

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL - PPGEC

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO: UMA CONSTRUÇÃO TEÓRICO-
METODOLÓGICA

Tese submetida à Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial exigido pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil - PPGEC, para a obtenção do Título de DOUTOR em Engenharia Civil.

STAVROS WROBEL ABIB

Florianópolis, Abril de 2009

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO: UMA CONSTRUÇÃO TEÓRICO-
METODOLÓGICA**

STAVROS WROBEL ABIB

Tese julgada adequada para a obtenção do Título de DOUTOR em Engenharia Civil e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil - PPGEC da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

Prof. Dr. Glicério Trichês - Coordenador do PPGEC

Prof. Roberto de Oliveira, PhD. - Orientador

COMISSÃO EXAMINADORA:

Profa. Dra. Adriana Marques Rossetto - UNIVALI

Prof. Dr. Carlos Loch- ECV/UFSC

Prof. Dr.-Ing. Jürgen W. Philips - ECV/UFSC

Prof. Dr. Renato Cymbalista - UNICAMP

Prof. Dr. Sérgio Torres Moraes

Dedico esta tese a meu pai. De Platão nos sábados a Cummings todos os dias... embalados por *Clair de Lune*, tocado no velho piano da infância.

À minha mãe, e os passeios nos jardins: dias quentes de minha vida. Claro, pelas formas nas nuvens.

À Miryam, pela teimosia e pela certeza de que esse país, sua gente, vai cumprir seu ideal.

Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador, o professor Roberto de Oliveira, PhD, por sua inestimável orientação, paciência e espírito científico. Sua compreensão, sua presença amistosa e sua disposição por me atender tornaram essa tese possível. Agradeço, ainda, por sua disposição em ampliar os horizontes da minha pesquisa e apostar no meu trabalho quando eu ainda não conseguia vislumbrar claramente aonde ele poderia chegar.

Agradeço ao professor Dr. Carlos Loch, Coordenador do Grupo Técnico Cadastro e do Laboratório de Fotogrametria, Sensoriamento Remoto e Georreferenciamento (LabFSG) da Universidade Federal de Santa Catarina. Eu não teria sequer o fenômeno de minha pesquisa sem seu apoio. Dificilmente vou conseguir expressar em palavras a gratidão que sinto por tudo que fez por mim, por minha formação como pesquisador e aperfeiçoamento pessoal. Não poderia deixar de salientar três das muitas oportunidades que me ofereceu como, a participação do projeto de elaboração do plano diretor participativo do município de São José-SC no ano de 2003. Uma vaga no estágio de Doutoramento Sandwich no *Institut für Photogrammetrie und Fernerkundung* da *Universität Karlsruhe (TH)* no ano de 2004. A participação no projeto de extensão de *Assistência Técnica para Implementação dos Planos Diretores* do Ministério das Cidades/CNPq, no ano de 2006.

Ao professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Hans-Peter Bähr, coordenador do *Institut für Photogrammetrie und Fernerkundung* da *Universität Karlsruhe (TH)*, agradeço por sua acolhida calorosa e pela orientação no período que permaneci em seu instituto. Seu espírito investigativo, suas perguntas instigantes, sua postura acadêmica e pessoal fazem dele um exemplo.

Ao professor Dr. Joachim Vogt do *Institut für Regionalwissenschaft* da *Universität Karlsruhe (TH)*, agradeço pelo desafio que me lançou: escrever para alemães sobre o sistema de planejamento urbano brasileiro. Muito do subcapítulo sobre o contexto brasileiro desta tese resultou desse trabalho.

Aproveito essa oportunidade para agradecer a CAPES pelo suporte dado a esta pesquisa, a bolsa garantiu o período de pesquisa de oito meses na Alemanha. Isso permitiu alargar os horizontes desta pesquisa.

Aos integrantes do Grupo Técnico de Cadastro e do LabFSG um agradecimento pela recepção e acolhida: Hemanuelle, Dalton, Fernanda e tantos outros.

Aos amigos e às amigas que se formaram durante a elaboração do plano diretor participativo do Município de São José – SC no GT Cadastro. Especialmente a Edson Cattoni, sinto falta das conversas longas e sem uma preocupação definida e propósito. Nunca me esquecerei dos dias entre agosto e fins de novembro de 2002, quando discutíamos o planejamento do projeto para elaboração do plano diretor participativo. À Eugênia Karnaukhova por absolutamente tudo. Ao Renato T. Saboya por ter me comprovado empiricamente que uma pessoa pode ser sistemática, organizada e viver muito bem. Ao Marcelo Leão por ter me comprovado empiricamente que é possível uma pessoa ser não tão sistemática, organizada e viver muito bem. À Karin, Graciela e Janaina por sua fibra e por sua disposição a enfrentar o desconhecido.

Não poderia deixar de agradecer às contribuições científicas que estes amigos deram a esta tese: com permissão por utilizar material por eles produzido, por sua crítica e seus comentários. De fato, em uma equipe dessa natureza fica muito difícil dizer o que foi elaborado individualmente, assim, credito a eles os méritos desta tese e assumo as possíveis falhas.

Agradeço aos membros que compuseram a equipe da Universidade Federal de Santa Catarina durante a elaboração da revisão do plano diretor participativo do Município de São José. Em particular à Professora Simone Matos Machado e ao Professor Carlos Magno Nunes do Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular (NESSOP). Eles conceberam como ajustar a participação popular às etapas de planejamento. Seu relatório sobre a gestão democrática desse processo serve de guia para quando tenho dúvidas no assunto.

Agradeço à Prefeitura Municipal de São José – SC e a equipe técnica formada para o projeto de elaboração do plano diretor participativo. Em especial ao então Secretário de Planejamento Urbano do Município, o Engenheiro Átila Rocha dos Santos, por sua visão do processo e seu auxílio nos momentos mais difíceis. Também, não poderia deixar de mencionar as arquitetas Vanessa Cardoso dos Santos, Ana Paula Lemos de Souza e Miriam Moser.

Aos integrantes do *Institut für Photogrammetrie und Fernerkundung* da *Universität Karlsruhe (TH)* agradeço à acolhida e o suporte que deram a mim e a pesquisa que desenvolvi. Tiveram a paciência de me auxiliar com traduções, me levando a congressos, visitas técnicas, ofertando cursos que se voltavam aos membros do instituto. As condições de pesquisa foram exemplares. Ressalvo em especial o apoio de Eberhard Steinle, Alexandre Coelho, Claudia Kühnle.

Aos colegas do departamento de arquitetura e urbanismo da Universidade do Vale do Itajaí agradeço o auxílio diário que me deram, sem ele não creio que conseguiria conciliar a

docência com o desenvolvimento da tese. Faço menção especial ao Coordenador do curso o professor Dr. Jânio Vicente Rech, sempre que possível manejou meus horários garantindo o tempo necessário à reflexão que uma tese demanda. À professora Dra. Adriana Marques Rossetto que leu o manuscrito e fez contribuições acadêmicas e científicas de valor inestimável, tornando a tese muito mais consistente. Ao professor Dr. Sérgio Torres de Moraes, sempre disposto a auxiliar. Quantas vezes o vi reorganizar seus horários, em detrimento de si mesmo, a fim de contribuir com minhas idas à Florianópolis. À amizade e sabedoria do professor Dr. Hugo Camilo Lucini, aos jantares Argentinos e à boa conversa sobre arquitetura, a vida e tudo mais. Agradeço, também, aos demais colegas.

Agradeço à professora Dra. Lisete Terezinha Assen de Oliveira, professora aposentada da Universidade Federal de Santa Catarina, por sua convicção no papel do arquiteto urbanista para o desenvolvimento do assentamento humano.

Agradeço ao professor Dr. Wilson Silveira de Jesus por todo suporte e pelas longas conversas sobre o papel social do arquiteto.

Aos amigos formados no período da Alemanha não me esqueço do afeto e dos laços de amizade. Alexandre, Mauro, Jaime, Daniel.

Aos amigos de Florianópolis que me deram suporte ao longo do processo de elaboração da tese e de todos os percalços do meio do caminho, não há gratidão que palavras possam exprimir. Cristovam, Daniel, Bruno, Marcus. Estou bem acompanhado.

Ao Dr. Giampaolo Possamai, *in memoriam*, por ser um humanista em tempos tão distantes do *ser* e da grandiosidade do *vir a ser* da utopia humana.

A Lourdes que me auxiliou a relativizar conceitos e crenças: um apoio seguro em tempos turbulentos.

Ao Nelson e a Li Wei, eles sabem o porquê.

Pai, a quem dedico principalmente esta tese, não tenho como te agradecer, a menos que o sentido de *gratidão* abandone o de *obrigação de retribuição*: o que sinto não é expresso em *quantidade* para ser medido e devolvido, nem na forma de *ter que* retribuir. Sim, agradeço a cada minuto contigo, cada desentendimento e entendimento e desentendimento do ciclo virtuoso de desenvolvimento dessa bela relação.

Mãe, por seu amor infinito e sua compreensão de minhas idas e vindas, e, que, apesar de terem me afastado nesse momento, sempre voltam até você.

Miryam, pelo hotel cinco estrelas... dos últimos 30 anos. Por sua convicção, sua força e pelo que está ali à frente.

Às minhas irmãs, por todo o carinho e por entenderem o que quero exprimir sem que eu precise dizer mais nada.

Ao meu irmão, orgulho e admiração, uma alma pura, uma sensibilidade especial. Por ensinar, pelo exemplo, a cada dia ir mais além.

À Daniela por acreditar, pelas conversas francas, os dias Sicilianos, da Sicília real de nossa imaginação, pelo carinho, pela compreensão e o apoio: por cada minuto vagando pelos mares sem fim.

Sumário

Dedicatória	iii
Agradecimentos	iv
Lista de Quadros	xi
Lista de Figuras.....	xii
Resumo.....	xiii
Abstract	xiv
1. Introdução.....	15
1.1. Contexto Geral	15
1.2. Descrição do Problema de Pesquisa.....	16
1.3. Objetivos.....	18
1.3.1. Objetivo geral	18
1.3.2. Objetivos específicos	18
1.4. Justificativa	19
1.5. Limitações desta Tese.....	19
1.6. Estrutura Capítular.....	20
2. Revisão da Literatura.....	23
2.1. Visões de Mundo e Teorias do Planejamento Urbano	24
2.1.1. Visão de mundo iluminista.....	25
2.1.2. Linhas teóricas e teorias do planejamento urbano	26
2.1.3. Linha teórica físico-estética do planejamento urbano: teoria física do planejamento urbano e metateorias.....	27
2.1.4. Linha teórica científica do planejamento urbano: teoria sistêmica e teoria do processo racional do planejamento urbano.....	31
2.1.5. Teoria sistêmica do planejamento urbano.....	32
2.1.6. Teoria do processo racional do planejamento urbano.....	35
2.1.7. Orientações teóricas, teorias do planejamento urbano e visão de mundo pós- iluminista	35
2.2. O Contexto Brasileiro	38
2.2.1. Dinâmica da urbanização brasileira.....	39
2.2.2. Teoria do planejamento urbano no Brasil	40
2.2.3. O Estatuto da Cidade	46
2.3. Epistemologia da Complexidade.....	49
2.4. O Cadastro Técnico Multifinalitário e a Gestão Democrática do Território Urbano....	51
2.4.1. A evolução das utilizações históricas do cadastro até a multifinalidade	52
2.4.2. O cadastro técnico multifinalitário e a participação popular no planejamento urbano brasileiro.	55
3. Metodologia.....	58
3.1. Pressupostos Teóricos do Método.....	58
3.2. Definição da Natureza do Método.....	59
3.3. As Principais Abordagens Metodológicas de Participação Popular no Planejamento Urbano após o Advento da Visão de Mundo Pós-iluminista.	63
3.4. A Escolha do Método Qualitativo Base para Construção do Método de Participação Popular a Ser Aplicado na Etapa de Leitura da Realidade Comunitária do Plano Diretor de São José-SC.....	65
3.4.1. Estágios do método de entrevista de pesquisa qualitativa	69
4. O Contexto da Pesquisa.....	72

4.1.	Panorama Geral do Projeto de Elaboração do Plano Diretor Participativo e do Processo de Participação Popular Previsto	72
4.2.	O Local: o Município de São José-SC.....	73
4.3.	Descrição das Equipes envolvidas na Elaboração do Plano Diretor Participativo do Município de São José-SC e o Papel do GT-Cadastro.....	77
4.4.	Etapas do Plano Diretor Participativo segundo o TR-04 e as Fases da Participação Popular Propostas pelo NESSOP.....	79
5.	Método Participativo para Etapa de Leitura da Realidade	81
5.1.	Estrutura do Método Participativo para Etapa de Leitura da Realidade.....	81
5.2.	Etapa da Leitura da Realidade no Primeiro Evento Municipal.....	83
5.3.	Método Participativo Modificado para a Etapa de Leitura da Realidade no Contexto do Primeiro Evento Municipal	87
5.3.1.	Roteiro e passos do método.....	87
5.3.2.	Objetivos e temas do Evento	89
5.3.3.	Estrutura do evento	91
5.3.4.	Tempo, recursos, local, moderadores, palestrantes disponíveis para o Evento.....	96
5.4.	Aplicação de um Método Participativo Modificado para Etapa de Leitura da Realidade no Contexto dos Eventos Comunitários e Setorial	97
5.4.1.	Objetivos e temas do evento.....	98
5.4.2.	Estrutura do evento	102
5.4.3.	Tópicos restantes	110
6.	Resultados.....	112
6.1.	Identificação e Categorização das Unidades de Significado: Temas.....	112
6.2.	Condensação de Significados: Quadros Temáticos.....	114
6.2.1.	Educação	118
6.2.2.	Equipamentos urbanos	119
6.2.3.	Infra-estrutura.....	121
6.2.4.	Integração metropolitana.....	122
6.2.5.	Legislação urbana	123
6.2.6.	Patrimônio cultural	124
6.2.7.	Regularização fundiária	125
6.2.8.	Saneamento ambiental	125
6.2.9.	Segurança	128
6.2.10.	Saúde.....	131
6.2.11.	Sistema viário e ruas	132
6.2.12.	Trânsito	135
6.2.13.	Transporte coletivo	137
6.2.14.	Uso e ocupação do solo.....	138
7.	Discussão dos Resultados.....	140
7.1.	Generalização.....	140
7.1.1.	Problemas e tendências	141
7.1.2.	Objetivos	146
7.2.	Validade e Confiabilidade.....	150
7.3.	Padrão Estrutural.....	153
8.	Conclusões, Contribuições e Recomendações.....	155
8.1.	Conclusões	155
8.1.1.	A hipótese de pesquisa.....	155
8.1.2.	A tese de pesquisa.....	156
8.1.3.	Objetivo geral	157

