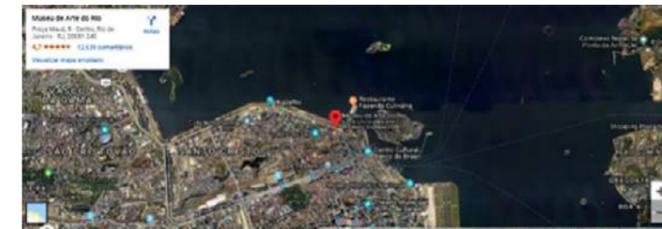


Figura 25: Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro - Operação Urbana Porto Maravilha
Fonte: <http://rexperts.com.br/operacao-urbana/>

Direito de Preempção: demarcação de regiões na cidade onde o poder público tem preferência no caso de elas serem ofertadas no mercado. Tal delimitação pode facilitar a realização de planos urbanos a médio e longo prazo, mas é preciso que as áreas estejam assinaladas no Plano Diretor.

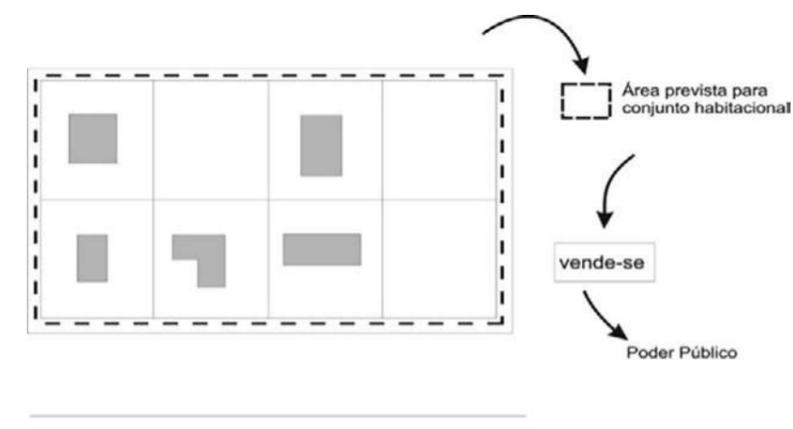


Figura 26: Direito de Preempção
Fonte: <http://rexperts.com.br/operacao-urbana/>

Usucapião Especial de Imóvel Urbano: é a regra que regulariza a posse sobre um terreno ou imóvel particular. A família que vive há mais de cinco anos em um terreno privado, abandonado pelo dono oficial, ocupando um terreno de até 250m², sem possuir outra moradia, pode ter sua posse assegurada por esse instrumento. A posse é individual ou, no caso de terrenos ocupados por várias famílias, a posse pode ser regularizada através da Usucapião Coletiva, onde

cada família fica com um pedaço do terreno dentro do condomínio criado. No momento da venda, o proprietário deve oferecer primeiro para a Prefeitura.

