

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – NUCSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Cláudio Maurício Simões de Souza

ESTUDO DE VAZIOS URBANOS NO CONTEXTO PORTOVELHENSE COM BASE
NA TEORIA U

Porto Velho, RO

2021

CLÁUDIO MAURÍCIO SIMÕES DE SOUZA

**ESTUDO DE VAZIOS URBANOS NO CONTEXTO PORTOVELHENSE COM BASE
NA TEORIA U**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Administração Pública da Fundação Universidade Federal de Rondônia para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Flávio de São Pedro Filho,
Dr.

Porto Velho, RO

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Fundação Universidade Federal de Rondônia
Gerada automaticamente mediante informações fornecidas pelo(a) autor(a)

S729e Souza, Cláudio Maurício Simões de.

Estudo de vazios urbanos no contexto portovelhense com base na Teoria U / Cláudio Maurício Simões de Souza. -- Porto Velho, RO, 2021.

132 f. : il.

Orientador(a): Prof. Dr. Flávio de São Pedro Filho

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Fundação Universidade Federal de Rondônia

1.Gestão urbana. 2.Teoria U. 3.Inovação. I. Pedro Filho, Flávio de São. II. Título.

CDU 35



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ATA DE DISSERTAÇÃO

ATA N.º. 054

ATA DA QUINQUAGÉSIMO QUARTA SESSÃO PÚBLICA DE APRESENTAÇÃO E DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE (PROFIAP)

MESTRANDO(A): CLÁUDIO MAURÍCIO SIMÕES DE SOUZA

INICIOU O CURSO EM: 05/08/2019

No décimo sétimo dia do mês de novembro de dois mil e vinte e um, às dezenove horas, por Web Conferência plataforma Google Meeting , devido a pandemia COVID, foi realizada a sessão pública de apresentação e defesa de dissertação do(a) mestrando(a) CLÁUDIO MAURÍCIO SIMÕES DE SOUZA, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública, nos termos do Capítulo V do Regimento Geral do Programa. A Comissão Examinadora, designada pelo Colegiado do Curso, foi composta pelos seguintes membros: Professor Dr. Flávio de São Pedro Filho (ORIENTADOR – PROFIAP/UNIR), Professora Dra. Rosália Maria Passos da Silva (Membro Interno – PROFIAP/UNIR), Professora. Dra. Sylviane Beck Ribeiro (Membro Interno da Rede PROFIAP); Professor. Dr. Elvis Silveira Martins (Membro Externo – UFPel). Sob a presidência do primeiro, para julgamento da dissertação intitulada: “ESTUDO DE VAZIOS URBANOS NO CONTEXTO PORTOVELHENSE COM BASE NA TEORIA U”. Após a explanação, observação, argüição e recomendação a Comissão, considerou a dissertação:

(x) APROVADO, devendo o(a) candidato(a) entregar a versão final no prazo máximo de 60 dias.

() APROVAÇÃO CONDICIONAL, devendo o(a) candidato(a) satisfazer, no prazo máximo de 60 dias, às exigências listadas na Folha de Modificações de Dissertação de Mestrado anexa à presente ata.

Recomendações de alteração de título: () Não () Sim

() REPROVADO

Nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão e para constar foi lavrada a presente ATA, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora e pelo candidato.

Profo. Dr. Flávio de São Pedro Filho (ORIENTADOR(A) – PROFIAP/UNIR)
Profa. Dra. Rosália Maria Passos da Silva (Membro Interno – PROFIAP/UNIR)
Profo. Dr. Elvis Silveira Martins (Membro interno da Rede – UFPel)

Profa. Dra. Sylviane Beck Ribeiro (Membro Externo da Rede PROFIAP-UNIR)

Aluno(a) Cláudio Maurício Simões de Souza (Mestrando – PROFIAP/UNIR)



Documento assinado eletronicamente por **ELVIS SILVEIRA MARTINS, Usuário Externo**, em 17/11/2021, às 21:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **SYLVIANE BECK RIBEIRO, Docente**, em 17/11/2021, às 21:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **CLÁUDIHO MAURÍCIO SIMÕES DE SOUZA, Usuário Externo**, em 17/11/2021, às 22:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **FLAVIO DE SAO PEDRO FILHO, Docente**, em 18/11/2021, às 11:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ROSALIA MARIA PASSOS DA SILVA, Docente**, em 18/11/2021, às 11:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.unir.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0812512** e o código CRC **250BDF82**.

*Dedico este trabalho a todos os membros de
minha família, sem os quais ele não poderia
ter sido realizado.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Bom Deus, pela oportunidade de estar aqui vivo e por me permitir passar por dias de internação durante a construção desta dissertação e concluí-la com a saúde reestabelecida, o meu muito obrigado.

A minha filha Ingrid, que inicia a sua jornada como futura médica veterinária, o meu agradecimento por ter compreendido as minhas ausências e me ajudar na construção gráfica do Produto Técnico Tecnológico. Agradeço imensamente a minha esposa Adriana, companheira em todos os momentos, profissionais, acadêmicos e pessoais, que dividiu comigo as angústias e os desafios ao também concluir o Mestrado em Educação na UNIR nesse ano de 2021.

Agradeço aos amigos e familiares que me motivaram a concluir esta jornada e em especial aos colegas da Turma PROFIAP 2019, onde conheci novos amigos e que me ensinaram muito durante as aulas presenciais e não presenciais.

Aos professores do Programa, o meu reconhecimento e agradecimento pelo conhecimento transmitido e das orientações assertivas e esclarecedoras. Agradeço em especial aqueles que também fizeram parte da minha graduação em Administração na Turma de 2016 na própria UNIR.

Ao meu orientador de graduação e agora de mestrado Professor Doutor Flávio de São Pedro Filho, o meu reconhecimento e agradecimento por toda a orientação e ensinamentos transmitidos. O seu conhecimento, sua dedicação e sua visão inovadora me fez ver que com dedicação e persistência os frutos são colhidos tempestivamente. Agradeço também por fazer parte do Grupo de Pesquisa em Gestão da Inovação e Tecnologia – GEITEC, por ser um incentivador da pesquisa e formação do conhecimento.

Por fim, a esta instituição que me acolheu em minha passagem por Porto Velho, a Fundação Universidade Federal de Rondônia, que tenho um enorme carinho e levarei no meu coração para sempre.

“[...] A Valorização da família nuclear, a importância dos *mass media* e o domínio da ideologia individualista agem no sentido de uma atomização das relações e de uma segmentação dos interesses em função de estratégias particulares, o que, ao nível de espaço, traduz-se pela dispersão das residências individualizadas, seja no isolamento do barraco ou na solidão dos grandes conjuntos.”

Manuel Castells

SOUZA, Cláudio Maurício Simões de. **Estudo de vazios urbanos no contexto portovelhense com base na Teoria U**. Dissertação do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração Pública (PROFIAP), Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), 132 p. Porto Velho-RO, 2021.

RESUMO

Esta pesquisa é sobre a gestão urbana e busca apresentar inovações na administração pública municipal face a gestão de vazios urbanos. Busca-se confrontar as ações específicas frente ao arcabouço normativo e as ações de gestão para a integração da tríade território, povo e poder. O problema considerado é: como é a gestão do governo local para a solução de questões relativas aos vazios urbanos, no contexto da função social da cidade? Para a resposta deste questionamento apresenta-se o seguinte objetivo geral, a partir do recorte espacial no bairro Centro da cidade de Porto Velho, propor a inovação na gestão urbana municipal por meio da Teoria U, baseando-se na aplicabilidade dos instrumentos legais promotores da função social da cidade. Para tanto, seguem-se os seguintes objetivos específicos: caracterizar a gestão local em face dos vazios urbanos, o seu contexto de ordenamento jurídico na função social da cidade (1); identificar, com base no conceito de vazio urbano e das legislações aplicáveis, as áreas passíveis de intervenção municipal no bairro Centro da cidade de Porto Velho (2); e identificar a inovação com base na Teoria U face a contingência na gestão urbana (3). Como suporte teórico tem-se a Teoria da Contingência, que dá apoio à interpretação do ambiente gerencial urbano; a Teoria U serve de sustentação para a proposta de inovação frente aos resultados encontrados. A pesquisa utiliza o Método de Análise de Conteúdo, sendo de natureza mista; tratando-se de uma pesquisa intervencionista, onde adota-se o tratamento de dados qualitativos e quantitativos, com uma abordagem sequencial aplicada, descritiva, com coleta de dados primários e secundários por intermédio de portais eletrônicos, bem como consulta documental e uma pesquisa de campo com registros fotográficos. Os resultados apontaram para que, mesmo com a previsibilidade em instrumentos normativos, falta a aprovação de legislação específica para a mitigação dos vazios urbanos no município de Porto Velho. Diante deste cenário, é possível inovar ao realizar uma liderança pela percepção e realização do futuro emergente.

Palavras-chave: Gestão urbana. Teoria U. Inovação.

SOUZA, Cláudio Maurício Simões de. **Study of urban voids in Portovelhense context based on Theory U**. Dissertation of the Master's Graduate Program in Public Administration (PROFIAP), Federal University of Rondônia Foundation (UNIR), 133 p. Porto Velho-RO, 2021.

ABSTRACT

This research is about urban management and seeks to present innovations in municipal public administration regarding the management of urban voids. It seeks to confront specific actions against the normative framework and management actions for the integration of the triad territory, people and power. The problem considered is: how is the management of the local government to solve issues related to urban voids, in the context of the city's social function? To answer this question, the following general objective is presented, based on the spatial cut in the downtown district of Porto Velho, to propose innovation in municipal urban management through Theory U, based on the applicability of legal instruments promoting the social function of the city. Therefore, the following specific objectives are followed: to characterize local management in the face of urban voids, its context of legal order in the social function of the city (1); to identify, based on the concept of urban void and applicable legislation, the areas subject to municipal intervention in the Centro neighborhood of the city of Porto Velho (2); and identify innovation based on Theory U against contingency in urban management (3). As theoretical support, there is the Contingency Theory, which supports the interpretation of the urban management environment; Theory U supports the innovation proposal in light of the results found. The research uses the Content Analysis Method, being of a mixed nature; being an interventionist research, which adopts the treatment of qualitative and quantitative data, with an applied sequential approach, descriptive, with primary and secondary data collection through electronic portals, as well as document consultation and field research with photographic records. The results showed that, even with the predictability of normative instruments, there is a lack of specific legislation to mitigate urban voids in the municipality of Porto Velho. Given this scenario, it is possible to innovate by carrying out leadership through the perception and realization of the emerging future.

Keywords: Urban management. Theory U. Innovation

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama de entrelaçamento conceitual	21
Figura 2 – Diagrama de entrelaçamento teórico.....	22
Figura 3 – Funções sociais da cidade	29
Figura 4 – Vazios urbanos e termos correlatos	32
Figura 5 – Esquema de categorização de imóveis subutilizados e vazios urbanos	33
Figura 6 – Ambiente geral e ambiente de tarefa.....	35
Figura 7 – Matriz das dimensões de Perrow	38
Figura 8 – Dimensões do processo de inovação, os “4Ps”	42
Figura 9 – O campo social de atenção entre o observador e o observado.....	45
Figura 10 – Teoria U	46
Figura 11 – Locus do estudo	49
Figura 12 – Fases da pesquisa	52
Figura 13 – Localização do município de Porto Velho	55
Figura 14 – Mapa bairros de Porto Velho	58
Figura 15 – Padrão de uso do solo atual (Plano de Ação Imediata 1972).....	65
Figura 16 – Bairros (Plano de Ação Imediata 1972).....	66
Figura 17 – Evolução da mancha urbana de 1972 a 1985	72
Figura 18 – Mapa alternativa 1 Plano Diretor 1990	74
Figura 19 – Mapa alternativa 2 Plano Diretor 1990	75
Figura 20 – Vazios urbanos (Plano Diretor 2007).....	78
Figura 21 – Cronograma Plano Diretor 2021	80
Figura 22 – Zoneamento Urbano de Porto Velho.....	84
Figura 23 – Vazios urbanos encontrados no <i>locus</i> do estudo.....	87
Figura 24 – Localização dos vazios urbanos encontrados no <i>locus</i> da pesquisa.....	96
Figura 25 – Mapa 35-vazios urbanos	97
Figura 26 – A contingência no PDPV 2021	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Especificativo teórico	22
Quadro 2 – Processos de criação de novos municípios	23
Quadro 3 – Atribuições dos poderes municipais	24
Quadro 4 – Funções ou conceitos para as cidades no novo milênio	28
Quadro 5 – Funções sociais da cidade	29
Quadro 6 – Concepção de vazios urbanos.....	30
Quadro 7 – Vazios urbanos e termos correlatos	32
Quadro 8 – Ambiente geral e ambiente de tarefa	35
Quadro 9 – O modelo mecânico e o modelo orgânico	37
Quadro 10 – Principais autores da Teoria da Contingência e seus estudos.....	38
Quadro 11 – Matriz das dimensões de Perrow	39
Quadro 12 – Fases do processo de inovação	40
Quadro 13 – Tipos de inovações	41
Quadro 14 – Dimensões do processo de inovação, os “4Ps”	42
Quadro 15 – Nova ciência de gestão urbana	43
Quadro 16 – O campo de atenção entre o observador e o observado.....	45
Quadro 17 – Teoria U	46
Quadro 18 – Fases da pesquisa.....	52
Quadro 19 – Alíquotas do IPTU em Porto Velho	59
Quadro 20 – Valores unitários por tipo de edificação	59
Quadro 21 – Síntese dos aspectos de formação do IPTU nas capitais da região Norte	61
Quadro 22 – Funções sociais da cidade (Plano de Ação Imediata 1972).....	64
Quadro 23 – Alternativas de expansão urbana para Porto Velho em 1972.....	64
Quadro 24 – Funções sociais da cidade (Plano Viário 1978).....	68
Quadro 25 – Funções sociais da cidade (Projeto Especial para Cidades de Porte Médio 1984)	69
Quadro 26 – Funções sociais da cidade (Plano Diretor 1987).....	70
Quadro 27 – Funções sociais da cidade (Plano Viário Principal 1987)	71
Quadro 28 – Funções sociais da cidade (Plano Diretor 1990).....	73
Quadro 29 – Funções sociais da cidade (Plano Diretor 2007).....	77
Quadro 30 – Produtos Plano Diretor 2021	80
Quadro 31 – Estratégias para construção de um cenário de sustentabilidade	82
Quadro 32 – Diretrizes voltadas à gestão de vazios urbanos	83

Quadro 33 – Parâmetros de imóveis propensos à aplicação do PEUC	85
Quadro 34 – Tipologias dos vazios urbanos encontrados no <i>locus</i> da pesquisa	86
Quadro 35 – A Missão das organizações.....	99
Quadro 36 – Ambiente Geral e de Tarefa	100
Quadro 37 – Fases do processo de inovação na gestão de vazios urbanos	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Receita Tributária por Tributo e Competência - 2017 e 2018	26
Tabela 2 – Arrecadação IPTU nos anos de 2019 e 2020.....	60
Tabela 3 – Arrecadação do IPTU nas cidades entre 419.000 e 456.000 habitantes.....	60
Tabela 4 – Arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano das capitais da região Norte.....	61

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	Problema de Pesquisa	17
1.2	Objetivos	17
1.2.1	Objetivo Geral	18
1.2.2	Objetivos Específicos	18
1.3	Justificativa	18
1.4	Produto Técnico Tecnológico	19
1.5	Estrutura da Dissertação	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO CONCEITUAL	21
2.1	O ente municipal e os conceitos sobre patrimônio territorial, formas de tributação e legislações correlatas, e a sua função social	22
2.1.1	A organização física e política dos municípios	23
2.1.2	Conceitos e Legislações sobre a Propriedade Territorial e Tributação	25
2.1.3	A função social da cidade	27
2.2	Principais concepções sobre os vazios urbanos	30
2.3	Conceitos dos aspectos organizacionais de gestão, sobre liderança e a percepção do futuro emergente e inovação	33
2.3.1	O ambiente e a tecnologia, a contingência e o enfoque prescritivo	33
2.3.2	Concepções a partir da Teoria U, da liderança e do futuro emergente	44
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	48
3.1	Quanto ao objeto de estudo e do seu <i>locus</i> investigativo	48
3.2	Quanto ao método aplicado nesta investigação	50
3.2.1	Procedimentos	50
3.2.2	Etapas ou fases e procedimentos aplicados nessa pesquisa realizada	51
3.2.3	Quanto à análise instrumental praticado em Jürgen Habermas	53
4	ESTUDO DA APLICAÇÃO DOS CONCEITOS DE INOVAÇÃO NA GESTÃO DO VAZIO URBANO MUNICIPAL PORTOVELHENSE	54
4.1	Caracterização da gestão local em face dos vazios urbanos, o seu contexto de ordenamento jurídico na função social da cidade	56
4.1.1	Aspectos da organização geográfica e política de Porto Velho	56
4.1.2	Aspectos do ordenamento jurídico nas questões relativas à constituição do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana de Porto Velho	58

4.1.3	Outros aspectos que implicam na função social da cidade e a gestão por meio de instrumentos urbanos.....	63
4.2	Identificação das áreas passíveis de intervenção municipal no Bairro Centro da cidade de Porto Velho com base nos conceitos de vazio urbano normativo.	85
4.3	Inovação com base na Teoria U face a contingência na gestão urbana.	98
4.3.1	A Gestão Urbana em 2021, o Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho.....	98
4.3.2	Pressupostos da Teoria U no resultado da pesquisa	101
4.3.3	A inovação.....	104
5	PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO.....	106
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
	REFERÊNCIAS	110
	APÊNDICE A – Produto Técnico Tecnológico – Proposta de cartilha para mitigação dos vazios urbanos e aplicação da função social das cidades.	115

1 INTRODUÇÃO

O homem desde os primórdios vive em grupos e/ou em sociedade, desta premissa, a evolução partiu de povos nômades para a civilização em cidades, fixando o homem em meios urbanos e rurais, criando governos e governados. Com o advento da Revolução Industrial, no fim do século XIX, os meios de produção provocaram uma migração dos campos rurais para as cidades. No Brasil, esta migração é evidente na década de 1960, quando há a superação numérica da população rural pela população urbana (IBGE, 1960, 1970).

Este aumento populacional urbano definiu uma necessidade crescente de moradia. Com o avançar da modernidade, as cidades passam a ter uma função social e a administração pública, que gerencia esse conglomerado, deve atender às demandas econômicas, sociais e políticas de seus municípios.

Nesse contexto, surgem espaços urbanos que não são utilizados por seus proprietários, estando em situação de abandono e que são fomentadores de interesses, como especulação imobiliária, além de oferecerem risco de desabamento, servirem de locais para prática de crimes e favorecimento de criação de agentes transmissores de doenças com o acúmulo de lixo e detritos.

Apesar de existir um arcabouço jurídico que envolve esta temática, o município de Porto Velho, em especial a área delimitada, o bairro centro, não foge à esta premissa, e possui alguns imóveis em situações que são consideradas como não ideais. Assim, este estudo envolveu a administração pública na gestão de áreas identificadas como vazios urbanos e propõe a inovação na gestão municipal frente ao problema identificado.

Modelos de gestão já não devem se basear em metodologias passadas. Novos estudos apontam para uma ciência de compreender e planejar as cidades ligadas em rede, onde aglomerados possuem dinâmicas agregadas, acarretando novas formas e funções, criando cidades de alta frequência, entrelaçada por dados, e apresentando novas ferramentas e técnicas de planejamento (BATTY, 2021).

Neste cenário, a Teoria U desperta como uma ferramenta para provocar nos gestores a visão e realização de um futuro emergente, no sentido da percepção, proporcionando aos *stakeholders* não só ideias para a solução dos problemas, mas principalmente com ações que gerem inovações, passando por aprendizados e mudanças coletivas profundos (TINTI, 2014). Como suporte teórico para o estudo, foram abordados os conceitos da Teoria da Contingência, visando compreender o ambiente e as organizações responsáveis pela gestão urbana no contexto investigado.

1.1 Problema de Pesquisa

Diversos governos instituídos pelos poderes executivo, legislativo e judiciário apresentam dificuldades em gerenciar suas cidades, quer seja por adversidades políticas ou econômicas. Para que se consiga transpor algumas destas barreiras, segundo estudo de Lima Júnior (2003), aponta-se para o planejamento urbano baseado em planejamento estratégico organizacional, no qual conclui que a produção de modelos de planejamento urbano está sob influência das questões, tensões e pressões características de cada lugar.

Pacificado é a necessidade de planejar as ações, para o alcance dos objetivos, assim, pode-se concluir que os órgãos do poder executivo devam realizar o planejamento de suas ações em curto, médio e longo prazo, tendo o viés não somente em mandatos políticos, mas em planos de governo.

Mister também se faz a necessidade de que estas ações estejam previstas nas legislações aplicáveis e que o poder legislativo possa direcionar as ações do executivo, sendo todos supervisionados por órgãos de controle externo e interno, cabendo ao judiciário pacificar entraves e julgar atos ocorridos em desacordo aos preceitos legais e éticos.

Neste esteio, uma cidade possui suas legislações próprias, além de atender aos ordenamentos jurídicos do Estado em que está inserida e ainda, aos da esfera federal, destacando-se que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) deu aos Municípios novas atribuições e poderes anteriormente não existentes, a autonomia política, econômica e financeira.

Esta norma jurídica apresenta o Capítulo II, Política Urbana, artigos 182 e 183, que objetiva o desenvolvimento social e o bem-estar de seus habitantes mediante instrumentos como o Plano Diretor e o adequado aproveitamento do solo urbano (BRASIL, 1988).

Tendo como pano de fundo o arcabouço jurídico e as ferramentas de gestão urbana, que visam ao atendimento das funções sociais das cidades e considerando as atribuições constitucionais imputadas ao ente federado municipal, surge o seguinte questionamento: como é a gestão do governo local para a solução de questões relativas aos vazios urbanos, no contexto da função social da cidade?

1.2 Objetivos

Creswell (2010) afirma que a declaração de objetivo deve ser distinguida do problema de pesquisa e as questões de pesquisa, além de apresentar a intenção ou as principais ideias da proposta ou do estudo.

Assim, o fenômeno a ser estudado, a partir do bairro Centro do município de Porto Velho, é a gestão de vazios urbanos em seus contextos econômicos e sociais, tendo como lente teórica a Teoria da Contingência, visando a uma intervenção na gestão de vazios urbanos por meio da Teoria U.

1.2.1 Objetivo Geral

A partir do recorte espacial no bairro Centro da cidade de Porto Velho, propor a inovação na gestão urbana municipal por meio da Teoria U, baseando-se na aplicabilidade dos instrumentos legais promotores da função social da cidade.

1.2.2 Objetivos Específicos

Caracterizar a gestão local em face dos vazios urbanos, o seu contexto de ordenamento jurídico na função social da cidade (1); identificar, com base no conceito de vazio urbano e das legislações aplicáveis, as áreas passíveis de intervenção municipal no bairro Centro da cidade de Porto Velho (2); e identificar a inovação com base na Teoria U face a contingência na gestão urbana (3).

1.3 Justificativa

A gestão de vazios urbanos passa por políticas de moradia, saúde, segurança, fiscais e financeiras, apresentando assim uma relevada significância social aos munícipes de uma cidade. Legislações, como a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, doutrinam o ente municipal para a execuções de ações com vistas a gerir estas situações.

Destaca-se aqui o parágrafo 4º do artigo 182, da CF/88, que apresenta penas para proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, primeiramente o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), seguindo pelo imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e, por fim, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (BRASIL, 1988).

Esta demanda de política urbana foi regulamentada pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade e tem como diretrizes gerais o estabelecimento de normas regulamentadoras do uso da propriedade urbana em favor da coletividade, segurança, bem-estar e o equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

Assim, baseando-se nas legislações vigentes, a gestão de vazios urbanos se faz necessária para que as políticas urbanas de atendimento das funções sociais das cidades sejam atendidas, no sentido que vazios urbanos contribuem para a produção e reprodução da segregação e exclusão socioespacial (MORAES, 2018). Uma ferramenta de enfrentamento de especulação imobiliária, aliada ao planejamento urbano, é o IPTU progressivo no tempo, que pode mitigar esta segregação socioespacial (GONÇALVES, 2017).

Entretanto, observa-se que apenas uma pequena parcela dos municípios brasileiros que possuem a obrigação de dispor de Planos Diretores e Leis específicas para o PEUC e o IPTU progressivo no tempo, realmente aplica tais instrumentos (BRASIL, 2015). Já Moraes (2018) observa que muitos entraves são por vontade política e capacidade administrativa do município.

A justificativa desta pesquisa surgiu da necessidade de atribuir à cidade a função social de agregar os elementos essenciais ao município: o território, o povo e o poder. Há de se considerar que áreas não ocupadas, abandonadas ou não edificadas são elementos potenciais para o desenvolvimento de pragas urbanas e acúmulo de lixo e detritos. Vários autores têm estudado a aplicação do IPTU progressivo no tempo como instrumento da função social e forma de ordenação espacial (CRUZ, 2017; PONTES, 2017; SEGER, 2014), entretanto não há estudos específicos para a cidade de Porto Velho, apresentando-se assim, uma lacuna na literatura acadêmica na temática do estudo aqui proposto. Problemas urbanos, conforme Castells (2020) são essenciais nas diretrizes governamentais quanto no *mass media*, portanto, para grande parte da população.

Destarte, com o viés pragmático, buscou-se a compreensão do problema, com uma abordagem pluralista, baseando-se em metodologias quantitativas e qualitativas, com vistas à execução de uma pesquisa intervencionista.

1.4 Produto Técnico Tecnológico

Ao contemplar um Programa de Mestrado Profissional e em atendimento aos objetivos aqui propostos, a presente pesquisa projeta um produto técnico tecnológico para o planejamento e a gestão municipal. Como proposta de intervenção, tem-se uma cartilha aos gestores/agentes

municipais que participam direta ou indiretamente da gestão de vazios urbanos face a função social da propriedade territorial.

1.5 Estrutura da Dissertação

O presente trabalho está dividido em capítulos e subcapítulos. Sendo o primeiro esta introdução que apresenta a pesquisa com o fito de esclarecer o seu propósito e os seus objetivos. O segundo capítulo trata da revisão teórica e conceitual, que dará os fundamentos para a compreensão da pesquisa, aqui se busca uma literatura atual e concisa. Já no capítulo três é apresentada a metodologia que foi desenvolvida para o alcance dos objetivos propostos.

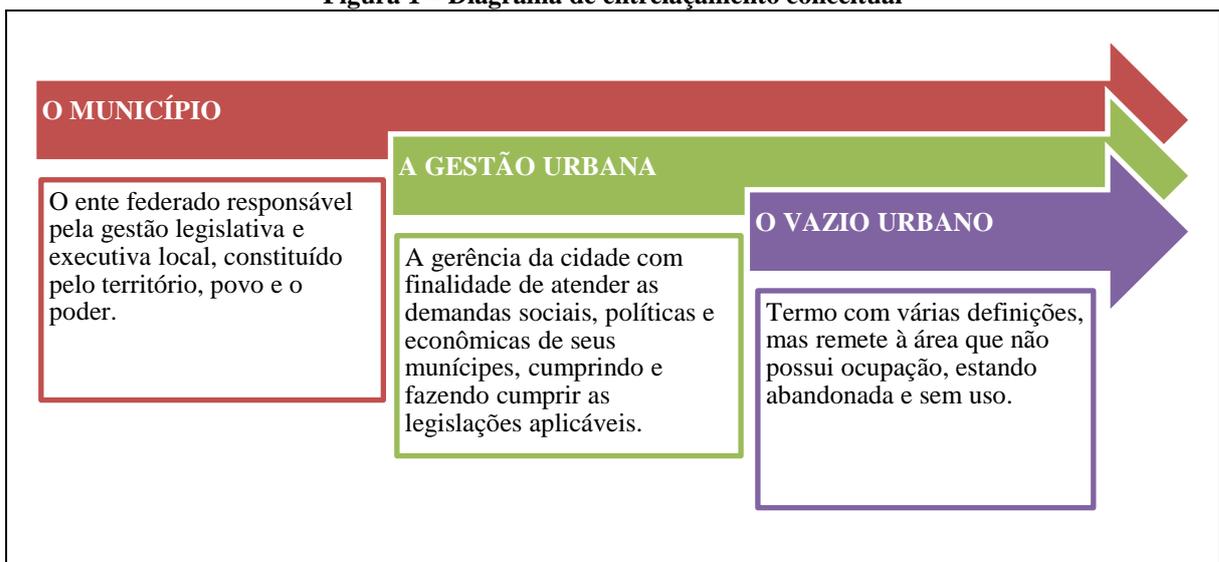
No capítulo seguinte, o quarto, são demonstrados os resultados obtidos ao longo do percurso; no capítulo cinco, é apresentado as características de um produto técnico tecnológico inovativo para a gestão de vazios urbanos, fruto dos resultados alcançados; e no último capítulo, o sexto, as considerações finais da pesquisa. O percurso segue com as referências utilizadas na construção desta obra acadêmica e se encerra com o Produto Técnico Tecnológico no Apêndice A.

2 REFERENCIAL TEÓRICO CONCEITUAL

Este é um estudo que tem como base teorias administrativas e de gestão, tendo como objeto o gerenciamento organizacional da cidade de Porto Velho, capital do Estado de Rondônia, no Brasil. Abrange uma investigação sobre os vazios urbanos, permeando por conceitos sobre a relação jurídicas e de urbanismo, com abordagem bem delineada sob amparo de temas da sociologia, economia e história; porém o cerne conceitual segue pelo enfoque a utilização das teorias administrativas e de gestão, como norte a ser respeitado.

Destaca-se que neste capítulo estão as abordagens empíricas e, por necessidade de entendimento lógico, ingressam três eixos de abordagens que atendem a cada um dos objetivos específicos trabalhados na pesquisa. Primeiramente é discutido a organização municipal e as principais legislações que norteiam a gestão urbana, bem como as funções sociais da cidade, seguindo para a consolidação do conceito de vazio urbano e por fim, a Teoria da Contingência, que dá suporte ao estudo das organizações envolvidas na gestão de vazios urbanos. Segue-se, então, com os conceitos de inovação e novos paradigmas na gestão urbana e finaliza com a apresentação da Teoria U e suas possibilidades de aplicação em diferentes contextos. Assim, como forma de visualização das vertentes exploradas sob a ótica urbana, a Figura 1 a seguir apresenta o entrelaçamento conceitual e a síntese de cada uma.

Figura 1 – Diagrama de entrelaçamento conceitual



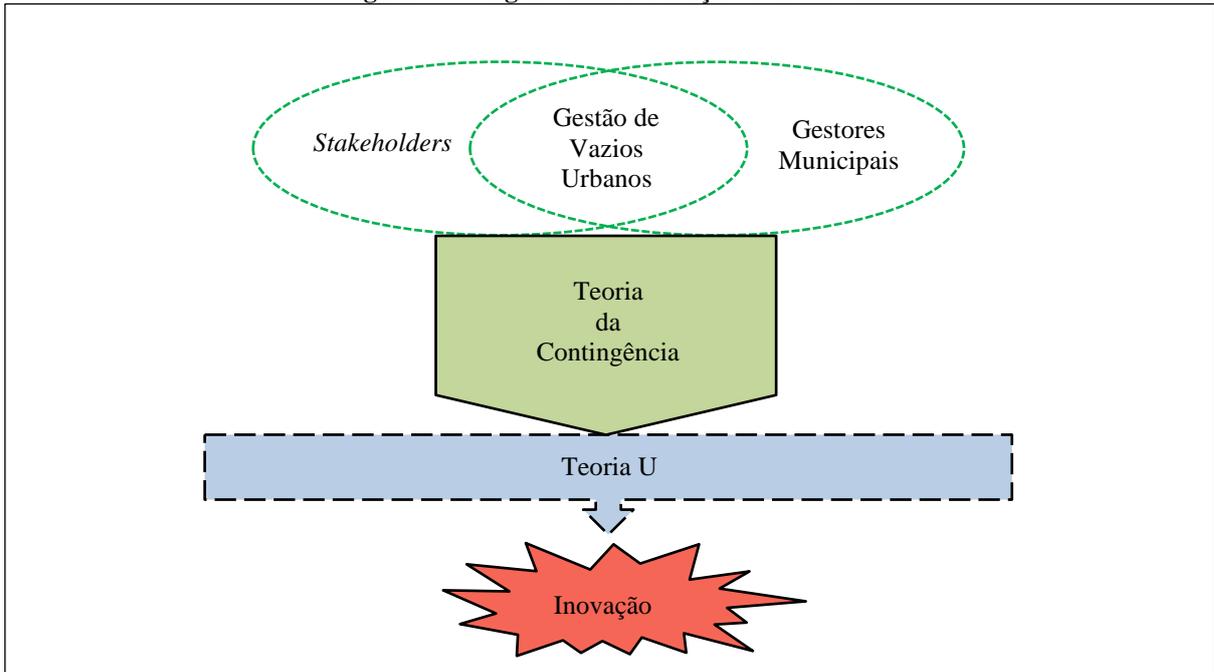
Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Como aporte teórico tem-se a Teoria da Contingência que serve para compreender as organizações envolvidas na gestão de vazios urbanos, bem como o relacionamento com os

stakeholders abrangidos, além de subsidiar a discussão metodológica para fundamentar a aplicação da Teoria U, como fator de mudança no cenário investigado, concluindo com uma proposta de inovação na gestão de vazios urbanos.

A Figura 2 e o Quadro 1 a seguir apresentam um diagrama geral das teorias envolvidas no suporte ao problema de pesquisa.

Figura 2 – Diagrama de entrelaçamento teórico



Fonte: elaborado pelo autor.

Quadro 1 – Especificativo teórico

Elementos	Descritiva
<i>Stakeholders</i>	As partes interessadas no contexto do estudo.
Gestores Municipais	Responsáveis da Administração Pública que diretamente ou indiretamente atuam na gestão de vazios urbanos.
Gestão de Vazios Urbanos	A execução de ações de cunho econômico e social voltadas para a área que não possui ocupação, estando abandonada e sem uso.
Teoria da Contingência	Pressupostos teóricos nos quais não há um “ <i>the best way</i> ”, variáveis internas e externas, além do ambiente e tecnologia influenciam as organizações.
Teoria U	Pressupostos teóricos nos quais a percepção e realização do futuro emergente permitem aos gestores o aprendizado ao olhar para o futuro e não para o passado.
Inovação	Procedimentos que levam à mudança no produto/serviço, no processo, na posição ou no paradigma de uma organização.

Fonte: elaborado pelo autor.

2.1 O ente municipal e os conceitos sobre patrimônio territorial, formas de tributação e legislações correlatas, e a sua função social

Aqui são tratados os conceitos e legislações que tratam do ente federativo municipal em suas concepções físicas e políticas. Primeiramente como física, na questão de seu território e constituição, para em seguida tratar de sua política econômica patrimonial e finalizando com as concepções de sua função social.

2.1.1 A organização física e política dos municípios

As origens dos municípios, como entendido atualmente, remonta ao período da Roma Republicana, Bernardi (2012) apresenta a cidade de Lisboa em Portugal como o primeiro município criado por aquele império, tendo a característica de ser gerida pelos próprios habitantes e não por representantes romanos. No Brasil, a partir da divisão do território em capitâneas hereditárias nascem as primeiras cidades, sendo São Vicente, no estado de São Paulo a primeira ser fundada. Já nesta época, os portugueses procuravam distinguir as áreas urbanas das rurais, ou rocio.

Fisicamente o município abrange em seu território a parte urbana, onde está a sua sede e parte rural no restante de seus limites, além de possuir, em alguns casos outros aglomerados, denominados distritos. A Lei do Perímetro Urbano delimita estas áreas (BERNARDI, 2012).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ter a igualdade federativa ante aos estados e a união, sendo a Federação Brasileira composta pelos Municípios, Estados e o Distrito Federal, todos possuindo autonomia política, econômica e administrativa. Neste esteio, Maricato (2014) entende como descentralização do poder, no qual saneamento, coleta e destinação do lixo, transporte urbano, controle sobre o uso e ocupação do solo (sem implicação ambiental) são competências municipais.

A CF/88, em seu artigo 18, parágrafo 4º estabeleceu critérios para que Estados, por meio de leis, possam criar, incorporar, fundir e desmembrar municípios, entretanto, este processo dependerá de lei complementar federal, além de consulta prévia da população envolvida (plebiscito). O Quadro 2 apresenta esses processos e suas descritivas.

Quadro 2 – Processos de criação de novos municípios

Processo	Descritiva
Desmembramento	Uma parte do território de um município passa a fazer parte de outro.
Incorporação	Um município é incorporado a outro, desaparecendo e sendo extinto, deixando de ser um ente jurídico
Fusão	A união de dois ou mais municípios, que perdem suas personalidades, surgindo um novo município com personalidade própria.

Fonte: Bernardi (2012).

Desde então, houve um crescimento expressivo no número de municípios entre os anos de 1988 e 1996, quando surgiram 1.243 novos municípios, o que foi dificultado pela edição da Emenda Constitucional nº 15/1996, prevendo lei complementar e estudos de viabilidade.

Em sua constituição política, o município tem na Lei Orgânica Municipal a sua principal e maior lei, a qual está para o município assim como a Constituição está para os países. Esta lei rege e organiza o município, enquanto as demais legislações municipais estão abaixo e dependem ou são influenciadas por suas diretrizes e normas (BERNARDI, 2012).

Como organização política o município possui dois poderes, o executivo e o legislativo; o terceiro poder, o judiciário, não é facultado ao ente federativo municipal e ao Distrito Federal. O poder executivo é liderado pelo prefeito, que possui funções de ordem política e administrativa, além da executiva, sendo o representante legal, judicial e extrajudicialmente da pessoa jurídica de direito público interno, possuindo o vice-prefeito como seu substituto legal e suas obrigações são elencadas em cada lei orgânica municipal. Já o poder legislativo é exercido pela Câmara Municipal, por intermédio dos vereadores, que são eleitos diretamente pelo povo para um mandato de quatro anos, concomitante aos prefeitos e vice-prefeitos. O Quadro 3 apresenta uma síntese de atribuições de cada poder.

Quadro 3 – Atribuições dos poderes municipais

Poder	Atribuições
Executivo	Impor sanções por violação de leis municipais.
	Administrar o patrimônio público.
	Arrecadar e proteger as receitas públicas.
	Desapropriar bens de particulares por interesses públicos.
	Execução das leis e demais normas municipais.
	Determinar a publicação dos atos oficiais, como leis, decretos, portarias, resoluções e regulamentos, no órgão oficial do município.
	Estabelecer, formular, planejar e traçar diretrizes, comandar, coordenar e controlar as políticas públicas para que os objetivos da Administração Pública possam ser atingidos.
Legislativo	Fiscalizar no que concerne ao Executivo.
	Legislar sobre os assuntos de interesse local.
	Suplementar as legislações federal e estadual no que couber.
	Realizar matérias urbanísticas, administrativas, financeiras e tributárias no âmbito local.
	Votar e emendar a Lei Orgânica, o Plano Diretor, as leis orçamentárias, complementares e ordinárias, os decretos legislativos, entre outros.

Fonte: Bernardi (2012).

Os poderes, apesar de possuírem atribuições distintas, devem apresentar harmonia entre si, o que Bernardi (2012) afirma ser o que a doutrina chama de freios e contrapesos, em que cada um deve respeitar o espaço e o limite do outro.

