

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL

**PROPOSTA DE PROGRAMA TERRITORIAL COM
ENFOQUE EM DESENVOLVIMENTO HUMANO: ESTUDO
DE CASO PARA A CIDADE DE CEILÂNDIA – DF**

MARCELO CARREIRO MATIAS

**ORIENTADOR: JOAQUIM JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO,
DR.**

MONOGRAFIA DE PROJETO FINAL EM TRANSPORTES

BRASÍLIA/DF: JULHO / 2017

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL E AMBIENTAL**

**PROPOSTA DE PROGRAMA TERRITORIAL COM
ENFOQUE EM DESENVOLVIMENTO HUMANO: ESTUDO
DE CASO PARA A CIDADE DE CEILÂNDIA – DF**

MARCELO CARREIRO MATIAS

**MONOGRAFIA DE PROJETO FINAL SUBMETIDA AO DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA
CIVIL E AMBIENTAL DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO PARTE DOS REQUISITOS
NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE BACHAREL EM ENGENHARIA CIVIL.**

APROVADA POR:

**Prof. JOAQUIM JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO, Dr. (UnB)
(ORIENTADOR)**

**Profa. YAEKO YAMASHITA, PhD. (UnB)
(EXAMINADOR INTERNO)**

**Prof. MARCOS THADEU QUEIROZ MAGALHÃES, Dr. (UnB)
(EXAMINADOR EXTERNO)**

DATA: BRASÍLIA/DF, 26 de JUNHO de 2017

FICHA CATALOGRÁFICA

MATIAS, MARCELO CARREIRO

Proposta de Programa Territorial com Enfoque em Desenvolvimento Humano: Estudo de Caso para a Cidade de Ceilândia – DF [Distrito Federal] 2017.

Xii, 142 p., 297 mm (ENC/FT/UnB, Bacharel, Engenharia Civil, 2017)

Monografia de Projeto Final - Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

1. Desenvolvimento Humano 2. Engenharia Territorial

3. Atividades Urbanas 4. Ceilândia – DF

I. ENC/FT/UnB II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MATIAS, M. C. (2017). Proposta de Programa Territorial com Enfoque em Desenvolvimento Humano: Estudo de caso para a Cidade de Ceilândia – DF. Monografia de Projeto Final, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 142 p.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Marcelo Carreiro Matias.

TÍTULO DA MONOGRAFIA DE PROJETO FINAL Proposta de Programa Territorial com Enfoque em Desenvolvimento Humano: Estudo de caso para a Cidade de Ceilândia – DF

GRAU / ANO: Bacharel em Engenharia Civil / 2017.

É concedida à Universidade de Brasília a permissão para reproduzir cópias desta monografia de Projeto Final e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta monografia de Projeto Final pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Marcelo Carreiro Matias

SHIS QI 25 CJ 07 CS 04

71660-270 – Brasília/DF - Brasil

AGRADECIMENTOS

O fechamento de uma grande etapa da vida nunca é mérito único de um indivíduo. A vida é um processo de encontros e desencontros, sucessos e fracassos, e alegrias e tristezas sempre compartilhados por pessoas especiais que nos cruzam o caminho, cada um à sua forma. A graduação, especialmente, é o resultado da participação de muitos na construção de um projeto de vida, resumindo todo um período de grandes aprendizados, experiências e amizades. E aqui venho agradecer às pessoas especiais que participaram deste processo e tornaram possível à realização deste grande sonho.

Primeiramente, agradeço a Deus pela incessante companhia durante esses anos, guiando-me sempre por Seus caminhos de fé, amor e alegria e mantendo-me forte para resistir às dificuldades da vida e ao mesmo tempo leve para viver suas alegrias. E sempre lembrando-me que a única razão de nossa passagem neste mundo é a vivência infinita do amor ao próximo.

Agradeço aos meus queridos pais Ryvo e Natália por estarem sempre presentes em minha vida, ensinando-me diariamente os valores e a ética que hoje fundamentam minha identidade e mostrando-me o caminho de uma vida reta, feliz, honesta e pautada na fé em Deus. Obrigado a vocês por sempre estarem ao meu lado onde quer que eu esteja, guiando meus passos como pais e também como grandes amigos.

Agradeço aos meus irmãos Gustavo e Jéssica e ao meu primo Vinícius por todo o companheirismo do dia-a-dia, as brincadeiras sem lugar ou hora, a diversão de ser ao mesmo tempo adulto e criança e o carinho e amor que tornam minha vida tão mais engraçada e feliz.

Agradeço a toda a minha família, em especial às minhas avós Maria Percília, Abadia e Aparecida, queridas pessoas de grande amor e ternura e grandes exemplos para mim, e aos meus avôs José Pires e José Carreiro, exemplos dos quais guardo doces lembranças.

Agradeço aos meus amigos e companheiros de formação Bráulio Marques, Arthur Nobre, Bianca Fonseca, Vinícius Manfrini, José Maycon, Pedro Ivo Pinheiro, Raíssa Dias, Gabriella Valentim, Matheus Guedes e Camilla Almeida por tornarem a vida de UnB ainda mais prazerosa, por compartilharem comigo tantos conhecimentos e por me darem amizades que com certeza levarei para a vida inteira.

Agradeço aos meus queridos companheiros da catequese Rafael Tannure, Júlia Verdade, Sofia Martins, Débora Cardoso, Humberto Cardoso e Letícia Amaral, amigos de

fé que comigo compartilham o dever e a vocação de levar Deus às pessoas e a indescritível felicidade de ser cristão.

Agradeço às minhas amigas de longa data Nina Valente, Ana Paula Borges e Thaina Pala por participarem a tanto tempo da minha vida e sempre cultivarem comigo essas amigas, e por sempre toparem as ideias e os programas mais loucos que aparecem na minha cabeça.

Agradeço aos meus queridos professores Yaeko Yamashita e Joaquim Aragão por acreditarem em mim desde o início, sempre abertos e dispostos a me ensinar com seu grande conhecimento, e também por não serem somente professores, mas também educadores, mostrando a mim os passos para alcançar meus sonhos e me conscientizando do poder de grande transformação social que a Engenharia possui.

“A pessoa humana define-se pela liberdade. Ser homem é ser livre. Coartar a liberdade é despersonalizar; suprimi-la desumaniza.”

(Francisco Sá Carneiro)

RESUMO

O Século XXI apresenta grandes mudanças em curso. O encerramento do paradigma da centralização estatal, a limitação de recursos públicos e a fragmentação das atividades econômicas exigem uma transformação social pautada na sustentabilidade fiscal, na integração de atividades econômicas e na criatividade do mercado. As cidades, como elementos vitais para a sociedade, são os necessários epicentros desta transformação, a ser alcançada por meio de uma revolução nas atividades urbanas. Segundo a Engenharia Territorial, esta revolução deve ocorrer por meio do tratamento das cidades como complexos inter-relacionados de atividades passíveis de se tornarem negócios, a serem assumidos por empresas submetidas a claros requisitos de retorno econômico e social. Um dos complexos urbanos de negócio é o desenvolvimento humano, ponto fulcral para um desenvolvimento econômico sustentado e que produza reais transformações na vida dos indivíduos. Para viabilizar a oferta privada de serviços do desenvolvimento humano – educação, saúde, cultura e lazer e esporte – é necessário que as mesmas sejam abordadas de forma integrada para permitir a real transformação empoderadora dos indivíduos, além da viabilidade financeira das atividades. Diante disso, esta pesquisa busca propor um modelo integrado de exploração privada das atividades de desenvolvimento humano e, em seguida, aplicar o resultado em Ceilândia – DF, baseando-se nos ensinamentos da Engenharia Territorial.

Palavras-chave: Desenvolvimento humano. Engenharia territorial. Atividades urbanas. Ceilândia – DF.

ABSTRACT

The 21st Century shows important changes in course. The end of state centralization paradigm, the limitation of public resources and the fragmentation of economic activities demand a social transformation focused on fiscal sustainability, economic integration and market creativity. Cities, as vital elements for society, are the necessary centers of such transformation, to be achieved through an urban revolution. According to Territorial Engineering, this revolution can happen considering cities as interrelated complexes to be run by companies subjected to requirements related to economic and social outcomes. One of the urban complexes is human development, that is essential for an economic sustainable development that produces concrete transformations on individual lives. To assure the feasibility of private supply of human development activities – education, healthcare, culture and leisure and sports – it is necessary to approach them in an integrated way to allow a real individual empowerment, besides financial viability. At that, this research aims to propose an integrated model of private exploration of human development activities and, after that, apply the model to the city of Ceilândia – DF, based on the theory of Territorial Engineering.

Keywords: Human development. Territorial engineering. Urban activities. Ceilândia – DF.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 2.1: Processo cíclico-espiralar multifásico do crescimento econômico (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012)..... | 23 |
| Figura 2.2: Componentes de cada uma das etapas do processo cíclico-espiralar multifásico do crescimento econômico (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012). | 23 |
| Figura 2.3: Brasil – Variação do Orçamento público (acima) e taxa de crescimento anual do PIB (abaixo) para o período 2001-2016. Fonte: site Trading Economics – Acesso em 04/12/16..... | 27 |
| Figura 2.4: Conjunto de projetos que definem o Programa Territorial (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012)..... | 27 |
| Figura 2.5: Orientações estratégicas do Programa Territorial (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012)..... | 28 |
| Figura 2.6: Relação entre a receita fiscal e os benefícios da Engenharia Territorial (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012). | 29 |
| Figura 2.7: Etapas de construção do programa territorial (ARAGÃO & YAMASHITA, 2016) | 31 |
| Figura 2.8: Estrutura da Operação Territorial Consorciada (OTC) (ARAGÃO & YAMASHITA, 2017b)..... | 33 |
| Figura 2.9: Funções da Empresa de Desenvolvimento Territorial (EDT) (ARAGÃO & YAMASHITA, 2017b)..... | 33 |
| Figura 3.1: Complexos e cadeias de negócios urbanos (ARAGÃO & YAMASHITA, 2016).39 | |
| Figura 4.1: Correlação entre crescimento de rendimento e IDH (esquerda) e IDH de não-rendimento (direita) (PNUD, 2010). | 45 |
| Figura 4.2: Taxa de atendimento escolar por país entre 1998 e 2001 (CDG, 2006)..... | 48 |
| Figura 4.3: Correlação entre expansão da educação e redução da desigualdade de renda em diversos países (esquerda) e correlação entre educação das mães e melhora da nutrição dos filhos (direita). (UNESCO, 2014) | 49 |
| Figura 4.4: Expectativa de vida e Produto Interno Bruto (PIB) para diversos países em 2002. Fonte: http://www.grida.no/graphicslib/detail/world-development-health-and-economy_bfd9 . Acesso em 02/12/2016. | 51 |
| Figura 4.5: Mortalidade materna em 2000 (OMS, 2005). A mortalidade é superior na América Latina, África e Sudeste Asiático, países concentradores de pobreza..... | 52 |
| Figura 4.6: Proporção de receitas fiscais no Brasil (OCDE, 2010)..... | 65 |
| Figura 4.7: Visão esquemática dos riscos de interface associados à visão fragmentada de cadeias de valor. As setas representam as atividades e a letra R representa riscos de interface. | 75 |
| Figura 5.1: Modelo genérico de uma cadeia de valor segundo Porter (1985). | 82 |
| Figura 5.2: Modelo de cadeia de valor de atividades do desenvolvimento humano..... | 83 |
| Figura 5.3: Cadeia de valor da Educação. | 87 |
| Figura 5.4: Cadeia de valor da Saúde..... | 88 |
| Figura 5.5: Cadeia de valor dos eventos. | 89 |
| Figura 5.6: Cadeia de valor de bares e restaurantes. | 90 |
| Figura 5.7: Cadeia de valor da arte e entretenimento..... | 91 |
| Figura 5.8: Cadeia de valor do esporte..... | 92 |
| Figura 5.9: Efeito da economia de escala (SZWARCFITER & DALCOL, 1997). | 93 |
| Figura 5.10: Diagrama exemplificativo do efeito de rede (WIKIPEDIA, 2017a) | 94 |
| Figura 5.11: Rede das atividades específicas. | 96 |
| Figura 5.12: Rede de atividades gerais..... | 97 |
| Figura 5.13: Complexos de negócio..... | 100 |

| | |
|---|-----|
| Figura 6.1: Áreas gerais de negócio da EDH. | 102 |
| Figura 6.2: Esquematização da estrutura da EDH. | 104 |
| Figura 6.3: Componentes do modelo de negócios (OSTERWALDER & PIGNEUR, 2010). | 105 |
| Figura 6.4: O <i>Canvas</i> do modelo de negócio (OSTERWALDER & PIGNEUR, 2010) | 107 |
| Figura 6.5: Modelo de negócios da EDH. | 108 |
| Figura 6.6: Fluxograma do funcionamento do programa territorial, centrado na EDH e nas empresas da cadeia de DH. | 109 |
| Figura 6.7: Hierarquia de programas territoriais. | 111 |
| Figura 7.1: Localização de Ceilândia em Brasília (OPENSTREET MAP, 2017) | 113 |
| Figura 7.2: Setores de Ceilândia (WIKIMAPIA, 2017)..... | 114 |
| Figura 7.3: População de Ceilândia segundo grupos de idade (PDAD, 2015). | 115 |
| Figura 7.4: População com escolaridade superior – DF (PDAD, 2015). | 117 |
| Figura 7.5: Renda domiciliar média mensal por RA – DF – 2015 (PDAD, 2015). | 120 |
| Figura 7.6: Infraestrutura do Colégio Mackenzie Brasília, situado no Lago Sul – Brasília (GDF, 2017). | 122 |
| Figura 7.7: Estrutura de atores isolada (acima) e em rede (abaixo), demonstrando os ganhos de eficiência das redes. | 123 |
| Figura 7.8: Representação esquemática da estruturação espacial de um programa de desenvolvimento humano. | 124 |
| Figura 7.9: Instituições de desenvolvimento humano em Ceilândia (escala 1:72400). | 126 |
| Figura 7.10: Principais redes de mobilidade e comunicação (escala 1:36360). | 128 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 4.1: Fontes de discrepância entre a renda e o bem estar individual (SEN, 2010). | 44 |
| Quadro 4.2: As liberdades instrumentais em Amartya Sen (PINHEIRO, 2012) | 46 |
| Quadro 4.3: Princípios morais e práticos de algumas atividades públicas (BRASIL, 1990; BRASIL, 1988). | 62 |
| Quadro 4.5: Taxonomia de bens (HEADE, 1962; PESTON, 1972) | 71 |
| Quadro 4.6: Principais falhas de mercado e soluções relacionadas às atividades do desenvolvimento humano. | 80 |
| Quadro 6.1: Descrição dos setores estratégicos e parceiros da EDH. | 104 |
| Quadro 7.1: Principais atores privados do desenvolvimento humano em Ceilândia divididos segundo os complexos de negócio. | 121 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 4.1: Bens culturais: exportações por grupo econômico em 2005 (UNCTAD, 2008). . | 55 |
| Tabela 4.2: Valor econômico da construção de uma carreira de atriz. | 59 |
| Tabela 7.1: População segundo grupos de idade – Ceilândia-DF – 2015 (PDAD, 2015). | 115 |
| Tabela 7.2: População segundo o nível de escolaridade – Ceilândia-DF – 2015 (PDAD, 2015). | 116 |
| Tabela 7.3: Mobilização social de moradores com filhos e enteados em escolas públicas – Ceilândia-DF – 2015 (PDAD, 2015). | 117 |
| Tabela 7.4: Participação social dos moradores – Ceilândia-DF – 2015 (PDAD, 2015). | 118 |
| Tabela 7.5: Serviços de comunicação utilizados – Ceilândia-DF – 2015 (PDAD, 2015). | 118 |
| Tabela 7.6: Ocupação laboral – Ceilândia-DF – 2015 (PDAD, 2015). | 119 |

Tabela 7.7: Rendimento individual médio mensal do responsável pelo domicílio – Ceilândia-DF – 2015 (PDAD, 2015). 119

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|--------|---|
| ARIS | Área de Regularização de Interesse Social |
| BDT | Banco de Desenvolvimento Territorial |
| CCDP | Contrato Condicionado de Desenvolvimento Pessoal |
| CDH | Centro de Desenvolvimento Humano |
| CDP | Contrato de Desenvolvimento Pessoal |
| CEPAC | Certificado de Potencial Adicional de Construção |
| DF | Distrito Federal |
| EDT | Empresa de Desenvolvimento Territorial |
| EDH | Empresa de Desenvolvimento Humano |
| EDU-CN | Empresa de Desenvolvimento Urbano da Cidade Nova |
| HRC | Hospital Regional de Ceilândia |
| OSCIPI | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público |
| ONG | Organização Não Governamental |
| OUC | Operação Urbana Consorciada |
| PDAD | Pesquisa Distrital de Amostras por Domicílio |
| P&D | Pesquisa e Desenvolvimento |
| PPP | Parceira Público-Privada |
| UPA | Unidade de Pronto Atendimento |

SUMÁRIO

| Capítulo | Página |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 14 |
| 1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS..... | 14 |
| 1.2 JUSTIFICATIVA..... | 17 |
| 1.3 PROBLEMÁTICA..... | 18 |
| 1.4 HIPÓTESE..... | 18 |
| 1.5 PROPOSTA | 19 |
| 1.6 OBJETIVO GERAL | 19 |
| 1.7 METODOLOGIA DE PESQUISA..... | 20 |
| 1.8 ESTRUTURAÇÃO..... | 20 |
| 2. A ENGENHARIA TERRITORIAL..... | 22 |
| 2.1 UMA NOVA VISÃO SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO | 22 |
| 2.2 A SUSTENTABILIDADE FISCAL E A CRISE DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS..... | 25 |
| 2.3 OS PROGRAMAS TERRITORIAIS | 27 |
| 2.3.1 Definição e Elementos Básicos | 27 |
| 2.3.2 Construção..... | 30 |
| 2.4 A OPERAÇÃO TERRITORIAL CONSORCIADA E A EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL | 31 |
| 3. AS CIDADES | 34 |
| 3.1 ENTRE FIXOS E FLUXOS | 34 |
| 3.1.1 Fixos..... | 35 |
| 3.1.2 Fluxos..... | 37 |
| 3.2 AS INICIATIVAS URBANAS DA ENGENHARIA TERRITORIAL | 38 |
| 3.2.1 A Iniciativa Cidades Novas..... | 38 |
| 3.2.2 O Programa Nossa Cidade | 40 |
| 4. O SETOR DE DESENVOLVIMENTO HUMANO | 44 |
| 4.1 O PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO | 44 |
| 4.2 AS ATIVIDADES DO SETOR E SUAS INTERRELAÇÕES COM O DESENVOLVIMENTO HUMANO..... | 48 |
| 4.2.1 A Educação e o Desenvolvimento | 48 |
| 4.2.2 A Saúde e o Desenvolvimento | 51 |
| 4.2.3 A Cultura e o Desenvolvimento..... | 52 |
| 4.2.4 O Esporte e o Desenvolvimento..... | 55 |
| 4.3 O SETOR DE DESENVOLVIMENTO HUMANO COMO NEGÓCIO | 56 |
| 4.3.1 O valor econômico do Desenvolvimento Humano | 57 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 4.3.2 | Os bens meritórios e a discussão sobre o desenvolvimento humano como negócio | 60 |
| 4.3.3 | Falhas de Governo e as ineficiências da máquina administrativa | 65 |
| 4.3.4 | Falhas de Mercado e possíveis soluções | 68 |
| 4.3.5 | As falhas de mercado aplicadas ao desenvolvimento humano | 74 |
| 5. | AS OPORTUNIDADES DE NEGÓCIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO | 81 |
| 5.1 | AS CADEIAS DE VALOR | 82 |
| 5.1.1 | Cadeia de valor: definição e estrutura geral | 82 |
| 5.1.2 | Metodologia de construção | 82 |
| 5.1.3 | Educação | 85 |
| 5.1.4 | Saúde | 85 |
| 5.1.5 | Cultura e lazer | 86 |
| 5.1.6 | Esporte | 86 |
| 5.2 | OS COMPLEXOS DE NEGÓCIO | 93 |
| 5.2.1 | As Economias de integração | 93 |
| 5.2.2 | As economias de integração nas cadeias de valor do desenvolvimento humano | 94 |
| 5.2.3 | Definição dos complexos de negócio | 99 |
| 6. | A EDH - EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO | 101 |
| 6.1 | ÁREAS DE NEGÓCIO E RECEITAS | 101 |
| 6.2 | ESTRUTURAÇÃO INTERNA | 103 |
| 6.3 | MODELO DE NEGÓCIO DA EDH | 104 |
| 6.4 | A EDH NO CONTEXTO DA CIDADE NOVA | 110 |
| 7. | ESTUDO DE CASO: A CIDADE DE CEILÂNDIA – DF | 112 |
| 7.1 | CEILÂNDIA: ASPECTOS GERAIS | 112 |
| 7.2 | ATIVIDADES E ATORES EXISTENTES | 120 |
| 7.3 | ESTRUTURAÇÃO ESPACIAL | 122 |
| 7.3.1 | Definidores gerais | 122 |
| 7.3.2 | Proposta para Ceilândia | 125 |
| 8. | CONCLUSÃO | 130 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 134 |
| | APÊNDICE A | 142 |

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A urbanização é um fenômeno essencial na atual dinâmica social. O crescimento das cidades foi resultado da concentração de atividades econômicas, ou seja, bens, serviços, pessoas e infraestruturas, tornando as cidades centros econômicos. Mais do que economia, a transferência de parte significativa da população mundial para as cidades tornou a dinâmica social muito próxima à dinâmica urbana, o que permite dizer que hoje vive-se uma sociedade urbana (SANTOS, 2006).

Nesse contexto, a complexidade social reflete-se na complexidade do espaço urbano, uma vez que este materializa as tensões e uniões sociais no território. A diversidade de processos econômicos, urbanos, sociológicos, antropológicos e geográficos inerentes à cidade tornam mais complexa sua compreensão. Mais do que somente as funções, a própria cidade é um objeto de difícil definição, assumindo vários contornos segundo a perspectiva de análise (LEVEBVRE, 2008; FIORAVANTI, 2013). Mesmo complexa, porém, a compreensão da cidade é ponto fulcral para a proposição de intervenções urbanas adequadas.

A cidade pode ser entendida como um conjunto de fixos e fluxos. Os fluxos constituem as atividades urbanas e os fixos são as infraestruturas sobre as quais operam os fixos (SANTOS, 2006). A funcionalidade das cidades está na interligação entre os fixos e os fluxos, que funcionam em equilíbrio dinâmico, e para assegurá-la devem-se intervir tanto nos fixos quanto nos fluxos.

O crescimento explosivo das cidades nos últimos dois séculos foi responsável pela expansão das manchas urbanas e pelo aumento na demanda por serviços e infraestruturas urbanas, ou seja, tanto fixos quanto fluxos. A rapidez e magnitude da expansão urbana, porém, dificultaram a ação do poder público, tanto para prover os fixos quanto estruturar os fluxos. Esse panorama mantém-se na atualidade e permanece colocando em cheque a limitação dos recursos públicos para o atendimento das diversas necessidades urbanas (UNHABITAT, 2016).

Concomitantemente à limitação pública existe uma limitação privada no atendimento às necessidades urbanas. A incapacidade do mercado de prover diversos serviços tem em suas bases a ineficiência sistêmica, resultante da execução isolada de atividades relacionadas, e as falhas de mercado. A ineficiência sistêmica está ligada tanto à fragmentação interna dos setores privado e público quanto à fragmentação na interação entre eles.

Uma limitação relevante no contexto urbano é a limitação de investimentos. O poder público, ao assumir um número muito grande de atividades econômicas, não tem receitas suficientes para investir os valores necessários. Este contexto suscita a urgência de repensar fundamentalmente os investimentos e ações públicas e as relações entre o setor público e o setor privado com o objetivo de reduzir a fragmentação existente e permitir que novos atores participem da economia da cidade, inclusive em setores que atualmente apresentam restrições econômicas e sociais (ARAGÃO & YAMASHITA, 2013).

Nesse novo arranjo, o asseguramento dos interesses públicos deve se basear no crescimento econômico e na sustentabilidade fiscal dos empenhos públicos. Mais do que controlar e regular a atividade do setor privado, o setor público deve utilizar a criatividade e inovação do mercado a favor do incentivo ao crescimento. O crescimento gerado pela atividade privada gera multiplicadores fiscais suficientes para permitir a sustentabilidade fiscal pública (ARAGÃO & YAMASHITA, 2013).

A relação entre crescimento e multiplicadores fiscais é uma das facetas do *modus operandi* do crescimento econômico. O crescimento no capitalismo é caracterizado pela contínua acumulação de capital, no qual os atores econômicos mobilizam insumos e produzem, gerando efeitos multiplicadores, e o resultado é o empoderamento econômico e social dos atores, que reiniciam o processo de produção e assim fecham um ciclo contínuo. Assim, a sustentabilidade fiscal pública somente é possível em longo prazo com o funcionamento permanente do ciclo de crescimento (ARAGÃO & YAMASHITA, 2013).

Um ciclo permanente de crescimento é o objetivo de todas as economias do globo, porém sua viabilização é extremamente complexa. A continuidade do crescimento econômico é reflexo do acompanhamento da sociedade às novas formas de produção, e portanto somente uma sociedade que compreende as mudanças em contínuo curso consegue acompanhá-las. E isso ocorre por meio da criatividade, da inovação e do conhecimento.

Conectando estes três elementos, a Engenharia Territorial busca propor um novo modelo baseado na criatividade e na inovação do setor privado em conjunto com o poder planejador do setor público. O objetivo da ET é construir uma estrutura institucional que permita ao setor privado assumir diversas atividades econômicas, dando como contrapartida ganhos de crescimento econômico, medidos por indicadores de desempenho, como ganhos fiscais, empregos, criação de novas empresas e povoamento de regiões (ARAGÃO & YAMASHITA, 2017).

Para alcançar metas tão auspiciosas, a ET explora a intersectorialidade entre as atividades econômicas. A palavra chave da ET é a integração, seja em relação a atores, atividades, espaços ou infraestruturas. E para permitir essa integração, a ET propõe uma estrutura institucional empresarial inovadora.

No caso das cidades, essa estrutura institucional ocorre por meio de empresas assumindo vários setores de atividades urbanas e submetidas a uma concessão por desempenho econômico, na qual o crescimento econômico é o resultado esperado e condicional para o funcionamento da concessão. Nessa perspectiva, a cidade constitui um sistema de vários complexos de negócios inter-relacionados (ARAGÃO & YAMASHITA, 2017).

Sendo aplicável a cidades em geral, o programa tem como alvo principalmente as novas cidades, que são construídas em vazios territoriais com o objetivo de ocupação e integração do território. Assim, a estrutura é denominada, pelos seus autores, de Iniciativa Cidades Novas (ARAGÃO & YAMASHITA, 2017). Complementar a essa iniciativa é o Programa Cidade Nossa, que busca assegurar a qualidade do espaço urbano para áreas pobres e periféricas, por meio da renovação urbana e do empreendedorismo popular. A Cidade Nossa é o objetivo de assegurar a todas as classes sociais o pleno Direito à Cidade defendido por Lefebvre (2008).

Um dos complexos de atividades urbanas presentes no Programa Novas Cidades é o setor de desenvolvimento humano. Este setor é o setor chave do desenvolvimento. É a partir dele que surge toda a criatividade, inovação e conhecimentos necessários para uma contínua transformação social, e é ele que constrói uma ponte entre esta transformação social e o indivíduo. Ou seja, esta transformação social altera efetivamente as condições de vida do indivíduo quando este tem uma expansão de suas oportunidades, de modo que seja possível que ele possa escolher realizar aquilo que, segundo a sua visão, lhe traz valor. É esta revolução no pensamento do desenvolvimento humano que está contida na Teoria das Capacidades de Amartya Sen (2010).

Observa-se em escala global que os serviços de desenvolvimento humano, a saber educação, saúde, cultura e esporte estão em descompasso com as necessidades sociais e exigem uma grande remodelação (BARBOSA et al., 2014). Esta remodelação é complexa e apresenta várias barreiras, sendo uma importante barreira a insolvência fiscal. Para contornar essas barreiras e aumentar a qualidade dos serviços de desenvolvimento humano, torna-se necessária a integração de suas atividades em uma visão abrangente.

Assim, por exemplo, a educação é muito mais do que o ambiente escolar (CALEIRO, s/d). A educação é um processo social contínuo que abrange diversas atividades do dia a dia de um indivíduo. Ela abrange mídia, política, cultura, saúde, lazer, meio ambiente. Desconsiderando essas atividades, a educação aparenta ser insolvente fiscalmente, com altos custos e baixos retornos. Desconsiderando também os ganhos produtivos e pessoais da educação, ela é vista como gasto e não como investimento. Porém, isso ocorre exatamente porque ela não está sendo observada em sua totalidade. A oferta da educação deve ser, desde o início, integrada a tudo o que consome e o que ela gera como resultados.

Com o objetivo de realizar uma total remodelação no sistema vigente de atividades de desenvolvimento humano, tendo como base o Direito à Cidade, o crescimento econômico, a sustentabilidade fiscal e a plena concorrência de mercado, este trabalho propõe construir, utilizando as ferramentas da Engenharia Territorial, um Programa Territorial focado nas atividades de desenvolvimento humano. Após sua construção geral, propõe-se aplicá-lo, a título de estudo de caso, para a cidade de Ceilândia – DF.

1.2 JUSTIFICATIVA

A proposta de um novo modelo de prestação de serviços do desenvolvimento tem relevância no atual contexto de esgotamento da capacidade pública de investimento e da emergência de uma nova ordem do capitalismo que flexibiliza as relações de trabalho e desconcentra o capital, formando grandes redes de produção.

Especificamente quanto ao desenvolvimento humano, o atual modo de oferta dos serviços é fragmentado. A incompreensão sobre as inter-relações entre as atividades de educação, saúde, cultura e lazer e esporte, vistas de forma desconexa, leva a um empobrecimento geral do setor com impactos negativos sobre a igualdade social, a oferta de oportunidades pessoais, o desenvolvimento pessoal e o crescimento e desenvolvimento econômico.

Nas cidades contemporâneas, a desigualdade social desencadeia um processo espacial de segregação, na qual as classes se apropriam de modo distinto da oferta da cidade e de suas infraestruturas, com reflexos na desigualdade socioespacial. Embora as cidades como um todo sofram com a deterioração do espaço urbano, a configuração urbana segregada reforça a baixa qualidade urbana em áreas pobres e periféricas.

A falta de oportunidades é uma característica de Ceilândia, porém é perpetuada por uma constante omissão do poder público. A responsabilidade pública das atividades de desenvolvimento humano resulta, assim, na ineficiência do setor de desenvolvimento humano como um todo. O ciclo é vicioso, pois a ineficiência do setor impede o empoderamento físico, político e social da população, colocando-a em posição contínua de exclusão e enfraquecendo sua relevância política para a alteração da situação em vigor. Desse modo, o estudo de caso para Ceilândia tem relevância no sentido de alterar esse quadro e permitir o empoderamento econômico, social e político da população.

1.3 PROBLEMÁTICA

Muitos desafios são inerentes à construção de programas territoriais. A complexidade econômica e institucional do programa exige um estudo econômico profundo e a compreensão do papel da atividade econômica em questão para o desenvolvimento econômico.

No programa territorial proposto por este trabalho, podem-se delinear alguns problemas específicos. O setor de desenvolvimento é composto pelas atividades de educação, saúde, esporte e cultura e lazer, cujo retorno financeiro depende de altas mensalidades e taxas cobradas diretamente sobre os usuários. Assim, pode-se colocar como desafio a seguinte questão: Como reorganizar as cadeias do desenvolvimento humano de forma que o usuário tenha capacidade de pagamento, considerando usuários de classe baixa e média em Ceilândia, inclusive para atividades sem retorno atrativo?

No lado da oferta, a questão está em um dos pilares do programa territorial proposto: a oferta plenamente comercial. Como desenhar o setor de desenvolvimento humano para que este seja ofertado de forma plenamente comercial? Em relação ao empreendedorismo popular, como criar uma estrutura institucional que leve oportunidades à população para empreender no desenvolvimento humano?

Por fim, resta o desafio espacial do programa territorial. Como organizar espacialmente as atividades na área de influência? Como realizar, em conjunto com a reorganização do setor de desenvolvimento humano, uma reorganização urbana? Essas são algumas questões que esta pesquisa busca responder.

1.4 HIPÓTESE

O programa territorial com enfoque em desenvolvimento humano permitirá reorganizar as atividades de desenvolvimento humano tornando-as mais integradas, produtivas e

financeiramente sustentáveis e isto se espelhará no empoderamento da população e na dinamização econômica.

1.5 PROPOSTA

A proposta deste trabalho é elaborar um programa territorial com enfoque em desenvolvimento humano para a cidade de Ceilândia – DF, que surge como ferramenta para reestruturar as atividades do setor de desenvolvimento humano e concretizar sua implantação.

O programa territorial é um conjunto de iniciativas públicas e privadas em determinado território que contém investimento em pacotes de projetos com objetos complementares entre si. A sinergia produzida gera uma eficiência sistêmica com impacto positivo sobre o desenvolvimento econômico. Na base do programa territorial, está uma compreensão integrada das atividades de desenvolvimento humano e o foco em empreendedorismo popular. A compreensão integrada pode ser alcançada por meio da análise de cadeias de valor.

O resultado do programa territorial é a construção de sua organização institucional, que define as funções dos atores na cadeia e suas metas de desempenho, e o modelo de negócio da Empresa de Desenvolvimento Territorial. Aplicando o resultado em Ceilândia como estudo de caso, buscam-se definir os principais atores que podem participar do programa e definir sua estruturação espacial.

A proposta é ambiciosa, considerando a complexidade do objeto de estudo, e não pretende de forma alguma abordar de modo profundo as mudanças necessárias para o desenvolvimento humano. As atividades que estão envolvidas no desenvolvimento humano são resultado de mecanismos profundos da sociedade, e sua remodelação somente pode ser feita mediante uma grande transformação social. Considerando a proposta da Engenharia Territorial de propor uma nova forma de concessão baseada no mercado, outras questões profundas do funcionamento da sociedade vem à tona. Portanto, a relevância da proposta está na sinalização de novos rumos possíveis, colocando-os em debate, e em uma provocação quanto à necessidade de adaptações aos novos tempos do século XXI.

1.6 OBJETIVO GERAL

Proposta de um programa territorial com enfoque em desenvolvimento humano para a cidade de Ceilândia – DF que possibilite a reestruturação das atividades de desenvolvimento humano fundada na eficiência sistêmica, no setor privado e no empreendedorismo popular.

1.7 METODOLOGIA DE PESQUISA

- Levantamento bibliográfico relativo à engenharia territorial, às cidades e ao setor de desenvolvimento humano;
- Estudo teórico sobre o desenvolvimento humano como negócio;
- Construção das cadeias de valor pertencentes às atividades de desenvolvimento humano e identificação de suas inter-relações;
- Reorganização das cadeias de valor em áreas de negócio;
- Construção da estrutura e do modelo de negócio da EDH – Empresa de Desenvolvimento Humano, que irá coordenar o programa territorial;
- Levantamento dos principais problemas, potenciais e agentes de Ceilândia relacionados ao setor de desenvolvimento humano;
- Organização espacial das intervenções de infraestrutura do programa territorial em Ceilândia.

1.8 ESTRUTURAÇÃO

O trabalho será estruturado em sete capítulos. Este primeiro capítulo, a introdução, aborda as considerações iniciais sobre o tema e a definição de elementos basilares do método científico.

O segundo capítulo introduz o tema da Engenharia Territorial, que é o método de construção dos Programas Territoriais. Abordam-se os fundamentos dessa nova abordagem: a nova visão de crescimento econômico, a sustentabilidade fiscal e a crise dos investimentos públicos. Em seguida, analisa-se o conceito de programa territorial e sua construção prática, por meio da Operação Territorial Consorciada e da Empresa de Desenvolvimento Territorial.

O terceiro capítulo analisa as cidades e os seus elementos constituintes, procurando entender a dinâmica urbana e delimitar classificações práticas do sistema de elementos das cidades. Define-se a posição do setor de desenvolvimento humano nessa dinâmica e a contribuição existente da Engenharia Territorial por meio da Iniciativa Cidades Novas e do Programa Nossa Cidade.

O quarto capítulo aborda o setor de desenvolvimento humano, composto pelas atividades de educação, saúde, esporte e cultura e lazer. Parte-se da discussão sobre o paradigma

do desenvolvimento para contextualizar a importância do desenvolvimento humano como motor de transformações sociais. Abordam-se cada uma das atividades do setor procurando demonstrar como impactam positivamente o desenvolvimento humano. Em seguida, analisam-se a motivação e os desafios relativos à perspectiva de desenvolvimento humano como negócio, incluindo seu valor econômico, sua classificação como bem meritório e as falhas de governo e de mercado.

O quinto capítulo explora as cadeias de valor das atividades do desenvolvimento humano – educação, saúde, esporte e cultura e lazer – e propõe a sua nova reorganização em complexos de negócio. Para tanto, definem-se as inter-relações entre as cadeias e suas principais oportunidades de economias de integração (escala, escopo e redes).

O sexto capítulo trata da concepção da Empresa de Desenvolvimento Humano – EDH, a instituição coordenadora do programa territorial. Definem-se suas áreas de negócio, receitas, estruturação interna, levando à construção do modelo de negócio. Por fim, é explorada a função da EDH no contexto mais abrangente da Iniciativa Novas Cidades, que inclui outros setores urbanos.

O sétimo capítulo apresenta uma aplicação do programa territorial desenvolvido para Ceilândia – DF. Um diagnóstico geral da cidade é apresentado, apontando suas necessidades relativas ao desenvolvimento humano e em seguida realiza-se o levantamento dos atores e sua organização segundo os complexos de negócio definidos no Capítulo 5. Por fim, delineiam-se os definidores gerais da estruturação espacial para qualquer programa de desenvolvimento humano e esses definidores são aplicados em Ceilândia, gerando o desenho dos CDHs – Centros de Desenvolvimento Humano.

2. A ENGENHARIA TERRITORIAL

2.1 UMA NOVA VISÃO SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO

A variabilidade das forças que produzem o crescimento econômico e a sua relação intrincada com o desenvolvimento geram muitas discussões. A definição tradicional de crescimento é um processo de mudanças de caráter predominantemente quantitativo, já que o crescimento mede a soma de todos os serviços realizados e bens produzidos por uma nação. Ou seja, o crescimento econômico é o aumento da capacidade produtiva e da produção de uma economia (SIENDENBERG, 2006). Em um viés puramente quantitativo, define-se o crescimento econômico como o crescimento contínuo da renda per capita ao longo do tempo (VASCONCELLOS, 2000).

Críticas recorrentes surgem sobre a visão estritamente quantitativa do crescimento econômico. De fato, o crescimento da produção não está necessariamente ligado ao crescimento da renda per capita e a renda per capita é uma média do total de riqueza acumulada, que é diferentemente distribuída entre as camadas da sociedade (HAQ, 2003). Além disso, o desenvolvimento possui dimensões não diretamente econômicas, como a sustentabilidade ambiental, o desenvolvimento humano e a qualidade de vida (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012).

Entretanto, é possível construir um desenvolvimento duradouro sem o crescimento econômico? A curto prazo, as riquezas do crescimento não resultam necessariamente em desenvolvimento espontâneo, porém a longo prazo a continuidade do crescimento exige a contínua transformação da sociedade e dos processos produtivos, que está intimamente ligada ao desenvolvimento (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012). A acumulação de riquezas resultante do crescimento permite maiores investimentos que se dão não somente em infraestruturas, mas na sustentação de atividades basilares para o desenvolvimento, como as atividades de desenvolvimento humano – educação, saúde, cultura e esporte, além de funções estatais, como segurança e justiça (ARAGÃO & YAMASHITA, 2016).

Portanto, apesar de não ser o único componente do desenvolvimento, o crescimento é um fator essencial para a sua concretização. Dada essa relação, a ideia cíclica atribuída ao desenvolvimento é também necessariamente aplicada ao crescimento, na qual subciclos multifásicos, interagindo com fatores sociais, espaciais e temporais se repetem para gerar

crescimento contínuo. Esse modelo, proposto e explicado por Aragão e Yamashita (2012) é denominado processo cíclico-espiral multifásico (Figura 2.1).

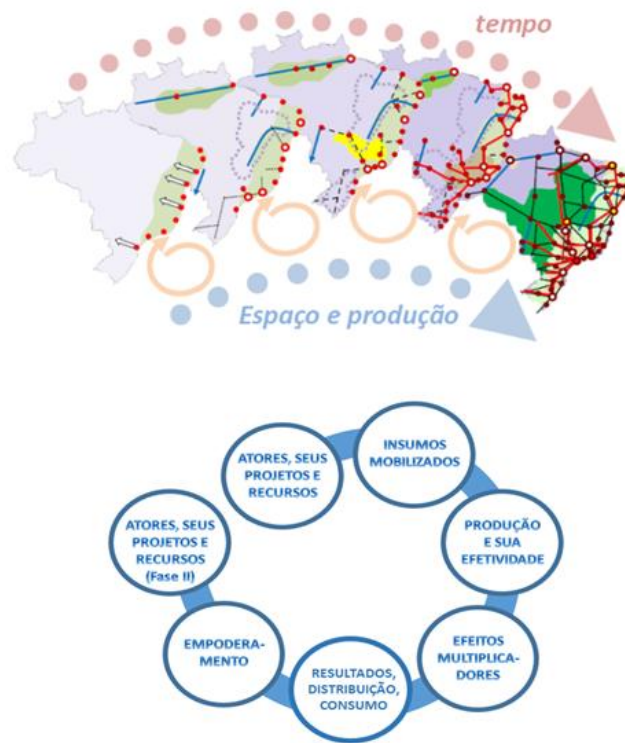


Figura 2.1: Processo cíclico-espiral multifásico do crescimento econômico (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012).

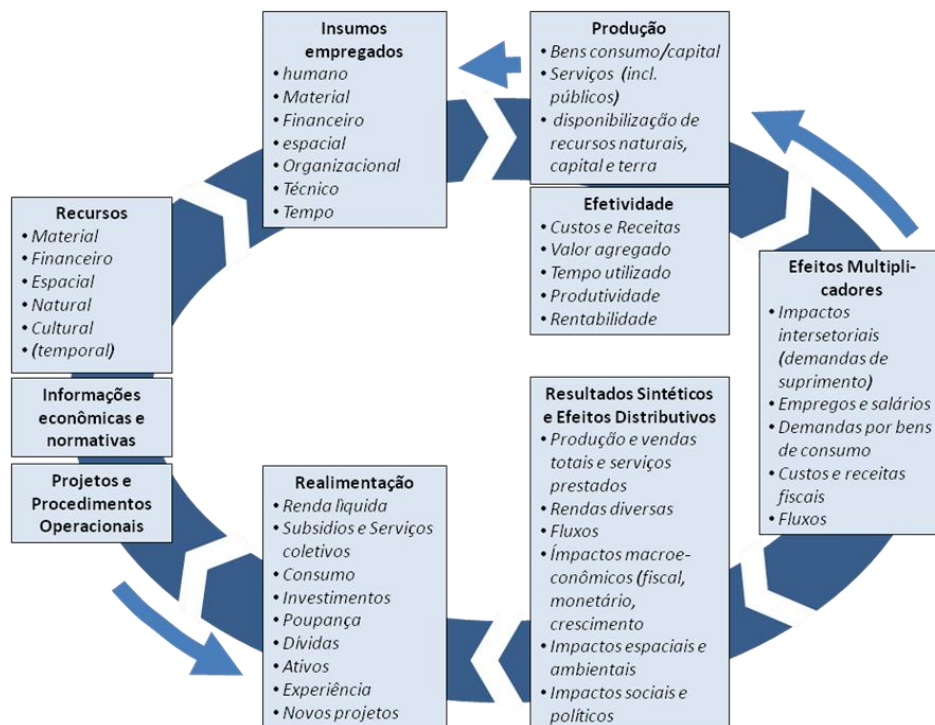


Figura 2.2: Componentes de cada uma das etapas do processo cíclico-espiral multifásico do crescimento econômico (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012).

O processo se inicia com os atores e os recursos a eles disponíveis, tanto a nível material quanto intelectual (Figura 2.2). De posse de recursos e projetos, os atores definem, por meio de informações econômicas e normativas, ações e procedimentos para iniciar seus processos de produção. A produção, partindo dos insumos necessários, gera valores de uso diverso, como bens de produção, de capital e de consumo, serviços, disponibilização de capital etc.