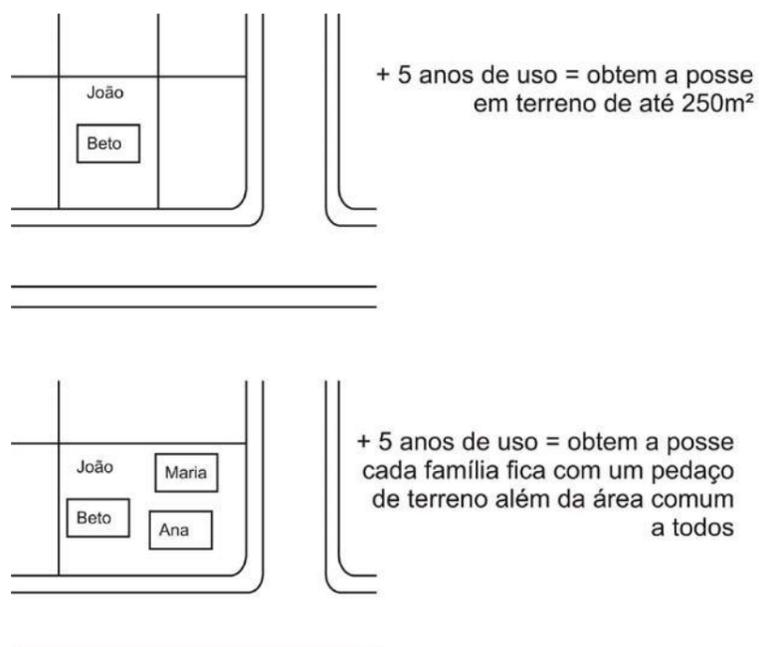


Figura 27: Usucapião Especial de Imóvel Urbano

Fonte: <https://pensandoacidade.files.wordpress.com/2009/03/usucapiao.jpg>

Consórcio Imobiliário: associação entre o proprietário de terras e o poder público. Aqui o proprietário cede a terra urbana ao poder público, que realiza um empreendimento e devolve ao proprietário unidades construídas (casas ou apartamentos) no valor da terra cedida.

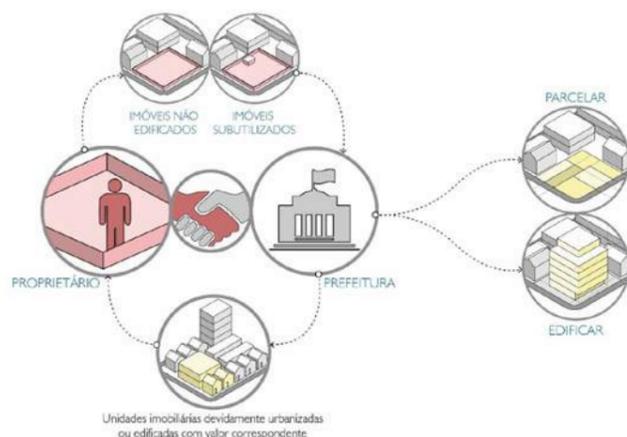


Figura 28: Usucapião Especial de Imóvel Urbano

Fonte: <https://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/texto-base/do-consorcio-imobiliario/>

Instrumentos de Regularização Fundiária

Há nos centros urbanos o que se denomina ilegalidade urbana, ou seja, morar na cidade “fora da lei”. Os moradores “fora da lei” não têm direito à cidade. Essa condição atinge entre 30% e 50% da população urbana brasileira. São algumas as formas de ilegalidade:



Figura 29: Ilegalidade Urbana

Fonte: Elaboração da autora.

Antes do EC, havia o direito absoluto do proprietário sobre o imóvel; hoje esse direito está condicionado à função social da propriedade. No mercado imobiliário, a propriedade urbana é uma mercadoria cara e inacessível para boa parte da população. O Estatuto tem por função ordenar o direito à moradia e pode fazê-lo da seguinte forma: aumentando o dinheiro da prefeitura para investir em habitação; regularizando e melhorando a situação de quem mora em terrenos irregulares; criando moradias populares; e viabilizando espaços de participação na gestão da cidade.

A Regularização Fundiária é um processo de intervenção cujo objetivo prioritário é legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia, além de promover melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento.

No processo de regularização fundiária, cabe à prefeitura prestar assistência jurídica gratuita para a população; prestar assistência técnica gratuita - levantamento topográfico, elaboração de planta, memorial descritivo, entre outros; desenvolver políticas sociais junto à comunidade - visando urbanização, regularização, assegurando a participação no Plano de Urbanização; e favorecer a inclusão social, com mecanismos econômico-financeiros, como a isenção e anistia de taxas e impostos.