8.1.4.	Objetivos específicos	157
8.2.	Contribuições	160
8.2.1.	Uma alternativa científica possível de construção de métodos participativos	160
8.2.2.	Elaboração teórico-metodológica alinhada à visão de mundo presente no Estatuto da Cidade	160
8.2.3.	Desenvolvimento do debate científico em torno de fenômenos complexos	161
8.2.4.	Enriquecimento transdisciplinar da disciplina ‘planejamento urbano’	161
8.2.5.	Métodos qualitativos complementares para a participação popular no planejamento urbano	161
8.3.	Recomendações	162
8.3.1.	Reintrodução do conceito de projeto no planejamento urbano: Argan e a democracia participativa.	162
8.3.2.	Generalização do padrão estrutural da participação popular no planejamento urbano brasileiro.	163
8.3.3.	A participação popular e o cadastro técnico multifinalitário.	163
	Referências Bibliográficas	165
	Anexo 1- Exceto do relatório de estágio de doutoramento no exterior: sistema de planejamento territorial brasileiro.	172
	Anexo 2- Projeto de revisão do plano diretor de São José - SC. Relatório preliminar da coleta de dados sobre o município. Excerto: equipes envolvidas	178
	Anexo 3- Projeto de revisão do plano diretor de São José – SC. Relatório preliminar da coleta de dados sobre o município: parte 2. Excerto: mapa base.	183
	Anexo 4- Projeto de revisão do plano diretor de São José – SC. Relatório preliminar da coleta de dados sobre o município. Excerto: pressupostos metodológicos e detalhamento da metodologia de participação popular: NESSOP	200
	Anexo 5- Relatório e ata do primeiro evento municipal. Excerto: descrição dos evento.	214
	Anexo 6 - Folder de divulgação.....	219
	Anexo 7 - Roteiro para discussão com a comunidade	222
	Anexo 8 – Modelo de ata.	224
	Anexo 9 – Esquema de referência para classificação de áreas de preocupação.....	225
	Anexo 10 – Mapas temáticos de divulgação da participação popular.	226
	Anexo 11 - Temas prioritários por evento	239
	Anexo 12 – Volume 6 do relatório síntese da etapa de leitura da realidade.	240

Lista de Quadros

Quadro 1- Áreas para a realização de eventos comunitários.	98
Quadro 2- Exemplo de classes de temas e suas características.	108
Quadro 3 – Exemplo de unidades de significado categorizadas	112
Quadro 4 – Temas dos problemas levantados.....	114
Quadro 5 – Tema educação.....	118
Quadro 6 – Tema equipamentos urbanos.....	119
Quadro 7 – Tema infra-estrutura.	121
Quadro 8 – Tema integração metropolitana.....	122
Quadro 9 – Temas legislação urbana.....	123
Quadro 10 – Tema patrimônio cultural.....	124
Quadro 11 – Tema regularização fundiária.....	125
Quadro 12 - Tema saneamento ambiental	125
Quadro 13 – Tema segurança.....	128
Quadro 14 – Tema saúde	131
Quadro 15 – Tema sistema viário e ruas.....	132
Quadro 16 – Tema trânsito.....	135
Quadro 17 – Tema transporte coletivo	137
Quadro 18 – Tema uso e ocupação do solo.	138
Quadro 19 – Temas prioritários por evento.	141
Quadro 20 – Exemplo de temas prioritários, áreas prioritárias e prioridades de unidades de significado por áreas e temas.....	142
Quadro 21 – Indicação de tendências.	144
Quadro 22 – Quadro das unidades de significado e temas priorizados da área 09.	152

Lista de Figuras

Figura 1 – Estrutura proposta para análise das teorias do planejamento urbano.....	25
Figura 2 - Principais fases da relação entre Homem/Território e a Evolução do Cadastro (TING e WILLIAMSON, 1999).....	53
Figura 3 - Esquema de localização do Município de São José - SC.....	73
Figura 4 - Estrutura Urbana do Município de São José - SC.	74
Figura 5 - Estrutura do Método Participativo para Etapa Leitura da Realidade.	82
Figura 6 – Mapa Temático com as áreas propostas para a Realização dos Eventos Comunitários.	85
Figura 7 – Mapa Temático com as áreas para a realização de eventos comunitários.....	86
Figura 8 – Exemplo dos mapas de divulgação.	116
Figura 9 - Obtenção de objetivos, primeiro exemplo.	147
Figura 10 - Obtenção de objetivos, segundo exemplo.....	147
Figura 11 – Agrupamento dos temas e classes de temas em objetivos.....	149
Figura 12 – Unidades de significado do tema saneamento ambiental da área 09 e temas prioritizados.	151

Resumo

O objetivo geral desta tese é contribuir para o desenvolvimento de construções teórico-metodológicas com vistas a auxiliar a implementação da democracia participativa no planejamento urbano brasileiro. A construção teórico-metodológica que é elaborada nesta tese baseia-se em uma revisão das teorias do planejamento urbano e no exame das visões de mundo e epistemologias que estão implicadas em tais teorias. Especificamente, a construção teórico-metodológica elaborada nesta tese baseia-se em uma teoria de planejamento urbano de fundo político, vinculada a uma visão de mundo pós-iluminista e à epistemologia da complexidade. Esta orientação específica fundamenta-se no exame do Estatuto da Cidade e no debate sobre a teoria do planejamento urbano no Brasil. Em ambos os casos, há uma ênfase na visão de mundo pós-iluminista e na dimensão política do planejamento urbano com repercussões significativas para o processo de participação popular no planejamento urbano. A construção teórico-metodológica que se encontra nesta tese fundamenta a elaboração de um método de investigação qualitativa no estudo da participação popular no planejamento urbano. Esse método foi vivenciado por este autor no processo de participação popular no planejamento urbano em um contexto específico, o município de São José, e fez parte de um projeto de participação popular no planejamento urbano, no qual este pesquisador participou, sob a responsabilidade do GT Cadastro da Universidade Federal de Santa Catarina e da Prefeitura do município de São José (2003-2005). O objetivo desse projeto visava à revisão do plano diretor do município. O principal resultado da aplicação do método de pesquisa qualitativa centrado na construção teórico-metodológica desta tese foi a demonstração de um *padrão estrutural* de participação popular no planejamento urbano que é relevante para a etapa de leitura da realidade, a primeira etapa do processo de participação popular no planejamento urbano. Conclui-se que tal padrão fornece evidência significativa para apoiar a construção teórico-metodológica defendida nesta tese.

Palavras-chave: Teoria política do planejamento urbano; epistemologia da complexidade; método qualitativo.

Abstract

The aim of this thesis is to contribute for the development of theoretical-methodological constructions targeting to aid the implementation of the participative democracy in the Brazilian urban planning. The theoretical-methodological structure developed here is supported by revisions on urban planning theoretical studies and by an examination of different world views and epistemological issues embraced by such theories. More specifically, an urban planning theory with political background linked to a post-illuminist world view and the epistemology of complexity are the basis of this study. This specific research path is based on the examination of the “Statute of the City” and on debates about the urban planning theory in Brazil. In both cases, there was observed an emphasis in the post-illuminist world views and in the political dimension of the urban planning with significant repercussions on the process of popular participation. Those studies established the bases for the elaboration of a qualitative method of investigation for the popular participation in the urban planning. This method was experienced by this author when applied in the process of popular participation during the review of the Master Plan of the city of São José (2003-2005). The method also took part of a project of popular participation under the responsibility of the GT Cadastro Federal University of Santa Catarina. The application of the qualitative method research supported by the theoretical-methodological construction developed in this thesis showed the existence of a *structural pattern* of popular participation in the urban planning, relevant for gather information in the very first stage of popular participation in the urban planning participative process. The identification of such pattern is a significant evidence to support the theoretical-methodological construction defended in this thesis.

Key words: urban planning political theory; epistemology of complexity; qualitative method.

1. Introdução

1.1. Contexto Geral

Participar coletivamente nos processo decisórios que afetam a vida cotidiana e futura, individual e coletiva, pode parecer um conceito trivial ou mesmo redundante quando se trata de um sistema de governo democrático. No entanto, é fato que, mesmo nas democracias ocidentais contemporâneas, a participação popular só ganha visibilidade concreta no último quarto do século passado, quando eclodem as grandes manifestações populares por direitos pessoais e coletivos, como o movimento estudantil de maio de 1968 em Paris. Essa redescoberta de uma democracia mais direta não tarda a ser incorporada nos debates e na prática de diversas áreas do conhecimento, no que se tem comumente chamado de sociedade pós-moderna. Assim, como ato contínuo e indissociável desse processo, a participação popular passa a integrar o conjunto de prioridades do planejamento urbano primeiramente nesses países.

A participação popular se transformou em um tema com grande visibilidade no campo do planejamento urbano brasileiro após a regulamentação da nova lei federal de desenvolvimento urbano, em outubro de 2001 (Lei 10.257, o Estatuto da Cidade). Pela primeira vez no país a gestão democrática do território foi reconhecida oficialmente em todas as escalas do planejamento territorial, principalmente impactando na esfera municipal, chegando ao planejamento urbano através de um vasto processo de revisão e elaboração de planos diretores participativos que foram deflagrados para implantação do novo sistema de planejamento urbano nacional.

Segundo estimativa do Ministério das Cidades, cerca de 1680 dos 5564 municípios brasileiros deveriam rever seus planos diretores até outubro de 2006, a fim de cumprir as exigências do Estatuto da Cidade e da orientação específica sobre planos diretores participativos constante na resolução 24 do Conselho das Cidades. Desses municípios, um total de 562 havia concluído a tarefa em março de 2008 e 773 ainda estavam em processo de aprovação ou finalização. Ainda que esses dados quantitativos sejam significativos para dimensionar o tamanho do esforço empreendido, não há como afirmar que o tema esteja esgotado, nem que os dados forneçam uma idéia acurada do modo como ocorreu a participação popular nos planos diretores participativos elaborados.

A evolução do conceito de participação popular dentro da área de planejamento urbano se dá gradualmente e está vinculada ao desenvolvimento das teorias do planejamento urbano e à reflexão acerca do significado da própria atividade de planejar e do papel da participação popular nesse contexto. Entretanto, ao definirem a atividade de planejar, as teorias do planejamento urbano estão expressando sua concepção acerca do mundo: sua visão de mundo. Nesse sentido, torna-se muito difícil avaliar a coerência de um processo participativo em um plano diretor sem que se conheça a teoria do planejamento urbano que a orientou e a visão de mundo que está expressando.

Para participar do esforço de planejamento participativo feito no Brasil e aperfeiçoar a participação popular no planejamento urbano brasileiro faz-se necessário abordar o assunto desde sua origem na visão de mundo. Nesse caso, na identificação da visão de mundo presente no Estatuto da Cidade. Isso permitirá em tese avaliar se há teorias do planejamento urbano consistentes com essa visão de mundo e verificar quais seriam os meios mais adequados para apropriar-se dessa realidade, inclusive no que tange a questão relativa à participação popular.

1.2. Descrição do Problema de Pesquisa

Entre os anos de 2003 e 2005 o Grupo Técnico de Cadastro (GT Cadastro) da Universidade Federal de Santa Catarina coordenou e executou a elaboração do plano diretor participativo do município de São José - SC, em uma parceria com a Prefeitura Municipal de São José - SC. O município participava do programa HABITAR BRASIL/BID desenvolvido e custeado pela União e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Uma das ações de seu projeto Desenvolvimento Institucional era a elaboração do Plano Diretor Participativo.

Naquela oportunidade foi formada uma equipe técnica multidisciplinar interna ao GT cadastro, da qual esse pesquisador participou. Essa equipe foi responsável, entre outras atividades, por planejar o projeto de elaboração do plano diretor participativo, de planejar o processo, de executar o planejamento e gerir o processo. Além da equipe interna do GT Cadastro, outras cinco equipes formadas por vários profissionais completaram a Equipe da Universidade Federal de Santa Catarina. O Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular (NESSOP) da Universidade participava de uma dessas equipes e elaborou uma orientação geral para a participação popular no planejamento urbano.

A primeira etapa do planejamento urbano, a Etapa da Leitura da Realidade, iniciava-se com a participação popular no primeiro evento municipal. O início da participação popular não

foi livre de dificuldades. Os procedimentos gerais não foram capazes de conduzir o primeiro evento municipal sem que houvesse problemas que dificultaram a realização dos objetivos do evento. Nesse momento a equipe do GT Cadastro e do NESSOP começou a pesquisar alternativas para preparação dos eventos comunitários e setorial, algumas em termos de procedimentos, outras em termos de técnicas. Coube a este investigador o desenvolvimento de um método mais específico e mais focado nos objetivos da Etapa da Leitura da Realidade. Um método que fosse capaz inclusive de aproveitar os procedimentos e técnicas de participação popular pesquisadas, bem como de associar o conhecimento técnico advindo do cadastro técnico multifinalitário ao processo participativo.

Para se chegar a um método adequado à finalidade de atender aos objetivos da Etapa da Leitura da Realidade, se recorreu a um método de entrevista de pesquisa qualitativa e à metodologia associada a tal método. Essa escolha foi baseada em duas suposições. A primeira é a de que o processo de participação popular no planejamento urbano poderia ser apreendido pela epistemologia da complexidade, por uma metodologia cujos pressupostos levassem a um método qualitativo, bem como pela utilização adaptada de um método de pesquisa qualitativa. A segunda é a de que o fenômeno da participação popular no planejamento urbano, a epistemologia da complexidade e o método de pesquisa qualitativa compartilham da visão de mundo pós-iluminista.

Esta segunda suposição, que é o fundamento da primeira, constituiu-se como o principal motivo para a realização desta tese. As dificuldades que surgiram na Etapa da Leitura da Realidade no primeiro evento municipal se configuraram como parte significativa do evento desencadeador deste trabalho. Havia ali a possibilidade de confirmar ou não uma construção teórico-metodológica para o estudo do fenômeno da participação popular no planejamento urbano, que, caso fosse confirmada, poderia se configurar como contribuição para a ciência. Além disso, havia ali também a possibilidade de que tal construção teórico-metodológica pudesse contribuir para o desenvolvimento da participação popular no planejamento urbano, o que poderia se configurar como uma contribuição social dessa investigação. Dadas essas possibilidades de contribuição científica e relevância social, parecia haver justificativas suficientes para dar início a este trabalho.

A **hipótese de pesquisa** que instiga esta tese consiste nos seguintes aspectos. *Primeiro*: há uma visão de mundo pós-iluminista na nova lei brasileira de desenvolvimento urbano (BRASIL, Lei 10.257/2001), o Estatuto da Cidade. *Segundo*: que esta visão de mundo orienta um planejamento urbano de fundo teórico-político no país. *Terceiro*: que o planejamento urbano

brasileiro passa a ser um meio de pactuar coletivamente valores na busca por uma urbanização mais democrática do território nacional. *Quarto*: que a participação popular torna-se um tema central do planejamento urbano brasileiro.

Defende-se a tese de que uma construção teórico-metodológica condizente com esta hipótese pode contribuir para o desenvolvimento da participação popular no planejamento urbano.