A produção se processa sobre a competição do mercado, que exige efetividade nos processos produtivos, isto é, a otimização do valor agregado, do tempo utilizado, da produtividade e da rentabilidade individual de cada unidade de produção. Os produtos resultantes têm impacto sobre diversos atores econômicos, tanto aqueles que participam do mesmo processo de produção quanto aqueles que participam de outros processos.

A expansão dos impactos produtivos por todo o sistema econômico é resultado dos seus efeitos multiplicadores. Um desses efeitos é a dinâmica setorial da economia, na qual a etapa produtiva em questão conecta demandas de suprimento a montante e o consumo a jusante. Outros efeitos são a geração de renda e emprego, o crescimento da demanda por bens de consumo exógenos à cadeia em estudo, a geração de receitas públicas e a geração de fluxos de bens e pessoas.

O resultado do processo produtivo é a acumulação e distribuição do capital entre os atores participantes, o Estado e a sociedade. As rendas e fluxos gerados se somam aos impactos macroeconômicos, espaciais e ambientais e aos impactos nas relações sociais e de poder. Esse conjunto de mudanças alimenta a primeira etapa do ciclo, já que aumenta a renda líquida das famílias e do Estado, eleva o consumo, os investimentos e a poupança, e leva a um empoderamento físico, social e político dos atores e de outros elementos da sociedade.

A linearidade do processo é uma simplificação, visto que as etapas se relacionam mutuamente em outros efeitos oblíquos. Nesse sentido, etapas sucessivas influenciam etapas precedentes e etapas não imediatas, gerando fluxos em sentido contrário. Por exemplo, a construção de fluxos espaciais presente na etapa de multiplicadores pode ser imposta pela construção de um eixo de transportes, que impacta, em sentido contrário, a oferta de insumos, por meio da facilitação do deslocamento de cargas e pessoas.

2.2 A SUSTENTABILIDADE FISCAL E A CRISE DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

É consensual na literatura (SUPRANI, 2012; REIS, 2008; HIRSCHMAN, 1958) a importância do investimento público para o desenvolvimento. A diferença entre o investimento público e privado reside no fato de que o investimento público gera externalidades não captadas pelos retornos fiscais diretos e indiretos. Além disso, a economia é repleta de falhas de mercado, nas quais a ação livre dos agentes econômicos é incapaz de fornecer a produção de um bem ou serviço que reflitam os reais custos e benefícios para a sociedade, como no caso de bens públicos, externalidades, monopólios naturais e infraestruturas de alto custo. O investimento público assume, então, a produção desses bens (MORAIS, 2007).

A alocação de capital público para a produção de bens e serviços de interesse social é naturalmente relacionada ao desenvolvimento econômico. Diversos estudos demonstram a elasticidade positiva entre o investimento público e variáveis de crescimento, como a produtividade do setor privado (ASCHAUER, 1989), elevação da renda (EASTERLY & RABELO, 1993), e desenvolvimento de infraestruturas (LU, 1996).

Dois desafios então se apresentam. Primeiramente, o investimento público é autônomo, isto é, depende em maior medida de variáveis menos dependentes do nível de atividade econômica, principalmente variáveis políticas. Observa Medeiros (2007, p. 11):

Não sendo uma despesa constitucional, nem uma transferência obrigatória, nem regulado por uma relação contratual, as despesas de investimento variam segundo as prioridades macroeconômicas e a estrutura de interesses dominantes na economia, assumindo, portanto, uma dimensão política. Este aspecto é muito importante para o entendimento das conexões entre crescimento econômico e investimento público.

Assim, a postura das políticas econômicas em relação aos investimentos públicos depende dos interesses políticos e da vertente econômica das políticas de governo (REIS, 2008).

A segunda questão é o endividamento público. Teoricamente, o endividamento público tem a função de ampliar a capacidade de financiamento das demandas do Estado, sendo derivado da necessidade de executar despesas superiores à sua receita. Existem três restrições relevantes ao endividamento público: o financiamento do mercado, a inflação e as limitações institucionais, estas últimas originadas no controle público dos gastos.

O limiar da execução responsável do endividamento público é tênue e sua efetividade está necessariamente condicionada ao crescimento. O investimento público induz o

crescimento, porém o crescimento também aumenta o investimento público. Sem crescimento contínuo, o investimento público diminui e a longo prazo o endividamento não tem capacidade de sustentar a economia, tendo inclusive efeitos adversos, como observado no parágrafo anterior.

A crise do modelo econômico fundado no investimento público foi evidenciada pelo esgotamento do Keynesianismo e pelo desmonte do Estado de Bem Estar Social na década de 70, consequência de um excesso de demandas democráticas geradoras de um Estado cada vez mais extenso, pesado e oneroso (FIORI, 2012). Na atualidade, diversos governos com centralização excessiva de responsabilidades têm passado por crises de investimento público, como é o caso do Brasil. A onda de crescimento observada a partir dos anos 2000 gerada pela valorização das commodities e pela expansão do crédito não foi acompanhada por mudanças estruturais na economia, por isso o crescimento sofreu forte desaceleração, acompanhado pelo aumento do déficit das contas públicas (Figura 2.3).

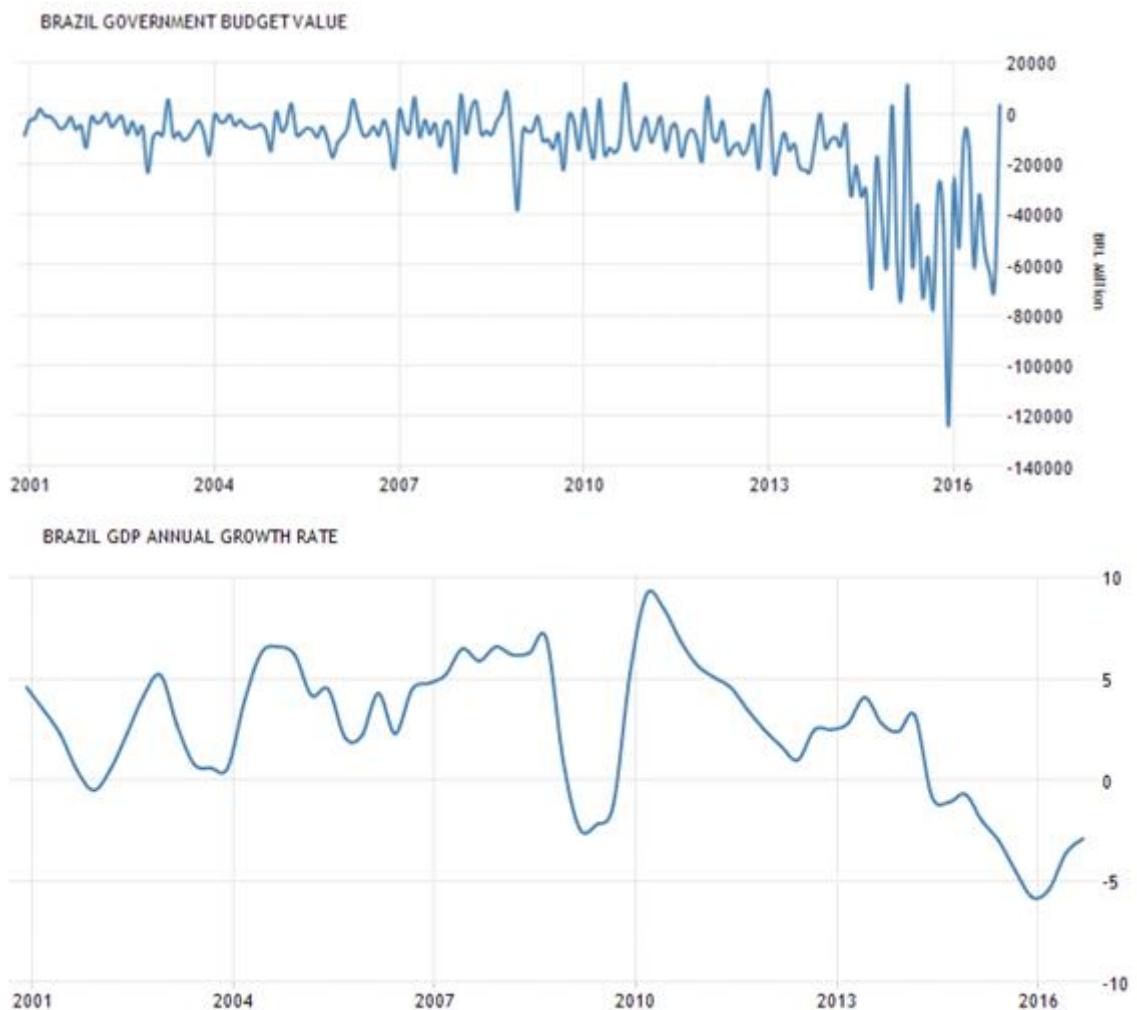


Figura 2.3: Brasil – Variação do Orçamento público (acima) e taxa de crescimento anual do PIB (abaixo) para o período 2001-2016. Fonte: site Trading Economics – Acesso em 04/12/16.

Os investimentos públicos são necessários mas, ao mesmo tempo, cada vez mais escassos e difíceis de implementar. Como resolver esse impasse? A resposta está na sustentabilidade fiscal dos projetos públicos. O desembolso inicial do poder público para a viabilização de diversas intervenções, como infraestruturas de transporte, energia, comunicações, deve ser acompanhado de um retorno fiscal esperado que possa cobrir esse investimento no tempo de projeto. Quando isso não ocorre, recorre-se à Engenharia Territorial. Por meio de projetos complementares, que se conectam ao principal, a geração de valor é potencializada e os investimentos são recuperados. Bracarense et al. (2016) aplicam esse conceito na implantação da Hidrovia Tocantins-Araguaia, demonstrando que a geração de valor complementar é suficiente para garantir a sustentabilidade fiscal.

2.3 OS PROGRAMAS TERRITORIAIS

2.3.1 Definição e Elementos Básicos

O programa territorial é um conjunto de iniciativas públicas e privadas em determinado território que contém investimentos em infraestruturas, plantas produtivas, cidades, meio-ambiente, capacitação e outros. Esses investimentos são agrupados em pacotes: infraestruturas, projetos produtivos centrais, projetos produtivos complementares e ações catalíticas, que se arranjam espacialmente no projeto paisagístico (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012) (Figura 2.4).



Figura 2.4: Conjunto de projetos que definem o Programa Territorial (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012).

O agrupamento realizado busca uma sinergia efetiva entre diversos tipos de atores, tanto públicos quanto privados, atuando em diferentes cadeias de atividades econômicas. Os projetos produtivos centrais são diretamente responsáveis pela agregação de valor econômico, concentrando as intervenções na atividade específica que é base do programa territorial. Os projetos produtivos complementares são projetos de produção de bens ou serviços existentes a jusante ou a montante da atividade central na cadeia de valor, além de outras cadeias que se interligam à cadeia principal (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012).

Delineando as ações suporte dos processos produtivos surgem os projetos de infraestrutura e ações catalíticas. Os projetos de infraestruturas buscam a otimização da estrutura espacial e ambiental do contorno do programa, incluindo transporte, logística e infraestruturas técnicas e urbanas, e as ações catalíticas buscam o desenvolvimento humano conectado aos outros projetos, por meio do empreendedorismo, educação e capacitação, pesquisa e desenvolvimento, saúde, vida cultural, desenvolvimento social, entre outros (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012).

Para que o programa territorial induza efetivamente um crescimento econômico contínuo, cujas bases foram discutidas no tópico 1 deste capítulo, deve seguir algumas orientações estratégicas, como mostrado na Figura 2.5.

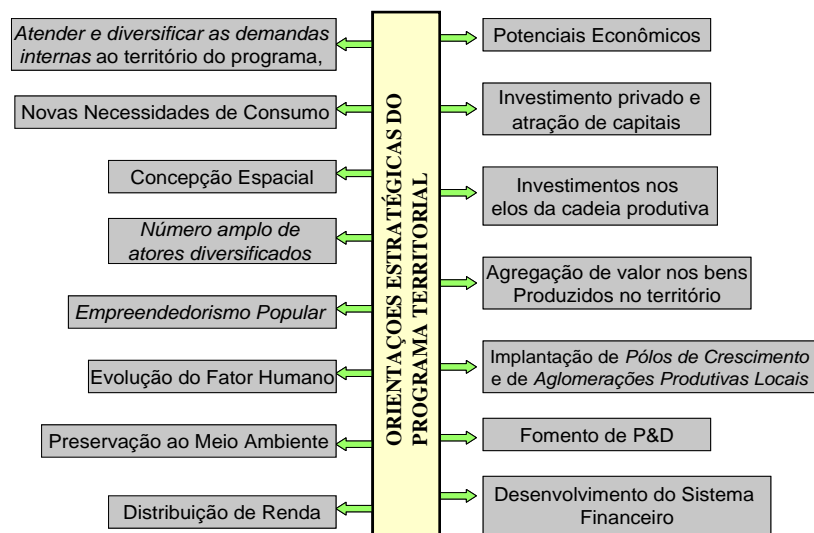


Figura 2.5: Orientações estratégicas do Programa Territorial (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012).

Em resumo, os programas devem partir dos potenciais das economias regionais, procurando etapas não preenchidas nas cadeias de valor mundiais. Para consolidar as atividades nessas cadeias, deve-se lançar mão da economia de aglomeração local, orientadas espacialmente em polos de crescimento. Em conjunto com a atividade para exportação, o

projeto deve buscar a aceleração de atividades internas, diversificando demandas e criando novas necessidades de consumo. Para tanto, busca o apoio ao empreendedorismo popular, que é também ferramenta de evolução do fator humano. Em conjunto com toda essa estratégia, busca-se, como elementos de suporte, a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento do sistema financeiro (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012).

A estrutura e as estratégias do programa territorial contribuem para consolidar sua resposta às questões de sustentabilidade fiscal e crescimento econômico, discutidas em tópicos anteriores, por meio do ganho de diversas eficiências sistêmicas. A atuação sinérgica entre os diversos projetos produz eficiência, uma vez que diversos componentes do crescimento econômico são transformados em conjunto, assim como gera sustentabilidade – e eficiência – fiscal, já que o fortalecimento de várias atividades econômicas aumenta as receitas públicas. Como resultado, o processo gera eficiência na utilização sustentável dos recursos ambientais e da organização social (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012) (Figura 2.6).

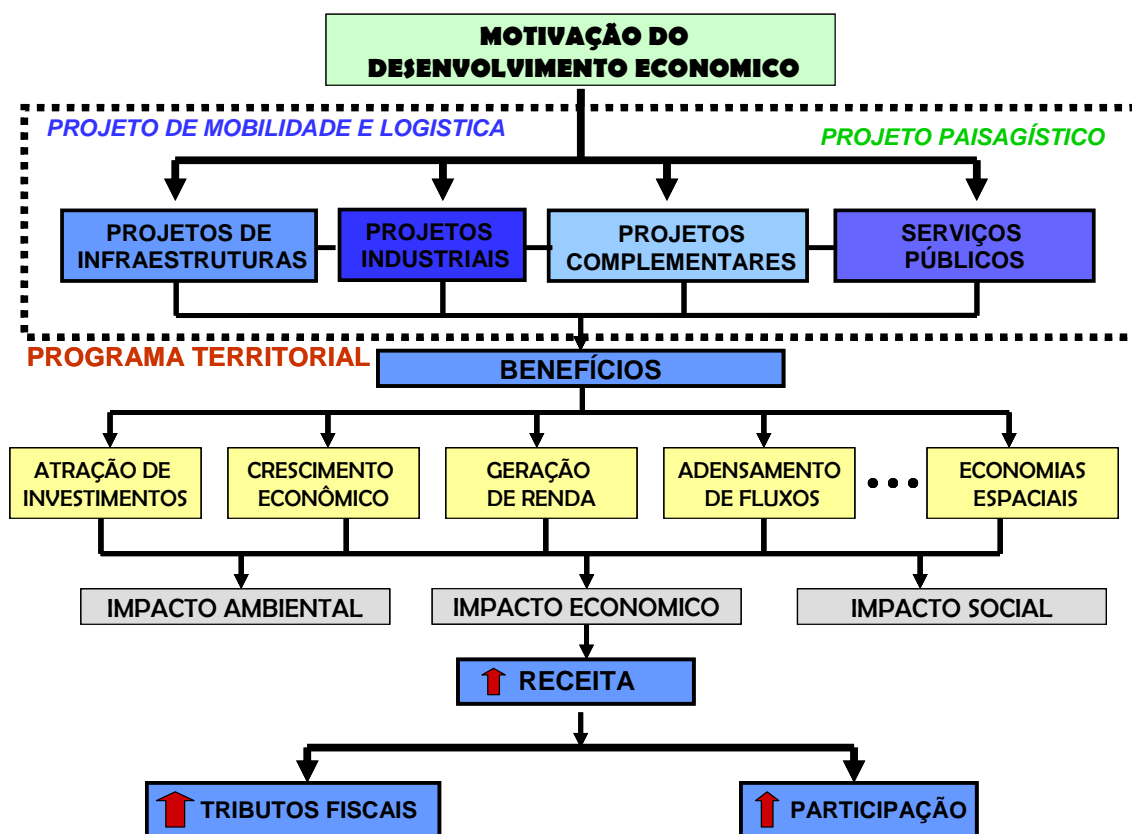


Figura 2.6: Relação entre a receita fiscal e os benefícios da Engenharia Territorial (ARAGÃO & YAMASHITA, 2012).

2.3.2 Construção

A construção do programa territorial se inicia com a definição do problema, do desafio financeiro, fiscal e organizacional e da justificativa da aplicação da Engenharia Territorial, além da delimitação da área de referência.

Em seguida, inicia-se para a montagem preliminar das cadeias de atividades envolvidas e do diagnóstico da região, contendo problemas, projetos existentes, potenciais da área e agentes relevantes. Com o diagnóstico, definem-se o território e os requisitos do programa territorial, como objetivos, diretrizes, metas e regras do planejamento territorial em vigor.

Passa-se para a análise minuciosa das cadeias envolvidas e suas conexões, organizando suas diversas atividades em áreas de negócio. Com a estrutura de negócios definida, é possível construir a estrutura institucional da Operação Territorial Consorciada e definir suas metas de desempenho.

A partir da construção da OTC desenha-se o modelo de negócio da EDT e a modelagem financeira e fiscal da operação. Com os resultados da modelagem, é possível construir o Sistema Financeiro da Operação e seu modelo de negócios. Por fim, com toda a operação montada, definem-se os milestones¹ da implantação do modelo de negócio e o plano de implantação do programa territorial (Figura 2.7).

¹ Os milestones são eventos significativos do projeto, cuja ocorrência precisa ser reportada às partes interessadas de modo a terem clara visibilidade do seu cumprimento (RODRIGUES,2016).

| FASES | | ETAPAS |
|-------|--|--|
| 1 | FASE PRÉCOMPETITIVA (Estudo preparatório para roadshows e edital) | <ul style="list-style-type: none"> Definição do problema e explicitação do desafio (principalmente financeiro, fiscal, mas também organizacional) Justificativa da utilização da ET |
| 2 | | <ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico da região (problemas, potenciais, agentes) Compreensão e seleção preliminar das cadeias de atividades envolvidas (ver GTZ, Box 1.2) Rede inicial de agentes relevantes |
| 3 | | <ul style="list-style-type: none"> Estrutura de projetos já contemplados pelo território/cliente e sugestão de complementos propulsores, e da correlação mútua entre os projetos Requisitos do programa territorial e indicadores de verificação Desenho básico do Programa Territorial: área de referência, território do programa (polos e destinos da produção), agrupamentos produtivos, rede de infraestruturas, polos urbanos e respectivos serviços complementares, programa ambiental) |
| 4 | | <ul style="list-style-type: none"> Estrutura institucional geral Modelagem jurídica Matriz de responsabilidades Processo de OTC e definição das metas de desempenho |
| 5 | FASE COMPETITIVA (Estudos a serem preparados pelo Licitante) | <ul style="list-style-type: none"> Pesquisa de mercado sumária e seleção detalhada dos produtos e respectivas cadeias (ver GTZ, Box 1.4-6) |
| 6 | | <ul style="list-style-type: none"> Desenho do modelo de negócio da EDT Análise das cadeias envolvidas (diretas e gerais) → ver literatura sobre <i>business models</i> setoriais específicos ; GTZ Capítulo 2 Estratégias de otimização as cadeias: valores a serem obtidos e restrições a serem superadas (GTZ, Cap. 3) Reordenação das cadeias em áreas de negócio Modelagem financeira e fiscal Avaliação e monitoramento dos resultados |
| 7 | | <ul style="list-style-type: none"> Sistema financeiro da Operação Desenho do modelo de negócio do Sistema Financeiro |
| 8 | | <ul style="list-style-type: none"> Milestones da implantação do modelo de negócio Plano de implantação |

Figura 2.7: Etapas de construção do programa territorial (ARAGÃO & YAMASHITA, 2016)

2.4 A OPERAÇÃO TERRITORIAL CONSORCIADA E A EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Muitos atores e projetos compõem um programa territorial, tornando sua implantação complexa. Para que seja possível coordenar todo o programa sem impor restrições engessadoras, torna-se necessário uma estrutura institucional claramente definida. Esta estrutura é a Operação Territorial Consorciada (OTC).

Em conjunto com a exigência institucional, a OTC surge do desafio da sustentabilidade fiscal de projetos governamentais, analisada em tópicos anteriores deste trabalho. Porém, procurando solucionar essa questão por meio da parceria com atores privados, alguns instrumentos já foram disponibilizados à Administração Pública, como a Parcerias Público-Privadas (PPPs) e, no caso da política urbana, as Operações Urbanas Consorciadas.

Embora esses instrumentos estejam ganhando popularidade e sejam apontados como a solução para a questão da sustentabilidade fiscal, algumas inconsistências na produção efetiva do crescimento e da própria sustentabilidade fiscal são observadas nos instrumentos em questão. Nas PPPs, a diferença entre o investimento privado e as receitas de operação é coberta pela Administração Pública por meio de contraprestações (BRASIL, 2016). Assim, de fato existe uma diluição do investimento total em vários anos de concessão, como um empréstimo para a parte pública, porém a operação pública ainda permanece.

No caso das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), já não existe oneração pública. A intervenção urbana é paga pela compra dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) pelos agentes imobiliários da área, valor que muitas vezes supera o investimento realizado. Porém, a questão do crescimento ainda permanece. A valorização imobiliária é especulativa e a implantação de infraestruturas não produzem necessariamente desenvolvimento de atividades econômicas (SILVA, s/d).

Nesse contexto, a Operação Territorial Consorciada procura estabelecer um aprimoramento dos instrumentos disponíveis, procurando combinar a sustentabilidade fiscal com a catálise de atividades econômicas. O investimento realizado para a implantação de determinada infraestrutura ocorre em conjunto com o desenvolvimento de atividades econômicas a ela relacionadas, trazendo receita fiscal suficiente para a viabilização do investimento. Nesse contexto, fica a cargo do concessionário a geração das atividades, por meio da concessão de desempenho econômico. Nessa concessão, a remuneração pela parte pública ocorre somente com o alcance de determinadas metas econômicas, como por exemplo (GRINTZOS, 2014):

- I. O fluxo a ser gerado e canalizado para a infraestrutura urbana ou território em questão;
- II. Empregos a serem gerados no território alvo comprovadamente vinculados às ações dinamizadoras do programa;
- III. O número de contratos com empresas, preferivelmente PMEs locais;
- IV. Arrecadação fiscal geral resultante das atividades econômicas comprovadamente mobilizadas pelas ações do programa.

A OTC emerge de um planejamento estratégico nacional e local. A escolha dos atores privados participantes da OTC é realizada por meio de licitação por maior desempenho econômico. A gestão do programa, contendo os atores sob regime de concessão por desempenho econômico, é realizada pela Empresa de Desenvolvimento Territorial (EDT), que funciona como empresa comercial. A EDT é o ator central de todo o programa territorial (ARAGÃO & YAMASHITA, 2013) (Figura 2.8).



Figura 2.8: Estrutura da Operação Territorial Consorciada (OTC) (ARAGÃO & YAMASHITA, 2017b).

A EDT atua estruturando, no território do programa, clusters produtivos inseridos em cadeias globais de valor. Como instituição de inteligência, a EDT não produz diretamente, mas articula e apoia agentes participantes das cadeias, oferecendo serviços de inteligência em cadeia, planejamento e atração de empresas, apoio gerencial e tecnológico e supervisão do sistema financeiro. Suas receitas, portanto, são provenientes do pagamento de empresas participantes do programa territorial, que se beneficiam da redução de diversos riscos (Figura 2.9). Essa estrutura está de acordo com a mudança de paradigma do capitalismo do século XXI, proporcionando inteligência em rede e desconcentração e desfixação do capital (ARAGÃO & YAMASHITA, 2013).

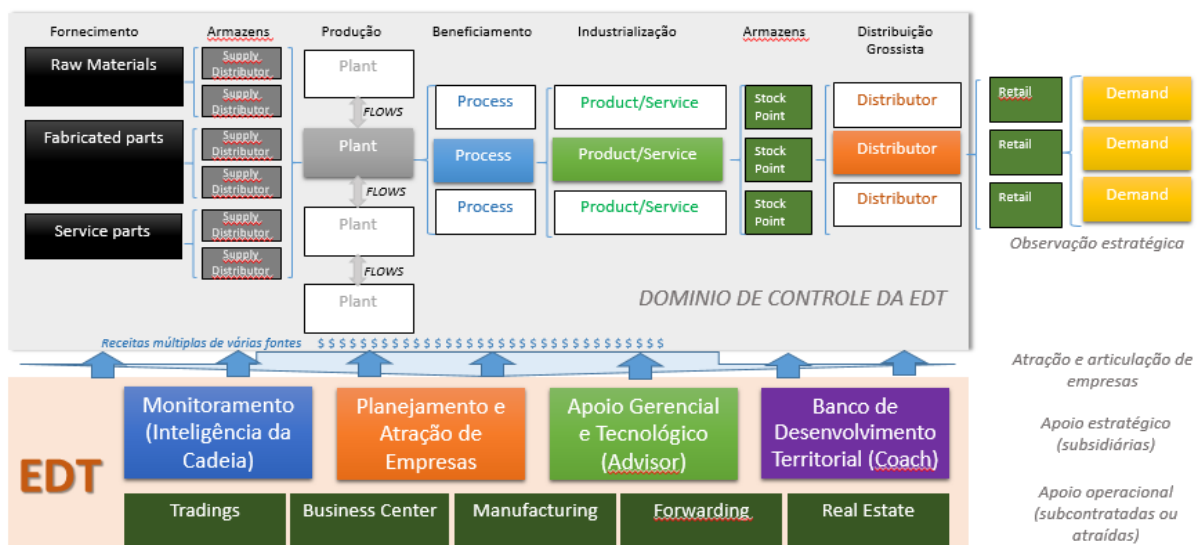


Figura 2.9: Funções da Empresa de Desenvolvimento Territorial (EDT) (ARAGÃO & YAMASHITA, 2017b).

3. AS CIDADES

3.1 ENTRE FIXOS E FLUXOS

As cidades são elementos centrais na produção capitalista. Segundo Harvey apud Fioravanti (2013), opera-se nas cidades o processo de fixação do capital por meio da valorização do espaço e imobilização do excesso de produção. Lefebvre (2008) observa que o capitalismo se perpetua por uma permanente conquista e integração do espaço, espaço este que vem tomando novos contornos com o processo de acumulação flexível, observado a partir da década de 70. A flexibilização dos processos de trabalho, consumo e mercados repercutiram em toda a estrutura capitalista, produzindo a concentração do capital e a desconcentração do espaço (ABRAMIDES & CABRAL, 2003).

As relações humanas e sua materialização no espaço encontram sua categorização em dois conceitos construídos por Santos (SANTOS, 2006): os fixos e fluxos. Segundo o autor:

Os elementos fixos, fixados em cada lugar, permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam as condições ambientais e as condições sociais, e redefinem cada lugar. Os fluxos são um resultado direto ou indireto das ações e atravessam ou se instalam nos fixos, modificando a sua significação e o seu valor, ao mesmo tempo em que, também, se modificam (SANTOS, 2006, p. 38).

Os fixos constituem sistemas de objetos, enquanto fluxos constituem sistemas de ação. A cidade, enquanto fixos e fluxos, é a conjunção das relações espaciais, econômicas, sociais e de poder e, ao mesmo tempo, é a materialização destas relações no território. Portanto, as cidades constituem o retrato das sociedades, tanto de suas formas de organização e produção quanto de seus conflitos e aspirações.

A perspectiva de causa e consequência presente no conceito de cidade como materialização de relações humanas realça a dominação do agir sobre o objeto. Werlen apud Santos (2006), ao discutir a visão da geografia sobre o espaço, defende uma teoria de geografia social focada na ação subjetiva. Segundo o autor:

Se a ação, em lugar do espaço, se tornasse o conceito teórico central da geografia social, o arranjo espacial dos objetos seria relevante não como uma causa, mas como uma condição e uma consequência necessária da ação humana (WERLEN apud SANTOS, 2006, p. 53).

A função dos objetos como condição e ao mesmo tempo consequência das ações revela que ações e objetos são elementos indissociáveis. As ações, dadas pelas relações humanas, produzem diferentes formas de ocupação do território, do mesmo modo que transformações

exógenas na ocupação impõem mudanças nas atividades, não como uma causa, mas como uma alteração na base sobre a qual novas atividades irão se processar.

Nesse contexto, a reorganização e requalificação dos espaços urbanos, que estão em voga na atual discussão sobre a qualidade das cidades, somente poderão trazer mudanças concretas caso observem a produção do espaço primeiramente por suas atividades e em seguida por suas implicações no espaço.

3.1.1 Fixos

Os fixos constituem um leque amplo de infraestruturas que viabilizam as atividades urbanas. Quando uma cidade é observada em fotografias e paisagens, os fixos são os elementos principais, uma vez que constroem a identidade visual da cidade, embora muitas cidades sejam marcadas especificamente por algum tipo de atividade.

As infraestruturas urbanas podem ser agrupadas em sistemas, partindo da classificação feita por (ZMITROWICZ, 1997): o sistema viário, o sistema imobiliário e de equipamentos urbanos e o sistema de drenagem, saneamento, tecnologia e comunicações.

O sistema viário agrega todas as infraestruturas de transporte - calçadas, ciclovias, pistas de rodagem, trilhos e hidrovias – responsáveis por permitir os deslocamentos urbanos. O arranjo das vias de transporte é, por sua própria natureza, fundamental para permitir a mobilidade. A disposição da rede viária determina as dimensões dos quarteirões, número de interseções, faixas de pedestre e dimensão das vias e, por fim, a distância aos transportes, dada pela menor rota desde o ponto de partida à parada de transporte mais próxima. A disposição da rede, portanto, define também a acessibilidade, em nível regional ou local (BRUCE, 2012).

A operação de sistemas de transporte sobre a rede viária possui implicações importantes sobre o padrão de desenvolvimento urbano, uma vez que influenciam densidades, diversidade de usos e distribuição espacial. Cidades cujos metrô constituem o principal modo de transporte, por exemplo, tendem a seguir um desenvolvimento nodal e vertical, enquanto cidades com uso majoritário do automóvel tendem a um desenvolvimento disperso e horizontal, denominado espraiamento (*sprawl*) (CERVERO, 2009). A estruturação da cidade baseada no sistema de transportes, denominado Transit Oriented Development, observa essa relação intrínseca entre o transporte e os fenômenos urbanos e busca aumentar a eficiência espacial das cidades, mantendo-se tendência no planejamento urbano contemporâneo

A existência ou ampliação de uma via de transportes pode tornar regiões mais acessíveis, permitindo o fluxo de pessoas e bens e provocando valorização imobiliária e comercial, assim como podem ser indutores de deterioração na qualidade urbana e sufocamento das atividades econômicas (CERVERO, 2009; SEABRA, 2016).

O sistema imobiliário e equipamentos urbanos é responsável por oferecer espaços adequados para a realização das atividades urbanas. O fornecimento desses locais tem grande importância quando se observa a estreita dependência entre a qualidade e eficiência das atividades e a qualidade dos ambientes.

Esse sistema tem, entre todos os sistemas urbanos, a maior influência sobre a paisagem, uma vez que ocupa a maior parte do espaço visual urbano. A produção da paisagem interage com a produção de símbolos, que evocam memórias, sistemas de valores e relações de poder (MARTÍN, 2012). Segundo Gregoletto & Reis (2012, p. 108):

As explicações para os impactos positivos dos edifícios na paisagem urbana tendem a estar associadas à ideia de progresso, modernidade, desenvolvimento e poder, ao impacto estético positivo na paisagem e à função do edifício como marco referencial, tanto de localização como símbolo ou ícone de uma cidade.

A centralidade dos edifícios para as cidades coloca o mercado de imóveis em destaque como um dos principais agentes na dinâmica urbana, cuja principal função é mediar a negociação de terras e imóveis. A demanda universal por habitação e seu crescimento resultante da expansão descontrolada das cidades, porém, revela as diversas falhas desse mercado e a complexidade das questões urbano-habitacionais (ABRAMO, 2005).

Os equipamentos comunitários são os elementos do espaço urbano destinados à convivência entre os habitantes, por isso são considerados os principais motores da vida urbana. Esses equipamentos têm grande impacto sobre a qualidade geral do ambiente urbano, equilibrando a relação entre espaço aberto e construído e as tensões entre as escalas de mobilidade urbana (NEVES, 2015). Os principais equipamentos urbanos são o mobiliário público, amenidades, praças e infraestruturas públicas.

O Sistema de Drenagem, Saneamento Ambiental, Energia e Comunicações compõe diversas infraestruturas apropriadas pelas cidades, em consonância com as transformações nos sistemas produtivos. O conforto gerado por essas infraestruturas, assim como a estreita dependência entre elas e todas as atividades econômicas, tornou seu provimento obrigatório. A configuração das cidades atuais, marcadas pela concentração de pessoas e grandes áreas

urbanizadas, amplificou a demanda pelos serviços de drenagem, saneamento, energia elétrica e comunicações.

O sistema de drenagem tem a função de disciplinar e controlar o escoamento de águas pluviais, uma vez que as elevadas taxas de impermeabilização do solo urbano, sobretudo em função dos pavimentos e edifícios, potencializam a concentração de vazões pluviais e geram inundações (ZMITROWICZ, 1997). O sistema de saneamento ambiental é responsável pelo abastecimento de água, coleta de esgotos e gestão dos resíduos sólidos.

Os sistemas de energia e comunicações são os principais combustíveis das mudanças observadas nas cidades durante os séculos XX e XXI. A energia permitiu a verticalização e a automação na operação de máquinas e sistemas (ZMITROWICZ, 1997). O sistema de comunicações lidera a revolução tecnológica movida pelas redes de informação de alta conectividade e rapidez, compreendendo as redes telefônicas, de TV, rádio e internet.

3.1.2 Fluxos

Castells (1999), abordando as novas tendências sociológicas da sociedade contemporânea, define fluxos como “as sequências intencionais, repetitivas e programáveis de intercâmbio e interação entre posições fisicamente desarticuladas, mantidas por atores sociais nas estruturas econômica, política e simbólica da sociedade”. O autor refere-se aos fluxos como às permanentes mudanças sociais em curso na vida em sociedade, portanto como elementos centrais para sua existência e transformação. Os diferentes tipos de fluxos são condicionados às características das sociedades que os produzem, possuindo um curso de grandes mudanças ao longo da história, conectados em larga medida às transformações nos processos produtivos.

A sociedade contemporânea tem como principal base a acumulação flexível, que fluidizam o conjunto de relações humanas, como observado por Bauman (BAUMAN, 2004). A formação de uma economia global e informacional levou à entrada das redes de informação e conhecimento – e os denominados serviços avançados delas originados – em todos os outros serviços, e portanto delineia-se uma economia em rede, integrante de uma sociedade em rede (CASTELLS, 1999).

Nesse contexto, Castells (1999) argumenta que a intensidade da era da informação introduz uma nova forma urbana, integrante de um processo maior que é a emergência das cidades informacionais. Nestas, a crescente importância dos fluxos torna a própria cidade mais um processo do que uma forma, caracterizado pelo predomínio estrutural do espaço de fluxos.

Isto ocorre em todos os níveis da hierarquia urbana, com ênfase na hierarquia global, fundada nas grandes cidades. Existe, assim, uma desmaterialização do espaço a nível global. Castells (1999, p. 480) afirma que:

O espaço de fluxos, como a forma material de suporte do processos e funções dominantes na sociedade informacional pode ser descrito pela combinação de, pelo menos, três camadas de suportes materiais que, juntas, constituem o espaço de fluxos. A primeira camada é constituída por um circuito de impulsos eletrônicos; a segunda, por seus nós e centros de comunicação e a terceira, pela organização espacial das elites gerenciais dominantes, que exercem as funções direcionais em torno das quais este espaço é articulado.

As atividades urbanas integram os fluxos urbanos, tratando-os sobretudo em sua dimensão econômica. A centralidade espacial das cidades na organização capitalista e, mais atualmente, sua centralidade como nós de uma rede global de fluxos, concentra nelas a parte majoritária das atividades de toda a estrutura capitalista (HARVEY, 1992).

Se o capitalismo é um sistema produtivo extremamente diverso, as cidades também são diversas e abrigam muitas atividades distintas. A concepção de cidade como um organismo (MONBEIG, 2004) trata das inter-relações entre as atividades, que podem ser vistas como um grande sistema.

3.2 AS INICIATIVAS URBANAS DA ENGENHARIA TERRITORIAL

3.2.1 A Iniciativa Cidades Novas

O crescimento econômico é um fenômeno geográfico. A execução de atividades econômicas é naturalmente relacionada à utilização do espaço, seja por meio da exploração de recursos ou da construção de fixos. À medida em que a produção se estende, a ocupação do espaço também, e assim os países vão gradualmente ocupando seu território (ARAGÃO et al., 2013).

As cidades, nesse contexto, são polos que orientam a ocupação do espaço, concentrando serviços e infraestruturas. Para criar novas fronteiras de crescimento, são necessários novos vetores de ocupação territorial, e assim necessitam-se novas cidades que estruturam esses vetores². Entre os recursos urbanos, os novos vetores necessitam principalmente de recursos humanos (ARAGÃO & YAMASHITA, 2016).

² Brasília é um exemplo de cidade que estruturou um novo vetor de crescimento no Brasil, em direção ao Centro-Oeste.

A atração de recursos humanos não é uma tarefa simples. Profissionais capacitados em geral tem bons salários e preferem morar em locais com comodidades, geralmente cidades maiores, como capitais e centros regionais. Para que novas cidades, construídas a partir do zero em vazios territoriais, consigam atrair esses profissionais, devem possuir uma vida urbana movimentada e oferecer as comodidades urbanas necessárias (ARAGÃO & YAMASHITA, 2016).

Assim, a Iniciativa Cidades Novas da Engenharia Territorial propõe um modelo para viabilizar a construção de cidades novas nos atuais quadros de restrições orçamentárias públicas que apresentem uma vida urbana interessante e dinâmica. O modelo é essencialmente privado e trata o sistema urbano como um conjunto de complexos de negócio, compostos por conjuntos de atividades (Figura 3.1). Nessa divisão prática, as atividades urbanas são divididas nos complexos de infraestrutura, imóveis, economia, desenvolvimento humano, meio ambiente e de atividades estatais. Todos os complexos estão interligados entre si, uma vez que as atividades urbanas são interligadas (ARAGÃO & YAMASHITA, 2016).

| Complexos | Cadeias | Complexos | Cadeias |
|-----------------|--|------------------------|--|
| Infraestruturas | <ul style="list-style-type: none"> • Transporte • Eletricidade • Comunicações • Água e Saneamento | Desenvolvimento Humano | <ul style="list-style-type: none"> • Educação • Cultura • Mídia • Saúde • Esporte • Lazer • Previdência e Seguros |
| Imóveis | <ul style="list-style-type: none"> • Habitação • Prédios comerciais • Prédios públicos • Prédios industriais | Meio-Ambiente | <ul style="list-style-type: none"> • Parques e arborização • Áreas de proteção • Áreas de expansão • Paisagismo urbano e periurbano • Espaços Públicos • Segurança Ambiental |
| Economia | <ul style="list-style-type: none"> • Comércio • Serviços • Agricultura urbana e periurbana • Bancos e Financiadoras • Turismo • Serviços ao Lar • P&D | Estado | <ul style="list-style-type: none"> • Administração Pública • Justiça & Custódia • Polícia • Serviços emergenciais |

Figura 3.1: Complexos e cadeias de negócios urbanos (ARAGÃO & YAMASHITA, 2016).

Os diferentes tipos de complexos se entrelaçam ao observar a cidade na perspectiva de sistema. Vale ressaltar que a integração entre serviços foi um dos motivos para a consolidação das cidades a nível mundial, por causa da eficiência sistêmica gerada pela coexistência de serviços diversos.

Para assegurar a vivacidade urbana, a Iniciativa propõe que as novas cidades não sejam construídas inteiramente do zero, mas que sejam expansões de cidades já existentes, beneficiando-se de sua vida urbana existente. A cidade parte de comunidades existentes,

consolidando sua própria comunidade e realizando, em contrapartida, um programa de vitalização da área urbana anterior.

Apesar de ter sido desenvolvida inicialmente para Cidades Novas, a Iniciativa Cidade Nova pode ser aplicada em cidades já existentes, sem projetos de expansão, aplicando-se o sistema de complexos urbanos e o esquema institucional, abordado no Capítulo 2.4: a Operação Territorial Consorciada.

3.2.2 O Programa Nossa Cidade

A expansão descontrolada das cidades foi ator de intensificação da desigualdade socioespacial nas cidades brasileiras (SANTOS, 2006). A atração de partes significativas da população rural para as cidades tem sua origem nas oportunidades de emprego e nas comodidades urbanas, que oferecem melhores condições de vida especialmente em comparação ao campo. A hierarquia geográfica existente entre o espaço urbano e o rural foi então espelhada sobre as cidades em expansão, que elevaram a desigualdade entre bairros da cidade.

O crescimento demográfico urbano não foi acompanhado pela expansão do solo urbano legal e das infraestruturas urbanas, tanto públicas quanto privadas. O descompasso entre as políticas públicas e a rapidez da expansão das cidades foi ponto importante para a continuidade do crescimento das áreas periféricas. Além disso, muitas políticas públicas existentes não eram compatíveis com a realidade das novas áreas.

Porém, o problema da desigualdade socioespacial nas cidades não é necessariamente solucionado com o simples provimento de serviços e infraestruturas públicas. Apesar de necessárias, as infraestruturas são instrumentos que valorizam os imóveis, podendo gerar expulsão da população de baixa renda, processo denominado gentrificação (GLASS, 1964).

A origem da gentrificação está no trade-off entre o custo de habitação e o custo de transporte, uma vez que a periferização é “vantajosa” financeiramente quando a diminuição do custo habitacional é maior que o aumento do custo de transportes. A gentrificação é inevitável à dinâmica urbana, porém o processo é potencializado quando a ligação não-material entre o habitante e o espaço habitado é tênue, ou seja, quando os fatores sociais, antropológicos e urbanos não são suficientes para gerar uma identificação com o espaço habitado (LAURIANO, 2013). Discorrendo sobre as necessidades urbanas do homem, Lefebvre (2008, p. 105 e p. 118) diz:

As necessidades sociais têm um fundamento antropológico; opostas e complementares, compreendem a necessidade de aventura, a da organização do trabalho e a do jogo, as necessidades de previsibilidade e do imprevisto, de unidade e de diferença, de isolamento e de encontro. (...) O ser humano tem necessidade de ver, de ouvir de tocar, de degustar (...) Trata-se da necessidade de uma atividade criadora, de obra, necessidades de informação, de simbolismo, de imaginário, de atividades lúdicas (...) O direito à cidade deve ser formulado como direito à vida urbana, transformada e renovada.

A partir do momento em que as pessoas constroem uma identificação com o espaço habitado, ligado diretamente ao Direito à Cidade, diminui sua susceptibilidade à gentrificação. Porém, a identificação pode ser originada de vários fatores, como o trabalho, a família, a comunidade, a segurança, a qualidade urbana, a oferta de serviços (LAURIANO, 2013). Pistas, portanto, se mostram para solucionar a questão de identificação.

Partindo do apoio à identificação urbana para a remodelação das cidades, Aragão & Yamashita (2016) propõem a Iniciativa Nossas Cidades. Essa iniciativa tem como base o entendimento da cidade como sistema de complexos urbanos, que podem ser reordenados em negócios, e o apoio ao empreendedorismo popular.

O esgotamento geral do paradigma de centralização estatal das atividades econômicas naturalmente se estende ao contexto urbano e nele encontra sua maior expressão, visto que a economia urbana concentra grande quantidade de atividades econômicas (ARAGÃO & YAMASHITA, 2016). As cidades exigem diversas e complexas intervenções acompanhadas de grande volume de recursos materiais, humanos e financeiros e o modelo de centralização estatal não mais consegue responder a esta demanda.