Figura 30: Impactos da Regularização Fundiária

Fonte: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRScartilha_regularizacao_fundiria.pdf

Os Municípios são legalmente responsáveis pela regularização fundiária e devem oferecer apoio técnico e jurídico às populações. Os processos de Regularização Fundiária deverão ser conduzidos com participação ativa dos beneficiários das intervenções – Conselhos de Política Urbana e/ou de Política Habitacional – e a formação de comissões de moradores. Deve haver a interlocução com o Ministério Público quando a área a regularizar seja objeto de desafetação ou situe-se em área que apresente bens ambientais a preservar. Em relação às tipologias, consideram-se os instrumentos apresentados na Figura 31, alguns classificados também como Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano:



Figura 31: Impactos da Regularização Fundiária

Fonte: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>

Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana

A gestão democrática da cidade significa a democratização dos processos decisórios e o controle social sobre a implementação da política urbana, rompendo com o círculo vicioso de clientelismo que ocorre na gestão das cidades, à medida que estabelece mecanismos transparentes, conhecidos e legitimados pelos diferentes setores da sociedade para a gestão urbana. Os instrumentos de Gestão Democrática da Cidade ampliam o conhecimento sobre o planejamento territorial e a gestão urbana e ajudam a democratizar a tomada de decisões, e a dar oportunidades para que diferentes grupos e setores da cidade se façam representar.

Os mecanismos de gestão democrática devem estar presentes em todas as etapas do Plano Diretor. São eles:

Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano: que são órgãos colegiados, com representação do poder público e da sociedade civil que permitem a participação direta da população na construção da política urbana, acompanhando e fiscalizando a implementação do planejamento territorial. Podem ser consultivos ou deliberativos, devendo estabelecer claramente suas atribuições e garantir seus recursos, por meio de um Fundo de Desenvolvimento Urbano.

Conferências da Cidade: que são grandes encontros, realizados periodicamente, com ampla divulgação e participação popular. Nelas ocorre o fórum para a definição de políticas e plataformas de desenvolvimento urbano para o período seguinte. São, especialmente, momentos de construção de pactos entre o poder público e os diversos setores da sociedade, e de definição de direitos e responsabilidades. Uma Conferência da Cidade pode ser acionada para a consolidação e aprovação de um Plano Diretor.

Audiências Públicas: que são apresentações que o poder público deve fazer em alguns momentos, quando estão em jogo projetos ou planos de grande importância para o conjunto ou para partes da cidade. São convocadas pela Câmara Municipal ou pelo Poder Executivo. São, portanto, consultas públicas, que funcionam como uma votação e ocorre de duas maneiras: por referendo, quando o resultado da votação serve só para orientar a decisão dos governantes; ou por plebiscito, quando o resultado da votação vale como decisão final.

Estudos de Impacto de Vizinhança: servem para medir o efeito de futuros grandes empreendimentos sobre a região vizinha. Os impactos podem ser urbanísticos (no trânsito, na área desmatada, no adensamento, etc.) ou

socioeconômicos (na estrutura de emprego e renda, nos negócios que podem ser atraídos ou expulsos). Busca-se dar voz à população dos bairros e comunidades afetados pelos empreendimentos.

Orçamento Participativo: é a participação da população nas decisões de como será gasto o dinheiro público no ano seguinte. Baseia-se em assembleias realizadas nas diferentes regiões da cidade, nas quais são escolhidas as prioridades de investimento da cidade e são eleitos os delegados. Na oportunidade, estes votarão nas assembleias que decidem onde será alocado o dinheiro Habitação no projeto de lei do orçamento público do ano seguinte.

Iniciativa Popular: quando a população propõe planos, projetos ou alterações na legislação, por meio da iniciativa popular de projetos de lei. Um Projeto de Lei de Iniciativa Popular deve reunir um grande número de assinaturas de cidadãos (número que deve ser definido em lei no próprio Município)