O esforço de investigação se concentra em um fenômeno bem determinado: a elaboração da participação popular do plano diretor participativo do município de São José-SC, desenvolvido no período que transcorreu entre os anos de 2003 e 2005. Especificamente se tratará da etapa inicial do processo de planejamento participativo ou *Leitura da Realidade Local* do ponto de vista da comunidade.

1.3. *Objetivos*

1.3.1. Objetivo geral

1) Contribuir para o desenvolvimento de construções teórico-metodológicas com vistas a auxiliar a implementação da democracia participativa no planejamento urbano brasileiro.

1.3.2. Objetivos específicos

1) Defender, com base em evidências empíricas, a construção teórico-metodológica aplicada em um *estudo em caso* de participação popular: a *Leitura da Realidade Local* no município de São José, SC.

2) Verificar se a construção teórico-metodológica é capaz de gerar um *padrão estrutural* de participação popular no planejamento urbano brasileiro em apoio a tal construção.

3) Sugerir como o Cadastro Técnico Multifinalitário pode ser articulado com a construção teórico-metodológica defendida nesta tese para a participação popular no planejamento urbano.

4) Apresentar uma definição de participação popular com base nas abordagens metodológicas do planejamento urbano mais alinhadas com a visão de mundo pós-iluminista do Estatuto da Cidade.

1.4. Justificativa

Esta tese se justifica na medida em que pode vir a contribuir para o desenvolvimento científico no campo da participação popular no planejamento urbano; bem como por sua eventual relevância social ao sugerir como a participação popular pode ser integrada no planejamento urbano.

A eventual contribuição científica desta tese consistiria na geração de conhecimento sobre um tema central na área de planejamento urbano brasileiro contemporâneo: a participação popular. Além disso, ela pode vir a contribuir para o desenvolvimento da literatura especializada sobre abordagens teórico-metodológica da participação popular no planejamento urbano, que ainda é relativamente pouco desenvolvida no Brasil. Vale lembrar que o Estatuto da Cidade traz uma nova concepção de planejamento urbano e, também, a obrigatoriedade da participação popular nos processos de gestão e planejamento urbano do país. Há, portanto, uma demanda concreta com a finalidade de aprofundar o debate científico em torno de alternativas que vinculem coerentemente as concepções fundamentais do Estatuto da Cidade com os métodos participativos que se queiram empregar ou desenvolver na área do planejamento urbano: as construções teórico-metodológicas.

A eventual relevância social desta tese consistiria em mostrar como a participação popular no planejamento urbano pode introduzir a perspectiva política e social da população urbana ao mesmo tempo em que se integra a abordagens teórico-metodológicas de caráter científico. Um diálogo permanente entre cientistas, técnicos e a população poderia vir a se constituir na base de uma perspectiva mais ampla para o planejamento urbano brasileiro.

1.5. Limitações desta Tese

Toda pesquisa tem, ao menos, dois limites: o efeito de contexto e o efeito teórico-metodológico. Evidentemente esta pesquisa não escapa a nenhum desses limites.

No presente caso, o efeito de contexto refere-se aos limites estabelecidos por um contexto específico: o município de São José, SC. Em princípio, os resultados dessa pesquisa referem-se apenas à 'Leitura da Realidade Local' no contexto da comunidade de São José, SC. Não são automaticamente transferíveis ou indiscriminadamente generalizáveis para todo o país ou sequer para outros municípios, nem mesmo os do Estado de Santa Catarina. Naturalmente isso não

significa que não se possa sugerir ou indicar como extrapolações, extensões ou generalizações poderiam ser conduzidas para outros contextos, como será visto nas conclusões desta tese.

No presente caso, o efeito teórico-metodológico refere-se a uma metodologia elaborada e desenvolvida para estudar a participação popular no planejamento urbano que procura se adequar à visão pós-iluminista presente no Estatuto da Cidade. Essa visão de mundo termina por excluir teorias do planejamento urbano e abordagens metodológicas condizentes com a visão de mundo iluminista. Tais reorientações têm o efeito teórico-metodológico de conceber e de investigar de modo diferente a participação popular no planejamento urbano. Isso quer dizer que o fenômeno da participação popular no planejamento urbano estudado nesta tese está limitado pela visão de mundo pós-iluminista, bem como pelas escolhas teóricas e metodológicas que, aqui, foram feitas com base nessa visão de mundo. Vale dizer que se houvesse sido adotada a visão de mundo iluminista, bem como escolhas teóricas e metodológicas alinhadas com tal visão, o fenômeno da participação popular teria sido concebido e pesquisado de modo diferente.

1.6. Estrutura Capítular

O capítulo 2 trata da **Revisão da Literatura**. Essa revisão abrange quatro aspectos. Em primeiro lugar, se faz uma revisão das teorias do planejamento urbano. São discutidas três teorias do planejamento urbano, a teoria física, a teoria sistêmica e a teoria do processo racional; e são identificadas duas linhas teóricas, a linha teórica físico-estética e a linha teórica científica. A teoria física é inscrita na linha teórica físico-estética. A teoria sistêmica e a teoria do processo racional são inscritas na linha teórica científica. Todas essas teorias compartilham de uma visão de mundo iluminista. São também discutidas orientações teóricas que transitam de uma visão de mundo iluminista para uma visão de mundo pós-iluminista. Em segundo lugar, discute-se a teoria do planejamento urbano no contexto brasileiro, onde se mostra a dinâmica da urbanização brasileira e aspectos do debate que deu origem ao Estatuto da Cidade. Em terceiro lugar, apresenta-se a epistemologia da complexidade como um tipo de epistemologia adequado à visão de mundo pós-iluminista. Em quarto lugar, discute-se o Cadastro Técnico Multifinalitário e a sua contribuição para a gestão democrática do território urbano.

O capítulo 3 trata da **Metodologia**. Discute-se a metodologia que foi elaborada para estudar o fenômeno da participação popular no planejamento urbano em um contexto específico: o município de São José, SC. Essa discussão abrange, também, quatro aspectos. Em primeiro lugar, são apresentados os pressupostos teóricos do método. Que são: a visão de mundo pós-

iluminista e a epistemologia da complexidade. Em segundo lugar, discute-se a natureza do método, onde se mostra que o método adequado aos pressupostos metodológicos desta tese é de natureza qualitativa. Em terceiro lugar, são apresentadas as principais abordagens metodológicas de participação popular no planejamento urbano que surgiram após o advento da visão de mundo pós-iluminista. Em quarto lugar, discute-se o método qualitativo específico que foi escolhido para ser aplicado à 'Leitura de Realidade Local, no município de São José, SC, a saber: o método de entrevista de pesquisa qualitativa.

O capítulo 4 apresenta o **Contexto da Pesquisa**. Em primeiro lugar, são descritos o panorama geral do projeto de elaboração do Plano Diretor Participativo, bem como do processo participativo popular que foi previsto. Em segundo lugar, descreve-se o local da pesquisa: o município de São José, SC. Em terceiro lugar, são descritas as equipes envolvidas na elaboração do Plano Diretor Participativo deste município, bem como o papel do GT Cadastro. Por fim, são descritas as etapas do Plano Diretor Participativo segundo o Termo de Referência de número quatro (TR-04) e as fases de participação popular propostas pelo NESSOP.

O capítulo 5 trata do **Método de Leitura da Realidade**. Em primeiro lugar, apresenta-se a estrutura do método participativo que foi proposto para a Leitura da Realidade Local, bem como seu desenvolvimento e aplicação. Em segundo lugar, apresenta-se a Leitura da Realidade no Primeiro Evento Municipal. Em terceiro lugar, apresenta-se uma proposta de método para uma possível Leitura da Realidade no Primeiro Evento Municipal. Por fim, apresenta-se a aplicação do método para Leitura da Realidade nos eventos comunitários e setorial.

O capítulo 6 apresenta os **Resultados** da aplicação do método para Leitura da Realidade nos eventos comunitários e setorial. Em primeiro lugar, faz-se uma identificação e categorização das unidades de significado e obtêm-se os temas referentes aos problemas da 'Realidade Local'. Em segundo lugar, faz-se uma condensação de significados dos Quadros temáticos referentes à: educação; equipamentos urbanos; infra-estrutura; integração metropolitana; legislação urbana; patrimônio cultural; regularização fundiária; segurança; saúde; sistema viário e ruas; trânsito; transporte coletivo; uso e ocupação do solo.

O capítulo 7 apresenta a **Discussão dos Resultados**. Em primeiro lugar, discute-se a questão da generalização dos resultados. Em segundo lugar, discutem-se os problemas da realidade urbana do município e apontam-se possíveis tendências de agravamento dessa realidade caso não sejam tomadas providências no sentido de mudar a direcionalidade de tais tendências. Com esse propósito, e em terceiro lugar, discutem-se objetivos que, se forem perseguidos, podem contribuir para alterar a realidade urbana do município. Em quarto lugar, são

discutidas as questões relacionadas com a validade e confiabilidade dos resultados desta pesquisa. Por fim, discute-se o padrão estrutural de participação popular no planejamento urbano gerado pela construção teórico-metodológica desta tese.

O capítulo 8 apresenta as principais **Conclusões e Contribuições** desta tese, bem como **Recomendações** para pesquisas futuras.

2. Revisão da Literatura

Esse capítulo está subdividido em quatro temas apresentados de maneira a elaborar gradativamente o referencial teórico desta tese.

Inicialmente se apresenta um vínculo entre teorias do planejamento urbano e visões de mundo iluminista ou pós-iluminista. A apresentação desse vínculo se faz com base na análise interna das teorias do planejamento urbano. Para tanto, recorre-se a vários teóricos do planejamento urbano como Arnstei (1969), Davidoff (1996), Friedman (1996), Lindblom (1996), Rittel (1972), Schönwandt (2002) e Taylor (1999) entre outros.

Taylor (1999) terá um papel de destaque. De todos os autores pesquisados é o único que enfatiza o uso de metateorias, ou seja, utiliza teorias para analisar as teorias do planejamento urbano. Essa abordagem é a que mais se aproxima dos objetivos propostos nesta tese. Isso porque a análise metateórica investiga a concepção acerca da natureza da atividade de planejar segundo a perspectiva interna das teorias do planejamento urbano.

Há diferenças entre a abordagem desse autor e a proposta desta tese. Nele a construção teórico-histórica das teorias do planejamento urbano é enfatizada. As metateorias são apresentadas em separado e há ênfase na dinâmica histórica. Nesta tese, as metateorias têm por fim identificar as características intrínsecas às teorias do planejamento urbano que explicariam seus movimentos e suas transformações. Assim, se enfatiza a investigação teórica. Como resultado, as descrições *separadas* das metateorias das teorias do planejamento urbano pertencem à Taylor (1999), já a análise *conjunta* das metateorias é de autoria deste pesquisador.

No tema seguinte se contextualiza a dinâmica de urbanização tradicional no Brasil segundo a lógica patrimonialista-clientelista e se retoma as teorias estudadas no tema anterior em sua relação com a política urbana brasileira. De posse das visões de mundo relacionadas às teorias e de como essas foram empregadas no país se avalia o Estatuto da Cidade. Disso resulta a associação do Estatuto da Cidade com uma visão de mundo pós-iluminista e, portanto, abre-se a possibilidade de identificar uma orientação teórica de fundo político para o planejamento urbano vinculado ao Estatuto.

Novamente se enfatizará a questão teórica. As referências históricas são utilizadas na medida em que possibilitam a identificação dos valores recentes da política urbana brasileira: meio para compreender a variação da ontologia, das teorias empregadas pelo planejamento urbano brasileiro e certas dinâmicas que levam a sua alteração, bem como serão base para

vincular a visão de mundo pós-iluminista ao Estatuto da Cidade. A disciplina *História*, seu métodos de pesquisa, suas abordagens não são foco deste trabalho¹.

O terceiro tema trata da epistemologia da complexidade de Morin (1982) como uma maneira de pautar a forma adequada de apropriação da realidade descrita pela visão de mundo pós-iluminista, preservando, assim, os preceitos essenciais do Estatuto da Cidade no ato de definir o *método* de participação popular no planejamento urbano.

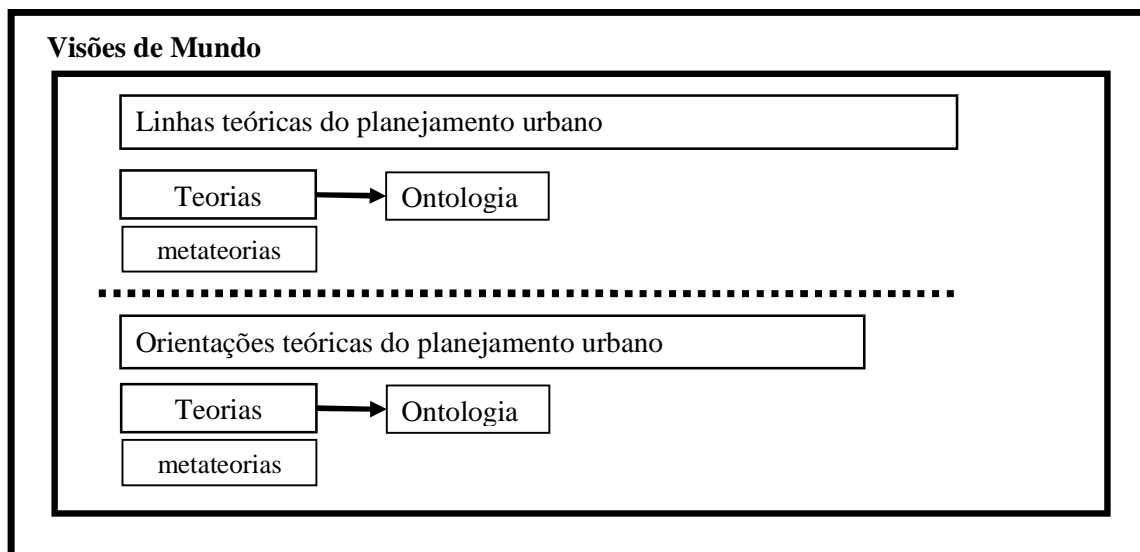
O quarto tema trata do cadastro. Neste tema serão abordados, primeiro, o cadastro técnico multifinalitário e a gestão democrática do território urbano; segundo, a evolução das utilizações históricas do cadastro até a multifinalidade; terceiro, o cadastro técnico multifinalitário e a participação popular no planejamento urbano brasileiro.

2.1. *Visões de Mundo e Teorias do Planejamento Urbano*

A estrutura proposta para análise das teorias do planejamento urbano agrupa essas teorias em linhas e orientações teóricas (ver figura 01). Essas teorias descrevem a natureza de sua atividade: a realidade na qual operam. Isso quer dizer que elas possuem ontologias. Para descrever essas ontologias, as teorias do planejamento urbano serão avaliadas em termos de metateorias. À medida que a realidade na qual operam for sendo revelada, serão mostrados os vínculos dessas teorias com visões de mundo.