2.1.2 Conceitos e legislações sobre a propriedade territorial e tributação

A legislação brasileira sobre o direito à propriedade é bem ampla, entretanto, antes de qualquer discussão acerca de uma temática sobre direito, é interessante conceituar este termo. O conceito, pressuposto do conhecimento, do termo direito, como apresenta Moussalém (2006) não possui um conceito único e a própria palavra direito já aduz à ambiguidade, à vaguidade, condição de imprecisão, e à carga emotiva da própria palavra. O autor adverte que uma coisa é o “conceito” e outra é a “definição” desse termo, e que o próprio conceito pode variar de acordo com as características definitórias. Assim, Moussalém (2006) aponta para o direito positivo e adota, dentre vários conceitos filosóficos apresentados, doze ao total, o conceito de direito de Paulo de Barros Carvalho: “[...] conjunto de todas as normas jurídicas válidas em um determinado intervalo de tempo e sob específico espaço territorial, interrelacionadas sintática e semanticamente, segundo um princípio unificador [...]” (CARVALHO, 2000, p. 65, *apud* MOUSSALÉM, 2006, p. 43-44).

De posse da concepção do termo direito, pode-se discorrer sobre as legislações que abrangem a temática do estudo. Primeiramente necessário se faz buscar as origens da tributação da propriedade territorial. Este imposto, Imposto Predial Territorial Urbano, IPTU, previsto no Código Tributário Nacional, CTN, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel na área urbana e possui a base de arrecadação no valor venal do imóvel (BRASIL, 1966).

Historicamente, percebe-se que esta legislação, CTN, possui mais de cinquenta anos e que, apesar de não ser aqui objeto de estudo e sim de exploração, não apresenta uma realidade totalmente fidedigna aos tempos atuais e assim como várias outras legislações de cunho tributário são objetos de futura reforma tributária em âmbito nacional.

Seguindo uma cronologia histórica, com o advento da Constituição Federal de 1988, é dado aos entes municipais a atribuição da gestão das cidades, e o IPTU ganha redação no artigo 156. Destaca-se que este imposto deve ser progressivo em razão do valor do imóvel, e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel (BRASIL, 1988). Sendo este um importante tributo para os entes municipais, a Tabela 1, abaixo, apresenta os valores da arrecadação tributária de todos os entes municipais nos anos de 2017 e 2018, em valores não corrigidos, o seu percentual em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) nacional e à arrecadação total de todos os tributos, federais, estaduais e municipais.

Tabela 1 – Receita Tributária por Tributo e Competência - 2017 e 2018

Tributo	2017			2018		
	R\$ milhões	% PIB	% arrecadação	R\$ milhões	% PIB	% arrecadação
ISS	56.403,36	0,86%	2,65%	62.125,65	0,90%	2,71%
IPTU	38.426,85	0,58%	1,81%	43.481,37	0,63%	1,90%
ITBI	10.061,70	0,15%	0,47%	11.012,52	0,16%	0,48%
Contr. Regime Próprio Previdenciário Municipal	11.011,42	0,17%	0,52%	11.979,60	0,17%	0,52%
Outros Tributos Municipais	17.286,65	0,26%	0,81%	22.023,41	0,32%	0,96%
Total arrecadado R\$ milhões	133.189,38			150.622,25		

Fonte: Receita Federal (2018).

Percebe-se que a importância da arrecadação do IPTU ao constatar que, respectivamente nos anos de 2017 (R\$ 38.426.850.000,00) e 2018 (R\$ 43.481.370.000,00), os valores representaram aproximadamente 28,85% e 28,87% do total que os municípios arrecadaram em tributos em cada ano.

A Constituição também inovou ao permitir, no artigo 182, aos municípios a aplicação da política de desenvolvimento urbano, para tanto obriga aqueles que possuem mais de vinte mil habitantes a aprovarem o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 1988).

Convém destacar que o Capítulo II, compreendido por estes artigos, é oriundo de uma emenda popular apresentada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana e originalmente abarcaria proposições referentes aos transportes coletivos e serviços públicos além da questão de aplicação do instrumento usucapião em terrenos públicos (SOUZA, 2018).

Evidencia-se no artigo 182 a definição de função social da propriedade urbana, que ocorre quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, ou seja quando há o ordenamento urbano em atendimento ao plano. O mesmo artigo apresenta que em caso de o proprietário do solo urbano não promova seu adequado aproveitamento sofra penas sucessivas, iniciando pelo parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; seguido por implantação de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e culminando com a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (BRASIL, 1988).

Assim, faculta-se ao Poder Público municipal um caráter punitivo àqueles que não promovam o adequado uso do solo, possuindo um viés sequencial com a desapropriação como última instância. Treze anos após a aprovação da constituição brasileira, foi promulgada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 constitucionais.

Dentre as várias diretrizes gerais de política urbana, artigo 2º, destacam-se no contexto deste estudo a necessidade de “ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; [...]; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; [...]” (BRASIL, 2001).

Ademais, o Estatuto da Cidade apresenta o plano diretor como instrumento geral da política urbana voltado para o planejamento municipal e ratifica a necessidade de lei específica para a implementação do parcelamento, utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, e apresenta: “considera-se subutilizado o imóvel: cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente.” Estas obrigações terão prazos e condições estipuladas (BRASIL, 2001).

Caso não haja o cumprimento no lapso temporal regulamentar, será aplicado o IPTU progressivo no tempo, ou seja, a alíquota terá uma majoração percentual, pelo prazo de cinco anos consecutivos, não podendo exceder a alíquota máxima de quinze por cento, tampouco ter o percentual dobrado de um ano para o outro. Por fim, decorrido cinco anos sem que haja a ação do proprietário, o imóvel pode ser desapropriado com pagamento com títulos da dívida pública (BRASIL, 2001). Confere-se assim, ao ente municipal a possibilidade de promoção da função social por meio do plano diretor e legislações específicas, devendo as especificidades estarem discriminadas.

Neste sentido, Pinto (2012) afirma que não há dúvida que o município é o ente político mais propício a disciplinar e implementar as políticas urbanas, devendo, contudo, obedecer às regras previstas na CF/88.

2.1.3 A função social da cidade

A questão da função social da cidade passa indiscutivelmente pela Carta de Atenas, documento redigido no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), no ano de 1933 onde a cidade foi considerada um organismo a ser planejado buscando atender às necessidades de sua população. A Carta descreve quatro funções principais sociais das cidades: habitar, trabalhar, recrear e circular (BERNARDI, 2012).

O Conselho Europeu de Urbanismo, em 2003, ratificou estas funções e ampliou este entendimento para dez funções ou conceitos para as cidades no novo milênio, o Quadro 4 apresenta estes conceitos e suas descritivas.

Quadro 4 – Funções ou conceitos para as cidades no novo milênio

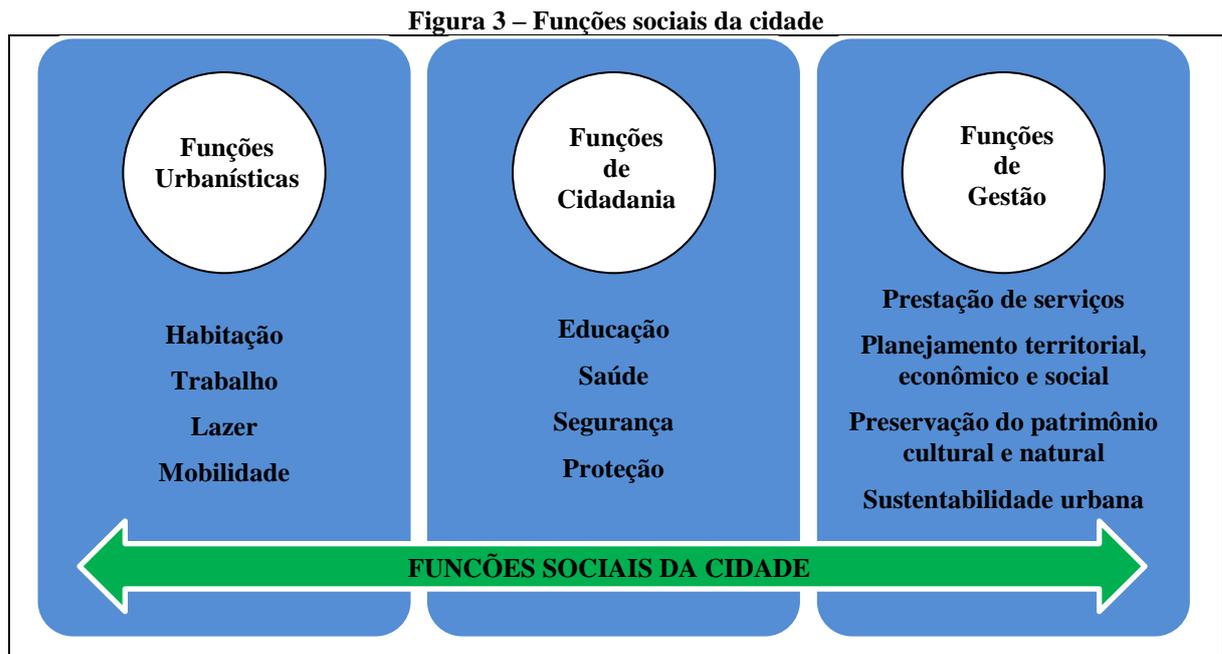
Função ou conceito	Descritiva
A cidade para todos	Busca de inclusão das comunidades por meio da planificação espacial e de medidas sociais e econômicas, combatendo o racismo, a criminalidade e a exclusão social.
A cidade participativa	O cidadão deve possuir espaços de participação, conectado em uma rede de ação local. Assim são possíveis redes policêntricas e cidades multifacetadas comprometidas com os processos de governo e gestão.
A cidade inovadora	Deve-se utilizar tecnologias de informação e de comunicação e permitir a todos o acesso a elas.
A cidade refúgio	A cidade deve ser protegida por acordos internacionais, visando tornar-se uma área de não combate em caso de guerra, bem como medidas para conter desastres naturais. Deve ser um lugar para promover o bem estar e a solidariedade entre gerações.
A cidade saudável	Seguir as normas da Organização Mundial da Saúde, melhorando as habitações e o meio ambiente e, com planejamento sustentável, reduzir os níveis de poluição e de lixo e conservar os recursos naturais.
A cidade ecológica e sustentável	Constituída com base nos princípios do desenvolvimento sustentável em um processo de planejamento conectado ao processo de participação social.
A cidade produtiva	É potencializada e competitiva, gerando postos de trabalho e pequenos negócios, fortalecendo a economia local e melhorando o nível dos cidadãos por meio da educação e da formação profissional.
A cidade dos movimentos racionais e da acessibilidade	O planejamento está vinculado à estratégia de transporte de forma integrada, eliminando as diferenças e dando um caráter de continuidade neste processo, por meio de intervenções para proteger e melhorar as vias.
A cidade cultural	Comprometimento com os aspectos sociais e culturais do meio urbano, enriquecendo e diversificando a malha urbana com espaços públicos, integrando trabalho, moradia e lazer para propiciar bem-estar e qualidade de vida.
A cidade de caráter contínuo	Aquela considerada hospedeira da civilização, histórica, devendo, portanto, proteger os elementos tradicionais, a memória, a identidade do meio urbano, o patrimônio edificado, os métodos construtivos, os bairros históricos e os espaços abertos e verdes.

Fonte: Bernardi (2012).

Percebe-se que a temática sobre a função social da cidade é bem ampla, e aqui no Brasil, teve grande destaque com a criação do Ministério das Cidades, em janeiro de 2003, inicialmente composto por quatro secretarias nacionais, três voltadas para os problemas sociais urbanos e intrinsecamente voltadas ao território: a moradia, o saneamento ambiental, e a mobilidade e trânsito. A quarta secretaria, voltada para orientações e diretrizes aos governos municipais, com vistas ao enfrentamento de problemas específicos comuns às cidades, tais como: regularização fundiária, reabilitação das tradicionais áreas urbanas centrais, cidade de fronteira, prevenção de riscos de desabamento e combate aos vazios urbanos com a aplicação do Estatuto da Cidade (MARICATO, 2014). Convém destacar que após a assunção do governo de Jair Bolsonaro em 2019, o Ministério das Cidades, assim como o Ministério da Integração Nacional, foram fundidos e formaram o Ministério do Desenvolvimento Regional, sendo a Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano responsável pelas ações de promoção do desenvolvimento regional e urbano.

A questão social no Brasil encontra diversos entraves, Maricato (2014) afirma que muito se discute sobre a função social da cidade, mas apesar de ter uma base legal para as mudanças, via Constituição Federal e Estatuto da Cidade, a propriedade fundiária e imobiliária seguem fomentando a desigualdade social e urbana e gerando a falta de controle sobre o uso e ocupação do solo. A autora destaca ainda que a falta de orientação para o crescimento das cidades, em especial as metrópoles, favoreceu a ocorrência de enchentes e desmoronamentos, com consequências fatais, além dos prejuízos financeiros, como ocorrido nas temporadas de chuvas em 2007, 2008, 2009 e 2010 (MARICATO, 2014).

Para sintetizar os conceitos de funções sociais da cidade pelo viés da Carta de Atenas, Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, Bernardi (2012) divide-as em três grandes grupos, funções urbanísticas, funções de cidadania e funções de gestão, cada uma dividida em quatro subgrupos, a Figura 3 apresenta essas funções e o Quadro 5 as suas descritivas.



Fonte: Bernardi (2012).

Quadro 5 – Funções sociais da cidade

Funções Sociais da Cidade	Descritiva
Funções Urbanísticas	Estabelecidas pelos membros do CIAM, segmentadas e em ambientes estanques, bem definidos; melhora na qualidade de vida das pessoas; não são limitantes.
Funções de Cidadania	Constituídas dos direitos sociais elencados na Constituição.
Funções de Gestão	As práticas urbanas esperadas pela população.

Fonte: Bernardi (2012).

Assim, forma-se um paradigma na gestão urbana ao provocar no meio ambiente artificial as necessidades e anseios da população. Neste sentido, Pinto (2012) propõe, baseada

no Estatuto da Cidade, o envolvimento das funções sociais da cidade com a política urbana, para que se chegue o mais próximo o possível do ideal, pois, segundo a autora, nenhuma cidade brasileira, e muito dificilmente no mundo, consiga atender todas as demandas de moradia, transporte público, saneamento, lazer, segurança, educação e saúde.

2.2 Principais concepções sobre os vazios urbanos

Neste tópico é discutido o vazio urbano no contexto do espaço social urbano e da malha urbana em suas características físicas e as suas concepções na visão de alguns autores.

A gestão urbana passa indiscutivelmente pela concepção de vazios urbanos. Este termo, discutido por Borde (2006) e Silva (2017), entre outros, permeia por estudos da área de direito, geografia, com destaque para urbanismo, e está ligado a imóveis não utilizados, subutilizados, não edificadas ou em ruínas. A construção de cidades no modelo capitalista de produção, que norteia praticamente todos os países, em menor ou maior grau, favoreceu o adensamento populacional em torno das grandes cidades o que contribui sobremaneira para a criação de vazios urbanos, quer pela especulação imobiliária, abandono ou ineficiência do poder público.

A concepção de vazio urbanos, na leitura de Borde (2006), é um fenômeno problemático fundamentado nos terrenos e edifícios vagos que não cumprem as suas funções sociais, por estarem sem ocupação, sem uso ou subutilizado. A valorização do solo urbano provoca a especulação, que a autora afirma ser não só a única motivação para a criação e manutenção dos vazios, mas é uma das principais fontes. O termo vazio urbano possui vários contextos ao redor do mundo, principalmente na Europa e Estados Unidos, o que Borde (2006) apresenta em uma síntese analítica com os critérios identificadores, categorias e conceitos. Entretanto, no cenário nacional, este é usado para nomear o fenômeno urbano, enquanto terreno baldio, abandonado, ocioso, entre outras expressões utilizadas nos estudos desta temática. O Quadro 6 apresenta as descritivas da concepção de Borde (2006).

Quadro 6 – Concepção de vazios urbanos

Concepção de terrenos ou edifícios	Descritiva
Sem ocupação	Terrenos nos quais não há edificação, mas que podem estar sendo temporariamente utilizados para circulação ou lazer, por exemplo.
Sem uso	Terrenos que podem até ser ocupados por edificações, mas não se verifica algum uso, ainda que temporário.
Subutilizado	Terrenos e edifícios que se desenvolvem uso e ocupações temporárias que o caracteriza como parcialmente ocioso, subaproveitados.

Fonte: Borde (2006).

A autora discorre que as cidades de Londres e Paris passaram a sofrer com adensamento provocado pela Revolução Industrial e se espalharam, mas é nos anos 1970, com a crise estrutural do sistema produtivo que potencializa o surgimento de terrenos e edifícios industriais sem funções. Já nos anos de 1990 surgem novas perspectivas em relação a estas áreas, com estudos de reorientação e reaproveitamento destes locais, favorecidos pela grande rede de comunicação e criação de parcerias público privadas, passando a serem vistos como oportunidades.

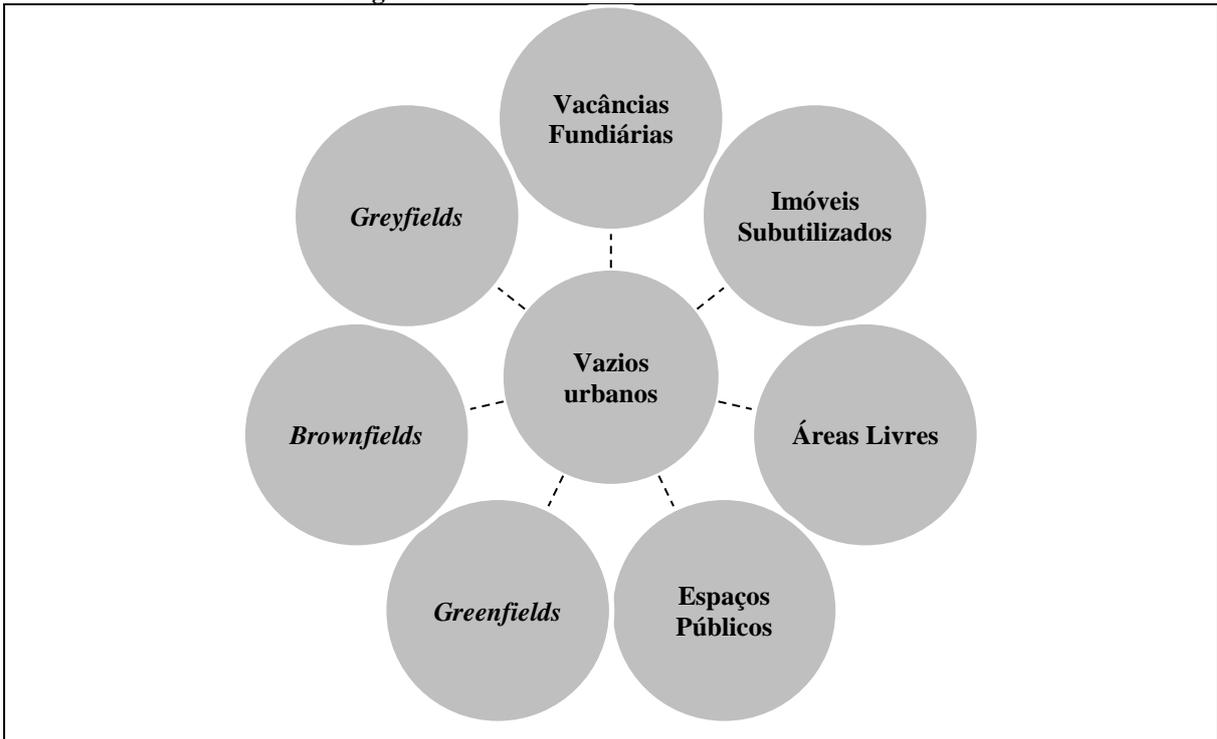
Esta narrativa foi apresentada também em Castells (2020), ao afirmar que o tipo de produção capitalista favorece a decomposição prévia das estruturas sociais agrárias e emigração para os centros urbanos, seguindo de uma economia doméstica, para uma economia de manufatura e finalizando em uma economia de fábrica. Para o autor, as cidades atraem as indústrias, pela mão-de-obra e mercado, mas o inverso também é verdadeiro.

As tipologias de vazios urbanos também são identificadas por Silva (2017), que busca conceber o vazio urbano na condição em que se encontra na estrutura fundiária da cidade, a partir das suas características físicas, econômicas, sociais e simbólicas. O autor afirma que essas tipologias não sejam essencialmente formas de vazios urbanos, mas podem assumir, em determinadas circunstâncias e momento alguma característica.

Em seu estudo, Silva (2017) realiza um levantamento das tipologias de vazios urbanos na cidade de Natal, RN, e faz um contraponto com a cidade do Porto, Portugal, que foi foco de políticas públicas de reabilitação urbana. O autor conclui que a questão de vazios urbanos deva ser combatida, visto causarem problemas de diversas ordens, como a expansão urbana com aumento do preço do solo; degradação de prédios históricos abandonados; proliferação de doenças em terrenos ou edifícios ociosos; sensação de insegurança e utilização hostil dos ambientes degradados para atividades ilegais, dentre outros.

Consoante aos que especulam os espaços urbanos favorecidos de infraestrutura, Silva (2017), imputa ao poder público responsabilidade compartilhada com aqueles que buscam rendimentos no mercado imobiliário, ao destinar, não os melhores terrenos, mas os piores, mais afastados e precários, os menos favorecidos de infraestrutura às residências populares. A Figura 4 e o Quadro 7 demonstram as tipologias apresentadas pelo autor e as suas descritivas.

Figura 4 – Vazios urbanos e termos correlatos



Fonte: Silva (2017).

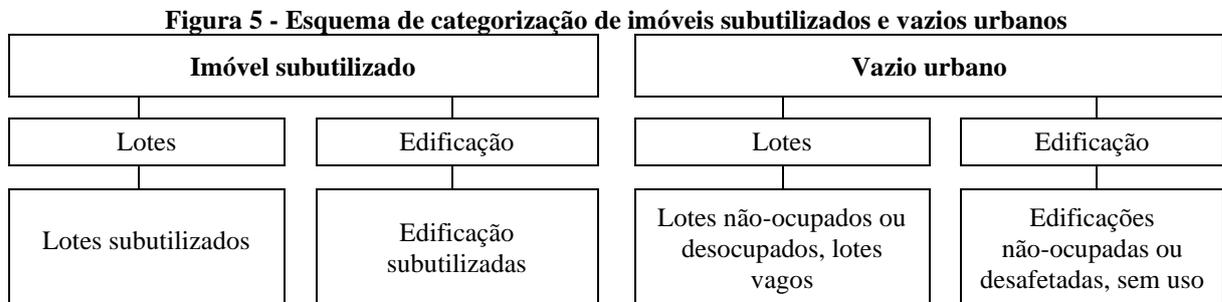
Quadro 7 – Vazios urbanos e termos correlatos

Termo	Descritiva
Vacâncias Fundiárias	A dinâmica desses locais é caracterizada mais claramente pelo processo de especulação imobiliária, na medida em que a existência das vacâncias se constitui como perspectiva de ganhos maiores no futuro por parte dos proprietários de terras e grandes construtoras.
Imóveis Subutilizados	Bastante comuns nos centros históricos das cidades do mundo inteiro, graças à dinâmica de repulsão que muitas vezes caracteriza tais áreas da cidade.
Áreas Livres	O mercado imobiliário já incorporou este tipo de área, não se diz no seu caráter concreto, mas potencial, assumem as características de vazios urbanos quando são vistos dessa forma pelo poder público ou mesmo pelo setor privado.
Espaços Públicos	
Greenfields	Refere-se a uma terra nunca utilizada para edificações, um campo no qual se podia construir sem a necessidade de demolir e reconstruir estruturas anteriores.
Brownfields	Áreas industriais desativadas e abandonadas, pouco usual no Brasil, mais visível na cidade de São Paulo. Considerados como zonas com empreendimentos comerciais e de indústrias, ou mesmo infraestruturas de transportes, que foram abandonados e estão potencialmente contaminados, que demandam estudos ambientais e um esforço para sua reutilização.
Greyfields ou Grayfields	Propriedades que possuem infraestrutura, mas que estão desvalorizadas no mercado imobiliário e, portanto, subutilizadas. Considerados como empreendimentos na sua maioria comerciais, em formato de big box (grandes galpões sem janelas e sem muitas divisórias), e que foram abandonados porque já não eram tão rentáveis.

Fonte: Silva (2017).

Silva (2017) discorre que estas tipologias não sejam essencialmente formas de vazios urbanos, mas pode-se intuir que, em algum momento e circunstâncias, podem ser considerados como tal. Ademais, convém identificar o que Clemente (2012) destaca como imóvel subutilizado e vazio urbano. Segundo a autora o que vai definir a qual grupo um lote ou

edificação pertence é a presença de uso e/ou a ocupação. Neste aspecto, os imóveis subutilizados ainda possuem uso e/ou ocupação, ao passo que os vazios urbanos não possuem estas características, conforme apresentado na Figura 5 abaixo.



Fonte: Clemente (2012).

Como forma de clarificar o entendimento de solo urbano subutilizado, mencionado no 4º parágrafo do artigo 182 da CF/88, o Estatuto da Cidade discorre que esta definição será dada pelos entes municipais, pois subutilização será a área cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente. Assim, verifica-se que não há uma padronização do espaço subutilizado, cabendo aos municípios, conforme suas especificidades e avaliações, determinar a base de cálculo para esse fim.

2.3 Conceitos dos aspectos organizacionais de gestão, sobre liderança e a percepção do futuro emergente e inovação

Aqui são abordadas as teorias que fundamentam o trabalho, bem como norteiam os resultados esperados. Como este trabalho se volta para a gestão do ente federado municipal na questão urbana, fundamenta-se o estudo da Teoria da Contingência e para a construção de uma proposta de inovação, é utilizada a Teoria U, de Otto Scharmer.

2.3.1 O ambiente e a tecnologia, a contingência e o enfoque prescritivo

As Teorias Administrativas buscam explicar o comportamento de organizações, bem como entender como elas atuam, e tiveram início na Administração Científica, com estudos de Frederick Taylor, voltados para a especialização das tarefas, em que “tempos e movimentos” era o que realmente importava e dava suporte à eficiência de uma organização. Já na Escola Clássica, tem-se em Henri Fayol um de seus principais expoente, tendo a clássica divisão das

funções do administrador: planejar, organizar, coordenar, controlar e comandar. (MOTTA; VASCONCELOS, 2013).

O foco de compreensão das organizações migrou das atividades desenvolvidas, para as pessoas que as executam, esta premissa fundamentou a Escola das Relações Humanas e as Teorias sobre Motivação e Liderança, evoluindo da Administração de Recursos Humanos para a Gestão de Pessoas. Seguiu-se, então, para as questões voltadas ao processo de decisão nas organizações e a Racionalidade Limitada, que propõe que um tomador de decisão não pode ter acesso a todas as respostas e possibilidades de ação possíveis, o que seria fantasioso e dispendioso, assim, busca-se as soluções satisfatórias e aceitáveis.

A busca do entendimento segue com o foco nas estruturas administrativas internas e a burocracia que envolve todas as organizações e tarefas. Mota e Vasconcelos (2013) expõem que Max Weber é o principal autor e destaca as principais características da burocracia como as funções definidas e estabelecidas por lei; direito e deveres baseados no princípio da igualdade burocrática; definições de hierarquia e especialização de funções; impessoalidade nas relações; objetivos explícitos e estrutura formalizada; autoridade racional-legal; e racionalidade instrumental.

Estes são pilares do pensamento administrativo e finalizam com estudos voltados para a compreensão das organizações como sistemas abertos e a perspectiva sociotécnica das organizações, culminando com a contingência, confrontando a teoria das organizações com o ambiente e a tecnologia. Todos estes enfoques apresentados são explicativos e constituem a base do pensamento sistêmico.

I) O ambiente e a tecnologia

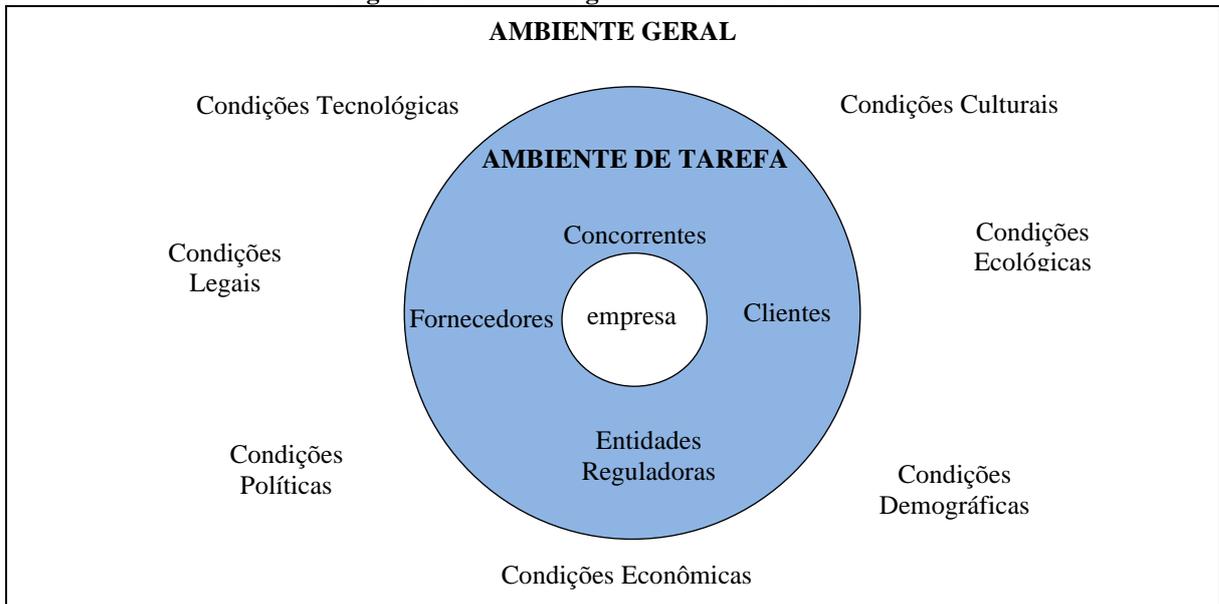
Compreender o ambiente é fator determinante para o sucesso das organizações, ambientes turbulentos e dinâmicos exigem arranjos voláteis no sentido de se adaptar mais facilmente às mudanças, ao passo que ambientes estáticos e previsíveis favorecem organizações com estruturas mais rígidas e de poucas flexibilizações.

O ambiente influencia diretamente a organização, este é um pressuposto fundamental com origens na interpretação das organizações como um sistema aberto. Apesar de serem as pessoas que o interpretam, não há como realizar uma análise física, como uma interpretação matemática a exemplo de um campo elétrico, no qual, por meio de uma integração chega-se ao resultado. Assim, há de se considerar que as interpretações são construídas em julgamentos

subjetivos e quanto maior for a especificação do ambiente, menor será a probabilidade de creditar características equivocadas.

Chiavenato (2014) apresenta o ambiente em dois extratos, o ambiente geral, comum a todas as organizações, afeta-as de forma direta ou indiretamente, apesar de cada um interpretá-lo de uma maneira, e o ambiente de tarefas, o mais próximo e imediato de cada organização, no qual os processos são realizados. A Figura 6 apresenta a constituição destes ambientes e o Quadro 8 as suas descritivas.

Figura 6 – Ambiente geral e ambiente de tarefa



Fonte: Chiavenato (2014).

Quadro 8 – Ambiente geral e ambiente de tarefa

(continua)

Ambiente	Constituinte	Descritiva
Geral	Condições Tecnológicas	Tecnologias inovadoras desenvolvidas em outras organizações provocam profundas influências. As organizações devem se adaptar e absorver novas tecnologias para não perderem competitividade.
	Condições Legais	Legislações que afetam direta ou indiretamente, auxiliam ou restringem suas operações. Normatizam as organizações.
	Condições Políticas	Decisões e definições políticas em nível federal, estadual e municipal que influenciam as organizações e orientam as condições econômicas.
	Condições Econômicas	Conjuntura que determina o desenvolvimento econômico ou a retração. Inflação, balança comercial, distribuição de renda etc., não passam despercebido pelas organizações.
	Condições Demográficas	Taxa de crescimento populacional, raça, religião, distribuição geográfica, distribuição por sexo e idade são aspectos demográficos que determinam as características do mercado atual e futuro das organizações.
	Condições Ecológicas	Relacionadas com o quadro demográfico que envolve a organização. Existe a chamada ecologia social: as organizações influenciam e são influenciadas por aspectos como poluição, clima, transportes, comunicações etc.
	Condições Culturais	A cultura de um povo penetra nas organizações por meio das expectativas de seus participantes e de seus consumidores.

Quadro 8 – Ambiente geral e ambiente de tarefa

(conclusão)

Ambiente	Constituinte	Descritiva
Tarefa	Concorrentes	As organizações que disputam os mesmos recursos e tomadores de suas saídas.
	Fornecedores	Fornecedores de todos os tipos de recursos de que uma organização necessita para trabalhar (matéria-prima, capital, recursos humanos etc.).
	Entidades Reguladoras	Outras organizações que procuram regular ou fiscalizar as suas atividades (sindicatos, associações de classe, órgãos governamentais de controle, órgão de proteção aos consumidores etc.).
	Clientes	Consumidores das saídas da organização.

Fonte: Chiavenato (2014).

No dizer de Chiavenato (2014), esses constituintes podem ser organizações, grupos, instituições ou indivíduos e projetarão oportunidades e/ou ameaças, e sua compreensão permitirá à organização traçar estratégias de enfrentamentos ou apoderamento, ao passo que o nível de incerteza é inversamente proporcional a esta compreensão.

Neste cenário de incertezas, a tecnologia e o ambiente são variáveis independentes que afetam as organizações, sendo as dependentes as técnicas administrativas, que criam uma relação funcional, assim, a tecnologia apresenta fundamental importância nas organizações. As organizações utilizam a tecnologia em todas as suas operações, desde as atividades mais simples, como varrer o chão, tecnologia tosca e rudimentar, até as mais complexas, como o processamento de dados por computadores, tecnologia sofisticada. Chiavenato (2014) afirma que a tecnologia pode ser uma variável ambiental, quando ela é um componente do meio ambiente e à medida que a organização se relaciona com ela, absorve-a por completo; a tecnologia também pode ser uma variável organizacional, pois fazendo parte do sistema interno da organização, passa a influenciá-lo poderosamente.

II) Teoria da Contingência

A Teoria da Contingência ingressa nesta tarefa como forma de interpretar a relação causal de estratégias e em compreensão ao ambiente de gestão e decisão. A Teoria da Contingência surgiu como um passo além da Teoria de Sistemas, na qual organizações são vistas como sistemas abertos e sujeitas à ação do meio em que estão inseridas; pois contrapõe a Teoria Clássica, partindo da premissa de que não há *one best way*, dependendo do tipo de ambiente e do tipo de problema a ser resolvido ou objetivo a ser alcançado.

Assim, do relacionamento das organizações com o meio ambiente surgem organizações que são mais adaptáveis ou não, Motta e Vasconcelos (2013) apresentam esta premissa como ponto de partida dos estudos de Burns e Stalker. Segundo esses estudos, as organizações são

divididas em dois grupos ideais, as mecânicas, com um organograma detalhado e rígido, pouca comunicação entre os setores e em nível horizontal, e a forte centralização do poder pela direção. O outro modelo, as organizações orgânicas, possuem os papéis organizacionais não explícitos, a comunicação é fluida e o poder de decisão é descentralizado e difuso.

Ou seja, organizações mecânicas refletem ambientes estáveis, enquanto as organizações orgânicas, ambientes turbulentos e de rápidas mudanças. O Quadro 9 apresenta estes modelos com suas características.

Quadro 9 – O modelo mecânico e o modelo orgânico

Modelo	Características	Ambientes
Mecânico	<ul style="list-style-type: none"> - Especialização do trabalho, cada indivíduo com uma tarefa. - Papéis determinados para um conjunto de tarefas específicas. - Hierarquia reforçada. - Autoridade centralizada. - Padronização de tarefas. - Organização informal marcada por símbolos de <i>status</i> e poder. - Controles burocráticos reforçados (<i>Tightly Coupled System</i>). 	Estáveis
Orgânico	<ul style="list-style-type: none"> - Coordenação e equipes multifuncionais. - Mecanismos de integração complexos. - Papéis complexos redefinidos continuamente e não correspondendo só a uma tarefa. - Descentralização e autonomia. - Organização baseada em competência técnica entre “pares”. - Poucos controles burocráticos (<i>Loosely Coupled System</i>). 	Turbulentos

Fonte: Motta e Vasconcelos (2013).

Ainda sobre a relação com o meio ambiente, Motta e Vasconcelos (2013) discorrem que a Teoria Contingencial passa por estudos de Woodward, que tomou como aspectos específicos organizacionais “[...] como o número de níveis de autoridade entre o topo e a base, amplitude de controle de supervisores, forma de definição dos deveres, volume de comunicação escritas e extensão da divisão de funções entre especialistas.” (Motta e Vasconcelos, 2013, p. 211).

Outro estudo é do chamado grupo de Aston, que demonstra o conceito pluridimensional de burocracia, não existindo um conceito burocrático único ou uma racionalidade possível e sim várias soluções possíveis (MOTTA; VASCONCELOS, 2013). Estes estudos apresentaram uma taxonomia de seis conjuntos de estruturas organizacionais por meio da operacionalização de variáveis estruturais, de contexto e de desempenho.

Assim, diversos autores trataram da Teoria da Contingência, abordando como os fatores ambiente e tecnologia interagem nas estruturas organizacionais, Motta e Vasconcelos (2013) exploram os estudos dos principais autores. O Quadro 10, a seguir, apresenta-os, bem como a temática de seus estudos.

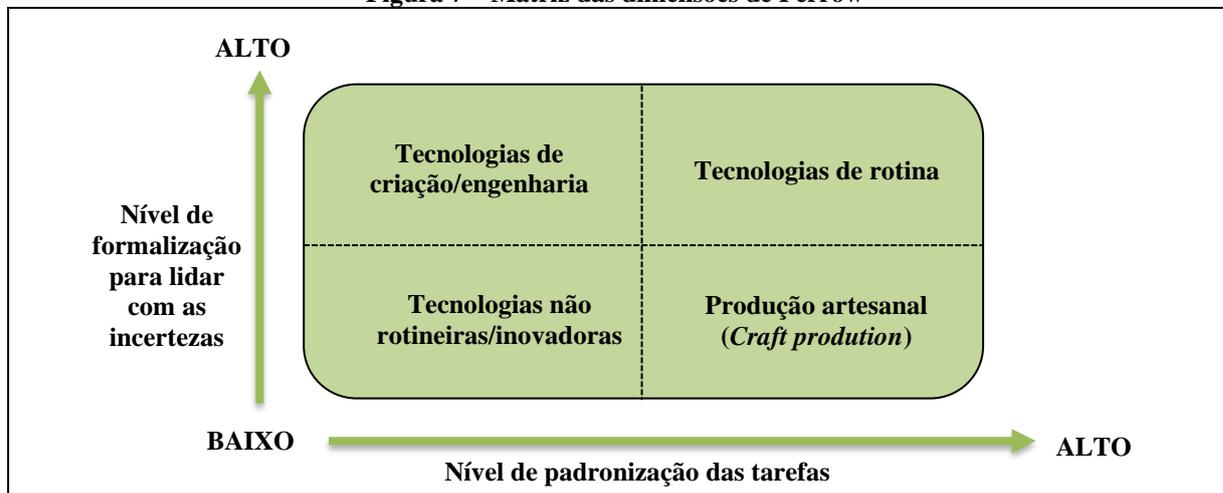
Quadro 10 – Principais autores da Teoria da Contingência e seus estudos

Autor	Estudo
Joan Woodward	Observou as relações entre tecnologia e estrutura organizacional, constatando que quanto maior a complexidade do sistema produtivo, maior será a possibilidade de controle sobre as operações, visto que o processo pode ser predeterminado. Foco: tecnologia.
Tom Burs e G. M. Stalker	Apresentaram o sistema organizacional como um modelo mecânico ou modelo orgânico, conforme os ambientes sejam estáveis ou truculentos, além de outros fatores. Foco: organizações.
Laurence e Lorsch	Concluíram que existe uma relação entre os níveis externos da organização (incerteza, diversidade, turbulência do meio ambiente e do tipo de pressões sofridas pela empresa) e os níveis internos de integração, diferenciação e os mecanismos de resolução de conflitos. Foco: ambiente organizacional.
O Grupo de Aston	Mostrou empiricamente como existem diversos tipos de burocracia, cada qual adaptada a uma configuração de ambiente. Existem várias soluções possíveis, e não apenas um modelo burocrático único ou uma racionalidade possível. Foco: estruturas organizacionais.