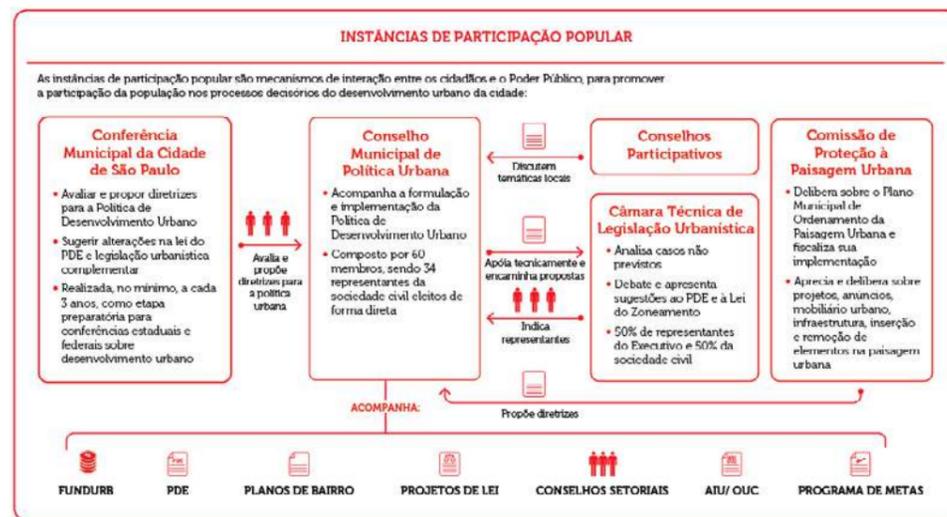


Figura 32: Instâncias de Participação Popular em São Paulo

Fonte: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>

A gestão da cidade, um direito da sociedade, é essencial para a realização de suas funções sociais. A gestão deve ser realizada mediante processo permanente, descentralizado e participativo de planejamento, controle e avaliação.

Instrumentos de Financiamento da Política Urbana

As realizações do município dependem de recursos e das prioridades de governo definidas no orçamento. As fontes de recursos são de origem tributária

(impostos, taxas e contribuições) e outras, como multas, dívida ativa, preços públicos, rendimentos financeiros, etc.

O Estatuto da Cidade pode ampliar substancialmente esses recursos, incorporando alguns instrumentos no Plano Diretor. São eles:

IPTU Progressivo no Tempo: este mecanismo é diferente do IPTU progressivo sobre o valor venal do imóvel. Trata-se de uma punição para induzir o proprietário a dar à propriedade a destinação socialmente prevista pelo Plano Diretor. O IPTU Progressivo no tempo aplica-se aos vazios urbanos, dotados de infraestrutura, que estejam sendo estocados com finalidade especulativa.

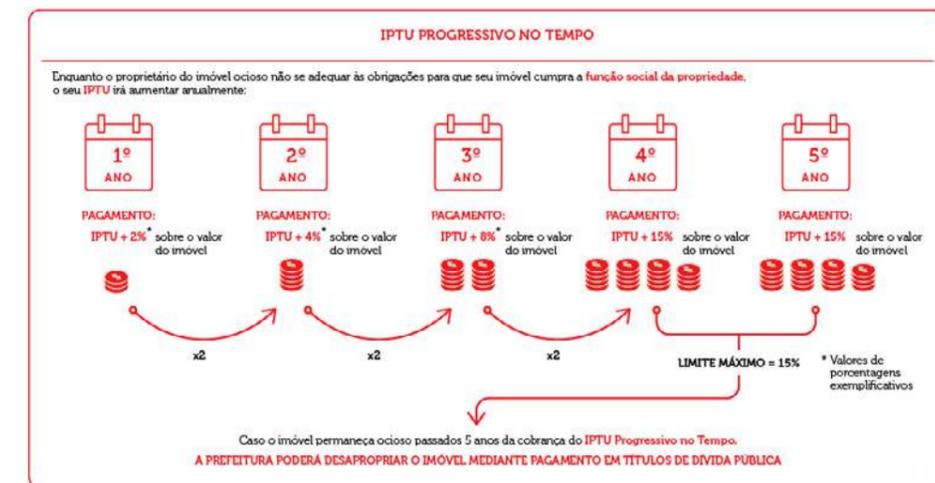


Figura 33: IPTU Progressivo no Tempo - SP

Fonte: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>

Emissão de Títulos: decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, o município poderá desapropriar o imóvel, pagando com títulos da dívida pública aprovados pelo Senado.