¹ Reconhece-se tanto a necessidade de trabalhos que tratem da perspectiva histórica por trás do desenvolvimento do Estatuto da Cidade, quanto a relevância inquestionável da abordagem teórico-histórica do planejamento urbano. Ressalva-se que o campo explorado nesta tese refere-se a teoria e a metodologia, aspectos tão legítimos para a questão urbana quantos os anteriores. Para interessados na questão teórico-histórica do planejamento urbano sugere-se a leitura de Taylor (1999), além dos textos selecionados por Faludi (1973), Fainstein e Campbell (1996) e Stein (2004). Há ainda os clássicos que trataram da questão urbana, muitos da área da sociologia urbana, e que instigaram a geração de planejadores e atores sociais envolvidos com os eventos que culminaram no Estatuto da Cidade. Aos interessados se sugere a leitura de Jacobs (1961) e Alexander (1965), além dos livros *A questão urbana* de Castells (2000), originalmente publicado em 1972, e *O direito à cidade* de 1969 e *A revolução urbana* de 1970 de Lefebvre (1991; 1999). Sobre esse tema sugerem-se, ainda, como leitura complementar, as seguintes obras *Movimentos sociais e ideologias nas sociedades dependentes* de Touraine (1977) e *Movimientos sociales urbanos* de Castells (1976).

Figura 1 – Estrutura proposta para análise das teorias do planejamento urbano.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador

Ao longo do texto esses conceitos serão explorados. Assim, evita-se uma definição apriorística que eventualmente possa limitar os significados de cada uma dessas categorias de análise, o que se faz em favor de uma gradual construção desses significados. Começa-se por uma breve apresentação da visão de mundo iluminista.

2.1.1. Visão de mundo iluminista

A visão de mundo iluminista pode ser compreendida com base, não só nos movimentos históricos e na modernidade científica que a fundamentam, mas também na face social e ética que complementa a visão moderna da ciência. Por trás do conjunto de idéias que constituíam essa visão de mundo estava principalmente a de que a humanidade progrediria em sua totalidade no sentido de emancipar-se (LYOTARD, 2000). Para Kant (1783/1985) este seria um momento tanto de emancipação individual como de emancipação coletiva. O Homem finalmente estaria livre de sua menoridade, ou de uma espécie de preguiça de pensar e agir por si (KANT). Era chegado o momento de fazer um esforço de libertação. Para tanto, tutores “esclarecidos” auxiliariam os indivíduos em um processo educativo do uso de sua razão. Nesse processo de esclarecimento o indivíduo e a sociedade acabariam por emancipar-se.

Qual seria o melhor discurso para realizar esse projeto de liberação racional da humanidade? Lyotard (2000) apresenta a narrativa científica, seus enunciados descritivos, como o jogo de linguagem empregado pela ciência moderna no intuito de aproximar-se da “realidade”, ou da “verdade”. Os enunciados da ciência moderna terminam por apresentar-se como uma forma de saber adequado ao projeto emancipatório da modernidade, uma vez que ao perscrutar o objeto “real”, tal saber se constitui como um metarrelato capaz de conferir legitimidade a esse projeto. Essa operação é feita através do aval de *experts*, que aferem se dada investigação segue critérios que a justificam e comprovam enquanto científica. Vale a ressalva de que esses são critérios próprios da ciência (condições de consistência interna e de verificação experimental), seguidos e determinados pelo grupo detentor de legitimidade, no caso, os cientistas: daí o metarrelato.

Em resumo, por um lado, o discurso descritivo de um fenômeno parece ser um jogo de linguagem bem ajustado ao propósito de investigar a “verdade em um mundo real”. Por outro lado, essa verdade pode ser legitimada quando atende a certos critérios que serão atestados por um grupo de pessoas que domina este conhecimento: está criada a condição racional para atestar a existência de verdades científicas, ou leis científicas racionalmente estabelecidas. Portanto, a ciência torna-se o discurso dominante no Iluminismo. Esse tem como visão o Homem autônomo, liberto por sua racionalidade, que vive em um mundo racional regido pelo discurso da ciência a favor da sociedade humana.

Dito isso, apresenta-se a seguir as linhas e teorias do planejamento urbano.

2.1.2. Linhas teóricas e teorias do planejamento urbano

Com base nas teorias do planejamento urbano apresentadas por Taylor (1999), foi possível inferir duas linhas teóricas no planejamento urbano que agregam três teorias. A primeira é a linha teórica *físico-estética* do planejamento urbano. Essa linha agrega a teoria *física* do planejamento urbano. A segunda é a linha teórica *científica* do planejamento urbano. Essa linha agrega a teoria *sistêmica* do planejamento urbano e a teoria do *processo racional* do planejamento urbano. No contexto da linha teórica físico-estética do planejamento urbano são constituídas duas metateorias: a *metateoria definidora* (ou *metateoria formal*) e a *metateoria de valores* (ou *metateoria normativa*). Prossegue-se apresentando a linha teórica físico-estética do planejamento urbano.

2.1.3. Linha teórica físico-estética do planejamento urbano: teoria física do planejamento urbano e metateorias.

A linha teórica físico-estética do planejamento urbano, representada pela teoria física do planejamento urbano, remonta ao renascimento europeu (TAYLOR, 1999), mas aqui não interessa voltar a tempo tão distante. Trata-se de avaliá-la no contexto de uma versão mais recente de mundo. Assim, essa linha teórica e sua teoria associada são tratadas como uma expressão da visão de mundo iluminista, mas que, sob muitos aspectos, ainda preserva suas características tradicionais.

Taylor (1999) investiga e resume o entendimento de qual seria a natureza da atividade física do planejamento urbano. A este entendimento denomina de teoria ‘definidora ou formal’ do planejamento urbano. Como essa teoria serve para analisar a teoria física do planejamento urbano, se tem a primeira metateoria: a *metateoria definidora* (ou *metateoria formal*). Além disso, afirma que, na teoria física do planejamento urbano, a metateoria definidora é composta por três concepções sobre a natureza da atividade de planejar.

A primeira refere-se ao planejamento urbano como planejamento físico. Em sua opinião, os teóricos dessa corrente acreditam que a realidade sobre a qual o planejamento opera é apenas física, ou ainda, situam o planejamento do ambiente físico em oposição ao social, econômico e político. Ao posicioná-lo assim, esses teóricos entendem que o planejamento urbano se torna peça central da organização da sociedade, sendo capaz até mesmo de determinar a qualidade da vida social e econômica, o que é visto como uma tarefa puramente técnica. Portanto, o planejamento urbano torna-se determinístico, tecnocrático e apolítico, e a realidade com a qual lida um objeto físico por excelência. A reconstrução do ambiente físico se torna uma forma de reconstruir a sociedade (FISCHMAN, 1996; LE CORBUSIER, 2000; WRIGHT, 1992). O mesmo processo também é aplicado ao *design* de objetos da Bauhaus (ARGAN, 1992).

A segunda concepção é a de *design*² como sendo central ao planejamento urbano. Há dois aspectos considerados relevantes. O primeiro se refere ao planejamento urbano considerado como uma extensão da arquitetura, ou da engenharia: disciplinas físicas. Somente a escala mudaria entre o projeto do edifício e o da cidade, seu propósito seria o de localizar, dar forma e limites físicos ao uso e ocupação do solo de forma funcional. O segundo diz respeito ao enfoque do planejamento urbano centrado na busca das qualidades estéticas do espaço físico ou de sua

² Taylor (1999) utiliza a terminologia ‘*design*’ como sinônima de ‘*urban design*’. Aqui se optou por preservar essa característica de seu texto.

ampliação, o que significa uma funcionalidade estética (a noção de que a função seria o conceito chave para compor boas cidades). Sobre os métodos de intervenção no espaço e seus valores estéticos, ver a *Carta de Atenas* de Le Corbusier (1993), a noção de *boa forma* na escola da Bauhaus em Gropius (1988), com sua aplicação prática na intervenção sobre a cidade (BANDEL E MACHULE, 1974) e a noção técnico-estética na *Broadacre city* de Wright (1992). Além desses autores, uma obra seminal é a de Camilo Sitte (1889/1992), cujo sugestivo título demonstra a importância dada ao tema: *A Construção das Cidades Segundo Seus Princípios Artísticos*.

A terceira concepção diz respeito à noção de que o planejamento urbano necessariamente envolve a produção de planos que mostrem o estado final. Os planos de estado final fazem parte de uma necessidade do planejamento urbano físico, centrado no *design*, em ter um instrumento que expresse sua natureza física: o plano. Esse é prioridade central e deve ser altamente preciso e detalhado para poder guiar a execução da localização, uso e ocupação do solo, até sua consubstanciação na forma e extensão da cidade, em uma data específica no futuro. Posto isso, parece possível entender o que Taylor (1999) identifica como sendo a natureza do planejamento urbano físico sob o ponto de vista dos teóricos do planejamento físico: “[...] um exercício de planejamento físico e de *design* dos assentamentos humanos” (1999, p.4).

Taylor (1999) define ainda um segundo tipo de metateoria: uma *teoria de valores* (ou *metateoria normativa*). Essa estaria voltada à identificação e mesmo prescrição dos objetivos ou metas do planejamento urbano físico, e assim o sendo, é uma teoria de valores. Por sua vez, os valores que o interessam são denominados ‘valores profundos’, ou seja, são aqueles que se desenvolvem no centro de uma cultura de forma essencial e que, muitas vezes, são encarados de forma axiomática (como garantidos ou como normas). Daí, muitas vezes, a dificuldade em refletir sobre eles. Os valores profundos também possuem outra qualidade: a sua dependência em relação ao contexto histórico e local.

Os valores profundos do planejamento urbano inglês podem ser percebidos se forem observadas as concepções do tipo de ambiente que os planejadores do pós-guerra consideram como de alta qualidade. Essas concepções, por sua vez, estão ancoradas em quatro princípios: a utopia abrangente, a estética do antiurbanismo, a visão altamente ordenada da estrutura urbana e o consenso assumido sobre os propósitos do planejamento urbano.

Ao observar os quatro princípios se percebe estar diante de valores. Isso porque definem como *deve ser* o ambiente e o planejamento urbano. Os princípios determinam quais as normas para se obter um bom ambiente e um planejamento urbano eficaz. Aqui se empregou uma teoria

normativa para compreender a teoria do planejamento urbano físico. Portanto, se está diante de uma segunda metateoria: *metateoria de valores* (ou *metateoria normativa*).

Em resumo, até o momento, a idéia desenvolvida é a de que há duas metateorias, uma definidora e outra de valores. Essas metateorias foram utilizadas em um quadro de investigação mais amplo sobre o que seria a natureza da atividade do planejamento urbano físico. Há, aparentemente, evidências suficientes para inferir que a metateoria de valor modifica a concepção física do planejamento urbano.

Na arquitetura um significado corrente para o termo *projeto* é desígnio. Projetar é traçar um destino, ou simplesmente, projeto é destino, tanto individual, quanto social, como querem Argan (1990) e Artigas (1981). Além disso, o projeto é representado pelo plano de estado final, exatamente como foi descrito por Taylor (1999), e aqui reduzido em seu significado a instrumento do projeto. Uma ferramenta capaz de apresentar a imagem final da obra e um guia preciso de como proceder para realizá-la em um tempo futuro.

A utilização de itens de natureza essencialmente física traz conseqüências importantes para o planejamento urbano físico. A primeira conseqüência diz respeito à definição da natureza da realidade: a realidade é física. O projeto e o plano são concebidos de acordo com a natureza física da realidade, e sua função é a de materializar essa realidade. O projeto e o plano estão comprometidos, portanto, com a natureza física da realidade e passam a ser, eles mesmos, sua extensão.

A segunda conseqüência deve ser avaliada à luz da proposta iluminista de recriar a sociedade a partir de princípios racionais e axiomáticos inteiramente novos. Se o projeto é 'desígnio', tem a capacidade de definir um destino a partir de princípios originais para uma sociedade utópica e de expressá-la racionalmente em um plano físico e lógico. Assim, torna-se possível visualizar a construção dessa utopia em sua forma acabada, concluída. O planejamento urbano, entendido como projeto e plano, é meio de expressão dos valores utópicos, bem como atendem a esses valores, que são racionais e técnicos. Aqui se defende que, ao expressarem e materializarem os valores profundos, o projeto e o plano se tornam parte desses valores. Essas deduções levam a uma importante conclusão acerca do papel desempenhado pelo conceito de planejar do planejamento urbano físico, o de que ele parece fazer parte de ambas as metateorias apresentadas por Taylor (1999).

Parece que é legítimo supor que o conceito de projeto participa como conceito intermediário entre a metateorias definidora e a metateoria de valor no caso do planejamento urbano físico. Seu papel pode revelar como mudanças de valores sobre o que deve ser o físico

impactam sobre a própria concepção de físico. Assumindo, hipoteticamente, que os valores de ‘físico’ mudem de, por exemplo, um ‘consenso assumido’, sobre o papel do técnico no processo decisório do planejamento urbano, para uma ‘visão participativa’, na construção dos valores do planejamento físico, o planejamento urbano físico abriria mão de uma primazia técnica do planejar para incorporar meios de participação comunitária. Como o planejar também é parte da metateoria definidora, a própria concepção de ‘físico’ seria modificada pela inclusão de valores sociais: a realidade física seria mudada a fim de incorporar a participação. Nem por isso o planejamento deixaria de ser físico, mas o ‘físico’ seria entendido de outra maneira.

O planejamento urbano entendido como processo racional de planejamento, uma concepção diferente do planejamento urbano físico, como será visto adiante (ver 2.1.6.), também apóia a idéia de que a metateoria de valor interfere no sentido da metateoria definidora. O planejamento urbano físico continua se definindo como ‘físico’, em anteposição ao social, econômico e político. Ou seja, prevalece a metateoria definidora. Contudo, esse físico não é apenas mais “[...] um exercício de planejamento físico e de *design* dos assentamentos humanos” (TAYLOR, 1999, p.4). Agora, o processo de decisão, processo de decisão *racional*, no intuito de bem se fundamentar, expandirá a investigação sobre o ambiente o mais amplamente possível, embora sua abrangência e significado sejam criticados por Lindblom (1959), Etzioni (1967) e Rittel (1972).

Caso os valores ‘físicos’ sejam mantidos, pode-se deduzir que influenciarão a decisão racional sobre a alternativa mais desejável (a que mais traria ganhos globais). Há uma forte indicação de que a realidade física, os valores físicos e a noção de projeto físico serão constituídos como critérios de decisão. Daí que uma definição de planejamento urbano nesse caso poderia ser: ‘um exercício do processo de decisão racional para o *design* físico dos assentamentos humanos³’. Portanto, mantidos os valores físicos, se conserva a definição ‘física’ da realidade. De igual forma, a noção de projeto se vê preservada enquanto *design* físico. A mudança se refere à noção de processo, que acaba por se subordinar à realidade física do planejamento urbano físico.