Fonte: Motta e Vasconcelos (2013).

A contingência passa a ter o enfoque de algo incerto ou eventual, ou seja, o meio ambiente e a tecnologia podem alterar o resultado esperado. Chiavenato (2014) afirma que uma proposição, em uma visão contingencial, será verdade ou falsa somente pela experiência já vivida e pela evidência, e não pela razão. O que o autor afirma ser uma relação de causa e consequência, do tipo “se-então”.

Este relacionamento de tecnologia e organização foi proposto por Charles Perrow, em 1967, quando construiu um modelo baseado em duas dimensões: a primeira, a variabilidade das tarefas (*task variability*), ou seja, o grau de tarefas rotineiras e padronizadas que o processo de trabalho utiliza; a segunda dimensão (*task analyzability*) é o grau de formalização do sistema para lidar com situações não previstas. (MOTTA; VASCONCELOS, 2013). A Figura 7 e o Quadro 11 apresentam a matriz de Perrow e a sua descritiva, respectivamente.

Figura 7 – Matriz das dimensões de Perrow

Fonte: Motta e Vasconcelos (2013).

Quadro 11 – Matriz das dimensões de Perrow

Elemento	Descritiva
Tecnologias de rotina	São apropriadas para situações que envolvem tarefas conhecidas, situações previsíveis, que se repetem muito e, no caso de exceções, já há procedimentos altamente formalizados para lidar com o incerto.
Produção artesanal (Craft production)	Tem a maioria de seus procedimentos previstos e padronizados, mas, no caso de exceção, o nível de improvisação é alto, devem-se gerar soluções para se lidar com o incerto com base nas características dos <i>experts</i> naquela tecnologia.
Tecnologias de criação/engenharia	São apropriadas para o processo de criação. Não há padronização, pois as soluções vão ser inventadas ainda, porém existem procedimentos formalizados para estruturar o processo de criação.
Tecnologias não rotineiras/inovadoras	São o caso extremo, no qual se deve criar tudo, a forma e o conteúdo. Dependendo do tipo, a pesquisa e o desenvolvimento podem ser exemplos da forma de tarefa.

Fonte: Motta e Vasconcelos (2013).

Conclui-se que há uma relação muito forte entre a organização e a tecnologia, e que esta pode mudar até as estruturas das organizações, entretanto não são todas as tecnologias que servem para todas as organizações, há de se buscar a melhor maneira de agir para cada organização, para cada processo e para cada situação. Assim, os processos foram se desenvolvendo e aperfeiçoados, conforme as necessidades organizacionais.

Neste esteio, a influência da tecnologia é proporcional ao nível de sua dependência nas atividades organizacionais, as atividades de manufaturas e artesanato dependem muito mais do fator humano do que de tecnologia, ao passo que organizações com alta mecanização e automação são totalmente dependes da tecnologia aplicada, e no meio termo, tecnologia e mão de obra, estão as organizações consideradas de média tecnologia, como empresas financeiras de linha de produção semiautomatizada, entre outras.

III) Conceitos sobre inovação

A inovação é um processo difícil de ser visualizado na atualidade, muitas empresas encontram dificuldades em apresentar um novo produto ou serviço. Clegg, Kornberger e Pitsis (2011) questionam: qual foi a última vez em que você fez algo pela primeira vez? Para os autores, se a pergunta for para algum administrador de organização a resposta, provavelmente, será que foi a muito tempo. Os autores definem a inovação como a criação de um novo processo (inovação de processo) ou de um novo produto ou serviço (inovação de produto/serviço), e esta mudança deve provocar impacto em como a organização opera.

Esse processo de inovação fica evidenciado na história a partir da Revolução Industrial, quando surgem máquinas que permitem a produção em massa. Tigre (2019) destaca que para analisar as teorias sobre os determinantes e impactos das inovações é necessária a associação

ao contexto histórico, inicialmente as inovações eram de carácter essencialmente prática, ou seja, não tinha embasamento científico, o que veio a ocorrer no fim do século XIX, com o advento de laboratórios de pesquisas empresarias voltados a aplicar métodos e conhecimentos científicos ao desenvolvimento de novos produtos e processos. Essa cronologia de inovações segue pela automação das indústrias têxteis e pelo desenvolvimento de máquinas à vapor.

Neste esteio, Martins e Laugeni (2015) afirmam que as organizações existem para que, por meio de um produto ou serviço final, satisfaçam as necessidades de seus clientes internos e externos e criem expertises para que possam possuir um diferencial em relação aos demais concorrentes, quer seja na fabricação de um produto ou na prestação de serviços, constituindo, assim, um dos objetivos de uma organização ou de seus setores subordinados.

Inserido neste contexto, os autores afirmam que dentro de outros fatores que formulam a estratégia a inovação tem relevante importância, pois esta é a capacidade de a empresa antecipar-se às necessidades de seus consumidores, gerando vantagem competitiva em relação aos concorrentes e/ou aperfeiçoando processos. Para os autores, o processo de inovação é estruturado e formalizado em cinco fases, demonstradas no Quadro 12 a seguir.

Quadro 12 – Fases do processo de inovação

Fase do processo	Ações demandadas
Desenvolvimento de ideias exploratórias	Em que se busca criar ideias e oportunidades de uso e o desenvolvimento de novas tecnologia para novos produtos.
Desenvolvimento de ideias factíveis	Ocasão em que se pretende converter a tecnologia em protótipos; definir conceitos técnicos, mostrar interesse pelo consumidor e comercial.
Operacionalização da ideia	Desenvolver os componentes do composto de produtos, quantificar o interesse pelo consumidor e a robustez comercial do produto.
Implantação da ideia	Aquisição de moldes e equipamentos, definição do composto final do produto e início da produção.
Lançamento	Acompanhamento até seis meses após o lançamento.

Fonte: Martins e Laugeni (2015).

De acordo com Tidd e Bessant (2015), a inovação pode ocorrer quando há habilidades para estabelecer relações, detectar oportunidade e tirar proveito delas, não consistindo em apenas abrir novos mercados, mas também em novas formas de servir mercados maduros e já estabelecidos. Ela ocorre não somente em bens manufaturados, o setor de serviços também apresenta crescimento por meio da inovação.

Tidd e Bessant (2015) apresentam estudos realizados pela *National Endowment for Science, Technology and the Arts* (NESTA), *The Innovation Gap and 2007, Hidden Innovation*, www.nesta.org, na qual foi evidenciada a “inovação escondida” no relatório sobre “A lacuna da inovação”. Estas atividades inovadoras não são refletidas em indicadores tradicionais, como

investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), formal ou patentes concedidas. O Quadro 13 apresenta os tipos de inovações, suas descritivas e exemplos.

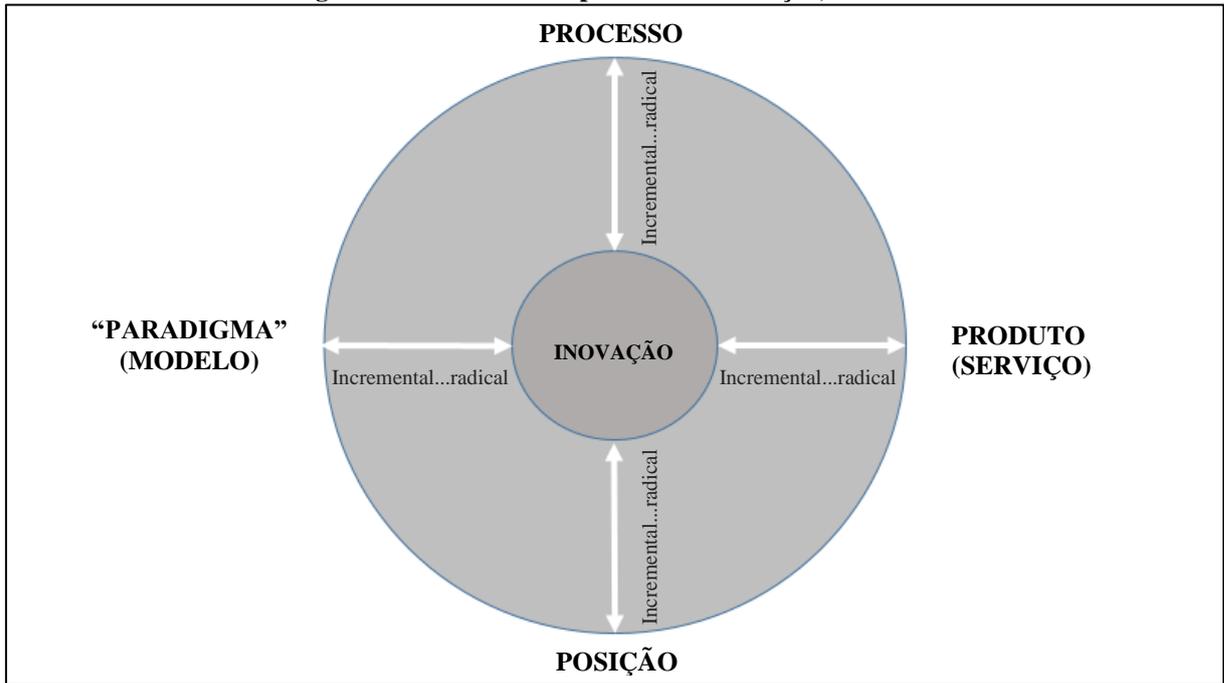
Quadro 13 – Tipos de inovações

Tipo	Descritiva	Exemplos
I	Inovação idêntica ou similar às atividades mensuradas por indicadores tradicionais, mas excluídas das medições.	Desenvolvimento de novas tecnologias na exploração de petróleo.
II	Inovação sem uma grande base científica e tecnológica, como as inovações de modelos organizacionais ou de negócios.	O desenvolvimento de novas relações contratuais entre fornecedores e clientes em grandes projetos de construção.
III	Inovação criada a partir de novas combinações de tecnologias e métodos já existentes.	A maneira como os bancos integram seus vários sistemas de TI de retaguarda para fornecer serviços inovadores de atendimento aos clientes, como o <i>Internet Banking</i> .
IV	Inovações desenvolvidas no âmbito local e em pequena escala que passam despercebidas não apenas aos olhos dos indicadores tradicionais, mas de muitas das organizações e dos indivíduos que trabalham em determinado setor.	A inovação diária que ocorre nas salas de aula e nas multidisciplinares de construção.

Fonte: Tidd e Bessant (2015).

Tidd e Bessant (2015) afirmam ainda que a inovação é um processo que leva à mudança e esta mudança pode assumir diversas formas, os autores concentraram-se em quatro categorias abrangentes, as quais denominam de “4Ps”, e apresentam um modelo esquemático que mostra como esses “4Ps” da inovação podem favorecer a estrutura, em qualquer empresa, para um mapa do espaço de inovação disponível. A Figura 8 e o Quadro 14 apresentam as quatro dimensões da inovação, suas descritivas e exemplos.

Figura 8 – Dimensões do processo de inovação, os “4Ps”



Fonte: Tidd e Bessant (2015).

Quadro 14 – Dimensões do processo de inovação, os “4Ps”

Dimensão	Descritiva	Exemplo
Inovação de produto	Mudanças no que (produtos/serviços) uma empresa oferece.	Um novo modelo de carro, um novo pacote de seguro contra acidentes para bebês recém-nascidos, um novo sistema de entretenimento doméstico.
Inovação de processo	Mudanças na forma como os produtos/serviços são criados e entregues.	Mudanças nos métodos de fabricação ou nos equipamentos utilizados para produzir o carro ou o sistema de entretenimento doméstico, ou mesmos os procedimentos administrativos, no caso do seguro.
Inovação de posição	Mudanças no contexto em que produtos/serviços são introduzidos.	Produto desenvolvido para auxiliar na convalescença de crianças e enfermos foi relançado como bebida energética destinada ao crescente mercado <i>fitness</i> .
Inovação de paradigma	Mudanças nos moldes mentais subjacentes que orientam o que a empresa faz.	Linhas aéreas de baixo custo, oferta de seguro e outros serviços financeiros pela <i>internet</i> , reposicionamento de bebidas como café e suco de frutas como produtos com <i>design</i> sofisticados.

Fonte: Tidd e Bessant (2015).

Conclui-se que a inovação pode ocorrer até em ambientes não estruturados e às vezes pode ser imperceptível, entretanto, deve-se buscar o alinhamento das estratégias organizacionais para se alcançar a inovação desejada.

IV) Novos paradigmas conceituais sobre gestão urbana

As novas tecnologias determinam o avanço em diversas ciências, e no caso da gestão urbana não é diferente. Metodologias que ora eram consideradas ideais são suplantadas por

modelos que se apoiam em uma gama variada de informações para a construção de novos paradigmas.

Batty *et al* (2012) discorre que as tecnologias da informação e comunicação são aliadas na formação de *smart cities*, ou seja, cidades inteligentes, onde o que está em voga não é apenas a automatização de atividades de rotina de pessoas, sistemas de tráfego, prédios, mas formas de monitorar, compreender, analisar e planejar a cidade para melhorar a eficiência, equidade e qualidade de vida dos seus cidadãos em tempo real.

Ou seja, existe a possibilidade de criação de novas ferramentas para a gestão urbana, o que para os autores permitirão alcançar sete desafios: desenvolver uma nova compreensão dos problemas urbanos; maneiras eficazes e viáveis de coordenar tecnologias urbanas; modelos e métodos para usar dados urbanos em escalas espaciais e temporais; desenvolver novas tecnologias de comunicação e divulgação; desenvolver novas formas de governança e organização urbana; definição de problemas críticos relacionados a cidades, transporte e energia; e identificar riscos, incertezas e perigos na cidade inteligente (BATTY *et al*, 2012).

Trazendo esta abordagem para o contexto brasileiro, no ano de 2013 fundou-se a Rede de Cidades Humanas e Inteligentes (RCHI), com o objetivo que o foco do desenvolvimento não ficasse apenas na tecnologia, vindo a tornar-se a maior rede de cidade e pessoas. Já no ano de 2017 é fundado, pelos mesmos idealizadores do RCHI, o Instituto Brasileiro de Cidades Inteligentes, Humanas e Sustentáveis, adicionando o viés da economia criativa e da sustentabilidade, este instituto tem a finalidade de alavancar o desenvolvimento das cidades brasileiras (PORTO *et al*, 2020).

Batty (2021) afirma que o crescimento demográfico e a evolução contínua das cidades exigem uma nova abordagem e que está em construção uma nova ciência, baseada em: *big data* (termo sem tradução literal para o português, mas refere-se a uma grande quantidade de dados), modelagem urbana e teoria de redes. Esta nova ciência, é apresentada pelo autor em quatro aspectos, apresentados no Quadro 15 abaixo, com as suas descritivas.

Quadro 15 – Nova ciência de gestão urbana

Aspecto	Descritiva
Dinâmica de agregação	Focado em explicar as transições em cidades, a organização dos sistemas de cidades, sua população localizações e tamanho da cidade.
Formato e função	Que se concentra em explicar a estrutura dos sistemas da cidade, energia, informação, conectividade e redes.
Cidades de alta frequência	Com foco no reconhecimento da fina escala de mudança temporal em nossas cidades, e o surgimento do que são agora chamadas de cidades inteligentes.
Novas ferramentas e técnicas de planejamento	Com foco na solução e planejamento de questões usando e desenvolvendo esta ciência.

Fonte: Batty (2021).

Sobre dinâmica agregada, Batty (2021) discorre que a evolução populacional é uma exponencial, ao considerarmos a evolução de 10.000 anos atrás para os dias de hoje. Entretanto este crescimento está em desaceleração e as métricas das cidades direcionam, não para um crescimento das cidades gigantescas, mas um maior número de grandes cidades.

Quanto à forma e função, Batty (2021), baseando-se na cidade de Londres, verifica que é difícil de reconhecer a fronteira urbana da cidade, o que dificulta a distribuição do seu tamanho. Para o autor, a definição da cidade, em vista do seu aglomerado urbano é difícil de ser definido, e devido a essa conectividade, deve-se valer da teoria da percolação e extrair as ligações mais longas e particionar a rede em aglomerados. Essa mesma metodologia pode ser utilizada para se isolar um bairro.

O aspecto de cidade de alta frequência relaciona o termo *big data* na porção urbana, sobre o que Batty (2021) afirma que, devido ao avanço tecnológico, milhões de dados são gerados em tempo real. O autor exemplifica a utilização destes dados no sistema de transporte urbano em Londres e conclui que dados de trânsito em sistemas fixos são talvez os mais fáceis de explorar. Sobre essa dinâmica de dados, Batty (2013) entende que lidam com movimento e transporte, alguns fluxos de energia e serviços públicos e, com o tempo, podem se estender aos dados espaciais do mercado financeiro – mercados imobiliários e dados de pontos de vendas relativos a outros tipos de consumo, entretanto, deve-se ter cuidado para que esses dados não sejam espúrios.

A novas ferramentas e técnicas de planejamento apontam para que esta nova ciência possa formular modelos, que ao contrário dos modelos de quarenta anos atrás, desenvolvidos de improvisação e para mega regiões; possa compreender que o entendimento é limitado, como na definição das cidades; que pense o que pode ou não generalizar; e que injete um grau de criticidade (BATTY, 2021).

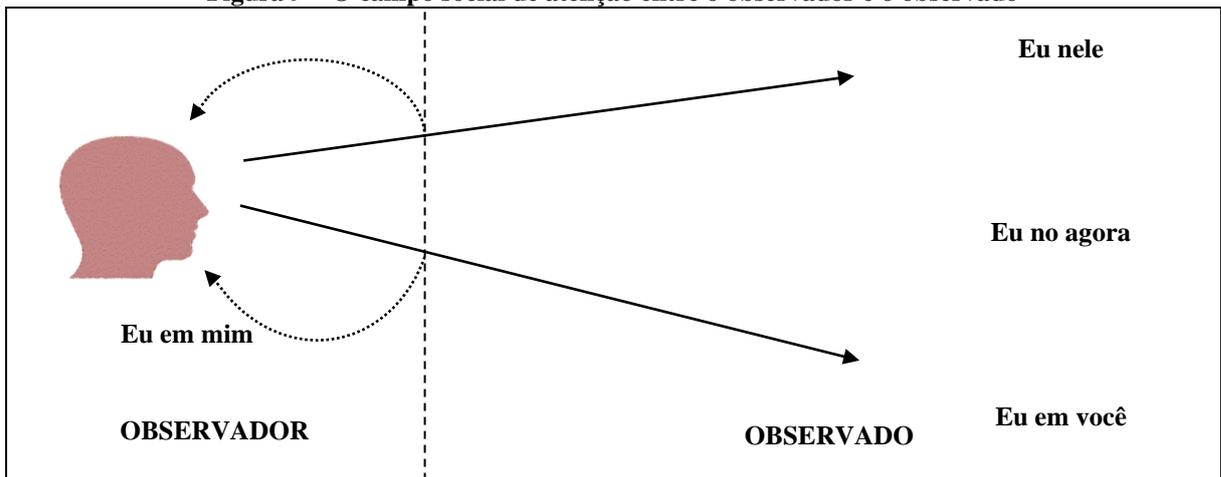
2.3.2 Concepções a partir da Teoria U, da liderança e do futuro emergente

Outra abordagem necessária para a evolução e conclusão do estudo é sobre a Teoria U, que permite que gestores privados ou públicos possam liderar pela percepção e realização do futuro emergente. Scharmer (2019) afirma que é possível realizar o processo de mudança organizacional ao desapegar dos conceitos existentes e olhar para si, realizar uma reflexão e conexão com o futuro, clarificar os objetivos, torná-los protótipos e por fim realizá-los. Para o autor, o principal aprendizado não está em olhar para trás e sim para o futuro. Este conceito do

U, nasceu de anos de trabalhos do autor sobre mudança organizacional e aprendizagem, além de obras escritas anteriormente.

Scharmer (2019) aponta para a mudança na estrutura de um campo social de atenção entre o observador e o observado que é: eu em mim, o que percebo com base no meu modo habitual de ver e pensar; eu nele, o que eu percebo com sentidos e mente aberta; eu em você, aquilo que me sintonizo e sinto com meu coração aberto; e eu no agora, o que entendo da fonte ou do fundo do meu ser. Esta reflexão tem por objetivo relacionar as dimensões do campo social visíveis (o que dizemos, vemos e fazemos) com as invisíveis (em que as nossas fontes de atenção e intenção residem e em que operam), estando ligadas por estas estruturas de campo de atenção. A Figura 9 apresenta uma ilustração acerca do campo social entre o observador e o observado e o Quadro 16 a sua descritiva.

Figura 9 – O campo social de atenção entre o observador e o observado



Fonte: Scharmer (2019).

Quadro 16 – O campo de atenção entre o observador e o observado

Linhas de Campo	Descritiva
Eu em mim	O que percebo com base no meu modo habitual de ver e pensar. São ações realizadas por paradigmas formados por meio de reconfigurações já formadas.
Eu nele	O que percebo com meus sentidos e mente abertos. Ações focadas no objeto, ações factuais, há a alternância entre atender a sua voz interior e os dados a sua frente.
Eu em você	Aquilo com que me sintonizo e sinto com meu coração aberto. Ações empáticas deslocam a percepção, que se move para outra pessoa ou sistema vivo.
Eu no agora	O que entendo da fonte e ou do fundo do meu ser, isto é, de participar com minha vontade aberta.

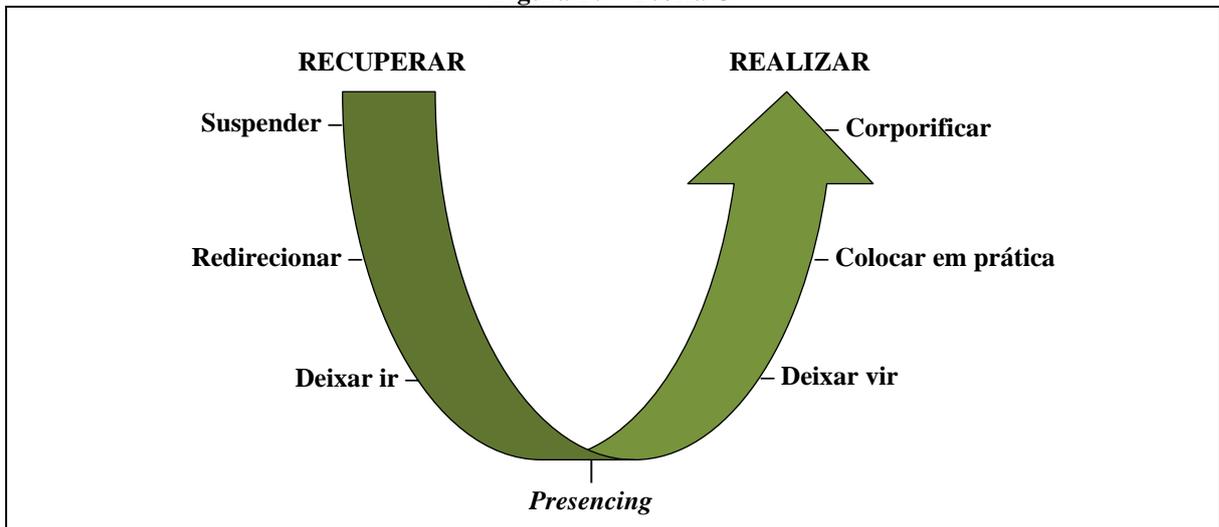
Fonte: Scharmer (2019).

O autor ainda afirma que toda ação de uma pessoa, grupo, líder, organização ou comunidade pode colocar em prática a partir desses quatro modos de observação. Eles são as fontes de do relacionamento de como eu vejo desse modo, portanto isso emerge desse outro

modo. Entretanto existe o que o autor chama de ponto cego, lugar de nossa visão que normalmente não vemos, sendo o lugar interior ou a fonte a partir da qual as pessoas agem em seu nível mais alto possível, ou o oposto.

Este dualismo de percepção e ação leva ao questionamento de não só como os líderes fazem e como fazem, mas qual é o seu lugar interior fonte e a qualidade de sua atenção. Baseado nestes preceitos, Scharmer (2019) constrói a Teoria U, que busca a mudança a partir do eu interior, buscando uma reflexão cíclica pra a criação de protótipos e atuação prática, percorrendo, por meio de aprendizagem, um caminho de desafios, culminando com modelos e ações inovadoras. A Figura 10 apresenta uma visão esquematizada desta teoria e Quadro 17 a sua descritiva.

Figura 10 – Teoria U



Fonte: Scharmer (2019).

Quadro 17 – Teoria U

Ponto de inflexão	Descritiva
Suspende	Suspensão dos modelos habituais, deixar de julgar e ver com novos olhos.
Redirecionar	Redirecionar a atenção do “exterior” para o “interior”, voltar a atenção para a fonte do processo mental e não no objeto, cocriando-o coletivamente.
Deixar ir	Desapegar de modelos tradicionais e contemplar o que está por emergir, deixar de lado velhas identidades e intenções permitindo que algo novo surja em alguma futura identidade e futuro emergente.
Presencing	Combinação do sentir e da presença, conectando-se com a força mais profunda do seu "Eu" e de sua vontade, da qual o campo do futuro começa a surgir.
Deixar vir	Início do caminho ascendente. Redirecionamento da visão interior para a ação exterior.
Colocar em prática	Comprometer-se com o futuro que quer emergir, colocar em prática o novo.
Corporificar	O limiar da suspensão de hábitos e rotinas (em seu caminho descendente) transforma-se no limiar da institucionalização por meio da corporificação do novo em ações, infraestrutura e práticas (em seu caminho ascendente).

Fonte: Scharmer (2019).

Para Scharmer (2019), a mudança no campo de atenção, o que favorecerá a solução de problemas sem repetir os padrões (falhos) do passado, depende do conhecimento dos níveis de resposta à mudança, o que para o autor, essa é a parte difícil no contexto de grupos e organizações. Tem-se então quatro níveis de respostas à mudança, o nível 1 baseia-se na reação e resposta baseada em hábitos e rotinas existentes. O nível 2 é reprojeter, mudando a estrutura e o processo subjacente. O nível 3 reconsidera e muda o padrão subjacente de pensamento, já o nível 4 é aprender com o futuro à medida que ele se manifesta, é a fonte de criatividade e intenção, onde ocorre o *presencing*.

Para percorrer os níveis de campo de atenção, Scharmer (2019) afirma que é necessária uma nova tecnologia social baseada em três instrumentos: a mente aberta, ver com novos olhos, lidando com a realidade a nossa volta, baseado em nossa inteligência intelectual; o coração aberto, compartilhando os sentimentos com os outros, ser empático, baseado em nossa inteligência emocional; e a vontade aberta, acessar o nosso verdadeiro eu, o verdadeiro objetivo, baseado em nossa intenção.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A partir de um problema comum na sociedade, os vazios urbanos, optou-se por estudar a aplicação dos instrumentos legais envolvidos nesta temática e propor possíveis soluções. Assim, com uma concepção pragmática, que surge mais das ações, das situações e das consequências do que das condições antecedentes (CRESWELL, 2010), buscou-se, por meio de dados quantitativos e qualitativos, com uma abordagem sequencial aplicada, compreender o problema apresentado e propor uma intervenção para inovação na gestão urbana local.

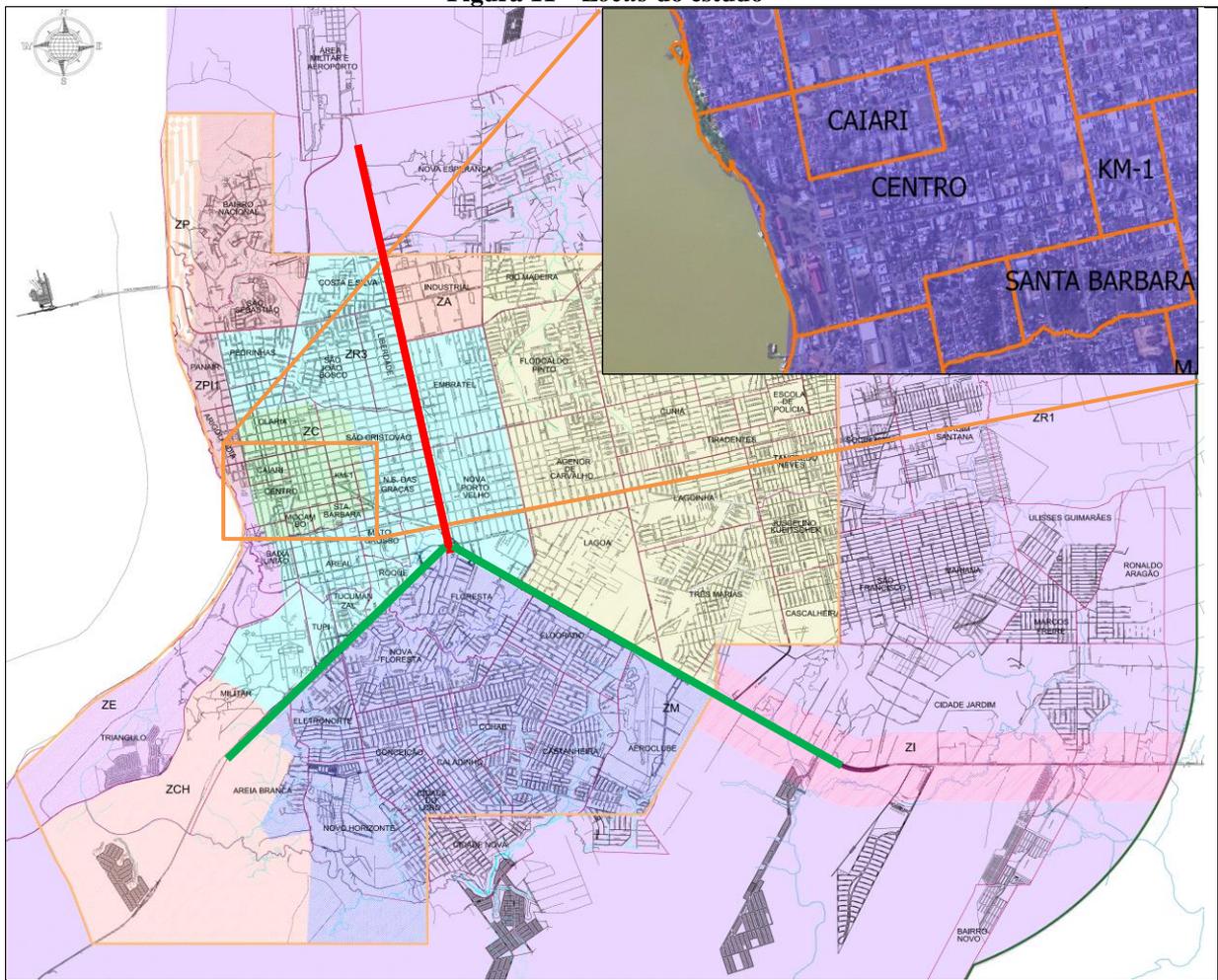
Esta tipologia de pesquisa, tratou tanto da metodologia de coleta de dados quantitativos e qualitativos, ou seja, na combinação do método, quanto de suas concepções filosóficas e orientações para a condução da pesquisa. Creswell e Clark (2013) sugerem ao pesquisador a coleta e análise de modo persuasivos e rigoroso dos dados, misturando-os concomitantemente, combinando-os ou misturando-os de modo sequencial, um construindo o outro ou incorporando um no outro, com prioridade a uma ou a ambas as formas de dados. Estes procedimentos podem ser usados em um único estudo ou em múltiplas fases de um programa.

Segundo os autores, o pesquisador estrutura esses procedimentos conforme suas visões filosóficas de mundo e lentes teóricas, além de combinar os procedimentos que darão direção ao plano de condução do estudo.

3.1 Quanto ao objeto de estudo e do seu *locus* investigativo

Como objeto de estudo teve-se a gestão de vazios urbanos no município de Porto Velho, em particular no recorte espacial do bairro Centro. Este local foi escolhido por ser a região de fundação da cidade, que se expandiu à margem do Rio Madeira, além de abrigar a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, importante marco, que acrescenta relevância histórica da região. Geograficamente a cidade de Porto Velho está à margem direita do Rio Madeira, tendo no extremo norte o Aeroporto Internacional Governador Jorge Teixeira, além de ser cortada pela BR 364, em verde no mapa e pela Avenida Governador Jorge Teixeira, em vermelho, sendo esta avenida em sua maior parte a BR 319, que liga a cidade de Porto Velho-RO à Manaus-AM. A Figura 11 apresenta a região objeto do estudo.

Figura 11 – Locus do estudo



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Velho, disponível em: <https://sempog.portovelho.ro.gov.br/artigo/19844/mapas-municipais>, acesso em 26/01/2021.

Outro aspecto desta região é que as áreas mais baixas e próximas ao Rio Madeira, sofreram fortes impactos em decorrência da cheia histórica em 2014, em particular, os galpões da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, que foram muito afetados. Levantamento em CENSIPAM (2014) aponta o dia 30 de março de 2014 com a cota máxima de 19,74 m, ante uma cota média de 15 m.

Também se destacam nesta região a quantidade de prédios históricos, a concentração comercial, com o comércio variado, sendo esse um polo de compras local; o elevado número de agências bancárias e, também, a especulação imobiliária. Ademais, existem alguns órgãos públicos nos três níveis de governos, tanto municipal, estadual, como federal, dentro das três esferas de poder, como Secretarias Municipais, Complexos da Polícia Civil do Estado de Rondônia e Delegacia da Receita Federal, o que impõe ainda mais relevância ao bairro.

3.2 Quanto ao método aplicado nesta investigação

Para a consecução desta tarefa, foi aplicado o Método de Análise de Conteúdo, de natureza mista. Esta decisão decorreu do significado intervencionista dessa investigação, e o seus viés indutivo, partindo de teorias para a análise e interpretação dos dados de caráter descritivo, interpretativo, analítico e crítico.

A natureza mista se justificou pela necessidade de, por meio de dados quantitativos, fazer um levantamento das áreas consideradas como vazios urbanos no recorte espacial que fora analisado, e, a partir destes dados, buscou-se a compreensão qualitativa dos problemas de ordem econômica e social que porventura possam ter sido apresentados. Creswell e Clark (2013) discorrem que uma situação típica de uso de métodos mistos é quando resultados quantitativos requerem uma explicação sobre o que eles são.

3.2.1 Procedimentos

Em virtude das restrições impostas pela pandemia do vírus COVID 19, não foi explorado de modo presencial a captação de dados que interagissem com pessoas. Assim, foi adotado primeiramente, como método utilizado para o alcance dos objetivos, um levantamento das legislações afetas ao município de Porto Velho que tratam da temática de gestão urbana e vazios urbanos, para tanto, foram pesquisados nas plataformas públicas digitais os instrumentos de gestão urbana municipal, o que há de previsão na gestão de áreas consideradas como vazios urbanos e como é a relação entre a previsão legal da função social da cidade e esta gestão.

Seguidamente, foram identificados os locais considerados como vazios urbanos no *locus* de estudo, o bairro Centro, na cidade de Porto Velho. Para a realização desta atividade, foi feito um levantamento fotográfico pelo autor, percorrendo toda a extensão do bairro, também foram utilizadas imagens de satélite disponíveis em plataformas públicas digitais, além de estudos em outras obras científicas e levantamentos já realizados pela Prefeitura Municipal na construção dos Planos Diretores anteriores e do atual, aprovado em 2021.

Para o alcance dos objetivos propostos, os procedimentos técnicos utilizados foram o de análise de conteúdo e a análise documental. Como análise de conteúdo, Lakatos e Marconi (2017) consideram como a técnica de observação direta extensiva, permitindo a descrição sistemática, objetiva e quantitativa do conteúdo da comunicação. Bardin (2016) vai além e descreve a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas que visa obter indicadores

quantificáveis ou não, para tanto, procedimentos sistemáticos e objetivos descrevem o conteúdo das mensagens.

Por outro lado, a análise documental, conforme a autora, decorre da supressão da função inferência, limitando-se assim, a uma análise categorial ou temática. O que Guimarães (2009) afirma ser um conjunto sistemático e sequencial de procedimentos que possam ser explicitados por uma operação de decomposição (análise) e representação do conteúdo informacional dos documentos.

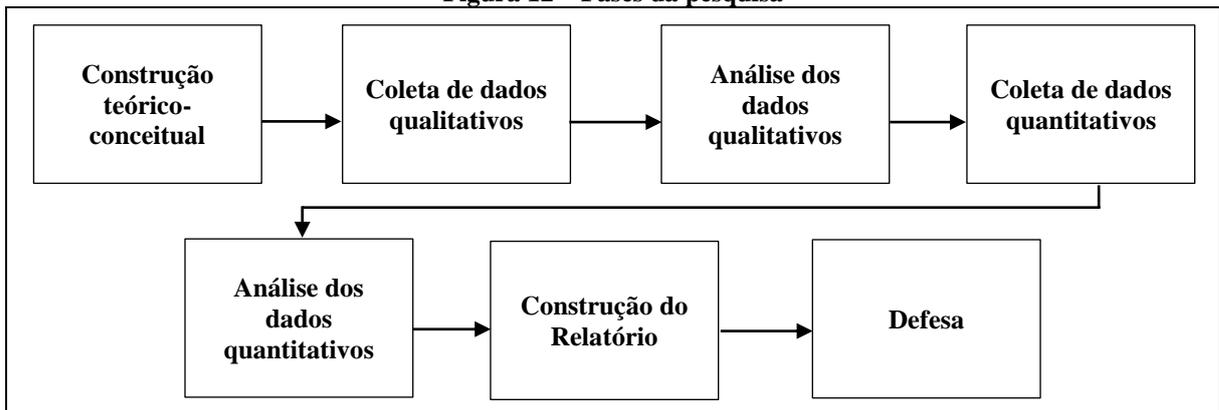
Ao final, de posse do conteúdo da análise das informações, propõem-se uma cartilha com sugestões de ações para mitigar os problemas encontrados na gestão de áreas consideradas como vazios urbanos.

3.2.2 Etapas ou fases e procedimentos aplicados nessa pesquisa realizada

Em uma primeira fase, conforme tratado anteriormente, não ocorreu interações com atores envolvidos na gestão de vazios urbanos, visto que o pesquisador realizou um levantamento em sítios eletrônicos. Na fase subsequente, também não se teve a necessidade de interações por parte do pesquisador, sendo um levantamento fotográfico no *locus* do estudo, no qual os dados foram categorizados como lotes não-ocupados ou desocupados, lotes vagos; ou como edificações não-ocupadas ou desafetadas, sem uso. Entretanto, o solo considerado como subutilizado não foi objeto deste levantamento.

Por fim, os dados qualitativos foram efetivamente coletados por meio de observações, apanhados em documentos, tratamento de imagens, além de coleta de dados a partir de sítios eletrônicos. Os dados foram registrados por meio de notas de campo, formulários de pesquisa e protocolos observacionais, devidamente gerados em arquivos digitais e armazenados em ambiente computacional e virtual, vinculado ao endereço de *e-mail* do pesquisador. A Figura 12 apresenta as fases da pesquisa e o Quadro 18 as suas descritivas.

Figura 12 – Fases da pesquisa



Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Quadro 18 – Fases da pesquisa

Fase	Descritiva
Construção teórico-conceitual	Referencial de conceitos e preceitos que deram suporte à pesquisa na preparação da coleta de dados, as suas análises, aos resultados e discussões e às conclusões.
Coleta de dados qualitativos	Coleta de dados de documentos e observações.
Análise dos dados qualitativos	Comparativo dos dados coletados com a fundamentação teórico-conceitual.
Coleta de dados quantitativos	Fase de captura de dados quantitativos no trabalho de campo.
Análise dos dados quantitativos	Comparativo dos dados coletados com os dados disponíveis sobre o tema, com fundamentação teórico-conceitual.
Construção do Relatório	Concretização da pesquisa, crítica ao trabalho desenvolvido e ajustes necessários.
Defesa	Apresentação da pesquisa com os ajustes já realizados.