Outorga Onerosa do Direito de Construir: significa que o proprietário deverá pagar ao município pelo direito de construir, em circunstâncias definidas no Plano Diretor. O Plano Diretor deve fixar áreas nas quais: o direito de construir poderá ser acima do coeficiente de aproveitamento – CA (relação entre a área edificável e a área do terreno), ou densidade básica, com contrapartida pelo beneficiário. Poderá ser permitida alteração de uso do solo, com contrapartida pelo beneficiário. O potencial dos recursos depende das áreas envolvidas, das transformações necessárias no uso do solo e das regras de partilha da valorização imobiliária gerada pela elevação do CA ou densidade, ou pela alteração de uso.

Operações Urbanas e Operações Interligadas: são instrumentos que servem para o poder público recuperar parte dos investimentos que realiza na infraestrutura urbana e que resultam na valorização imobiliária. Esse tipo de instrumento só deve ser aplicado por municípios que possuam mercados imobiliários muito fortes, geralmente os municípios maiores. Onde não há um mercado imobiliário forte, podem-se utilizar outros instrumentos para ressarcir investimentos, como a Contribuição de Melhoria.

Transferência do Direito de Construir: por meio de lei municipal, pode-se autorizar o proprietário de imóvel urbano a alienar ou exercer em outro local o direito de construir quando o imóvel for necessário para fins de: a) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; b) preservação de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; d) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Esta alternativa é válida também para o proprietário que doar seu imóvel ao poder público, para os fins acima previstos.

Consórcio Imobiliário: é uma forma de viabilizar planos de urbanização ou edificação, quando o proprietário não tem os recursos para isso. Este instrumento permite que o proprietário transfira seu imóvel ao poder público e, após a realização das obras, receba como pagamento unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas em valor correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras. Pode

Atenção!

Os instrumentos de gestão urbana copiados de fora não levam em conta a realidade dessas cidades, com grande parte da população (e não poucas vezes, a maior parte) excluída do mercado privado e da condição legal de moradia, além das condições mínimas aceitáveis de urbanização. Os planos diretores e especialmente as leis de zoneamento ignoram que, na cidade periférica, o mercado residencial privado atende a uma pequena porcentagem da população, e que temos aí problemas que não se colocaram aos urbanistas e arquitetos das prestigiadas universidades americanas, apenas para dar um exemplo. A ausência de um desenvolvimento endógeno e um planejamento idem, dirigidos para a realidade social existente, buscando fortalecer o mercado interno, é um dos grandes problemas que — se não podem ser superados localmente ou nacionalmente, já que a expansão dos mercados é um fenômeno global — podem ser minimizados. [...] Há muito de utopia nessa ideia; e os conflitos não desaparecerão já que é crescentemente impossível desvincular a estrutura social endógena da exógena. Mas a adesão à concretude — social, econômica, política, cultural, urbana e ambiental — é sempre um avanço que permite desvendar ideologias mascaradoras da realidade e acabam tendo um efeito pedagógico sobre a leitura emancipadora das especificidades de cada sociedade (MARICATO, 2010, p. 12).

ser aplicado em áreas atingidas pelo parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano.

Política Tributária: O Estatuto da Cidade apresenta uma política clara para o estabelecimento de tributos e tarifas, determinando que todos os tributos sobre imóveis urbanos e todas as tarifas relativas a serviços públicos urbanos serão diferenciados em função do interesse social.

O EC é um instrumento legal que visa combinar a gestão participativa com as premissas da sustentabilidade ecológica e econômica, introduzindo um novo conceito de gestão urbana. Esse instrumento que faz uso de outros instrumentos possibilita a melhor ordenação do espaço urbano, observando a proteção ambiental. Busca resolver problemas sociais graves, como: moradia, saneamento, mobilidade, entre outros. A lei [Lei 10.257/01] representa um importante avanço para a minimização dos problemas estruturais das cidades brasileiras – fragmentação, segregação, ineficiência, tecnocracia, clientelismo, anomia, poluição e violência. A Lei é fruto de um esforço de atores sociais que buscaram alternativas nem sempre bem-compreendidas (BOEIRA; SANTOS; SANTOS, 2009).