Em ambos os exemplos há, aparentemente, evidência suficiente para apoiar a hipótese de que a metateoria de valor modifica a concepção física do planejamento urbano, ou ainda, se torna admissível supor que os valores e a definição da realidade estão de fato relacionados na concepção da ‘realidade física’ do planejamento urbano físico. Assim, em uma matriz iluminista,

³ Taylor (1999) admite até mesmo a possibilidade de utilizar essas modalidades de planejamento urbano em conjunto.

pode-se definir a ontologia⁴ do planejamento urbano físico pela primazia da realidade física, uma realidade que, por um lado, é determinada por valores definidores do exercício de planejamento e desenho urbano dos assentamentos humanos e, por outro, é determinante dos aspectos sociais, econômicos e políticos da sociedade.

Uma importante percepção deriva daí, a de que os valores são intrínsecos e internos à própria discussão sobre a natureza da realidade. Essa idéia não é nova. Popper (1971), ao discutir a pesquisa científica, já questiona a noção de ‘absoluto’, a noção de que seja possível discorrer sobre a realidade independentemente de juízos de valor, advinda da ciência que denomina de ‘objetiva’, ou da ciência que foi forjada com base na visão de mundo da modernidade. A esse respeito caberia o seguinte raciocínio: se, por um lado, não há uma realidade ou uma verdade absoluta e, por outro, a caracterização de realidade advém dos enunciados da teoria, é lógico supor que os últimos estão carregados de valores. Com isso se encerra a investigação da teoria física do planejamento urbano.

2.1.4. Linha teórica científica do planejamento urbano: teoria sistêmica e teoria do processo racional do planejamento urbano

Pelo contraponto que foi apresentado envolvendo a teoria física do planejamento urbano e a teoria do processo racional de planejamento, poderia parecer mais lógico, nesse momento, proceder à apresentação mais detalhada dessa última teoria. No entanto, o detalhamento da teoria do processo racional de planejamento pode ser apresentado com mais clareza no contraponto com a teoria sistêmica de planejamento urbano.

O debate entre essas duas teorias passa por um terceiro contraponto, o que envolve a teoria sistêmica e a teoria física do planejamento urbano. A teoria sistêmica e a teoria do processo racional de planejamento (ou teoria do processo racional de decisão) compartilham com a teoria física do planejamento urbano a visão de mundo iluminista. No entanto, exploram sua narrativa científica criticando a ideologia físico-estética da teoria física do planejamento urbano, que está centrada em um discurso utópico tecnocrático. Daí a possibilidade de sugerir a existência de uma linha teórica científica que congrega a teoria sistêmica e a teoria do processo racional do planejamento urbano.

⁴ Tecnicamente em filosofia, o termo ‘ontologia’ refere-se, por um lado, à investigação do que existe ou que coisas uma teoria diz existem; e, por outro lado, à determinação da natureza do que existe ou das coisas que uma teoria diz que existem (BLACKBURN, 1997; BOCHENSKI, 1977; GARCIA MORENTE, 1967).

2.1.5. Teoria sistêmica do planejamento urbano

Taylor (1999) tem o cuidado de apresentar a teoria sistêmica e a teoria do processo racional do planejamento urbano em separado. A semelhança entre essas duas teorias teria dado a impressão de se estar diante de uma única teoria, até mesmo para estudiosos do gabarito de Rittel (1972). Para esse autor existiria uma visão sistêmica de ‘primeira geração’ que englobaria ambas as teorias. De fato, caracteriza essa abordagem sistêmica englobando todas as variantes do planejamento urbano que utilizam um ‘processo racional de decisão’, ou, leia-se, que buscam ser científicas e racionais em seus procedimentos. Isso significa dizer que elas seguem mais ou menos os mesmos passos do ‘processo racional’ para planejar o ambiente urbano, passos descritos sinteticamente por autores como Lindblom (1959/1996), Rittel (1972), Schönwandt (2002) e Taylor (1999).

Parte do motivo que levou os teóricos da época a considerá-las como sendo uma única teoria advém da tentativa de aplicar a ciência às políticas urbanas e ao planejamento urbano. Outro motivo advém da visão de mundo iluminista que compartilhavam sobre a natureza do mundo e sobre as possibilidades de progresso do homem nesse mundo, o que gerou uma crença de que o planejamento urbano poderia contribuir para esse progresso. Sob essa ótica, o planejar com base científica seria uma forma expressa da capacidade da ciência de ter maior controle sobre as forças da natureza em benefício do Homem, o que seria fruto do pensamento e da ação racional. Daí que Taylor se valha das reflexões de Giddens (apud TAYLOR, 1996, p. 58) ao comparar o planejamento urbano de base científica como um modelo de análise e controle cibernético. Ao que conclui: “o planejamento urbano poderia maximizar o bem-estar humano nas cidades e ambientes se tivesse uma abordagem científica coerente enquanto ‘sistema’ associado com a aplicação do método racional de tomada de decisão” (TAYLOR, p. 77).

Contudo, as diferenças entre ambas é o que permite investigar sua ontologia em separado. A questão que às distingue refere-se à concepção de realidade do planejamento urbano. Para a teoria sistêmica do planejamento urbano ainda haveria um “objeto” a ser planejado: o ambiente (cidades, regiões, etc.). O ambiente agora é visto como sistema de partes interconectadas (MCLOUGHLIN, 1969), onde as relações sociais e econômicas acontecem em conjunto com as físicas, as quais o planejamento urbano pretende analisar e controlar, tanto em seu aspecto interno (intra-urbano), quanto externo (regiões, país, etc.). Logo, o planejamento urbano é entendido por essa teoria como uma forma de análise e controle de sistema.

Taylor (1999) não apresenta explicitamente uma metateoria normativa, mas comenta sobre a origem do planejamento urbano sistêmico e suas diferenças em relação ao planejamento urbano físico. Isso, aparentemente, é útil à análise de um possível conjunto de valores que são intrínsecos à metateoria definidora do planejamento sistêmico. Assim, passa-se à exposição da origem dessa teoria. Parece relevante ressaltar que o planejamento sistêmico ocorreu em contextos mais amplos, a saber, os contextos da pesquisa operacional, da modelagem matemática (estatística) do sistema de transporte, da tentativa da geografia de qualificar-se como científica e do pensamento sistêmico do movimento ecológico.

Há, ainda, cinco pontos que diferenciam a teoria sistêmica do planejamento urbano da teoria física que são fundamentais para a investigação dos valores daquela teoria. O primeiro ponto se refere à diferença entre o entendimento de como a cidade funciona em contraposição ao uso de um modelo que não leva em consideração a complexidade do funcionamento da cidade. O segundo ponto diz respeito ao deslocamento do foco sobre o *design* e a estética como centro do planejamento urbano. O terceiro ponto trata da diferença entre um planejamento urbano exclusivamente ‘físico’ e outras perspectivas mais abrangentes. O quarto ponto refere-se à concepção físico-estética do assentamento e o quinto ponto à manifestação dessa concepção em planos de estado final. Os planos de estado final deveriam ser substituídos por um enfoque flexível o suficiente para lidar com a dinâmica do assentamento. Mais do que definir a forma final do assentamento, os planos deveriam traçar ‘trajetórias’, bem como dar início a um processo contínuo de monitoramento, análise e intervenção sobre o território (MCLOUGHLIN, 1969).

A explicação para as diferenças entre a teoria sistêmica e a teoria física do planejamento urbano está em que o ambiente passa a ser compreendido como um conjunto complexo de inter-relações. Tais inter-relações devem ser modeladas com base na ‘realidade’, agora física, social e econômica, onde a interconexão das partes implica em planejar com consciência das consequências sobre o todo do ato de intervir em uma parte. Assim, dever-se-ia ter novos profissionais e orientação teórica capazes de lidar com as interconexões.

Cabe ainda destacar que os cinco pontos que diferenciam a teoria sistêmica do planejamento urbano da teoria física foram altamente influentes na promulgação do Ato de Planejamento Urbano e de Cidade inglês, de 1968. Esses pontos se tornaram tão significativos que o termo ‘estratégia’ passou a ser empregado, não só para referi-los, mas também para descrever a nova concepção de plano utilizado por esse Ato. Em relação a esses pontos se torna necessário compreendê-los enquanto valores. Assim, se propõe o exercício de questioná-los

como um ‘dever ser’ do planejamento urbano sistêmico. Por exemplo, caso se pergunte, sob a perspectiva de qualquer um dos cinco pontos, se o planejamento urbano deve ou não visar à cidade como um conjunto complexo de inter-relações a serem estudadas, obtém-se uma resposta positiva. Logo, todos os pontos são valores.

O exame da origem do planejamento urbano sistêmico conduz ao entendimento de que a ciência com a qual os teóricos do planejamento urbano sistêmico se identificavam não era uma ciência qualquer, não era uma ciência social, ou econômica ou política. Trata-se de uma ciência bem específica. Com efeito, ela deveria ser ancorada na teoria de sistemas com base na modelagem matemática e quantitativa. A análise de Chalmers (1995) mostrando que existem várias concepções de ciência e a observação de Popper (1971) de que a escolha de uma ou outra concepção está baseada em valores, permite dizer que a escolha de uma ciência de base matemática e quantitativa está orientada por valores: valores iluministas de racionalidade, objetividade e universalidade (KVALE, 1996; MARTINEZ, 1999).

Analogamente à teoria física do planejamento urbano, parece lógico supor que a definição de realidade na teoria sistêmica do planejamento urbano possa ser alterada por valores contextuais. Para investigar essa possibilidade se utiliza o mesmo procedimento lógico de variar os valores e verificar a consistência da definição resultante.

O seguinte raciocínio pode ser feito: se o sistema é interconexão, e se interconexão envolve entender os fluxos, uma ciência com orientação centrada na epistemologia mecanicista, como o é a teoria de sistema apresentada nos moldes iluministas, talvez não se consiga modelar a ampla gama de relações de natureza subjetiva desse sistema. Logo, se deveria apelar para uma teoria de sistema orientada pela epistemologia da complexidade, uma epistemologia que fosse capaz de lidar com um sistema não-linear de forma não-linear. No entanto, a teoria sistêmica do planejamento urbano entende o sistema colocando ênfase no ‘objeto’ ambiente e suas relações. Daí que uma ciência quantitativa pudesse estar adequada a mensurar os fluxos entre partes, mas se a ciência for uma de base qualitativa, parece lógico supor que a ênfase do sistema se dê sobre a *totalidade* das relações e não mais sobre o ‘objeto’. Isso alteraria a definição de sistema, para, por exemplo, sistema complexo.

Parece legítimo afirmar que há base para admitir a existência de uma relação entre a metateoria de definição e a de valor na teoria sistêmica do planejamento urbano. Assim, resta propor uma definição de planejamento urbano sistêmico que envolva a noção de valor, ou seja, o planejamento urbano sistêmico seria uma forma de ciência cujos valores a definiriam como quantitativa e de análise e controle do sistema ambiente, em todas suas escalas e interconexões

(cidades, regiões, etc.), onde as relações sociais e econômicas acontecem em conjunto com as físicas.

2.1.6. Teoria do processo racional do planejamento urbano

A teoria do processo racional entende a natureza do planejamento urbano enquanto ‘processo’, ou como um processo racional de tomada de decisão. A metateoria definidora destaca a natureza processual desta teoria uma vez que ela é focada nos procedimentos de elaboração racional do planejamento urbano. Em outras palavras, ela é um meio para se atingir um fim, que não está de antemão fixo: o fim vai se tornando conhecido a partir da utilização do processo racional em cada contexto particular. Isso implica em dizer que a noção de processo se torna uma metateoria normativa em si, uma vez que a opção de proceder racionalmente para gerar uma decisão é uma questão de valor: o processo *deve ser* racional.

Taylor (1999) conclui que a teoria do processo racional acaba por conferir outra característica ao planejamento urbano. O planejamento urbano torna-se uma forma de ação social, uma vez que envolve decisões de grupos, que devem ser alcançadas de forma objetiva e coletiva. Não deixa de ser interessante observar que, na evolução do debate teórico sobre a teoria do planejamento urbano, a metateoria de valores tenha se constituído como determinante fundamental na definição da realidade do planejamento urbano.

Faludi (1973) chega a afirmar que a teoria do planejamento urbano não tem mais substância⁵. Nesse sentido, a teoria do processo racional se torna uma expressão exemplar de uma concepção sobre o planejamento urbano em que a presença de valores é máxima e a de substância é mínima. No entanto é necessário ter cautela com essa conclusão uma vez que Davidoff (1996) e Taylor (1999) comentam que os teóricos do processo racional enxergavam tal processo como sendo investigação de fatos e não de valores, ou seja, estavam tão profundamente imbuídos do espírito iluminista a ponto de considerar os valores como fatos.

2.1.7. Orientações teóricas, teorias do planejamento urbano e visão de mundo pós-iluminista

Antes de prosseguir e de apresentar brevemente aspectos da visão de mundo pós-iluminista, recupera-se uma argumentação de Rittel (1972) e uma avaliação dessa argumentação

⁵ Taylor se vale dessa conclusão de Faludi para analisar a teoria sistêmica e a teoria do processo racional do planejamento urbano.

feita por Schönwandt (2002). Essa discussão contribuirá para o entendimento de distinções e opções básicas que são tomadas neste trabalho. Rittel apresenta uma importante noção sobre dois grupos de problemas que distinguiriam duas *gerações de planejamento* (terminologia simplificada por Schönwandt). Um grupo de problemas seria de natureza *simples*, e outro seria de natureza *maliciosa*⁶. Sem entrar em detalhes, um grupo seria de natureza algorítmica (problemas para os quais já há solução conhecida) e o outro, seria de natureza heurística (problemas para os quais não há solução conhecida).

Rittel (1972) afirma que os problemas do planejamento urbano são de natureza heurística. No entanto, o planejamento de primeira geração aborda a realidade e seus problemas como se fossem simples. Por essa razão, ele faz uma crítica ao planejamento de primeira geração e propõe uma nova modalidade de planejamento, o de segunda geração, que deve se ocupar de problemas heurísticos. Todo esse arrazoado é utilizado para criticar a teoria sistêmica e a teoria do processo racional de planejamento urbano.

Schönwandt (2002) expõe equívocos e dificuldades conceituais na estruturação de um planejamento de segunda geração com base na formulação de problemas maliciosos. A principal crítica se deve a que a singularidade absoluta de cada problema malicioso não permite sistematizações ou reprodução de soluções já encontradas para cada um desses problemas. Para exemplificar a questão, se propõe, aqui, aceitar a definição de Faludi⁷ (1973) de que existiria uma teoria *no* planejamento urbano e uma teoria *do* planejamento urbano.