Surge, assim, a necessidade de integrar a população das cidades, incluindo as classes baixas, no processo de renovação da cidade. Nesse processo de renovação, a capacidade criativa de indivíduos, grupos e governos para propor soluções torna-se o elemento central (KRAMER et al., s/d). A descentralização das iniciativas, afastando-se da excessiva dependência do poder público, traz possibilidades para indivíduos e comunidades tornarem-se agentes relevantes na procura pelo seu próprio desenvolvimento humano (BID, 2010). Ao mesmo tempo que novos produtos, operações e processos urbanos são colocados em prática, o próprio processo de apropriação do fazer social contribui para o empoderamento das diversas classes e grupos sociais (BOSE, 2012).

As iniciativas sociais empresariais podem ser conceituadas como “negócios sociais”, nas quais o empreendedorismo volta-se para a diminuição da pobreza, desigualdade e exclusão social, concomitante à maximização dos lucros. Em outras palavras, as organizações que atuam

em negócios sociais visam “solucionar problemas sociais com eficiência e sustentabilidade financeira, por meio de mecanismos de mercado” (SILVA, 2013). Ao conjunto de negócios sociais dá-se o nome de empreendedorismo social (BOSE, 2012).

O empreendedorismo social, porém, é ainda restrito para a revolução urbana almejada pelo programa territorial, pois não explicita com clareza seus agentes produtores. Atualmente, o empreendedorismo social é restrito a classes médias e altas, visto como forma de dever social, porém não é suficientemente abrangente para realizar mudanças sociais profundas. O empreendedorismo buscado pelo programa territorial é descentralizado, no sentido que se estende a todas as camadas sociais e a todas as áreas da cidade. E ao alcançar as camadas sociais baixas, produz-se empreendedorismo popular. Serpa (2015, p. 100), ao construir o sentido da expressão “empreendedorismo popular”, esclarece:

O sentido de empreendedorismo popular (...) diz respeito à criatividade de indivíduos e grupos em processo de ascensão social nos bairros populares em diferentes contextos urbano-regionais, criatividade esta expressa e condicionada pela complexificação de centralidades de comércio e serviços e, de modo mais geral, pelos campos da produção e do consumo.

A complexificação de centralidades econômicas é naturalmente acompanhada de um empoderamento físico, social e político, na medida em que o desenvolvimento urbano-econômico e a criatividade empresarial contribuem para a realização de projetos econômicos, individuais e comunitários e a melhoria da qualidade de vida. Nessa esteira, o empreendedorismo popular de fato é poderoso para permitir a transformação de realidades sociais (BID, 2010).

O empreendedorismo popular tem assim um importante viés social, extraindo daí importante valor para a redução das desigualdades, mas também tem potencial de agregação de valor e expansão econômica. Diz Stewart (1997):

As pessoas não têm consciência do volume de atividade econômica que existe em uma favela. Essas economias informais nasceram do espírito empreendedor dos camponeses do Nordeste do Brasil atraídos aos centros urbanos. Eles operam por fora da altamente regulamentada economia e funcionam de acordo com a oferta e procura. Apesar da aparente falta de recursos, essa economia informal funciona eficientemente.

A economia informal, também denominada economia subterrânea, pode ser definida como a produção de bens e serviços baseados no mercado legal ou ilegal que não são reportadas ao governo e portanto não são oficialmente reconhecidas (SOARES, 2016; OFRJ, 2009). Em 2015, esse mercado movimentou R\$ 957 bilhões, valor equivalente a 16,2% do PIB nacional no mesmo ano (G1, 2016).

As oportunidades consequentes à formalização da economia informal, a ser alcançada por meio do incentivo ao empreendedorismo popular formal, podem ser divididas em dois grupos: os ganhos tributários e os ganhos de segurança empresarial. Os ganhos tributários são originados da tributação das várias atividades econômicas anteriormente não-contributivas. Soares (2016), em estudo realizado no Assentamento Sol Nascente, em Ceilândia, apontou para um ganho tributário anual de R\$ 320.284.918,03 resultante da formalização de todas as atividades econômicas do local e dos efeitos consequentes da otimização da renda e consumo.

Os ganhos de segurança empresarial são resultantes da melhoria das condições físicas e institucionais a serviço dos empresários informais. Apesar da eficiência econômica desse mercado, diversos custos inexistentes na economia formal lhe são relacionados. Soares (2016, p. 33) exemplifica:

O custo de operação de um negócio informal inclui o pagamento em subornos e comissões, além de custos de se evitar penalidades, fazendo transferências fora dos canais legais e operando de locais dispersos e sem crédito. A vida do empresário extralegal acaba sendo bem mais custosa e cheia de complicações diárias do que a de um comerciante legal. Talvez o custo mais significativo seja causado pela falta de instituições que criem incentivos para que as pessoas agarrem as oportunidades econômicas e sociais de se especializarem dentro do mercado.

Assim, o empreendedorismo popular permite a legalização de atividades informais e a dinamização das economias populares, cujo potencial para se tornar parte significativa da economia dos centros urbanos é real, desde que existam recursos, estrutura institucional favorável e permissão social. Em nível geral, a descentralização do empreendedorismo por toda a atividade econômica e todas as classes sociais tem potencial para a descentralização de iniciativas e soluções, o incentivo à criatividade e à inovação e a construção de projetos individuais e comunitários.

4. O SETOR DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

O desenvolvimento humano é um dos setores definidos por Aragão & Yamashita (2017a) em sua organização da cidade como conjunto de complexos de atividades. Este setor, majoritariamente de serviços, se integra nos fluxos da cidade estudados no capítulo anterior. A centralidade dos fluxos como motor dos fenômenos sociais encontra no desenvolvimento humano uma de suas principais bases, visto que este setor tem implicações profundas sobre a dinâmica da sociedade. O debate do desenvolvimento humano é transversal a todas as classes, épocas, culturas e classes (PNUD, 2010).

As dimensões do desenvolvimento humano são tão diversas quanto o próprio ser humano, por isso permeiam todas as áreas da sociedade. A democracia, a segurança, a dignidade, a liberdade cultural, a sustentabilidade e o conhecimento são algumas dessas diversas dimensões (ALKIRE, 2010), que exemplificam a extensão do conceito e, ao mesmo tempo, demonstram a necessidade de delimitá-lo, num contexto de proposta de programa territorial. Para tanto, utiliza-se a definição prática de Aragão & Yamashita (2017a), que coloca as atividades de educação, saúde, cultura, lazer, esporte, mídia e previdência como atividades centrais do setor de desenvolvimento humano. Neste trabalho, as atividades de mídia e previdência não serão estudadas, por limitação de tempo hábil.

4.1 O PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento econômico é o principal elemento utilizado para a avaliação do desenvolvimento global dos países. A correlação entre produção, renda e desenvolvimento é natural e em grande parte correta, visto que a geração de rendimento permite a aquisição de bens e serviços com impacto direto na qualidade de vida (SEN, 2010).

Diversas restrições, porém, existem na correlação mencionada. A renda não é necessariamente distribuída dentro da sociedade, sendo dependente dos interesses de governo que estão ligados com frequência aos interesses das classes dominantes. A alocação de recursos, também, não resulta necessariamente na oferta de serviços necessários. Amartya Sen (2010), ganhador do Prêmio Nobel da Paz de 1998, identifica cinco fontes de discrepância entre a renda real e a situação de bem estar real do indivíduo (Quadro 4.1).

Quadro 4.1: Fontes de discrepância entre a renda e o bem estar individual (SEN, 2010).

| Fontes de discrepância | Descrição |
|------------------------|-----------|
|------------------------|-----------|

| | |
|--|--|
| Heterogeneidades pessoais | Idade, gênero, características físicas etc. |
| Diversidades ambientais | Diferenças climáticas, pluviométricas, de qualidade do ar, da água etc. |
| Condições sociais | Qualidade da educação pública, nível de violência etc. |
| Diferenças nas perspectivas das relações intrassocietais | Convenções e costumes de uma sociedade, que condicionam as formas de participação do indivíduo na vida da comunidade. As diferenças nas perspectivas das relações intrassocietais dizem respeito aos costumes e normas de “bom funcionamento” social; assim, para se sentir devidamente integrado a uma sociedade, o indivíduo precisa atender a certos requisitos. |
| Distribuição familiar | O perfil distributivo do uso da renda entre os membros de uma família. A situação de bem-estar real de uma família pode ser mascarada pela simples renda familiar. Por exemplo, em famílias que tendem a aquinhoar mais as crianças do sexo masculino, a simples medida da renda familiar é um indicador tendencioso da real situação de pobreza da família como um todo, e dos membros femininos em particular. |

Diversos estudos demonstram que a correlação entre rendimento e desenvolvimento humano nem sempre são significativas. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) trouxe uma compilação dos dados de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e de rendimento para vários países no intervalo de 1960 a 2009. O IDH possui quatro indicadores principais: expectativa de vida, sucesso escolar – obtido por meio no nível de instrução, número de matrículas e renda média. Quando o fator renda média é desconsiderado, o IDH possui correlação significativamente menor com o rendimento (Figura 4.1)

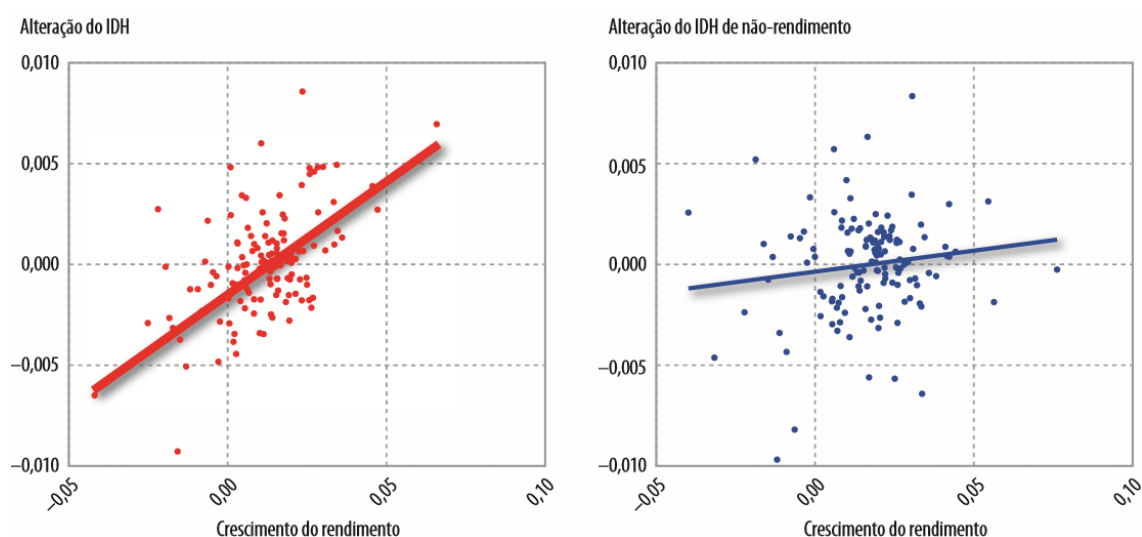


Figura 4.1: Correlação entre crescimento de rendimento e IDH (esquerda) e IDH de não-rendimento (direita) (PNUD, 2010).

Haq (2003) argumenta que o crescimento econômico é essencial, porém parte importante do desenvolvimento é a conexão direta com a vida humana, expandindo as

possibilidades de escolhas das pessoas. O RDH de 1990 condensa o conceito de desenvolvimento na frase: “as pessoas são a verdadeira riqueza de uma nação” (PNUD, 2009). Nessa esteira, o PNUD assim define o desenvolvimento humano:

The term [Human development] denotes both the process of widening people’s choices and the level of their achieved well-being. It also helps to distinguish clearly between two sides of human development. One is the formation of human capabilities, such as improved health or knowledge; the other is the use that people make of their acquired capabilities, for work or leisure. Human development brings together the production and distribution of commodities and the expansion and use of human capabilities (PNUD, 1990, p. 10).

Amartya Sen (2010) observa, em consonância com a definição das Nações Unidas, que a liberdade é o elemento central do desenvolvimento. A liberdade consiste, segundo o autor, em atribuir capacidades às pessoas para realizarem as diversas coisas que consideram valiosas de fazer ou ter. Desse modo, existe um empoderamento de vários elementos da sociedade, incluindo aqueles de classes sociais mais baixas, tornando-as agentes transformadores. A liberdade é superior à felicidade, uma vez que indivíduos em vários tipos de privações podem ser felizes à medida que se resignam dos problemas de sua realidade.

O desenvolvimento, portanto, requer a eliminação das privações, com o objetivo de resguardar as liberdades substantivas, que constituem o fim do desenvolvimento. Diz o autor (SEN, 2010, p. 16 e p. 55):

As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como, por exemplo, ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. (...) O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

O autor ressalta que a liberdade é tanto meio como fim do desenvolvimento. A perspectiva da instrumentalidade da liberdade se fundamenta na inter-relação entre os diversos tipos de liberdade. Existem cinco tipos de liberdades instrumentais, isto é, dimensões da liberdade que contribuem para a liberdade plena do indivíduo: as liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança, como mostra o Quadro 4.2 (PINHEIRO, 2012).

Quadro 4.2: As liberdades instrumentais em Amartya Sen (PINHEIRO, 2012)

| Liberdade instrumental | Descrição |
|-------------------------------|------------------|
|-------------------------------|------------------|

| | |
|-----------------------------|--|
| Liberdades Políticas | Escolhas na arena política: escolher quem vai governar, sobre quais regras etc, incluindo liberdade de expressão. |
| Disponibilidades Econômicas | Poder de os indivíduos usarem os recursos econômicos, tais como os bens e serviços, as possibilidades de fazer transações, o acesso à renda e ao crédito etc. |
| Oportunidades Sociais | Arranjos sociais para o provimento de educação, saúde, e outros serviços sociais capacitantes. |
| Garantias de Transparência | Confiança mútua entre os indivíduos, em suas interações sociais, confiança que é fundamental para o sucesso dessas interações. |
| Proteção Social | Arranjos sociais destinados a proteger as parcelas mais vulneráveis da população: assistência e previdência social, seguro-desemprego, abertura de frentes de trabalho emergenciais etc. |

As liberdades instrumentais estão necessariamente vinculadas à organização político-social, uma vez que a liberdade individual é um produto social resultante da interação de arranjos, instituições sociopolíticas e valores socialmente compartilhados. Esta interação ocorre por meio do exercício da razão pública, isto é, o diálogo entre atores sociais. Assim, a natureza política é intrínseca ao exercício das liberdades. Sen conclui que a satisfação das necessidades políticas não é prioritária sobre as liberdades políticas de uma sociedade, e também que o fortalecimento da democracia é basilar para o desenvolvimento (PINHEIRO, 2012).

As fontes de privações de liberdade atuam reduzindo as oportunidades para o desenvolvimento das capacidades humanas. A pobreza retrata claras situações de privação de capacidades básicas, que resultam em problemas sociais tais como morte prematura, desnutrição, doenças, analfabetismo, desemprego e exclusão do mercado de trabalho. Quando a pobreza é observada interagindo na sociedade, surge outra questão de privação de capacidades: a desigualdade. Apesar de não ser restrita à pobreza, a desigualdade retrata não só a falta de capacidades mas também seu desequilíbrio em diferentes classes sociais (PINHEIRO, 2012).

Assim, Sen traz uma grande contribuição ao paradigma do desenvolvimento, organizando conceitualmente a teoria das capacidades humanas e trazendo uma perspectiva humanizadora do desenvolvimento. As capacidades humanas têm relação estrita com o projeto aqui apresentado, uma vez que a nova configuração das atividades de desenvolvimento humano será viável economicamente e surtirá os efeitos esperados somente quando tiver as liberdades e capacidades humanas como instrumentos balizadores.

4.2 AS ATIVIDADES DO SETOR E SUAS INTERRELAÇÕES COM O DESENVOLVIMENTO HUMANO

4.2.1 A Educação e o Desenvolvimento

A relação positiva entre educação e desenvolvimento humano é consenso na literatura mundial. A mudança de paradigma do desenvolvimento passa inevitavelmente por um ganho de importância da educação como motor primário do desenvolvimento dos indivíduos e das sociedades. No conceito de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen (2010), a educação é o elemento central para o ganho de liberdade, capacitando as pessoas para atingirem seus objetivos.

A educação tem impactos quantificáveis em todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU e afeta diretamente todas as variáveis de cálculo do IDH. Existe correlação entre a escolaridade média e a pobreza (Figura 4.2), desigualdade, crescimento econômico, saúde (Figura 4.3), equidade de gênero e desigualdade de renda (CDG, 2006; UNESCO, 2014).

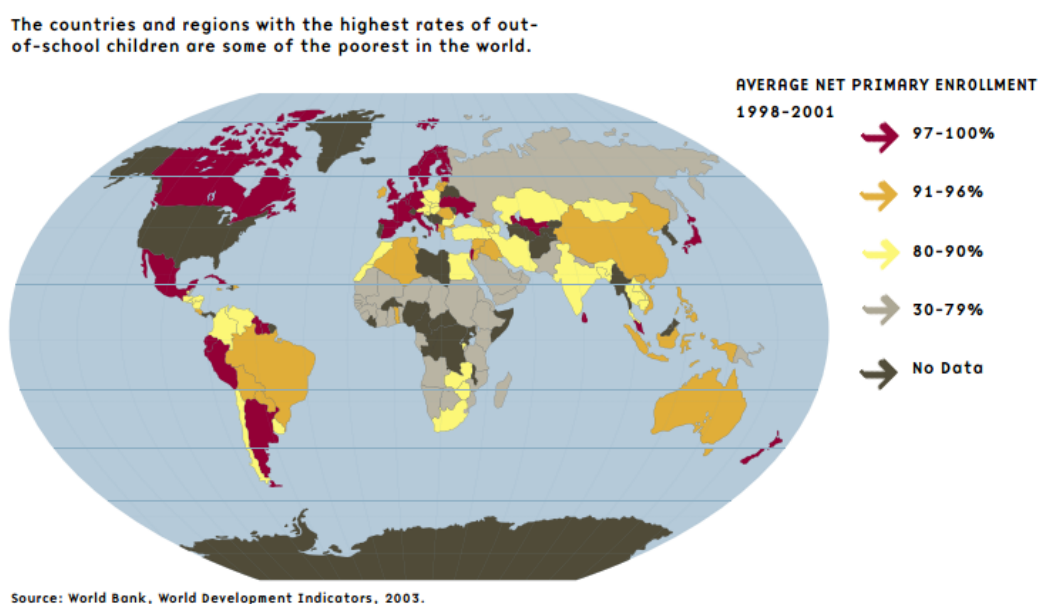
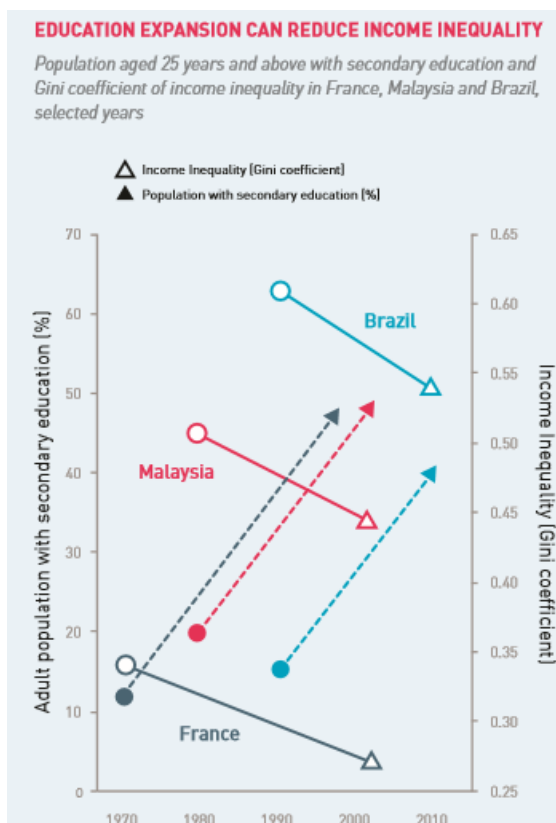


Figura 4.2: Taxa de atendimento escolar por país entre 1998 e 2001 (CDG, 2006)



MOTHERS' EDUCATION IMPROVES CHILDREN'S NUTRITION

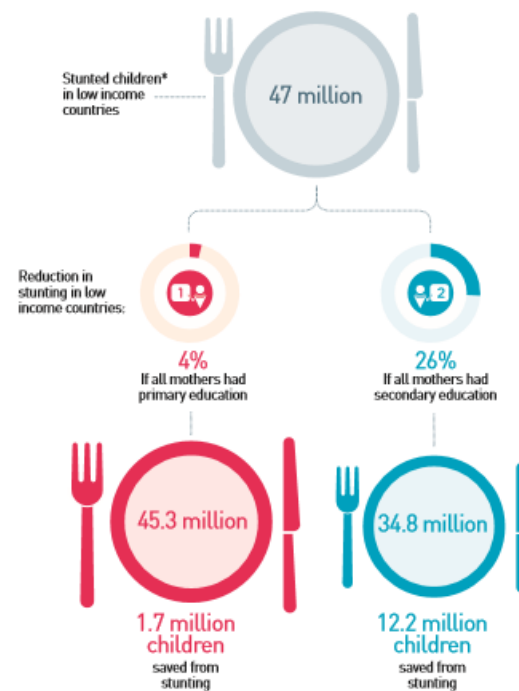


Figura 4.3: Correlação entre expansão da educação e redução da desigualdade de renda em diversos países (esquerda) e correlação entre educação das mães e melhora da nutrição dos filhos (direita). (UNESCO, 2014)

A centralidade da educação para o funcionamento da sociedade deve-se aos seus diversos efeitos abrangentes e duradouros, enraizados em profundas mudanças na estrutura social. A UNESCO define os quatro pilares educacionais do século XXI: o aprender a ser, o aprender a viver em conjunto, o aprender a fazer e o aprender a conhecer (CALEIRO, s/d).

O pilar *aprender a ser* se refere às competências pessoais, nas quais o indivíduo constrói um conhecimento sobre si próprio e seu contexto, que contribuem para a saúde, o equilíbrio e a felicidade. O equilíbrio psicológico tem impactos positivos sobre todas as outras habilidades, já que aumenta a produtividade, a expectativa de vida e o diálogo em sociedade.

O pilar *aprender a viver em conjunto* se refere às competências sociais, fundamentais para os relacionamentos familiares e comunitários. O diálogo familiar é central para a construção de valores morais que intermediam todas as atitudes do indivíduo, por isso tem impacto na formação de todas as competências. O diálogo comunitário é a base do funcionamento da sociedade e está no centro do debate de todas as questões sociais, entre as quais se destacam a pobreza e a desigualdade social. A ineficiência política é a principal

resultante da perda de comunicação, presente em todos os níveis de organização, desde grupos da sociedade civil organizada até instituições governamentais.

O pilar *aprender a fazer* se refere às competências produtivas, que permite ao indivíduo ou grupo de indivíduos produzir transformações sobre o meio em que vivem. A organização do Estado, a construção de políticas públicas, a construção do espaço, a sustentabilidade e as questões ambientais são exemplos de elementos contextuais que sofrem influência das competências produtivas. Sobre a economia, a produtividade como eficiência do trabalho tem impacto sobre a eficiência econômica e sobre a renda dos trabalhadores.

O pilar *aprender a conhecer* se refere às competências cognitivas, que são as habilidades relacionadas ao conhecimento: aprender a aprender, ensinar a ensinar e conhecer a conhecer. O aprender, o ensinar e o conhecer são centrais para o desenvolvimento intelectual do indivíduo e, numa escala coletiva, de toda a sociedade.

A interconexão entre as competências mencionadas explica os efeitos duradouros que a educação tem sobre a sociedade. Segundo Filho e Pessôa (2010), esses efeitos podem ser classificados em dois grandes grupos: efeitos sobre o mercado de trabalho e efeitos sociais. Os efeitos sobre o mercado de trabalho se fundamentam no aumento de produtividade do trabalho, que permite o aumento da produção, dos salários e das receitas públicas e privadas. O aumento das receitas, resultado do aumento da produção e da renda média do trabalhador, permite a formação de um ciclo, no qual as receitas obtidas são novamente revertidas em políticas públicas, de acordo com os efeitos multiplicadores do investimento público.

Os efeitos sociais são diversos. Na política, a educação aumenta a consciência política e a participação popular, que fortalece a cobrança sobre o governo, o direcionamento das políticas para as demandas reais, o debate democrático e a qualidade das políticas públicas (GLAESER et al., 2006). A educação tem impacto sobre a saúde, permitindo que as pessoas adotem hábitos saudáveis e preventivos e sejam conscientizadas sobre vícios, assim como sobre a cultura, já que as manifestações culturais são compreendidas em seu contexto social.

A educação também influencia o consumo, as taxas de fertilidade, a expectativa de vida e diminui a distância social, que impede e dificulta a interação de grupos sociais e econômicos (GROSSMAN, 2006). Pode-se citar também a influência da educação sobre as escolhas pessoais e familiares, facilitando o planejamento familiar, as finanças pessoais e, em nível geral, o entendimento sobre atualidades, economia, direito, e outros conhecimentos de uso cotidiano.

4.2.2 A Saúde e o Desenvolvimento

A saúde é outro ramo de atividades com grande impacto no desenvolvimento humano. A saúde não consiste apenas na ausência de doenças, mas sim no completo bem estar físico, mental e social (OMS, 1946). Na perspectiva de desenvolvimento como liberdade, a saúde é uma via de mão dupla, uma vez que contribui para as capacidades de escolha, por meio da melhora condições físicas, mentais e sociais, assim como é resultado do desenvolvimento, já que este tem no bem estar seu fim último. O conceito de saúde se entrelaça com o próprio conceito de desenvolvimento.

A relação entre saúde e desenvolvimento pode ser demonstrada pela expectativa de vida ao nascer associada a indicadores de desenvolvimento, como renda média, índice de escolaridade e o IDH. A renda per capita e a expectativa de vida seguem uma razão aproximadamente linear (Figura 4.4).

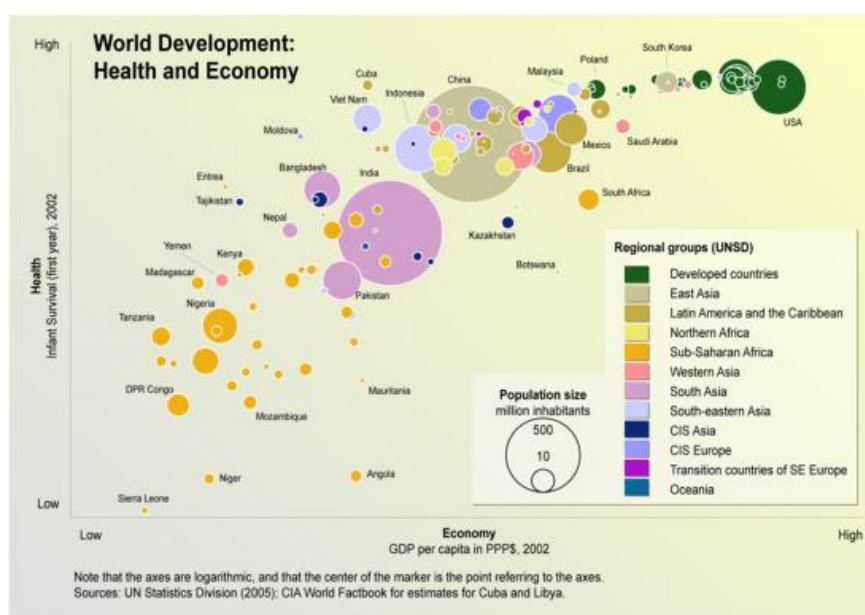


Figura 4.4: Expectativa de vida e Produto Interno Bruto (PIB) para diversos países em 2002. Fonte: http://www.grida.no/graphicslib/detail/world-development-health-and-economy_bfd9. Acesso em 02/12/2016.

Assim como a educação, a saúde tem influência sobre todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, com influência direta sobre os objetivos de erradicação da pobreza e fome, redução da mortalidade infantil, melhora da saúde das gestantes, combate à AIDS, a malária e outras doenças e desenvolvimento de parceria global pelo desenvolvimento. Problemas de saúde são claros indicativos de pobreza (OMS, 2005) (Figura 4.5).

Figure 5: Maternal Mortality Ratio per 100 000 live births, 2000

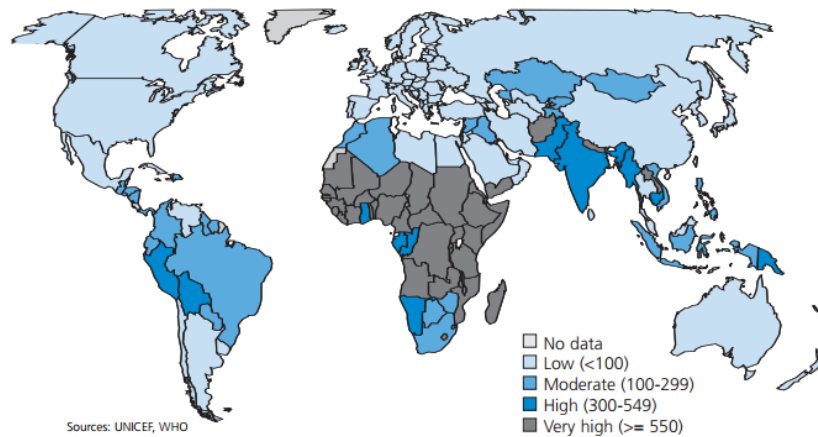


Figura 4.5: Mortalidade materna em 2000 (OMS, 2005). A mortalidade é superior na América Latina, África e Sudeste Asiático, países concentradores de pobreza.

Os mecanismos de promoção do desenvolvimento pela saúde funcionam em duas dimensões: dimensão social e econômica. A dimensão social se refere à promoção direta de boas condições de vida e bem estar, que ocorre por meio do saneamento ambiental, planejamento familiar, hábitos saudáveis e métodos de prevenção e tratamento de doenças (CARRARA & VENTURA, 2012).

A dimensão econômica ocorre em dois níveis principais. O primeiro nível se dá pelo aumento da produtividade, resultante da eficiência produtiva e do aumento da vida economicamente ativa dos indivíduos, que produz ganhos econômicos. O segundo nível se dá pela saúde como atividade econômica, reunindo indústrias de base química e biotecnológica, indústrias de base mecânica, eletrônica e de materiais e serviços de saúde, com participação da área de pesquisa, desenvolvimento e inovação (GADELHA et al., 2011). O terceiro nível se dá pelas economias geradas com a redução da demanda por tratamentos e planos de saúde.

4.2.3 A Cultura e o Desenvolvimento

A definição rigorosa de cultura e lazer não são consensuais na literatura, pois cada uma das áreas das ciências humanas aborda dimensões distintas do mesmo objeto (DEHEINZELIN et al., s/d). Segundo a definição rigorosa, o lazer e a cultura são distintos e transversais, porém grande parte do lazer é cultura. O esporte também tem dimensões integrantes da cultura, o que dificulta a separação dos três conceitos. Para facilitar a delimitação de cada uma das áreas do desenvolvimento humano aqui utilizadas, optou-se por considerar o lazer em conjunto com a cultura, já que ambos possuem muitos elementos em sobreposição, enquanto o esporte é considerado uma área distinta.

A cultura é naturalmente transversal e multidisciplinar, envolvendo todas as dimensões da vida humana e da produção social. A Unesco (2002, p. 2) tem a seguinte definição de cultura:

A cultura deve ser considerada como o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças.

Esta definição aborda com clareza a distinção entre duas dimensões da cultura que são bases para intervenções culturais: as dimensões antropológica e sociológica. Na dimensão antropológica, a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir e constroem seus valores e identidades. Na dimensão sociológica, existe uma produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão (BOTELHO, 2001). A definição da Unesco traz o balanço entre as duas dimensões quando diz que a cultura sociológica das artes e letras se soma à cultura antropológica dos valores e tradições.

O desenvolvimento e a cultura são interligados. Na perspectiva de desenvolvimento como liberdade, a dimensão antropológica da cultura é central para produzir um ambiente social que permita oportunidades e escolhas aos indivíduos. Uma sociedade repressora, com sistemas rígidos de valores e tradições, limita as possibilidades de planos de vida e o poder de criação das pessoas, medidos na capacidade de proposição de projetos. Um exemplo de restrição social existente é a limitação das carreiras profissionais impostas pelas famílias, restringidas a cursos de renome, enquanto outros com potencial de mercado e transformação social são colocados em segundo plano.

A dimensão sociológica contribui para o desenvolvimento na formação universal dos indivíduos, já que a arte trata de uma linguagem afetiva e emocional que complementa as linguagens verbais e contribui para o amadurecimento da inteligência racional. Sobre as linguagens da arte, Barbosa (2016) observa:

Existem três diferentes linguagens: a verbal, a científica e a presentacional. A linguagem presentacional é aquela que você não consegue traduzir em outras linguagens. Ela está presente na arte, que articula a vida emocional do ser humano. Um indivíduo com essas três linguagens bem desenvolvidas está apto a conhecer plenamente as outras áreas do conhecimento.

Desse modo, o conjunto de conhecimentos culturais proporciona um entendimento mais abrangente das questões humanas, permitindo ao indivíduo maior capacidade criativa e

desenvolvendo a capacidade de propor soluções adequadas à realidade, que se concretizam na proposição de projetos.

A modernidade teve como um de seus traços mais marcantes o crescimento da importância da cultura, enquanto a contemporaneidade observa a transversalização da cultura para além de suas fronteiras anteriormente determinadas em direção a outros campos da vida social. Esse processo teve como motores principais a mercantilização da cultura, que é o objeto da indústria cultural, e a tecnologização da cultura, isto é, a aplicação de tecnologias industriais para a produção de bens simbólicos-culturais (OLIVEIRA, 2014).

A transversalização da cultura produz uma culturalização da mercadoria, em complemento à mercantilização da cultura. Sobre esse conceito, Oliveira (2014, p.369) explica:

[A culturalização da mercadoria] expressa a secundarização dos aspectos estritamente físico-técnicos em favor do crescente papel de elementos simbólicos (design, marca, origem etc.), portanto, “densos de conteúdo cultural” [Rubim (2007, p. 145)], na determinação do valor das mercadorias.

A culturalização da mercadoria foi responsável pelo surgimento da economia criativa no início do século XX, amplificada pelo desenvolvimento tecnológico do mesmo século. A economia criativa é composta de conteúdos artísticos, notadamente uma importante linguagem cultural, mas aplicadas em várias formas de comunicação social, como a publicidade, o design e as mídias, contendo valor comercial. Nesse contexto surgem as indústrias culturais, que exploram o valor comercial de bens e serviços culturais, tendo como origem de receitas as habilidades criativas de sua força de trabalho e a geração de propriedade intelectual (BRITISH COUNCIL, 2010).

A economia criativa está em crescimento no século XXI, resultado do desenvolvimento das mídias digitais e a ampliação de canais de comunicação que permitem um denso fluxo de informações. Para que uma informação se destaque diante desse fluxo, deve conter conteúdo próprio criativo que atraia a atenção do consumidor. Desse modo, a criatividade torna-se um elemento central no mercado. Segundo a UNCTAD (2008), as exportações de serviços e produtos culturais subiram de U\$ 38 bi para U\$ 89 bi entre 1996 e 2005, com um crescimento médio de 8,8%, com tendência de crescimento superior aos setores de manufatura e indústria.

As principais indústrias que compõem a economia criativa são diversas, sendo o maior mercado presente nos países desenvolvidos e o design a atividade de maior exportação mundial em 2005 (Tabela 4.1).

Tabela 4.1: Bens culturais: exportações por grupo econômico em 2005 (UNCTAD, 2008).

| Item | Mundo | Economias Desenvolvidas | Economias em Desenvolvimento | Economias em transição |
|--------------------|--------------|--------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| Todos | 335,494 | 196,109 | 136,231 | 3,154 |
| Artes e artesanato | 23,244 | 9,118 | 13,881 | 137 |
| Audiovisuais | 664 | 592 | 55 | 2 |
| Design | 218,173 | 112,595 | 102,413 | 1,735 |
| Música | 14,924 | 13,424 | 1,412 | 63 |
| Nova Mídia | 12,035 | 6,471 | 5,508 | 50 |
| Editoração | 44,304 | 36,593 | 6,567 | 1,096 |
| Artes visuais | 22,149 | 15,651 | 6,395 | 71 |

4.2.4 O Esporte e o Desenvolvimento

O esporte se manifesta em três dimensões com diferentes naturezas e impactos sobre o desenvolvimento humano: as dimensões educacional, participativa e de rendimento. A dimensão educacional trata do esporte nos sistemas de ensino, visto como instrumento de formação do indivíduo; a dimensão participativa trata de atividades voluntárias e comunitárias de recreação e lazer, cujo objetivo é trazer aos praticantes a plenitude da vida social e a promoção da saúde; e a dimensão de rendimento tem como objetivo obter resultados e integrar comunidades por meio da prática desportiva a nível nacional e internacional (BRASIL, 2004).

A dimensão educacional está fundamentada na educação para a vida em sociedade e para o conhecimento próprio. No primeiro caso, o esporte suscita um contexto de disputas, liderança, trabalho em equipe, regras, disciplina e tolerância, que permitem o aprimoramento de habilidades sociais. No segundo caso, o esporte trata da autoimagem, da relação com o fracasso, da proatividade e do autocontrole, que trazem um amadurecimento psicológico e o desenvolvimento de inteligência, além do desenvolvimento cognitivo (BRASIL, 2004).

Tais ganhos tem repercussão tanto para a vida adulta e cidadã quanto para a própria vida escolar. Estudo realizado em 11 países encontrou correlação positiva entre atividade física geral e performance acadêmica em 79% dos casos e entre atividade física extracurricular e performance acadêmica em 100% dos casos (COMMONWEALTH, 2014).

A dimensão participativa trata o esporte como lazer e saúde, ambos direitos humanos e constitucionais. A recreação no esporte é importante para o bem estar e para a convivência social, fortalecendo vínculos e integrando classe sociais, incluindo grupos socialmente excluídos e classes com restrição de oportunidades (BRASIL, 2004). Existem exemplos

diversos de atletas de classes menos favorecidas que, por meio do esporte, mudaram suas condições de vida, às vezes alcançando marcas olímpicas, como a judoca Rafaela Silva e a atleta Aída dos Santos.

A saúde vinculada ao esporte está relacionada aos benefícios físicos e psicológicos da atividade física. O esporte permite o controle de peso, desenvolvimento de força, flexibilidade, agilidade e coordenação motora, melhoria na saúde cardiovascular, redução de dores e criação de hábitos saudáveis (USAID, s/d), que são imperativos para uma população sedentarizada, na qual 39% das pessoas com mais de 18 anos encontra-se acima do peso (OMS, 2016). Além disso, o esporte está presente em diversas formas de tratamento e reabilitação, como fisioterapias e terapias esportivas.

A dimensão de rendimento trata das oportunidades profissionais do esporte. A partir do século XX, as oportunidades econômicas do mercado do esporte e das competições esportivas induziram sua profissionalização e expansão, processo que hoje consolidou o mercado mundial do esporte (COLLIGNON et al., 2011). Nesse mercado se inserem as atividades econômicas de gestão de empresas, marketing, produtos esportivos, difusão midiática, produção de grandes eventos, construção de infraestruturas esportivas e, sobretudo, formação de atletas (UE, 2014). A dimensão tomada pela indústria do esporte pode ser observada na centralidade política dos eventos esportivos internacionais, que se tornaram ferramenta de consolidação de hegemonias geopolíticas, além do montante anual de 620 bilhões de dólares movimentado pelo setor em escala mundial (COLLIGNON et al., 2011).

4.3 O SETOR DE DESENVOLVIMENTO HUMANO COMO NEGÓCIO

Este subcapítulo trata das questões relativas à possível natureza de negócio do desenvolvimento humano. No tópico 4.2.1, aborda-se o valor econômico do desenvolvimento humano, demonstrando a sua rentabilidade e sua importância para o crescimento econômico. No tópico 4.2.2, importante discussão é apresentada acerca da tratativa do desenvolvimento humano como produto comercial, tratando dos bens meritórios (aqueles que são percebidos pela sociedade como necessariamente estatais) e a experiência brasileira de desestatização, incluindo suas correções necessárias. Os contra-argumentos acerca da necessária provisão estatal dos bens meritórios levam então ao tópico 4.2.3, que trata das falhas econômicas resultantes da atuação do governo na economia, denominadas falhas de governo, e as ineficiências da máquina administrativa do Estado.

Avançando para o tópico 4.2.4, apresenta-se a teoria econômica das falhas de mercado, que dificultam a participação privada em diversos mercados, e suas possíveis soluções. Por fim, no tópico. 4.2.5, abordam-se as falhas de mercado aplicadas ao setor desenvolvimento humano, tanto em seu conjunto quanto na especificidade das atividades que o compõem, e as soluções para evitá-las.

4.3.1 O valor econômico do Desenvolvimento Humano

O desenvolvimento humano é um fator central no desenvolvimento da sociedade, de onde partem os ganhos nas diversas áreas da vida humana. A mudança de paradigma do desenvolvimento tem o entendimento fundamental de que o desenvolvimento humano é o meio e o fim do desenvolvimento social, sendo, portanto, ao mesmo tempo chave e objetivo para a construção de políticas e estratégias.

Existe alto valor social e econômico intrínseco às atividades de desenvolvimento humano. Nelas, existe contínuo processo de agregação de valor do indivíduo, por meio da sua capacitação produtiva e individual. Na primeira, o indivíduo aumenta a produtividade e a qualidade da sua força de trabalho, enquanto na segunda suas habilidades são úteis à sua vida cotidiana e à sua construção de projetos de vida. A agregação de valor opera por meio da elevação do capital humano, conceito assim definido por Becker (2006, p. 01):

O termo capital humano refere-se às habilidades, à educação, à saúde e ao treinamento dos indivíduos. Trata-se de capital, porque essa educação ou habilidades são parte integral de nossa constituição, assim como uma máquina, uma planta ou as obras industriais.

A perspectiva de que as habilidades humanas são uma forma de capital fundamenta a Teoria do Capital Humano, desenvolvida pelos teóricos econômicos Gary Becker, Jacob Mincer e Theodore Schultz (NETO, 2006). Nessa teoria, a educação e o trabalho tornam-se fatores de produção na lógica capitalista, atuando em conjunto: a educação é o instrumento para agregação de valor ao trabalho, enquanto o trabalho é a materialização do valor econômico da educação (MINTO, 2016).

A perspectiva produtivista da Teoria do Capital Humano levou a críticas e posteriores contribuições de diversos estudiosos no sentido de expandir a teoria para uma vertente mais profunda acerca dos variados impactos do capital humano. Colocando maior foco na pessoa humana, o capital humano é considerado uma ferramenta econômica, mas também uma ferramenta de poder individual. Nessa nova abordagem, a centralidade está nas capacidades humanas, como sugere Chaves, quando aborda as funções do capital humano (1994, p. 16):

[São funções do capital humano] Capacitar o indivíduo para viver sua vida de maneira plena, propondo-se objetivos dignos e lutando por alcançá-los, assim obtendo plena realização enquanto ser humano; capacitar o indivíduo para escolher e exercer com competência uma profissão que, além de contribuir para a sua realização pessoal, represente uma contribuição para a sociedade; e capacitar o indivíduo para atuar como cidadão responsável, na forma que julgar mais eficaz e mais coerente com seus objetivos pessoais e profissionais.

Sen (2010), em consonância com essa perspectiva, afirma que o desenvolvimento humano é a expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam, alcançadas por meio da construção de capacidades humanas. Tanto o meio como o fim do desenvolvimento devem ser as liberdades, vistas em suas diversas formas. Como abordado no tópico 4.1, as liberdades são a possibilidade de permitir que o indivíduo tenha poder de escolha, por exemplo a escolha de construir um projeto de vida, de atuar politicamente, de ser empreendedor, de ser saudável, de ser artista ou de viver em segurança.

De fato, a existência de oportunidades que permitem escolhas, e assim expandem liberdades, são fontes de agregação de valor a partir do momento que o indivíduo pode escolher fazer aquilo que valoriza. Sen (2010) enfatiza que a valorização do cidadão ocorre quando este tem capacidade crescente de ser e fazer aquilo que, em sua visão, lhe traz valor. Makiguchi apud Sherman (2016, p. 6) avalia que “a vida humana é um processo de criação de valor”.