Dica!

Assista aos vídeos:

- Estatuto da Cidade
<https://www.youtube.com/watch?v=ilUVuhDJ8Xs>
- Plano Diretor
<https://www.youtube.com/watch?v=888rmltT4k>
- Você sabe o que é zoneamento?
<https://www.youtube.com/watch?v=74zo18JDubY>
- Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) nas Cidades Brasileiras
https://www.youtube.com/watch?v=IER_RfKLEHg
- Zoneamento na Cidade de São Paulo
https://www.youtube.com/watch?v=wSoR_U5_Kys
- O Funcionamento do Mercado Informal de Terras em Áreas de Periferia
<https://www.youtube.com/watch?v=q3Zct2V95iA>
- Operação Urbana Porto Maravilha
<https://youtu.be/bU4TedxVqDs>
- Mercado Informal de Solo e Estrutura Urbana
<https://www.youtube.com/watch?v=hZGmOAFcCcc>

2.5 - Síntese da Unidade

Na Unidade II, buscamos apresentar o uso estratégico de instrumentos de gestão no desenvolvimento socioterritorial. Nesse caso, antes de apresentar os instrumentos e suas influências no território, trouxemos o conceito de desenvolvimento apresentado por Sachs (2008). Para o autor, o desenvolvimento deve trazer a promessa da modernidade inclusiva, propiciada pela mudança estrutural. Assim, diz que o objetivo do desenvolvimento deve ser o de promoção da igualdade como forma de reduzir a pobreza. Na concepção do autor, há de se buscar soluções que eliminem o crescimento selvagem, banindo as externalidades negativas em nível social e ambiental. É preciso, portanto, pensar no planejamento do desenvolvimento a partir dos seus pilares – social, ambiental, territorial, econômico e político –, buscando a adequação dos instrumentos para a execução do planejamento.

Buscar a adequação de instrumentos de ação pública implica compreender antecipadamente que os instrumentos não são elementos neutros e precisam ser problematizados antes da sua utilização, pois há elementos subjetivos que influenciam o seu uso, e, portanto, os resultados das ações mediadas por eles. Os instrumentos podem ser usados como técnica de dominação; como meio de orientar as relações entre a sociedade política (executivo-administrativo) e a sociedade civil (sujeitos administrados); como revelador de transformações da ação pública; como forma condensada e acabada para entender e exercer o poder social; e como instrumentação da ação pública, já que a escolha de suas ferramentas e de seus modos de operar produz efeitos próprios e elemento de recomposição do Estado. Somente a partir da problematização é possível entender que o uso de um instrumento pode incluir elementos como: opção por uma gestão direta ou indireta; grau de coercitividade, de visibilidade e de automaticidade desejados; possibilidade de angariar votos, visando à perpetuação do poder; custos de transação; entre outros.

Os instrumentos também são dispositivos técnicos que portam uma concepção concreta da relação política e social, tendo uma concepção de regulação. Nessa concepção, podem ser considerados como instrumento, enquanto instituição social; como técnica, quando atuam como dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento; e como ferramenta, sendo um microdispositivo dentro de uma técnica. Ao buscar a tipificação dos instrumentos de ação pública, encontramos: instrumentos legislativos e reguladores; instrumentos econômicos e fiscais; instrumentos de convenção e de incentivo; e instrumentos informativos e de comunicação.

A aplicação de instrumentos de desenvolvimento territorial na escala urbana, no Brasil, depende basicamente de um instrumento legislador aprovado em 2001. Trata-se da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta a política urbana apresentada na Carta Magna - a Constituição Brasileira. Os princípios básicos que regem o Estatuto da Cidade são o planejamento participativo e a função social da propriedade. Esse documento traz diferentes instrumentos, técnicas e ferramentas. Isso inclui as diretrizes gerais e instrumentos da política urbana; o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; regramento do IPTU progressivo no tempo; da desapropriação e do usucapião de imóvel urbano; da concessão de uso especial para fins de moradia; entre outros. Trata ainda da gestão democrática da cidade.