A teoria *no* planejamento urbano seria uma teoria da substância do planejamento, complementar à teoria *do* processo racional do planejamento urbano. Assim, quando se quer entender o que é a teoria *do* planejamento urbano, se deve recorrer ao planejamento urbano entendido enquanto processo e não enquanto substância. Rittel (1972) adota um “problema malicioso” como horizonte de pesquisa, o que dificulta sobremaneira a formulação de uma visão processual que possibilite a elaboração do planejamento de segunda geração. No entanto, ele não nega essa possibilidade, na verdade, a almeja. Anos mais tarde, Schönwandt (2002) retoma essa concepção e propõe um planejamento de *terceira ordem*, centrado na visão processual.

⁶ *Tame problem e Wicked problem.*

⁷ Tem-se consciência de que essa posição foi firmemente criticada em consequência de restringir a teoria *do* planejamento urbano ao processo, tornando essa última uma abstração conceitual descolada da realidade do planejamento urbano. Vale lembrar que parecer que está se utilizando um argumento falacioso ao se avaliar a proposta de Rittel com um raciocínio criado para defender a teoria do processo racional de planejamento urbano, objeto dessa crítica. Isso se explica, aqui, por se defender a atualidade, em parte, da visão de Faludi e de que o foco da crítica de Rittel não foi à concepção do planejamento urbano como um sistema ou como um processo.

Segundo Schönwandt (2002), uma das grandes contribuições de Rittel (1972) foi ampliar o horizonte da teoria do planejamento para além da questão científica iluminista, ou seja, os problemas maliciosos nem de longe podem ser vinculados a uma questão de fato, o que constitui o centro da matriz iluminista no planejamento urbano. Neste trabalho, de todo o exposto sobre a matriz iluminista e sobre o planejamento urbano, algo chama a atenção: a passagem gradual da teoria do planejamento urbano do fato para o valor, e da concepção de substância para a de processo. Em consonância com esta reviravolta está o próprio entendimento da realidade, que vai sendo ampliado ao incluir um grau cada vez maior de complexidade.

Recapitulando: a realidade estava centrada na concepção físico-estética à qual se reduzia a esfera social e econômica, ao passo que a questão política era ignorada em favor de um tecnicismo absoluto. Já nas concepções subseqüentes, há um notável aumento de complexidade. Com a teoria sistêmica se abrangem tanto inter-relações econômicas e sociais, quanto físicas. Por sua vez, a teoria processual concentra nos valores possibilidades ilimitadas de inclusão dos mais variados temas trazidos à tona por esses valores. Mas ambas as teorias continuavam limitadas por um cientificismo que reduzia a realidade do planejamento urbano a uma questão de escolha técnica feita por *experts*.

Neste trabalho considera-se a proposta de Rittel (1972) uma expressão no planejamento urbano de uma questão emblemática mais ampla da sociedade, que se contrapõe à proposta de racionalidade e ao cientificismo iluminista. Sem pretender aprofundar tal debate, e simplificando a questão, vale dizer que, aqui, se considera que Rittel pertence a um grupo particular de teóricos. Esse grupo percebeu, não só a complexidade crescente da concepção de realidade do planejamento urbano, mas também uma mudança na visão de mundo que estava em sua origem.

Taylor (1999) refere-se a essa mudança como uma guinada de paradigma na forma de conceber o mundo e sua influência sobre a realidade do planejamento urbano. Pode-se dizer que esta tese opera sobre algumas questões que se acredita que são centrais à teoria do planejamento urbano no contexto desta visão de mundo pós-iluminista.

Ao longo desta exposição os valores foram debatidos e se chegou a entender seu papel central na concepção de realidade do planejamento urbano. Eles também foram descritos como contextuais e agora estão sendo concebidos como políticos. Assume-se, aqui, como marco teórico, essa matriz pós-iluminista e a centralidade do valor político no planejamento urbano. Com esse marco teórico e no curso da formulação do problema de pesquisa dessa tese, passa-se a investigar o contexto da dinâmica sócio-espacial no Brasil como forma de compreender os valores que compõem a realidade política do planejamento urbano brasileiro.

2.2. *O Contexto Brasileiro*

Passados sete anos da promulgação do Estatuto da Cidade⁸ e dois da data oficial inicialmente fixada por esse para o término da elaboração de uma série de planos diretores participativos, parece o momento propício para refletir acerca do significado desse esforço inconcluso por implantar um novo sistema de planejamento territorial no país. A fim de apreciar mais precisamente o mérito desse esforço se identifica uma intenção ambiciosa por trás do sistema de planejamento urbano: gerar uma proposta de urbanização alternativa à tradicional. Ao que se percebe a necessidade de um entendimento mais aprofundado de qual seria o papel do planejamento urbano nesse contexto. Pois não se crê que nesse momento histórico se incorra no equívoco de estabelecer uma relação simplista entre legislação, urbanização e planejamento, na qual a lei e o planejamento urbano, por sua simples revisão, teriam o poder de alterar uma dinâmica territorial tradicional.

Diante desse quadro se assume que, primeiro, o planejamento urbano é mais uma das forças pertencentes ao conjunto variado que atua sobre o território e, segundo, passa por revisão. Logo parece legítimo afirmar que para entendê-lo seja preciso identificá-lo nesse contexto. Ao que se propõe um recorte da questão, no qual se aborda brevemente alguns mecanismos gerais da dinâmica tanto de urbanização brasileira, quanto da teoria do planejamento urbano recente no país e do advento do Estatuto da Cidade. Essa elaboração também servirá para embasar um argumento essencial desta tese, o de que essa revisão faz parte de um movimento social mais amplo que tem o potencial de alterar o mecanismo de reprodução da ocupação territorial segregadora existente no Brasil.

Este subcapítulo discute, por ordem: a dinâmica da urbanização brasileira, a teoria do planejamento urbano no Brasil; o Estatuto da Cidade.

Antes de prosseguir ao exame da questão ressalva-se que o conteúdo deste capítulo originou-se em parte da pesquisa desenvolvida durante o estágio de doutoramento deste pesquisador junto aos institutos Institut für Photogrammetrie und Fernerkundung e ao Institut für Regionalwissenschaft da Universität Karlsruhe (TH).

Naquela ocasião se propôs confrontar o sistema espacial alemão com as bases lançadas no Brasil para implantação do sistema de planejamento territorial (BRASIL, 1988, 2001). Além desse material o conteúdo do subcapítulo referente à dinâmica de urbanização brasileira foi originalmente desenvolvido durante o estágio.

⁸ A Lei 10.257, o Estatuto da Cidade é o marco legal para implantação da política de planejamento urbano no país.

O anexo 1 contém a parte do relatório do estágio de doutoramento sobre o sistema de planejamento territorial brasileiro. Nele é possível ver a estruturação administrativa e legal do sistema, inclusive o papel desempenhado pelo Estatuto da Cidade nesse contexto. Constitui uma leitura complementar a este capítulo.

2.2.1. Dinâmica da urbanização brasileira

Antes de iniciar a análise da urbanização no país e da teoria do planejamento urbano nesse contexto é necessário fazer uma ressalva fundamental. A dinâmica de urbanização tradicional brasileira não existe como uma entidade uniforme, o que implica na tarefa imperfeita e contraditória de proceder a uma generalização acerca do contexto urbano brasileiro. Isso se deve a dois fatores principais. Primeiro, devido à ausência de dados sistematizados acerca dessa matéria e, segundo, pela variedade de exemplos que as diferenças regionais, culturais e econômicas geraram. A título de exemplo se lembra que no Brasil existem desde vilas rururbanas, em estágio pré-industrial, até megacidades periféricas, altamente sofisticadas em termos indústrias, comerciais e de serviços, como é o caso de São Paulo capital (aproximadamente dez milhões de moradores) ou o Rio de Janeiro capital (seis milhões). Contudo, para chegar a colocar a questão se faz necessário proceder a uma generalização.

Em Maricatto (2001) se encontra uma síntese do mecanismo de urbanização tradicional brasileira, feita a partir de uma generalização dos dados da cidade de São Paulo, assumindo sua influência marcante no cenário nacional. Desse material o que interessa a esta tese é a apropriação que Maricatto faz das teses de vários estudiosos da sociedade brasileira (como Caio Prado Jr, Celso Furtado, Florestan Fernandes, etc.), mais que isso, é extremamente importante a sua utilização dessas teses como meio de explicar os mecanismos essenciais da sociedade brasileira na produção da urbanização do país.

Essa autora se vale da idéia de uma sociedade patrimonialista e clientelista com estruturas oligárquicas, que perduram desde o período colonial, sobrevivendo às mudanças históricas, para explicar o papel da urbanização nesse processo. Em outras palavras, a estrutura colonial de posse da terra e a organização familiar imiscuída com poder político (patrimonialismo) se transformam em poder, inclusive em poder público, poder exercido por quem possui posses, em regime de favorecimento governamental a membros pertencentes a esta classe. O outro lado dessa moeda refere-se à relação que se desenvolve entre os membros dessa oligarquia e do poder público para com o restante da população.

O clientelismo é uma forma de relacionamento político, no qual os direitos dos cidadãos são concedidos pela oligarquia e pelo poder político associado a essa como se fosse um tipo de favor. Um favor que deve ser retribuído na forma de votos, no caso dos políticos, ou débito e subserviência no da oligarquia. Daí, a versão territorial da posse da terra como motor da lógica de ocupação espacial segregadora no Brasil. Por um lado, existem áreas planejadas para o funcionamento dos empreendimentos da oligarquia, sua moradia, ou ainda da classe média. A esta cidade planejada, regular, dentro dos parâmetros legais, se chama a cidade legal. Por outro, há a cidade ilegal, onde há a concentração de habitações subnormais nos locais fora do interesse do mercado imobiliário formal.

A cidade ilegal é tolerada pelo poder público e seus políticos imiscuídos com o poder da oligarquia, que se beneficiam das eventuais “obras de melhoria”, feitas normalmente próximas às eleições (ROLNIK, 1997). Assim se desenvolvem as ‘favelas’, as invasões irregulares e ilegais: geralmente sobre áreas de risco ou de preservação ambiental invadidas. Como bem lembra Rolnik (1997), com o tempo elas até recebem infra-estrutura essencial e algumas vezes chegam mesmo a ser integradas à cidade legal.

Outro aspecto do processo de urbanização tradicional é a apropriação histórica das áreas públicas pela oligarquia e até mesmo pelo mercado imobiliário associado (MARICATTO, 2001; RIBEIRO E CARDOSO, 2003). Como o poder público está mesclado aos interesses das oligarquias, sua base de controle e cadastro é frágil, assim como o sistema de leis referentes às terras. Sem um controle efetivo e democrático dos terrenos e seus valores, a apropriação de terrenos públicos pela oligarquia gera o caos da divisão territorial, controlado pelos interesses de mercado, econômicos ou mesmo ideológicos (FERREIRA, 2007; MARICATO, 2001; RIBEIRO E CARDOSO, 2003).

2.2.2. Teoria do planejamento urbano no Brasil

Pode parecer mera retórica discutir a teoria do planejamento urbano frente a uma dinâmica de urbanização segregadora, firmemente estruturada. Especialmente quando essa dinâmica de urbanização é o resultado de uma sociedade que, no decurso de sua história, se inventa e reinventa patrimonialista-clientelista, bem como contribui para sua reprodução. Essa questão é parcela de um debate ainda mais amplo sobre a própria validade do planejamento urbano e de qual é o papel de sua teoria. De fato, não é novidade o debate quanto às teorias, aos objetivos, a função e aos resultados do planejamento urbano e suas idiossincrasias em relação ao

universo capitalista (SOUZA, 2003; TAYLOR, 1999; ver também ALEXANDER, 2003; FRIEDMANN, 2003; e o debate SANYAL-FRIEDMANN-ALEXANDRE em SANYAL, 2002). No entanto, aqui não há a intenção de aprofundar tal tema, mas de apresentar como os modelos de produção do espaço urbano brasileiro desenvolveram formas de planejamento e como essas se vincularam a certas teorias.

Caldeira e Holston (2004) identificam no Brasil dois modelos de produção e gestão governamental do espaço urbano. Ao primeiro se referem como modelo modernista de produção do espaço. Esse seria composto por certo comportamento do Estado em relação ao ato de planejar e ao uso do plano centralizado como seu instrumento essencial. O planejamento urbano em si foi chamado de ‘planejamento modernista totalizante’, ou ainda: “[...] tanto um instrumento de transformação social quanto de produção espacial” (CALDEIRA E HOLSTON, p. 218). Esse planejamento modernista totalizante teria a nítida intenção de modificar a sociedade via a produção e planejamento do espaço do assentamento humano, segundo moldes modernistas dos CIAMs (Congrès Internationaux d’ Architecture Moderne). Isso seria feito através da centralização no Estado da responsabilidade de produção de planos que abrangessem a totalidade do território e dos investimentos maciços na sua execução.

Ribeiro e Cardoso (2003) apresentam análise semelhante desse período:

“a cidade passou a ser concebida a partir de princípios que estavam a meio caminho entre a filosofia social e a racionalidade técnica. A intervenção sobre o espaço urbano deveria eliminar as disfunções geradas pelas formas arcaicas de uso e ocupação do solo, que eram incompatíveis com (...) a industrialização” (p.105).

É possível identificar no auge do ideário do desenvolvimentismo brasileiro a necessidade de suplantar qualquer relação com um passado pré-industrial, quer fosse social, econômico, ou espacial. Isso explica a busca por materializar fisicamente uma forma racional de desenho urbano, definidora de um novo padrão de relações sócio-econômicas e culturais. Enfim, é possível vislumbrar uma grande utopia urbana capaz de alterar as relações sociais e econômicas ‘arcaicas’.

Há muitos aspectos que levam a identificar de forma relativamente simples o emprego da teoria física do planejamento urbano na descrição do modelo modernista de produção do espaço, ou em sua manifestação como planejamento modernista totalizante. Alguns de tais aspectos são: a concepção da natureza física do assentamento humano e a conseqüente redução do social, econômico e político ao aspecto físico; a utopia de uma nação materializada no espaço; o

desenho urbano carregado de valores determinando como deve ser o assentamento físico/sociedade. Isso não constitui uma grande surpresa, uma vez que o modernismo buscou sua internacionalização e o país abraçou seu ideário, tanto no que se refere à arquitetura, quanto em seu urbanismo, reinterpretando-os em muitos aspectos (SEGAWA, 1990). Essa reinterpretação é significativa em função dos valores que se manifestam na concepção de como deveria ser a construção do ambiente de um Brasil moderno, industrial.

A esta tese interessa os valores referentes ao processo de participação popular. Nesse caso, é possível identificar o mesmo tipo de valor detectado por Taylor em relação ao planejamento urbano britânico, ou seja, o ‘consenso assumido sobre os propósitos do planejamento urbano’. Isso significa que os parâmetros de como deveria ser o assentamento urbano eram de responsabilidade de *experts*, os planejadores urbanos. Havia, portanto, uma supremacia do conhecimento técnico, dito científico, sobre o jogo de linguagem das pequenas narrativas, das comunidades (LYOTARD, 2000). Aprofundando a análise, os planejadores urbanos acreditavam que suas opiniões sobre o assentamento humano eram consensuais e extensíveis a todos os atores sociais, até àqueles que virtualmente serão prejudicados por elas. Tal fato também não constitui uma surpresa. Basta lembrar que se vivia sob uma política populista em boa parte do período.