Fonte: elaborado pelo autor.

Considerando-se que no início desta pesquisa o mundo não passava por imposições de restrições de cunho social, de novos hábitos e de saúde, vislumbrou-se na criação do projeto a captação de dados primários por meio de coleta de dados com formulários aos respondentes, integrantes de órgãos que tratam da gestão de vazios urbanos, bem como entrevistas semiestruturadas com os gestores municipais que lidam com o tema da pesquisa.

Entretanto, como bem sabido por todos ou pela grande maioria das pessoas, no início do ano de 2020 o mundo, e em particular o Brasil foram assombrados pela COVID-19 – *Coronavirus Disease* (Doença do Coronavírus), o que fez com que novas maneiras de pensar e agir surgissem. Assim, o pesquisador foi impelido ao distanciamento social e optar para a coleta de dados indiretos disponíveis em domínios públicos, por meio da rede mundial de computadores, buscando a coleta de dados de informações disponíveis em portais eletrônicos, levantamento em instrumentos de gestão e legislações federais, estaduais e municipais, revisão da literatura científica em trabalhos que abordassem o tema, bem como a captação e análise de dados visuais de observações e consulta documental.

3.2.3 Quanto à análise instrumental praticado em Jürgen Habermas

Para compreensão dos dados levantados, entendimento do cenário apresentado na pesquisa de campo e aplicação das teorias que embasam essa pesquisa, mister se faz o entendimento da teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas. Miranda (2021) apresenta Habermas como membro da segunda Escola de Frankfurt, que reconstrói o ideal de modernidade, contraponto Descartes ao remover o sujeito isolado com a relação sujeito-objeto, na construção do conhecimento, algo cartesiano, para uma relação em sociedade, com outros sujeitos, propondo a razão comunicativa.

Por este viés, as análises aqui inferidas seguiram as proposições de Habermas, nas quais levantamento em Siebeneichler (2018) permite elucidar os três conceitos-chaves, o agir comunicativo; a razão comunicativa, validando o agir; e o mundo da vida, permitindo aos participantes um horizonte de interpretações do mundo. Estes pressupostos permitem a construção de novos paradigmas, o da linguagem (diálogo) e o da interpretação (hermenêutica), na tentativa de extrapolar a linha cognitiva do sujeito com o mundo objetivo, o que aos olhos de Habermas, a filosofia ainda não conseguiu criar um conceito mais amplo que abrangesse a relação como mundo social e subjetivo.

Neste sentido, Siebeneichler (2018) afirma que a temática habermasiana levou o filósofo a tomar duas decisões: a primeira a adoção de um dualismo metódico, distintos e complementares, entre a filosofia e a ciência, sendo uma perspectiva de um observador especialista na ciência com critérios objetivos das observações e um intérprete hermenêutico, que o próprio observador se transforma, visto ser necessário compreender, pela linguagem e símbolos, baseados na intersubjetividade. Em sua segunda decisão, Habermas foca na racionalidade das ações do sujeito e a racionalização da sociedade em geral.

Assim, o entendimento buscou uma análise crítica de cada dado compilado, quer seja nos sítios eletrônicos, fonte de dados secundários, quer seja na pesquisa de campo, na busca de dados primários, principalmente pelo dualismo de o pesquisador fazer parte da análise do objeto, com suas perspectivas subjetivas.

4 ESTUDO DA APLICAÇÃO DOS CONCEITOS DE INOVAÇÃO NA GESTÃO DO VAZIO URBANO MUNICIPAL PORTOVELHENSE

Este estudo tem base na operação da Teoria U, e abordou a situação encontrada no *locus* do estudo, bem como realizou uma análise dos entes municipais envolvidos direta ou indiretamente com a temática vazios urbanos, e por fim, aponta proposta de inovação na gestão urbana.

Primeiramente foi levantado sobre a formação do município de Porto Velho em seu contexto regional, bem como a sua caracterização política. Partindo destes pressupostos, buscou-se as legislações que norteiam a gestão de locais considerados vazios urbanos e seus apontamentos para a função social da cidade. Seguiu-se então para o resultado da pesquisa *in loco* no bairro Centro da cidade de Porto Velho. Nesta etapa foram confrontados os aspectos teóricos com a prática no *locus* do estudo, o apontamento identificou 35 locais com características consideradas como vazios urbanos.

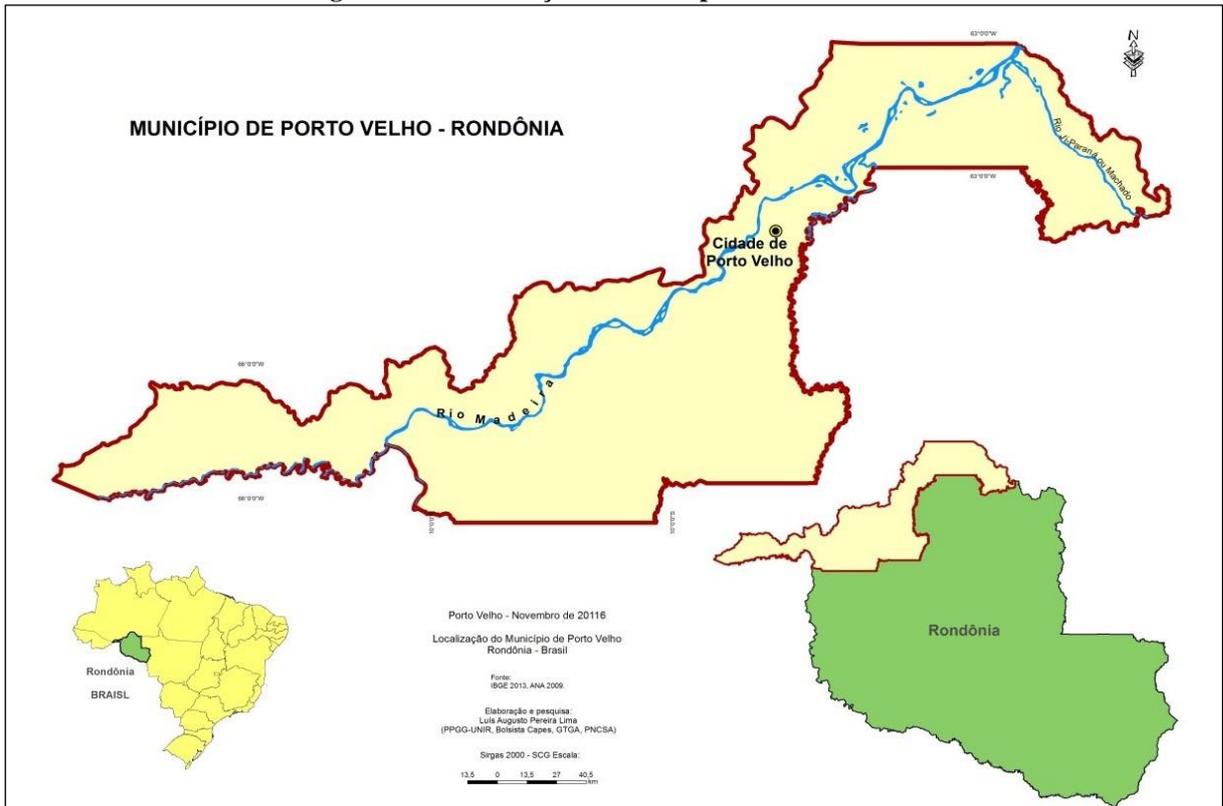
Por fim, com os dados e informações coletadas apresenta-se uma cartilha para uma gestão de locais considerados como vazios urbanos que possa gerar inovação para o município e agregue valor à sociedade como possibilidade de beneficiamento social.

Levantamento bibliográfico em Oliveira (2005), aponta que o surgimento da Vila de Porto Velho possui o marco temporal no ano de 1907, com o início dos preparativos para a construção da Estrada de Ferro Madeira Mamoré, entretanto anteriormente, por volta de 1728, é fundada a aldeia de Santo Antônio, localizada à margem direita do Rio Madeira na primeira de suas cachoeiras, a de Santo Antônio.

Esse evento da construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré foi motivado pela necessidade de vencer o trecho encachoeirado dos vales dos Rios Madeira e Mamoré, após a Bolívia ter sua independência do Peru e perder o acesso ao Oceano Pacífico. Outro fator determinante foi a Guerra do Paraguai, quando o Brasil ficou impedido de trafegar pela Bacia do Prata, surgindo a necessidade de novas rotas de tráfego.

No mapa a seguir, Figura 13, está o posicionamento do município de Porto Velho para que sirva de reflexão sobre a sua localização. Primeiramente, na menor imagem, a posição do Estado de Rondônia em relação ao Brasil, seguindo pela imagem do Município de Porto Velho em relação ao estado e por fim os contornos geográficos do município.

Figura 13 – Localização do município de Porto Velho



Fonte: Lima e Michalski (2016).

Como se vê na figura anterior, Porto Velho possui a característica de ser um dos maiores municípios em extensão territorial, além de fazer divisa com outros estados, o Amazonas e o Acre, e fronteira com outro país, a Bolívia. Além disso, forma com o município vizinho de Candeias do Jamari, a Região Metropolitana de Porto Velho, instituída por meio da Lei nº 3654, de 9 de novembro de 2015. O município é constituído de doze distritos: Porto Velho, Abunã, Calama, Demarcação, Extrema, Fortaleza do Abunã, Jaci-Paraná, Nazaré, Nova Califórnia, Mutum-Paraná, São Carlos e Vista Alegre do Abunã.

Continuando estudo em Oliveira (2005), consta que a estrada de ferro ligaria inicialmente a localidade de Santo Antônio à Guajará-Mirim, ao longo de 300 km. Após sucessivos fracassos, iniciados em 1872, com o advento da assinatura do Tratado de Petrópolis, entre Brasil e Bolívia, onde o estado do Acre fora anexado ao território brasileiro, a construção da ferrovia entrou em pauta novamente, iniciando-se em 1907 a sua construção.

Fonseca e Teixeira (2003) expõem que o Povoado de Santo Antônio até foi elevado a condição de Vila, entretanto, como a empresa construtora Madeira-Mamoré Railway Company estabeleceu o ponto de início da ferrovia 7 km rio abaixo, um novo povoado se formou e o movimento de carga e descarga migrou para este local. Oliveira (2005) discorre que a ferrovia foi iniciada em 1907 e concluída em 1912, com aproximadamente 360 km e que 21.817

operários, de diversas nacionalidades, trabalharam na sua construção. Este foi o ponto de partida pra a criação da cidade de Porto Velho, no então estado do Amazonas, já o seu nome tem origens, conforme Catanhede (1950, apud BARCELOS, 2015), à época da Guerra do Paraguai, pela localidade ser conhecida como um Porto Velho dos Militares. A fundação da Vila de Porto Velho remete ao ano de 1913 e a criação do município 1914.

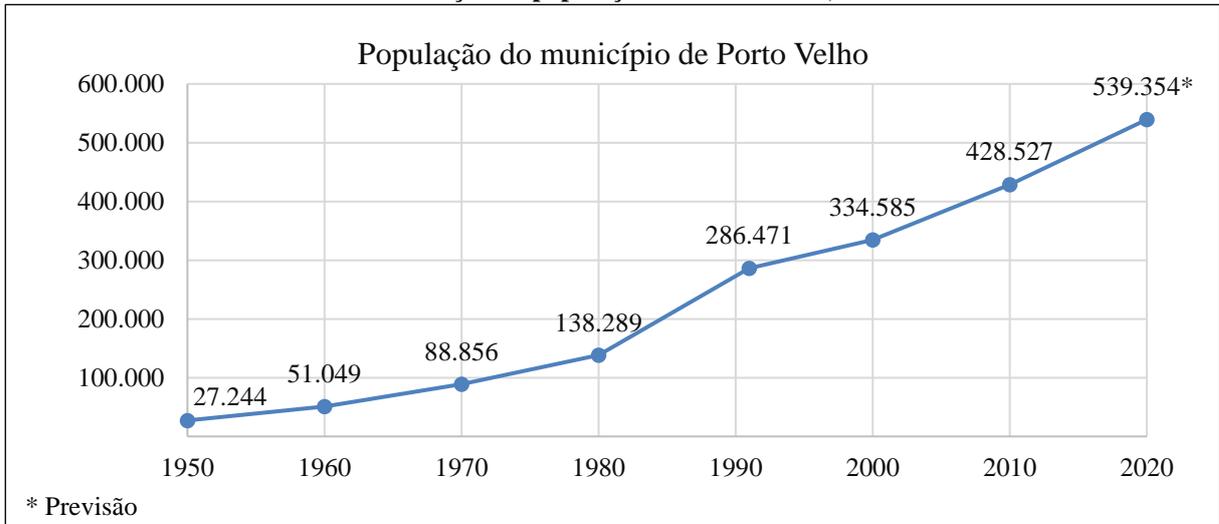
Varanda (2018) aponta que historicamente a cidade, após a sua fundação em 1914, pertencia ao Estado do Amazonas, posteriormente, com a criação do Território Federal de Rondônia, passa a ser a sua capital e em 1982, com a promulgação do Estado de Rondônia, mantém-se como capital deste novo ente da federação. Após este apanhado histórico segue o tratamento na conformidade dos objetivos propostos.

4.1 Caracterização da gestão local em face dos vazios urbanos, o seu contexto de ordenamento jurídico na função social da cidade

Este tópico apresenta a formação do município de Porto Velho em sua organização geográfica e política, seguindo-se por uma análise dos instrumentos de planejamento urbanos e legislações construídos ao longo do tempo para a cidade de Porto Velho, com fins de verificar o tratamento dado às funções sociais da cidade e aos vazios urbanos.

4.1.1 Aspectos da organização geográfica e política de Porto Velho

O município de Porto Velho completou cem anos em 2014, tendo uma população de 428.527 habitantes em 2010 (IBGE, 2010), vivendo em uma área territorial de 34.096,4 km². Como projeção, o IBGE aponta para o ano de 2020 o total de 539.354 habitantes. O Gráfico abaixo apresenta a evolução da população no período de 1950 até a previsão para o ano de 2020, já que a Pandemia de COVID-19 não permitiu a realização do censo previsto para aquele ano.

Gráfico 1 – Evolução da população de Porto Velho, 1950 – 2020

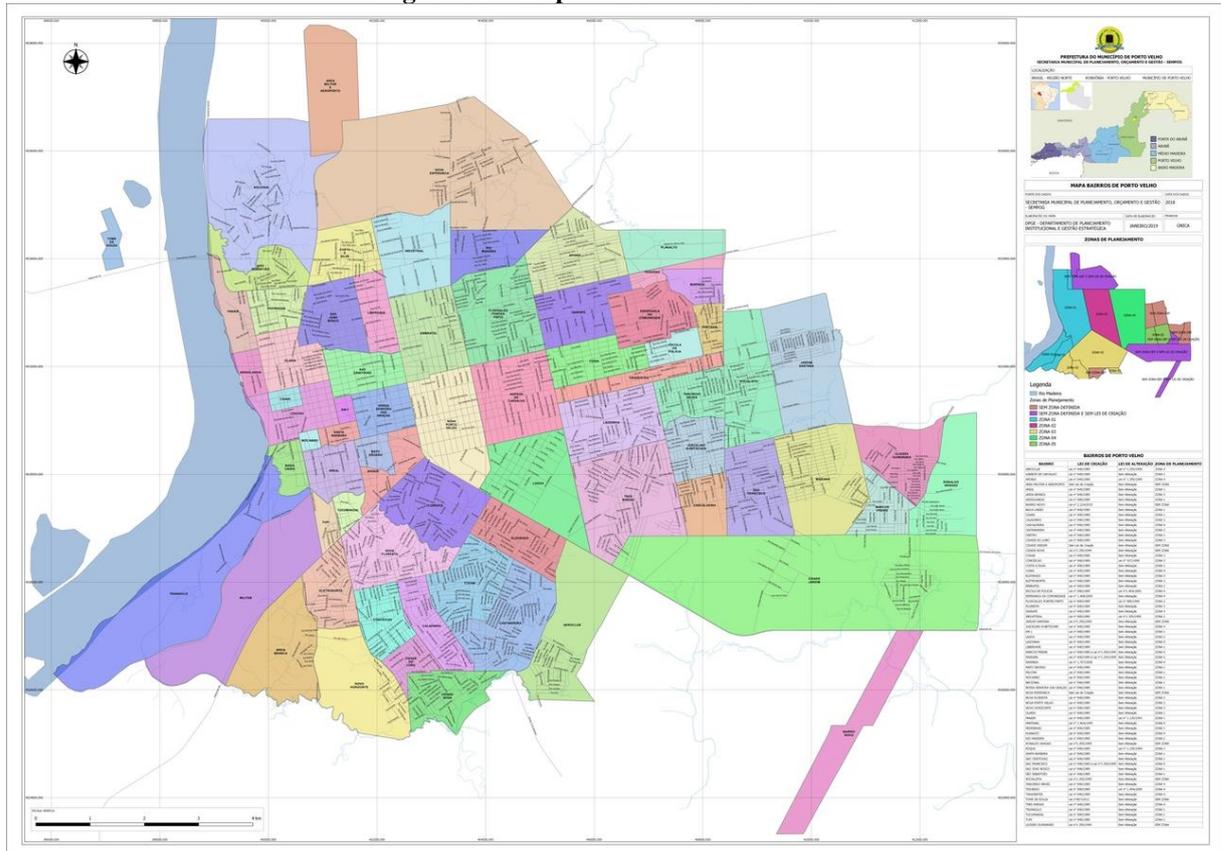
Fonte: IBGE 2010.

Percebe-se facilmente a grande evolução entre os anos de 1980 e 1990, que demarca o início do terceiro período de urbanização de Porto Velho, na visão de Nascimento (2009). Conforme a autora o primeiro período vai do século XVII até a década de 60 e é marcado pelos primeiros núcleos missionários, primeiro e segundo ciclo da borracha e pela criação de colônias agrícolas pelo Governo Federal para conter o êxodo rural pelo fim do segundo ciclo da borracha. A este ciclo a autora denominou de Porto Velho extrativista.

Ainda, segundo Nascimento (2009), o segundo ciclo, Porto Velho dos projetos de colonização, começa no final da década de 1960 e vai ao início da década de 1980, e é influenciado principalmente pelas significativas mudanças em seu espaço urbano, decorrente da atividade agrícola de projetos de colonização do INCRA em sua área periurbana, da concentração dos serviços públicos e a pujante criação de serviços privados, atraídos pela necessidade de novos serviços.

Já o último período, que apresenta uma maior taxa de crescimento populacional, Nascimento (2009) destaca que a exploração de ouro no início dos anos de 1980, as ações governamentais de combate a problemas sociais e ambientais oriundos da ocupação agrícola e a emancipação do Território Federal de Rondônia em 1991 contribuíram para este crescimento da expansão urbana. Mais recente, no início dos anos 2000, Porto Velho recebeu duas importantes obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), as usinas de Santo Antônio, na área urbana da cidade, e Jirau, distante 120 km da cidade, ambas instaladas no Rio Madeira. A Figura 14 apresenta o Distrito Sede de Porto Velho com os seus bairros.

Figura 14 – Mapa bairros de Porto Velho



Conforme visualizado neste mapa, pode ser observado que não há expansão urbana à margem esquerda do Rio Madeira, sendo este fator um item de constante debate entre o município e a sociedade portovelhense.

4.1.2 Aspectos do ordenamento jurídico nas questões relativas à constituição do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana de Porto Velho

Tratar sobre o ordenamento jurídico na função social do município de Porto Velho requer a prévia adequação sobre as questões relativas à propriedade predial e territorial urbanístico da municipalidade. A inexistência deste perfilamento não apenas gera incompatibilidade no gerenciamento da cidade como ainda resulta na falta de orientação quanto à aplicação dos impostos recolhidos em benefício da capital portovelhense.

Busca realizada no site da Prefeitura Municipal de Porto Velho permitiu significativo informe sobre o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana; este tributo está regulamentado pelo Código Tributário Municipal (CTM), Lei Complementar nº 199, de 21 de

dezembro de 2004. Para a sua aplicação, o imóvel deve estar na zona urbana, entendendo-se como zona urbana a área que contenha ao menos dois dos eventos seguintes, a saber, que sejam construídos ou mantidos pelo Poder Público, obras como a edificação de meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; e escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 km do imóvel considerado. Como fato gerador está a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel.

A Base de Cálculo para aplicação do IPTU, em estudo, no seu artigo 11 do CTM, são os percentuais estabelecidos no Quadro 19 abaixo, onde constam as respectivas alíquotas.

Quadro 19 – Alíquotas do IPTU em Porto Velho

Alíquota	Característica do imóvel
0,5%	Imóveis edificados, ou seja, aqueles já construídos.
1%	Imóveis não edificados, possuindo muro e calçada.
1,75%	Imóveis não edificados, possuindo muro ou calçada.
2,5% a 10%	Imóveis não edificados que não possuam, em conjunto, muro e calçada, será aplicada a alíquota de 2,5% com a progressividade de 0,5% ao ano, até o limite de 10%.

Fonte: Porto Velho, 2004.

Nota-se que não é aplicada a progressividade em função do valor do imóvel tampouco em função de sua localização, conforme artigo 156 da CF/88. Conforme Lei Complementar nº 199, para cálculo do valor venal do imóvel são utilizadas metodologias que são baseadas em fatores de coeficiente de situação na quadra, de topografia e pedologia; no caso de terrenos; fatores de situação, posição, alinhamento, padrão de construção para as edificações e fatores de conservação para as edificações. Todos estes fatores são constituintes para o valor final do imóvel que terá a incidência percentual do imposto conforme valor por metro quadrado. O Quadro 20 apresenta os valores por metro quadrado conforme o tipo de imóvel.

Quadro 20 – Valores unitários por tipo de edificação

Tipo (Caracterização)	Valor (R\$/m²)
Casa	120,00
Apartamento	205,00
Loja	215,00
Sala comercial	200,00
Barraco/Favela	0,00
Galpão	80,00
Indústria	165,00
Telheiro	40,00
Posto de Gasolina	100,00
Arquitetura especial	180,00

Fonte: Porto Velho, 2004.

Leitura em Porto Velho (2004) apontou que os diversos coeficientes podem alterar o valor venal do imóvel conforme suas características e para efeito de cálculo do valor do imóvel edificado será o somatório do valor calculado para o terreno e do valor encontrado para a edificação. Para as obras paralisadas ou em andamento, as edificações condenadas ou em ruínas e as construções precárias e de natureza temporária não são consideradas como área construída. Assim, no ano de 2020, entre receitas do IPTU e receitas da dívida ativa, a prefeitura arrecadou mais de R\$ 30.616.000,00, conforme portal da transparência do governo municipal, já no ano de 2019 este valor foi na ordem de mais de R\$ 31.137.000,00. A Tabela 2 apresenta a síntese dos valores arrecadados nestes dois anos em valores não corrigidos.

Tabela 2 – Arrecadação IPTU nos anos de 2019 e 2020

Ano	IPTU	Receita da Dívida Ativa do IPTU	Total
2019	R\$ 21.610.443,77	R\$ 9.527.196,59	R\$ 31.137.640,36
2020	R\$ 22.118.166,07	R\$ 8.498.014,23	R\$ 30.616.180,30

Fonte: Portal da transparência. Disponível em <http://apps.portovelho.ro.gov.br/transparencia/home>, acesso em 29/05/2021.

Percebe-se aqui, do ano de 2019 para o ano de 2020, um pequeno aumento nos valores arrecadados com o IPTU e uma menor receita da dívida ativa, apesar de não possuir tratamento diferenciados aos contribuintes que possuem maior capacidade contributiva, além de ter a alíquota máxima de 10%, ao passo que a legislação permite um limite de 15% para o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Destaca-se que é o plano diretor que definirá os parâmetros para os imóveis subutilizado.

Comparativamente, os valores arrecadados pelo município de Porto Velho não chegam a ser expressivos, ao compararmos a arrecadação no exercício de 2019 com as cidades possuidoras de número de habitantes próximo ao de Porto Velho, conforme IBGE (2010), e com as demais capitais da região Norte. Porém, esta é uma informação bruta, visto haver variações no número de habitantes por residência, conforme apontado por IBGE (2010), além de fatores locais, como metodologias de construção das alíquotas, o número de imóveis regularizados e o seu valor econômico. Esta perspectiva é apontada nas Tabelas 3 e 4 abaixo.

Tabela 3 – Arrecadação do IPTU nas cidades entre 419.000 e 456.000 habitantes

Município	População censo 2010	Arrecadação IPTU ano base 2019 em Reais
Aparecida de Goiânia - GO	455.657	143.232.912,69
Caxias do Sul - RS	435.564	132.650.815,10
Porto Velho - RO	428.527	31.137.640,36
Florianópolis - SC	421.240	365.294.395,15
Santos - SP	419.400	581.231.210,62

Fonte: IBGE 2010 e portais da transparência de cada prefeitura municipal.

Pelo viés populacional, a arrecadação do município de Porto Velho possui um valor muito aquém dos municípios com população aproximada, chegando a ser menos de um décimo do valor arrecadado pela cidade de Florianópolis e menos de um quarto da arrecadação de Caxias do Sul no ano de 2019.

Tabela 4 – Arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano das capitais da região Norte

Município	População censo 2010	Arrecadação IPTU ano base 2019 em Reais
Manaus - AM	1.802.014	285.621.937,76
Belém - PA	1.393.399	213.014.472,02
Porto Velho - RO	428.527	31.137.640,36
Macapá	398.204	6.507.749,12
Rio Branco	336.038	32.878.809,71
Boa Vista	284.313	34.404.285,22
Palmas	228.332	3.983.184,56

Fonte: IBGE 2010 e portais da transparência de cada prefeitura municipal.

Considerando as capitais regionais, o município de Porto Velho possui apenas a quinta maior arrecadação para o ano de 2019, com arrecadação superior apenas a Macapá, capital do Amapá e Palmas, capital de Tocantins.

Estudo em Boyadjian (2018) permitiu visualizar em todas as capitais nacionais, de estados e do Distrito Federal, se há a progressividade de acordo com a CF/88, os critérios utilizados para formação das alíquotas e as alíquotas. O Quadro 21 a seguir apresenta a síntese destes dados referente às capitais da região Norte.

Quadro 21 – Síntese dos aspectos de formação do IPTU nas capitais da região Norte

(continua)

Capital	Progressividade com base na CF/88	Critério utilizado para alíquotas	Alíquotas
Belém	Sim	Imóvel residência, não residencial e terreno; valor venal	Residencial: 0,30% - de 16.045,01 até 36.244,00; 0,40% - de 36.244,01 até 96.757,00; 0,50% - de 96.757,01 até 157.077,00; 0,60% - acima de 155.077,01. Não residencial: 0,50% - até 40.000,00; 1,00% - de 40.000,01 até 120.000,00; 1,50% - de 120.000,01 até 200.000,00; 2,00% - acima de 200.000,01. Não residencial no distrito industrial: 0,50% - até 40.000,00; 1,00% - acima de 40.000,01. Não edificadas: 1,00% a 3,5% - conforme o valor venal do terreno
Boa Vista	Não	Imóvel edificado, industrial, demais e não edificados.	Edificados: 0,50% Edificados industriais: 0,50% Demais: 1,00% Não edificados: 2,50%

Quadro 21 – Síntese dos aspectos de formação do IPTU nas capitais da região Norte

(conclusão)

Capital	Progressividade com base na CF/88	Critério utilizado para alíquotas	Alíquotas
Macapá	Sim	Imóvel residência, não residencial e terreno; valor venal	Residencial: 0,00% - até 15.000,00; 0,65% - de 15.000,01 até 30.000,00; 0,70% - de 30.000,01 até 49.999,00; 0,80% - acima de 49.999,01. Não residencial: 0,00% - até 4.999,00; 0,75% - de 5.000,00 até 24.999,00; 0,80% - de 25.000,00 até 99.999,00; 0,85% - acima de 99.999,01. Não edificadas: 0,00% - até 5.000,00; 0,90% - de 5.000,01 até 50.000,00; 1,00% - de 50.001,00 até 100.000,00; 1,50% - acima de 100.000,01.
Manaus	Não	Imóvel edificado e não edificado; imóvel não residencial e infraestrutura.	Edificados: 0,90% Não edificados: 1,50% - dotado de muro e calçada; 2,00% - dotado de muro ou calçada; 3,00% - não dotado de muro e Não residências: 3,00% - área construída inferior a um nono da área do terreno.
Palmas	Sim	Imóvel residência, não residencial e terreno; localização	Residencial: Zona 1 - 0,50%; Zona 2 - 0,45%; Zona 3 - 0,30%; Zona 4 - 0,30%; Zona 5 - 0,25%. Não residencial: Zona 1 - 0,80%; Zona 2 - 0,70%; Zona 3 - 0,60%; Zona 4 - 0,50%; Zona 5 - 0,40%. Terreno: Zona 1 - 2,50%; Zona 2 - 2,25%; Zona 3 - 2,00%; Zona 4 - 1,75%; Zona 5 - 1,50%.
Porto Velho	Não	Imóvel edificado e não edificado; infraestrutura.	Edificados: 0,50%; Não edificados: 1,00% - possuindo muro e calçada; 1,75% - possuindo muro ou calçada; 2,50% - que não possuam em conjunto muro e calçada, com a progressividade de 0,5% ao ano até o limite de 10%
Rio Branco	Não	Imóvel predial e territorial Imóvel residencial e não residencial	Predial – 0,50% para os imóveis residenciais; 2,00% para os imóveis não residenciais. Territorial: 2%

Fonte: Boyadjian (2018).

Percebe-se que apenas as cidades de Belém, Macapá e Palmas aplicam a progressividade com base na CF/88, ou seja, possuem alíquotas progressivas em relação ao valor do imóvel, nos casos de Belém e Macapá; e alíquotas progressivas em relação a sua localização geográfica no município, evidenciado em Palmas.

4.1.3 Outros aspectos que implicam na função social da cidade e a gestão por meio de instrumentos urbanos

A promulgação do Estatuto da Cidade, ocorrida em 2011, foi considerada, neste estudo, como um marco temporal para a divisão da análise de gestões, visto ser este o principal norteador das ações de promoção da função social das cidades em detrimento aos vazios urbanos. Destarte, os instrumentos de gestão anteriores ao ano de 2011 somente foram analisados para uma compreensão da formação da cidade, seu adensamento populacional e o tratamento dado pelos entes públicos.

Estudo em Barcelos (2015) permitiu determinar como o primeiro instrumento urbano o Plano Diretor de Porto Velho de 1950, entretanto, conforme trata o autor, não foram encontrados elementos textuais que apresentassem propostas ou explicassem os diagnósticos realizados, visto serem encontrados apenas os desenhos de propostas e a existência de um mapa da cidade, que já apresentava a sua característica ortogonal, documentos estes confeccionados pelo engenheiro Petrônio Barcelos.

Já no ano de 1972, foi elaborado o Plano de Ação Imediata (PAI) que visava dar respostas ao desenvolvimento físico de Porto Velho e orientações nas soluções de problemas imediatos, no desenvolvimento de projetos detalhados e estudos setoriais e na elaboração de um plano diretor final. A sua elaboração esteve a cargo da Consultoria em Planejamento Ltda (CONSPLAN).

Levantamento em CONSPLAN (1972) apontou como característica da cidade de Porto Velho as funções de transporte, serviços governamentais e extração de matéria prima, como a base de sua economia. Em seu estudo, já se demonstrava o aumento populacional da capital do então Território de Rondônia, bem como a necessidade de se ajustar as legislações fiscais vigentes visando ao desenvolvimento da economia privada local.

Como funções sociais da cidade, CONSPLAN (1972) apresenta principalmente a visão urbanística, principal foco à época, e realiza uma projeção de quatro possíveis alternativas de expansão urbana. O Quadro 22, a seguir, apresenta uma síntese das tipologias de indicações face às funções sociais da cidade encontrada em CONSPLAN (1972).

Quadro 22 – Funções sociais da cidade (Plano de Ação Imediata 1972)

Função Social	Tipologia	Síntese indicativa
Urbanística	Habitação	- Toda construção futura deve respeitar o recuo e afastar-se das ruas. - Programa gradual de desfavelamento.
	Mobilidade	- Padrão urbano em xadrez, favorável para novas zonas, permitindo melhor circulação do ar. - Disciplinar e limitar o uso de automóveis no centro da cidade.
	Lazer	- Devido a outras necessidades básicas de maior demanda, deve-se realizar a preservação de locais para a instalação futura de área de recreação e paisagismo.
Cidadania	Educação	- Não estava dentro da esfera de ação, mas observa-se que há uma alta taxa de matrículas no primário e o problema principal seria a distribuição de equipamento educacional (salas vazias e falta de escolas).
	Saúde	- Não estava dentro da esfera de ação, mas observa-se que o clima e a falta de saneamento apropriado são os maiores problemas.
Gestão	Prestação de serviços	- Necessidade de substituição do terminal aéreo e estudos de viabilidade de permanência no local face a expansão urbana e da pista de pouso.
	Planejamento territorial, econômico e social	- Necessidade de padrões de drenagens cuidadosamente planejados e bem executados, para evitar enchentes e águas paradas. - Necessidade de criação de uma Zona Industrial para a mudança da fábrica de beneficiamento de borracha e eventualmente grande parte da atividade industrial.
	Sustentabilidade urbana	- Modificação do local do depósito de lixo.

Fonte: CONSPLAN (1972).

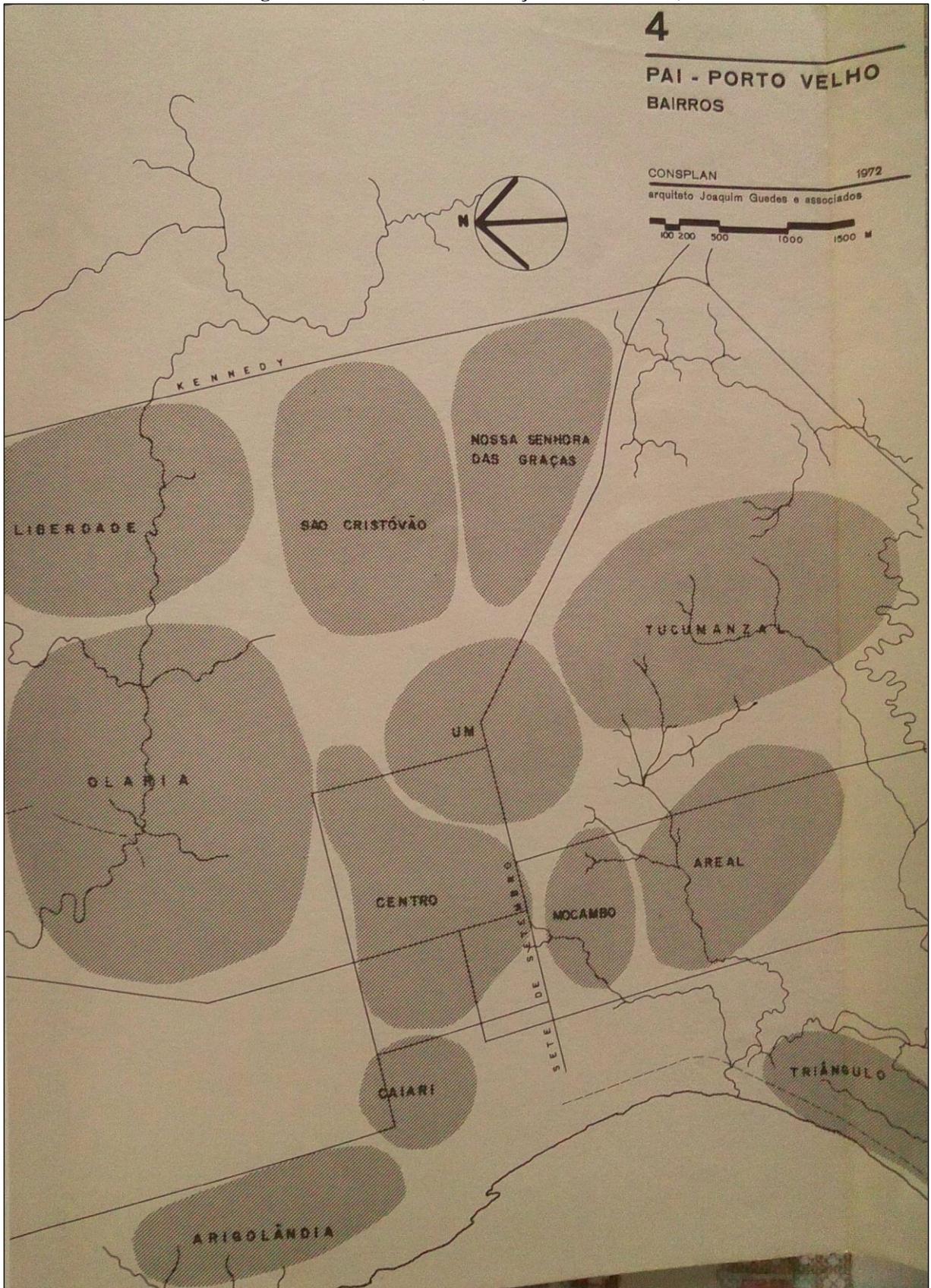
Quanto à expansão urbana, CONSPLAN (1972) aponta que devido ao fato de haver a concentração das atividades comerciais, governamentais, culturais de negócios, deve-se dar condições à zona central para que não se deteriore, ao invés, seja recuperada, tratando-a como um núcleo de ativação da vida urbana. Assim, o PAI de 1972 apresenta cinco alternativas de expansão urbana, que são evidenciadas no Quadro 23 a seguir.

Quadro 23 – Alternativas de expansão urbana para Porto Velho em 1972

Cenário/alternativa	Síntese da alternativa
Crescimento espontâneo, com mínimo de controle	Uma alternativa para análise, pois todo controle nunca é completo. Tendências de desenvolvimento em torno das vias principais e rodovias; urbanização tendendo a invadir a área do aeroporto; maior dispersão das atividades; tendência de preços baixos dos terrenos urbanos, devido ao grande número de espaços vazios e ao fracasso das atividades nocivas; e terrenos maiores destinados à futura atividade industrial se perderiam em detrimento às atividades de pequena escala. Objeto de postergação, visto a densidade muito baixa irá tornar muito altos os custos de infraestrutura e de trânsito.
Crescimento para o norte	Tendência natural, devido ao aeroporto estar nesta região, mas não será permitida até aquele ponto. Possui o empecilho dos igarapés e lagoa na região.
Crescimento para o sul	Limitado pelo 5º Batalhão de Engenharia de Construção e por igarapés.
Crescimento para o leste	Processo já iniciado, a presença da BR-364 e a área plana são estímulos, apesar da existência de depósito de lixo que deve ser removido para outro local e o potencial problema de águas estagnadas.
Crescimento de novos núcleos urbanos na margem esquerda do Rio Madeira	Impossibilidade de analisar a viabilidade, pois não há disponibilidade de dados relativos às características físicas da área.

Fonte: CONSPLAN (1972).

Figura 16 – Bairros (Plano de Ação Imediata 1972)



Fonte: CONSPLAN (1972).

Com todos estes elementos, percebe-se que o planejador esteve pautado em um diagnóstico para a fundamentação de construção de um documento de planejamento, o plano diretor, e que já apontava para possível criação de áreas como vazios urbanos. Neste sentido, CONSPLAN (1972) sugere que este planejamento seja aberto e flexível e deva adotar um modelo de estrutura que seja dinâmico, sendo capaz de ser ampliado e modificado continuamente.