O valor do indivíduo pode ser traduzido na sociedade em valor econômico e social quando suas escolhas têm impactos positivos para responder às demandas da sociedade. Ikeda apud Sherman (2010, p. 5 e 9) assim afirma:

Value creation means to have the ability to enhance one’s own life and contribute to the well-being of others, under any condition or circumstance. (...) The creation of value is seen as both an individualistic and communitarian activity, and, in fact, one process cannot occur in isolation, or to its fullest potential, without the other.

Nesse ponto, projetos de vida se fundem a projetos econômicos e, assim, o alcance de um projeto de vida significa também o alcance de remuneração adequada no campo financeiro. Uma boa remuneração retroage sobre o projeto de vida, dado que os projetos de vida humanos são normalmente relacionados a padrões econômicos de vida, como ter uma vida confortável, uma boa casa e um bom carro.

Os projetos econômicos naturalmente estão relacionados à atividade empreendedora, visto que a atividade de empreender requer a habilidade de identificar e atender novas demandas de mercado como condição necessária a sua sobrevivência. A resposta a novas demandas passa pela inovação, que é o pivô da modernização social e econômica. A inovação tem poder de

alterar profundamente as estruturas sociais vigentes e aumentar a envergadura e a produtividade da economia³.

Portanto, os projetos de vida e econômicos não são iguais mas se entrelaçam. Para entender e ilustrar essa relação, pode-se considerar um sonho de uma criança de se tornar artista de cinema. Na situação em que esse sonho é levado adiante, torna-se um projeto de vida ser um ator, cujo objetivo é chegar a ser ator em Hollywood. Se esse projeto de vida tem valor para a sociedade, dado que o cinema é uma indústria lucrativa com grande público e se, dentro desse mercado, essa pessoa se destaque sobre a oferta existente de atores, esse projeto de vida passa a ser também um projeto econômico, visto que a sociedade irá valorizar e remunerar o trabalho realizado.

Além do resultado do projeto de vida ter valor econômico próprio, o processo para concretizá-lo também possui valor. O valor da construção de um projeto está no consumo de diversas atividades necessárias à formação do capital humano, como saúde, educação, lazer, esporte, alimentação e cultura. No exemplo dado anteriormente, sobre um projeto de vida de ser ator de Hollywood, diversas habilidades artísticas são necessárias, como aulas de teatro, música, literatura e dança; a construção de uma cultura de cinema exige o consumo de filmes, séries, documentários, musicais e programas de TV; o entendimento de história da arte e da educação exige estudo em história; o trabalho com tecnologias de cinema requer o aprendizado em tecnologias de som, edição, imagem e design; entre muitas outras habilidades. Além disso, a exigência física da carreira de artes cênicas determina a manutenção de uma boa saúde e de uma boa estética corporal. Precificando simplificada o valor econômico dessas atividades para um período médio de aprendizado de 20 anos, obtém-se um valor mensal médio de R\$ 2.165,42 (Tabela 4.2).

Tabela 4.2: Valor econômico da construção de uma carreira de atriz.

| Grupo | Descrição | Valor (R\$) | Frequência | Valor Anual (R\$) | Período (anos) | Valor total (R\$) |
|------------------------|---|--------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|
| Cursos livres de artes | Aulas de teatro | 350,00 | Mensal | 4.200,00 | 5 | 21.000,00 |
| | Aulas de canto/dança | 300,00 | Mensal | 3.600,00 | 5 | 18.000,00 |
| Cursos oficiais | Escola privada/Graduação em artes cênicas | 1.200,00 | Mensal | 14.400,00 | 20 | 288.000,00 |
| Consumo cultural | TV a cabo | 100,00 | Mensal | 1.200,00 | 20 | 24.000,00 |
| | Cinema | 30,00 | Mensal | 360,00 | 20 | 7.200,00 |

³ Basta observar as grandes mudanças econômicas e sociais resultantes dos computadores, da internet, e das redes sociais no século XXI.

| Grupo | Descrição | Valor (R\$) | Frequência | Valor Anual (R\$) | Período (anos) | Valor total (R\$) |
|-----------------------|---|-------------|------------|-------------------|----------------|-------------------|
| | Netflix | 15,00 | Mensal | 180,00 | 20 | 3.600,00 |
| | Peças de teatro | 50,00 | Mensal | 600,00 | 20 | 12.000,00 |
| | Livros e roteiros | 30,00 | Mensal | 360,00 | 20 | 7.200,00 |
| | Spotify | 15,00 | Mensal | 180,00 | 20 | 3.600,00 |
| Cursos complementares | Direção/Som/Fotografia/História da Arte | 400,00 | Anual | 400,00 | 5 | 2.000,00 |
| Aspectos externos | Saúde | | | | | |
| | Plano de saúde | 160,00 | Mensal | 1.920,00 | 20 | 38.400,00 |
| | Estética corporal | | | | | |
| | Medicamentos | 100,00 | Mensal | 1.200,00 | 20 | 24.000,00 |
| | Academia/esporte | 120,00 | Mensal | 1.440,00 | 20 | 28.800,00 |
| | Salão de beleza | 60,00 | Mensal | 720,00 | 20 | 14.400,00 |
| | Produtos de beleza | 100,00 | Mensal | 1.200,00 | 20 | 24.000,00 |
| Divulgação da imagem | Publicidade | | | | | |
| | Patrocínio no facebook | 200,00 | Anual | 200,00 | 5 | 1.000,00 |
| | Produção de vídeos | 500,00 | Anual | 500,00 | 5 | 2.500,00 |
| TOTAL (20 anos) | | | | | | 519.700,00 |
| TOTAL MENSAL | | | | | | 2.165,42 |

A construção de capital humano é um processo longo, que consome muitos recursos por um extenso período de tempo, oriundos do Estado, da sociedade e das famílias. Desde a infância, as crianças consomem jogos, brinquedos, atividades de lazer e, seguindo o seu crescimento, adolescentes e jovens consomem entretenimento, tecnologia, educação e esporte. Ou seja, desde a infância os investimentos em capital humano estão mantendo a economia em movimento.

Existe ainda crescimento em cascata, pois uma vez que o valor do capital humano começa a ser apropriado, a renda das famílias aumenta e existe ainda maior consumo. Consolidada uma nova cultura de desenvolvimento humano, com o maior conhecimento das famílias, maior parcela da renda é reinvestida em desenvolvimento humano, principalmente nos filhos.

4.3.2 Os bens meritórios e a discussão sobre o desenvolvimento humano como negócio

A intervenção do Estado na economia se justifica pela existência de falhas de mercado que induzem a uma ineficiência econômica. A provisão de bens públicos, a ser discutida em

tópico posterior, nos quais existe obstáculos à remuneração privada, é o principal argumento para a atuação estatal na economia, visto que, embora esses bens tenham sua importância para a sociedade, não é eficiente que eles sejam ofertados pelo mercado.

A provisão de bens públicos é uma das funções da intervenção estatal na economia: a função alocativa. Além dessa função, existe a função distributiva, que busca uma distribuição de renda considerada justa pela sociedade, e a função estabilizadora, que visa assegurar um alto nível de emprego, estabilidade dos preços e crescimento econômico (GIAMBIAGE & ALÉM, 2011).

As funções distributiva e estabilizadora exigem que o Estado assuma certas atividades que podem ser ofertadas pelo mercado, isto é, que bens privados sejam ofertados pelo setor público. De fato, grande parte dos recursos orçamentários dos Estados é hoje gasta com o provimento de bens privados (RESENDE, 2012). Surge, assim, uma discussão sobre quais dessas atividades têm provisão ótima pelo Estado e quais têm provisão ótima pelo mercado. A justificativa para a provisão pública de bens privados tem por base o argumento de que, para alguns bens, o Estado tem mais informações que o mercado e isso o qualifica a tomar decisões mais acertadas que os indivíduos, levando o mercado a um ponto de maior eficiência (RESENDE, 2012).

No caso de alguns bens, entretanto, sua importância estratégica para o desenvolvimento social é de tal modo considerada pela sociedade que, tendo sua provisão ótima ou não-ótima pelo Estado, este tem uma função axiológica⁴ de ofertá-los. Estes bens são denominados bens meritórios (NOWACKI & EECKE, 2008).

As raízes do conceito de bens meritórios são político-ideológicas. Existe uma visão social consolidada de que o Estado é o agente mais indicado para a oferta de vários bens e serviços, principalmente aqueles definidos como direitos sociais pela Constituição Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988):

CAPÍTULO II – DOS DIREITOS SOCIAIS

(...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁴ Axiológico é tudo aquilo que baseia-se em valores intrínsecos ou fundamentais (MICHAELIS, 2017).

(...)

A atuação do Estado, nessa visão, permitiria alocar recursos da forma mais indicada pela sociedade, visto que seu processo de decisão é fundamentado na discussão democrática.

Além disso, os princípios que regem o Estado são, no atual contexto, mais éticos e justos quando comparados aos interesses dos mercados. Diversos princípios morais regem a atuação do Estado, em suas várias frentes de ação, como mostra o Quadro 4.3:

Quadro 4.3: Princípios morais e práticos de algumas atividades públicas (BRASIL, 1990; BRASIL, 1988).

| Administração Pública | SUS | Poder Judiciário* | Educação Pública |
|------------------------------|--------------------|--------------------------|-------------------------|
| Legalidade | Regionalização | Celeridade | Igualdade |
| Impessoalidade | Hierarquização | Eficácia | Liberdade |
| Moralidade | Resolubilidade | Efetividade | Pluralismo |
| Publicidade | Descentralização | Foco no cidadão | Tolerância |
| Eficiência | Complementariedade | | Gratuidade |
| | | | Gestão Democrática |
| | | | Qualidade |
| | | | Complementariedade |

* Os princípios do Poder Judiciário apresentados são complementares aos princípios da Administração Pública, que abrangem todos os Poderes do Estado.

Além disso, existe a percepção de que o modelo econômico de mercado fortalece a discriminação e exclusão social e que a sociedade torna-se subordinada aos interesses econômicos. Existe, assim, degradação e mercantilização de diversos direitos, especialmente direitos sociais (BARBOSA et al., 2014).

De fato, essa percepção tem fundamento na experiência do Programa Nacional de Desestatização (PND). O Brasil foi o último país da América Latina a implementar um projeto nesse sentido, dados os distintos interesses das diversas frações do capital brasileiro e a intensa atividade política desenvolvida pelas classes trabalhadoras na década de 80. A atividade social e sindical possibilitou a união das diversas frações do capital em torno do projeto de desestatização, mesmo com suas contradições e disputas, em virtude do temor das mesmas perderem o controle político da sociedade (FILGUEIRAS, 2006).

O projeto de desestatização tinha como programa a reforma do sistema financeiro, o controle público das empresas estatais, uma política industrial de substituição das importações,

uma política estatal de geração de empregos e a renegociação da dívida externa. Na prática, esse modelo gerou uma redução do Estado e a subordinação do mesmo aos interesses do capital financeiro (FILGUEIRAS, 2006).

A redução do Estado se deu com a retirada da atuação estatal dos setores estratégicos da atividade econômica, principalmente atividades diretamente produtivas, por meio da quebra dos monopólios estatais e a privatização de empresas públicas. Além disso, houve o enfraquecimento dos sindicatos (FILGUEIRAS, 2006).

A subordinação ao capital financeiro teve origem no agravamento da fragilidade financeira do Estado. O déficit de transações correntes do balanço de pagamentos, gerado pela condição inicial do país de importador líquido de bens e serviços, incorreu no crescimento da dívida pública, cujos encargos financeiros eram elevados. A livre movimentação do fluxo de capitais contribuiu para a entrada do país num circuito econômico internacional secundário e para a financeirização da economia (FILGUEIRAS, 2006).

A experiência de desestatização demonstrou que os projetos de redução da atividade estatal e fortalecimento da atividade privada devem ser cuidadosos para não incorrer nos erros desse período. A redução do Estado não pode ocorrer por meio da simples transferência de patrimônio público por meio de privatizações e transferência de setores estratégicos para a economia. Na medida em que não são exigidas contrapartidas ao capital, o Estado abre mão do poder econômico de setores produtivos e do poder político dos grupos nacionais e assume diversos riscos econômicos, enquanto o capital assume grandes infraestruturas públicas em situação vantajosa, com livre movimentação financeira e altas taxas de lucro. O lucro financeiro, fundado nas altas taxas de juros, tem ainda o agravante de se originar, em sua maioria, de títulos da dívida pública, o que constitui uma contínua transferência patrimonial do Estado ao setor financeiro⁵ (FILGUEIRAS, 2006).

Desse modo, as contrapartidas do setor privado devem ser definidas em contrato e exigidas como condição para a manutenção deste. E mais do que exigir valores de investimentos privados, o que ocorre nos atuais modelos de concessão, o Estado contratante deve exigir crescimento econômico e ganhos sociais, na forma de volume fiscal de retorno, crescimento do Produto Interno Bruto municipal, estadual ou nacional, criação de pequenas e médias empresas, aumento da qualidade de vida de um município, entre outros indicadores cabíveis. Assim, o

⁵ Em virtude do financiamento da dívida pública pelos bancos, o crédito para o setor privado corresponde, atualmente, a apenas 22% do PIB (FILGUEIRAS, 2006).

Estado não exige meios indiretos para fortalecer o crescimento econômico nacional, mas sim o próprio crescimento é a exigência maior dos modelos de parceria entre o setor público e o setor privado.

Observada a experiência de desestatização e suas correções necessárias, a opinião pública sobre os bens meritórios deve passar por uma conscientização política relativa à atuação do Estado na economia. Apesar de princípios éticos e morais fundamentarem a atuação pública, na prática a máquina administrativa possui ineficiências e a intervenção estatal na economia induz a falhas regulatórias, questões essas analisadas no tópico a seguir. Desse modo, a intervenção estatal é indicada somente para os mercados nos quais as falhas regulatórias sejam menos problemáticas que as falhas de mercado.

Além disso, existe uma falsa impressão de que os serviços oferecidos pelo Estado são gratuitos. O financiamento estatal é dado pelo sistema tributário, o que significa que, se os serviços não são pagos pelo indivíduo como consumidor direto, eles são pagos pelo consumidor como contribuinte. E no caso do Brasil, aponta estudo da OCDE (2010) que as receitas fiscais são equivalentes a 33,4% do PIB, valor elevado que configura a maior taxa da América Latina. Apesar disso, a qualidade da prestação de serviços é muito aquém da esperada pela sociedade.

No caso da saúde, por exemplo, segundo pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha a pedido do Conselho Federal de Medicina, 87% dos entrevistados têm uma avaliação negativa dos serviços oferecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Entre os principais problemas apontados estão a dificuldade de acesso aos serviços, a qualidade dos serviços e o tempo de espera (CFM, 2015). No caso da educação, a Prova Brasil, que avalia o desempenho dos alunos a cada dois anos em português e matemática, apontou que (GUIMARÃES, 2016):

- 65% dos alunos brasileiros no 5º ano da escola pública não sabem reconhecer um quadrado, um triângulo ou um círculo;
- Cerca de 60% não conseguem localizar informações explícitas numa história de conto de fadas ou em reportagens;
- Cerca de 90% dos alunos no 9º ano não aprenderam a converter uma medida dada em metros para centímetros; e
- 88% não conseguem apontar a ideia principal de uma crônica ou de um poema.

A situação agrava-se pela regressividade⁶ do sistema tributário brasileiro. Existe forte dependência tributária aos impostos indiretos⁷, como o imposto sobre mercadorias e serviços (ICMS), enquanto impostos sobre renda, patrimônio e lucros e dividendos são reduzidos. Além disso, há um peso significativo das contribuições sociais, previdenciárias e trabalhistas e um desequilíbrio territorial, resultante das distorções do pacto federativo (OCDE, 2010) (Figura 4.6).

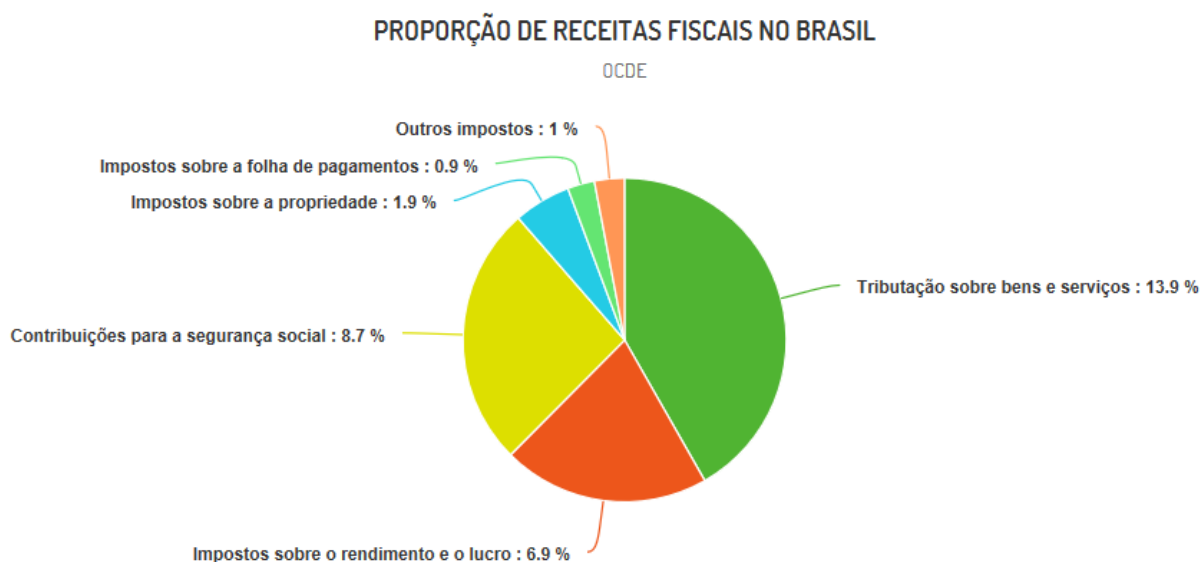


Figura 4.6: Proporção de receitas fiscais no Brasil (OCDE, 2010).

Há de se considerar também que a gratuidade dos serviços públicos é parcial, visto que muitas atividades relacionadas a esses serviços são pagas. No caso da educação, por exemplo, a escola pública não é paga, mas aulas de música e de esportes, a cultura no cinema, nos shows e no lazer o são. Na saúde, do mesmo modo, os tratamentos podem ser gratuitos, mas os remédios, as academias e as aulas de esporte são pagas. Nesse raciocínio, a visão abrangente das cadeias de valor do desenvolvimento humano aponta para a inexistência de qualquer atividade do desenvolvimento humano puramente pública.

4.3.3 Falhas de Governo e as ineficiências da máquina administrativa

Os governos são agentes bastante distintos dos agentes microeconômicos. Uma das premissas da Economia Neoclássica é que os agentes do mercado são completamente racionais e agem sempre buscando a maximização dos seus benefícios, por isso é possível prever seu

⁶ Um sistema tributário é considerado regressivo quando a participação dos tributos sobre a renda e a riqueza dos indivíduos cresce na relação inversa destas, ou seja, paga mais (em termos relativos) quem ganha menos.

⁷ Os impostos diretos incidem diretamente sobre o rendimento das pessoas singulares e coletivas, enquanto os impostos indiretos incidem sobre o consumo ou as despesas.

comportamento. No caso do governo, por outro lado, suas decisões são políticas e fogem da racionalidade individual, havendo na realidade um processo social decisório complexo composto por conflitos de interesse (CAMPOS, 2008).

O estudo da interferência dos processos políticos na economia, objeto do campo da economia política, é essencial para o estudo da eficiência e ineficiência da atuação governamental na economia. A análise do processo de tomada de decisão dos governos permite identificar as falhas regulatórias, definir em que grau estão relacionadas ao processo de decisão e assim comparar sua eficiência com o mercado.

Existem, nesse contexto, duas principais teorias: a Teoria Econômica da Regulação (TER) e a Teoria da Escolha Pública (TEP). A TER tem o enfoque dirigido ao processo regulatório, enquanto a TEP aplica o instrumental da economia no estudo do processo de decisões políticas em democracias. Toda essa análise será baseada nos estudos de Campos (2008).

A Teoria Econômica da Regulação trata da regulação como um bem econômico para o qual existe mercado com oferta e demanda, no qual a oferta é dada pelos setores governamentais que oferecem a regulação, que procuram apoio político e eleitoral, e a demanda por parte dos setores regulados, que disputam a regulação favorável ao seu bem estar. A interação desses agentes produz um mercado regulatório estranho ao interesse público e aos princípios morais do funcionamento do Estado. Assim, a regulação contém vícios insanáveis, principalmente quando o mercado regulatório é composto por atores econômicos de grande poder político. No caso das indústrias, por exemplo, a atividade regulatória pode ser capturada pelos interesses industriais de diversas formas, segundo a Teoria da Captura (CAMPOS, p. 356):

i) subvenção direta em dinheiro; ii) controle sobre a entrada de novos concorrentes, reduzindo a concorrência; iii) políticas que afetem produtos substitutos e complementares, reduzindo possibilidade do surgimento de produtos substitutos ou incentivando indústrias complementares como, por exemplo, subsídios para aeroportos que se refletem em ganhos para as companhias aéreas; e iv) fixação de preços para alcançar taxas de retorno mais competitivas, formando uma espécie de cartel oficializado pela regulação governamental.

Esse modelo, porém, não considera a real condição política a que estão submetidos os agentes regulatórios, visto que o poder político de grupos privados é contrabalançado pelo poder de outros atores políticos, como movimentos sociais, sindicatos e organizações da sociedade civil. Assim, Peltzman (2004) aperfeiçoou a teoria considerando que nenhum interesse econômico captura de forma exclusiva o corpo regulatório. Nessa hipótese, o agente regulador

busca, na perspectiva política, conquistar o apoio máximo dos vários grupos de interesse e, na perspectiva econômica, dos consumidores e produtores. Portanto, o mercado regulatório é estendido a diversos agentes sociais⁸.

O embate político tratado pela Teoria Econômica da Regulação é estudado a fundo na *Teoria da Escolha Pública*, que considera que eleitores, políticos, burocratas e grupos de interesse são agentes racionais maximizadores de interesses próprios, e portanto as escolhas coletivas resultantes são ineficientes para a sociedade.

Dado a ineficiência das escolhas coletivas, a TEP busca fornecer modelos positivos realistas da política, considerando as condições desejáveis para a escolha coletiva e procura processos decisórios que satisfaçam essas condições. O modelo de política e democracia da TEP presume que o sistema político consiste em quatro grupos tomadores de decisão: os eleitores, políticos, burocratas e grupos de interesses. Os políticos buscam votos, os burocratas buscam segurança no trabalho e orçamentos e grupos de interesse e eleitores buscam mais riqueza e renda.

A teoria, mesmo em condições desejáveis, se mantém cética sobre a eficiência das decisões públicas. Campos (2008) e Mitchell (2003) afirmam:

Os processos políticos ocorrem dentro de um quadro institucional estabelecido, repleto de incentivos perversos, com informações caras e tendenciosas, tornando a escolha coletiva economicamente ineficiente. As políticas democráticas, em consequência, não são realmente o governo do povo, mas, em vez disso, são uma competição intensa por poder mediante votos entre políticos competindo entre si. Nessa competição, os políticos acham altamente racional provocar confusões, atuar, inventar mitos, fazer rituais, esconder e distorcer informações, estimular o ódio e a inveja. Os eleitores, em contrapartida, acham altamente racional serem racionalmente ignorantes, serem governados por ideologias e se absterem da participação política individual. Portanto, na escolha coletiva, todos são exonerados de responsabilidade.

Em conjunto às falhas dos processos decisórios do governo, existem as *ineficiências da máquina administrativa*. No caso brasileiro, o crescimento descontrolado do Estado produziu

⁸ De fato, diversas decisões que contrariam a opinião pública são aprovadas no Congresso brasileiro devido à força econômica de alguns agentes no mercado regulatório. A Lei 13.364/2016, por exemplo, que coloca a vaquejada como patrimônio artístico-cultural imaterial do Brasil, foi aprovada mesmo com intensa resistência popular e manifestação de inconstitucionalidade pelo STF, dada a força econômica da atividade no Nordeste (MELO, 2017). O Projeto de Lei 6268/2016 tem como pauta a liberação da caça esportiva do Brasil, alterando a Lei de Crimes Ambientais, e está no Congresso com peso político da bancada ruralista, mesmo com clara contrariedade da opinião pública e de ambientalistas (SENADO FEDERAL, 2016)

uma máquina extensa com diversas ineficiências, que consome parte significativa da receita fiscal (JUNIOR, 1998)⁹.

A envergadura do Estado brasileiro potencializa a desconexão entre o corpo central decisor e a administração descentralizada, que é característica dos Estados latino-americanos. Como resultado, existe a fragmentação das políticas públicas, que perdem eficácia e capilaridade, ou seja, não conseguem se adequar às diversas realidades nacionais (JUNIOR, 1998).

O Estado brasileiro ainda possui origens históricas de modelos administrativos incompletos, inconsistentes e marcados pelo clientelismo, no qual indivíduos e grupos se aproveitam da estrutura do Estado para benefício próprio, geralmente em troca de legitimação e apoio político. De fato, as referências a uma herança patrimonialista e a práticas clientelistas na administração pública brasileira são encontradas facilmente no noticiário corrente, mas também em diversos estudos, como de Faoro (1987), Nunes (1997) e Martins (1997). A falta de tradição do sistema de mérito, o corporativismo e o patriarcalismo também afetam negativamente o funcionamento do Estado (GOMES, 2009).

4.3.4 Falhas de Mercado e possíveis soluções

Um grande obstáculo a ser enfrentado no fornecimento de atividades do desenvolvimento humano pelo mercado são as diversas falhas às quais estas atividades estão sujeitas. Para viabilizar a participação completa da iniciativa privada no setor, é necessário contornar as falhas de mercado por meio de mecanismos econômicos a serem implementados em conjunto pelo programa territorial. Considerando o desenho dos programas territoriais (Tópico 2.3), estes mecanismos não se restringem somente à atuação do Estado, pelo contrário, é preferível que estes sejam mecanismos do próprio mercado.

Nos mercados capitalistas, o modelo base para a teorização microeconômica é o mercado de concorrência perfeita. Nesse modelo, nenhuma empresa é capaz de alterar a cotação vigente no mercado, ou seja, as decisões tomadas por um único produtor não influenciam no funcionamento do mercado. Para que isso seja possível, o mercado deve conter algumas características (PORTO, 2013):

⁹ O Governo do Distrito Federal, por exemplo, destinou, em 2016, 81% da receita total, incluindo receitas tributárias e fundos constitucionais, para o pagamento de salários (RODRIGUES, 2016). O gasto do Governo Federal com o pagamento de servidores públicos federais foi de 39,2% das receitas públicas em 2015 (ALVES, 2016).

- Os produtos devem ter substitutos perfeitos, pois o produto vendido por um fornecedor no mercado é idêntico ao vendido por qualquer outro ofertante;
- Tanto produtores quanto fornecedores são tomadores de preço (price-takers), uma vez que, individualmente, não têm poder de mercado suficiente para influenciar o preço;
- Todos os recursos são perfeitamente móveis;
- As empresas entram e saem de forma livre;
- O fluxo de informações é perfeito nesse tipo mercado, ou seja, não existem falhas de informações.

A teoria econômica neoclássica demonstra que os mercados são formas eficientes de alocação de recursos. A eficiência de um mercado pode ser vista por diferentes prismas, em função das premissas básicas que cada sujeito considera como fundamentais. Em vista a não adentrar em discussões éticas relacionadas a essas premissas básicas, que constituem juízos de valor, adotam-se critérios impessoais, sendo o mais importante o Critério de Pareto (RESENDE, 2012).

Nas palavras de Nordhaus e Samuelson apud Resende (2012), a eficiência de Pareto é atingida quando “nenhuma reorganização de produção possível pode fazer com que alguém fique melhor sem que o outro piore. Em condições de eficiência alocativa, a satisfação ou utilidade de uma pessoa só pode ser melhorada se piorar a utilidade de outra”. A teoria neoclássica indica que, sobre certas condições, os mercados perfeitamente competitivos tendem a equilíbrios eficientes de Pareto, enunciado este que denomina-se o Primeiro Teorema do Bem-Estar (PORTO, 2013).

As hipóteses adotadas para a consideração de mercados perfeitamente competitivos, porém, raramente são atendidas pelos diversos tipos de mercado. Para cada hipótese existem falhas que conduzem a uma alocação subótima de recursos. As principais falhas são a competição imperfeita, os bens públicos, as externalidades, os mercados incompletos e a assimetria de informações (PORTO, 2013).

A *concorrência imperfeita* é toda situação da competição que não satisfaz as condições necessárias para a concorrência perfeita. A concorrência perfeita serve, portanto, como um benchmark para medir os mercados da vida real em concorrência imperfeita. Formas típicas de concorrência imperfeita incluem: monopólio, em que há somente um vendedor de uma mercadoria; oligopólio, em que existem poucos vendedores de uma mercadoria; e concorrência

monopolística, em que há muitos vendedores que produzem bens altamente diferenciados (PORTO, 2013).

A entrada de novos concorrentes em mercados imperfeitos é dificultada pelas barreiras de entrada, que podem ser divididas em barreiras estruturais, legais e estratégicas. As barreiras estruturais são geradas pela necessidade de expressivo capital fixo e organizacional para viabilizar a produção e relacionam-se à economia de escala e efeitos de rede, na medida em que estes fortalecem a lucratividade de empresas consolidadas. As barreiras legais existem quando uma empresa é protegida legalmente contra a competição, como é o caso de monopólios estatais e patentes. As barreiras estratégicas são intencionalmente criadas para deter a entrada de novos competidores, por meio de práticas como marketing agressivo, discriminação de preço e manobras políticas (OCDE, 2007; MCAFEE et al., 2003).

O combate à concorrência imperfeita está intimamente relacionado ao combate às barreiras de entrada. No caso das barreiras estruturais, os elevados capitais fixos podem ser reduzidos por meio de inovações tecnológicas desfixadoras de capital, por exemplo softwares que diminuam a quantidade de pessoal, além da maior eficiência no uso do capital fixo. Este aumento de eficiência pode ser alcançado diversificando os usos de uma mesma infraestrutura, por exemplo ao aproveitar a estrutura de uma escola para serviços culturais e esportivos. Em relação ao capital organizacional, este pode ser reduzido por meio da reorganização das relações de produção e da descentralização de atividades.

No caso de barreiras legais e estratégicas, as políticas de governo têm importante papel para evitar monopólios. As barreiras legais são originárias da atividade legislativa e devem ser ali discutidas e revogadas, quando for o caso, enquanto as barreiras estratégicas podem ser enfraquecidas por meio de leis antitruste e de limitação do poder de mercado (STIGLITZ & WALSH, 2006).

As *externalidades* são custos ou benefícios que não são internalizados pelo indivíduo ou pela empresa em sua atividade econômica mas são impostos diretamente a terceiros. Diante da existência de externalidades, o interesse da sociedade em um resultado de mercado não fica restrito ao bem-estar dos compradores e vendedores incluídos nesse mercado, e passa a incluir também o interesse dos terceiros afetados indiretamente pelas externalidades. A nível social, os interesses da sociedade oferecem apoio às atividades com externalidades positivas, nas quais o valor social é superior ao valor privado, e oferecem obstáculos às atividades com externalidades negativas, nas quais ocorre o inverso (PORTO, 2013).

A consideração do efeito econômico das externalidades é denominada internalização das externalidades e ocorre por meio da adição de custos ou benefícios ao funcionamento do mercado. Em geral, a solução perpassa pela regulação governamental, por meio de taxas e subsídios fiscais (HARRIS & ROACH, 2017). Contudo, em alguns casos as externalidades podem ser internalizadas por empresas do próprio mercado e por mecanismos da sociedade civil. Por exemplo, diversas empresas e fundações vêm distribuindo bolsas de estudo para formação de profissionais com o objetivo de incluí-los em seu quadro, que constitui uma internalização privada da externalidade positiva gerada pela educação (SAEZ, s/d; KRAMER, s/d).

O *bem público* é, em economia, todo e qualquer bem simultaneamente não rival e não excludente. Não rivalidade significa que o consumo do bem por um indivíduo não reduz a disponibilidade do bem para o consumo por outros, como no caso de um show de fogos de artifício. A não exclusividade, por sua vez, está associada à impossibilidade de exclusão do uso do bem por terceiros, ou seja, não é possível cobrar seu uso, como no caso de uma apresentação musical em espaço público aberto (PORTO, 2013).

A não rivalidade implica que o fornecimento do bem pelo mercado tem custo marginal de consumo zero, uma vez que a variação de demanda não impacta no custo, e portanto a exclusão de qualquer indivíduo é socialmente ineficiente. A não exclusão, por sua vez, gera incentivos aos consumidores *free-riders*, que utilizam o bem sem pagar por ele (RESENDE, 2012). Tais ineficiências dificultam a provisão privada dos bens públicos, fundamentando o argumento da atuação do Estado.

Excetuando-se, porém, alguns bens que podem ser considerados bens públicos puros, a maioria dos bens públicos são parcial ou totalmente não rivais e não excludentes, sendo então denominados bens públicos impuros ou quase públicos. Heade (1962) e Peston (1972) propõem, assim, a seguinte taxonomia:

Quadro 4.4: Taxonomia de bens (HEADE, 1962; PESTON, 1972)

| | Possibilidade de exclusão | Impossibilidade de exclusão |
|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Rivalidade no consumo | Bens privados puros | A |
| Não-rivalidade no consumo | B | Bens públicos puros |

Os bens “A” são rivais no consumo, mas sem a possibilidade de exclusão. Exemplos clássicos desses bens são os chamados “recursos comuns”, nos quais a exploração por um consumidor diminui sua disponibilidade a outros consumidores (bem rival), mas não é possível impedir seu consumo (bem não excludente), como na extração de minérios e madeira e na caça e pesca. A existência de recursos comuns deu origem a um problema conhecido como “tragédia dos comuns”, no qual um grupo de indivíduos esgota recursos econômicos embora não seja de interesse de nenhum deles no longo prazo. Nesse caso, o benefício imediato da exploração é individual mas o custo é dividido por todos os membros exploradores e inclusive por terceiros, em virtude de suas externalidades (RESENDE, 2012).

Os bens “B” são não rivais no consumo e excludentes, conhecidos na literatura como “bens de clube”. O maior problema dos bens de clube são os riscos associados à provisão privada, visto que, apesar de serem excludentes, não existe variação de custo produtivo por consumidor. Assim, caso não exista fidelidade dos consumidores, o negócio tem a rentabilidade incerta para um mesmo custo fixo (RESENDE, 2012). Isso ocorre, por exemplo, em cinemas, teatros, rodovias, clubes, zoológicos, parques e exposições.

Existem diversos bens que podem mudar seu comportamento de rivalidade à medida em que varia a quantidade de consumidores. No caso de um teatro, por exemplo, existe não rivalidade no início da ocupação, visto que existem muitos espaços vazios e um espectador não impede a entrada de outros espectadores, mas ao longo da ocupação e posterior lotação existe plena rivalidade em seu consumo. O mesmo ocorre com rodovias engarrafadas e eventos lotados (RESENDE, 2012).

Os diversos tipos de bens quase públicos possuem, portanto, características privadas e públicas, havendo principalmente na parcela privada a possibilidade de adoção de mecanismos de correção não estatais (RESENDE, 2012; ILLOPOULOS, 2009). Entre os mecanismos existentes e apontados pela literatura, destacam-se os mecanismos de mercado e de instituições (ILLOPOULOS, 2009).

O primeiro mecanismo de mercado busca aumentar os benefícios e diminuir os custos ao consumidor do bem quase público, para que o benefício médio seja superior ao custo individual de consumo (ILLOPOULOS, 2009). Os benefícios devem ser apropriáveis tanto por parte do consumidor quanto do financiador. Em termos matemáticos, sendo b o benefício total da atividade, n o número de consumidores e c o custo individual de contribuição:

$$b_i/n \geq c_i$$

O aumento de benefícios e redução dos custos necessariamente incorre na relação qualidade vs. preço dos bens. Quando um bem é ofertado a uma precificação adequada, na visão do consumidor, o mesmo não se opõe ao pagamento, desde que exista qualidade suficiente.

O segundo mecanismo de mercado trata principalmente dos bens quase públicos de rivalidade variável. Os riscos de rentabilidade associados à variabilidade do consumo são reduzidos à medida em que o consumo torna-se constante, por meio da consolidação e amadurecimento do mercado. A consolidação de um mercado ocorre por meio da boa qualidade do produto, da resposta do mesmo às demandas do mercado e da divulgação. Assim, os bens operariam sempre na modalidade rival, gerando o adequado rateio dos custos fixos e consequente precificação adequada.

Vale observar que muitas vezes o comportamento *free-rider* pode ser incentivado como forma de atração de consumidores. Uma oferta inicialmente gratuita que permite o teste do bem e a definição de possíveis vantagens pode ser seguida de uma oferta onerosa, em que o consumidor é obrigado a pagar para continuar seu uso ou pode escolher ascender a um produto de melhor qualidade. Essa estratégia de mercado é adotada com frequência no mercado de tecnologia, como em softwares e aplicativos.

O mecanismo institucional busca a interação entre agentes empresariais locais, com o objetivo de viabilizar bens quase-públicos de interesse social e empresarial (ILLOPOULOS, 2009). As instituições podem ser associações, organizações não governamentais e mesmo acordos multilaterais, que facilitam a interconexão de iniciativas e a viabilização de políticas de interesse. Por exemplo, no caso de apresentações culturais, que constituem bens públicos de interesse social, as instituições possuem poder organizacional e apoio empresarial para custear tais eventos, existindo o interesse de propagação da imagem das empresas e o interesse do comércio na geração de vitalidade na cidade.

A *assimetria de informação* refere-se ao estudo de decisões dos agentes econômicos em transações em que uma parte tem a informação mais ou melhor que a outra, situação que gera um desequilíbrio de poder nas transações responsáveis por problemas de alocação. Exemplos deste problema são a seleção adversa e risco moral.

A seleção adversa designa a situação em que variações de qualidade que têm impacto direto sobre o preço estabelecido podem ser facilmente verificadas por um dos lados do mercado, mas não podem ser verificadas pelo outro lado. Exemplo desse tipo de falha é a relação desequilibrada entre empresa e consumidor. O risco moral designa situações nas quais

a conduta de um dos agentes envolvidos numa relação econômica não pode ser verificada pela outra parte, e é fundamental para a consecução eficiente do negócio (PORTO, 2013). Esses problemas podem ser evitados por meio de regulação governamental e soluções contratuais.

Os *mercados incompletos* surgem quando falham em prover adequadamente bens ou serviços, embora exista demanda por eles. Nesses casos, o custo de oferta do bem é menor do que o preço que os potenciais consumidores estão dispostos a pagar, porém mesmo assim não existe a venda dos bens (CUNNINGHAM, 2011). Esta falha acontece pois nem sempre o setor privado está disposto a assumir certos riscos, como é o caso de altos investimentos iniciais sem a possibilidade de financiamentos confiáveis, no contexto de um sistema financeiro não consolidado (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Risco pode ser definido como “eventos futuros incertos que podem influenciar negativamente o alcance dos objetivos estratégicos, operacionais e financeiros de uma organização” (HARVEY, 2008). Os riscos financeiros, isto é, aqueles relacionados ao mercado, podem ser classificados em risco de mercado, risco de crédito, risco de liquidez e risco operacional (B&FBOVESPA, 2012).

O risco de mercado pode ser definido como a volatilidade dos preços, cuja origem é são as variações na taxa de juros, taxa de câmbio, preço das ações e preço das commodities. O risco de crédito está relacionado à possibilidade de não pagamento da contraparte tomadora do crédito, gerada por alteração do valor das dívidas, avaliações econômicas incorretas e perda de valor das garantias de empréstimo. O risco de liquidez está relacionado à incapacidade de desembolso financeiro por falta de recursos disponíveis, e pela necessidade da venda de ativos com baixa liquidez no mercado. O risco operacional está relacionado a perdas geradas por falhas em processos, seja de pessoas ou sistemas (B&FBOVESPA, 2012).

O controle dos riscos financeiros e consequente redução da falha em questão passa pela consolidação dos mercados, sejam eles comuns, financeiros, de trabalho ou de tecnologia. A compreensão das cadeias de valor e de suas interfaces é outro elemento essencial para a consolidação dos mercados.

4.3.5 As falhas de mercado aplicadas ao desenvolvimento humano

As falhas de mercado estão presentes em grande parte dos mercados reais, visto que as condições para mercados perfeitos, como concorrência perfeita, rivalidade, exclusividade e completa integração de atividades, são dificilmente alcançadas na prática (MCAFEE et al.,

2003). Alguns setores apresentam pequenas falhas que não são significativas para alterar o funcionamento do mercado e, nesses casos, a provisão privada dos bens se aproxima de um mercado perfeito, como ocorre na agricultura (WAQUIL et al., 2010).

O setor de desenvolvimento humano é repleto de falhas de mercado que dificultam a provisão de mercado das atividades de educação, saúde, esporte e cultura e lazer. Cada uma dessas atividades possui falhas específicas, assim como o próprio setor de desenvolvimento humano tem falhas relacionadas à integração das diferentes atividades, numa perspectiva de mesoeconomia. A mesoeconomia trata de uma análise de dinâmica setorial, na qual diferentes atividades se complementam e se relacionam em cadeias produtivas (GUARANÁ, 2006).

A principal falha de mercado no setor de desenvolvimento humano é a falha dos mercados incompletos. Como explicado no tópico anterior, a desconexão de atividades complementares gera riscos que dificultam a consolidação do mercado e tornam a oferta não-lucrativa, mesmo que exista demanda suficiente. O cerne na questão está no fato que a demanda se distribui entre as diversas atividades, inclusive em seus elos, e quando as atividades econômicas são desconexas tais elos são enfraquecidos, inviabilizando a internalização de parte importante da demanda (Figura 4.7). Uma vez havendo repressão de demanda, existe redução de receitas.

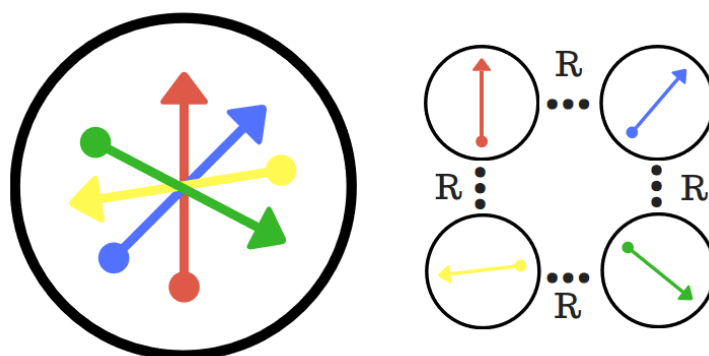


Figura 4.7: Visão esquemática dos riscos de interface associados à visão fragmentada de cadeias de valor. As setas representam as atividades e a letra R representa riscos de interface.

Além disso, os custos produtivos são elevados quando não existe integração de atividades de grande capital fixo, como as atividades do desenvolvimento humano. A fragmentação das atividades é naturalmente acompanhada da fragmentação de infraestruturas,

portanto para a oferta de duas atividades torna-se necessário capital fixo para as duas separadamente¹⁰.

O desenvolvimento humano é composto de muitos elos entre atividades, como pode ser observado nas cadeias de valor do capítulo seguinte. A conexão dessas atividades é natural, visto que o processo de desenvolvimento humano é o resultado de várias experiências ao longo da vida, que se distribuem nas várias atividades do cotidiano da pessoa humana. Por exemplo, atividades culturais têm influência na construção de um modelo social e identitário que insere o indivíduo na sociedade, portanto constitui um meio de educação social. De modo análogo, a atividade esportiva cria uma condição de bem estar que é inerente à saúde.

Cada uma das atividades que integram o desenvolvimento humano também possui falhas próprias, que até o presente momento têm papel importante na definição do atual arranjo de oferta baseado em intensa participação governamental. Ao mesmo tempo em que as falhas de mercado mesoeconômicas, analisadas acima, devem ser combatidas, o mesmo deve ocorrer para as falhas microeconômicas, isto é, que se referem às atividades econômicas específicas.

No caso da *educação*, duas falhas se destacam: as externalidades e o mercado incompleto (POTERBA, 1996). As externalidades na educação são diversas e passam necessariamente pela participação governamental por meio de incentivos fiscais e outros ajustes regulatórios. Porém, a conscientização por parte de alguns agentes da sociedade sobre a importância da educação como motor de desenvolvimento econômico vem facilitando a internalização de externalidades. Por exemplo, a participação financeira de empresas em pesquisas universitárias internaliza a externalidade do desenvolvimento tecnológico (KRAMER, s/d).

Apesar da importância das externalidades, o mercado incompleto constitui a principal falha de mercado na educação, uma vez que afeta diretamente a rentabilidade da atividade. Os riscos associados à educação se relacionam a dois aspectos principais: a natureza ilimitável do conhecimento, no sentido que uma vez internalizado não pode ser limitado, e o longo tempo necessário para apropriação dos investimentos.