Caldeira e Holston (2004) sintetizam muito precisamente a relação entre a ausência de participação da população e a política populista. Todas as classes, incentivadas pela ideologia desenvolvimentista, estavam engajadas em um projeto de construção de um país moderno, que se realizaria no futuro próximo. No entanto, as decisões técnicas tomadas eram sistematicamente impostas à população, inclusive no que tange a como deveria ser o assentamento. Assim, utilizando a escala de Arnstein (1969) de participação popular, e comparando-a com a versão de Souza (2003), seria possível avaliar esse tipo de participação como ‘manipulação’, ou ainda, como uma forma de ‘não participação’, uma vez que o processo decisório nem de longe envolvia a população. Resumidamente, a realidade era tecnocrática, a participação popular não foi sequer cogitada e as definições do ambiente urbano desejável são entendidas como elaborações exclusivamente técnicas.

O modelo modernista de produção do espaço vigorou no período de 1940 a 1980 (CALDEIRA E HOLSTON, 2004). É possível identificar duas teorias do planejamento urbano empregadas nesse período: a teoria física e a teoria do processo racional (RIBEIRO e CARDOSO, 2003). De acordo com Ribeiro e Cardoso, em meados da década de 1960, já estava em curso o processo de falência da utopia modernista, bem como o acirramento da crise urbana e

a crítica ao planejamento urbano municipal, incapaz de aplicar o modelo totalizante do modernismo. Esses aspectos configuram a falência da teoria física do planejamento urbano no contexto brasileiro. Essa situação leva à busca de uma nova concepção acerca da atividade de planejar o ambiente urbano, que passa a ser concebida como um processo racional.

O papel do governo no planejamento e gestão da produção do espaço passa a ser o de um *administrador racional* e os planejadores deveriam seguir uma “(...) definição de princípios e normas racionalizadoras” (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p.106). Um bom exemplo desse planejamento racional em solo brasileiro são os planos de desenvolvimento integrado em São Paulo (PDDI), originários do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), órgão que atuou durante a década de 60 no país. Moreira (1989) descreve o método de abordagem previsto pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Os passos desse método seguem mais ou menos a estrutura geral da teoria do processo racional de planejamento urbano.

A estrutura dessa teoria preconiza que se faça: definição de problemas e metas; identificação de planos e políticas alternativas; escolha entre planos e políticas alternativas; implantação de planos e políticas; monitoramento dos resultados dos planos e políticas (TAYLOR, 1999). A semelhança do método do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo com relação a tal estrutura é evidente. Os passos desse método são os seguintes: conhecimento geral e preliminar do município; diagnóstico dos principais problemas levantados na etapa anterior; gerar alternativas de intervenção, solução para os principais problemas e pontos de estrangulamentos, instrumentos legislativos, demanda de recursos, programas setoriais relevantes; geração de planos setoriais ou mesmo anteprojetos, organismo local de planejamento, determinação de projetos, detalhamento dos instrumentos administrativos e, enfim, orçamento do programa (MOREIRA, 1989).

Os profissionais formados nessa época, bem como seus professores, estavam familiarizados com um grau de sofisticação técnica considerável, a fim de apropriar-se de uma realidade constituída por valores racionais. Basta verificar a grande quantidade de livros técnicos da década de setenta que utilizavam estatística, tabelas de prioridade, definições de modelos matemáticos para escolha de alternativas, fatores de demanda, fórmulas e cálculos de indicadores e sua ponderação em matrizes de pertinência, etc. (FERRARI, 1977; WILHEIM, 1976).

Desse arrazoado resta avaliar os seguintes pontos. O primeiro refere-se ao sentido do termo *modernista* empregado por Caldeira e Holston (2004) em ‘modelo modernista de produção e gestão governamental do espaço urbano’. De um lado, o Estado permaneceu centralizador uma vez que na prática eram produzidos planos diretores baseados em aspectos físico-territoriais

(VILLAÇA, 1999), requerendo muitos investimentos e transformações de boa parte ou de toda a superfície urbana. De outro lado, há mudanças significativas no entendimento do que seria o planejamento urbano porque a racionalidade e o cientificismo são antepostos à utopia modernista. É necessário, portanto, ampliar o sentido do termo *modernista* em ‘modelo modernista de produção do espaço’. De fato, a concepção de planejamento urbano não altera o modelo de produção do espaço urbano, mas sim o entendimento de que esse modelo seja exclusivamente físico.

Parece legítimo afirmar que há uma relação entre o que Taylor identificou como planejamento urbano físico, pós-segunda guerra mundial, e o modelo modernista de produção do espaço urbano de Caldeira e Holston. De igual forma, há semelhança entre os modelos apregoados pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e a teoria do processo racional do planejamento urbano.

O segundo ponto consiste nesta indagação: o que essas teorias tinham em comum? Uma visão de mundo iluminista. Deriva daí a hipótese de se estar diante de uma visão de mundo iluminista que atende aos interesses de modernização sem ruptura de uma sociedade patrimonialista, que se industrializa. Portanto, se explicaria o modelo de produção e gestão governamental do espaço urbano no Brasil deste período, segundo preceitos iluministas, que, inicialmente, emprega valores utópicos de como deveria ser esse ambiente urbano e, posteriormente, atrela a tais valores os valores de uma ciência racional quantitativa, baseada em enunciados descritivos focados na ‘realidade’, ou na ‘verdade’.

O terceiro e último ponto diz respeito ao interesse desta tese: a participação popular. O processo de decisão racional sem participação popular em muito explicita a crença depositada na ciência como emancipadora da humanidade. No caso brasileiro essa ausência de participação é agravada por se estar vivendo naquele período um regime de governo de supressão de direitos fundamentais e manutenção do *status quo*. Nem mesmo hipoteticamente haveria no Brasil a possibilidade de desenvolver o processo racional de decisão enquanto uma construção coletiva dos valores da sociedade. Em outras palavras, durante o regime militar, os valores que poderiam ser coletivos se tornaram uma expressão do planejamento urbano técnico voltado para poucos. Caldeira e Holston (2004) chegam a ir mais além nessa análise dizendo que até mesmo a ‘manipulação’ do populismo foi suprimida.

O segundo modelo de produção e gestão governamental do espaço urbano traria um papel para o Estado, que seria não o de produtor, mas de articulador dos interesses públicos e privados sobre o espaço urbano (CALDEIRA E HOLSTON, 2004). Isso também corresponderia a uma

modificação nos instrumentos de planejamento urbano. Esses seriam responsáveis pela materialização dos princípios em planos e políticas, voltados ao combate da: “ilegalidade [...] e injustiça social das cidades brasileiras.” (CALDEIRA E HOLSTON, p.217).

Interessa aqui verificar alguns pontos referentes à teoria do planejamento urbano nesse contexto. Primeiro, é possível compreender que nos países centrais do capitalismo as influências e transformações da teoria do planejamento urbano possam ter ocorrido como uma consequência das dinâmicas da própria democracia capitalista (SOUZA, 2003; TAYLOR, 1999). Assim, o Estado de bem estar social estava embasado em uma política socioeconômica keynesiana. Tornase compreensível que teorias de planejamento urbano de base iluminista procurem adaptar-se às propostas de regulação econômicas que prevaleciam. Portanto, eram pensadas para regulação de mercado e, no caso do ambiente, buscavam regular a ação do mercado imobiliário. Conforme ocorre uma passagem gradual para uma política socioeconômica neoliberal, as bases reguladoras do Estado democrático keynesiano tendem a ser substituídas pela noção de gestão do ambiente.

No entanto, o Brasil é um país periférico a este processo, suas dinâmicas estão associadas a essa movimentação, mas não são completamente vinculadas. Por isso, a mudança de concepção do modelo de produção e gestão governamental do espaço urbano nasce aqui em muito a partir do fortalecimento dos movimentos sociais, que identificam os problemas urbanos com a concentração de renda e a segregação espacial (RIBEIRO e CARDOSO, 2003). Isso faz com que o país tenha sua transição de forma paradoxal, onde convivem a redemocratização e a substituição do regime militar pela ascensão gradativa do sistema neoliberal (CALDEIRA E HOLSTON, 2004).

Os ganhos que os movimentos sociais tendem a ter com a redemocratização são paulatinamente ameaçados pela retirada do Estado de áreas que garantiriam essas conquistas. Independente disso é visível o esforço por politizar o planejamento urbano. Não é de admirar que os valores do planejamento urbano brasileiro nesse momento passem em muito pela construção democrática de alternativas ao processo de segregação sócio-espacial: são políticos.

Como se quis demonstrar, a política enquanto valor de construção do ambiente leva a uma teoria *política* do planejamento urbano no contexto de uma visão de mundo pós-iluminista. É da perspectiva desse contexto e de acordo com essa orientação teórica que se propõe avaliar o Estatuto da Cidade.

2.2.3. O Estatuto da Cidade

Antes de passar ao escrutínio de qualquer questão relacionada ao Estatuto da Cidade é importante entender o seu significado. Há um consenso em torno de que é um marco legal, uma norma geral. Contudo, essa resposta jurídica serve prioritariamente para definir o alcance e a limitação desse instrumento, mas não exprime seu significado. Há uma questão anterior mais essencial que a precede.

O Estatuto da Cidade, antes de qualquer coisa, é uma conquista da sociedade brasileira. Especialmente, uma novidade que se deve ao movimento pela reforma urbana, uma frente formada por profissionais da área de planejamento urbano e uma série de movimentos populares ligados às questões urbanas (RIBEIRO e CARDOSO, 2003). Essa frente obteve uma vitória significativa ao inserir o capítulo da reforma urbana (artigo 182 e 183) na Constituição Federal de 1988. Esse capítulo diz que a cidade e a propriedade devem cumprir sua função social, bem como obriga a regularização fundiária. Como consequência de sua ação, doze anos mais tarde o capítulo da reforma urbana acabou por ser regularizado pela lei conhecida como Estatuto da Cidade, Lei 10.257 (BRASIL, 2001). Portanto, o Estatuto da Cidade é um marco legal que representa um movimento político-técnico que busca uma alternativa ao modelo de urbanização segregador tradicional brasileiro.

Ao se observar atentamente esse arrazoado é possível perceber os indícios de uma visão de mundo pós-iluminista. Em primeiro lugar o processo de elaboração do Estatuto da Cidade foi um ato democrático com participação direta envolvendo atores, antes excluídos do processo de urbanização, e planejadores urbanos que não compartilhavam da concepção corrente no planejamento urbano tradicionalmente empregado no país. Houve um ato político expresso por essa tomada de decisão coletiva contra a urbanização tradicional excludente. Isso significa dizer que a própria natureza política da criação do Estatuto da Cidade é intrinsecamente uma forma de ruptura em relação à visão de mundo iluminista e aos modelos de planejamento urbano associados. Decorre daí um segundo aspecto digno de nota: a natureza da urbanização proposta não poderia estar vinculada a este modelo tradicional, ela nasce inclusiva e participativa. Esses são valores pós-iluministas.

A vinculação entre a visão de mundo pós-iluminista e o Estatuto da Cidade fica ainda mais evidente ao se explorar as implicações da inclusão de atores no processo desde a concepção do Estatuto da Cidade até os valores inclusivo e participativo que o ele propõe para urbanização.

Vêm-se aqui diversas vozes que compõem os movimentos sociais em busca de legitimação, processo consistente com o pós-iluminismo, onde se vê a narrativa científica e seu jogo de linguagem descritivo deixando de ser hegemônicos frente às pequenas narrativas que surgem e confrontam esse discurso. Assim, a participação política desses grupos tende a sair de uma condição marginal e se legitima na disputa pelos espaços urbanos. Com isso, há um aumento da ambigüidade e complexidade envolvida nesse processo, como descreve Boaventura de Souza Santos (2006) acerca dos fenômenos contemporâneos.

Rittel (1972) já percebe o aumento de complexidade na compreensão da natureza do planejamento urbano, algo que descreve com seus problemas maliciosos. Agora haveria uma incerteza que advém da complexidade, desse vir a ser, que não permite uma prescrição segura, como uma solução única em um futuro determinado. Enfim, essa complexidade é uma espécie de indicador de uma nova percepção de como seriam essas realidades contemporâneas em que se vive, onde a política e a participação pública nas decisões têm um papel central. Assim, não parece incorreto admitir que essa visão de mundo, cuja ontologia descreve a realidade como complexa, conduza a uma modalidade de planejamento urbano essencialmente político, participativo, inclusivo, em que as pequenas narrativas em busca de legitimação têm espaço para manifestar-se. Essa complexidade é precisamente o que o Estatuto da Cidade traz para o planejamento urbano brasileiro, já em seu processo de criação que envolve narrativas diversas.

Há outro tipo de análise a ser desenvolvida: a do texto da Lei. Essa análise resulta em meio mais sistemático de confirmar se há uma visão de mundo complexo que orienta uma modalidade de teoria política do planejamento urbano. O texto da Lei está dividido em cinco capítulos (BRASIL, 2001), são eles: Diretrizes Gerais, Dos Instrumentos da Política Urbana, Do Plano Diretor, Da Gestão Democrática e Disposições Gerais.

Caso se detenha nas diretrizes (capítulo 1), pode-se afirmar que a função social da cidade e da propriedade é o objetivo geral da política urbana. Para exemplificar como as diretrizes tornam menos abstrato o que se entende por função social, basta verificar as duas primeiras diretrizes, das dezesseis que o Estatuto possui: o direito a cidades sustentáveis e a gestão democrática (BRASIL, 2001). Essas duas diretrizes orientam a democratização do acesso à cidade e participação in totum da sociedade em processos que afetem a sua vida cotidiana ou futura (outras diretrizes seguem reforçando a tônica do interesse coletivo acima do individual). Todas essas diretrizes apontam para a necessidade de mediações que visem equilibrar as chances de acesso a terra urbanizada da cidade e suas amenidades às populações segregadas.

Há uma visão no Estatuto que tende a privilegiar as diferenças, no sentido de que traz voz aos diversos grupos que compõem a sociedade, além de incentivar a negociação equilibrada entre os atores. Parece haver evidências suficientes para afirmar que o discurso descritivo da ciência iluminista, bem como suas soluções generalizáveis a todos, não é suficiente para atender a essas condições. Além disso, é possível entender um pouco mais o que significa a realidade complexa com a qual se está lidando. Ela é *construída socialmente* por meio de mecanismos de participação que são focados nos fins a que o planejamento urbano se propõe atingir: é um planejamento urbano em essência *relacional e político*.