O PAI de 1972 já afirmava que a urbe necessitava de um planejamento de ocupação da terra e a imposição de impostos territoriais para promover o máximo adensamento, dentro das restrições climáticas e físicas da região. Assim, mesmo muito antes dos instrumentos normativos de aplicação da função social da cidade, já se buscava a não proliferação de vazios urbanos por meio de planejamento e imposição tributária por parte do ente público.

Seguindo uma cronologia histórica, em 1978 foi apresentado o Plano Viário, confeccionado pelo escritório de Paulo Zimbres, arquiteto e urbanista. Levantamento em Barcelos (2015) permitiu elencar os objetivos específicos, que culminam nos objetivos principais de garantir alto grau de acessibilidade a todas as áreas da cidade; alto grau de eficiência no sistema de transporte coletivo; equilibrar os modos de circulação urbana; minimizar o impacto ao meio ambiente e assegurar condições de segurança aos pedestres. Os objetivos específicos são apontados no Quadro 24 como síntese de apontamento para a função social da cidade.

Quadro 24 – Funções sociais da cidade (Plano Viário 1978)

Função Social	Tipologia	Síntese indicativa
Urbanística	Mobilidade	- Deve haver planos específicos para a mobilidade, privilegiando os pedestres, bicicletas e transporte públicos. - O sistema viário deve ter distribuição igualitária em toda a cidade, dotando-a de sinalização, pontos de ônibus e abrigos adequados. - Criação de caminhos para o ciclista com conexões na malha viária eficientes, pavimentação adequada e sombreamento.
Cidadania	Segurança	- Pensar a cidade para o pedestre com calçadas adequadas, circulação segura, praças, enfim, uma cidade para as pessoas.
	Educação	- Modificar o pensamento atual acerca dos pedestres e dos veículos na cidade.
Gestão	Prestação de Serviços	- Proposta de localização da Rodoviária de Porto Velho.
	Planejamento territorial, econômico e social	- A intervenção na malha urbana deve ser acompanhada de projetos de redes de esgoto pluvial e sanitário, além de drenagem de igarapés - Estimular o preenchimento de vazios urbanos nas proximidades da BR 364 e BR 319 e Rio Madeira, pois são áreas melhor atendidas pela rede de infraestrutura urbana.
	Sustentabilidade urbana	- Destacar áreas de interesse ambiental, pensá-las individualmente, e dentro do sistema urbano. - Quanto ao paisagismo urbano, deve-se definir pavimentações e usos adequados a cada situação presente na cidade, introduzir espécies regionais e naturalmente adaptadas, tratar paisagisticamente os igarapés e implantar áreas de recreação e orientar a população no correto tratamento da vegetação.

Fonte: ZJ Arquitetura LTDA, 1978, p. 30 e 31 apud Barcelos, 2015, p. 67.

Por se tratar de um planejamento viário, suas ações apontam para a mobilidade urbana como principal temática, entretanto, mister se faz observar que há o objetivo em mitigar os vazios urbanos face ao atendimento das áreas pela infraestrutura já existente.

No ano de 1983, por meio do Ministério do Planejamento, é instituído o Projeto Especial para Cidades de Porte Médio (PCMP 1983), este plano, conforme Barcelos (2015), estaria a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de cada estado, no caso de Rondônia, esteve sob coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento, SEMPLAN/RO. Apesar de ser um órgão externo à prefeitura municipal, cabe a sua análise, visto ter a gestão urbana de Porto Velho como foco.

Assim, atendendo a política nacional, é finalizado no ano de 1984 os estudos e a conclusão do PCMP de Porto Velho. Levantamento em Barcelos (2015) demonstrou que o PCMP 1983 esteve voltado para retratar a cidade de Porto Velho, com sua caracterização urbanística e apresentação de um estudo do perfil econômico da cidade. O espaço urbano era caracterizado ainda pela sua formação e expansão da ocupação por empreendimentos particulares na Zona Leste e invasões na Zona Sul da capital do estado recém promulgado.

Desse modo, são evidenciadas algumas ações para o cumprimento da função social da cidade, o Quadro 25 apresenta o levantamento realizado em Barcelos (2015) com a função social da cidade, a tipologia e a síntese indicativa.

Quadro 25 – Funções sociais da cidade (Projeto Especial para Cidades de Porte Médio 1984)

Função Social	Tipologia	Síntese indicativa
Urbanística	Mobilidade	- Necessidade de construção de abrigos, diminuir a concentração de linhas da Av. Sete de Setembro, construção de abrigos e a necessidade de ampliação do atendimento, objetivando privilegiar o transporte público em relação ao particular.
Gestão	Planejamento territorial, econômico e social	- Grande parte da cidade, principalmente a Zona Leste é caracterizada por regiões com baixa declividade, logo necessitando de intervenções em drenagem antes de qualquer proposta de urbanizar. - Proposto o Projeto de Drenagem Urbana, utilizando os igarapés como destinação final. - Destaca-se a necessidade de maior adensamento da cidade em locais onde há oferta de infraestrutura. - A rede de distribuição de água, atende grande parte da cidade, porém, a rede de esgoto concentra-se no centro.

Fonte: Barcelos (2015).

Estudo em Barcelos (2015) concluiu que o Projeto Especial para Cidades de porte Médio esteve voltado principalmente para as áreas predominante pobres e o diagnóstico realizado pela equipe da Secretaria de Estado de Planejamento, em 1984, apontou as seguintes necessidades: pavimentação, esgoto, água, iluminação pública, legalização fundiária, drenagem, limpeza e abertura de ruas. Também se visualiza a preocupação em ocupar as áreas já possuidoras de infraestrutura.

Continuando a cronologia histórica, o primeiro documento nominado Plano Diretor foi apresentado em 1987, sendo elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, SEMPLA, e com orientação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM.

Consta em SEMPLA (1987) que o anteprojeto de lei do Plano Diretor teve como principal ponto de partida o seminário Porto Velho 2000 e que é um planejamento, por ser mais aberto e dinâmico. Esta lei definiria as normas para uso e ocupação do solo, daria segurança e melhores condições habitacionais à comunidade. Outro aspecto observado é que foi definido o tamanho do lote padrão de 300 m² para 360 m². O quadro 26 a seguir apresenta as funções sociais da cidade observadas no Plano Diretor de 1987.

Quadro 26 – Funções sociais da cidade (Plano Diretor 1987)

Função Social	Tipologia	Síntese indicativa
Urbanística	Habitação	- Edificações sem limites de altura na maior parte da cidade. - Novo tamanho padrão dos lotes, 360 m ² . - Melhorias de novas construções por um novo código de obras.
Gestão	Prestação de serviços	- Segurança de novas construções pela exigência e maiores detalhes no projeto de normas de segurança contra incêndio.
	Planejamento territorial, econômico e social	- Criação de zonas de uso e atividades. - Venda de lotes somente com ruas abertas, cascalhadas e com os lotes demarcados.
	Preservação do patrimônio cultural e natural	- Fixadas áreas para preservação do patrimônio cultural para manter a história da cidade.
	Sustentabilidade urbana	- Separação das áreas de proteção aos vales e igarapés, das áreas verdes e espaços livres de uso público destinados à municipalidade.

Fonte: SEMPLA (1987).

O Plano Diretor de 1987 esteve voltado principalmente para as questões de regulamentação de construções de novas moradias e novos loteamentos, e está constituído de três capítulos, o primeiro traz as disposições gerais, o segundo trata do parcelamento do solo urbano e o terceiro aborda o zoneamento de uso e ocupação do solo urbano.

Estudo em Barcelos (2015) indicou que após dois anos do Plano Diretor de 1987, em 1989, foi elaborado o Plano Viário Principal. Conforme o autor, este plano continha menos embasamento teórico que o plano de 1978, entretanto, apresentava pela primeira vez o fator tempo dentro do planejamento, que foi dividido em três fases. O plano propõe a alteração de hierarquia de vias, a drenagem urbana como um dos principais problemas encontrados, além de prever como urbanização complementar a construções de pontes, investimento em sinalização de vias e acréscimo de semáforos. Outro aspecto observado é que o objetivo do plano era subsidiar a obtenção de um empréstimo junto a um agente financeiro.

O Quadro 27 apresenta as funções sociais da cidade abordadas no Plano Viário Principal, de autoria da Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de Porto Velho, conforme apresentado por Barcelos (2015).

Quadro 27 – Funções sociais da cidade (Plano Viário Principal 1989)

Função Social	Tipologia	Síntese indicativa
Urbanística	Mobilidade	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar as vias de conexão com a Zona Leste. - São previstas alterações nas vias, como a construção de pontes na Avenida Costa e Silva e na Avenida Calama. para que possam transpor igarapés. - Investimentos em sinalização pública e a implementação de mais três semáforos. - Proposta contendo vias a serem criadas, pavimentadas e recuperadas.
Gestão	Planejamento territorial, econômico e social	- São identificadas doze bacias e são indicados os destinos das águas pluviais nas vias pavimentadas, pois considera-se fundamental somente pavimentar com a obra conjunta das redes de esgoto pluvial e sanitário.

Fonte: Barcelos (2015).

Ficou evidenciado, em Barcelos (2015), o caráter técnico do Plano Viário Principal, ao observar que seu principal eixo de atuação era a mobilidade urbana, tratando de hierarquia viária, drenagem urbana, sinalização e alteração de vias.

Ao passar a promulgação da CF/88, no ano de 1990 é apresentado o Plano Diretor de Porto Velho, PDPV 1990, elaborado pela Prefeitura de Porto Velho em parceria com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e Fundação para a Pesquisa Ambiental, FAU USP – FUPAM, e foi o primeiro a ter uma participação popular em sua elaboração.

Consta em FAU USP – FUPAM (1990) que o Plano Diretor apresenta primeiramente um relatório, constando de uma parte introdutória, os objetivos do Plano Diretor, a caracterização regional, a caracterização municipal, a caracterização urbana, a partir da análise destas caracterizações, o plano segue e apresenta as proposições alternativas. Após este relatório são apresentados mapas de diversas características do município, finalizando, o plano, com a Lei nº 933, de 19 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Porto Velho, e a Lei nº 932, também de 19 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do município de Porto Velho.

Em seu introito, FAU USP – FUPAM (1990) já aponta que suas diretrizes proponham um modelo de desenvolvimento urbano, baseado em possíveis soluções dos problemas encontrados e discutidos com a comunidade local, considerando as reais possibilidades de execução. Como marco inicial do processo de elaboração PDPV 1990 tem-se o Plano de Emergência, elaborado dez meses antes e com vistas às demandas de intenso processo migratório para a cidade. Como forma de ilustrar a o crescimento da urbe, a Figura 17 apresenta a evolução da mancha urbana no período de 1972 a 1985.

Figura 17 – Evolução da mancha urbana de 1972 a 1985



Fonte: FAU USP – FUPAM (1990).

Verifica-se que este crescimento aponta para o cenário de crescimento atual, entretanto, são demonstrados alguns bolsões, que o Plano Diretor de 2007, e o Plano Diretor de 2021 constata na identificação dos vazios urbanos.

Levantamento em FAU USP – FUPAM (1990) demonstrou que os objetivos do PDPV 1990 seguem os aspectos da ocupação do solo urbano, visando combater a baixa densidade demográfica; do uso do solo urbano, implantando um zoneamento baseado no reconhecimento dos usos já existentes; do sistema viário, implantando uma hierarquia viária que organize o trânsito e reduza custos com a manutenção das vias locais; da infraestrutura urbana, compatibilizando a necessidade de expansão do fornecimento de água face a metas realistas de soluções no serviço quase inexistente de saneamento básico e de drenagem de águas; dos equipamentos sociais urbanos, voltados à educação, saúde, assistência social, cultura e lazer; e dos serviços urbanos, de transporte, social, administrativo e político. Percebe-se assim, a maior abrangência das funções sociais sociais neste instrumento de gestão urbana.

Como este planejamento previu duas alternativas para o futuro da cidade, a primeira, onde o adensamento da área urbana seria de modo progressivo, e a segunda, onde o adensamento ocorreria de modo concentrado, as sínteses indicativas são apresentadas no Quadro 28 a seguir com esta notação: (I) para especificar que ocorreria em adensamento

progressivo, (II) para adensamento concentrado e (I e II), quando a síntese indicar uma tipologia a ambas alternativas.

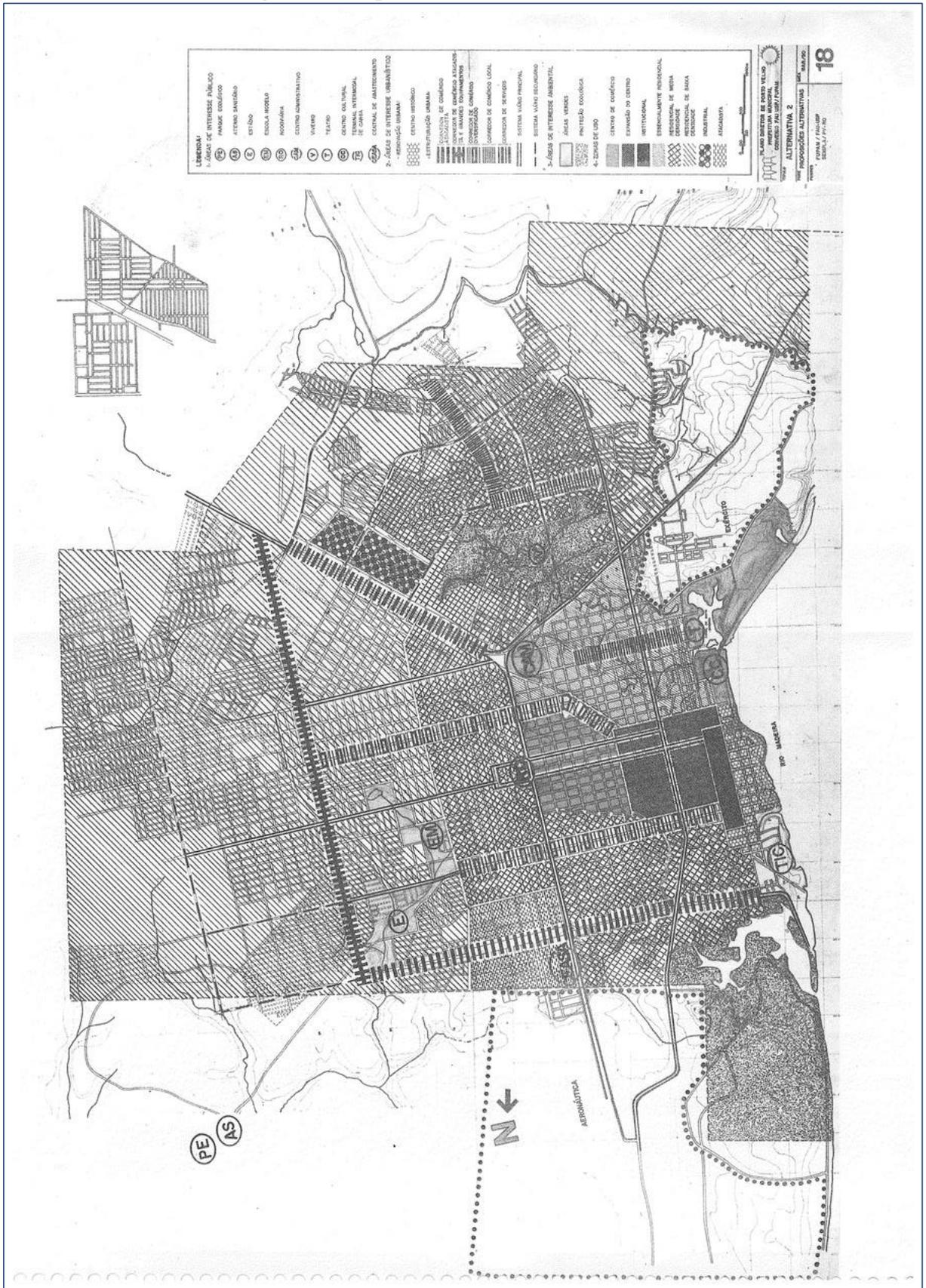
Quadro 28 – Funções sociais da cidade (Plano Diretor 1990)

Função Social	Tipologia	Síntese indicativa
Urbanística	Mobilidade	- Prever vias de passagens, ou de ligações regionais, que permitam o transporte de carga não precise atravessar a cidade gerando congestionamento (I e II).
	Lazer	- Três grandes áreas verdes; Estação de Ferro Madeira Mamoré, compreende um Parque Urbano, mirantes, museus, abrigando um Teatro/Centro Cultural proposto; a segunda ao sul do entroncamento da BR 364 com Av. Jorge Teixeira, estruturando um Parque Viveiro junto ao igarapé já existente; e a terceira, englobando o Igarapé da Penal, com a implantação do Centro Administrativo Municipal (I). - Quatro grandes áreas verdes; a primeira igual a alternativa (I) incorporando o Canal de Santa Bárbara e propõe a Feira do Produtor junto ao Porto Cai N'água; a segunda nas imediações do trevo da BR 364 com Av. Jorge Teixeira, com a proposta de Centro Administrativo Municipal ou Parque Viveiro; terceira às margens do Igarapé da Penal, com a implantação de uma Escola Modelo no curto prazo ou Ginásio Poliesportivo no médio prazo; e a quarta como área de preservação ambiental do mangue formado pelo Igarapé dos Tanques (II).
Cidadania	Educação	- Propõe a criação de um Plano Setorial de Educação, uma Escola Modelo e creches em pontos determinados (I e II).
	Saúde	- Manutenção e utilização da capacidade ociosa das unidades já existentes e necessidade de leitos de maternidades, que devem ser incorporadas em um Plano Setorial de Saúde (I e II).
Gestão	Prestação de serviços	- Adequação da Estação Rodoviária, mas mantendo o seu local atual (I e II). - Central de Abastecimento no setor formado pelas vias Gov. Jorge Teixeira, Costa e Silva e Calama (I); ou no setor formado pelas vias Rio Madeira, Costa e Silva e Gov. Jorge Teixeira (II). - Terminal Intermodal de Carga no setor urbano definido pela BR 364 e Av. Mamoré (I); ou junto ao Porto no Rio Madeira (II). - Propõe a localização de um Cemitério Parque (I e II).
	Planejamento territorial, econômico e social	- Adensamento da ocupação do solo já existente pelo preenchimento de lotes vazios e pela não ampliação do perímetro urbano atual (I). - Densidade média-alta na área central da cidade e no setor urbano delimitado pelo Rio Madeira, Av. Costa e Silva (BR 319), Av. Rio Madeira e pela BR 364. Nas demais áreas densidade média (II). - Reconhecer as predominâncias do uso do solo e quais devam ser incentivadas e estudar quais localizações selecionar para implantação de grandes equipamentos urbanos (I e II). - Consolidação do comércio diversificado no centro da cidade (I e II). - Atividades industriais em área de usos mistos adjacente às ocupadas pelo Exército (I) e áreas na BR 364 em direção a Cuiabá (II). - Prioritário um Plano Setorial de Drenagem e distribuição de água tratada para toda e extensão urbana (I e II).
	Sustentabilidade urbana	- Propõe a localização de um Aterro Sanitário (I e II).

Fonte: FAU USP – FUPAM (1990).

Consta em FAU USP – FUPAM (1990) os mapas com os aprimoramentos das alternativas um e dois, que são apresentados a seguir nas Figuras 18 e 19, que demonstram as

Figura 19 – Mapa alternativa 2 Plano Diretor 1990



Fonte: FAU USP – FUPAM (1990).

O Plano Diretor de 1990 foi instituído pela Lei nº 933, de 19 de dezembro daquele mesmo ano e também é apresentado em FAU USP – FUPAM (1990). As sínteses indicativas da função social da cidade em que havia opções divergentes de localização nas alternativas um e dois, foram determinadas no artigo 12, diretrizes físico-territoriais. Por exemplo, o Terminal de Cargas teve a sua localização definida junto ao porto no Rio Madeira. Já a Central de Abastecimento foi definida a localização no setor urbano formado pelas vias Presidente Kennedy (Av. Governador Jorge Teixeira), Costa e Silva e Calama. Assim, sobre questões de vazios urbanos, Porto Velho (1990) se ateu ao adensamento da população existente no solo já ocupado como um de seus objetivos estratégicos, evitando assim aumento de custos em novos projetos de urbanização, para tanto, manteria o limite urbano atual e incentivaria a ocupação de lotes vazios e a intensificação do uso do solo, constituindo estas ações de uma de suas diretrizes estratégicas.

De fato, nas disposições gerais, Porto Velho (1990) no seu artigo 15 traz o parágrafo quarto do artigo 182 da CF/88, nos termos de sanção aos proprietários de solos urbanos com área não edificada, subutilizada ou não utilizada, ou seja, o parcelamento ou edificação compulsório, o imposto sobre a propriedade territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento com títulos da dívida pública.

Consta neste artigo da legislação municipal, Porto Velho (1990), que estes proprietários seriam com “[...] (nomes relacionados no Anexo)” , entretanto este anexo não foi mencionado e não encontrado na lei. Assim, apesar da previsibilidade de aplicação de sanções previstas na própria CF/88 e no Plano Diretor daquele ano, as medidas não foram aplicadas de forma prática, e mesmo o apontamento de quais seriam os proprietários notificados não aconteceu. Provavelmente a falta de regulamentação do artigo 182 possa ter contribuído para este revés.

Já no ano de 2008, com o Estatuto da Cidade em vigor, é promulgada a Lei Complementar nº 311, de 30 de junho de 2008. A legislação teve por base os estudos apresentados em 2007 pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPLA) e teve a participação popular na sua construção. SEMPLA (2007), em sua apresentação, discorre que o Plano Diretor é uma revisão do documento gerado em 1990, vigente à época, e foi concebido baseando-se em estudos financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, concluídos em 2006.

Neste contexto, SEMPLA (2007) informa que, por considerar que já fora realizado um extenso diagnóstico dos aspectos econômicos-sociais e de infraestrutura no município, concentrou-se na definição de estratégias e propostas voltadas às áreas relacionadas ao uso e

ocupação do solo, mobilidade urbana e meio ambiente. Assim, o Quadro 29 apresenta as sínteses indicativas das estratégias face às funções sociais da cidade para o distrito sede de Porto Velho.

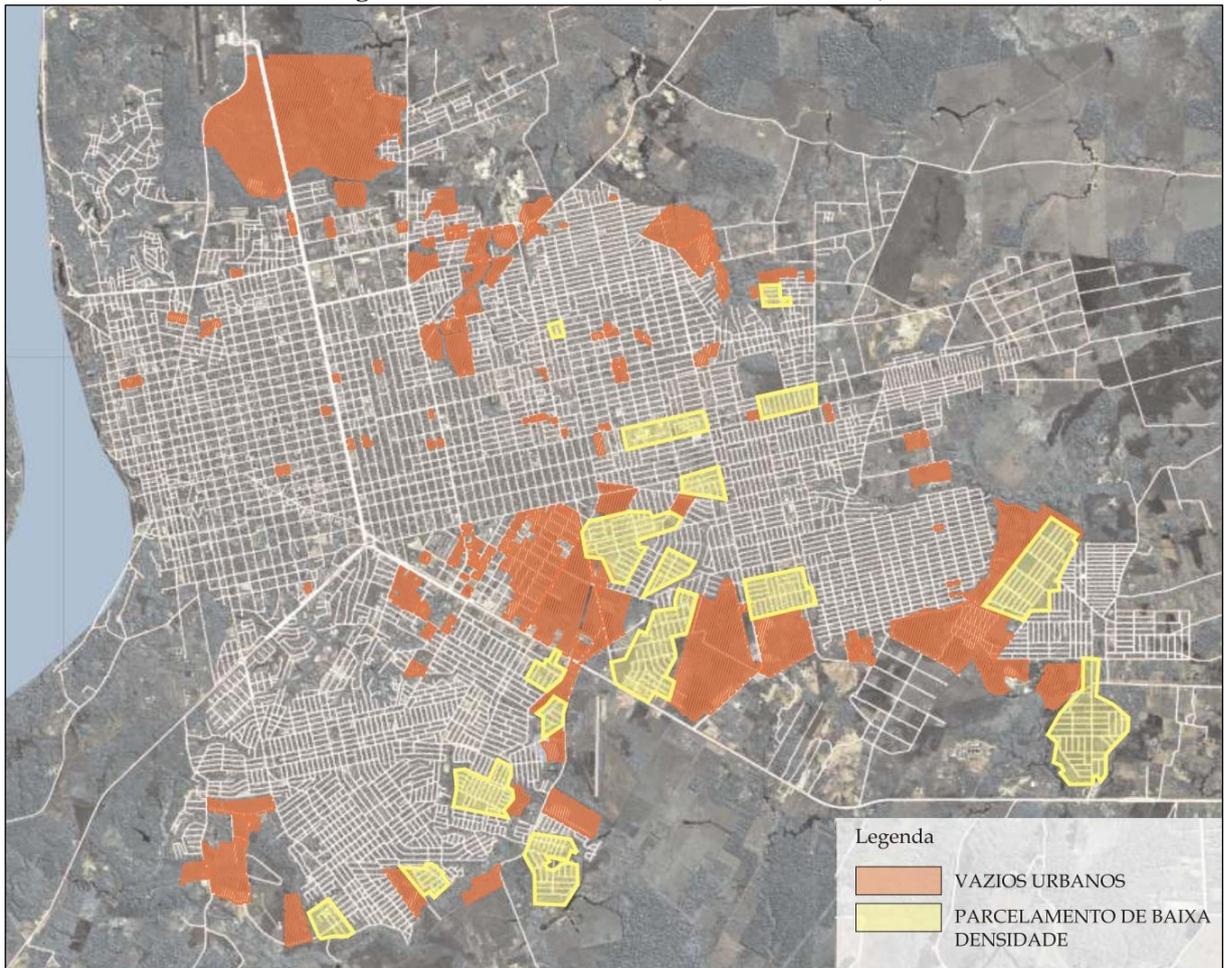
Quadro 29 – Funções sociais da cidade (Plano Diretor 2007)

Função Social	Tipologia	Síntese indicativa
Urbanística	Habitação	- Melhorar a oferta de habitação e distribuição da infraestrutura.
	Mobilidade	- Dar um tratamento integrado ao planejamento dos transportes e o planejamento de uso do solo. - Dar prioridade ao transporte coletivo em relação ao privado. - Melhorar as condições para a circulação de pedestres, incluindo condições de acessibilidade para pessoas portadoras de necessidades especiais. - Estimular o uso de bicicletas, ampliando a rede de ciclovias e ciclofaixas. - Estabelecer um sistema de hierarquização de vias, aumentando a fluidez do tráfego.
	Lazer	- Realizar um programa de parques lineares, revitalizando os igarapés, limpando-os e criando espaços de lazer nas áreas disponíveis ao longo de suas margens.
Cidadania	Educação	- Estabelecer programas de educação ambiental para os diferentes segmentos da sociedade.
Gestão	Prestação de serviços	- Proporcionar o resgate dos espaços e áreas de equipamentos de uso coletivos.
	Planejamento territorial, econômico e social	- Revisar a legislação de uso do solo existente. - Incrementar a densidade urbana. - Utilizar o binômio “uso do solo/transporte” como fator indutor da estruturação e ocupação ordenada da malha urbana. - Estimular a ocupação de vazios urbanos. - Estimular a consolidação dos centros de bairros. - Elaborar um projeto de macrodrenagem de águas pluviais. - Catalogar sistematicamente os pontos turísticos da cidade e região. - Estimular a instalação de agências de turismo receptivo. - Desenvolver programas de promoção turística em nível nacional e internacional.
	Sustentabilidade urbana	- Impedir a ocupação das áreas de risco. - Assegurar a proteção das Áreas de Proteção Ambiental. - Ampliar as áreas verdes do Município, para valorizar a paisagem urbana e reduzir impactos climáticos.

Fonte: SEMPLA (2007).

Sobre questões de vazios urbanos, SEMPLA (2007) apresentou que, devido às barreiras impostas ao crescimento no sentido sul, norte e pelo Rio Madeira, o crescimento da cidade deu-se para o leste, assim como anteriormente fora demonstrado em FAU USP – FUPAM (1990). Com isto, enormes vazios foram se formando, com loteamentos desocupados e áreas vazias. Como forma de ilustração dessas áreas, SEMPLA (2007) demonstra-as no mapa da cidade, que é visualizado na Figura 20 a seguir.

Figura 20 – Vazios urbanos (Plano Diretor 2007)



Fonte: SEMPLA (2007).

Constata-se que, de acordo com o Plano Diretor 2007, as maiores áreas consideradas como vazios urbanos encontram-se na região periférica da cidade. Porto Velho (2008) apresenta que uma de suas diretrizes para uso e ocupação do solo é estimular a ocupação dos vazios urbanos com a utilização dos instrumentos legais que são proporcionados pelo Estatuto da Cidade. Para Tanto, Porto Velho (2008) valeu-se de instrumentos jurídicos e políticos para a implementação da política de desenvolvimento sustentável, em especial o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, PEUC. Este instrumento teve uma seção específica em Porto Velho (2008), artigos 32 ao 36, e assevera, no artigo 34, que lei específica municipal deverá estabelecer os procedimentos de implementação deste instrumento, e após o PEUC, em período de três anos, será aplicado o IPTU progressivo no tempo, ao limite constitucional de 15% e decorridos cinco anos, conforme o artigo 35, proceder-se-á à desapropriação, com pagamentos em títulos da dívida pública, nos termos da Lei Federal n.º 10.257, de 10/07/01 e da legislação municipal pertinente.

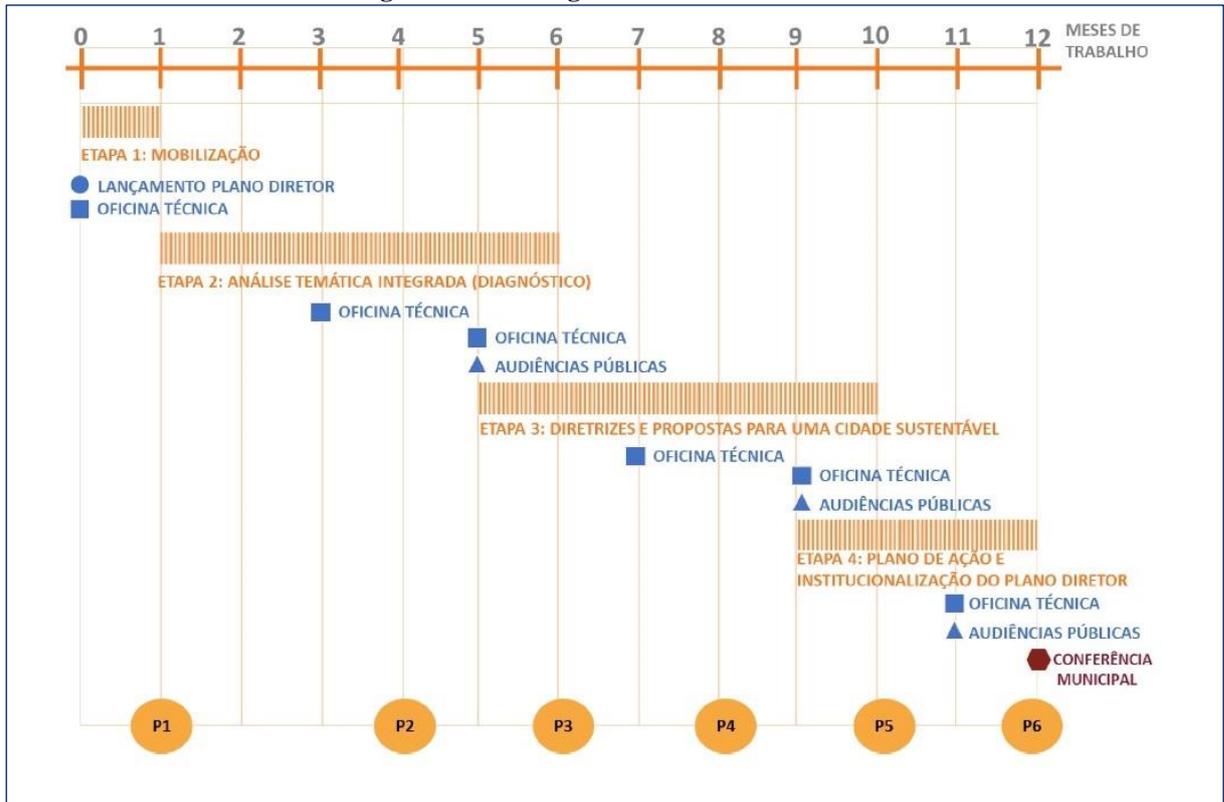
Entretanto, mesmo com a previsão em leis municipais, novamente não houve avanço no sentido de promulgar uma legislação específica para a regulamentação e aplicação do PEUC e/ou o IPTU progressivo no tempo. Já em relação à desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, instrumento subsequente ao IPTU progressivo, esta situação é bem mais complicada, conforme Brasil (2015), devido à proibição, pelo Senado Federal, de emissão de novos títulos da dívida pública.

No ano de 2008 iniciam as obras das usinas hidroelétricas de Jirau, distante 120 km do distrito sede de Porto Velho, e Santo Antônio, no seu núcleo urbano, estas obras provocaram fortes impactos no estado de Rondônia e principalmente no município de Porto Velho. Estudo em Barcelos (2015) apontou como uma das ações de compensação, o consórcio construtor da usina de Santo Antônio contratou o escritório MMBB Arquitetos, no ano de 2011, para definir estratégias de desenvolvimento para Rondônia, culminando com o Plano para Desenvolvimento de Rondônia. Por não ser um estudo específico para Porto Velho e também por ser a elaboração responsabilidade de uma organização privada e não um ente federativo, este documento não foi estudado para os fins desta pesquisa, assim como o Plano de Mobilidade Urbana de Porto Velho, de 2012, que também teve o consórcio construtor como entidade responsável. Estes dois instrumentos de gestão urbana são aqui mencionados para fins de registro e de menção de suas elaborações.

Decorridos mais de dez anos após a aprovação do plano diretor de 2008, no ano de 2021, é promulgada a Lei Complementar nº 838, de 4 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho (PDPV). Conforme Porto Velho (2021) a memória do processo de revisão do Plano Diretor está registrada em documentos que foram produzidos em mais de quinze meses de trabalho construído em parceria com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM, que prestou assessoria técnica e metodológica e que também participou da construção do Plano Diretor de 1987.

Este Plano Diretor foi baseado em um extenso estudo e foi dividido em quatro fases, a de mobilização, análise temática integrada, diretrizes e propostas para uma cidade sustentável e plano de ação e institucionalização do PDPV. Durante o processo de elaboração do PDPV foram previstos e entregues seis produtos ou resultados sistematizados dos trabalhos realizados. A Figura 21 a seguir apresenta um diagrama de forma esquemática das quatro fases do processo, os principais eventos e o momento de entrega dos seis produtos.

Figura 21 – Cronograma Plano Diretor 2021



Fonte: IBAM (2018a).

Percebe-se que os trabalhos foram pautados por seis oficinas técnicas, três audiências públicas e uma conferência municipal. Estas atividades geraram os seis produtos e como forma de apresentá-los, o Quadro 30 demonstra-os com as suas sínteses descritivas.

Quadro 30 – Produtos Plano Diretor 2021

(continua)

Produto	Título	Síntese Descritiva
um	Plano de Trabalho	Documento contendo os principais elementos técnicos e o detalhamento das atividades a serem desenvolvidas durante o processo de revisão do Plano Diretor e legislação urbanística complementar. O documento explicita a metodologia a ser adotada no processo de trabalho e apresenta o cronograma físico de execução. Integram ainda este produto, a programação e o material utilizado da Oficina Técnica 1 com a Equipe Técnica do Município (ETM) e marca a conclusão da primeira fase, de mobilização.
dois	Diagnóstico Preliminar	Documento contendo, ainda em versão preliminar, os principais elementos da análise temática integrada, considerando tanto o trabalho técnico desenvolvido como as discussões com a sociedade. O conteúdo desse produto é trabalhado, eventualmente complementado e formatado adequadamente para ser apresentado na Audiência Pública 1, realizada na Sede e nos demais Distritos.
três	Diagnóstico Consolidado	Documento final de diagnóstico, abrangendo todos os aspectos trabalhados na forma de análise temática integrada e incorporando contribuições da Audiência Pública 1, realizada na Sede e nos demais Distritos.

Quadro 30 – Produtos Plano Diretor 2021

(conclusão)

Produto	Título	Síntese Descritiva
quatro	Diretrizes e Propostas Preliminares	Documento contendo, ainda em versão preliminar, as propostas de revisão do Plano Diretor e legislação urbanística complementar. O conteúdo desse produto é trabalhado, eventualmente complementado e formatado adequadamente para ser apresentado na Audiência Pública 2.
cinco	Diretrizes e Propostas Consolidadas	Documento final de propostas, abrangendo a estrutura dos anteprojetos de lei, definições conceituais e as bases do macrozoneamento Municipal, do zoneamento urbano e da aplicação dos instrumentos jurídicos-urbanísticos do Estatuto da Cidade.
seis	Anteprojeto de Lei	Trata-se do documento final apresentado pelo IBAM, da seguinte forma: - Anteprojeto de lei do Plano Diretor; - Anteprojeto de lei do Parcelamento do Solo Urbano; - Anteprojeto de lei do Uso e Ocupação do Solo Urbano; - Anteprojetos de lei (ou modelos de Anteprojetos de Lei) dos instrumentos jurídicos-urbanístico aplicáveis ao Município; - Anteprojeto de lei do Código de Obras e Edificações; - Anteprojeto de lei de Reorganização do Conselho Municipal da Cidade; e - Proposta de ato normativo para instituição da revisão dos trâmites para licenciamento das atividades relacionadas ao uso e ocupação do solo urbano e dos códigos de obra e de posturas.

Fonte: IBAM (2018a).

Conforme apresentado por IBAM (2018a) a responsabilidade de condução do processo de revisão do plano e das leis urbanísticas foi da Equipe Técnica Municipal (ETM), sendo o instituto responsável por assessoramento técnico e metodológico das atividades. Isso previsto conforme contrato firmado entre as partes no valor de R\$ 1.489.165,00. A ETM possuía representantes de várias secretarias, sendo as principais as secretarias municipais de fazenda (SEMFAZ); integração (SEMI); planejamento, orçamento e gestão (SEMPOG); regularização fundiária, habitação e urbanismo (SEMUR); e trânsito, mobilidade e transporte (SEMPTRAN).

A execução dos trabalhos foi iniciada em 9 de abril de 2018, quando ocorreu, até o dia 13 do mesmo mês, a primeira visita técnica do IBAM ao Município de Porto Velho e teve encerramento em setembro de 2019, com a entrega dos sete volumes que compõem o produto 6 (final). A abordagem metodológica proposta, conforme IBAM (2018a) pôde ser compreendida a partir de três dimensões: a produção técnica; a integração entre as equipes do IBAM e da prefeitura; e as estratégias para a mobilização social e condução do processo participativo.

Este trabalho de construção do Plano Diretor foi o segundo após a promulgação do Estatuto da Cidade e como apresentado na Figura 23 e no Quadro 30 fora bem estruturado. Estudo em IBAM (2018a) demonstrou como objetivos do processo participativo de revisão: criar espaços e diálogos com os diferentes atores envolvidos; fortalecer a cultura de participação no planejamento e gestão da cidade; promover a transparência da gestão pública; além de

fortalecer o Conselho Municipal da Cidade (CONCIDADE). O Quadro 31 a seguir apresenta as estratégias para construção de um cenário de sustentabilidade proposto por IBAM (2019a).