Os instrumentos de ação pública são, portanto, elementos estruturantes para a gestão urbana e promoção do desenvolvimento socioterritorial. Mas, como adverte Maricato (2010), os instrumentos de gestão urbana devem levar em conta a realidade das cidades, incluindo a realidade de parte da população excluída do mercado privado e da condição legal de moradia, pois não se pode ignorar a cidade periférica. Também é preciso pensar sobre qual concepção de desenvolvimento estamos falando – incluyente e sustentável? Ou crescimento e/ou desenvolvimento excludente? Assim, torna-se indispensável o que diz Gehl (2015): “é preciso priorizar o planejamento urbano, humanista e cuidadoso, de modo a acomodar as pessoas que usam o espaço urbano”.

Assim, encerramos essa formação com o desejo de que você possa, na atuação profissional, ter a capacidade de pensar criticamente sobre os instrumentos de gestão, fazendo o uso racional destes; também, no exercício da cidadania, que possa atuar na gestão democrática da sua cidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Sérgio. Externalidades. Teoria Microeconômica II. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4109135/mod_resource/content/1/Externalidades%20-%20Aula_1.pdf. Acesso em: 13 set. 2019.

ALONSO, Luiza. Gestão social. Observatório IPEA de gestão do conhecimento. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/observatorio/palavra-de-especialista/108-luiza-alonso/136-gestao-social>. Acesso em: 08 set. 2019.

ALVES, Giovanni. *Trabalho e mundialização do capital: a nova degradação do trabalho na era da globalização*. Londrina, PR: Praxis, 1999.

AMORIM, Simone; BOULLOSA Rosana F. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. Disponível em: <http://www.unama.br/seer/index.php/aos/index>. Acesso em: 13 set. 2019.

ANDRADE, Jackeline; VALADÃO, Amantino de José de Arimatéia Dias. Análise da instrumentação da ação pública a partir da teoria do ator-rede: tecnologia social e a educação no campo em Rondônia. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n3/1982-3134-rap-51-03-00407.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

BARREIROS, Mário. Instrumentos de gestão municipal síntese. Disponível em: https://www.barreiros.arq.br/textos/Instrumentos_gestao.pdf. Acesso em: 15 set. 2019.

BARRETO, João Marcelo. *Introdução à Administração*. Salvador: UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis, Superintendência de Educação a Distância, 2017.

BOEIRA, Sérgio Luís; SANTOS, Adriana Clara Bogo dos; SANTOS, Alini Giseli dos. Estatuto da Cidade: aspectos epistemológicos, sociopolíticos e jurídicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 695-712, jan. 2009. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6706>. Acesso em: 22 set. 2019.

BOULLOSA, Rosanade Freitas (Org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.

BRASIL. Instrumentos de Planejamento. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/planejamento-ambiental-e-territorial-urbano/instrumentos-de-planejamento.html>. Acesso em: 15 set. 2019.

[gov.br/cidades-sustentaveis/planejamento-ambiental-e-territorial-urbano/instrumentos-de-planejamento.html](https://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/planejamento-ambiental-e-territorial-urbano/instrumentos-de-planejamento.html). Acesso em: 15 set. 2019.

_____. Estatuto da Cidade. Guia para Implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Gestão social: uma questão ainda em debate no século XXI. In: JUNQUEIRA, Antônio Prates *et al.* *Gestão social: mobilizações e conexões*. São Paulo: LCTE, 2012.

CANÇADO, Airton Cardoso. Gestão social. In: BOULLOSA, Rosanade Freitas (Org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 80-84.

CORREIA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2012.

CRISTALDO, Rômulo Carvalho; PEREIRA, Clara Marinho. A administração política e a gestão do modo de produção: processos gestoriais, da organização produtiva do trabalho até a economia-mundo capitalista. *Revista Brasileira de Administração Política*. v. 1, n. 1, p. 67-89, out. 2008.