No primeiro caso, existe risco de liquidez, visto que o conhecimento é apropriável pelo estudante mas não necessariamente pelo investidor, ou não é apropriável em proporção ao investimento realizado, como ocorre, por exemplo, em faculdades privadas de mensalidades

¹⁰ Em Brasília, por exemplo, diversas atividades culturais realizadas no Centro de Convenções poderiam ser facilmente transferidas para o Estádio Nacional sem prejuízos.

altas e baixa qualidade. No segundo caso, existe risco de crédito, visto que o financiamento estudantil é longo e oneroso e com alta possibilidade de desistência, principalmente em sistemas educacionais que não motivam o aluno (ALVES, 2013).

A falha dos mercados incompletos é combatida por meio da redução dos riscos inerentes à atividade. O risco de liquidez, relacionado à apropriação do investimento, pode ser reduzido na medida em que a educação gera valor econômico. O valor para o aluno é a capacidade crítica e criativa, que o permite, numa perspectiva pessoal, tanto construir projetos de vida quanto, numa perspectiva social e financeira, identificar demandas de mercado e supri-las. Já o valor para o investidor é justamente o valor econômico dos projetos produzidos pelo estudante. O valor para a sociedade são os benefícios gerados pela implementação desses projetos, que gera novos mercados integrados e, assim, crescimento econômico. Além disso, a educação exige a descentralização e desfixação do capital.

No caso da *saúde*, as principais falhas de mercado são a assimetria de informação, à qual a literatura dá mais ênfase (PEREIRA & HUSSNE, 2011) e os mercados incompletos. A assimetria de informação ocorre devido ao desequilíbrio de informação entre o paciente e o médico e o paciente e os planos de saúde. O desconhecimento por parte do consumidor sobre os aspectos teóricos da saúde humana afeta negativamente a capacidade de avaliar a qualidade dos serviços médicos e a idoneidade dos profissionais. Considerando o conjunto de serviços médicos, essa falha se estende ao sistema de saúde suplementar, que trata dos planos de saúde privados. Ainda, existe outro tipo de assimetria de informação na saúde suplementar que se denomina seleção adversa, no qual a vantagem financeira induz os operadores de planos de saúde a incentivar maiores gastos do beneficiário com saúde para aumentar suas receitas.

Os mercados incompletos constituem, na saúde, falha pouco comentada na literatura, porém são de fato o principal obstáculo à rentabilidade dos serviços de saúde, visto que a assimetria de informação é uma falha que trata da otimização da atividade. Os mercados incompletos na saúde têm risco de liquidez associado à variabilidade dos custos de saúde, que podem atingir valores muito baixos e muito elevados, e risco de crédito por altos custos iniciais, principalmente quando se trata de especialidades de tecnologia de ponta, e altos custos de tratamentos.

A falha da assimetria da informação pode ser combatida por meio da regulação na saúde suplementar para assegurar maior transparência dos planos de saúde e a efetiva responsabilização dos médicos sobre sua conduta. No caso da assimetria de conhecimento

paciente – médico, deve existir uma educação de saúde em toda a sociedade sob a forma de campanhas e programas educativos. Os médicos tratam de doenças mas, antes de tudo, são os principais educadores da saúde (RODRIGUES et al., 2007).

A falha dos mercados incompletos passa, no caso do risco de liquidez, pelo controle da variabilidade dos custos de saúde por meio da construção de fundos de seguro, seja por meio de planos de saúde ou de fundos governamentais. No caso do risco de crédito, a diminuição dos custos iniciais pode ser alcançada por meio da descentralização e desfixação do capital e os altos custos de tratamento, por meio da integração de atividades da cadeia de valor e do desenvolvimento tecnológico.

A *cultura e lazer* tem como principais falhas de mercado os bens públicos e quase-públicos, a assimetria de informação e os mercados incompletos (GASTALDO, 2010). Os bens públicos, estudados anteriormente, tratam de bens não rivais e não exclusivos que permitem que consumidores usufruam do bem sem pagar por ele, não sendo possível capturar receitas suficientes para cobrir os custos da oferta. Exemplos de bens culturais públicos são a arte urbana, apresentações musicais públicas abertas, monumentos e festivais públicos.

Quando um bem não atende simultaneamente o critério de não-rivalidade e não-exclusividade, ele é denominado bem quase público. Vários bens culturais são quase públicos, principalmente na modalidade excludente e não rival, na qual é possível restringir o usufruto do bem mas o consumo do mesmo por um usuário não impede seu consumo por outros. Portanto, um consumidor a mais não apresenta custo marginal adicional. Além disso, os bens culturais possuem rivalidade variável, já que um estádio lotado tem consumo rival, enquanto um estádio vazio tem consumo não rival. Exemplos desse tipo de bem são galerias de arte, exposições, cinemas, shows, entre outros.

O combate à falha dos bens culturais públicos e quase-públicos pode ocorrer pelos mecanismos de mercado e institucional. O primeiro mecanismo de mercado na cultura tem como objetivo aumentar os benefícios e reduzir os custos da atividade como forma de resultar num preço atrativo para o consumidor, por meio da economia de custos e da integração de iniciativas. O segundo mecanismo de mercado trata dos diversos bens culturais de rivalidade variável, que possuem riscos de rentabilidade. A redução dos riscos passa pela consolidação e amadurecimento do mercado.

O mecanismo institucional trata da atuação de agentes sociais para suportar a cultura, dados os seus inúmeros benefícios sociais e financeiros, sendo uma poderosa ferramenta de

viabilização da cultura. No caso da arte urbana, por exemplo, uma intervenção de pintura na fachada de um prédio pode torná-lo distinto dos prédios vizinhos e atrair atenção dos habitantes, sendo um meio de promoção da marca da instituição. Um concerto público em espaço aberto promove uma dinamização urbana que atrai consumidores e cria uma imagem positiva do espaço, portanto é positivo para o comércio e as empresas próximas. Um centro cultural também promove a marca das empresas¹¹.

A assimetria de informação na cultura decorre da extensão do mercado cultural que impõe obstáculos à previsão de lucros e demanda, visto que os produtores não têm informação para prever lucros e os exibidores não têm projeção de demanda pelo produto. Essa incerteza gera riscos de crédito e liquidez. Exemplos de grandes mercados são o cinema e a música.

Os mercados incompletos na cultura tratam da existência de demanda para diversos bens culturais que não é atendida devido a preços excessivos na visão do consumidor. Nesse caso, quando atividades gratuitas de sucesso são cobradas, existe diminuição drástica de consumidores. Exemplos desse caso são os festivais públicos e concertos.

A assimetria de informação na cultura pode ser combatida por meio da sinalização, na qual o produtor oferece garantia aos exibidores e usuários que o produto tem credibilidade (GASTALDO, 2010). A propaganda é o principal meio de emissão de sinais, isto é, ações desenvolvidas para emitir um parecer sobre a qualidade de produtos não perceptíveis ao comprador ou perceptíveis sob ação desequilibradora de outros agentes (KOETZ et al., 2008).

Os mercados incompletos podem ser combatidos por meio da adequação da precificação aos valores a que os consumidores estão dispostos a pagar. A redução da precificação numa atividade única é um desafio e muitas vezes não é possível, porém a integração de várias atividades permite a diluição de custos fixos e variáveis e, assim, a redução dos preços.

No caso do *esporte*, a duas principais falhas são o bem público e os mercados incompletos. Os bens públicos no esporte são atividades comuns de exercício que ocorrem em espaços livres como caminhadas, alongamentos e natação em águas públicas. Já os mercados incompletos se associam a riscos de alto capital fixo, pela necessidade de grandes infraestruturas como quadras, ginásios, estádios e centros poliesportivos.

¹¹ Vários bancos sustentam centros culturais, como o Itaú, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e, no cenário internacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outros. Além disso, muitas instituições têm parcerias com museus e organizações culturais, como o Bank of America, Santander e HSBC.

O combate aos bens públicos passa pela integração de atividades livres a um contexto de outras atividades físicas em planos esportivos (precificação por integração), assim como mecanismos principalmente institucionais. No caso dos mercados incompletos, a redução dos custos fixos passa pela desfixação do capital e integração de atividades para rateio dos custos de infraestrutura.

Assim, o Quadro 4.5 resume as principais falhas de mercado relacionadas ao setor de desenvolvimento e às suas atividades específicas e aponta as soluções propostas.

Quadro 4.5: Principais falhas de mercado e soluções relacionadas às atividades do desenvolvimento humano.

| Setor/Atividade | Falha de Mercado | Soluções |
|------------------------|--------------------------------|---|
| Desenvolvimento Humano | Mercados incompletos | Integração de cadeias |
| Educação | Externalidades | Incentivos fiscais e outros ajustes regulatórios |
| | | Conscientização social |
| Educação | Mercados incompletos | Apropriação de valor econômico (aluno e investidor) |
| | | Descentralização e desfixação do capital |
| Saúde | Assimetria de informação | Regulação da saúde suplementar |
| | | Educação em saúde |
| Saúde | Mercados incompletos | Fundos de seguro de saúde |
| | | Descentralização e desfixação do capital |
| Cultura e Lazer | Bens públicos e quase públicos | Precificação adequada |
| | | Consolidação do mercado |
| | | Integração institucional |
| Cultura e Lazer | Assimetria de informação | Sinalização |
| | | Mercados incompletos |
| Cultura e Lazer | Mercados incompletos | Precificação adequada |
| | | Integração de cadeias |
| Esporte | Bens públicos e quase públicos | Precificação por integração |
| | | Mecanismos institucionais |
| Esporte | Mercados incompletos | Descentralização e desfixação do capital |
| | | Integração de cadeias |

5. AS OPORTUNIDADES DE NEGÓCIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Uma das etapas mais importantes da construção do programa territorial é a análise das cadeias de valor das diversas atividades envolvidas. As cadeias de valor mostram o fluxo de bens e serviços que compõem a atividade e assim evidenciam processos ineficientes, gargalos, oportunidades de melhoria e possíveis transversalidades.

Quando se observam setores econômicos, compostos por conjuntos de atividades econômicas, a análise múltipla das cadeias indica economias de integração, resultantes da interconexão de atividades. Essas economias podem ser de escala, quando o aumento de produção de um mesmo bem diminui seu custo unitário de produção; de escopo, quando a produção conjunta de dois bens diminui o custo unitário de produção de ambos; e de rede, quando a maior quantidade de serviços e/ou consumidores por si só gera agregação de valor para toda a rede. A conexão entre cadeias de valor em nível setorial permite ainda a redução de riscos de mercado.

Dentro do programa territorial, os efeitos positivos supracitados se revertem em vantagens competitivas para as empresas participantes e constituem a principal fonte de renda da EDT, que tem como maior recurso sua inteligência de mercado. No contexto do desenvolvimento humano, as oportunidades de integração setorial são diversas e sua concretização é determinante para a oferta de serviços mais eficientes, de maior qualidade e rentáveis em nível financeiro. A EDH tem papel fundamental nesse contexto considerando sua posição de relevância no arranjo institucional do programa.

A integração setorial é materializada no programa territorial por meio dos complexos de negócio, que consolidam as transversalidades das atividades econômicas. Assim, as atividades não são mais observadas em suas cadeias próprias, mas sim em estruturas integradas, e todo o funcionamento do programa está condicionada à abordagem de integração consolidada nos complexos.

Assim sendo, este capítulo se destina a explorar as cadeias de valor das atividades integrantes do setor de desenvolvimento humano – educação, saúde, cultura, esporte e lazer – definindo sua rede de conexões para, em seguida, delimitar os complexos de negócio do programa territorial.

5.1 AS CADEIAS DE VALOR

5.1.1 Cadeia de valor: definição e estrutura geral

O conceito de cadeia de valor é extensamente utilizado na literatura empresarial como ferramenta estratégica para o mapeamento dos fluxos de valor nas atividades, isto é, a agregação de valor nas diferentes etapas de produção de bens e execução de serviços. Desse modo, a cadeia de valor é um conjunto de atividades inter-relacionadas que criam vantagens competitivas para o produto final (AMARENDER, 2013; TARVER, 2015).

Desenvolvida por Michael Porter em seu livro “Vantagem Competitiva: Criando e sustentando um desempenho superior” de 1985, a cadeia de valor é composta por atividades primárias e atividades de suporte. As atividades primárias são diretamente relacionadas à criação ou entrega de produtos ou serviços, sendo agrupadas em cinco áreas principais: logística de entrada, operações, logística de saída, marketing e vendas. Todas as atividades primárias são ligadas a atividades de suporte, que fornecem certos meios universais para sua realização. As atividades de suporte são agrupadas em quatro áreas: infraestrutura, administrativo-financeiro, recursos humanos, tecnologia de informação e suprimentos (Figura 5.1).



Figura 5.1: Modelo genérico de uma cadeia de valor segundo Porter (1985).

5.1.2 Metodologia de construção

O modelo genérico de Porter (1985) é um importante ponto de partida para a construção de qualquer cadeia de valor, uma vez que dispõe de forma simples e resumida todas as etapas para a produção de bens e execução de serviços. No caso de aplicação deste modelo, algumas

adaptações são necessárias tendo em vista as peculiaridades da atividade em questão e o fim ao qual a cadeia se destina (BARBOSA & SCAVARDA, 2015).

Na pesquisa aqui realizada que se propõe a construir um programa territorial, seguindo os preceitos da Engenharia Territorial, a cadeia de valor deve ser construída em uma perspectiva abrangente, uma vez que a maior completude possível assegura a exploração de todos os negócios existentes e facilita a detecção das economias de integração. Já no prisma do desenvolvimento humano, o mesmo se verifica pois as atividades que integram esse setor são extensas, complexas e fortemente inter-relacionadas.

Assim sendo, as cadeias foram montadas tendo quatro blocos principais: atividades de apoio, insumos, serviços e produto. Como em Porter, as atividades de apoio são horizontais, participando de todas as etapas do fluxo de produção. Os insumos, serviços e produto seguem uma lógica de fluxo linear (Figura 5.2)

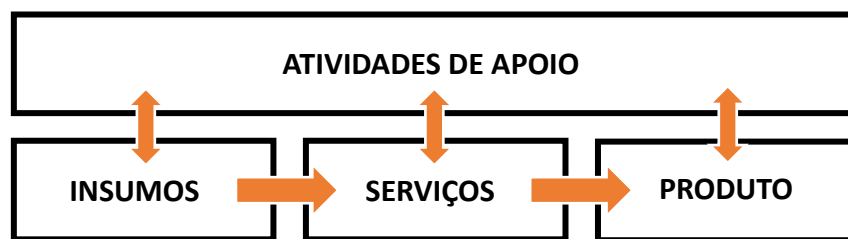


Figura 5.2: Modelo de cadeia de valor de atividades do desenvolvimento humano.

As *atividades de apoio* englobam atividades gerais que fornecem suporte mas não participam diretamente do processo de produção, ou que participam mas estão difundidas em todas as etapas. São agrupadas nos blocos de administração, tecnologias indiretas, pesquisa e desenvolvimento, logística e aquisição de descarte.

Os *insumos* foram destacados das atividades de apoio para compor a cadeia principal e constituem cada um dos elementos necessários para produzir bens ou serviços (DIC. MICHAELIS, 2017). Fazem parte dos insumos ensino, infraestruturas, infraestruturas complementares, tecnologias diretas, materiais e profissionais.

Os *serviços* são as atividades principais, semelhantes às atividades primárias de Porter, definidas caso a caso segundo a lógica de cada cadeia. O *produto* é uma caixa adicional cujo objetivo é evidenciar o produto das atividades do desenvolvimento humano sob a perspectiva das capacidades humanas de Amartya Sen. Todas as caixas produto contém os projetos de vida e econômicos definidos no tópico 4.3.1 – O valor econômico do desenvolvimento humano e um tipo de empoderamento que varia segundo a cadeia.

Tendo colocado um panorama geral do modelo utilizado, a algumas considerações específicas são necessárias:

- As tecnologias foram classificadas como diretas ou indiretas segundo sua participação no processo de produção. As tecnologias indiretas têm uso geral, como informática, tecnologias de segurança e climatizadores, sendo suporte para outras atividades, enquanto as diretas participam efetivamente do processo de produção. Assim, as tecnologias diretas são consideradas insumos enquanto as tecnologias indiretas são consideradas atividades de apoio;

- O bloco pesquisa e desenvolvimento foi incluído no grupo de atividades de apoio, uma vez que este agrega fatores essenciais para a vantagem competitiva e é um serviço importante no contexto do desenvolvimento humano, sobretudo na educação (EDGINGTON & HAYTER, 2013);

- A atividade suporte de suprimentos da cadeia de Porter foi desmembrada nos grupos de aquisição e descarte, tecnologias diretas, tecnologias indiretas e materiais. Materiais e tecnologias diretas são considerados insumos, enquanto os demais são considerados atividades de apoio;

- Os materiais e tecnologias diretas foram divididos segundo o nível de processamento industrial, estando os materiais em nível de baixo processamento, próximos às matérias primas, e os equipamentos em nível de alto processamento, geralmente incluindo sistemas de informação;

- Os recursos humanos presentes na cadeia de Porter também foram adaptados, entrando como insumos e não como atividades de apoio. Os profissionais atuam em todas as etapas da cadeia e são continuamente formados pelo ensino, que também foi considerado como insumo, uma vez que atua em várias atividades primárias;

- As atividades urbanas complementares são atividades exógenas à cadeia mas a nível urbano contribuem para a agregação de valor dos serviços do desenvolvimento humano, portanto foram dispostas como um tipo único de atividade.

Os tópicos seguintes tecem comentários sobre os serviços que compõem cada uma das cadeias e apresentam as cadeias finais. Por facilidade de formatação, os tópicos serão colocados em série e, em seguida, serão apresentadas todas as cadeias também em série.

5.1.3 Educação

Os serviços de educação foram agrupados em dois blocos principais: ensino curricular e extracurricular e pesquisa e análise. Optou-se por colocar o ensino curricular e o extracurricular em conjunto para consolidar o entendimento que a educação tem a função de preparar a pessoa humana em várias competências e habilidades e que os currículos escolares devem absorver as atividades extracurriculares como atividades relevantes e integrantes do projeto pedagógico.

O grupo de pesquisa e análise se refere à pesquisa científica, realizada em ambiente acadêmico ou empresarial, que se subdivide em dois tipos principais: as pesquisas de base e aplicadas. Segundo Carmo & Teago (2011), as pesquisas de base buscam definir leis, estruturas, sistemas e teorias, enquanto a pesquisa aplicada busca desenvolver e avaliar produtos e métodos. A pesquisa também agrega funções complementares, como consultorias, desenvolvimento de projetos e ensaios e análises de laboratório.

A diferença entre o grupo de pesquisa e análise dentro da cadeia principal da educação e o grupo pesquisa e desenvolvimento (atividade de apoio) é que a P&D se refere às atividades estritamente localizadas no processo educacional em si, enquanto a pesquisa e análise transbordam a cadeia da educação em direção a todas as áreas do conhecimento¹².

O produto da educação são os projetos de vida e econômicos que propiciam um empoderamento intelectual (ver tópico 4.3.1) segundo os pilares educacionais do século XXI – aprender a ser, aprender a conviver, aprender a fazer e aprender a conhecer (ver tópico 4.2.1).

A cadeia apresentada tem como base os escritos de Antonaccio (2007), Bornemann & Wiedenhofer (s/d), Dorri et al. (2012), Do Carmo et al. (2011); Habib & Jungthirapanich (2010), Pathik et al. (2012) e Wigan Council (2017).

A cadeia é mostrada na Figura 5.3.

5.1.4 Saúde

Os serviços de saúde foram agrupados em cinco caixas: prevenção de doenças, diagnóstico, tratamento de doenças, monitoramento e acompanhamento e, por fim, intermediação financeira. O foco desse arranjo está na diferenciação da saúde preventiva e tratativa, com o objetivo de reverter a visão socialmente enraizada de que a saúde é restrita à hospitalização.

¹² Uma pesquisa realizada para melhorar a eficiência do processo educacional ou propor novos métodos de ensino é um exemplo de P & D (atividade de apoio), enquanto uma pesquisa realizada para estudar o metabolismo urbano ou caracterizar o sistema político brasileiro seria um exemplo de pesquisa e análise (atividade principal).

A cadeia apresentada baseia-se nos textos de Pedroso & Malik (2011), ANS (2009) e Bernardes et al. (2010), e é mostrada na Figura 5.4.

5.1.5 Cultura e lazer

A cadeia da cultura e lazer é muito extensa e agrega grandes conjuntos de atividades. Por isso, optou-se por subdividi-la em três cadeias: eventos, bares e restaurantes e, por fim, arte e entretenimento.

A cadeia de eventos tem como caixas de serviços as vendas e divulgação e a realização; já os serviços dos bares e restaurantes dividem-se em armazenamento, criação e produção e vendas; e, por fim, a cadeia de arte e entretenimento tem como serviços concepção, produção e finalização, vendas e divulgação e exibição.

A cadeia apresentada tem fundamento nos estudos de Barbosa & Scavarda (2015); Santos (s/d), Bear Stearns (2006), Almand et al. (2007); British Council (2010), Nascimento (2012), GXS (2010), UNCTAD (2008) e BISL & Oliver Wyman (2012).

As cadeias são mostradas na Figura 5.5, Figura 5.6 e Figura 5.7.

5.1.6 Esporte

Os serviços de esporte são agrupados em: treinamento amador, atividades comunitárias/lazer/saúde, alto rendimento e eventos competitivos. Esta cadeia busca colocar com clareza a relação entre o treinamento amador e de base com o esporte de alto rendimento, e também coloca o esporte como meio de fortalecimento dos laços comunitários e do bem estar físico geral.

A cadeia final é baseada nos estudos de Serrano et al. (2015), Tudesco et al. (2015) e Collignon et al. (2011), e é mostrada na Figura 5.8.

EDUCAÇÃO

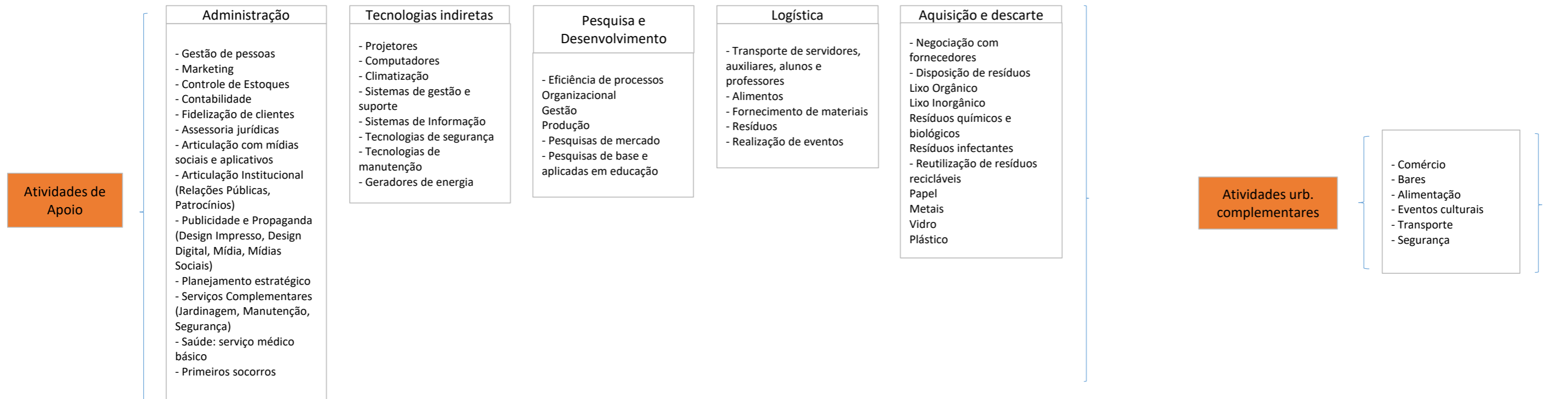


Figura 5.3: Cadeia de valor da Educação.

SAÚDE

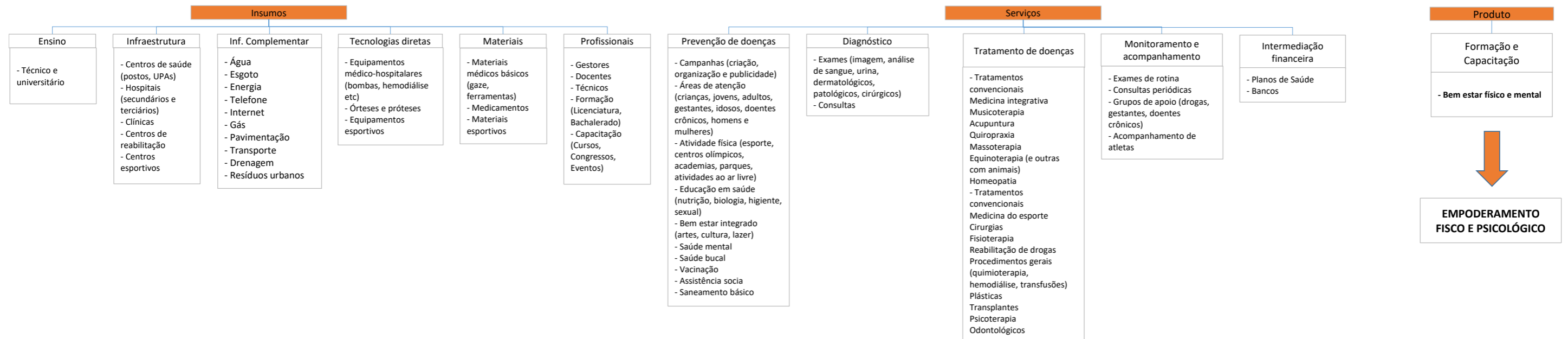
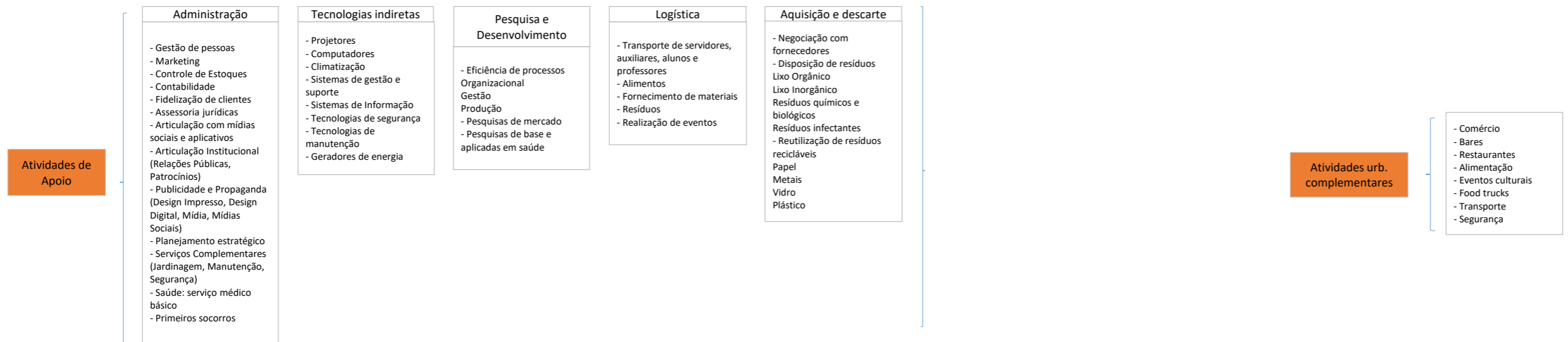


Figura 5.4: Cadeia de valor da Saúde.

EVENTOS

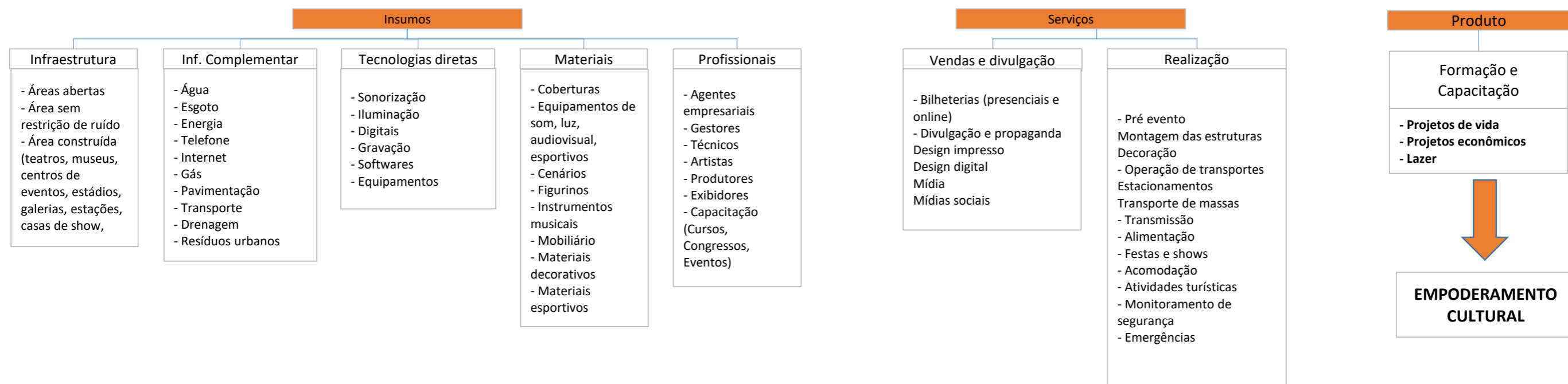
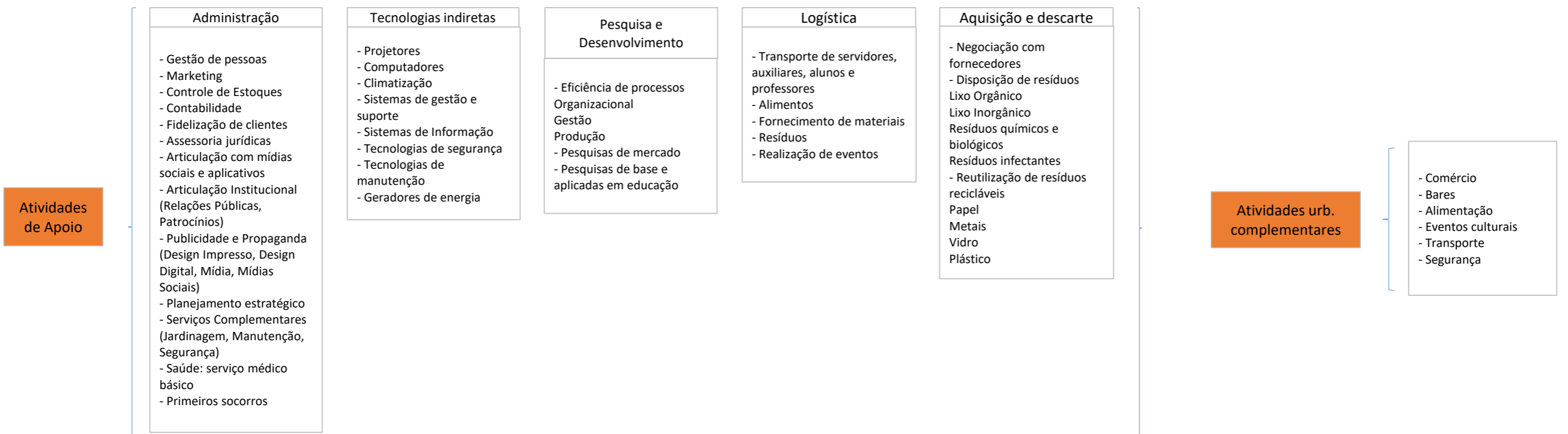


Figura 5.5: Cadeia de valor dos eventos.

BARES E RESTAURANTES

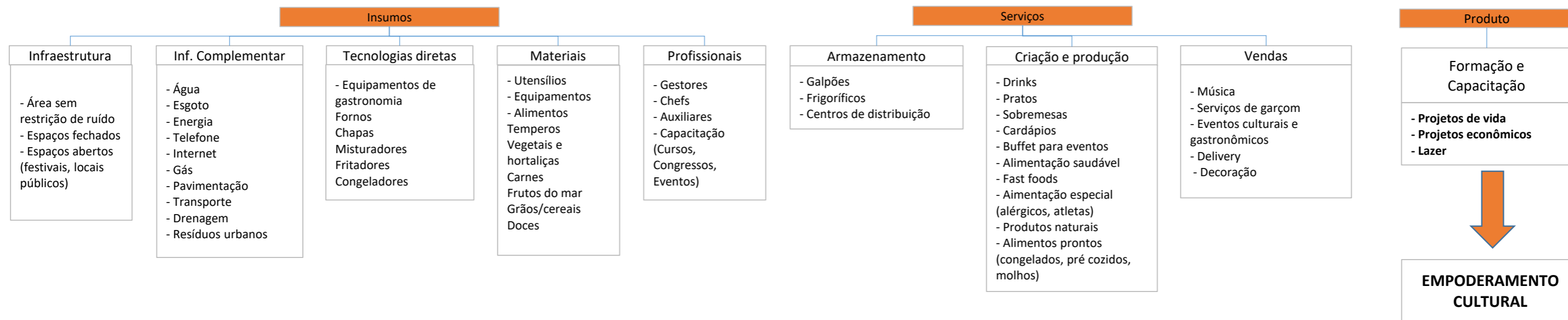
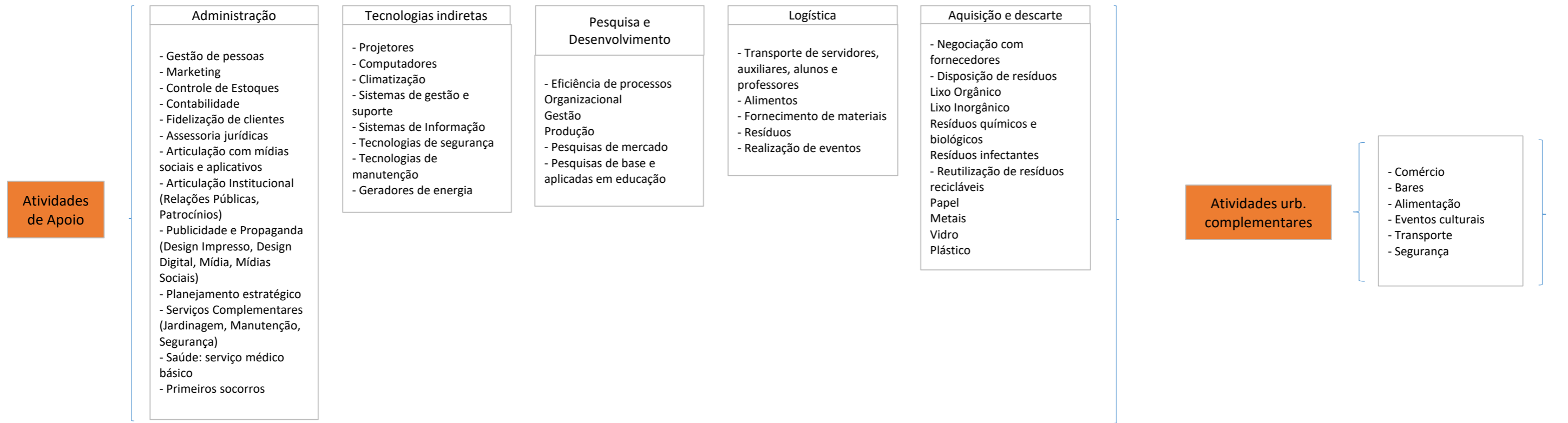


Figura 5.6: Cadeia de valor de bares e restaurantes.

ARTE E ENTRETENIMENTO

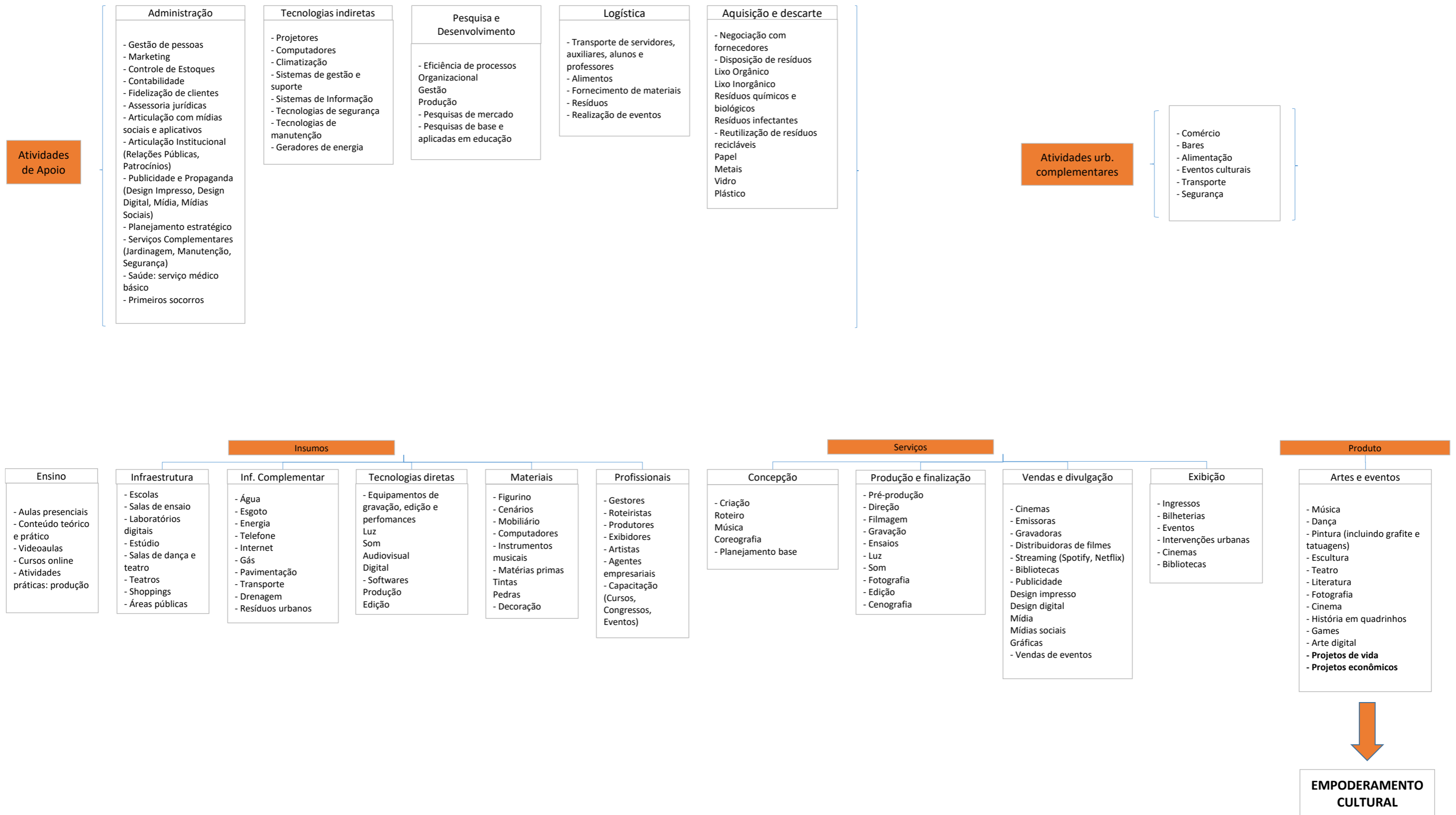


Figura 5.7: Cadeia de valor da arte e entretenimento.

ESPORTES

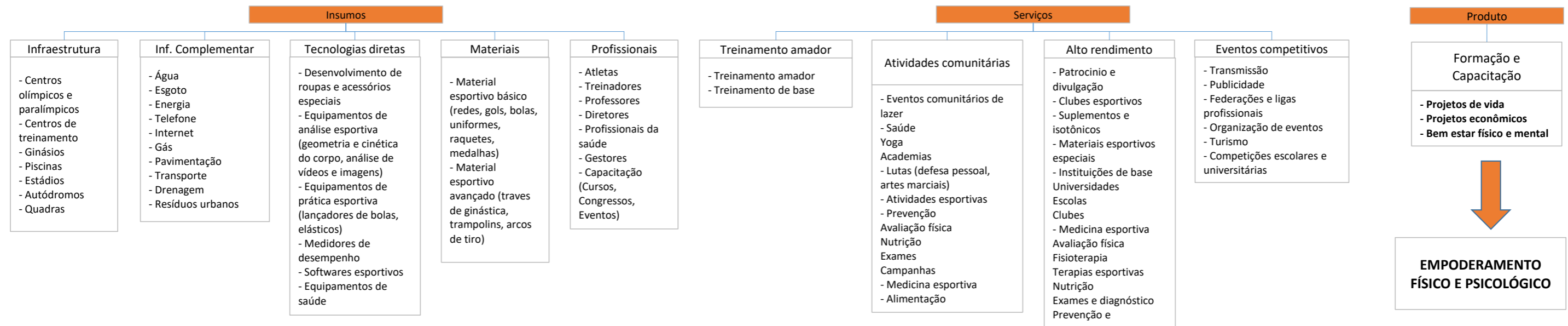


Figura 5.8: Cadeia de valor do esporte.

5.2 OS COMPLEXOS DE NEGÓCIO

5.2.1 As Economias de integração

As economias de integração constituem ganhos nos custos e lucros da produção relativos à eficiência do processo produtivo. Existem três tipos principais: as economias de escala, escopo e redes.

As *economias de escala* ocorrem quando o aumento do volume de produção de um bem reduz os seus custos unitários (Figura 5.9). Isto ocorre por vários mecanismos, dentre eles: diluição dos custos fixos¹³ entre mais unidades, compra de suprimentos em grandes lotes com descontos, redução de riscos pelo efeito do agrupamento, especialização e melhorias no processo produtivo (SZWARCFITER & DALCOL, 1997).

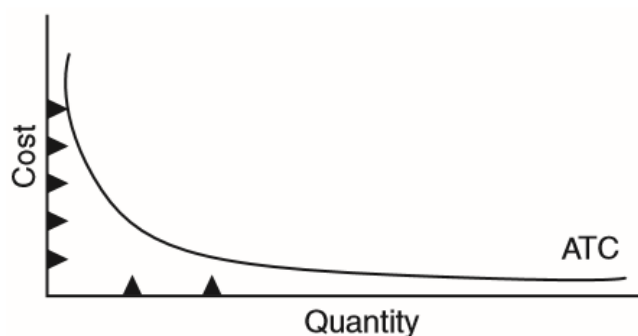


Figura 5.9: Efeito da economia de escala (SZWARCFITER & DALCOL, 1997).

As *economias de escopo* ocorrem quando a produção de maior número de bens distintos resulta em diminuição do custo unitário médio de cada um deles. A diversificação da produção dilui, assim como as economias de escala, certos custos, como custos operacionais e recursos humanos especializados, além de integrar as cadeias de valor, utilizando os *outputs* da produção de um item como *inputs* de outro item¹⁴. Do lado da demanda, o efeito de escopo induz o consumo conjunto dos bens quando os mesmos são complementares (INVESTOPEDIA, 2017).

Como exemplos dos casos citados, podem-se elencar, respectivamente, profissionais de propaganda que atuam em cadeias com vários produtos, os frigoríficos que utilizam carcaças para produção de ração animal e os *fast-foods* que vendem batatas fritas, hambúrgueres, frutas, bebidas e sobremesas.

¹³ Custos fixos são gastos que permanecem constantes, independente da variação da quantidade produzida. Os custos fixos podem se tornar variáveis dependendo da atividade realizada. Numa loja de roupas em um shopping, por exemplo, alguns exemplos de custos fixos são aluguel, administração financeira, material de limpeza, salários e energia elétrica. Já no caso de uma indústria, o aluguel e a energia elétrica não são fixos, pois são proporcionais ao volume de produção (SEBRAE, 2008)

¹⁴ As economias de escopo motivam a criação de holdings, como a Unilever e a P&G, e a fusão de empresas, como a recente fusão dos bancos Itaú e Unibanco.

As *economias de rede* são efeitos em que a quantidade de consumidores do mesmo produto interfere nos custos e benefícios a ele relacionados. A interferência pode ocorrer sobre o aumento do valor dos bens ou sobre a redução de custos produtivos. No primeiro caso, o aumento do valor de um bem é resultante de sua utilização por vários consumidores, ou seja, quanto mais pessoas consomem o bem, mais valioso o mesmo se torna para os outros proprietários, e portanto cada novo consumidor gera externalidades positivas a todo o sistema. Exemplo desse caso são o sistema telefônico (Figura 5.10) e as redes sociais (GOTTINGER, 2003).