Quadro 31 – Estratégias para construção de um cenário de sustentabilidade

Estratégia	Componente	Descritiva
Cidade com as florestas e as águas	Desmatamento ilegal zero	Iniciativas de combate ao desmatamento ilegal conjugadas com incentivos ao cumprimento da regularidade ambiental.
	Incentivo à agricultura familiar e ao extrativismo	Incentivo de políticas de produção agroflorestal que valorizem a sociobiodiversidade das várzeas do Rio Madeira.
	Valorização da relação cidade-rio	Abrir a cidade para o Rio Madeira pela estruturação de um parque público que abranja a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré e todo o patrimônio até a Vila de Santo Antônio, como a abertura de espaços voltados para o rio ao longo de sua orla.
	Proteção dos igarapés	Entender os igarapés como ativos de qualificação urbana e ambiental da cidade, devendo ser protegidos.
	Ampliação da arborização urbana	Arborizar a cidade e ampliar as áreas verdes de modo geral, tanto nos espaços públicos como nos lotes.
	Porto Velho Resiliente	Consolidação de ações de mitigação, adaptação e de redução de riscos aos eventos climáticos que afetam com gravidade o território (enxurradas, erosões e inundações).
Controle da dispersão urbana	Redução e congelamento do perímetro urbano	Reduzir significativamente o que vigora como área de expansão urbana.
	Ocupação de terrenos vazios e imóveis subutilizados	Implementar instrumentos urbanísticos e jurídicos que induzam à ocupação de terrenos vazios e imóveis subutilizados.
	Qualificação da infraestrutura da cidade existente	Implantação de infraestrutura de saneamento básico, praças, calçadas, arborização, iluminação, ciclovias e outros elementos, bem como adoção de soluções construtivas adequadas ao clima.
Pertencimento e identidade	Reconhecimento do patrimônio local	Inventariar os bens de interesse para preservação e a partir daí se avançar na melhor estruturação da política para o patrimônio histórico e cultural de Porto Velho.
	Qualificação do espaço urbano	Associar a qualificação do espaço urbano com ações de valorização do patrimônio.
	Valorização das comunidades tradicionais	Valorização dos povos e comunidades tradicionais – indígenas, ribeirinhas, seringueiros – que fazem parte da história e da diversidade social de Porto Velho.
Modernização da gestão urbana	Sistema de informações	Atualização da base cartográfica georreferenciada, ferramenta essencial para a gestão urbana e territorial. Estruturação de um sistema de informações urbanas que reúna informações sobre o licenciamento urbanístico, sobre assentamentos precários e a produção informal, sobre as obras públicas etc.
	Implementação do Plano Diretor	A legislação urbanística complementar ao Plano Diretor é essencial para sua implementação.
Presença do poder público nos distritos	Delimitação de núcleos urbanos	Juntamente com a delimitação dos núcleos urbanos, algumas prioridades devem ser indicadas para orientação de investimentos.
	Reconhecimento de padrões locais e definição de regras básicas de construção	Melhor compreensão desses padrões e regras que devem ser considerados em ações que pretendam exercer maior controle público sobre processos construtivos.
	Assistência técnica para melhorias habitacionais e redução de riscos	O caminho que se mostra mais adequado para regulação dos núcleos urbanos. Oferta de orientações aos processos de autoconstrução, bem como para melhorias habitacionais e redução de riscos associados tanto à localização das edificações e condições das construções.

Fonte: IBAM (2019a).

Para a consecução das estratégias propostas no quadro anterior, IBAM (2019a) aponta 22 diretrizes gerais e 98 diretrizes temáticas, com fins de propor o desenvolvimento urbano e territorial de Porto Velho em atendimento aos preceitos constitucionais e aos estabelecidos no Estatuto da Cidade. As diretrizes temáticas se dividem em: desenvolvimento econômico e sustentável (13), meio ambiente (10), clima urbano e mudanças climáticas (12), mobilidade e acessibilidade (22), saneamento básico (16), habitação (14) e patrimônio histórico e cultural (11). Todas as diretrizes, gerais e temáticas, permeiam pelas funções sociais da cidade, as urbanísticas, de cidadania e as de gestão. O Quadro 32 a seguir apresenta as diretrizes que têm características com a gestão de vazios urbanos, na visão do pesquisador.

Quadro 32 – Diretrizes voltadas à gestão de vazios urbanos

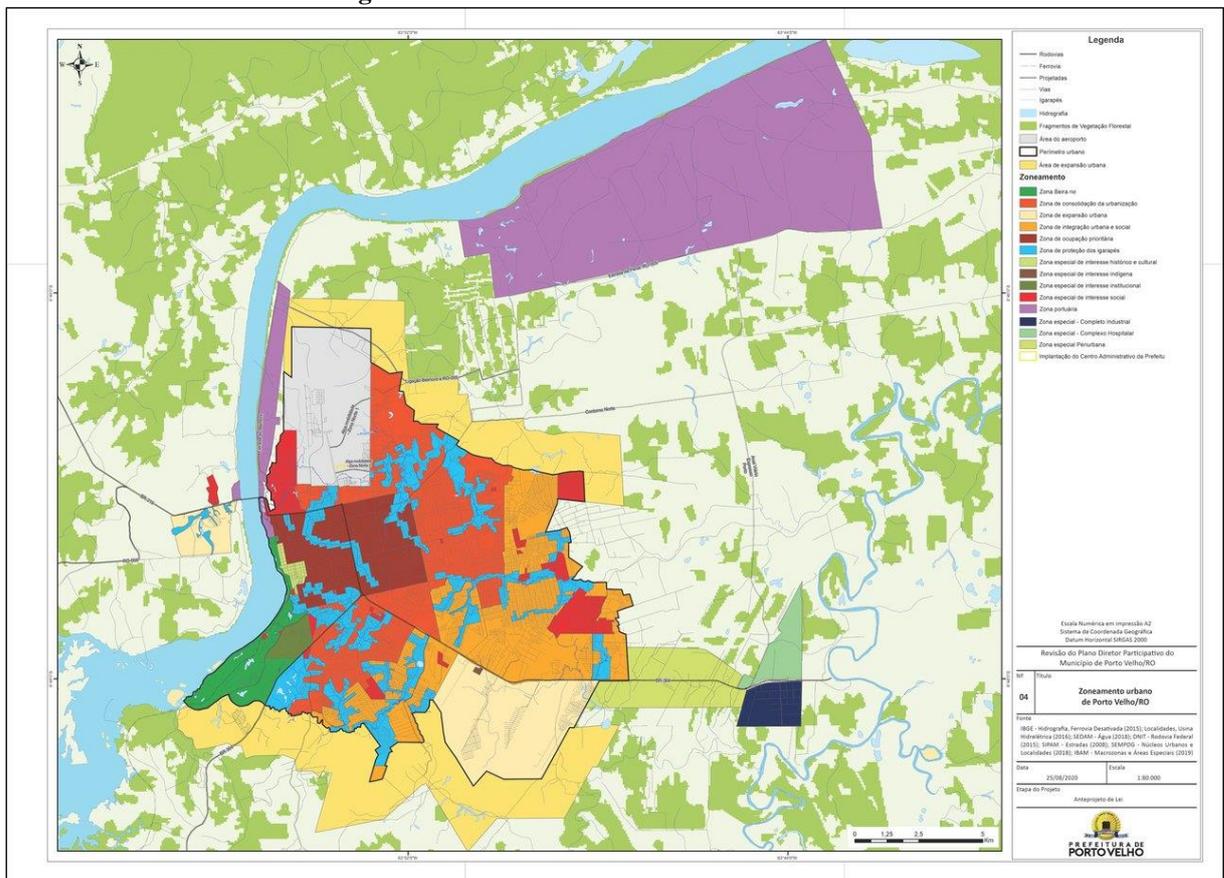
Tipologia	Tema	Diretriz
Geral	Genérico para o desenvolvimento urbano e territorial	Induzir à ocupação de terrenos vazios e imóveis subutilizados na área urbanizada de Porto Velho, visando o melhor aproveitamento dos recursos alocados em investimentos, a otimização das infraestruturas instaladas e a implementação de estratégias vinculadas ao Desenvolvimento Urbano Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS).
	Desenvolvimento econômico e sustentável	Atualizar o Cadastro Imobiliário e revisar a Planta de Valores Genéricos do Município de modo a aprimorar as bases de cobrança do IPTU, ampliar a arrecadação municipal e contribuir para melhoria das condições de prestação dos serviços urbanos e realização de investimentos na cidade.
Temática	Mobilidade e acessibilidade	Promover o adensamento populacional e construtivo, no Distrito Sede, em áreas com boa oferta de transporte público coletivo por meio da sua articulação com a regulação do uso e ocupação do solo, incorporando no planejamento urbano e gestão da cidade o conceito de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS).
		Priorizar a indução à ocupação de terrenos vazios e imóveis subutilizados, sobretudo nas áreas de influência do sistema viário arterial e arterial interbairros, como forma de otimização da infraestrutura existente.
	Saneamento básico	Orientar a expansão e adensamento urbanos segundo a disponibilidade, atual e futura, de infraestrutura de saneamento básico.
	Habitação	Utilizar, na implementação de programas de provisão de moradias de interesse social, soluções que promovam o aproveitamento de imóveis vazios na área de urbanização consolidada, em áreas servidas por transporte público e serviços sociais.
		Mapear os vazios urbanos no Distrito Sede com a finalidade de utilizá-los em programas de habitação de interesse social.
	Promover programa de oferta de lotes urbanizados de interesse social em vazios urbanos associado à prestação de assistência técnica, em parceria com órgãos públicos, privados e não governamentais, como forma de enfrentamento da reprodução de loteamentos clandestinos e irregulares.	
	Implementar programa de assistência técnica à construção, reforma e ampliação de habitações de interesse social em vazios urbanos no Distrito Sede nos processos de autoconstrução ou mutirão, em parceria com órgãos públicos, privados e entidades não governamentais, orientando quanto à concessão de crédito por agentes financeiros para aquisição de materiais de construção.	

Fonte: IBAM (2019a).

Todo este trabalho realizado em conjunto com a Prefeitura Municipal e IBAM resultou na aprovação da a Lei Complementar nº 838, de 4 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho, PDPV. Ademais, as diretrizes expostas aqui no Quadro 31 e as demais apresentadas em IBAM (2019a) estão inseridas em Porto Velho (2021) com alguns ajustes em menor ou maior grau.

Levantamento em Porto Velho (2021) permitiu identificar a Macro Zona Urbana de Porto Velho, que é dividida em quinze zonas urbanas. O Zoneamento de Porto Velho é apresentado na figura 22 abaixo.

Figura 22 – Zoneamento Urbano de Porto Velho



Fonte: Porto Velho (2021). Disponível em <https://www.portovelho.ro.gov.br/arquivos/lista/37503/plano-diretor>, acesso em 07/08/2021.

Destaca-se, para este estudo, a Zona de Ocupação Prioritária, que compreende a área central da cidade e seu entorno e que possui as melhores condições de infraestrutura e condições de serviço. Esta área deve ter políticas públicas e regras de uso e ocupação do solo que incentivem o seu adensamento, com indução de ocupação de terrenos vazios e imóveis subutilizados, próximo a esta zona encontra-se a Zona Especial de Interesse Histórico e Cultural.

4.2 Identificação das áreas passíveis de intervenção municipal no Bairro Centro da cidade de Porto Velho com base nos conceitos de vazio urbano normativo.

Para a identificação das possíveis áreas de ação do poder público municipal, foram percorridas pelo pesquisador todas as vias de trânsito que pertencem ao *locus* do estudo, o Bairro Centro da cidade de Porto Velho, utilizando-se de bicicleta como meio de locomoção, para uma melhor visualização e agilidade de levantamento dos dados.

Baseando-se nos diversos conceitos de vazios urbanos, buscou-se identificar todos imóveis que possuíssem as características apontadas por Borde (2006), sem ocupação, sem uso ou subutilizado, as tipologias demonstradas por Silva (2017) e a categorização de Clemente (2012). Entretanto, como a caracterização para a aplicação da função social da cidade cabe ao ente federativo municipal, por meio de seus instrumentos de legislação, o Plano Diretor neste caso, também foram apontados aqueles que apresentaram tais características.

Como não há a possibilidade de ingresso na propriedade alheia sem a devida autorização de seu proprietário, o levantamento de dados não permitiu identificar com clareza as características de subutilização das edificações conforme definido no Plano Diretor 2021, sendo considerado o imóvel não utilizado aquele com a característica de construções sem uso. Neste sentido cabe destacar que os parâmetros por IBAM (2019b), que definem as características, são apenas propostas. Entretanto, levantamento em Porto Velho (2021) permite observar os parâmetros já aprovados para os terrenos passíveis de aplicação do PEUC. Assim, o Quadro 33 apresenta os parâmetros propostos por IBAM (2019b) no modelo de anteprojeto de lei complementar para regulamentação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e os parâmetros definidos e apresentados em Porto Velho (2021).

Quadro 33 – Parâmetros de imóveis propensos à aplicação do PEUC

Tipologia	IBAM (2019b)	Porto Velho (2021)
Não parcelados	Os terrenos com área superior 22.500 m ² (vinte e dois mil e quinhentos metros quadrados) que não tenham sido resultante (sic) de anterior processo de parcelamento regularmente aprovado pela Administração.	Os terrenos com área superior 50.500 m ² (cinquenta mil e quinhentos metros quadrados), que não tenham resultado de anterior processo de parcelamento regularmente aprovado pela Administração.
Não edificadas	Os terrenos sem construções.	Os terrenos sem construções.
Não utilizados ou subutilizados	Os terrenos com construções sem uso ou com área construída igual ou inferior a 10% (dez por cento) de sua área total.	Os terrenos com construções sem uso ou com área construída igual ou inferior a 8% (oito por cento) de sua área total.

Fonte: IBAM (2019b) e Porto Velho (2021).

Assim, trinta e cinco locais foram considerados como vazios urbanos durante a pesquisa de campo, que foi realizada em quatro dias distintos, dias 2 e 8 do mês de maio e dias 8 e 14 de agosto do ano de 2021. Como síntese da pesquisa, o Quadro 34 demonstra as tipologias observadas e suas descritivas, conforme cada autor estudado e a quantidade de vazios urbanos encontrados.

Quadro 34 – Tipologias dos vazios urbanos encontrados no *locus* da pesquisa

Autor	Tipologia	Descritiva	Quantidade
Borde (2006)	Sem ocupação	Terrenos nos quais não há edificação, mas que podem estar sendo temporariamente utilizados para circulação ou lazer, por exemplo.	2
	Sem uso	Terrenos que podem até ser ocupados por edificações, mas não se verifica algum uso, ainda que temporário.	33
Silva (2017)	Vacâncias Fundiárias	A dinâmica desses locais é caracterizada mais claramente pelo processo de especulação imobiliária, na medida em que a existência das vacâncias se constitui como perspectiva de ganhos maiores no futuro por parte dos proprietários de terras e grandes construtoras.	30
	Subutilizados	Bastante comuns nos centros históricos das cidades do mundo inteiro, graças à dinâmica de repulsão que muitas vezes caracteriza tais áreas da cidade.	5
Clemente (2012)	Lotes	Lotes não-ocupados ou desocupados, lotes vagos.	21
	Edificações	Edificações não-ocupadas ou desafetadas, sem uso.	15
Porto Velho (2021)	Não edificadas	Os terrenos sem construções.	21
	Não utilizados ou subutilizados	Os terrenos com construções sem uso ou com área construída igual ou inferior a 8% (oito por cento) de sua área total.	15

Fonte: Pesquisa de campo (2021).

Cada imóvel foi identificado com um número, de um até trinta e cinco, as características do imóvel de número três, uma área com um terreno vazio e um terreno contínuo com uma pequena edificação abandonada, fez com que o mesmo fosse classificado, conforme Clemente (2012) e Porto Velho (2021) nas duas tipologias de cada autor. Quanto à tipologia de Silva (2017), vacância fundiária, conforme o autor aduz, ela pode não ser essencialmente um vazio urbano, mas algum momento ou circunstâncias, pode assumir tal forma.

Como metodologia de compreensão das tipologias aqui apresentadas, a Figura 23 a seguir, apresenta imagens de cada vazio urbano encontrado no *locus* do estudo, bem como as tipologias conforme cada autor. As tipologias de Clemente (2012) e Porto Velho (2021) foram consideradas como idênticas para fins deste estudo. Outra perspectiva é que o mesmo imóvel foi categorizado em cada tipologia dos autores, ou seja, o mesmo imóvel apresenta quatro tipologia distinta, à exceção do imóvel de número três, como informado no parágrafo anterior.

Figura 23 – Vazios urbanos encontrados no *locus* do estudo

(continua)

	
<p>Imóvel nº 1, Joaquim Nabuco, 2545. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – edificação Porto Velho (2021) – não utilizados ou subutilizados</p>	<p>Imóvel nº 2, Marechal Deodoro, esquina 7 de setembro, número não identificado. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>
	
<p>Imóvel nº 3, Marechal Deodoro, número não identificado, em frente ao nº 2226 e ao lado da Loja Bemol. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote e edificação Porto Velho (2021) – não edificado e não utilizado ou subutilizado</p>	<p>Imóvel nº 4, Terneiro Aranha, 2509. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – edificação Porto Velho (2021) – não utilizado ou subutilizado</p>

Figura 23 – Vazios urbanos encontrados no *locus* do estudo

(continuação)

	
<p>Imóvel nº 5, Terneiro Aranha, esquina Afonso Pena, número não identificado. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>	<p>Imóvel nº 6, Terneiro Aranha, número não identificado, ao lado do nº 2015 e em frente ao nº 2026. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>
	
<p>Imóvel nº 7, Almirante Barroso, número não identificado, entre os nº 963 e 1003. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>	<p>Imóvel nº 8, Campos Sales, esquina Afonso Pena, número não identificado. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>

Figura 23 – Vazios urbanos encontrados no *locus* do estudo

(continuação)

	
<p>Imóvel nº 9, Campos Sales, número não identificado, entre os nº 2527 e 2577, em frente ao nº 2538. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>	<p>Imóvel nº 10, Júlio de Castilhos, esquina Duque de Caxias, número não identificado. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>
	
<p>Imóvel nº 11, Irmã Capelli, número não identificado, em frente ao nº 78. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>	<p>Imóvel nº 12, Campos Sales, esquina Afonso Pena, número não identificado. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – edificação Porto Velho (2021) – não utilizado ou subutilizado</p>

Figura 23 – Vazios urbanos encontrados no *locus* do estudo

(continuação)

	
<p>Imóvel nº 13, José de Alencar, 173, esquina Riachuelo. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – edificação Porto Velho (2021) – não utilizado ou subutilizado</p>	<p>Imóvel nº 14, José do Patrocínio, número não identificado, entre Euclides da Cunha e Farquar. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>
	
<p>Imóvel nº 15, Rogério Weber, número não identificado, fundos com Euclides da Cunha. Borde (2006) – sem ocupação Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>	<p>Imóvel nº 16, Euclides da Cunha, número não identificado. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>

Figura 23 – Vazios urbanos encontrados no *locus* do estudo

(continuação)

	
<p>Imóvel nº 17, Duque de Caxias, 1523. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – edificação Porto Velho (2021) – não utilizado ou subutilizado</p>	<p>Imóvel nº 18, Dom Pedro II, número não identificado (antiga ANATEL), em frente à Loja Bemol. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – edificação Porto Velho (2021) – não utilizado ou subutilizado</p>
	
<p>Imóvel nº 19, Dom Pedro II, números não identificados, em frente aos nº 1111, 1083 e 1069. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacâncias fundiárias Clemente (2012) – lotes Porto Velho (2021) – não edificados</p>	<p>Imóvel nº 20, Afonso Pena, número não identificado, ao lado do nº 258. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>

Figura 23 – Vazios urbanos encontrados no *locus* do estudo

(continuação)

	
<p>Imóvel nº 21, Floriano Peixoto, número não identificado, entre os nº 607 e 727. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – subutilizado Clemente (2012) – edificação Porto Velho (2021) – não utilizado ou subutilizado</p>	<p>Imóvel nº 22, Terneiro Aranha, número não identificado, ao lado do nº 2015 e em frente ao nº 2026. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – subutilizado Clemente (2012) – edificação Porto Velho (2021) – não utilizado ou subutilizado</p>
	
<p>Imóvel nº 23, Riachuelo, número não identificado, em frente ao nº 162. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – subutilizado Clemente (2012) – edificação Porto Velho (2021) – não utilizado ou subutilizado</p>	<p>Imóvel nº 24, Riachuelo, número não identificado, em frente ao nº 186. Borde (2006) – sem ocupação Silva (2017) – subutilizado Clemente (2012) – edificação Porto Velho (2021) – não utilizado ou subutilizado</p>

Figura 23 – Vazios urbanos encontrados no *locus* do estudo

(continuação)

	
<p>Imóvel nº 25, Paulo Leal, número não identificado, ao lado do nº 210. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>	<p>Imóvel nº 26, Almirante Barroso, número não identificado, em frente ao nº 1304. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>
	
<p>Imóvel nº 27, Almirante Barroso, esquina Marechal Deodoro, número não identificado. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>	<p>Imóvel nº 28, Almirante Barroso, número não identificado, entre os nº 589 e 615. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>

Figura 23 – Vazios urbanos encontrados no *locus* do estudo

(continuação)

	
<p>Imóvel nº 29, Prudente de Moraes, 2576. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – subutilizado Clemente (2012) – edificação Porto Velho (2021) – não utilizado ou subutilizado</p>	<p>Imóvel nº 30, Pinheiro Machado com Duque de Caxias, número não identificado. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – edificação Porto Velho (2021) – não utilizado ou subutilizado</p>
	
<p>Imóvel nº 31, Major Andrade, 449. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – edificação Porto Velho (2021) – não utilizado ou subutilizado</p>	<p>Imóvel nº 32, Rui Barbosa, 626. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>

Figura 23 – Vazios urbanos encontrados no *locus* do estudo

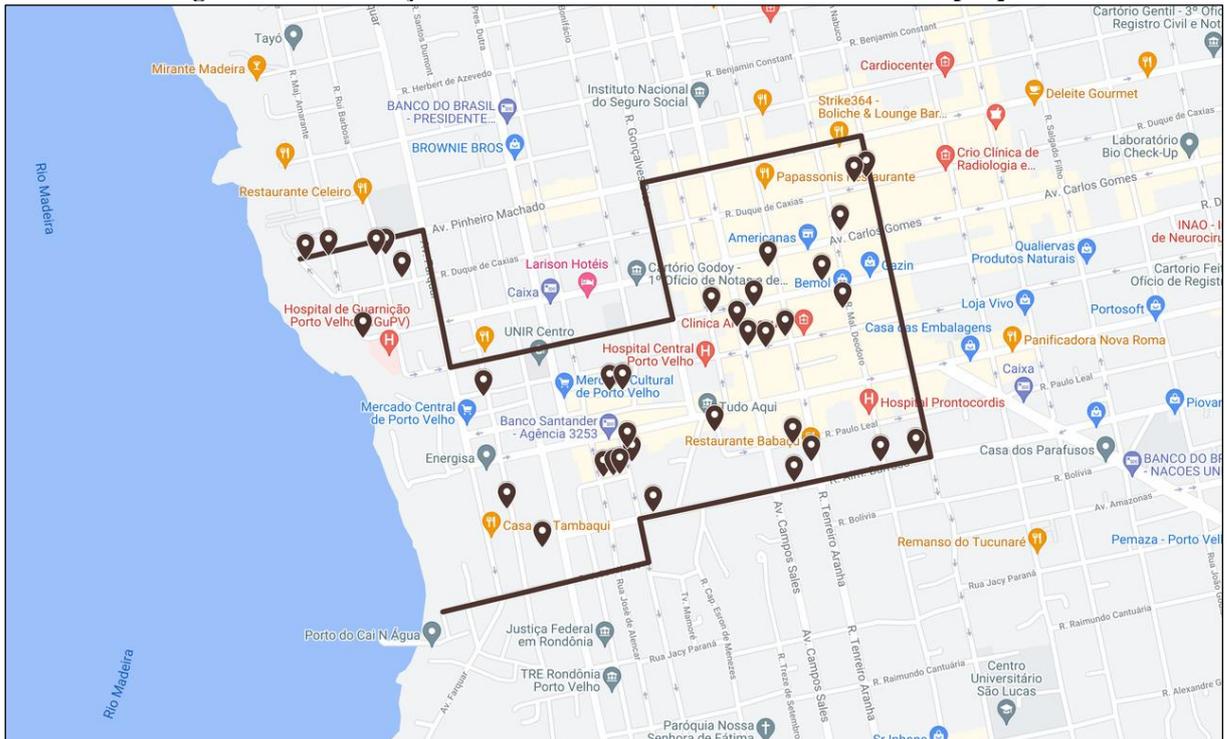
(conclusão)

	
<p>Imóvel nº 33, Rui Barbosa, número não identificado, em frente ao nº 626 e ao lado do nº 611. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>	<p>Imóvel nº 34, Duque de Caxias, número não identificado, ao lado do nº 163. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>
	<p>xxx</p>
<p>Imóvel nº35, Almirante Barroso, número não identificado, entre os nº 963 e 1003. Borde (2006) – sem uso Silva (2017) – vacância fundiária Clemente (2012) – lote Porto Velho (2021) – não edificado</p>	

Fonte: Pesquisa de campo (2021).

Os trinta e cinco imóveis foram plotados com a ferramenta *My Maps* do provedor Google, o que permite a visualização de todos em um único mapa. A Figura 24 a seguir apresenta-os, com ícones em cor marrom no *locus* do estudo, também delimitado por linhas na mesma cor. É possível acesso ao mapa em questão, por meio do link <https://www.google.com/maps/d/edit?mid=1pAjWHaT6dTGvhSkcOQvZv2ZRahY7Yu83&u sp=sharing>.

Figura 24 – Localização dos vazios urbanos encontrados no *locus* da pesquisa

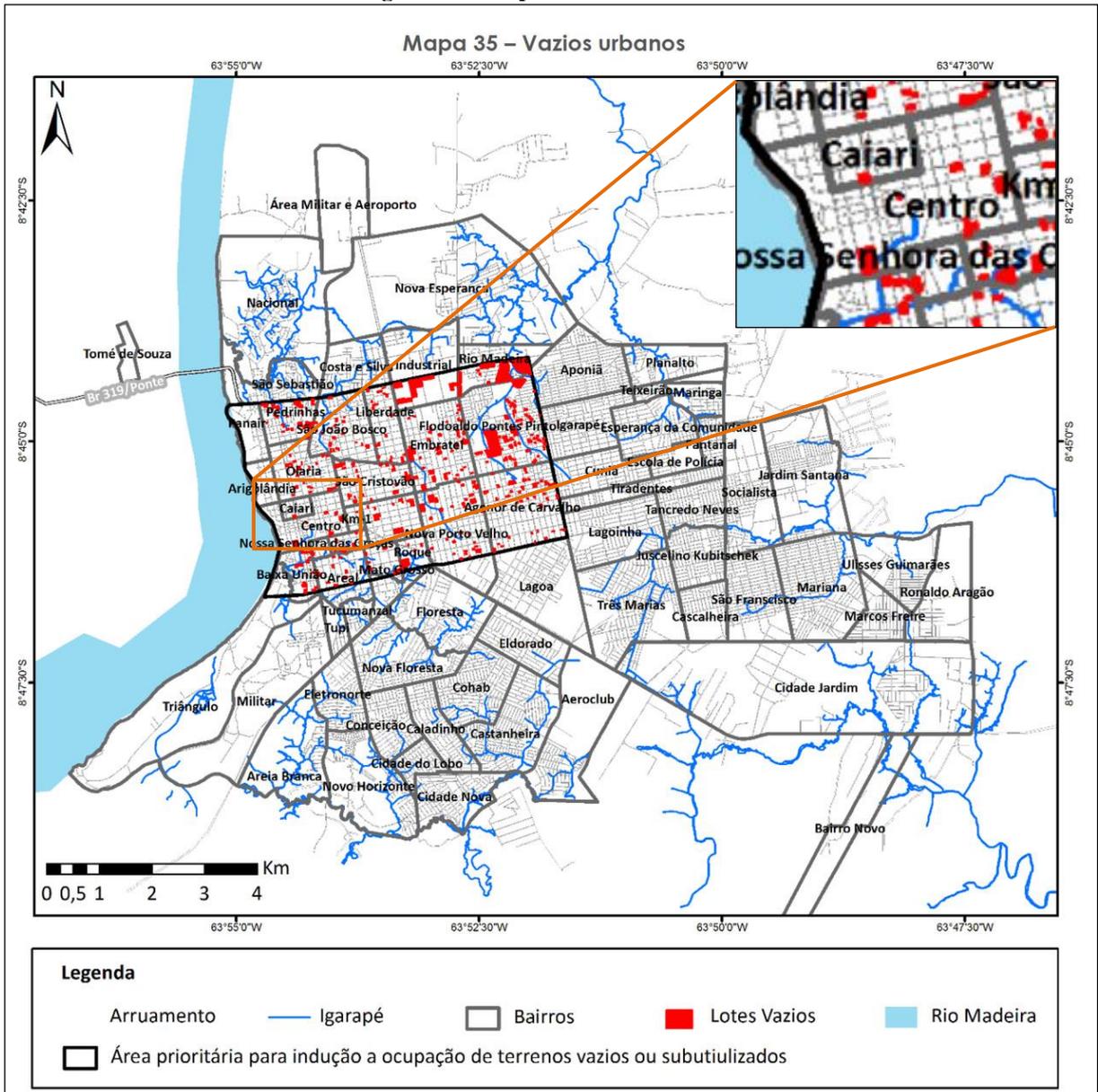


Fonte: Pesquisa de campo (2021).

Outra observação é que o imóvel de número 19 é composto por três terrenos vazios, um após o outro, ou seja, para fins de facilidade de visualização no mapa e na dinâmica da pesquisa, estes foram considerados como um imóvel só, apesar de serem de propriedade distintas, pois cada um apresenta número específico de telefone para contato de venda.

Levantamento em IBAM (2018b) permitiu verificar que as áreas ali consideradas como vazios urbanos, no *locus* do estudo, são em quantidade bem inferior ao levantamento na pesquisa de campo, assim como em SEMPLA (2007), apresentado aqui na Figura 22. Os lotes vazios, que foram os parâmetros para categorização das áreas como vazios urbanos por IBAM (2018b) estão na Figura 25 a seguir.

Figura 25 – Mapa 35-vazios urbanos



Fonte: IBAM (2018b).

Percebe-se que há uma discrepância entre a quantidade de locais encontrado como vazios urbanos, entretanto, devem ser consideradas as tipologias de caracterização de cada levantamento. Ademais, como informado por IBAM (2019b), estas características precisam de uma lei específica para que seja colocado em prática o PEUC e o IPTU progressivo, mas estes estudos preliminares já apontam para a existência de vazios urbanos no bairro Centro.

Outrossim, levantamento em IBAM (2019b) evidenciou os projetos de legislações da gestão urbana, destacando-se, para este estudo, o anteprojeto de lei complementar que estabelece as condições de aplicação do instrumento de Parcelamento, Edificação ou Utilização

Compulsórios – PEUC previsto no Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho, tendo como base a Zona de Ocupação Prioritária.

Levantamento em IBAM (2019b) evidenciou que o cadastro de IPTU da Prefeitura Municipal encontra-se desatualizado, acarretando uma perda significativa de arrecadação, visto apenas a metade das unidades residenciais estarem devidamente cadastradas.

4.3 Inovação com base na Teoria U face a contingência na gestão urbana.

Este tópico identifica possibilidade de inovação face os vazios urbanos encontrados no *locus* da pesquisa e tem como objetivo aperfeiçoar a gestão visando à função social da cidade e melhoria de vida dos munícipes.

Para tanto, o ponto de partida foi uma análise, por meio de sítios eletrônicos e documentos disponíveis, sobre os atores e setores da gestão municipal que promovem a gestão urbana, buscando compreender o ambiente e as tecnologias envolvidas no processo de construção do principal instrumento de gestão urbana, o Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho 2021.

Seguiu-se então para uma análise por meio da Teoria U, com vistas a identificar e pontuar as ações para a construção de novos paradigmas na gestão urbana e por fim, identificar as tipologias de inovação, baseado nos resultados dos preceitos desta teoria.

4.3.1 A Gestão Urbana em 2021, o Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho

Levantamento em IBAM (2018a), permitiu verificar, por meio do cronograma físico, que a construção do Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho 2021 (PDPV 2021) teve início em 1º de março de 2018, com a reunião para a assinatura do contrato nº 014/PGM/2018, firmado entre a Prefeitura Municipal e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Após a preparação da Visita Técnica 1, houve a emissão da Ordem de Serviço em 2 de abril de 2018, com a assinatura do Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

As atividades de construção do plano tiveram a participação de várias secretarias municipais, como coordenadoria da Equipe Técnica Municipal estiveram as secretarias de fazenda (SEMFAZ); integração (SEMI); planejamento, orçamento e gestão (SEMPOG); regularização fundiária, habitação e urbanismo (SEMUR); e trânsito, mobilidade e transporte (SEMPTRAN). Para fins de contextualização das organizações envolvidas no processo de

construção do PDPV 2021, O Quadro 35 a seguir apresenta a missão encontrada das secretarias e do IBAM.

Quadro 35 – A Missão das organizações

Organização	Missão
SEMFAZ	Formular e implementar políticas públicas na área tributária com o fito de prover e gerir, com responsabilidade fiscal, os recursos financeiros do município, o equilíbrio das receitas públicas e o desenvolvimento de ações pautadas na busca pelo aperfeiçoamento contínuo da sua capacidade de governo em benefício da sociedade.
SEMI	Não encontrado.
SEMPOG	Não encontrado.
SEMUR	Promover ações no âmbito da Regularização Fundiária, Habitação e Urbanismo de forma eficaz e eficiente, desenvolvendo ações integradas de gestão urbana e territorial, com a participação da sociedade, como instrumentos de inclusão social e desenvolvimento econômico sustentável, respeitando o meio ambiente.
SEMTRAN	Não encontrado.
IBAM	Promover – com base na ética, transparência e sem vínculo político-partidário – o desenvolvimento institucional da Administração Pública, especialmente a municipal, fortalecer sua capacidade de formular políticas, prestar serviços e fomentar o desenvolvimento, objetivando uma sociedade democrática e justa.

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Velho, disponível em <https://www.portovelho.ro.gov.br/#> e IBAM, disponível em <http://www.ibam.org.br/info/institucional/16>, acessos em 26/01/2021.

Estas atividades de construção do PDPV 2021 ocorreram em todos os distritos do município e como observado nos produtos técnicos produzidos pelo IBAM, que passou pelo plano de trabalho, diagnósticos preliminar e consolidado, propostas preliminares e consolidadas, finalizando com os anteprojetos de Lei do Plano Diretor e das Leis Urbanísticas Complementares; e pelas características da administração pública, constatou-se que de acordo com o ambiente, as secretarias municipais tendem para um modelo mecânico, enquanto que para o IBAM, o ambiente tende ao modelo orgânico, conforme apresentado por Motta e Vasconcelos (2013).

As observações neste ambiente organizacional e os seus constituintes, são apresentados no Quadro 36 e demonstram o ambiente geral e de tarefa que cercam como um todo as secretarias envolvidas nestas atividades de construção do PDPV 2021, bem como a relação com a empresa contratada.

Quadro 36 – Ambiente Geral e de Tarefa

Ambiente	Constituinte	Observação
Geral	Condições Tecnológicas	A assessoria técnica e metodológica apresentada por experiências anteriores e pela tradição da empresa contratada influenciaram todo o trabalho desenvolvido.
	Condições Legais	Norteadoras das ações e dos objetivos a serem alcançados. Os pilares das condições são a Constituição Federal de 1988 (capítulo da política urbana, arts. 182 e 183) e o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.527, de 10 de julho de 2001.
	Condições Políticas	Início do processo em uma legislatura (2018) e término em outra (2021). Atual prefeito foi reeleito em 2020 com a coligação de mais cinco vereadores eleitos do total de vinte e um.
	Condições Econômicas	A nova Pandemia de COVID-19 no início do ano de 2020 impactou todos os setores, inclusive o setor público.
	Condições Demográficas	A grande extensão do município, aliada ao pequeno tamanho da população dos distritos e a baixa participação popular não permitiram a realização de algumas oficinas nas datas previstas.
	Condições Ecológicas	Os aspectos clima regional, transporte fluvial e a localização amazônica e consequente dificuldade de comunicação foram os agentes influenciadores.
	Condições Culturais	Apresentadas pela diversidade entre os agentes locais e os do IBAM de origem do Estado do Rio de Janeiro.
Tarefa	Concorrentes	Processo vencedor de disputa por recursos, o que permitiu a assinatura do contrato.
	Fornecedores	O principal fornecedor foi o IBAM.
	Entidades Reguladoras	Constituídas pela Câmara Municipal, CONCIDADE, Controladoria Geral do Município, agentes da Prefeitura e o próprio povo.
	Clientes	Os municípios de Porto Velho.

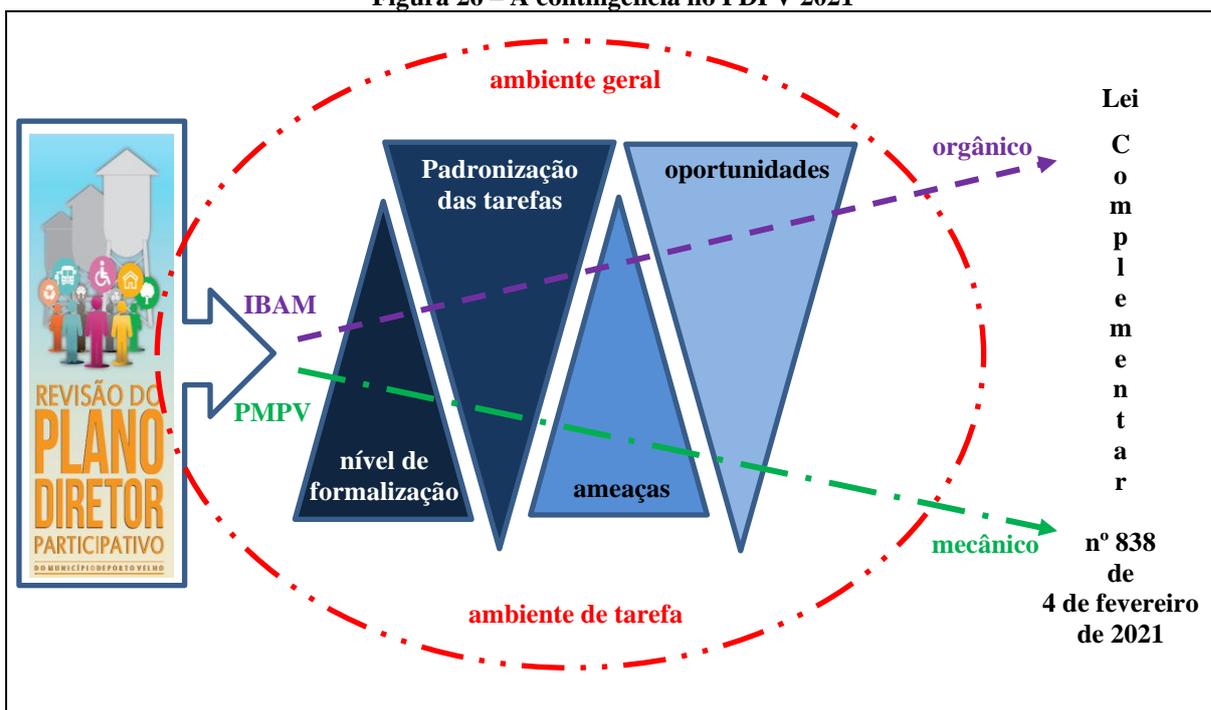
Fonte: elaborado pelo autor, com base em Chiavenato (2014).

A partir deste quadro pôde-se inferir que as condições econômicas, demográficas e ecológicas foram constituintes de ameaças, enquanto as condições políticas, tecnológicas, legais, culturais do ambiente geral foram oportunidades, assim como todos os constituintes do ambiente de tarefa.