FIGUEIREDO, Carolina Dantas de. A cidade distópica como construção utópica. *Revista ECO-Pós*, v. 4, p. 116-129, 2011. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/eco_pos/article/view/914. Acesso em: 21 set. 2019. doi:<https://doi.org/10.29146/eco-pos.v14i1.914>.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo Silva (Org.) *A Administração Política como Campo do Conhecimento*. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Fundação Escola de Administração UFBA, 2004. p. 1-20

_____. Definindo gestão social. In: SILVA JR, Jeová Torres *et al.* (Org.) *Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção*. Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social. Ceará: Universidade Federal do Ceará/Campus Cariri, 2008.

_____. Gestão social: Um Conceito em Construção. In: *IX Colóquio Internacional Sobre Poder Local - II Colóquio Internacional El Análisis De Las Organizaciones Y La Gestión Estratégica: Perspectivas Latinas*. Salvador-Bahia-Brasil, 16 a 18 de

junho de 2003.

_____. A Gestão social: entre a administração pública e o serviço social: um diálogo necessário. In: JUNQUEIRA, Antônio Prates *et al.* *Gestão social: mobilizações e conexões*. São Paulo: LCTE, 2012. p. 105-110

FISCHER, Tânia. Gestão social do desenvolvimento de territórios. *Rev. Psicol., Organ. Trab.*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 113-119, abr. 2012. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-66572012000100010&lng=pt&nrm=iso>. acesso em: 08 set. 2019.

GAVRILOFF, Ana Carolina Martins. *Instrumentos de gestão urbana e a evolução da ocupação em Curitiba: o caso da operação urbana consorciada linha verde*. 2013. 133 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná. Paraná, 2013. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31852/R%20-%20D%20-%20ANA%20CAROLINA%20MARTINS%20GAVRILOFF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

GEHL, Jan. *Cidades para pessoas*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. 7. ed. rev., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

ITESO - Instituto Tecnológico e de Estudos Superiores do Ocidente. *Gestão social*. Disponível em: <https://conceito.de/gestao-social>. Acesso em: 08 set. 2019.

KNOX, Paul. *Atlas das cidades*. São Paulo: Editora SENAC, 2016.

KRISHNA, Emilly. Distopia, você sabe o que é? Definição, conceitos e obras. Disponível em: <https://segredosdomundo.r7.com/distopia/>. Disponível em: 08 set. 2019.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>. Acesso em: 15 set. 2019.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.) *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTOS, Milton. O papel ativo da Geografia: um manifesto. *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano V, n.9, p. 103-109, jul./dez 2000. Disponível em: http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/09_7_santos.pdf. Acesso em: 11 jan. 2012.

SUBIRATI, Joan. Outra sociedade, outra democracia? In: JUNQUEIRA, Antônio Prates *et al.* *Gestão social: mobilizações e conexões*. São Paulo: LCTE, 2012.

SCHOMMER, Paula Chies; FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. *Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação*. In: SILVA JR, Jeová Torres *et al* (org.) *Gestão Social: práticas em debate, teorias em construção*. Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social. Ceará: Universidade Federal do Ceará/Campus Cariri, 2008.

Instrumentos de Gestão do Desenvolvimento Territorial

Essa componente tem por objetivo, de modo geral, apresentar os cenários e tendências na gestão contemporânea. De modo mais específico, busca apresentar a gestão social a partir da dimensão do desenvolvimento territorial. A partir dessa compreensão avançaremos para a apresentação do uso de tecnologias sociais na requalificação socioterritorial, o que inclui o uso de instrumentos de análise e gestão. Avaliaremos a instrumentação da ação pública como meio para orientar as relações entre a sociedade política (executivo- administrativo) e a sociedade civil (sujeitos administrados).



PROEXT
PRO-REITORIA DE EXTENSÃO



Escola de Administração
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