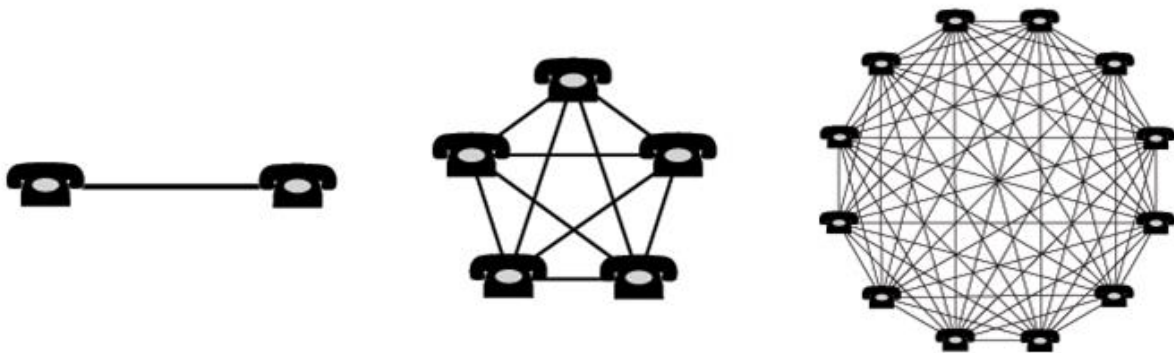


Figura 5.10: Diagrama exemplificativo do efeito de rede (WIKIPEDIA, 2017a)

No segundo caso, a diminuição de custos produtivos resulta do compartilhamento de links da rede por vários utilizadores. Esse caso funciona como economias de escala e escopo estendidas a grandes quantidades e diversificação, respectivamente, no qual os custos produtivos de utilização dos corredores são diluídos entre vários utilizadores ou vários produtos. Um sistema tronco-alimentador de transportes é um exemplo de economia de rede, no qual vários veículos compartilham a mesma infraestrutura. Outros exemplos são os sistemas de distribuição de água e eletricidade e o sistema de telecomunicações (GOTTINGER, 2003).

5.2.2 As economias de integração nas cadeias de valor do desenvolvimento humano

As economias de integração no desenvolvimento humano são obtidas por meio da análise das conexões entre as cadeias de valor da educação, saúde, cultura e lazer e esporte. As conexões entre atividades idênticas ou muito semelhantes em cadeias distintas apontam para economias de escala, como é o caso das atividades de apoio e atividades complementares, e as conexões entre atividades que são suplementares entre si, tanto no processo produtivo quanto pelo lado da demanda, indicam economias de escopo. Quando as conexões são numerosas a ponto de estabelecer uma rede de consumidores e/ou produtores, obtém-se uma economia de rede.

O arranjo resultante das conexões é uma rede lógica. A rede aponta as atividades centrais para o desenvolvimento humano, que são aquelas com maiores ligações entre si, e que assim constituem os grandes eixos estruturantes para os complexos de negócio.

Para construir a rede, adotou-se um procedimento, do qual algumas considerações são feitas:

- As conexões entre as cadeias foram definidas a nível das atividades. Como explicado em tópico anterior, as cadeias de educação, saúde, cultura e lazer e esporte foram construídas por caixas que agrupam atividades. O conjunto de caixas forma o fluxo da cadeia;

- Duas caixas podem ter várias ligações internas, a depender das atividades que as compõem. Por exemplo, a caixa de prevenção de doenças na cadeia da saúde tem as atividades de atividade física e educação em saúde: a atividade física será ligada à alguma caixa da cadeia dos esportes e a educação em saúde, a alguma caixa da cadeia de educação. Nesse caso, a ligação apresentada é uma única linha entre duas caixas;

- Para consultar quais atividades específicas estão ligadas, uma vez que as ligações são representadas a nível das caixas e não por atividades;

- Caso uma atividade se relacione a todas as caixas de uma cadeia, como é o caso do ensino em artes (cadeia de arte e entretenimento) e da cadeia de educação, por exemplo, a primeira caixa será ligada a uma caixa especial que contém o nome das cadeias em letra maiúscula. Todas as ligações que partem das caixas maiúsculas são coloridas em diferentes cores por cadeia, uma vez que as caixas relacionadas às cadeias completas têm maior centralidade que nas ligações comuns;

- As atividades de apoio e complementares são idênticas ou muito semelhantes entre cadeias e se relacionam muito entre si mas pouco com outras caixas. Por isso, foi montada uma rede específica, denominada rede de atividades gerais.

- As redes foram traçadas com o auxílio do Programa NodeXL.

As redes resultantes são apresentadas na Figura 5.11: Rede das atividades específicas. Figura 5.11 e Figura 5.12.

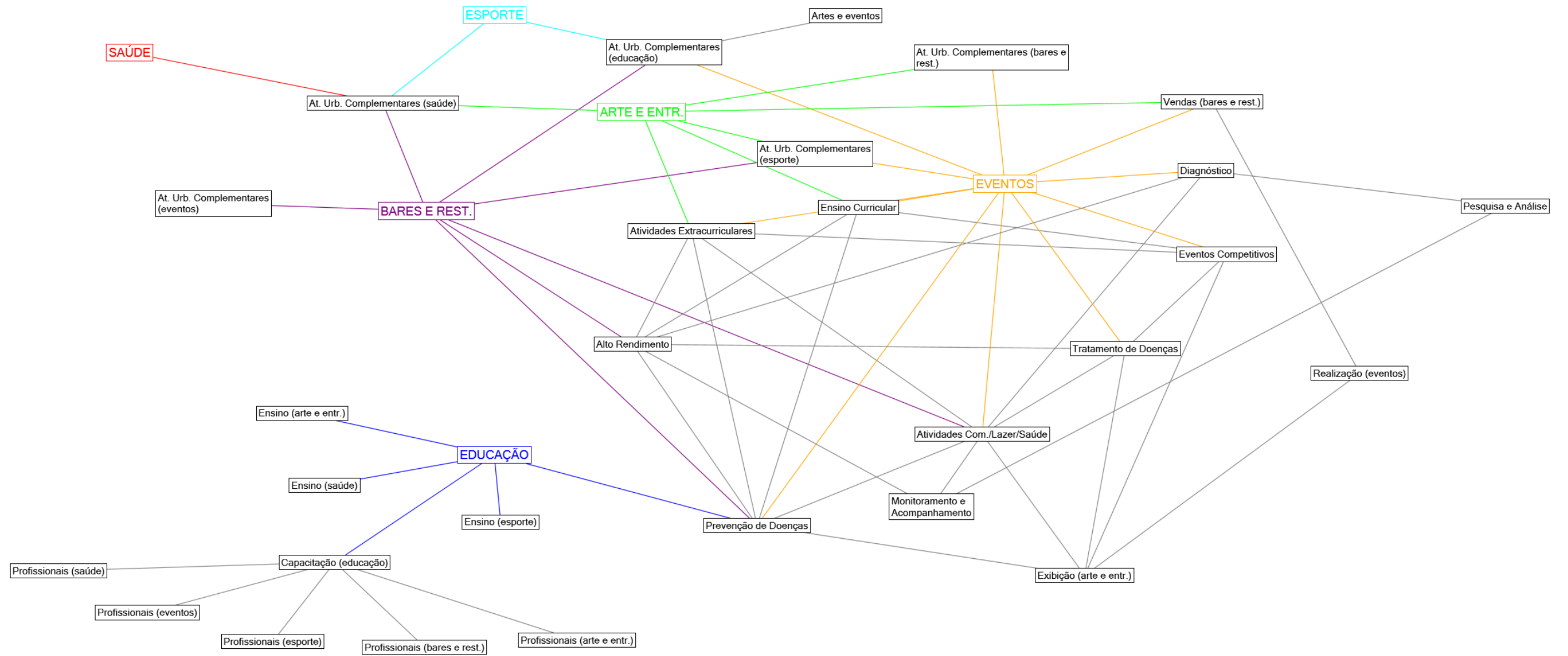
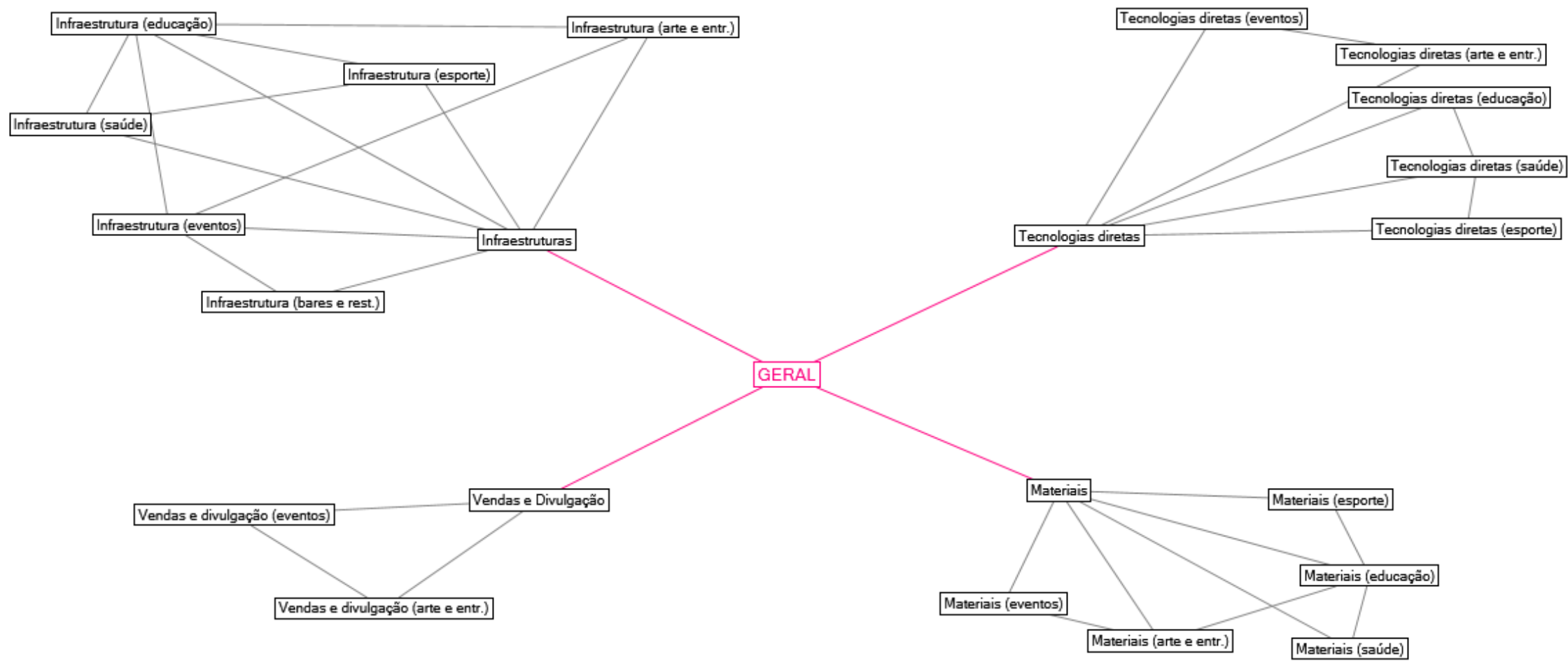


Figura 5.11: Rede das atividades específicas.



Created with NodeXL (<http://nodexl.codeplex.com>)

Figura 5.12: Rede de atividades gerais.

A rede de atividades específicas aponta para várias centralidades, como eventos, atividades comunitárias, lazer, saúde preventiva, arte e entretenimento, ensino, entre outras.

A integração de todas as atividades com a educação ocorreu por meio do ensino setorial (em artes, saúde, esporte), capacitação profissional e atividades curriculares e extracurriculares. A educação é o elemento de máxima agregação do desenvolvimento e naturalmente conecta todas as atividades do desenvolvimento humano, por isso os centros educacionais são os centros de excelência para incentivar o desenvolvimento. Neles existem um ambiente propício ao empreendedorismo, inovação e intensa produção intelectual.

Os eventos são presentes em todas as cadeias e mostram-se como os grandes articuladores da vida social, direcionando iniciativas desconexas, apresentando essas iniciativas à sociedade e trazendo dinamicidade às relações urbano-sociais. Em conjunto com os eventos, as atividades comunitárias/lazer/saúde tiveram centralidade importante e fazem a conexão entre os grandes eventos e a vida a nível comunitário ou de vizinhança.

O esporte e a saúde são conectados em várias etapas de suas respectivas cadeias, em dois eixos principais: a saúde preventiva e o esporte de alto rendimento. A saúde como estilo de vida passa necessariamente pela atividade física.

A saúde preventiva é muito variada e conecta-se às várias atividades do desenvolvimento humano, pois um quadro de bem estar físico e mental passa necessariamente pelo convívio social e pelo lazer, ligado aos eventos, ao esporte e à arte e entretenimento.

Os bares e restaurantes se relacionam a várias atividades complementares e a outras atividades na parte de alimentação e eventos. As atividades complementares apontam uma frutuosa ligação entre os restaurantes e polos geradores de viagens como escolas, universidades e hospitais. Além disso, os serviços de alimentação são conectados com os grandes eventos e com tipos específicos de alimentação, como alimentação saudável e alimentação para atletas.

A arte e o entretenimento são ligados intimamente com os eventos, que são importantes meios de divulgação e geração de receitas, e em menor grau com a educação, com os bares e restaurantes (quando realizam eventos principalmente) e com as atividades urbanas complementares.

A rede geral aponta para eixos estruturantes das atividades gerais: infraestruturas, materiais, tecnologias diretas e vendas e divulgação. Vale ressaltar, nesse contexto, o compartilhamento de infraestruturas como importante mecanismo para diminuir os custos fixos das atividades, oportunidade esta capaz de diminuir custos para o governo, associações e empresas.

5.2.3 Definição dos complexos de negócio

Com as indicações da rede lógica e o acima exposto, os principais eixos estruturantes observados são os eventos, educação e saúde preventiva. Os complexos de negócio partirão desses eixos, mas não serão necessariamente idênticos. Os eixos são somente tendências de agrupamento.

O primeiro eixo são os eventos, que incluem eventos competitivos, acadêmicos e profissionais, comerciais e culturais.

O complexo assim engloba educação, iniciativas comunitárias e outras atividades de movimentação social. A produção de arte e entretenimento é um importante complemento nesse caso, uma vez que a arte é muito consumida em eventos culturais, apesar de ter outros mercados, como a venda de produtos e royalties autorais. Assim, o complexo resultante é formado pelos vários tipos de eventos em conjunto com arte e entretenimento.

A principal função deste complexo é manter uma contínua programação de eventos integrados em várias áreas e um profícuo ambiente de produção de arte e entretenimento. O complexo será assumido por uma organização denominada a título didático de Organização Nova Dinâmica.

O segundo eixo é a educação. A educação inclui o ensino em todas as áreas do conhecimento e a construção de habilidades pessoais, por meio de cursos, oficinas, grupos de trabalho, publicações, projetos de empreendedorismo (spin-off¹⁵), pesquisa e desenvolvimento, projetos sociais, projetos tecnológicos, projetos artísticos, visitas técnicas e eventos. O complexo será assumido por uma Universidade, denominada Universidade Inspire.

O terceiro eixo é a saúde preventiva. A íntima ligação da saúde preventiva à atividade física é o principal fator para a construção do atual imaginário social no qual a saúde passa necessariamente por um estilo de vida *fitness*. Isso de fato é uma realidade. A questão que se revela é que a saúde extrapola os limites da atividade física em vários sentidos, e o conceito de vida *fitness* também deve acompanhar esse padrão. E isso também é uma realidade, pois o conceito “fitness”, de fato, abarca o bem estar mental¹⁶. Assim, o terceiro complexo será chamado de Companhia Fitness Fitcity.

¹⁵ Um spin-off na área acadêmica é uma empresa fundada em pesquisas e descobertas de um ou vários membros de um grupo universitário de pesquisa (WIKIPEDIA, 2017)

¹⁶ Segundo o site significados.com, o termo *fitness* “é normalmente associado à prática de atividade física e se refere ao bom condicionamento físico ou bem estar físico e mental”.

A Companhia Fitness tem como atribuições as atividades de bem estar físico e mental integrado, como academias, esportes, luta, dança, eventos competitivos, fisioterapia, medicina esportiva, alimentação e nutrição saudável, tanto a nível amador quanto a nível profissional. Como segunda função está a saúde tratativa, que é situada em nível de exceção. A regra para a saúde estará sempre na saúde preventiva, com alguns casos mais graves abordados pela saúde tratativa. Os hospitais, portanto, serão gerenciados pela Fitecity.

Um quarto elemento essencial para o funcionamento desses três complexos é a rede de comunicação. A sociedade interage entre si por meio de canais de comunicação, como a grande mídia, redes sociais, blogs, vlogs, Netflix, Spotify, Whatsapp, outros portais de difusão (bancos de dados, portais de periódicos, mercado livre etc), além da publicidade, propaganda e relações públicas. É por meio destes canais que o fluxo de informações e conhecimentos se dispersa na sociedade.

Se o objetivo final deste trabalho é viabilizar a produção de desenvolvimento humano em escala social, inclusive para as classes sociais vulneráveis, a comunicação é um negócio fundamental, e por si só constitui um complexo de negócio. Assim sendo, forma-se o último complexo de negócio: a Rede Social Connections. O arranjo resultante dos complexos de negócio é mostrado na Figura 5.13.



Figura 5.13: Complexos de negócio.

6. A EDH - EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

6.1 ÁREAS DE NEGÓCIO E RECEITAS

A EDH¹⁷ é a instituição fundamental no programa territorial. O arranjo institucional do programa é composto por uma série de atores que realizam suas funções de forma conjunta e integrada, compartilhando suprimentos, infraestruturas e recursos e também compartilhando benefícios e receitas. A nível administrativo e financeiro, cabe à EDH a gestão e a liderança desse arranjo (ARAGÃO & YAMASHITA, 2017b). Para entender o funcionamento geral da EDH e da operação público-privada na qual ela atua (OTC – Operação Territorial Consorciada), ver tópico anterior relativo à estruturação geral de EDTs (tópico 2.4).

Uma outra faceta da administração do programa territorial é o serviço de inteligência de mercado prestado pela EDH. Ao mesmo tempo que a EDH cumpre a gestão do programa, exigindo metas de desempenho previstas na OTC, ela também dispõe de serviço remunerado de consultoria de mercado para auxiliar as empresas participantes. O valor agregado do serviço prestado, porém, é superior ao valor de consultorias de mercado comuns, visto que a EDH atua não só sobre uma empresa específica, mas sobre todo o conjunto de empresas. Logo, a EDH apresenta visão e atuação setorial que reduzem riscos de mercado e melhoram a eficiência dos recursos existentes (ARAGÃO & YAMASHITA, 2017b).

A atuação setorial ocorre pela identificação dos elos estratégicos das cadeias e seu preenchimento por investidores e empreendedores, realizando a complementação sistêmica dos agrupamentos de negócio do programa territorial. A empresa assim constitui um canal de *forwarding* entre atores e oportunidades no território (ARAGÃO & YAMASHITA, 2017b).

O apoio prestado pela EDH às empresas participantes do programa territorial ocorre sob a forma de assistência tecnológica e gerencial, serviços de agregação de valor, serviços de comercialização, serviços gerais de apoio à gestão e serviços logísticos. Ou seja, além de um serviço de inteligência de mercado propriamente dito, a empresa oferece serviços relacionados à inteligência de mercado e serviços básicos de administração.

A EDH ainda oferece serviços de intermediação financeira, como parte conjunta à inteligência de mercado. Ora, um dos grandes desafios do gerenciamento de empresas é a aquisição e a gestão de recursos financeiros, dadas as altas taxas de juros e às várias exigências para liberação. Por isso, a partir de um certo nível de acumulação, a EDH não realizará somente

¹⁷ A EDH constitui uma EDT cujo setor de atuação é o desenvolvimento humano.

intermediação e consultoria financeira, mas também o próprio financiamento, sob a forma de um banco de desenvolvimento territorial – BDT (Figura 6.1).



Figura 6.1: Áreas gerais de negócio da EDH.

Até aqui, a EDH apresenta uma estrutura muito próxima à estrutura de uma EDT geral. O desenvolvimento humano, porém, tem algo muito próprio e bem distinto dos outros setores urbanos, segundo a classificação de Aragão & Yamashita (2014): a produção de projetos. A produção de projetos, na realidade, é o motor de todos os outros setores urbanos. Basta, para isso, observar o arranjo das cadeias apresentadas no capítulo 5 e como elas incluem elementos necessários a todas as atividades da economia.

Os projetos geram renda indireta para a EDH sob a forma de participação na venda de projetos realizada pelas empresas integrantes do programa territorial, assim como sob a forma de taxas sobre o lucro dessas mesmas empresas, mecanismos denominados *licensing* e *brokering*, respectivamente (OSTERWALDER & PIGNEUR, 2010). Os projetos vendidos são acordados por um Contrato de Desenvolvimento Pessoal - CDP, firmado entre as empresas participantes e os usuários, e o percentual de participação da EDH é definido em contrato com as empresas.

No CDP os usuários pagam pelos serviços de desenvolvimento humano oferecidos mensalmente ou anualmente, além da taxa de matrícula. Esse valor é reduzido em relação aos altos valores atualmente praticados no setor de desenvolvimento humano pelas receitas geradas pela venda dos projetos. Nos casos em que o valor cobrado ainda se mantém acima do valor disponível para pagamento dos usuários, como em áreas de baixa renda, haverá um novo tipo de contrato, denominado Contrato Condicionado de Desenvolvimento Pessoal – CCDP.

No CCDP, o usuário realiza atividades que procuram cobrir a diferença entre o valor cobrado e o valor efetivamente pago pelo usuário, como monitorias, aulas, auxílio em projetos,

pesquisas, atividades administrativas e outras oportunidades. O CCDP estará inserido num contexto de empreendedorismo popular, e o objetivo é que as regiões sejam mais autossuficientes possíveis, para não depender de ações governamentais de transferência de renda. O BDT complementar os valores pendentes com um modelo de financiamento especial para usuários de baixa renda.

6.2 ESTRUTURAÇÃO INTERNA

Como abordado no tópico anterior, a EDH é uma organização complexa que reúne várias atividades distintas. Ao mesmo tempo em que fornece inteligência de mercado, atrai continuamente financiadores e empreendedores, exige desempenho das empresas no programa territorial, intermedia transações financeiras, oferece financiamentos, participa dos projetos pessoais do desenvolvimento humano e oferece assessoria tecnológica e gerencial. Uma organização dessa envergadura exige uma estruturação interna precisa, descentralizada e eficiente.

Para tanto, a EDH é composta por uma holding de várias empresas, sendo cada uma dessas empresas responsável por um setor estratégico e a holding responsável pela governança. Os 4 setores estratégicos são: inteligência de cadeia, planejamento e atração de empresas e investidores, apoio gerencial e tecnológico, e financiamento. Esse arranjo é baseado na organização proposta por Aragão & Yamashita (2017b) para uma EDT geral.

O setor de inteligência da cadeia é uma empresa, denominada *Market*, que atua em âmbito global, reunindo e analisando informações e tendências de mercados relevantes para a produção e os investimentos no território.

O setor de planejamento e atração de empresas e investidores, é uma empresa, denominado *Promo*, que mobiliza e atrai investidores e empreendedores visando a complementação sistêmica de agrupamentos produtivos.

O setor de apoio gerencial e tecnológico é um portal, denominado *Advisor*, que fornece informações e comercializa acesso sobre tecnologias e métodos inovadores de gestão relevantes para todos os elos das cadeias de valor envolvidas, para que o programa territorial esteja atualizado em relação a novas tecnologias no mercado global.

O setor de financiamento é operado por um banco, o Banco de Desenvolvimento Territorial – *BDT*, que é responsável por viabilizar os empreendimentos inseridos no programa de forma que as metas econômicas do programa sejam cumpridas.

Outra entidade, que não integra a holding mas atua como parceira, é uma OSCIP de apoio ao desenvolvimento humano, denominada *Societas*, que atua em conjunto com a holding e com as outras empresas participantes do programa territorial realizando intermediação entre estas e os usuários de baixa renda. Uma importante intermediação realizada, por exemplo, é entre os usuários e o BDT, no tocante aos financiamentos especiais. Em geral, a OSCIP trata dos usuários integrantes de contratos condicionados de desenvolvimento pessoal.

O arranjo da EDH é esquematizado na Figura 6.2: Esquematização da estrutura da EDH. Figura 6.2 e o resumo das descrições de cada setor estratégico e parceiro da EDH é mostrado no Quadro 6.1.

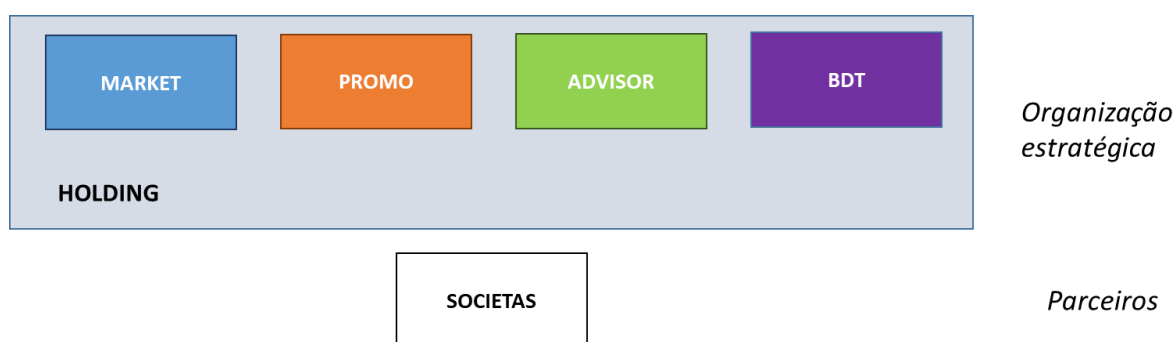


Figura 6.2: Esquematização da estrutura da EDH.

Quadro 6.1: Descrição dos setores estratégicos e parceiros da EDH.

| Setor estratégico/Parceiro | Descrição |
|----------------------------|---|
| Market | Atua em âmbito global reunindo e analisando informações e tendências de mercados relevantes para a produção e os investimentos no território. |
| Promo | Mobiliza e atrai investidores e empreendedores visando a complementação sistêmica de agrupamentos produtivos. |
| Advisor | Fornecer informações e comercializar acesso sobre tecnologias e métodos inovadores de gestão relevantes para todos os elos das cadeias de valor envolvidas. |
| BDT | Viabiliza financeiramente os empreendimentos inseridos no programa. |
| Societas | Intermedia a relação entre usuários de baixa renda e empresas participantes do programa territorial. |

6.3 MODELO DE NEGÓCIO DA EDH

O modelo de negócio descreve a lógica de criação, entrega e captura de valor por parte de uma organização. Nele, as atividades centrais para a produção de valor são claramente definidas (OSTERWALDER & PIGNEUR, 2010).

Osterwalder & Pigneur (2010) propõem a descrição do modelo de negócios com nove componentes básicos, que mostram a lógica de como uma organização pretende gerar valor. Os nove componentes cobrem as quatro áreas principais de um negócio: clientes, oferta, infraestrutura e viabilidade financeira. Os nove componentes são os seguintes: segmentos de clientes, proposições de valor, canais, relacionamentos com clientes, fontes de receita, recursos chave, atividades chave, parcerias principais e estrutura de custo (GRINTZOS, 2014; OSTERWALDER & PIGNEUR, 2010). Um design para visualização das relações entre os componentes do modelo de negócio é apresentado pela Figura 6.3.



Figura 6.3: Componentes do modelo de negócios (OSTERWALDER & PIGNEUR, 2010).

Os *segmentos de clientes* definem diferentes grupos de pessoas ou organizações que uma empresa pretende alcançar e servir. Dentro de um mercado potencial, a organização deve realizar uma decisão consciente sobre quais segmentos de clientes vai servir e quais vai ignorar, para construir detalhadamente o modelo de negócios de fato direcionado aos clientes definidos.

Um exemplo de segmento de clientes é o mercado de massas, no qual todos os consumidores integram um grupo com necessidades similares. Outro exemplo são os mercados mais específicos, como o mercado de nicho e o segmentado. Existem ainda mercados diversificados, nos quais a organização serve vários tipos de clientes com necessidades distintas.

As *proposições de valor* descrevem um conjunto de produtos e serviços que geram valor para um segmento de clientes específico. O valor é construído por elementos que atendem às

necessidades do consumidor e ao mesmo tempo diferenciam a organização de outras concorrentes. Alguns exemplos de valor são preço, marca, velocidade, comodidade, diversidade, acessibilidade, experiência e design.

Os *canais* são o conjunto de elementos pelos quais uma organização alcança os segmentos de clientes e se comunica com eles. Por meio dos canais de informação, os consumidores são informados de que a empresa existe e acompanham as novidades de promoções e produtos. Por meio dos canais de compra e venda, o consumidor de fato adquire os produtos e entra em contato com a proposta de valor.

O *relacionamento com clientes* trata da forma como a empresa estabelece relações com segmentos de clientes específicos. A empresa pode prover assistência automatizada ou baseada na interação humana, prover assistência individualizada, não ter contato direto com o cliente, criar comunidades e participar como cocriadora de produtos em conjunto com os clientes.

As *fontes de receitas* constituem as diversas formas pelas quais uma empresa gera receitas. O consumidor pode pagar pela posse temporária ou permanente de um produto físico, pela utilização temporária ou contínua de um serviço, pelo uso de propriedade intelectual e por intermediações financeiras ou de marketing (publicidade).

Os *recursos chave* são os recursos mais importantes para o funcionamento do modelo de negócios. As principais categorias de recursos são os recursos físicos (máquinas, veículos e edifícios), recursos intelectuais (marcas, conhecimento, patentes), humanos e financeiros (linhas de crédito, ações na bolsa).

As *atividades chave* são as atividades que a empresa deve realizar para produzir e transmitir valor para o cliente. As principais categorias de atividades são a produção, a resolução de problemas e a operação de plataformas e redes, como sites, softwares e redes sociais.

As *parcerias principais* descrevem a rede de fornecedores e parceiros da organização, motivadas principalmente por economias de escala e redução de riscos. Os principais tipos de parcerias são as estratégicas entre não competidores, as estratégicas entre competidores, as *joint ventures*¹⁸ e as de fornecimento.

¹⁸ *Joint venture* é uma expressão de origem inglesa, que significa a união de duas ou mais empresas já existentes com o objetivo de iniciar ou realizar uma atividade econômica comum, por um determinado período de tempo e visando, dentre outras motivações, o lucro.

A *estrutura de custos* abrange todos os custos para operação do modelo de negócios. As organizações possuem diferentes necessidades de custos fixos, como edifícios, salários administrativos e aluguéis, e custos variáveis, como matérias primas, comissões de vendas e insumos produtivos. Em alguns casos, os custos são determinantes para o sucesso da organização.

Os nove componentes do modelo de Osterwalder formam a base de uma ferramenta visual para auxiliar a produção do modelo de negócio denominada *Canvas* do Modelo de Negócio (Figura 6.4). A partir desse modelo, desenhou-se o modelo de negócio da EDH (Figura 6.5). O esquema geral do funcionamento da EDH é mostrado na Figura 6.6.

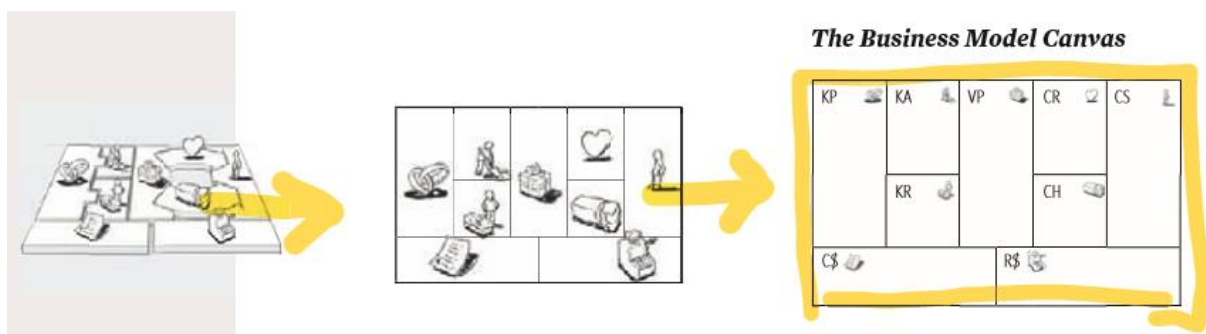


Figura 6.4: O *Canvas* do modelo de negócio (OSTERWALDER & PIGNEUR, 2010)

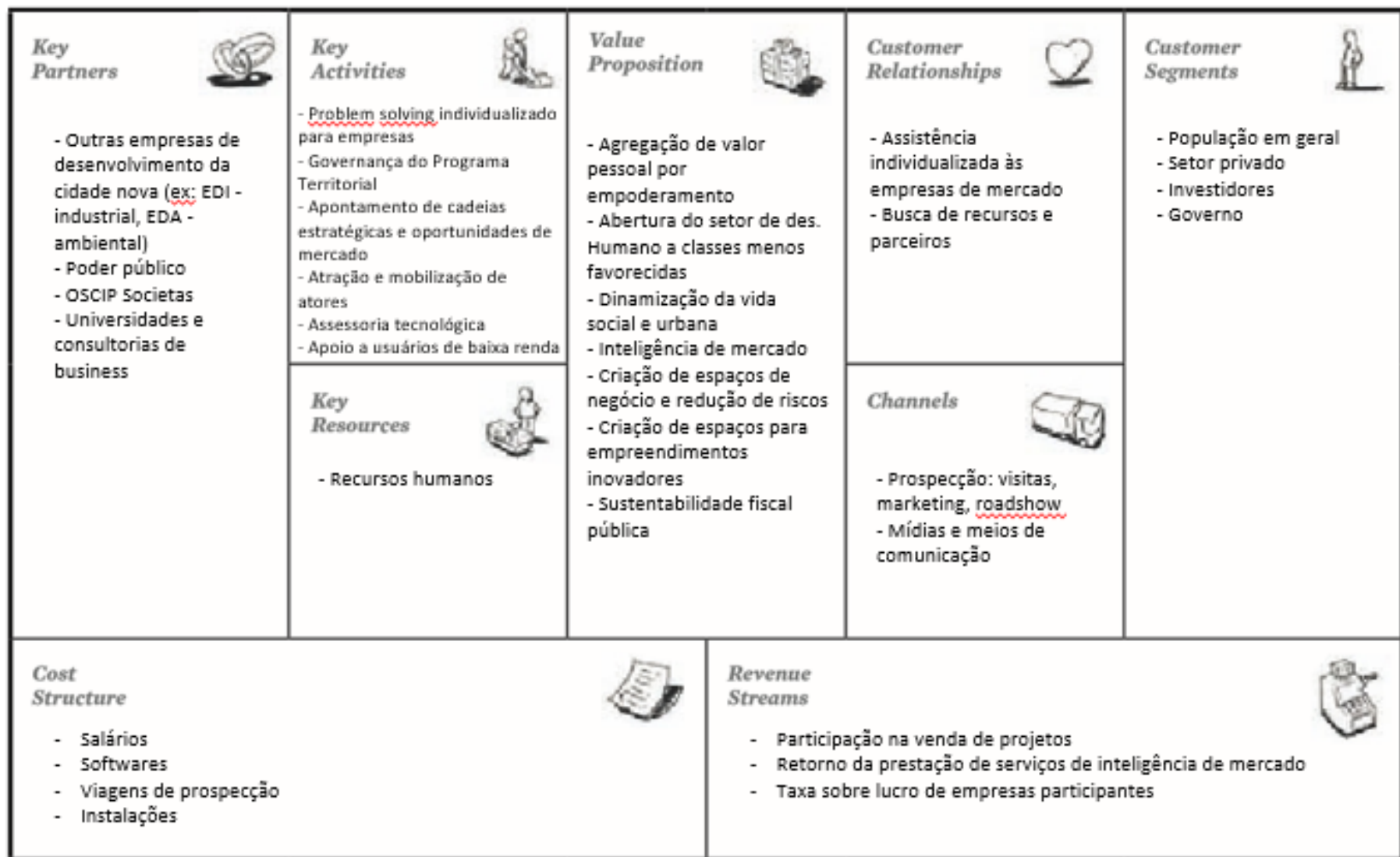


Figura 6.5: Modelo de negócios da EDH.

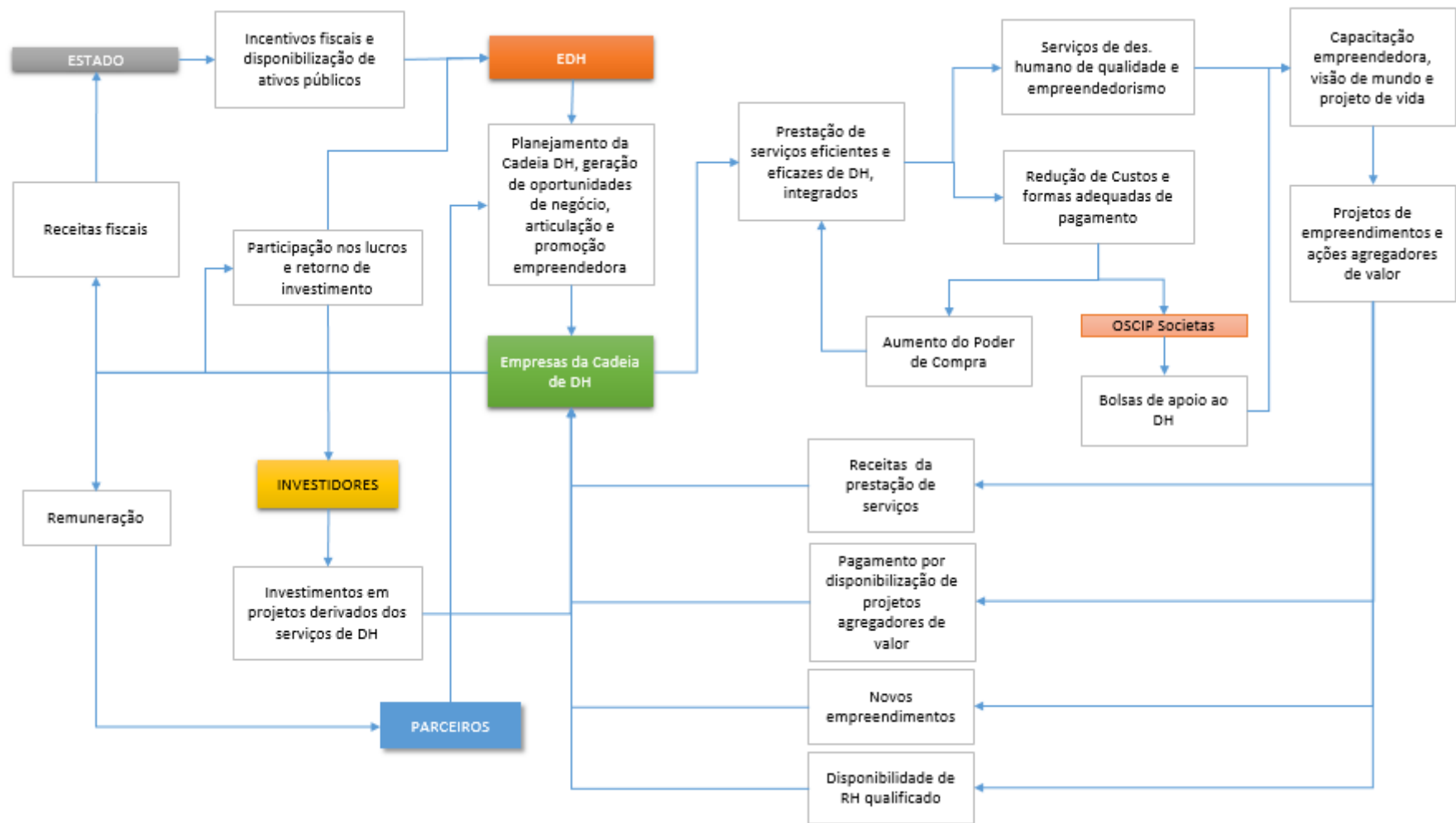


Figura 6.6: Fluxograma do funcionamento do programa territorial, centrado na EDH e nas empresas da cadeia de DH.

6.4 A EDH NO CONTEXTO DA CIDADE NOVA

A necessária integração entre as diversas atividades econômicas que compõem uma economia nacional exige grande articulação institucional. Nesta pesquisa objetiva-se desenvolver um programa territorial com enfoque em desenvolvimento humano, que é somente uma de várias atividades existentes. Se a articulação institucional aqui desenvolvida mostrou-se complexa, a articulação entre tantos outros setores mostra-se ainda mais desafiadora.

A estruturação dos setores é flexível, dependendo das especificidades de cada contexto. Os programas territoriais podem ser isolados individualmente, isolados em grupos não relacionados ou coordenados todos por uma instituição central, sem contar as atividades urbanas que podem não ser assumidas por nenhum complexo.

No caso de programas coordenados por uma instituição central, existe uma lógica hierárquica. O programa territorial central é ramificado em grupos de primeiro nível, que se divide em programas do segundo nível e assim por diante. Os programas territoriais assim se sobreordenam, na linguagem de Aragão & Yamashita (2017a).

O programa territorial mais abrangente é a base a partir da qual se constroem os programas territoriais setoriais hierarquizados. Considerando um programa territorial para o desenvolvimento econômico de um estado da federação, por exemplo Tocantins, os programas territoriais subordinados terão dimensão de estado, assim incluindo questões de desenvolvimento regional. O desenvolvimento regional leva ao desenvolvimento urbano, que vai sendo detalhado até chegar na escala de bairros de uma cidade. Por outro lado, considerando um programa territorial para uma cidade somente, não há que se falar em desenvolvimento regional. O programa parte do desenvolvimento urbano e novamente é detalhado de acordo com a escala considerada.

As escalas territoriais determinam uma articulação institucional também em escalas. Assim, os programas territoriais mais específicos são coordenados por EDTs, que se agrupam em outros programas coordenados por outras EDTs, que por sua vez são coordenadas por uma EDT geral (Figura 6.7).

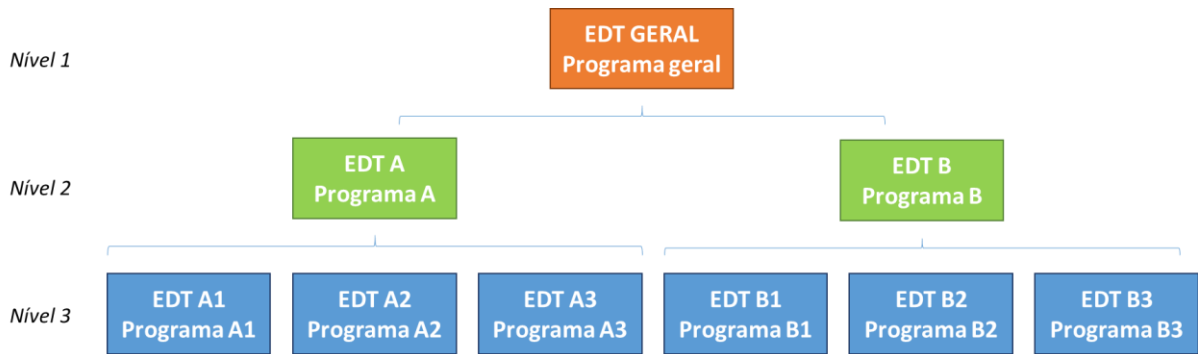


Figura 6.7: Hierarquia de programas territoriais.

Nem todos os agrupamentos de atividades econômicas precisam ter programas territoriais próprios e uma EDT associada. Essa definição depende da relevância das atividades em questão, dos atores e das condições de negócio existentes.

No caso deste trabalho, o programa territorial abrangente é a Iniciativa Cidade Nova (ver tópico 3.2), a partir da qual definem-se os agrupamentos de atividades econômicas: infraestruturas, imóveis, economia, desenvolvimento humano, meio-ambiente e Estado. Cada grupo constitui o objeto de um programa territorial, exceto o Estado, com sua EDT associada, e o conjunto de EDTs é subordinada a uma Empresa de Desenvolvimento Urbano da Cidade Nova – EDU-CN.

Considerando um cenário em que várias novas cidades estejam sendo implantadas em um estado, novas atividades passam a tornar-se relevantes e pertinentes, dada a escala territorial em questão: agropecuária e agroindústria, complexos logísticos, grandes infraestruturas (barragens, áreas de mineração). Do mesmo modo, outras atividades passam a ter maiores dimensões: o nível do meio ambiente urbano, por exemplo, passa a um meio ambiente que contém grandes ecossistemas naturais, reservas de recursos minerais e bacias hidrográficas completas.