Quanto às tarefas desenvolvidas e as tecnologias envolvidas neste processo de construção, pôde-se inferir que devido aos constituintes apresentados no quadro anterior, condições econômicas, demográficas e ecológicas, mesmo com a maioria dos processos e procedimentos previstos e padronizados, o nível de improvisação exigido para superar estes desafios foi alto, ou seja, apresentou-se um baixo nível de formalização para lidar com as incertezas versus um alto nível de padronização das tarefas. Neste cenário, aponta-se para tecnologias de rotina em uma Matriz de Perrow, conforme Mota e Vasconcelos (2013).

Como forma de demonstrar este relacionamento de ambiente e tecnologia envolvidos no processo de construção do PDPV 2021, a figura 26 apresenta uma esquematização da contingência neste processo.

Figura 26 – A contingência no PDPV 2021



Fonte: Elaborado pelo autor.

Observações no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal permitiu constatar que o único produto efetivamente criado foi o Plano Diretor, Lei complementar nº 838, de 4 de fevereiro de 2021.

4.3.2 Pressupostos da Teoria U no resultado da pesquisa

Seguindo o Quadro especificativo da Teoria U, apresentado aqui nesta pesquisa pela Figura 10 e pelo Quadro 17, cada etapa da teoria será aqui demonstrada em conexão com o estudo realizado, com os aspectos observados e as oportunidades de melhorias.

I) Suspender – Olhar para o Futuro

A primeira etapa a ser considerada por meio da Teoria U é a suspensão dos modelos atuais, deixando de julgar e passar a ver com novos olhos. Neste sentido, os gestores envolvidos com a gestão de vazios urbanos devem buscar novos paradigmas de gestão urbana desapegando-se de modelos habituais e procurarem ver os problemas com uma visão externa aos mesmos, buscando visualizar as oportunidades de inovação.

Por este viés, os modelos de cadastro de imóveis da Prefeitura devem ser revistos, o relacionamento com os municípios deve se utilizar de ferramentas tecnológicas que permitam uma comunicação rápida e direta.

Batty *et al* (2012) e Batty (2013, 2021) afirmam que as cidades inovadoras e ligadas em rede se destacam na gestão urbana principalmente por possuírem um banco de dados cadastral de seus moradores com uma gama variada de informações. Partindo deste princípio, a cidade de Porto Velho pode criar ferramentas de gestão urbana partindo de um cadastro atualizado de seus municípios com informações mais precisas de seus imóveis, que permita uma visão detalhada de suas características. Uma oportunidade é o cadastro já realizado de moradores para efeito de vacinação contra a COVID-19. A metodologia do cadastro no aplicativo SASI permite que apenas moradores do município se cadastre, pois necessita de comprovante de residência ou de título eleitoral.

Neste sentido, um aplicativo para a atualização cadastral da Planta Genérica de Valores pode ser desenvolvido com as informações coletadas como opções de escolha, tais como o tamanho do terreno (maior que 200 m²; maior que 300m²; maior que 400 m²), terreno ocupado (sim; não), tipo do imóvel (comercial; residencial; misto), tamanho do imóvel (menor que 50 m², maior que 50 m², maior que 100 m², maior que 200 m²), e tantas outras quanto forem necessárias para que se possa ter um panorama mais aproximado o possível da realidade das edificações. Estas informações podem ser chaveadas e conforme a opção do respondente, abre-se as opções seguintes, como por exemplo se o terreno não está ocupado, não tem o porquê responder qual o tipo do imóvel e o seu tamanho. Após estas informações devem ser confrontadas com o cadastro já existente para fins de comparação e possíveis desinformações.

II) Redirecionar – do “exterior” para o “interior”

Nesta etapa da Teoria U, deve-se buscar observar o processo e não o objeto. Neste sentido, as pessoas, que também são parte do processo, devem ter a atenção devida. Assim, sugere-se uma integração da gestão urbana por meio das Secretarias Municipais envolvidas neste contexto.

Os padrões habituais de ação e o pensamento devem convergir em medidas que possam responder o que se recomenda para a organização como um todo, no caso concreto a Prefeitura Municipal de Porto Velho.

As ações da gestão urbana estão, principalmente, sob responsabilidade da SEMUR, entretanto, IBAM (2018b) diagnosticou que as ações de política habitacional estão mais

voltadas ao distrito sede, os demais distritos estão iniciando ações neste sentido. Outra observação é que as atividades relacionadas aos processos e sistema de fiscalização e controle urbanos não constam explicitamente em suas atribuições.

III) Deixar ir – o que mudar?

O conceito “deixar ir” de SCHARMER (2019) é voltado para as ações de identificação de como a organização está atualmente e o que deve sofrer mudanças, melhorias, extrair ou implementar. As lacunas identificadas, a falta de fiscalização, a ausência de leis específicas, devem ser combatidas com ações inovadoras e baseadas nas oportunidades identificadas. Ou seja, padrões antigos e obsoletos devem ser inovados.

Um aspecto é seguir os preceitos constitucionais de progressão do IPTU em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o seu uso, conforme artigo 156 da CF/88, que é apresentado como uma possibilidade. Tem-se como sugestão de aplicação de localização para a aplicação de alíquotas diferenciadas as áreas já delimitadas como Zona de Ocupação Prioritária, Zona de Consolidação da Urbanização e a Zona de Integração Urbana e Social. Quanto à questão da progressividade em razão do valor do imóvel, essa metodologia está intimamente ligada à atualização da Planta Genérica de Valores, sendo sugestivo o escalonamento em medida de cinquenta mil reais por imóveis.

IV) *Presencing*

Nesta pesquisa, a etapa *presencing* é considerada como o próprio resultado aqui obtido, que oportuniza aos gestores uma mudança de paradigmas na gestão urbana, na combinação do *sentir* e da *presença* do futuro que está por emergir e tornar-se realidade.

V) Deixar vir – da visão interior para a ação exterior

Aqui, em uma postura receptiva, os novos modelos são identificados visualizando o futuro que está por emergir. Atitudes inovadoras, aliadas aos novos modelos serão os preceitos para a nova gestão urbana.

As ações necessárias e ainda não apresentadas seriam no sentido de aprovação de uma legislação específica para as questões do parcelamento, edificação ou utilização compulsório e do IPTU progressivo no tempo. Apesar de o Plano Diretor 2021 (Lei Complementar nº 838, de

4 de fevereiro de 2021) especificar as características dos imóveis passíveis de ações punitivas, a própria lei, em seu artigo 111, aduz que outra Lei Municipal específica regulamentará as condições para o cumprimento do PEUC e determinará a notificação aos proprietários. Assim, neste cenário onde não está regulamentado o PEUC, ainda não há embasamento legal para início de notificações e orientações aos proprietários.

VI) Colocar em prática – cristalizar

Agora os protótipos são construídos e experimentados, cristalização da visão e das intenções dos processos inovadores. As ações se voltam a instaurar o processo de identificação dos imóveis considerados como vazios urbanos, para iniciar a notificação dos proprietários e seguir o encadeamento sistêmico do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, conforme previsto na legislação específica já aprovada.

VII) Corporificar – institucionalizar

Nesta última etapa a organização já aplica a inovação, agora a atenção se volta para manter as ações, infraestrutura e as práticas planejadas, incorporando-as em sua cultura organizacional. Neste estudo, é a permanente busca do alcance dos objetivos, as ações decorrentes de todo o processo de atendimento da função social da propriedade enquanto houver a existência de vazios urbanos. Fazer deste legado não um plano político, mas sim um plano de governo.

4.3.3 A inovação

Seguindo os preceitos de Martins e Laugeni (2015), o resultado desta pesquisa apontou para um processo de inovação do serviço final, que aqui se trata de um Produto Técnico Tecnológico, que se desencadeia em paralelo com a Teoria U e os seus preceitos, culminando com as ações necessárias para o alcance dos objetivos estabelecidos. O Quadro 37 a seguir apresenta estas conexões para facilidade de visualização e compreensão.

Quadro 37 – Fases do processo de inovação na gestão de vazios urbanos

Fase do processo inovativo	Pressupostos da Teoria U	Operacionalidade da Intervenção
Desenvolvimento de ideias exploratórias	Suspender	Atualização cadastral da Planta Genérica de Valores baseada em <i>smart cities</i> .
	Redirecionar	Aperfeiçoamento da gestão urbana com a integração das secretarias municipais envolvidas na gestão urbana e definição da atribuição dos dos processos de fiscalização e controle urbanos.
Desenvolvimento de ideias factíveis	Deixar ir	Regulamentar a aplicação constitucional de progressão do IPTU em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o seu uso.
Operacionalização da ideia	<i>Presencing</i>	Aqui, neste estudo, pode ser considerado o próprio resultado da pesquisa.
Implantação da ideia	Deixar vir	Dar o suporte para a aplicação das sanções previstas aos imóveis considerados como vazios urbanos, com a aprovação de uma legislação específica para o PEUC e o IPTU progressivo no tempo.
	Colocar em prática	Iniciar a notificação dos imóveis considerados como vazios urbanos para instauração do PEUC, culminando com o IPTU progressivo no tempo, conforme preceituado no EC e na CF/88 e com suporte da legislação específica municipal.
Lançamento	Corporificar	Manter o objetivo da função social da propriedade, não por um plano político, mas por um plano de governo.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Martins e Laugeni (2015) e Scharmer (2019).

A inovação proposta aqui neste estudo, por meio de um Produto Técnico Tecnológico, pode ser considerada do Tipo III, conforme Tidd e Bessant (2015), visto ser uma combinação de tecnologias já existentes e métodos conhecidos. Quanto às dimensões dessa inovação, pode-se afirmar que permeia pelo conceito de inovação de processo, ao mudar o modo de criação de uma Planta Genérica de Valores.

5 PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO

O Produto Técnico Tecnológico da presente pesquisa consiste em uma cartilha intitulada “O U NO VAZIO URBANO”, e tem como objetivo provocar uma reflexão nos gestores/agentes que participam direta ou indiretamente na gestão de vazios urbanos, não só no município de Porto Velho, mas em qualquer um destes entes federados, em qualquer parte do Brasil.

A cartilha apresenta a seguinte estrutura, uma introdução, que apresenta a cartilha, os seus objetivos e a problemática envolvida, seguindo para os preceitos básicos da Teoria U, continuando com os resultados desta pesquisa com a prática sugestiva, concluindo com as considerações finais. Esta cartilha é apresentada no Apêndice A desta pesquisa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo, a partir do bairro Centro do município de Porto Velho, estudar a gestão de vazios urbanos em seus contextos econômicos e sociais, tendo como lente teórica a Teoria da Contingência, visando a uma intervenção na gestão de vazios urbanos baseando-se na aplicabilidade dos instrumentos legais promotores da função social da cidade por meio da Teoria U.

Este objetivo geral foi atingido pela consecução dos objetivos específicos, que o tornaram em frações com um encadeamento lógico e sistematizado, o que facilitou a compreensão do todo e a aplicação das técnicas pertinentes em cada momento da pesquisa.

O primeiro destes objetivos específicos derivou da caracterização da gestão local em face dos vazios urbanos, o seu contexto de ordenamento jurídico na função social da cidade. Nesta tarefa, foi apresentado o contexto de criação do município de Porto Velho e a sua expansão populacional, bem como a base de formação para o cálculo para aplicação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU).

Também foi demonstrada a importância econômica deste imposto para o município, além de um comparativo com cidades de mesmo porte populacional e no contexto das capitais regionais, o que evidenciou uma arrecadação inferior neste comparativo, além de demonstrar que a sua base de cálculo não segue os preceitos constitucionais em sua formação.

Ainda nesta senda, foram analisados todos os instrumentos de gestão urbana confeccionados pelo poder público ou a pedido deste. Foram analisados sete instrumentos de gestão, iniciando como o Plano de Ação Imediata de 1972 e finalizando como o Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho 2021. As análises foram baseadas na função social da cidade e nas diretrizes e propostas para a gestão de vazios urbanos. Ficou evidenciado que apesar de já haver a previsão de ações ao combate de vazios urbanos, elas não foram colocadas em prática, o que favoreceu a criação de manchas urbanas e o espraiamento da cidade.

O segundo objetivo teve por finalidade identificar, com base no conceito de vazio urbano e das legislações aplicáveis, as áreas passíveis de intervenção municipal no bairro Centro da cidade de Porto Velho. Esta tarefa foi concluída com a realização de uma pesquisa de campo pelo pesquisador, que percorreu toda a extensão viária do bairro Centro, *locus* do estudo, em quatro dias distintos, utilizando-se de uma bicicleta para a realização do percurso e de um aparelho celular para a coleta de imagens dos imóveis considerados como vazios urbanos, de acordo com a tipologia dos autores estudados.

O relatório da pesquisa identificou trinta e cinco imóveis passíveis de intervenção, plotados pela ferramenta *my maps*, e em comparação com os dados apresentados pelo IBAM no PDPV 2021, verificou-se que a quantidade encontrada é superior a desses dados.

O terceiro objetivo teve como proposta identificar a inovação com base na Teoria U face a contingência na gestão urbana. Aqui foram explorados os preceitos da Teoria da Contingência no PDPV 2021, com vistas a compreender o ambiente geral e de tarefa na construção deste plano. O levantamento apontou as condições econômicas, demográficas e ecológicas como constituintes de ameaças, enquanto as condições políticas, tecnológicas, legais, culturais do ambiente geral foram oportunidades, também foram revelados os constituintes do ambiente de tarefa. Também ficou evidenciado, nas dimensões de uma matriz de Perrow, o elemento de tecnologias de rotina, ou seja, apresentou-se um baixo nível de formalização para lidar com as incertezas versus um alto nível de padronização das tarefas.

Neste subcapítulo também foram apresentados os pressupostos da Teoria U no resultado da pesquisa, onde cada etapa da teoria foi confrontada com a realidade, a fim de identificar as oportunidades de melhorias. No lado esquerdo do U, apresentou-se na primeira etapa, Suspende – olhar para o futuro, a oportunidade de formulação de uma Planta Genérica de Valores por meio de ferramentas tecnológicas, baseada no conceito de *smart city*. Na segunda etapa, Redirecionar – do “exterior” para o “interior”, sugeriu-se uma integração da gestão urbana por meio das Secretarias Municipais envolvidas nesta gestão. Na etapa seguinte, Deixar ir – o que mudar?, recomendou-se seguir os preceitos constitucionais de progressão do IPTU em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o seu uso, conforme artigo 156 da CF/88.

No ponto de inflexão mais baixo do U, *Presencing*, a etapa foi considerada como o próprio resultado aqui obtido, que oportuniza aos gestores uma mudança de paradigmas na gestão urbana, na combinação do *sentir* e da *presença* do futuro que está por emergir e tornar-se realidade.

Ao ascender para o lado direito do U, iniciou-se a etapa Deixar vir – da visão interior para a ação exterior, que apontou no sentido de aprovação de uma legislação específica para as questões do parcelamento, edificação ou utilização compulsória e do IPTU progressivo no tempo. Na sexta etapa, Colocar em prática – cristalizar, preconizou a implantação do processo do IPTU progressivo no tempo com a identificação e notificação dos proprietários de imóveis considerados como vazios urbanos na legislação específica já aprovada, e conseqüente IPTU progressivo no tempo, se for o caso. Na última etapa de ascensão do U, Corporificar –

institucionalizar, foi indicado fazer deste legado não um plano político, mas sim um plano de governo e que as práticas sejam incorporadas à cultura organizacional.

Finalizando este subcapítulo, evidenciou-se as fases deste processo inovativo com os pressupostos da Teoria U já apresentados, com as descrições das operacionalidades de intervenção necessária para cada fase.

Diante desses resultados, foi proposto um produto técnico tecnológico para o planejamento e a gestão municipal face os vazios urbanos, o qual foi executado por meio da criação de uma cartilha aos gestores/agentes contendo orientações sobre a implementação dos instrumentos de gestão urbana, o PEUC e o IPTU progressivo no tempo.

Entretanto cabe aqui destacar que existiram dificuldades para a consecução dos objetivos propostos em virtude da pandemia de CODID-19, que impossibilitou a livre circulação em bibliotecas e outros ambientes, a interação social foi um impasse, o que mudou os rumos da metodologia, a internação em Unidade de Tratamento Intensivo do pesquisador, dentre outras dificuldades impostas.

Como fatores limitantes estão os diversos constituintes da gestão pública em relação ao IPTU, como o cadastro dos contribuintes e dos imóveis residenciais e comerciais, que, aqui nesta pesquisa não foi analisado, pois pode demonstrar um desequilíbrio dos dados com o cenário apresentado fisicamente, nas ruas da cidade.

Destarte, sugere-se uma pesquisa, que realize este confronto, entre a cidade real e a cidade cadastrada para que sejam identificadas possíveis desfiguração da realidade, o que podem impor ao município a perda de arrecadação fiscal e um prejuízo aos seus munícipes. Outrossim, que o mundo possa voltar ao normal e que as interações entre pesquisadores e a sociedade não seja algo que ofereça risco de um mal maior.

REFERÊNCIAS

- BARCELOS, Giovani da Silva. **Cidade Imaginária e Cidade Real**: um estudo urbanístico sobre Porto Velho a partir do Plano de Ação Imediata de 1972. 2015. 140 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Porto Velho, RO, 2015.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BATTY, Michael. Big data, smart cities and city planning. **Dialogues in Human Geography**, 3(3), 274-279, 2013. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2043820613513390#articleCitationDownloadContainer>>. Acesso em 25 jan. 2021.
- BATTY, Michael. Planning the 21st Century City – Four Snapshots for a New Science. **International review for spatial planning and sustainable development**, vol 9, nº 1, 1-9, 2021. Disponível em: <https://www.jstage.jst.go.jp/article/irpsd/9/1/9_1/_article/-char/en>. Acesso em 25 jan. 2021.
- BATTY, M; AXHAUSEN, KW; GIANNOTTI, F; POZDNOUKHOV, A; BAZZANI, A; WACHOWICZ, M; OUZOUNIS, G; Smart cities of the future. **The European Physical Journal Special Topics**, 214 (1) pp. 481-518, 2012. Disponível em: <<https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1388243/>>. Acesso em 25 jan. 2021.
- BERNARDI, Jorge. **A organização municipal e a política urbana**. Curitiba: Intersaberes, 2012.
- BORDE, Andréa de Lacerda Pessoa. **Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas**. 2006. 226 f. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2006.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional**, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade**, Lei nº 10.257, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- BRASIL. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulação e aplicação. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília. (SAL): Ipea, 2015.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução Arlete Caetano. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CENSIPAM, Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia. **Informes Técnicos 2014**. COPER, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 9. ed. Barueri: Manole, 2014.

CLEGG, Stewart; KORNBERGER, Martin; PITSIS, Tyrone. **Administração e organizações** [recurso eletrônico]: uma introdução à teoria e à prática. Tradução: [coordenação de] Patrícia Lessa Flores da Cunha... [et al.]; revisão técnica: Alexandre Perucia. 2. ed. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Bookman, 2011. Disponível em: <<https://id.udesc.br/IdUdesc/MinhaBiblioteca>>. Acesso em 04 jan. 2021.

CLEMENTE, Juliana Carvalho. **Vazios urbanos e imóveis subutilizados no centro histórico da cidade de João Pessoa**. 2012. 130 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, PB, 2012.

CRESWELL, Jhon W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e misto**. Tradução Magda Lopes; consultoria, supervisão e revisão técnica Dirceu da Silva. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRESWELL, Jhon W.; CLARK, Vicki L. Plano. **Pesquisa de métodos mistos**. Tradução Magda França Lopes; revisão técnica Dirceu da Silva. 2 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

CRUZ, João Carlos Lima. **O IPTU progressivo e sua função social: análise da implantação desse instrumento na cidade de Palmas – TO**. 2017. 132 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Câmpus Universitário de Palmas, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, 2017.

FAU USP - FUPAM. **Plano Diretor**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e Fundação para Pesquisa Ambiental. Porto Velho. 1990.

GONÇALVES, Bianca Siqueira. **O direito à cidade e o papel do IPTU progressivo**. 2017. 119 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Candido Mendes – Campos, Campos dos Goytacazes, RJ, 2017.

GUIMARÃES, José Augusto Chaves. Abordagens teóricas de tratamento temático da informação: catalogação de assunto, indexação e análise documental. **Ibersid: Revista de sistemas de información y documentación**. 2009, 105-117. ISSN 1888-0967. Disponível em: <<https://www.iberid.eu/ojs/index.php/iberid/article/view/3730>>. Acesso em 25 jan. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, IBAM. **Revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho/RO**, Produto 1 – Plano de Trabalho. Maio 2018a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, IBAM. **Revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho/RO**, Produto 3 – Diagnóstico Consolidado. Setembro 2018b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, IBAM. **Revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho/RO**, Produto 5 – Diretrizes e Propostas Consolidadas. Março 2019a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, IBAM. **Revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho/RO**, Produto 6 (Final) Volume 5/7. Setembro 2019b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTA E GEOGRAFIA, IBGE. **Censo demográfico: 1960**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?id=768&view=detalhes>>. Acesso em 29 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTA E GEOGRAFIA, IBGE. **Censo demográfico: 1970**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?view=detalhes&id=769>>. Acesso em 29 ago. 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LIMA, Luís Augusto Pereira; MICHALSKI, Amanda. Porto Velho, expressões de uma cidade centenária, **Confins** (Online), nº 29, 2016, posto online no dia 14 dezembro 2016. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/confins/11574>>; DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.11574>. Acesso em 4 jun. 2021.

LIMA JÚNIOR, Pedro de Novaes. **Uma estratégia chamada ‘planejamento estratégico’**: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano. 2003. 270 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2003.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARTINS, Petrônio G.; LAUGENI, Fernando P. **Administração da Produção**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MIRANDA, Thiago Alves. Habermas e a modernidade: a modificação de paradigmas a partir da teoria comunicativa, **São Luís Orione**, Araguaína, vol.1, nº 16, jan/jul. 2021. (ISSN: 2446-5062- online). Disponível em: <<http://seer.catolicaorione.edu.br:81/index.php/revistaorione/article/view/208/146>>. Acesso em 2 set. 2021.

MORAES, Luciana Rocha de. **Meio cheio, meio vazio: uma análise dos vazios urbanos de Brasília**. 2018. 211 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 3. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

MOUSSALÉM, Tarek Maoyés. **Fontes do direito tributário**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2006.

PINTO, Keziah Alessandra Vianna Silva. **IPTU: política urbana e aspectos constitucionais**. Campinas: Alínea, 2012.

PONTES, David Gomes. **Função social da propriedade: o IPTU progressivo no tempo em razão de seu descumprimento e a legislação do município de Sobral – CE**. 2017. 182 p. Dissertação (Mestrado Interinstitucional em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, SC, 2017.

PORTO, **O Futuro é das chics** [livro eletrônico]: como construir agora as cidades humanas, inteligentes, criativas e sustentáveis / organização André Gomyde Porto ... [et al.]. -- 1. ed. -- Brasília: IBCIHS, 2020. 1 Mb; PDF. Disponível em: <<https://ibrachics.org.br/publicacoes>>. Acesso em 19 maio 2021.

PORTO VELHO. **Lei nº 933**, de 26 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Porto Velho, 1990.

PORTO VELHO. **Lei Complementar nº 199**, de 21 de dezembro de 2004. Código Tributário do Município de Porto Velho, 2004.

PORTO VELHO. **Lei Complementar nº 311**, de 30 de junho de 2008. Plano Diretor do Município de Porto Velho. Porto Velho, 2008.

PORTO VELHO. **Lei Complementar nº 838**, de 4 de fevereiro de 2021. Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho, 2021.

RECEITA FEDERAL. **Carga tributário no Brasil 2018: análise por tributo e base de incidência**, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, março 2020. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2018-publicacao-v5.pdf>>. Acesso em 18 set. 2020.

SCHARMER, Claus Otto. **Teoria U: como liderar pela percepção e realização do futuro emergente**. Tradução Edson Furmankiewicz, revisão técnica: Janine Scaponara. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

SEGER, Marcelo. **A sustentabilidade e a implementação do IPTU progressivo no tempo como forma de ordenação do espaço urbano do município de Blumenau**. 2014. Dissertação. 122 f. (Mestrado em Ciência Jurídica) – Centro de Educação de Ciências Sociais e Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, SC, 2014.

SEMPLA - Porto Velho. **Plano Diretor**. Secretaria Municipal de Planejamento - Prefeitura Municipal de Porto Velho. Porto Velho. 1987.

SEMPLA - Porto Velho. **Plano Diretor**. Secretaria Municipal de Planejamento - Prefeitura Municipal de Porto Velho. Porto Velho. 2007.

SIEBENEICHLER, Flávio Beno. Jürgen Habermas: uma teoria da comunicação humana. Logeion: **Filosofia da Informação**, [S. l.], v. 5, p. 8–26, 2018. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/fiininf/article/view/4497>>. Acesso em 2 set. 2021.

SILVA, Eugenio Ribeiro. **Vazios urbanos nas áreas centrais: os casos do Porto – PT e de Natal – BR**. 2017. 248 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN 2017.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.

TIDD, J.; BESSANT, J. **Gestão da Inovação**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015

TIGRE, Paulo Bastos. **Gestão da inovação: uma abordagem estratégica, organizacional e de gestão de conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

TINTI, Dione Lorena. Teoria U e programação neolinguística: acessando o poder de presenciar. **Revista Global Manager**, volume 14, número 1. Rio Grande do Sul, 2014.

VARANDA, Lucas Santos Veronese. Evolução urbana de Porto Velho: uma relação entre a história da cidade e seu processo de ocupação. **Diálogos: Economia e Sociedade**, Porto Velho, v. 2, n. 1, p. 1 – 19, jan./jun. 2018.

APÊNDICE A – Produto técnico tecnológico – Proposta de cartilha para mitigação dos vazios urbanos e aplicação da função social das cidades.

Título: O U no Vazio Urbano

Resumo: a presente cartilha foi baseada na pesquisa realizada nos instrumentos de gestão urbana já construídos para o município de Porto Velho e tem por finalidade despertar nos gestores e colaboradores que atuam nesta temática a liderança baseada na Teoria U com vistas a mitigar os vazios urbanos.

Instituição / Setor: Prefeitura Municipal de Porto Velho.

Público-alvo da iniciativa: Gestores e colaboradores que atuam direta ou indiretamente na gestão de vazios urbanos.

Descrição da situação-problema: os instrumentos legais da gestão urbana, Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade, Lei nº 10.547, preveem que o solo urbano cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou legislação dele decorrente seja objeto de implementação do parcelamento, utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, seguindo-se para o IPTU progressivo no tempo. Ocorre que diversos municípios não colocam em prática esses instrumentos promotores da função social da cidade e de combate à formação de vazios urbanos, que se constroem por modelos de expansão urbana onde muitas glebas e terrenos vagos são mantidos por especulação imobiliária ou processos aprovação de loteamentos desarticulados, criando percalços à mobilidade urbana, o espraiamento da urbe e conseqüente subutilização da infraestrutura já consolidada.

Objetivos: despertar, nos gestores e colaboradores dos órgãos municipais que atuam direta ou indiretamente na gestão de vazios urbanos a liderança pela percepção e realização do futuro emergente, bases da Teoria U de C. Otto Scharmer.

Análise/Diagnóstico da Situação-problema: a Lei Complementar nº 838, de 4 de fevereiro de 2021, previu o dimensionamento dos imóveis considerados como não parcelados, não edificados e não utilizados ou subutilizados; entretanto, ainda não há uma legislação específica que regulamente a aplicação dos instrumentos de promoção da função social da cidade, o parcelamento, utilização e utilização compulsório (PEUC) e do imposto predial territorial urbano (IPTU) no tempo. Outro aspecto é a atualização da Planta Genérica de Valores, constituinte da base de cálculo do IPTU e não há a progressividade nas alíquotas e a sua diferenciação em virtude da localização do imóvel.

Recomendações de intervenção: apresentar a cartilha para o órgão envolvido na gestão urbana para apreciação e se for o caso, apresentar como um instrumento de orientação e aconselhamento.

Responsáveis: Cláudio Maurício Simões de Souza (discente) e Dr. Flávio de São Pedro Filho (orientador)

Contatos: claudiomsdesouza@gmail.com e flavio1954@gmail.com.

Data da realização do relatório: 16 de outubro de 2021.

Referências:

- BRASIL. Constituição (1988). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020. Acesso em: 20 ago. 2020.
- BRASIL. Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, IBAM. Revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho/RO, Produto 3 – Diagnóstico Consolidado. Setembro 2018.
- PORTO VELHO. Lei Complementar nº 838, de 4 de fevereiro de 2021. Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho, 2021.
- SCHARMER, Claus Otto. Teoria U: como liderar pela percepção e realização do futuro emergente. Tradução Edson Furmankiewicz, revisão técnica: Janine Scaponara. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.
- SOUZA, Cláudio Maurício Simões de. Estudo de vazios urbanos no contexto portovelhense com base na Teoria U. Dissertação do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração Pública (PROFIAP), Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Porto Velho-RO, 2021.

O URBANO NO VAZIO

CLÁUDIO MAURÍCIO SIMÕES DE SOUZA
FLÁVIO DE SÃO PEDRO FILHO

A liderança pela percepção e realização do futuro emergente, bases da Teoria U
de Claus Otto Scharmer.

Cartilha de recomendações e
orientações aos gestores e
colaboradores que atuam direta ou
indiretamente na gestão de vazios
urbanos.

Planta Genérica de Valores
Integração
Alíquotas diferenciadas
PEUC e IPTU progressivo no tempo
Cultura Organizacional



PORTO VELHO
2021

SUMÁRIO

- Introdução
- Teoria U
- Estudo de vazios urbanos no contexto portovelhense com base na Teoria U
- Olhar para o Futuro
- Do “exterior” para o “interior”
- O que mudar?
- *Presencing*
- Da visão interior para a ação exterior
- Cristalizar
- Institucionalizar
- Considerações finais
- Referências

INTRODUÇÃO

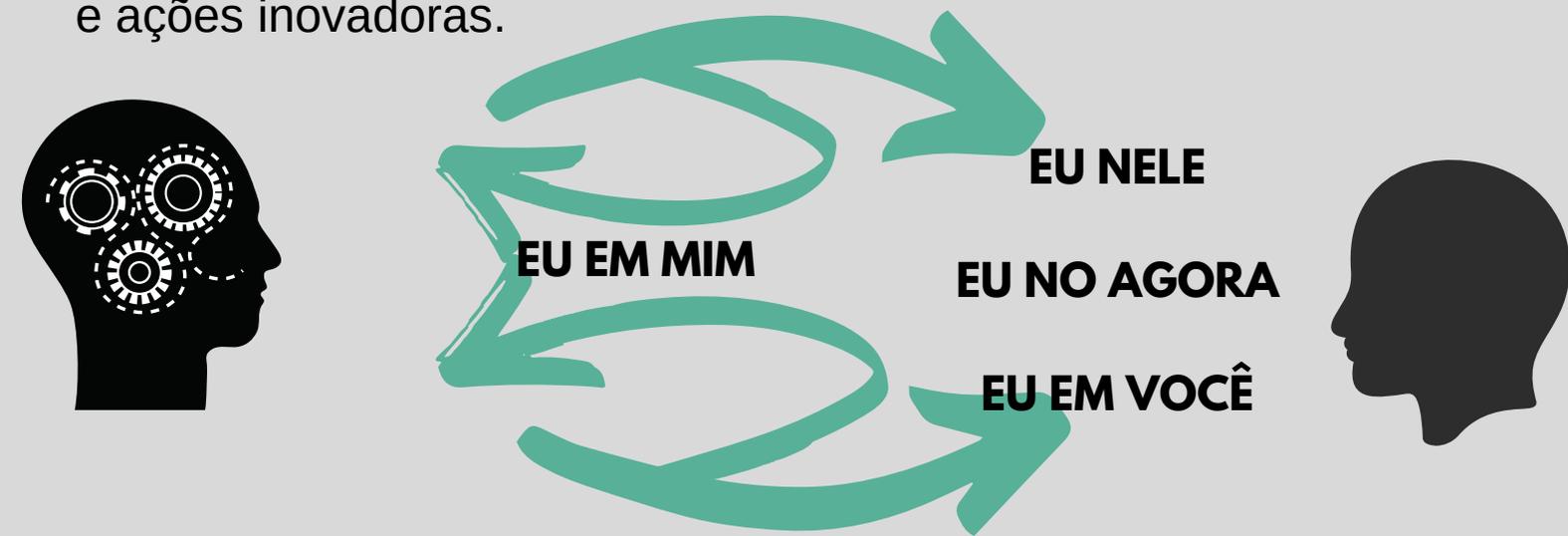


- A presente cartilha tem por objetivo provocar uma reflexão nos gestores e agentes públicos que participam direta ou indiretamente na gestão de vazios urbanos, não só no município de Porto Velho, mas em qualquer um destes entes federados, em qualquer parte do Brasil.
- Como base para essa provocação serão explorados os conceitos da Teoria U de Claus Otto Scharmer.
- Como problemática se apresenta a não adequação dos instrumentos de gestão urbana aos preceitos da Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto das Cidades.



TEORIA U

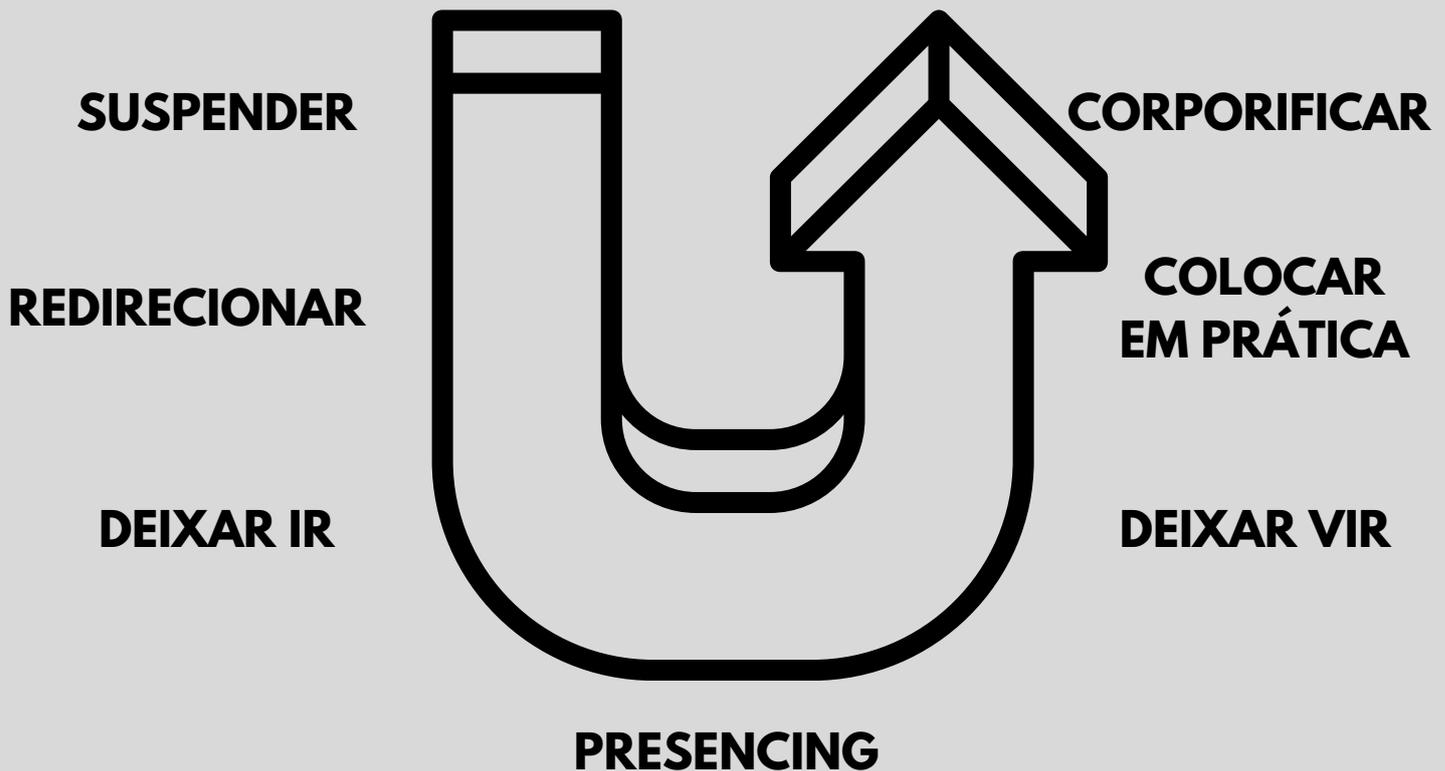
- A Teoria U, de Scharmer (2019), fundamenta que em uma época com inúmeros fracassos, somos impedidos de prestar atenção nas situações de uma maneira mais eficaz, criando um ponto cego. Este autor afirma que ao nos conectarmos como observadores ao observado com os quatro campos de atenção, podemos alcançar a mudança a partir do eu interior, buscando uma reflexão cíclica para a criação de protótipos e atuação prática, percorrendo, por meio de aprendizagem, um caminho de desafios, culminando com modelos e ações inovadoras.



- ➔ **Eu em mim** - O que percebo com base no meu modo habitual de ver e pensar. São ações realizadas por paradigmas formados por meio de reconfigurações já formadas.
- ➔ **Eu nele** - O que percebo com meus sentidos e mente abertos. Ações focadas no objeto, ações factuais, há a alternância entre atender a sua voz interior e os dados a sua frente.
- ➔ **Eu no agora** - O que entendo da fonte e ou do fundo do meu ser, isto é, de participar com minha vontade aberta.
- ➔ **Eu em você** - Aquilo com que me sintonizo e sinto com meu coração aberto. Ações empáticas deslocam a percepção, que se move para outra pessoa ou sistema vivo.

TEORIA U

- Baseado nestes preceitos, Scharmer (2019) constrói a Teoria U, que busca a mudança a partir do eu interior, buscando uma reflexão cíclica pra a criação de protótipos e atuação prática, percorrendo, por meio de aprendizagem, um caminho de desafios, culminando com modelos e ações inovadoras.

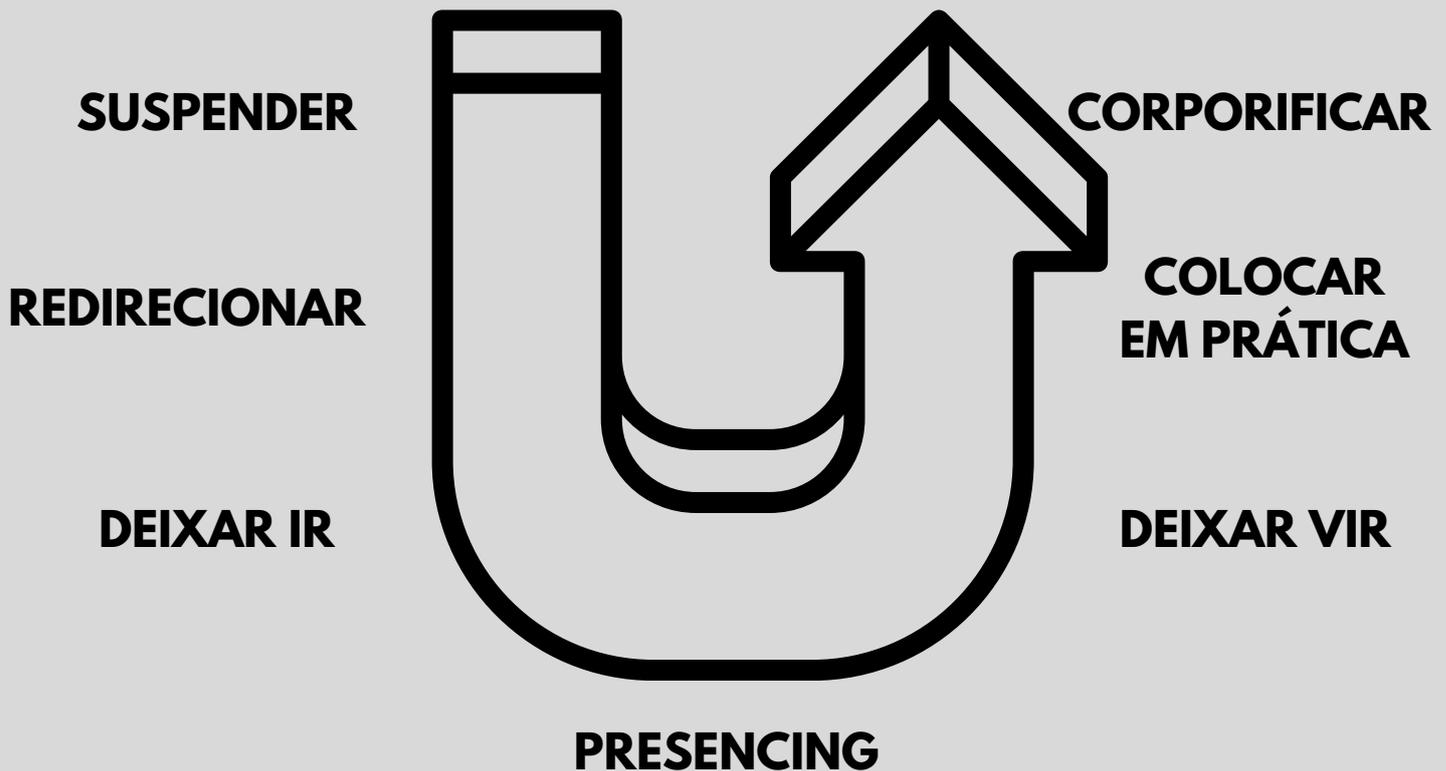


O LADO ESQUERDO DO U

- ➔ **Suspende** - Suspensão dos modelos habituais, deixar de julgar e ver com novos olhos.
- ➔ **Redirecionar** - Redirecionar a atenção do “exterior” para o “interior”, voltar a atenção para a fonte do processo mental e não no objeto, cocriando-o coletivamente.
- ➔ **Deixar ir** - Desapegar de modelos tradicionais e contemplar o que está por emergir, deixar de lado velhas identidades e intenções permitindo que algo novo surja em alguma futura identidade e futuro emergente.