Assim, além dos programas territoriais de várias novas cidades, outros programas são incluídos no arranjo geral, que agora é coordenado por uma Empresa de Desenvolvimento Estadual (EDE). A organização pode ser feita também em outras escalas territoriais, como municípios, microrregiões e macrorregiões.

7. ESTUDO DE CASO: A CIDADE DE CEILÂNDIA – DF

O arranjo institucional básico do Programa Territorial foi construído nos capítulos anteriores. Determinaram-se as atividades que compõem os serviços de educação, saúde, esporte e cultura e lazer, suas inter-relações e os complexos de negócio resultantes (Capítulo 5) e em seguida desenvolveu-se o modelo de negócio da EDH, a instituição coordenadora do programa (Capítulo 6).

Tendo a rede institucional geral desenhada, resta determinar os atores a integrarem o programa e construir a estrutura espacial do mesmo. Para tanto, Ceilândia foi escolhida como estudo de caso. A cidade foi escolhida pelo atual quadro de baixa qualidade de vida, deterioração do espaço urbano, violência e restrição de oportunidades para o desenvolvimento humano, mas além das qualidades negativas o principal elemento motivador é o grande potencial da cidade em termos territoriais, econômicos e culturais, como apresentado por Aragão & Yamashita (2013).

O estudo de caso inicia-se com os aspectos gerais da cidade, como sua localização, função regional e características socioeconômicas. Em seguida, abordam-se os atores existentes na cidade e os possíveis integrantes do programa territorial de desenvolvimento humano, organizados de acordo com os complexos de negócio definidos no Capítulo 5.

Por fim, os princípios gerais de estruturação espacial são definidos para programas de desenvolvimento humano e, em seguida, são aplicados em Ceilândia. Como resultado, as principais infraestruturas de desenvolvimento humano existentes foram mapeadas e agrupadas em centros – CDHs, que constituem um conjunto de infraestruturas a serem exploradas de forma sinérgica pelos atores do programa territorial. Traçou-se então a principal rede de mobilidade entre esses centros.

7.1 CEILÂNDIA: ASPECTOS GERAIS

Ceilândia é uma das 31 regiões administrativas do DF, localizada a oeste do centro de Brasília. A cidade está situada a 26 quilômetros da RA 1 – Plano Piloto e faz divisa com as regiões de Brazlândia, Taguatinga e Samambaia (Figura 7.1).

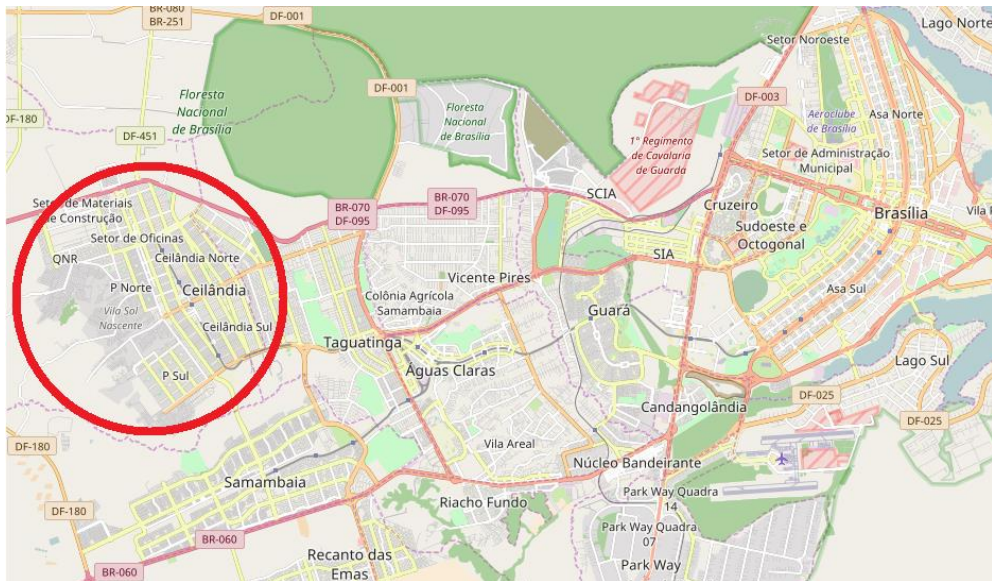


Figura 7.1: Localização de Ceilândia em Brasília (OPENSTREET MAP, 2017)

A RA foi fundada em 1971 para abrigar moradores de favelas transferidos após a denominada Campanha de Erradicação de Favelas – CEI. A cidade recém-construída localizava-se no atual setor de Ceilândia Centro e foi crescendo com a chegada constante de migrantes ao DF e à criação de programas habitacionais do governo (PDAD 2015).

Em 1976, foi criada a QNO (Quadra Norte “O”) e, em 1977, o Núcleo Guariroba, situado na Ceilândia Sul. Surgiram depois os Setores “P” Norte e “P” Sul (1979). Em 1985, foi expandido o Setor “O”, em 1988 ocorreu o acréscimo do Setor “N”, em 1989, o Setor “P” Sul e QNQ e em 1992, o Setor “R” (PDAD 2015). O Setor Habitacional Sol Nascente e a Área de Regularização de Interesse Social – ARIS Pôr do Sol foram oficialmente criados em 2008 (Figura 7.2). A área destes setores situa-se em terreno de concessão de uso que foi fracionado de forma irregular a partir da década de 1990 e intensificada a partir de 2000 (PDAD 2015).

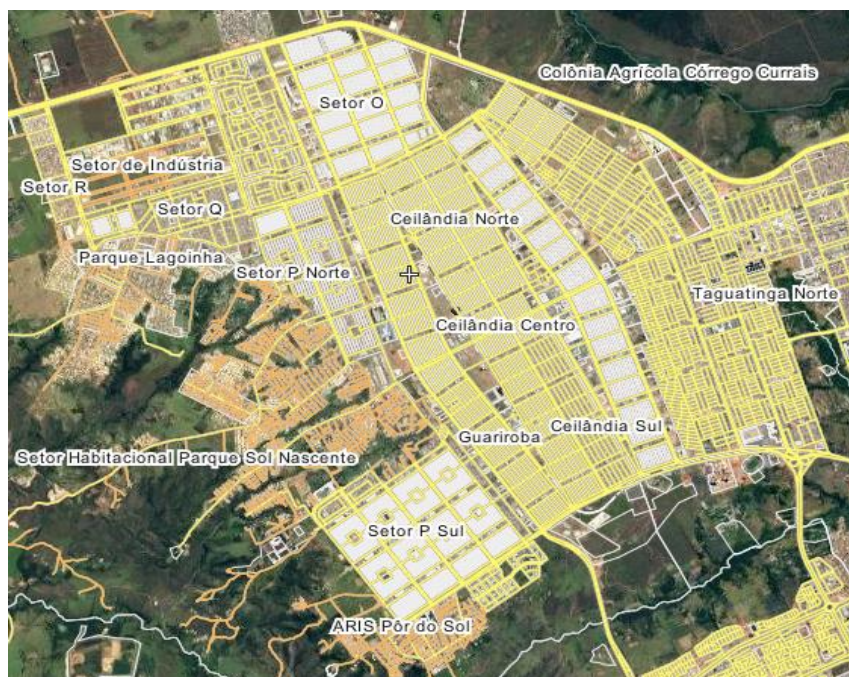


Figura 7.2: Setores de Ceilândia (WIKIMAPIA, 2017)

Ceilândia está em processo de crescimento populacional motivado em grande parte pela expansão descontrolada das áreas irregulares que compõem o Setor Sol Nascente e a ARIS Pôr do Sol. Ceilândia, em conjunto com Taguatinga, Samambaia, Recanto das Emas e Águas Lindas de Goiás, compõe o maior vetor de crescimento urbano do DF – o vetor Sudoeste. Ceilândia, Taguatinga e Samambaia constituem a área de maior centralidade territorial do DF atrás do Plano Piloto (PDTU - RA 1).

Segundo dados da PDAD¹⁹ 2015, Ceilândia possui atualmente um total estimado de 142.231 domicílios urbanos e uma população urbana estimada em 489.351 habitantes, sendo 395.152 habitantes em Ceilândia Tradicional²⁰ e 94.199 habitantes nos setores Pôr do Sol e Sol Nascente (PDS/SN). Para facilitar a análise aqui realizada, sempre que valores forem indicados sem a referência sobre o tratamento de Ceilândia Total, Tradicional e PDS/SN, os mesmos referem-se a Ceilândia Total.

A maior parte da população de Ceilândia (46,18%) tem entre 25 e 59 anos, enquanto 36,92% tem entre 0 e 24 anos (Tabela 7.1). Esses valores indicam que mais da metade da

¹⁹ Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios, realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan.

²⁰ Ceilândia Tradicional é a área total de Ceilândia excluindo-se o Setor Sol Nascente e a ARIS Pôr do Sol, portanto inclui os setores M, N, O, P, Q e R.

população é economicamente ativa e que existem muitas crianças e jovens, exigindo grandes infraestruturas de ensino²¹ (Tabela 7.1 e Figura 7.3).

Tabela 7.1: População segundo grupos de idade – Ceilândia-DF – 2015 (PDAD, 2015).

| Grupos de Idade | Ceilândia Total | | Ceilândia Tradicional | | Pôr do Sol e Sol Nascente | |
|-----------------|-----------------|---------------|-----------------------|---------------|---------------------------|---------------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| 0 a 4 anos | 26.790 | 5,47 | 19.411 | 4,91 | 7.379 | 7,83 |
| 5 a 6 anos | 11.523 | 2,35 | 8.107 | 2,05 | 3.415 | 3,63 |
| 7 a 9 anos | 21.391 | 4,37 | 15.825 | 4,00 | 5.566 | 5,91 |
| 10 a 14 anos | 42.140 | 8,61 | 32.273 | 8,17 | 9.867 | 10,47 |
| 15 a 18 anos | 35.717 | 7,30 | 27.284 | 6,90 | 8.433 | 8,95 |
| 19 a 24 anos | 43.152 | 8,82 | 34.846 | 8,82 | 8.307 | 8,82 |
| 25 a 39 anos | 111.291 | 22,74 | 86.919 | 22,00 | 24.372 | 25,87 |
| 40 a 59 anos | 114.660 | 23,44 | 93.156 | 23,58 | 21.505 | 22,83 |
| 60 a 64 anos | 24.644 | 5,04 | 22.451 | 5,68 | 2.193 | 2,33 |
| 65 anos ou mais | 58.043 | 11,86 | 54.880 | 13,89 | 3.162 | 3,36 |
| Total | 489.351 | 100,00 | 395.152 | 100,00 | 94.199 | 100,00 |

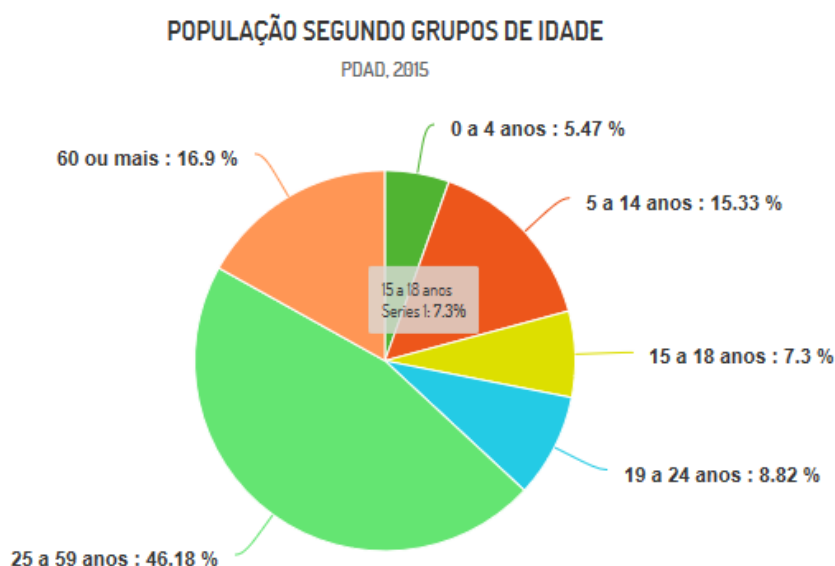


Figura 7.3: População de Ceilândia segundo grupos de idade (PDAD, 2015).

O nível de escolaridade da RA é baixo, tendo a maior parte da população ensino fundamental incompleto (35,15%) e ensino médio completo (23,89%). Considerando somente os setores irregulares, a proporção de população com ensino fundamental incompleto sobe para 38,96%. Somente 0,05% da população tem mestrado e doutorado, enquanto 0,40% possuem cursos de especialização. Outro valor relevante é a quantidade de analfabetos com mais de 15

²¹ Isso de fato se verifica pois do total de 136.426 estudantes que moram em Ceilândia, 115.282 estudam na RA, enquanto apenas 21.144 estudam em outras RAs, principalmente em Taguatinga.

anos (3,58%) e o número de menores de 6 anos fora da escola (4,05% da população total), devido à atuação limitação na oferta de creches (Tabela 7.2).

Tabela 7.2: População segundo o nível de escolaridade – Ceilândia-DF – 2015 (PDAD, 2015).

| Nível de Escolaridade | Ceilândia Total | | Ceilândia Tradicional | | Pôr do Sol e Sol Nascente | |
|---|-----------------|---------------|-----------------------|---------------|---------------------------|---------------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Analfabetos (15 anos ou mais) | 17.510 | 3,58 | 14.811 | 3,75 | 2.699 | 2,86 |
| Sabem ler e escrever (15 anos ou mais) | 15.036 | 3,07 | 13.096 | 3,31 | 1.940 | 2,06 |
| Alfabetização de adultos | 1.211 | 0,25 | 1.169 | 0,30 | 42 | 0,04 |
| Ensino Especial | 1.873 | 0,38 | 1.325 | 0,34 | 548 | 0,58 |
| Maternal e creche | 2.725 | 0,56 | 2.261 | 0,57 | 464 | 0,49 |
| Jardim I e II/Pré-Escolar | 9.335 | 1,91 | 7.016 | 1,78 | 2.319 | 2,46 |
| EJA - Fundamental incompleto | 3.949 | 0,81 | 3.274 | 0,83 | 675 | 0,72 |
| EJA - Fundamental completo | 835 | 0,17 | 624 | 0,16 | 211 | 0,22 |
| EJA - Médio incompleto | 4.539 | 0,93 | 3.274 | 0,83 | 1.265 | 1,34 |
| EJA - Médio completo | 234 | 0,05 | 234 | 0,06 | 0 | 0,00 |
| Fundamental incompleto | 172.014 | 35,15 | 135.329 | 34,24 | 36.685 | 38,96 |
| Fundamental completo | 26.754 | 5,47 | 21.905 | 5,54 | 4.849 | 5,15 |
| Médio incompleto | 39.835 | 8,14 | 30.559 | 7,73 | 9.276 | 9,85 |
| Médio completo | 116.893 | 23,89 | 96.274 | 24,36 | 20.619 | 21,89 |
| Superior incompleto | 27.029 | 5,52 | 23.698 | 6,00 | 3.331 | 3,54 |
| Superior completo | 27.027 | 5,52 | 24.244 | 6,14 | 2.783 | 2,95 |
| Curso de especialização | 1.962 | 0,40 | 1.793 | 0,45 | 169 | 0,18 |
| Mestrado | 234 | 0,05 | 234 | 0,06 | 0 | 0,00 |
| Doutorado | 234 | 0,05 | 234 | 0,06 | 0 | 0,00 |
| Crianças de 6 a 14 anos não alfabetizadas | 120 | 0,02 | 78 | 0,02 | 42 | 0,04 |
| Não sabem | 162 | 0,03 | 78 | 0,02 | 84 | 0,09 |
| Menores de 6 anos fora da escola | 19.840 | 4,05 | 13.642 | 3,45 | 6.198 | 6,58 |
| Total | 489.351 | 100,00 | 395.152 | 100,00 | 94.199 | 100,00 |

Em comparação com outras Regiões Administrativas do DF, observa-se grande discrepância no acesso da população ao ensino superior. As regiões de maior renda têm em torno de 50% da população com ensino superior, como Lago Sul, Sudoeste e Plano Piloto, enquanto as regiões de menor renda como Ceilândia, Itapoã e Estrutural têm média menor que 5% (Figura 7.4). A desigualdade ao ensino mostra-se não só um fenômeno social, mas também geográfico.

POPULAÇÃO COM ESCOLARIDADE SUPERIOR - DF

PDAD, 2015

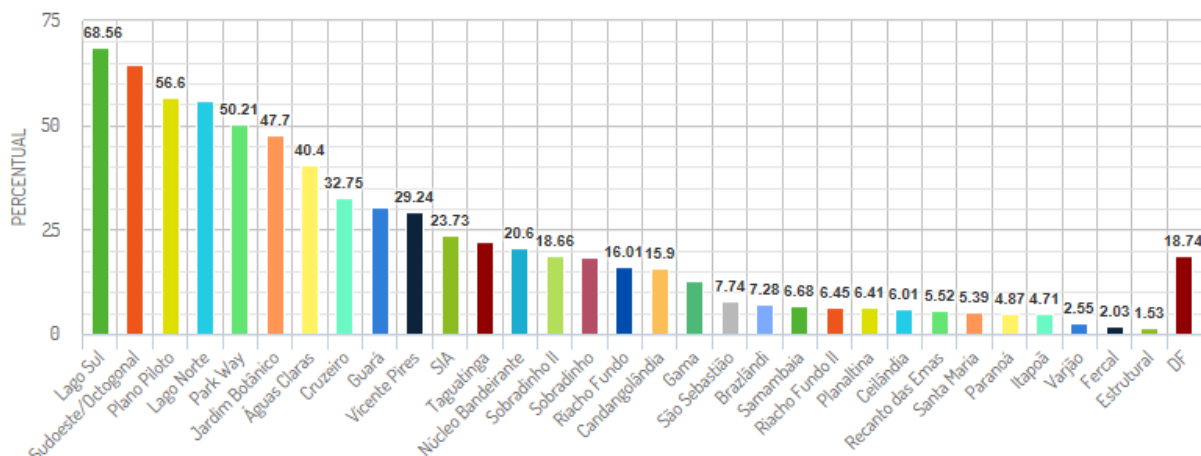


Figura 7.4: População com escolaridade superior – DF (PDAD, 2015).

Outro aspecto importante do nível de instrução, além da escolaridade, é a frequência em cursos extracurriculares, como línguas, esportes e artes. Nesse contexto, apenas 1,01% da população participa de cursos de línguas e 0,79% em outros cursos (incluindo esporte e artes). Considerando o PDS/SN, esses valores caem para 0,63 e 0,45%. Esta não é uma condição específica de Ceilândia: em todo o DF, somente 3,27% da população declara frequentar nenhum desses cursos.

A utilização de espaços escolares por famílias de alunos das escolas públicas é rara em Ceilândia. Somente 2% dos familiares de alunos usam o espaço da escola em atividades extraclasse, o que demonstra a limitação do modelo educacional em atingir as famílias e a comunidade²². Além disso, aproximadamente 10% dos familiares conhecem o projeto pedagógico da escola (Tabela 7.3: Mobilização social de moradores com filhos e enteados em escolas públicas – Ceilândia-DF – 2015 Tabela 7.3). Observa-se, porém, que isso não é uma realidade somente de Ceilândia, mas de todo o DF. No DF, somente 0,37% da população usam o espaço da escola e 13,97% conhecem o projeto pedagógico das escolas.

Tabela 7.3: Mobilização social de moradores com filhos e enteados em escolas públicas – Ceilândia-DF – 2015 (PDAD, 2015).

| Mobilização Social | Não | Sim | Total |
|--------------------|-----|-----|-------|
|--------------------|-----|-----|-------|

²² A violência e insegurança dentro e fora das escolas, principalmente em regiões de altos índices de violência, é um dos fatores relevantes para motivar o distanciamento entre a escola e a comunidade. MALTA et al. (2014) aponta que, segundo a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar, um em cada dez adolescentes relatou insegurança no trajeto casa-escola e na escola, agressão física por familiar e agressão física em geral, além de 1 em cada 5 adolescentes terem se envolvido em brigas nos últimos 30 dias. Mesmo assim, parte do problema é oriundo do próprio sistema escolar, uma vez que mesmo em regiões ricas a participação social nas escolas é mínima, como demonstrado pela PDAD.

| | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
|--|--------|-------|--------|-------|---------------|---------------|
| Usam espaços das escolas (extraclasse) | 58.377 | 98,02 | 1.182 | 1,98 | 59.559 | 100,00 |
| Participam de campanhas e reuniões | 47.537 | 79,81 | 12.022 | 20,19 | 59.559 | 100,00 |
| Conhecem o projeto pedagógico | 54.036 | 90,73 | 5.523 | 9,27 | 59.559 | 100,00 |
| Conhecem IDEB/Prova Brasil | 58.533 | 98,28 | 1.026 | 1,72 | 59.559 | 100,00 |

Do mesmo modo que a população participa de forma pouco ativa do processo educacional das crianças e jovens, a participação social em organizações civis e movimentos sociais é restrita: 2,25% da população participa de sindicatos e associações, enquanto 0,14% participa de ONGs e 0,47%, de grêmios estudantis. O engajamento social é diretamente vinculado aos resultados do sistema educacional, como esperado e apontado pela literatura (amartya sem e o documento que fala da educação como instrumento social). No DF, o engajamento social também é pouco expressivo: apenas 3,25% dos moradores afirmaram participar de organizações civis e movimentos sociais.

Tabela 7.4: Participação social dos moradores – Ceilândia-DF – 2015 (PDAD, 2015).

| Participação Social | Não | | Sim | | Total | |
|--|----------------|--------------|------------|-------------|-----------------------|----------------------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Conselhos | 141.566 | 99,53 | 666 | 0,47 | 142.232 | 100,00 |
| Sindicatos/Associações | 139.034 | 97,75 | 3.198 | 2,25 | 142.232 | 100,00 |
| Organização/Entidades Não Governamentais | 142.034 | 99,86 | 198 | 0,14 | 142.232 | 100,00 |
| Cooperativas | 141.836 | 99,72 | 396 | 0,28 | 142.232 | 100,00 |
| <u>Grêmios Estudantis</u> | <u>141.560</u> | <u>99,53</u> | <u>672</u> | <u>0,47</u> | <u>142.232</u> | <u>100,00</u> |

O fluxo de informações observado em Ceilândia, medido por meio dos principais serviços de comunicação (internet, TV por assinatura, jornais e revistas), é também um limitador do desenvolvimento humano, ao mesmo tempo que a falta de oportunidades diminui a demanda por informações. Por volta de 38% dos moradores não têm acesso à internet (Tabela 7.5).

Tabela 7.5: Serviços de comunicação utilizados – Ceilândia-DF – 2015 (PDAD, 2015).

| Tipos de Serviços | Não têm | | Têm 1 | | Têm 2 ou mais | | Total | |
|-------------------------------|----------------|--------------|--------------|-------------|---------------|-------------|-----------------------|----------------------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Internet | 54.199 | 38,11 | 88.032 | 61,89 | 0 | 0,00 | 142.231 | 100,00 |
| TV por assinatura | 78.479 | 55,18 | 63.752 | 44,82 | 0 | 0,00 | 142.231 | 100,00 |
| Assinatura de jornais | 141.205 | 99,28 | 1.026 | 0,72 | 0 | 0,00 | 142.231 | 100,00 |
| <u>Assinatura de revistas</u> | <u>141.014</u> | <u>99,14</u> | <u>1.217</u> | <u>0,86</u> | <u>0</u> | <u>0,00</u> | <u>142.231</u> | <u>100,00</u> |

Quanto à ocupação laboral, a maior parte da população é empregada com carteira assinada (60,09%), seguida por autônomos (22,81%) e empregados do mercado informal (5,20%). Os empresários somam 3,12% da população (Tabela 7.6).

Tabela 7.6: Ocupação laboral – Ceilândia-DF – 2015 (PDAD, 2015).

| Setor de Atividade Remunerada | Ceilândia Total | | Ceilândia Tradicional | | Pôr do Sol e Sol Nascente | |
|-------------------------------------|-----------------|---------------|-----------------------|---------------|---------------------------|---------------|
| | Nº | % | Nº | % | Nº | % |
| Empregados com carteira de trabalho | 116.414 | 60,09 | 94.403 | 61,12 | 22.011 | 56,15 |
| Empregados sem carteira de trabalho | 10.065 | 5,20 | 6.860 | 4,44 | 3.205 | 8,17 |
| Empregados temporários | 708 | 0,37 | 624 | 0,40 | 84 | 0,21 |
| Serviço Público e Militar | 10.133 | 5,23 | 9.121 | 5,90 | 1.012 | 2,58 |
| Profissional Liberal | 1.013 | 0,52 | 1.013 | 0,66 | 0 | 0,00 |
| Microempreendedor Individual | 3.845 | 1,98 | 3.508 | 2,27 | 337 | 0,86 |
| Microempresário | 864 | 0,45 | 780 | 0,50 | 84 | 0,21 |
| Pequeno Empresário | 198 | 0,10 | 156 | 0,10 | 42 | 0,11 |
| Médio Empresário | 708 | 0,37 | 624 | 0,40 | 84 | 0,21 |
| Grande Empresário | 432 | 0,22 | 390 | 0,25 | 42 | 0,11 |
| Autônomo | 44.181 | 22,81 | 32.585 | 21,09 | 11.596 | 29,57 |
| Estagiário/Aprendiz | 4.560 | 2,35 | 4.054 | 2,62 | 506 | 1,29 |
| Cargo Comissionado | 282 | 0,15 | 156 | 0,10 | 126 | 0,32 |
| Ajuda Negócio Familiar | 318 | 0,16 | 234 | 0,15 | 84 | 0,21 |
| Não sabe | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Total | 193.721 | 100,00 | 154.508 | 100,00 | 39.213 | 100,00 |

O rendimento médio do responsável pelo domicílio é maior em Ceilândia Tradicional do que nos Setores em Regularização, dadas as condições de ocupação. Ceilândia Tradicional tem renda absoluta de R\$ 2.003,40, enquanto os Setores em Regularização têm renda de R\$ 1.411,95 (Tabela 7.7).

Tabela 7.7: Rendimento individual médio mensal do responsável pelo domicílio – Ceilândia-DF – 2015 (PDAD, 2015).

| Setores | Renda Mensal | |
|---------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| | Valores Absolutos (R\$) | Valores em Salários Mínimos |
| Ceilândia Total | 1.892,17 | 2,40 |
| Ceilândia Tradicional | 2.003,40 | 2,54 |
| Pôr do Sol e Sol Nascente | 1.411,95 | 1,79 |

Em comparação com outras Regiões Administrativas do DF, Ceilândia está entre as 10 RAs com menor renda domiciliar per capita mensal (em salários mínimos). O Lago Sul, região mais rica do DF, possui renda per capita 9 vezes maior que Ceilândia e 15 vezes maior que a região de menor renda, a Estrutural (Figura 7.5).

RENDA DOMICILIAR PER CAPITA MÉDIA MENSAL

PDAD, 2015

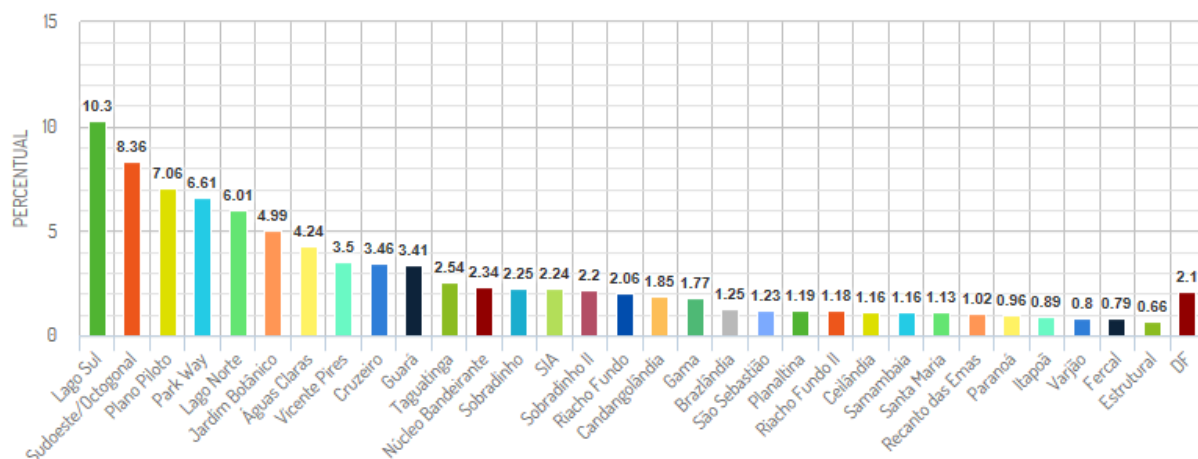


Figura 7.5: Renda domiciliar média mensal por RA – DF – 2015 (PDAD, 2015).

Este breve diagnóstico permite demonstrar a urgente necessidade de reformar o desenvolvimento humano em Ceilândia e a demanda existente por esses serviços, trazendo oportunidades de negócio para vários agentes do desenvolvimento humano.

7.2 ATIVIDADES E ATORES EXISTENTES

Os atores são elementos fundamentais para o programa territorial, uma vez que são eles que ofertam, sob coordenação da EDH, os serviços de desenvolvimento humano. Os atores a participarem do programa são *a priori* localizados em Ceilândia, de modo a tornar o programa autossuficiente, na medida do possível, em relação a outras regiões. A movimentação de atores próprios é também motivada pelo Programa Nossa Cidade (tópico 3.2), sobre o qual se baseia este programa territorial.

A definição dos atores a integrem o programa territorial é uma indicação que pode não se efetivar na realidade, devido aos interesses de cada um dos atores. Desse modo, as escolhas aqui realizadas são ponto de partida para direcionar o *roadshow*²³ do programa.

O governo é um ator importante e constitui um parceiro, porém não foi incluído na lista de atores, uma vez que não oferta diretamente os serviços dentro do programa territorial. Na realidade, a organização e a prestação do serviço são funções das empresas, mas que podem utilizar infraestruturas públicas mediante acordo com a parte pública.

²³ Roadshows são apresentações e reuniões feitas para potenciais investidores e compradores de um negócio (investopedia).

O levantamento dos atores foi realizado por meio das ferramentas Google Maps e Google Earth, além de pesquisas na internet. Dentre os diversos atores existentes, alguns principais foram selecionados de acordo com seu tamanho e relevância. Estes foram divididos de acordo com os complexos de negócio do programa territorial. Outros atores menores ou de menor relevância podem ser encontrados no Apêndice A.

Como critério de relevância, consideraram-se como mais relevantes:

- Na educação: as escolas que oferecem ensino básico, fundamental e médio e/ou universitário;
- No esporte: as maiores academias e centros de esporte;
- Na saúde: os centros, institutos e hospitais de saúde, desconsiderando consultórios e clínicas especializadas;
- Na cultura: os coletivos artísticos e escolas de artes.

Os demais estabelecimentos foram classificados por tamanho.

Quadro 7.1: Principais atores privados do desenvolvimento humano em Ceilândia divididos segundo os complexos de negócio.

| REDE CONNECTIONS | NOVA DINÂMICA | UNIVERSIDADE INSPIRE | FITCITY |
|--------------------------------|---------------------------------|---|--|
| Agência RM | Agência Four Comunicação | ALUB | Academia Corpo e saúde |
| Agência Win7 Marketing Digital | Conexão Promoções e Eventos | CENEB | Academia Geração Saúde Fitness |
| APM Comunicação | Four Mais Comunicação e Eventos | Centro Educacional Interativo | Academia Pratique |
| Criativa Brasília | Coletivo NoizQCe | Centro Educacional Santa Maria Rosa Molas | Centro Médico de Ceilândia |
| Inovar Comunicação Prática | Coletivo Raro Kerer | Colégio Mapa | Fiore Fitness |
| RB Produções e Marketing | Coletivo RUAS | Colégio Mariano | Fundação Bradesco |
| Rotary Clube | Coletivo Filhos do Quilombo | Colégio Tiradentes | Hospital das Clinicas e Pronto Socorro de Fraturas |
| Subsolum Design | Instituto A.R. Musical | Colégio WGS | IBEC - Instituto Brasiliense de Emergências Clínicas |
| | Instituto Candango de Artes | Cruzeiro do Sul Virtual | ICG - Instituto Cirurgia Geral |
| | Academia de Música Maestro | Dinâmico Centro Educacional | IAM – Instituto de Artes Marciais |
| | Escola de Música Harmonia | EduSESC | SESC |

| | | | |
|--|----------------------------|-------------------------|------------------------|
| | Escola de Música Movimento | Escola Magistral | Smartfit |
| | Escola de Dança Josac | Faculdade Projeção | Hospital São Francisco |
| | Shopping Quê | Fundação Bradesco | |
| | Shopping JK | IESB | |
| | | Instei Centro de Ensino | |
| | | UniCesumar EAD | |
| | | Unopar | |
| | | | |

Os principais atores que constituem os potenciais investidores do programa territorial, segundo sua envergadura e proposta institucional, são a Fundação Bradesco, o IESB, o Shopping JK e o Hospital São Francisco.

7.3 ESTRUTURAÇÃO ESPACIAL

7.3.1 Definidores gerais

As atividades de desenvolvimento humano exigem grandes infraestruturas. Os preços praticados atualmente no setor se originam, em parte, pela necessidade de manutenção de múltiplas infraestruturas, como ginásios, edifícios, auditórios e centros poliesportivos (Figura 7.6).



Figura 7.6: Infraestrutura do Colégio Mackenzie Brasília, situado no Lago Sul – Brasília (GDF, 2017).

(Escala 1:2500). Pode-se observar a grande área construída, com edifícios, quadras abertas, quadras cobertas, piscinas, pista de corrida, auditório e ginásio.

A estruturação espacial do programa de desenvolvimento humano visa aumentar a eficiência das infraestruturas compartilhando-as entre diversos atores e diversificando sua utilização. Ou seja, o programa busca atingir a máxima multifuncionalidade do espaço (Figura 7.7).

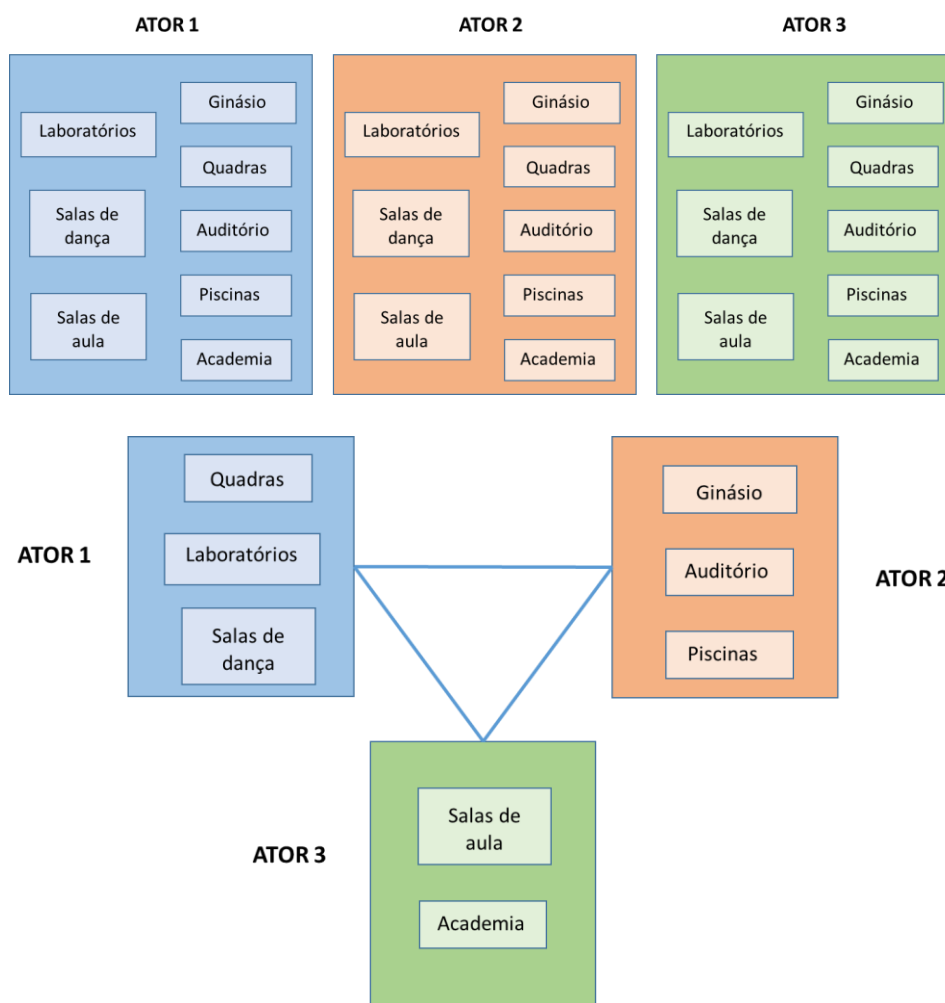


Figura 7.7: Estrutura de atores isolada (acima) e em rede (abaixo), demonstrando os ganhos de eficiência das redes.

Para tanto, as infraestruturas devem ser organizadas em hierarquia, na qual as maiores constituem polos e as menores, subpolos. A hierarquia permite a utilização proporcional do espaço de acordo com seu tamanho, ou seja, espaços centrais são mais utilizados, enquanto subpolos são mais restritos. Além da hierarquia, os espaços são organizados em rede, na medida em que atores com várias demandas utilizam várias infraestruturas.

As ligações em rede constituem ligações institucionais, na medida em que as instituições compartilham infraestruturas, mas também urbanas, uma vez que o trânsito constante de

usuários entre espaços aumenta a relevância de vias específicas para o sistema viário e o fluxo de informações. Assim, o design urbano é resultado da organização de fluxos, e não o contrário, como apresentado no tópico 3.1 quanto à prevalência dos fluxos sobre os fixos.

O arranjo de polos, subpolos e redes de mobilidade e comunicação são apresentados na Figura 7.8: Representação esquemática da estruturação espacial de um programa de desenvolvimento humano. Figura 7.8.

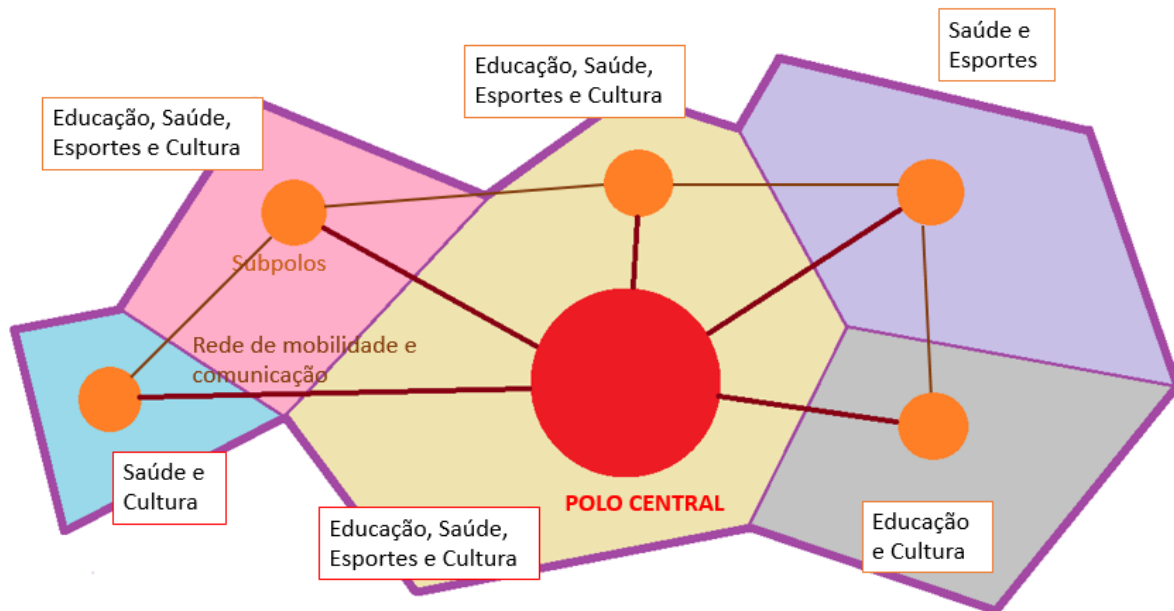


Figura 7.8: Representação esquemática da estruturação espacial de um programa de desenvolvimento humano.

Um Centro de Desenvolvimento Humano – CDH não constitui necessariamente um conjunto de infraestruturas fisicamente conectadas. O conceito de rede se aplica tanto para a rede exterior de centros e subcentros, como destacado pela figura, quanto para a organização interna de cada um deles. Assim, um CDH pode ter uma rede interna de infraestruturas contíguas ou não.

O ideal a ser buscado é que todos os centros e subcentros contenham todas as atividades de desenvolvimento humano – educação, saúde, cultura e lazer e esporte, para obter os ganhos de economias de integração abordadas no capítulo, tanto do ponto de vista da oferta (economia de custos e aumento de receitas) quanto da demanda (qualidade gerada pelos serviços integrados). Porém, as cidades são heterogêneas e as atividades aqui abordadas em geral são

dispersas no território²⁴. Por isso, muitas vezes os centros a serem inseridos em cidades existentes contemplarão apenas algumas das atividades. Cabe à rede, nesse caso, suprir a demanda pelos serviços não ofertados e, em perspectiva de longo prazo, cabe à EDH atrair os serviços nos locais necessários.

7.3.2 Proposta para Ceilândia

Para desenvolver a proposta de estruturação territorial para Ceilândia, inicialmente devem-se mapear as infraestruturas existentes na cidade. Para tanto, a lista de atores definida no tópico anterior constitui um conveniente ponto de partida, uma vez que comumente os atores mais importantes possuem as maiores infraestruturas.

As infraestruturas públicas também devem ser levantadas pois serão integradas no programa, o que é essencial, visto que várias infraestruturas públicas são grandes, espaçosas e muito bem situadas.

As infraestruturas serão classificadas segundo as atividades – educação, saúde, cultura e lazer e esporte, e a partir do arranjo resultante será possível definir as ligações entre infraestruturas e posteriormente os CDHs. Para construir os mapas foi utilizado o programa Google Maps.

No caso da educação, todos os atores definidos na lista anterior foram considerados exceto as instituições de ensino à distância, uma vez que escolas de vários níveis de ensino naturalmente apresentam um quadro razoável de infraestruturas. Para a definição das escolas públicas até o ensino médio, o critério utilizado foi o número de alunos matriculados: todas as escolas com mais de 1500 alunos foram consideradas. As duas instituições universitárias públicas foram incluídas: a FCE – UnB e o IFB Ceilândia.

No caso da saúde, todos os atores definidos na lista anterior também foram considerados, exceto nos casos em que sua localização não foi encontrada. As instituições públicas incluídas foram o HRC – Hospital Regional de Ceilândia e a UPA Ceilândia.

No caso da cultura e lazer, as infraestruturas privadas consideradas foram os shoppings, os institutos e academias de artes e o Espaço Cultural Filhos do Quilombo. As escolas de artes não foram consideradas por serem de menor porte. As infraestruturas públicas incluídas foram

²⁴ Os serviços públicos geralmente são melhor organizados no território em virtude de sua ligação com o desenho urbano, o que possibilita que os mesmos sejam pensados já na etapa de planejamento da cidade. No caso dos serviços privados, de fato existe grande heterogeneidade, uma vez que as iniciativas são individuais e seguem critérios principalmente mercadológicos.

a Biblioteca Pública de Ceilândia, a Casa do Cantador e o Centro Cultural e Desportivo de Ceilândia.

No caso do esporte, todos os atores da lista foram considerados. As infraestruturas públicas incluídas foram os Centros Olímpicos e os estádios.

No mapa, as instituições foram coloridas de acordo com as atividades. Algumas infraestruturas são transversais a várias atividades, como o SESC, a Fundação Bradesco, a Escola Parque de Ceilândia e outras escolas, por isso foram coloridas com cores diferentes. A localização das instituições selecionadas é mostrada na Figura 7.9.

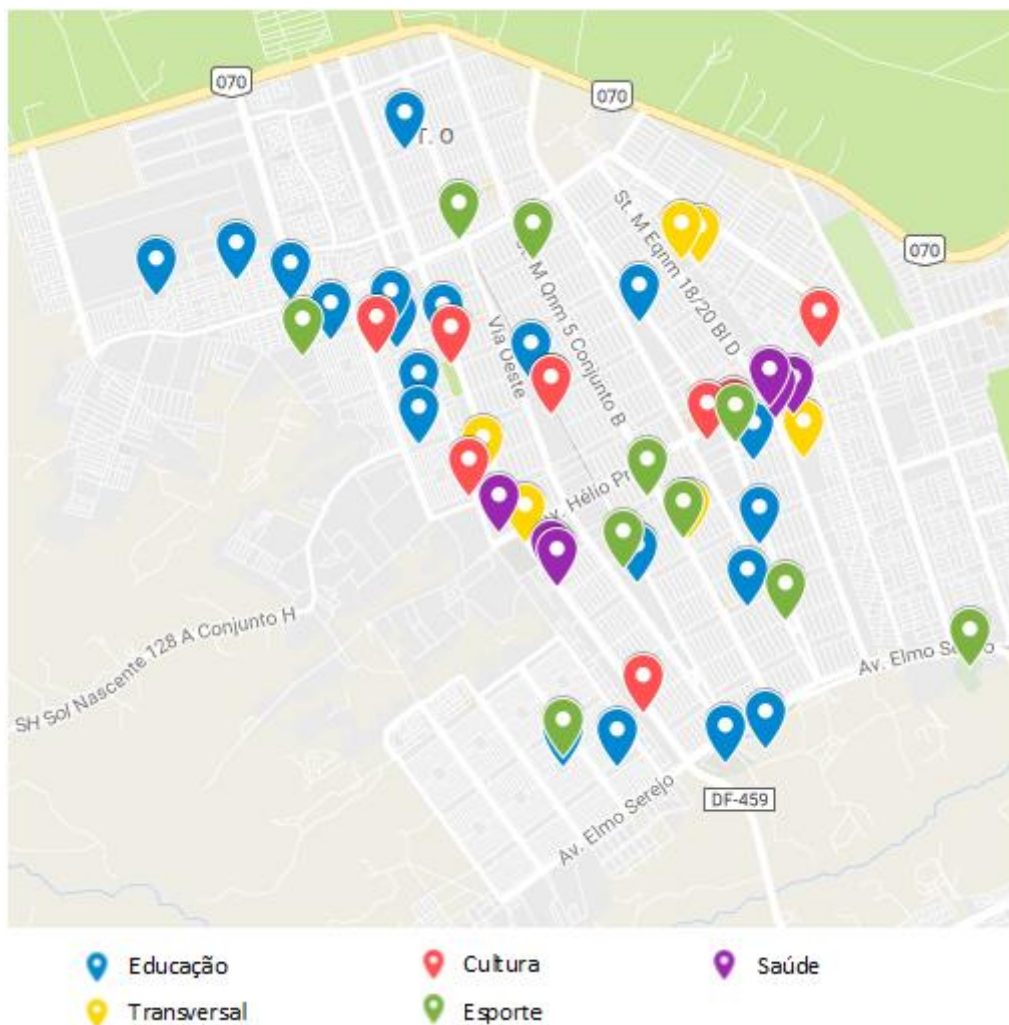


Figura 7.9: Instituições de desenvolvimento humano em Ceilândia (escala 1:72400).

Para realizar o agrupamento e criar os CDHs, observaram-se a proximidade entre as instituições e também as atividades principais, procurando manter uma distância não muito extensa (facilitando o deslocamento entre centros) e integrar atividades diversas. O resultado é mostrado na Figura 7.10. O detalhamento das instituições de cada um dos centros está contido

no Apêndice B. A ordem de instituições segue o critério direita-esquerda e em seguida cima-baixo.

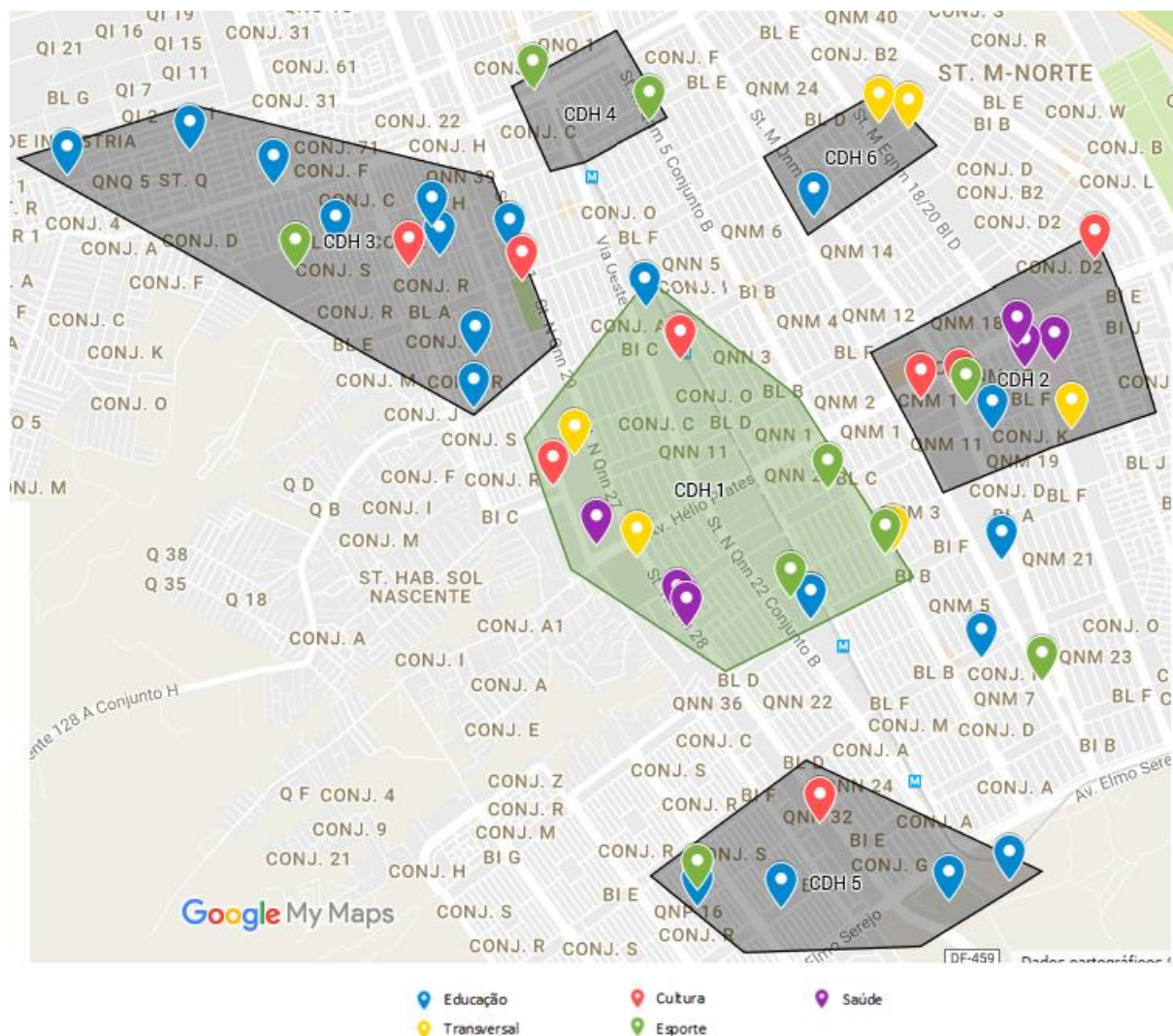


Figura 7.10: Centros de Desenvolvimento Humano (Escala 1:36360)

Os CDHs oferecem indicações sobre as principais infraestruturas que serão compartilhadas, já que quanto mais próximas maior a probabilidade de se tornarem parceiras. É claro que esses centros não são obrigatórios e também não pretendem esgotar o possível arranjo de redes. Se uma instituição tiver interesse em utilizar uma infraestrutura a 5 km de distância, do outro lado da cidade, não haverá impedimentos por parte da coordenação do programa. Contudo, a proximidade gera economia de custos, principalmente considerando uma situação de transporte de grandes quantidades de alunos²⁵.

²⁵ Se o ensino de artes for obrigatório no currículo de uma escola e ela optar por oferecer esse serviço mediante outra escola, os alunos deverão ser transportados entre as duas instituições de forma frequente, provavelmente uma ou mais vezes por semana.

Os centros também permitem identificar as áreas urbanas de maior tendência à centralização urbana, considerando que as atividades de desenvolvimento humano atraem diversas atividades urbanas complementares, como mostrado nas cadeias no tópico 5.1, e também apontam as redes de mobilidade a serem mais utilizadas, que nesse caso são a Avenida Hélio Prates e a Via N-3 (Figura 7.10).

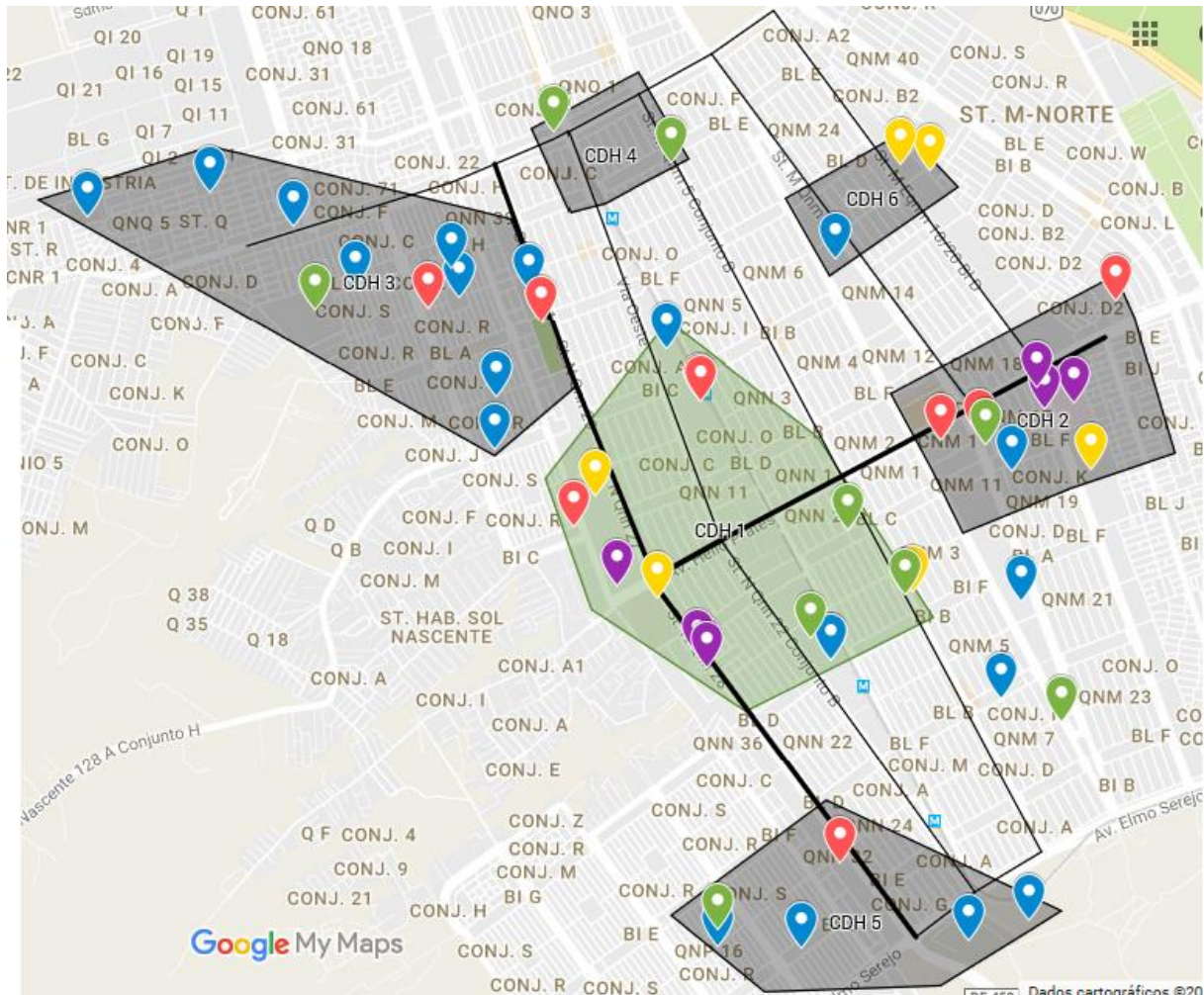


Figura 7.10: Principais redes de mobilidade e comunicação (escala 1:36360).

Alguns comentários podem ser feitos sobre os CDHs propostos. O CDH 1 é o centro mais importante da cidade, contendo grandes infraestruturas como o SESC, Fundação Bradesco, a Biblioteca de Ceilândia e o Hospital São Francisco, apresentando diversificação de atividades e contendo ainda a interseção entre a Avenida Hélio Prates e a Via N-3, que são as duas principais vias de mobilidade do programa. Localiza-se no centro da cidade no sentido do Setor Sol Nascente e reforça a centralidade da região e da Avenida Hélio Prates.

O CDH 2 é também muito diversificado, contendo o principal polo de saúde de Ceilândia, composto pelo HRC e por todas as clínicas de saúde que o circundam, duas escolas de música,

uma escola, uma academia e a Escola Parque Anísio Teixeira. Esta última é uma infraestrutura essencial, contendo todas as atividades do desenvolvimento humano e com alta capacidade de oferta²⁶.

O CDH 3 tem vocação educacional e contempla várias escolas dos setores P norte e Q, além do Centro Olímpico Parque da Vaquejada e o Shopping Quê. O CDH 4 tem vocação esportiva, abrangendo o Centro Olímpico do Setor O e uma grande academia, a Academia Corpo e Saúde.

O CDH 5 é diversificado, contendo, entre as instituições principais, a FCE – UnB, o IFB Ceilândia e a Casa do Cantador, demonstrando tendência de educação superior e cultura. O CDH 6 contém a Faculdade Projeção e mais duas escolas, com tendências diversificadas em virtude da concentração de atividades nas mesmas.

Os atores isolados, que não foram classificados em nenhum CDH, podem ser posteriormente incluídos em novos CDHs completados pela EDH ou podem ser incluídos em algum dos centros mesmo mais distantes, dependendo das condições de viabilidade.

²⁶ A Escola Parque de Ceilândia ofereceu mais de 2 mil vagas em 2015. São oferecidas oficinas gratuitas de artes plásticas, artes cênicas, dança, música (violão, violino, teclado, bateria, percussão e canto coral), lutas (box e taekwondo), xadrez e educação física (futsal, vôlei, handebol, tênis de quadra, tênis de mesa e ginástica rítmica).

8. CONCLUSÃO

O modelo apresentado é uma proposta inovadora de transformação do desenvolvimento humano e do modo geral como as atividades urbanas são ofertadas. O modelo propõe a reorganização institucional e urbana das atividades de desenvolvimento humano, por meio de um Programa Territorial com enfoque em desenvolvimento humano. Este programa constitui um conjunto de iniciativas privadas para oferta dos bens e serviços de desenvolvimento humano, coordenados por uma Empresa de Desenvolvimento Territorial – EDH e submetidos a uma concessão por desempenho econômico.

A pesquisa apresentou os aspectos teóricos da engenharia territorial, das cidades e do desenvolvimento humano, em seguida apresentou a construção das cadeias de valor das atividades do desenvolvimento humano e sua reorganização em complexos de negócio. Para coordenar o programa territorial e prover inteligência de mercado ao programa construiu-se a EDH, no tocante a suas áreas de negócio e receitas. A EDH foi então situada dentro da Iniciativa Cidade Nova, constituindo um de vários programas territoriais sobreordenados.

O estudo se finaliza com um estudo de caso para a cidade de Ceilândia-DF. Os aspectos gerais da cidade foram levantados, assim como seus principais agentes e infraestruturas do desenvolvimento humano. Os agentes foram organizados de acordo com os complexos de negócio e as infraestruturas foram organizadas em CDHs, agrupamentos que permitem o uso e compartilhamento sinérgico das infraestruturas.

O modelo está em sintonia com as transformações do capitalismo no novo século. O desenvolvimento tecnológico permite que o capital seja desfixado das grandes infraestruturas e meios de produção em direção a redes descentralizadas de vários agentes. Nesse contexto, as empresas se reduzem, necessitando de menor quantidade de recursos humanos próprios e utilizando das redes para obter bens e serviços. Os custos fixos e organizacionais são reduzidos e a relação convencional de patrão e empregado se dissolve, construindo uma nova relação de parceria entre prestadores de serviço.

É claro que a configuração em rede torna o sistema econômico mais complexo e, em livre operação, pode conduzir a ineficiências sistêmicas. Torna-se, assim, necessário a criação de um ente coordenador da rede que assegura o funcionamento do sistema e atua como integrador econômico das diversas atividades.

Além disso, o sistema pode levar a ineficiências sociais, como o desemprego em massa e a precarização das relações de trabalho, advindas da substituição de recursos humanos pela tecnologia e a terceirização de atividades. Esta lógica somente será revertida com a inclusão da população na rede de atores em questão, logicamente condicionada ao desenvolvimento humano dos indivíduos.

O modelo assim propõe um programa territorial com atores em rede, que assumem diferentes atividades das cadeias de valor e submetem-se a uma empresa de inteligência e coordenação mesoeconômica, a EDT, que no caso do desenvolvimento humano torna-se EDH. A redução dos custos fixos é potencializada pelo compartilhamento de infraestruturas, mediante pagamento, e a inclusão da população na lógica de produção ocorre por meio do empoderamento individual, a nível intelectual, social, político e econômico.

O empoderamento individual é diretamente condicionado à reestruturação do desenvolvimento humano. As atividades do desenvolvimento humano – educação, saúde, esporte e cultura e lazer – são intrinsecamente conectadas e, enquanto forem tratadas como individuais, serão ineficientes e embutidas de vários riscos financeiros, que afetam sua sustentabilidade financeira.

A pesquisa assim propõe mudanças em direção a um desenvolvimento humano integrado, no qual as atividades são ofertadas de forma conjunta e são remuneradas também de modo conjunto. A oferta conjunta ocorre pela rede entre os atores e infraestruturas de desenvolvimento humano e a remuneração conjunta é operacionalizada pelo Contrato de Desenvolvimento Pessoal – CDP.

O CDP é um contrato firmado entre os usuários, a EDH e as empresas de desenvolvimento humano e define, entre outros elementos, as obrigações das empresas quanto à oferta dos serviços de desenvolvimento humano e o mecanismo financeiro de venda de projetos e de pagamentos gerais durante o funcionamento do programa. Pelo CDP, o usuário tem acesso a todos os serviços de desenvolvimento humano e, como remuneração, paga uma taxa mensal fixa, taxas variáveis segundo o uso e também produz projetos que serão comercializados pelas empresas de desenvolvimento humano. A venda de projetos é a principal fonte de receitas do programa territorial, a partir dos quais propõem-se soluções práticas para os problemas sociais.

No caso de usuários de baixa renda, o CDP assume uma nova forma, denominada Contrato Condicionado de Desenvolvimento Pessoal – CCDP. No CCDP, as taxas de

pagamento mensal e variável são definidas de acordo com o poder de compra do usuário e, para complementar os valores, o usuário condiciona-se a oferecer serviços e projetos.

O modelo do programa territorial busca sobretudo a flexibilidade para se adequar às diferentes realidades. Os agentes podem ter interesses distintos, os locais podem exigir diferentes intervenções, então as soluções são propostas caso a caso, tendo o desenho básico do programa territorial. Assim, a priori, a EDH é subordinada a uma empresa territorial geral, que coordena várias empresas de serviços urbanos, como serviços industriais e ambientais, mas dependendo do contexto pode atuar de modo isolado, por exemplo em áreas industriais com alta demanda por serviços de desenvolvimento humano.

A exploração das infraestruturas ocorre de modo integrado por meio dos Centros de Desenvolvimento Humano – CDHs, que definem as regiões de influência das infraestruturas e quais são os conjuntos que têm maior probabilidade de utilização, dadas suas proximidades espaciais e a viabilidade financeira de transporte de grandes quantidades de pessoas entre eles. No caso de Ceilândia, foram definidos 6 CDHs com as principais infraestruturas da cidade e as principais vias de mobilidade. Desse modo, consolida-se a perspectiva de predominância geográfica dos fluxos urbanos sobre os fixos, sendo os fluxos os principais definidores da forma e funcionamento da cidade.

O desenvolvimento humano é de fato o elemento chave para o desenvolvimento econômico, tendo sempre em mente que o ser humano é meio e fim do desenvolvimento, como colocado pela Teoria das Capacidades de Amartya Sen. Somente encontrando novos caminhos para o desenvolvimento humano será possível combater as profundas desigualdades sociais e, principalmente, oferecer oportunidades para que as pessoas possam, como escreve Sen, escolher fazer aquilo que na sua visão lhes traz valor.

Esta pesquisa não teve o objetivo de esgotar a discussão do tópico tratado. O desenvolvimento humano é uma questão central para o funcionamento da sociedade e é inerente que exista grande debate a ele relacionado. A relevância da proposta aqui colocada é inserir um novo espectro no debate e trazer novas perspectivas que ao menos sinalizam soluções.

Essa pesquisa abre caminhos para vários estudos com o objetivo de fortalecer e completar o modelo de programa territorial de desenvolvimento humano. Diversas questões foram suscitadas por este trabalho e algumas delas não foram tratadas em profundidade, constituindo possíveis temas para futuros estudos. Entre elas, podem-se citar:

- A viabilidade econômico-financeira do programa territorial de desenvolvimento humano, especialmente em relação aos contratos de desenvolvimento pessoal e às primeiras etapas do ensino escolar, nas quais não existe possibilidade de produção de projetos;
- Desenho detalhado do funcionamento do Contrato de Desenvolvimento Pessoal entre as empresas, a EDH, usuário e a OSCIP Societas, incluindo as questões de direitos autorais, participações nas vendas, entre outros;
- Estrutura da legislação que irá reger as relações de trabalho entre a rede de empresas do programa territorial e o trabalho dentro do Contrato Condicionado de Desenvolvimento Pessoal, principalmente para usuários menores de idade;
- Funcionamento do programa de desenvolvimento humano em conjunto com as atividades pública, como o sistema público de educação e saúde que são obrigatórios por lei;
- Funcionamento das concessões de infraestrutura pública;
- Operação do transporte e a segurança dos usuários entre centros de desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMIDES, M. B. C.; CABRAL, M. S. R. **Regime de Acumulação Flexível e Saúde do Trabalhador**. In: São Paulo em Perspectiva, 17(1), pp. 3-10, 2003.
- ABRAMO, P. **O Mercado de Solo Informal em Favelas e a Mobilidade Residencial dos Pobres nas Grandes Cidades Brasileiras: Notas para Delimitar um Objeto de Estudo**. In: Encontros Nacionais da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional, v. 11, 2005.
- ALKIRE, S. **Human Development: Definitions, Critiques and Related Concepts: Background Paper for the 2010 Human Development Report**. University of Oxford, 2010.
- ALVES, I. S. **Motivação no Contexto Escolar: Novos Olhares**. Trabalho de Conclusão de Curso em Pedagogia, Faculdade Capixaba da Serra, 2013.
- ALVES, M. R. **Governo gasta 39,2% de suas receitas no pagamento de servidores públicos**. Notícia Estadão, Brasília, 2016.
- AMARENDER, A. R. **Training Manual on Value Chain Analysis of Dryland Agricultural Commodities**. International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT), p.4., 2013.
- ARAGÃO, J.J.G., YAMASHITA, Y. **Aula 13: O Processo da Engenharia Territorial**. Disciplina Introdução à Engenharia Territorial. 36 slides. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- _____. **Iniciativa Cidades Novas e Iniciativa Nossa Cidade**. 28 slides. Brasília, 2017a.
- _____. **Operação Territorial Consorciada e Empresa de Desenvolvimento Territorial**. Alavancas Institucionais e Organizacionais para Programas Territoriais. 6 slides. Universidade de Brasília, Brasília, 2017b.
- _____. **Processo de construção de programas territoriais**. 2 slides. Brasília, 2016.
- _____. **Programa Territorial DF Oeste**. 49 slides, 2013.
- ARAGÃO, J.J.G., YAMASHITA, Y., GULARTE, J.G. **Apostila do Minicurso de Extensão “Introdução à Engenharia Territorial**. Brasília: Decanato de Extensão, Universidade de Brasília, 2013.
- ASCHAUER, D. A. **Is Public Expenditure Productive?** Journal of Monetary Economics v. 23, 1989.
- BARBOSA, A. M. **A Importância do Ensino das Artes na Escola**. Entrevista, Revista Época, 2016.
- BARBOSA, A. S.; SOUSA, B. C.; PORTO, G. C.; BOERY, E. N.; SALES, Z. N.; CASSOTTI, C. A. **Reflexões sobre a Saúde e a Educação a Partir de suas Relações com o Estado e a Sociedade no Brasil**. Revista Espaço para a Saúde, v. 15, n. 2, Londrina, 2014.
- BARBOSA, F. S., SCAVARDA, A. J. **Cadeia de valor de megaeventos: um estudo de caso de uma feira de negócios agropecuários**. Scielo, Gest. Prod., ahead of print. Epub Sep 29, 2015.
- BAUMAN, Z. **Amor Líquido: Sobre a Fragilidade dos Laços Humanos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2004.

- B&FBOVESPA. **Introdução e Gestão de Risco**. Capítulo 8. São Paulo, 2012.
- BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Negócios inclusivos: iniciativas de mercado com los pobres de Iberoamérica**. Bogotá, 2010, 439p.
- BOSE, M. **Empreendedorismo Social e Promoção do Desenvolvimento Local**. Tese, 198 p. São Paulo: Departamento de Administração, Universidade de São Paulo, 2012.
- BOTELHO, I. **Dimensões da Cultura e Políticas Públicas**. São Paulo Perspec. vol.15, no.2, São Paulo, 2001.
- BRACARENSE, L S F P ; BRANDÃO R ; YAMASHITA, Y.; ARAGAO, J. J. G. . **Feasibility study for waterway infrastructure: international overview and methodological recommendations**. In: XII Congreso de Ingeniería del Transporte, 2016, Valencia. Actas del XII Congreso de Ingeniería del Transporte. Valencia: Universitat Politècnica de València, 2016. v. 1. p. 299-305.
- BRASIL ABC do SUS: **Doutrina e Princípios**. Ministério da Saúde, Secretaria nacional de Assistência à Saúde. Brasília, 1990.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Ministério do Esporte. **1ª Conferência Nacional do Esporte: Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano**. Documento Final. Brasília: Ministério do Esporte, 64p., 2004.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Parcerias Público Privadas**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas>. Acesso em 04/12/2016.
- BRITISH COUNCIL. **Mapping the Creative Industries: a Toolkit**. Bristish Council's Creative and Cultural Economy Series. London, 2010.
- BRUCE, Christian. **Transit Oriented Development in China: Designing a New Transit Oriented Neighbourhood in Hexi New Town, Nanjing, Based on hong Kong Case Studies**. Dissertação, Bleking Institute of Technology & Nanjing Forestry University, 2012.
- CALEIRO, A. **Educação e Desenvolvimento: Que Tipo de Relação Existe?** Universidade de Évora, s/d.
- CAMPOS, H. A. **Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica**. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 5, n. 2, p. 341-370, 2008.
- CARRARA, B. S.; VENTURA, C. A. A. **A saúde o e desenvolvimento humano**. Revista Saúde e Transformação Social, ISSN 2178-7085, Florianópolis, v.3, n.4, p.89-96, 2012.
- CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 8ª Edição, 1999.
- CERVERO, Robert; MURAKAMI, Jin. **Rail and Property Development in Hong Kong: Experiences and Extensions**. Urban Studies: 46(10), pp. 2019–2043, 2009.
- CDG – Center for Global Development. **Education and the Developing World**. Washington DC: 2006.
- CFM – CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Para 93% da população, a saúde no Brasil é considerada péssima, ruim ou regular**. Notícia, 2015.

COLLIGNON, H., SULTAN, N, SANTANDER, C. **The Sports Market: Major Trends and Challenges in an Industry Full of Passion**. AT Kearney, 2011.

COMMONWEALTH. **Strengthening Sport for Development and Peace**. London: Commonwealth Secretariat, 2014.

CUNNINGHAM, S. **Understanding market failures in an economic development context**. Research Gate, 2011.

DEHEINZELIN, L. REIS, A. C. F., SCAPIN, A., BRANT, L., CAROPRESO, P. **Cultura e Negócios: Rumo à Economia Criativa**. Sebrae – Alagoas. Maceió: s/d.

DIC. MICHAELIS. **Significado de axiológico**. Acesso em 24/06/2017.

DIC. MICHAELIS. **Significado de insumo**. Acesso em 24/06/2017.

EASTERLY, W. & REBELO, S. **Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation**. National Bureau of Economic Research, 1993.

EDGINGTON, D. W., HAYTER, R. **In situ dynamics of Japanese electronic subsidiaries in ASEAN countries: Reflections from a development perspective**. Asia Pacific Viewpoint, 54(1), 15-32., 2013.

FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 7ª edição, Rio de Janeiro, 1987.

FILGUEIRAS, L. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico**. En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2006.

FILHO, F. H. B.; PESSÔA, S. A. **Educação e Crescimento: o que a Evidência Empírica e Teórica Mostra?** Revista EconomiA, Brasília(DF), v.11, n.2, p.265–303, 2010.

FIORAVANTI, L. M. **Operações Urbanas e Megaprojetos: entre Escalas e Discursos**. In: Encontros Nacionais da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional, v. 15, 2013.

FIORI, J.L. **Estado do Bem Estar Social: Padrões e Crises**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, 2012.

FLORIDA, R. **A Ascensão da Classe Criativa**. São Paulo: L&PM Editores, 1ª ed., 2011.

G1. **Economia informal cresce pela 1ª vez em mais de uma década, diz estudo**. Notícia: São Paulo, 2016.

GADELHA, C.; COSTA, L.; MALDONADO, J.; BORGES, T. **Saúde e Desenvolvimento**. Informe CEIS nº 2, ano II, 2011.

GASTALDO, R.M. **Centros Culturais enquanto Bens Econômicos: uma Análise sob a Ótica das Falhas de Mercado**. Monografia de Graduação em Ciências Econômicas. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

GIAMBAIGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Elsevier Editora, 4ª Ed., 2011.

GLAESER, E. L., PONZETTO, G., SHLEIFER, A. **Why does democracy need education?** Journal of Economic Growth, 12(2):77–99, 2006.

- GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. Tese de doutorado. FGV, São Paulo, 2009.
- GOTTINGER, H. W. **Economies of Network Industries**. Ed. Routledge, London, 2003, 245 p.
- GREGOLETTO, D. e REIS, A. T. **Os Edifícios Altos na Percepção dos Usuários do Espaço Urbano**. In: Cadernos ProARQ, UFRJ, volume 19, 2012.
- GRINTZOS, D.E. **Estrutura de Empresa de Desenvolvimento Territorial**. Brasília: Publicação G.PF-2/2014, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, 93p, 2014.
- GROSSMAN, M. **Education and nonmarket outcomes?** In: Hanushek, E. A. & Welch, F., editors, *Handbook of the Economics of Education*, pages 577–633. North-Holland, 2006.
- GUARANÁ, Newton B. **Mesoconomia e seu uso potencial na gestão tributária: o caso do complexo metal-mecânico, do Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado em Economia do Desenvolvimento. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), 2006.
- GUIMARÃES, C. **O ensino público no Brasil: ruim, desigual e estagnado**. Notícia: Época, 2016.
- HAQ, M. **The Human Development Paradigm**. *Readings in Human Development*, pp. 17-34. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- HARRIS, J.; ROACH, B. **Environmental and Natural Resource Economics: A Contemporary Approach**. Ed. Routledge, 4 ed, 2017.
- HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna: uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- HARVEY, J. **Introduction to managing risk**. Topic Gateway series no. 28. CIMA - Chartered Institute of Management Accountants, Londres, 2008.
- HEADE, J. G. **Public Goods and Public Policy**. *Public Finance/Finances Publiques*, 17, 3. Pp. 197-219, 1962.
- HIRSCHMAN, A. O. **The Strategy of Economic Development**. Yale University Press, 1958.
- ILLOPOULOS, C. **Chapter 5: The Evolution of Solutions to the Free Rider Problem in US Agricultural Bargaining Cooperatives**. *Research Topics in Agricultural and Applied Economics*, pp. 77-94, 2009.
- INVESTOPEDIA. **Definição de roadshow**. Acesso em 24/06/2016.
- INVESTOPEDIA. **Economies of Scope**. Acesso em 26/06/2017.
- IPEA. **A injustiça do sistema - Sistema tributário injusto**. *Desafios do desenvolvimento*. 2009 . Ano 6, Edição 52, 2009.
- JUNIOR, O. B. L. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. *Revista do Serviço Público*, Ano 49 Número 2, 1998.
- KOETZ, C. I.; SANTOS, C. P.; KOPSCHINA, L. C. Y. **A Sinalização da Qualidade por meio da Propaganda – Proposições de Pesquisa, Implicações Gerenciais e Direções Futuras**. In: III Encontro de Marketing da ANPAD, Curitiba, 2008.

- KRAMER, M.R; HILLS, G.; TALLANT, K.; WILKA, M., BHATT, A. **The New Role of Business in Global Education: How Companies can Create Shared Value by Improving Education while Driving Shareholder Returns**. FSG, Shared Value Initiative, s/d.
- LAURIANO, W. **Gentrificação: Estratégias de Enobrecimento do Solo Urbano**. Dissertação, 152 p. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, 2013.
- LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 5ª Edição, 2008.
- LU, W. **Public Infrastructure and Regional Economic Development Evidence from China**. Canberra, The Australian National University, Pacific Economic Paper nº 258, 1996.
- MALTA, D.C.; MASCARENHAS, M.D.M.; DIAS, A. R.; PRADO, R. R.; LIMA, C. M.; SILVA, M. M. A.; JÚNIOR, J. B. S. **Situações de violência vivenciadas por estudantes nas capitais brasileiras e no Distrito Federal: resultados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escola (PeNSE 2012)**. REV BRAS EPIDEMIOL SUPPL PeNSE 2014; 158-171, 2014.
- MARTÍN, D. E. B. **Los Símbolos de Poder**. In: Gazeta de Antropologia, 28(2), artículo 01, 2012.
- MARTINS, H. F. **Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas: Desenvolvimento e Aplicação na Análise de Três Casos de Políticas de Gestão Pública**. Tese de Doutorado, EBAP, 2003.
- MCAFEE, R. P; MIALON, H. M; WILLIAMS, M. A. **Economic and Antitrust Barriers to Entry**, 2003.
- MEDEIROS, C. **Regime Macroeconômico, Crescimento e Inovações no Brasil**. Brasília: 2007. Mimeografado.
- MELO, A. **Projeto libera matança profissional e esportiva de animais no Brasil**. Notícia: Correio Braziliense, 2017
- MINTO, L. W. **Teoria do Capital Humano: Definição**. Dicionário Unicamp da Educação Brasileira, 2006.
- MITCHELL, W. C.; SIMMONS, R. T. **Para além da política: mercados, bem-estar social e o fracasso da burocracia**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003. p. 144.
- MONBEIG, P. **O Estudo Geográfico das Cidades**. CIDADES. v. 1, n. 2, p. 277-314, 2004.
- MORAIS, A. C. **Sustentabilidade Fiscal de Projetos de Investimentos em Infraestrutura de Transportes: Elementos para a Construção de um Modelo Conceitual de Aferição**. Dissertação, 112p. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília. Brasília: 2007.
- NETO, G. B. **Economia do Trabalho: a teoria do capital humano**. Notas de aula. 2006.
- NEVES, F. H. **Planejamento de Equipamentos Urbanos Comunitários de Educação: Algumas Reflexões**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 34, pp. 503-516, 2015.
- NOWACKI, M; EECKE, W. **Using the Economic Concept of a 'Merit Good' to Justify the Teaching of Ethics across the University Curriculum**. In: American Philosophical Association Newsletter on Teaching Philosophy, 2008.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro,: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF; ENAP. 1997.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS DO RIO DE JANEIRO – OFRJ. **O que é favela, afinal?** Organizador: Jailson de Souza e Silva. Rio de Janeiro, 2009.

OCDE. **Competition and Barriers to Entry**. Policy Brief, 2007.

OCDE. **Estatísticas Tributárias na América Latina**. 2010.

OLIVEIRA, P. C. M. **Cultura, Diversidade Cultural e Desenvolvimento**. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, p. [362]-387, 2014.

OMS. **Obesity and Overweight**. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/>

OMS – Organização Mundial da Saúde. **Constituição da Organização Mundial da Saúde**. Nova York: 1946. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>

OMS – Organização Mundial da Saúde. **Health and the Millennium Development Goals**. Genebra: WHO Press, 2005.

OPENSTREET MAP. **Mapa de Brasília e Ceilândia**. Acesso em 26/06/2017.

PELTZMAN, S. **A teoria econômica da regulação depois de uma década de desregulação**. In: Mattos, Paulo et al. (Coord.). Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 81-127.

PEREIRA, E. A.; HUSSNE, R. D. **Regulação e Padrão Competitivo no Setor de Saúde Suplementar**. R. Bras. Risco e Seg., Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 17-36, 2011.

PESTON, M. **Public Goods and the Public Sector**. London: Macmillan, 1972.

PINHEIRO, M. M. S. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Human Development Report 1990**. Nova York, 1990.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2010 - A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano..** Nova York: 2010.

PORTER, M. E. (1999). **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior** (28 ed.). Rio de Janeiro: Campus.

PORTO, A. J. M. **Apostila da matéria Análise Econômica do Direito para Graduação**. FGV, Rio de Janeiro, 2013.

POTENCIA VENTURES. **Estudo de Oportunidades no Setor de Educação para Negócios Focados na População de Baixa Renda: Principais Conclusões**. Apresentação, 2013.

POTENCIA VENTURES & PROSPECTIVA. **Estudo Sobre Oportunidades de Negócios de Saúde para a População de Baixa Renda no Brasil: Principais Conclusões**. Apresentação, 2012.

POTERBA, J. M. **Government Intervention in the Markets for Education and Health Care: How and Why?** National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press, 1996.

REIS, C. F. B. **Os Efeitos do Investimento Público sobre o Desenvolvimento Econômico: Análise Aplicada para a Economia Brasileira entre 1950 e 2006**. Finanças Públicas – XIII Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.

RESENDE, C. C. **Falhas de Mercado: Uma Análise Comparativa da Escola do Setor Público Tradicional e da Escola Austríaca**. Dissertação. Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

RODRIGUES, C.A.; KOLLING, M.G.; MESQUIDA, P. **Educação e Saúde: um Binômio que Merece Ser Resgatado**. Revista Brasileira de Educação Médica, n. 31, pp. 60-66, 2007.

RODRIGUES, E. **Como Definir os Marcos/Milestones de um Projeto**. Disponível em: <http://www.elirodrigues.com/como-definir-marcos-milestones-de-um-projeto/>. Acesso em 04/12/2016.

RODRIGUES, M. **GDF ultrapassa limite fiscal e continua impedido de contratar servidores**. Notícias G1, Brasília, 2016.

SAEZ, E. **Externalities: Problems and Solutions**. UC Berkeley, Undergraduate Public Economics, s/d.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 4ª e/d., 2006.

SANTOS, A. **Desenvolvimento como Liberdade em Amartya Sen**. Monografia, 79 p. Florianópolis, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

SEABRA, D. M. S.; NETO, R. M. S.; MENEZES, T. A. **Amenidades Urbanas e Valor das Residências: uma Análise Empírica para a Cidade do Recife**. In: Economia Aplicada, v. 20, n. 1, pp. 143-169, 2016.

SEBRAE. Vol. 2: **Gestão de Custos. Série Administração Básica**. SEBBRAE sem distância. 56 p., Curitiba, 2008.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Editora Companhia das Letras, 2010.

SENADO FEDERAL. **Sancionada lei que considera vaquejada patrimônio cultural do Brasil**. Notícia: Brasília, 2017.

SEBRAE. **Saúde: um Mercado Voltado Cada Vez Mais à Terceira Idade: uma Análise da Feira Hospitalar 2014**. Séries Estudos Mercadológicos. Brasília: 2015.

SHERMAN, P. D. **Value Creating Education and the Capability Approach: a Comparative Analysis of Soka Education's Facility to Promote Well-Being and Social Justice**. In: Cogent Education, 2016.

SIEDENBERG, D. R.. **Dicionário do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz: Edunisc, 2006.

SILVA, I.A. **Valorização e Sobrevalorização do Solo e imóveis no Processo de Reprodução do Espaço Urbano em Santo Antônio de Jesus/BA: uma Análise sobre o Bairro da Maria Preta.** Universidade Estadual da Bahia, s/d.

SILVA, M. R. F. **Indicadores dos Negócios Sociais na Área da Saúde: Estudos de Casos.** Dissertação, 117p. São Paulo: Departamento de Administração, Universidade de São Paulo, 2013.

SOARES, L. C. S. **Atividades Econômicas em Assentamentos Populares como Fonte de Financiamento de Investimentos Urbanos.** Monografia, 78p. Brasília: Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, 2016.

STIGLITZ, J.E.; WALSH, C.E. **Economics.** Ed. W.W. Norton Company Inc., 4. ed, 2006.

SUPRANI, R.O.F. **O Investimento em Infraestrutura: Desenvolvimento, Comércio Exterior e o Caso Brasileiro.** Rio de Janeiro: UFRJ/IE/NEI, 2012.

SZWARCFITER, C.; DALCOL, P. R. T. **Economias de Escala e de Escopo: Desmistificando alguns Aspectos da Transição.** Belo Horizonte, Vo17, N° 2, p.117-129 Nov.1997.

TARVER, E. **What is the difference between a value chain and a supply chain.** Investopedia, 2015.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Creative Economy Report**, 2008.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural.** 2002.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Sustainable Development Begins with Education.** Education for All Global Monitoring Report, 2014.

UNHABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **World Cities Report 2016.** New York, 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **Sports Keeps Not Only You, But Also Industry Fit.** Memo. Brussels: 2014.

USAID – United States Agency for International Development. **The Role of Sports as a Development Tool.** Washington DC: s/d.

VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia Micro e Macro: Teoria e Exercícios, Glossário com 260 Principais Conceitos Econômicos.** São Paulo: Atlas, 2000.

WAQUIL, P. D.; MIELE, M.; SCHULTZ, G. **Mercado e Comercialização de Produtos Agrícolas.** Ed. UFRGS, Porto Alegre, 2010.

WIKIMÁPIA. Mapa de Ceilândia. Acesso em 20/06/2017.

WIKIPEDIA. **Efeito de redes.** Acesso em 24/06/2017.

WIKIPEDIA. **Spin-off.** Acesso em 24/06/2017.

ZMITROWICZ, W.; NETO, G. A. **Infraestrutura Urbana.** Texto Técnico. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1997.

APÊNDICE A

| CDH 1 | |
|---|--------------|
| Instituição | Tipo |
| CED 07 | Educação |
| CEM 04 | Educação |
| UPA | Saúde |
| ICG | Saúde |
| Hospital São Francisco | Saúde |
| IBEC | Saúde |
| Centro Cultural e Desportivo de Ceilândia | Cultura |
| Biblioteca Pública de Ceilândia | Cultura |
| Espaço Cultural Filhos do Quilombo | Cultura |
| Fiore Fitness | Esporte |
| Estádio Abadião | Esporte |
| IAM - Instituto de Artes Marciais | Esporte |
| SESC | Transversais |
| Fundação Bradesco | Transversais |
| CENEB | Transversais |
| CDH 2 | |
| Instituição | Tipo |
| Colégio Dinâmico | Educação |
| Hospital das Clínicas | Saúde |
| Centro Médico de Ceilândia | Saúde |
| HRC | Saúde |
| Academia de Música Maestro | Cultura |
| Instituto Candango de Artes | Cultura |
| Smartfit | Esporte |
| Escola Parque Anísio Teixeira | Transversais |

| CDH 3 | |
|---|--------------|
| Instituição | Tipo |
| CEF 27 | Educação |
| CEF 24 | Educação |
| Colégio WGS | Educação |
| Colégio Mapa | Educação |
| Escola Magistral | Educação |
| CEM 12 | Educação |
| IESB | Educação |
| CEF 25 | Educação |
| Centro de Ensino Interativo | Educação |
| Instituto A.R. Musical | Cultura |
| Shopping Quê | Cultura |
| Centro Olímpico e Paralímpico Parque da Vaquejada | Esporte |
| CDH 4 | |
| Instituição | Tipo |
| Centro Olímpico do Setor O | Esporte |
| Academia Corpo e Saúde | Esporte |
| CDH 5 | |
| Instituição | Tipo |
| CED 06 | Educação |
| Colégio Tiradentes | Educação |
| FCE - UnB | Educação |
| IFB | Educação |
| CDH 06 | |
| Instituição | Tipo |
| CEM 02 | Educação |
| Faculdade Projeção | Transversais |
| Colégio CEMAR | Transversais |

| Não contidas | |
|---------------------|-------------|
| Instituição | Tipo |
| CED 14 | Educação |
| CEM 03 | Educação |
| ALUB | Educação |
| Academia Pratique | Esporte |
| Estádio Serejão | Esporte |