TEORIA U

➔ **Presencing** - Combinação do sentir e da presença, conectando-se com a força mais profunda do seu "Eu" e de sua vontade, da qual o campo do futuro começa a surgir.



O LADO DIREITO DO U

➔ **Deixar vir** - Início do caminho ascendente. Redirecionamento da visão interior para a ação exterior.

➔ **Colocar em prática** - Comprometer-se com o futuro que quer emergir, colocar em prática o novo.

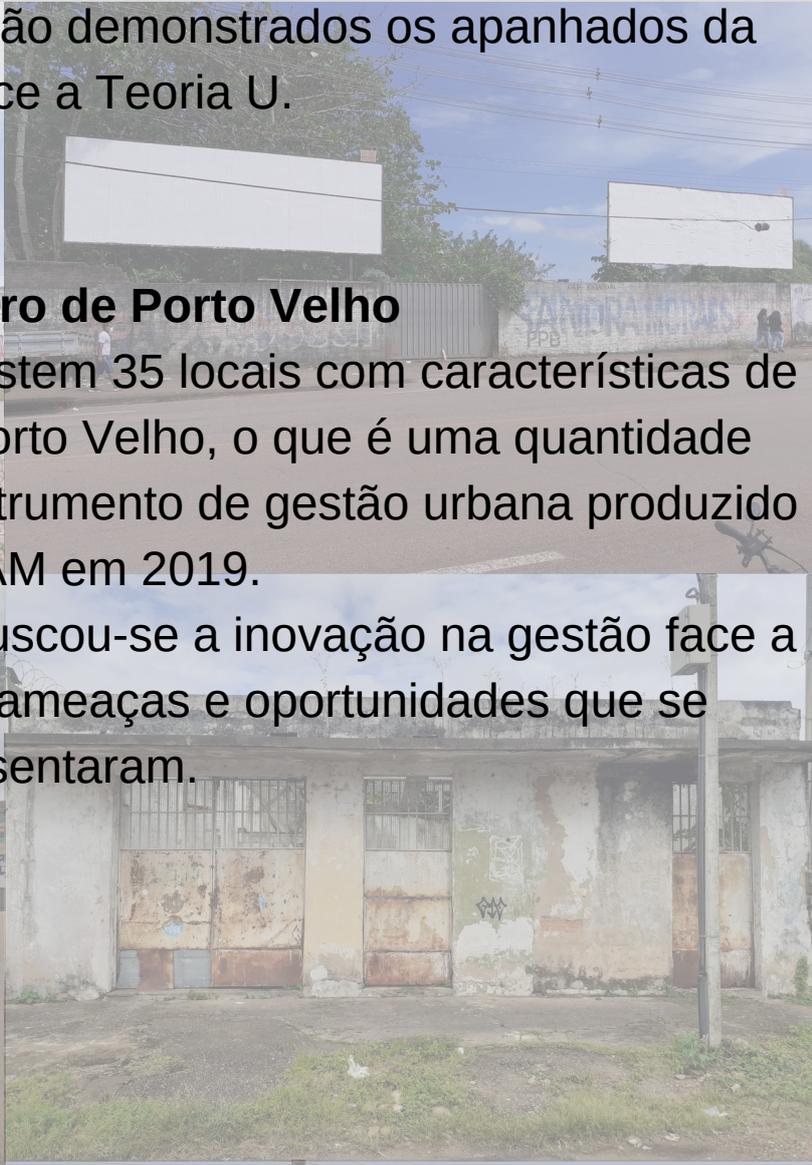
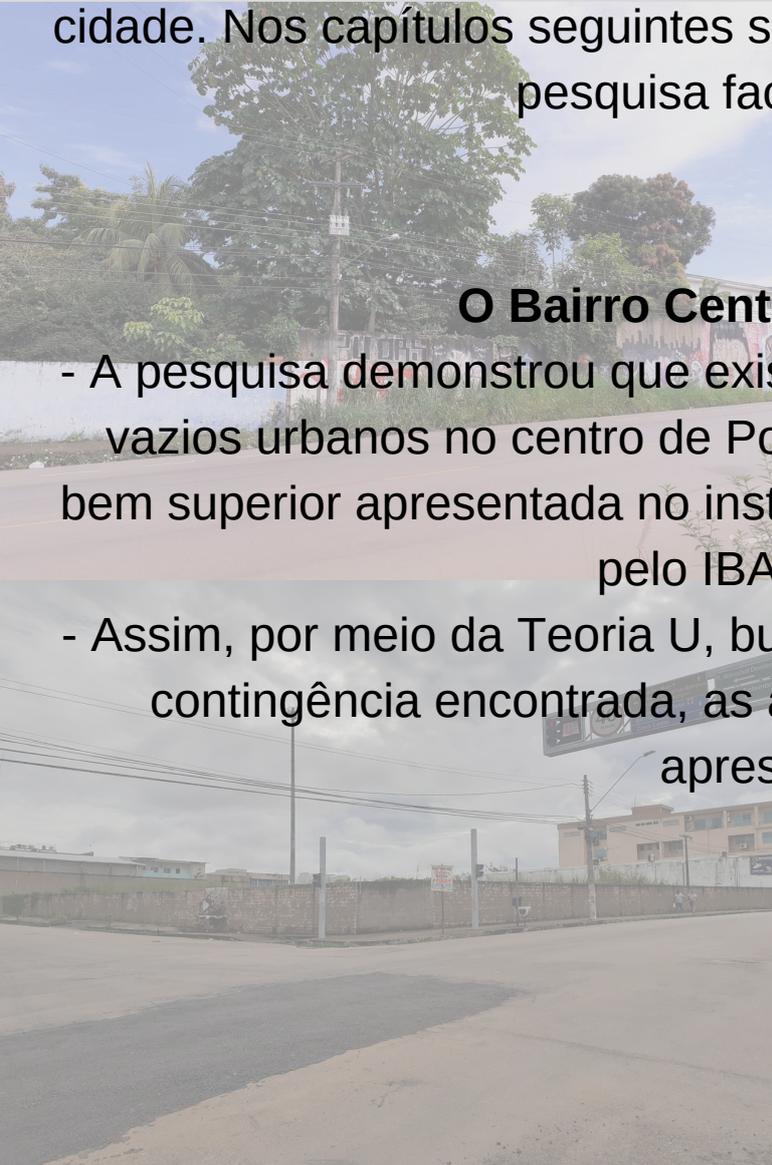
➔ **Corporificar** - O limiar da suspensão de hábitos e rotinas (em seu caminho descendente) transforma-se no limiar da institucionalização por meio da corporificação do novo em ações, infraestrutura e práticas (em seu caminho ascendente).

ESTUDO DE VAZIOS URBANOS NO CONTEXTO PORTOVELHENSE COM BASE NA TEORIA U

Aqui serão apresentados os resultados obtidos pela pesquisa de Souza (2021) onde houve a caracterização da gestão local em face dos vazios urbanos, a identificação dos vazios urbanos no Bairro Centro de Porto Velho e o seu contexto de ordenamento jurídico na função social da cidade. Nos capítulos seguintes são demonstrados os apanhados da pesquisa face a Teoria U.

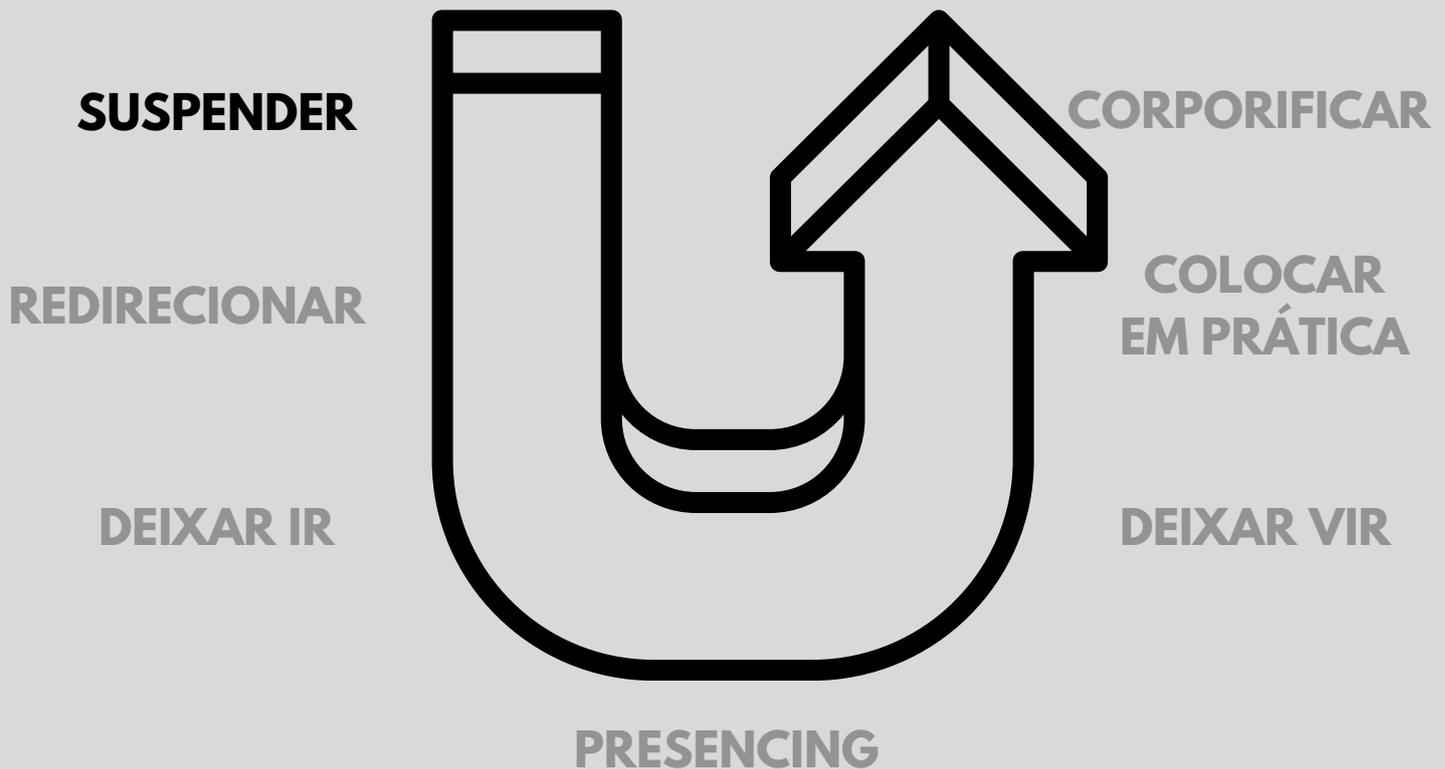
O Bairro Centro de Porto Velho

- A pesquisa demonstrou que existem 35 locais com características de vazios urbanos no centro de Porto Velho, o que é uma quantidade bem superior apresentada no instrumento de gestão urbana produzido pelo IBAM em 2019.
- Assim, por meio da Teoria U, buscou-se a inovação na gestão face a contingência encontrada, as ameaças e oportunidades que se apresentaram.



OLHAR PARA O FUTURO

A primeira etapa a ser considerada por meio da Teoria U é a suspensão dos modelos atuais, deixando de julgar e passar a ver com novos olhos. Neste sentido, os gestores envolvidos com a gestão de vazios urbanos devem buscar novos paradigmas de gestão urbana desapegando-se de modelos habituais e procurarem ver os problemas com uma visão externa aos mesmos, buscando visualizar as oportunidades de inovação.

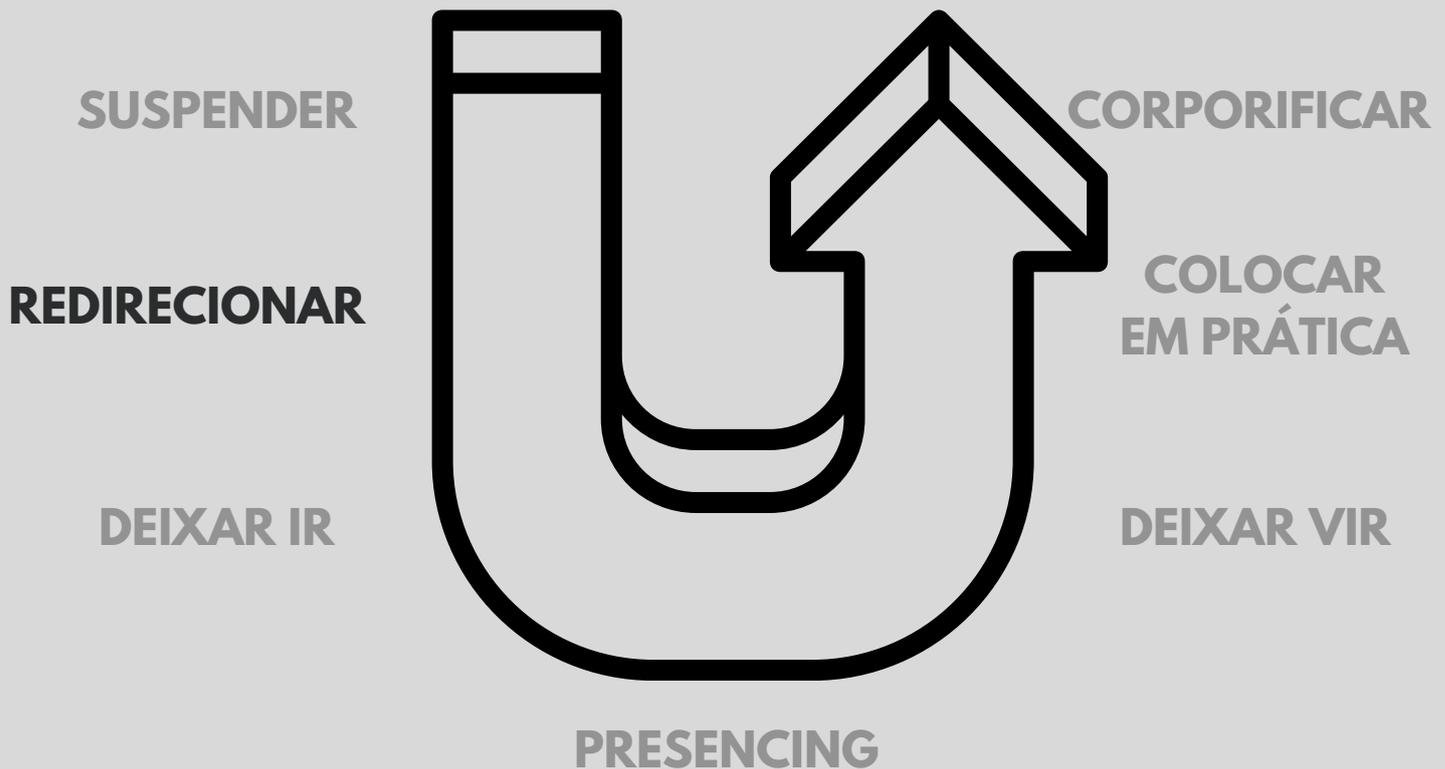


A cidade de Porto Velho pode criar ferramentas de gestão urbana partindo de um cadastro atualizado de seus munícipes com informações mais precisas de seus imóveis, que permita uma visão detalhada de suas características. Uma oportunidade é o cadastro já realizado de moradores para efeito de vacinação contra a COVID-19. A metodologia do cadastro no aplicativo SASI permite que apenas moradores do município se cadastre, pois necessita de comprovante de residência ou de título eleitoral.

Neste sentido, um aplicativo para a atualização cadastral da Planta Genérica de Valores pode ser desenvolvido com as informações coletadas como opções de escolha

DO "EXTERIOR" PARA O "INTERIOR"

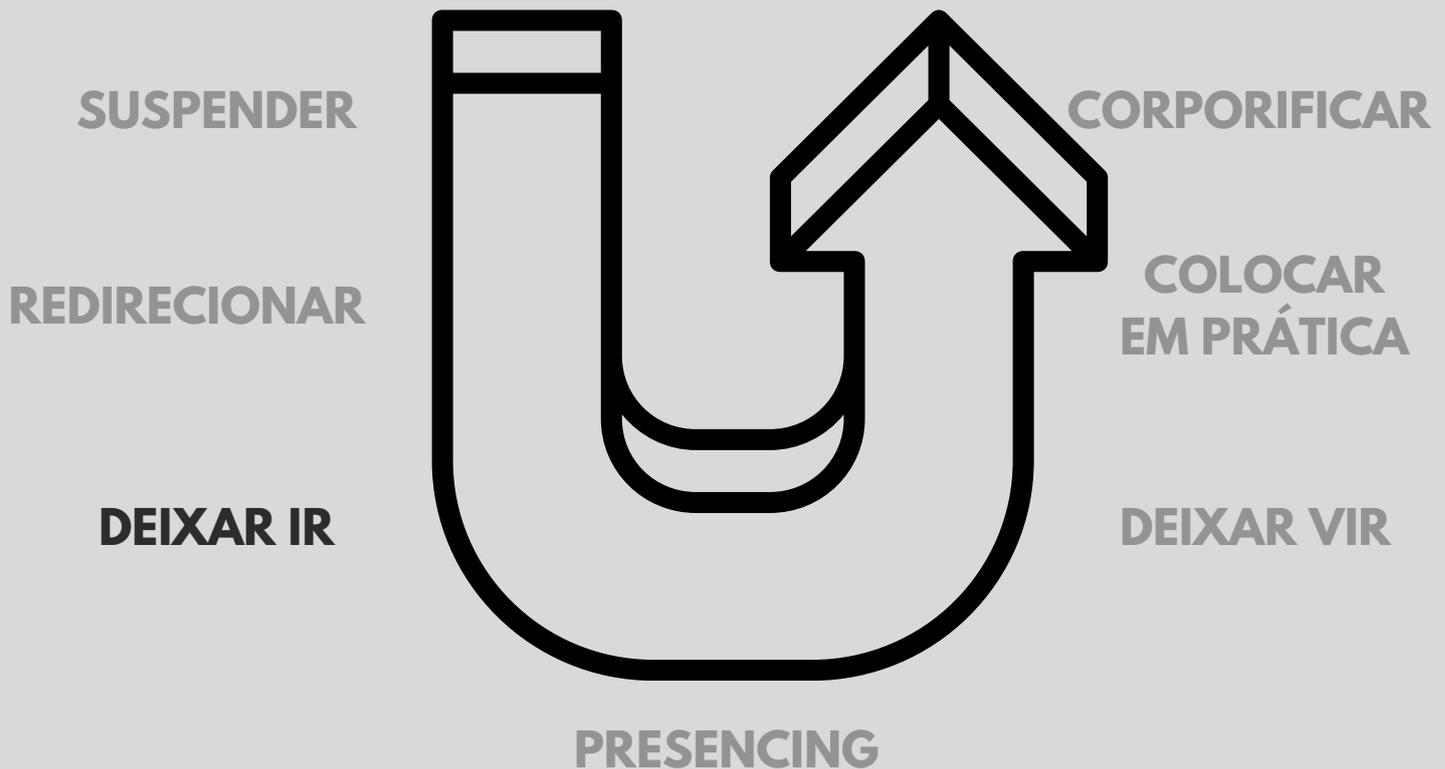
Nesta etapa da Teoria U, deve-se buscar observar o processo e não o objeto. Neste sentido, as pessoas, que também são parte do processo, devem ter a atenção devida. Assim, sugere-se uma integração da gestão urbana por meio das Secretarias Municipais envolvidas nesta gestão.



As ações da gestão urbana estão, principalmente, sob responsabilidade da SEMUR, entretanto, IBAM (2018) diagnosticou que as ações de política habitacional estão mais voltadas ao distrito sede, os demais distritos estão iniciando ações neste sentido. Outra observação é que as atividades relacionadas aos processos e sistema de fiscalização e controle urbanos não constam explicitamente em suas atribuições.

O QUE MUDAR?

Voltado para as ações de identificação de como a organização está atualmente e o que deve sofrer mudanças, melhorias, extrair ou implementar. As lacunas identificadas, a falta de fiscalização, a ausência de leis específicas, devem ser combatidas com ações inovadoras e baseadas nas oportunidades identificadas. Ou seja, padrões antigos e obsoletos devem ser inovados.



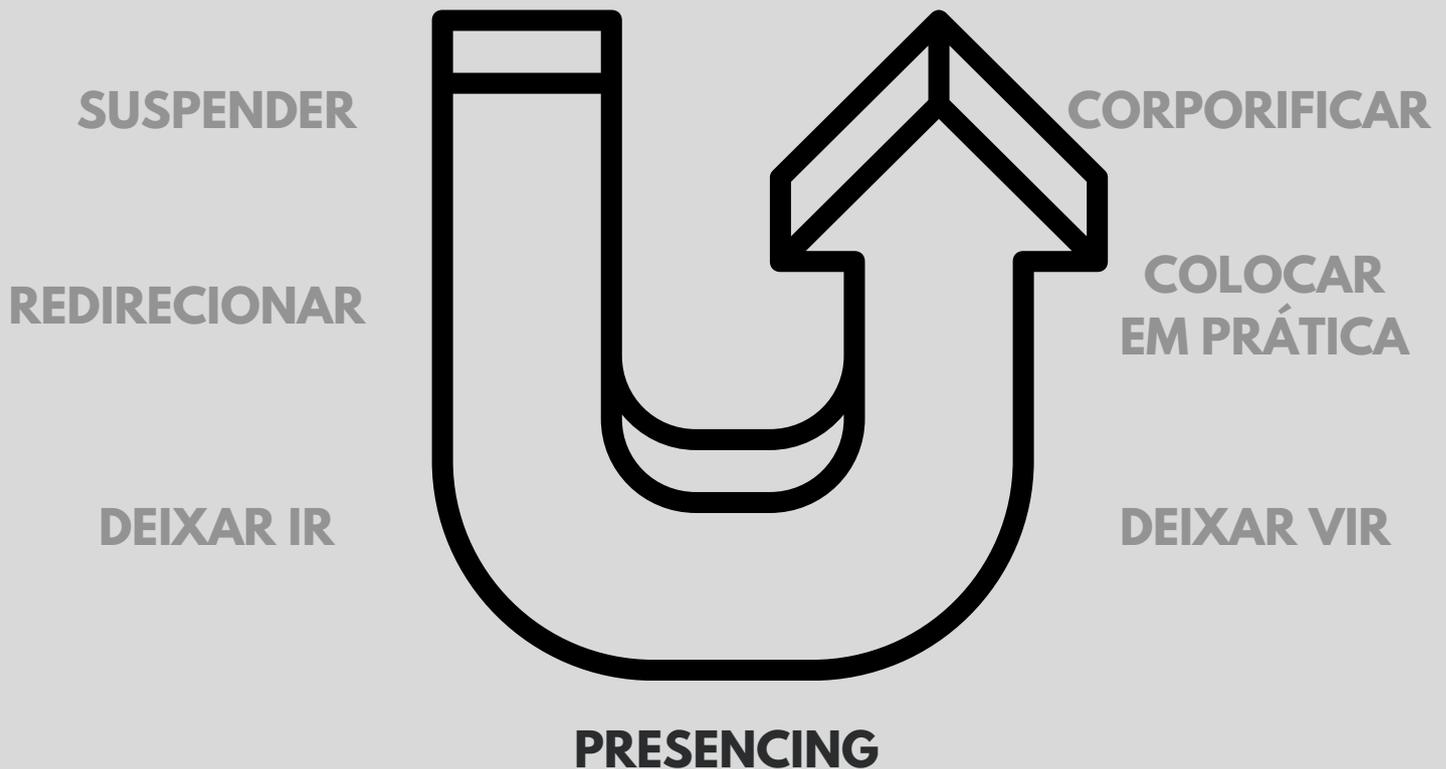
Um aspecto é seguir os preceitos constitucionais de progressão do IPTU em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o seu uso, conforme artigo 156 da CF/88, que é apresentado como uma possibilidade.

Tem-se como sugestão de aplicação de localização para a aplicação de alíquotas diferenciadas as áreas já delimitadas como Zona de Ocupação Prioritária, Zona de Consolidação da Urbanização e a Zona de Integração Urbana e Social.

Quanto à questão da progressividade em razão do valor do imóvel, sugere-se o escalonamento em medida de cinquenta mil reais por imóveis.

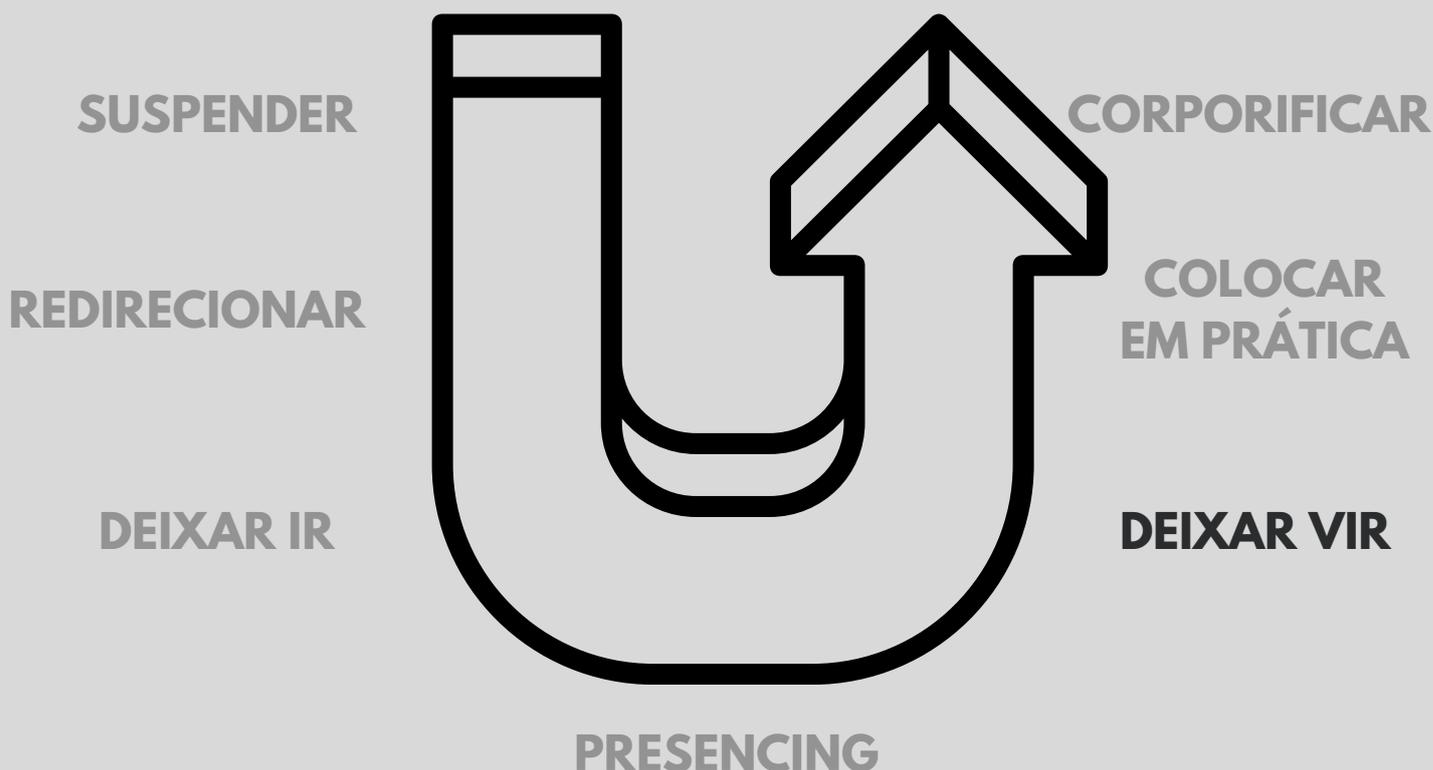
PRESENCING

Na pesquisa realizada, a etapa *presencing* foi considerada como o próprio resultado aqui obtido, que oportuniza aos gestores uma mudança de paradigmas na gestão urbana, na combinação do sentir e da presença do futuro que está por emergir e tornar-se realidade.



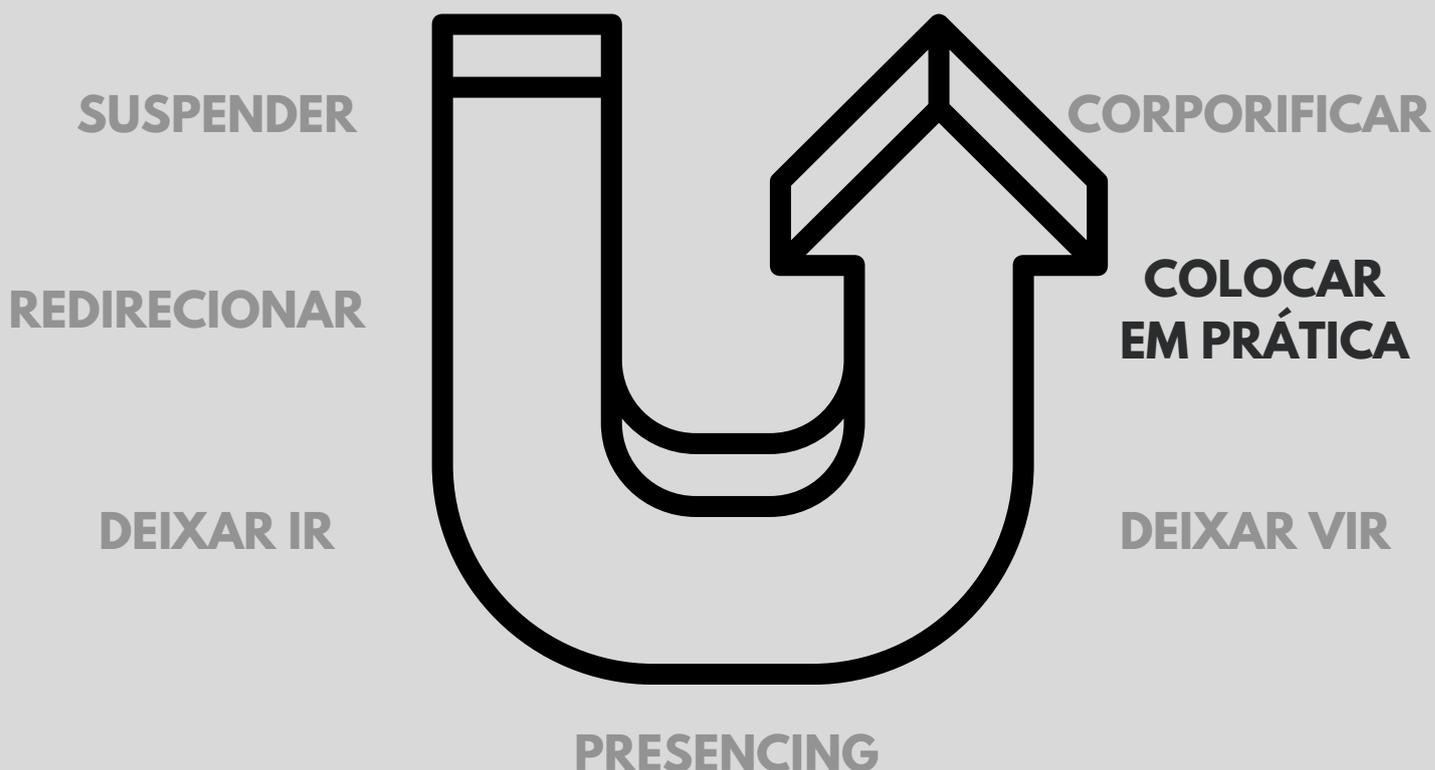
DA VISÃO INTERIOR PARA A AÇÃO EXTERIOR

Aqui, em uma postura receptiva, os novos modelos são identificados visualizando o futuro que está por emergir. Atitudes inovadoras, aliadas aos novos modelos serão os preceitos para a nova gestão urbana.



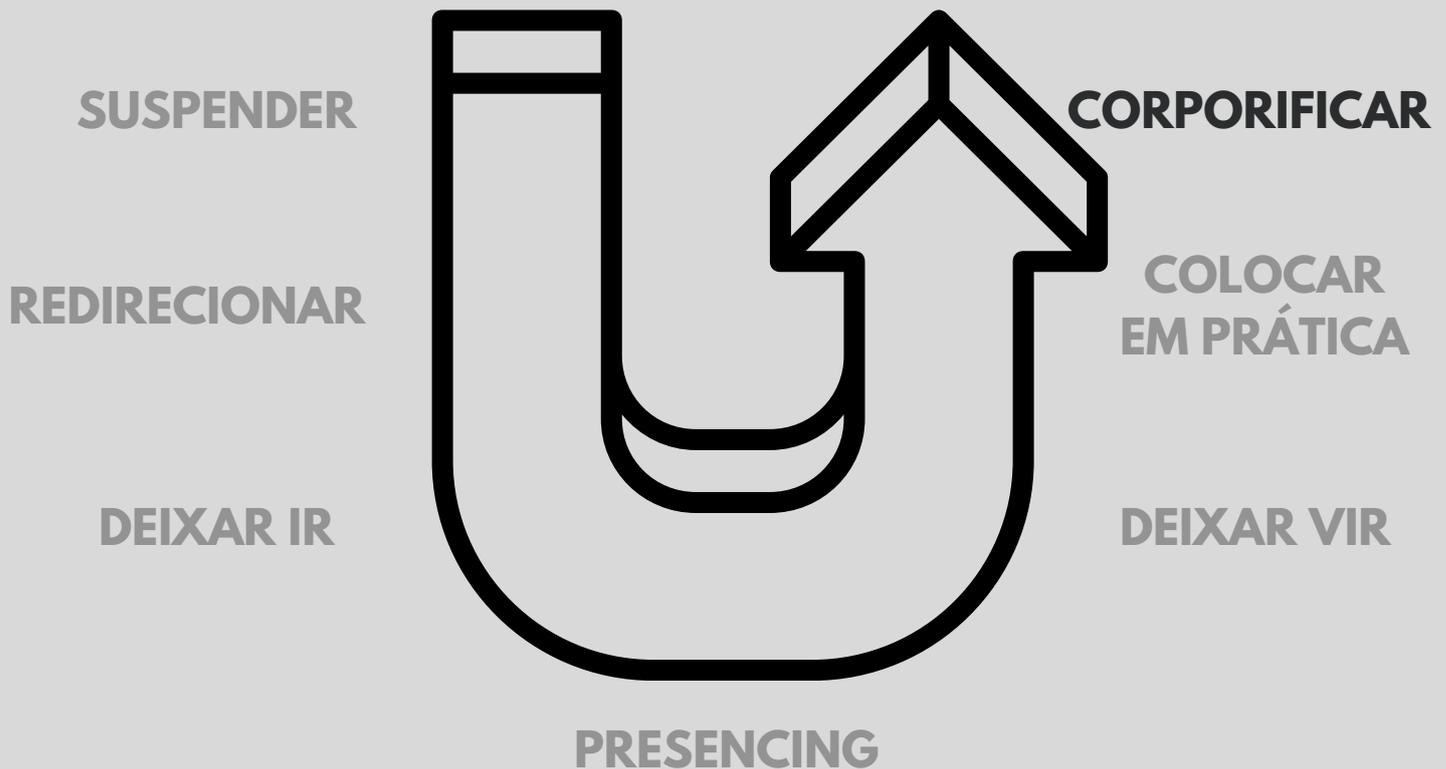
As ações necessárias e ainda não apresentadas seriam no sentido de aprovação de uma legislação específica para as questões do parcelamento, edificação ou utilização compulsório e do IPTU progressivo no tempo. Apesar de o Plano Diretor 2021 (Lei Complementar nº 838, de 4 de fevereiro de 2021) especificar as características dos imóveis passíveis de ações punitivas, a própria lei, em seu artigo 111, aduz que outra Lei Municipal específica regulamentará as condições para o cumprimento do PEUC e determinará a notificação aos proprietários.

CRISTALIZAR



Agora os protótipos são construídos e experimentados, cristalização da visão e das intenções dos processos inovadores. Instaurar o processo de identificação dos imóveis considerados como vazios urbanos, para iniciar a notificação dos proprietários e seguir o encadeamento sistêmico do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, conforme previsto na legislação específica já aprovada

INSTITUCIONALIZAR



Nesta última etapa a organização já aplica a inovação, agora a atenção se volta para manter as ações, infraestrutura e as práticas planejadas, incorporando-as em sua cultura organizacional. Neste estudo, é a permanente busca do alcance dos objetivos, as ações decorrentes de todo o processo de atendimento da função social da propriedade enquanto houver a existência de vazios urbanos. Fazer deste legado não um plano político, mas sim um plano de governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta cartilha teve por objetivo despertar, por meio da Teoria U, uma reflexão nos gestores e agentes públicos que participam direta ou indiretamente na gestão de vazios urbanos e de modo algum esgota a própria teoria ou os paradigmas da gestão municipal nas questões relativas aos vazios urbanos.

Ademais, a dinâmica da sociedade atual, seus anseios e demandas não permitem que um instrumento de gestão seja estático, as *smart cities* (cidades inteligentes) despertam e apontam para a dinâmica de cidades ligadas em rede.

“[...] A Valorização da família nuclear, a importância dos mass media e o domínio da ideologia individualista agem no sentido de uma atomização das relações e de uma segmentação dos interesses em função de estratégias particulares, o que, ao nível de espaço, traduz-se pela dispersão das residências individualizadas, seja no isolamento do barraco ou na solidão dos grandes conjuntos.”

Manuel Castells



REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, IBAM. Revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho/RO, Produto 3 – Diagnóstico Consolidado. Setembro 2018.

PORTO VELHO. Lei Complementar nº 838, de 4 de fevereiro de 2021. Plano Diretor Participativo do Município de Porto Velho, 2021.

SCHARMER, Claus Otto. Teoria U: como liderar pela percepção e realização do futuro emergente. Tradução Edson Furmankiewicz, revisão técnica: Janine Scaponara. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

SOUZA, Cláudio Maurício Simões de. Estudo de vazios urbanos no contexto portovelhense com base na Teoria U. Dissertação do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração Pública (PROFIAP), Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), 2021.