Outra novidade do Estatuto são os instrumentos e o papel que passam a ter os planos diretores (capítulos 1 e 2). O Estatuto da Cidade traz meios para atingir aos fins que se propõe. Isso é um tanto paradoxal por se tratar de uma norma geral ao mesmo tempo em que deve deixar espaço para as características locais em sua aplicação. A solução do dilema está na vinculação dos instrumentos à elaboração de planos diretores participativos no âmbito da esfera municipal. De qualquer forma, isso revela algo relevante. O Estatuto da Cidade poderia ser apenas uma carta de princípios ou de diretrizes segundo os moldes das cartas iluministas. No entanto, busca com seus instrumentos aplicar suas diretrizes de modo flexível e ajustável às municipalidades. Portanto, leva em consideração o contexto local e, ao fazer isso, demonstra uma preocupação com a implantação ou com a prática do planejamento urbano. Como consequência prepara a gestão do planejamento urbano. Isso não significa que seja capaz de atender a toda a gama de situações existentes em um país tão diverso como o Brasil, mas revela uma preocupação inédita no planejamento urbano brasileiro em fazê-lo.

Os dois últimos capítulos são os de Gestão Democrática e as Disposições Gerais e não são assunto direto do escopo desta tese⁹. Mesmo assim, vale lembrar que a Gestão Democrática é agora um processo contínuo que envolve o ato de planejar ao criar as condições para que esse se efetive, procedendo, quando necessário, a ajustes.

Esse arrazoado não esgota o assunto, mas serve para apresentar alguns dos valores importantes contidos no entendimento do que deva ser o planejamento urbano político, ou seja, deve ser: participativo na definição de todas as etapas do planejamento, especialmente dos fins do plano diretor participativo, entendido como dando voz a todos os envolvidos; promover um ambiente sustentável; orientar a prática do planejamento, dando condições para sua gestão democrática.

⁹ Aqui se vale da distinção feita por Souza (2003) na qual há uma diferenciação entre planejamento e gestão. Grosso modo, caberia ao primeiro organizar uma situação futura ou apontar uma direção e ao segundo garantir no dia-a-dia os passos que levam a esse futuro ou direção.

2.3. *Epistemologia da Complexidade*

Esta tese se defronta com um dilema. Por um lado, ela é um trabalho acadêmico, e, como tal, deve obrigatoriamente ser um trabalho científico; mas, por outro lado, seu recorte teórico a leva a uma questão de ordem essencialmente política. A epistemologia da complexidade pode contribuir para equacionar esse dilema (MORIN, 1982). À medida que esse dilema for sendo equacionado, a epistemologia da complexidade de Morin (1982) despontará como uma maneira de pautar a forma adequada de apropriação da realidade descrita pela visão de mundo pós-iluminista, preservando, como já foi dito, os preceitos essenciais do Estatuto da Cidade no ato de definir o método de participação popular no planejamento urbano.

Morin (1982) apresenta a epistemologia da complexidade no contexto do debate atual sobre a natureza da ciência. Faz isso a partir de uma crítica ao paradigma da ciência clássica, que, para ele, não se sustenta diante da complexidade inerente à vida. A ciência clássica nada mais é que a ciência embasada na visão de mundo iluminista descrita por Lyotard (1987). Os argumentos de Morin são os de que a ciência clássica está impossibilitada de refletir sobre si própria, sobre o que é a ciência. Isso é consequência de seu princípio mor de simplificação (disjunção-redução) que separa o sujeito do objeto e acaba por infundir a crença de que o conhecimento científico reflete a realidade, uma vez que possui a prova empírica e lógica. Desse modo, traz em si sua legitimação, não necessitando de nenhum tipo de questionamento¹⁰.

Para reforçar seu argumento acrescenta que Ciência-Técnica-Sociedade-Estado interagem e interatuam, portanto, a ciência desempenha um papel na sociedade, sendo assim social. Só que a lógica da disjunção separa essas instâncias de forma a não haver comunicação entre elas. Logo, a ciência clássica não se enxerga dentro da sociedade, com isso deixa de dominar sua estrutura de pensamento, que é mais abrangente. Morin reconhece que essa ciência proporcionou conhecimento além de qualquer outro meio até então manifesto, mas não se furta a descrever a problemática que a acompanha: o progresso da ignorância¹¹, uma série de processos nocivos à sociedade e uma impotência dos cientistas diante do poder que sua ciência produz.

Para superar as críticas que faz à ciência clássica, Morin (1982) propõe uma nova concepção de ciência. A ciência deve buscar produzir um conhecimento consciente, que passe a ter significado para o saber coletivo, que busque reunir sujeito e objeto, e que reintroduza o

¹⁰ MORIN (1982) acrescenta nessa discussão as contribuições de Popper, Kuhn, Lakatos, Feyerabend. Para ele, esses pensadores já expuseram que a ciência possui uma área não científica em sua base.

¹¹ Resultado da especialização exacerbada, onde o cientista especializado não enxerga além de sua especialidade.

observador na observação e ela própria na sociedade. Que reflita, portanto, sobre a organização do todo e das partes concomitantemente. Assim, a adoção dessa abordagem epistemológica oferece caminhos para suplantar o dilema de como fazer um trabalho acadêmico, científico, embasado em um recorte teórico que envolva a política. O fenômeno complexo será o conceito chave na apropriação da realidade política e relacional baseada nas pequenas narrativas que compõem a visão de mundo pós-iluminista.

A complexidade, ou um fenômeno complexo, possui concomitantemente dois pólos, um empírico e outro lógico (MORIN, 1996). O primeiro ocorre quando se produz grande quantidade de ações, interações e retroações demasiado difíceis de mapear e prever, ou seja, quando as interações que ocorrem são tais que tudo acaba por estar interligado. Também há uma dialógica entre ordem e desordem das interações (MORIN, 1982). Já o segundo deriva da percepção de que a lógica dedutiva de um sistema de conhecimento não consegue explicar um fenômeno por possuir simultaneamente explicações antagônicas, contraditórias, mas cabíveis (MORIN, 1996). Assim, Morin (1996) aponta para uma quebra paradigmática que estaria conduzindo à questão da complexidade.

Nesse sentido, quando aqui se propõe pensar, refletir um fenômeno, que por sua natureza política pode ser analisado segundo a ótica das mais variadas áreas do conhecimento e grupos sociais, sem, contudo, reduzir sua explicação a apenas uma destas, ou a um desses, perscruta-se um tema complexo. O fenômeno em questão é concebido como uma totalidade não redutível às partes, visão essa que é antagônica a uma visão simplificadora (disjunção-redução).

O tema desta tese insere-se no pólo empírico da complexidade. As interações e retroações são variáveis e dinâmicas de acordo com os contextos em que ocorrem, uma vez que se está lidando com valores de grupos com interesses diferenciados sobre o território. Por sua vez, tal reflexão está contida numa discussão maior em que a ciência é concebida a partir do debate sobre a sociedade. Isso implica na revisão de conceitos múltiplos que retroagirão sobre cada uma das disciplinas científicas que se envolverem no processo participativo de planejamento urbano, em um ciclo virtualmente sem fim. Nesse sentido vale lembrar a necessidade de não haver dominação de nenhuma das áreas envolvidas na tentativa de elaborar o planejamento urbano político. Segundo Morin (1982), este é um problema comum da interdisciplinaridade, que parte da delimitação das fronteiras de cada área envolvida e acaba por subjugar umas a apenas uma. Ao contrário, dentro de um paradigma complexo procura-se a comunicação entre as áreas envolvidas por meio do enraizar de umas nas outras em função do tema, ou seja, se busca a

transdisciplinaridade por se compreender que a ciência da atualidade lida com problemas complexos.

2.4. *O Cadastro Técnico Multifinalitário e a Gestão Democrática do Território Urbano*

A Federação Internacional de Agrimensores (Fédération Internationale des Géomètres ou FIG) possui dez comissões temáticas. A Comissão sete trata do cadastro e da gestão territorial. Em 1995 essa comissão propôs uma definição de cadastro segundo uma perspectiva internacional. Passados quatorze anos, a definição continua em vigor:

“Um Cadastro é normalmente um sistema de informação atualizado, baseado em parcelas, e contendo um registro de interesses relacionado ao território (por exemplo, direitos, restrições e responsabilidades). Usualmente possui uma descrição geométrica das parcelas vinculada a outros registros, os quais descrevem a natureza dos interesses de propriedade ou controle desses interesses, e, freqüentemente, o valor da parcela e de suas benfeitorias. Pode ser elaborado com propósitos fiscais (por exemplo, estimativa de valor e taxaçaõ eqüitativa), legais (transferência de propriedade, ou de direito de propriedade), visando auxiliar a gestão territorial e o uso do solo (por exemplo, no planejamento territorial ou para outros fins administrativos), e torna possível o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental.” (FIG, 1995).

A Comissão Sete deixa claro que não pretende estabelecer uma definição universal de cadastro, visa salientar a relevância do cadastro *“enquanto um sistema de informação territorial para o desenvolvimento social e econômico”* (FIG, 1995). O fato de não propor uma definição universal revela que o comitê reconhece e respeita a diversidade de contextos do âmbito internacional e a autonomia de cada país em definir critérios para ordenar seu território. Essa posição fica ainda mais explícita quando do sexagésimo quarto encontro da comissão sete em 1996 em Bogor, na indonésia. No capítulo cinco do documento resultante do encontro a comissão reconhece que as necessidades de cadastro são diferentes a depender dos países (WILLIAMSON, 1996).

Em Erba (2005) e, Loch e Erba (2007), está explícita a existência de diferenças significativas no modo em que cada país propõe sua legislação de terras. Um exemplo

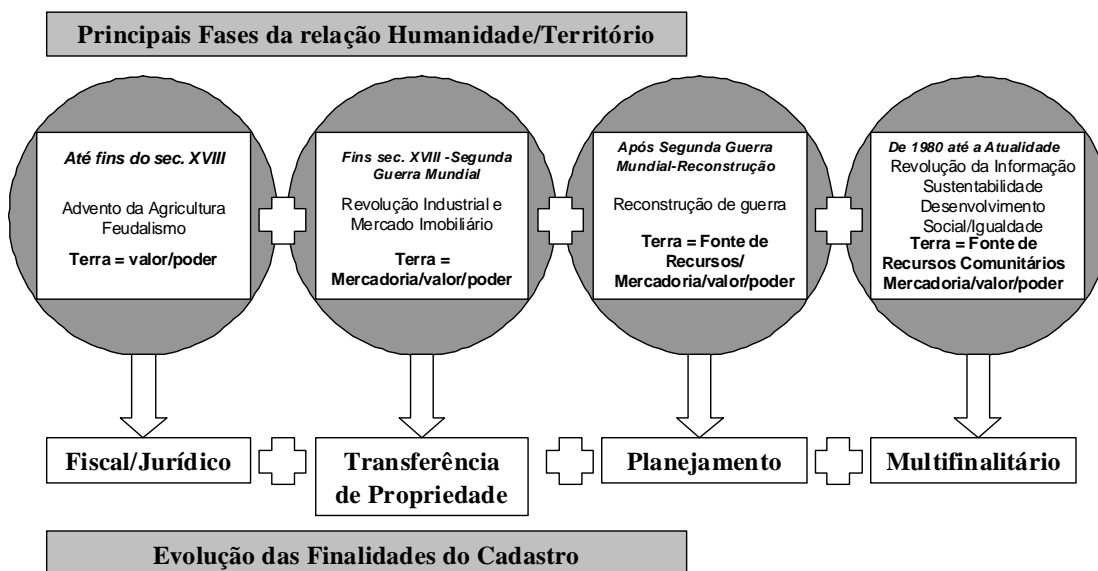
encontrado nesses autores revela que o Brasil teria enfatizado em anos recentes a implementação do geoprocessamento em detrimento da fusão das informações advindas do cadastro com os títulos de propriedade do Registro de Imóveis. Essa seria uma abordagem oposta a de outros países. Existiriam ainda diferenças conceituais, que perpassam desde a origem etimológica do termo 'cadastro' até, por exemplo, a concepção da unidade de registro do cadastro urbano. Erba (2005) mostra que a unidade de registro do Cadastro Urbano é conceituada em vários países como parcela. No entanto, o entendimento do que é uma parcela diverge entre países.

Observando a definição da FIG é possível identificar as atividades gerais que compõem o cadastro. Essas seriam de natureza técnica, legal e econômica. A atividade técnica envolve principalmente a descrição geométrica das parcelas. A atividade legal diz respeito ao registro dos interesses relacionados ao território (os interesses de propriedade ou controle desses interesses). Por fim, a atividade econômica refere-se à aferição do valor da parcela e de suas benfeitorias. Além disso, a definição apresenta, ainda, quais seriam os objetivos de um cadastro, ou seu propósito: fiscal, legal, para auxílio da gestão territorial e uso do solo, e para auxiliar ao desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental. Nesse tocante, há um esforço por incorporar as principais utilizações do cadastro desenvolvidas ao longo de sua história.

2.4.1. A evolução das utilizações históricas do cadastro até a multifinalidade

Em um de seus trabalhos conjuntos Ting e Williamson (1999) efetuam uma análise da relação dinâmica entre Homem e território no mundo ocidental, buscando identificar fases históricas. A partir de tal análise vinculam as grandes fases históricas com a evolução das finalidades do sistema cadastral. Como decorrência, sintetizam uma figura na qual é possível visualizar o resultado de seu trabalho. Aqui ela será apresentada traduzida pelo presente pesquisador e será relacionada à definição dos propósitos do cadastro descritos pela FIG (1995).

Figura 2- Principais fases da relação entre Homem/Território e a Evolução do Cadastro (TING e WILLIAMSON, 1999)



Fonte: TING, L; WILLIAMSON, I.P. *Cadastral Trends: A Synthesis*. *The Australian Surveyor*, V. 44, N. 1, p. 46-54. Junho, 1999. Disponível em: <<http://www.geodetic.org/tcg>>. Acesso em: 15 de março 2009. Tradução do presente pesquisador.

A figura 02 mostra que teriam existido quatro grandes fases da relação entre humanidade, território e finalidade do cadastro.

A *primeira fase* se inicia com a revolução trazida pela agricultura e perdura até os fins de 1700. Nela a posse da terra significava também ter poder e riqueza. Nesse contexto a finalidade do cadastro era a de registrar a posse da propriedade, de forma considerada segura por essas sociedades. Em termos dos propósitos previstos para o cadastro pela FIG é possível identificar os primórdios da questão fiscal (taxação) e legal (garantia da posse).

A *segunda fase* teria perdurado de fins de 1700 até a segunda guerra mundial. A relação entre humanidade e território estaria conduzida sob égide da revolução industrial e da criação dos mercados imobiliários. Aqui o território se tornaria uma mercadoria, no sentido das *commodities*, ou seja, as parcelas de território e as materias primas que possuem passam a ser negociados nas bolsas de mercadorias. Em tal contexto o cadastro se torna um meio de comprovação da titularidade da terra e de sua transferência, garantindo a mobilidade e confiança das transações do mercado imobiliário. Além disso, frisa-se que cada fase incorpora e reinterpreta as finalidades anteriores. Por exemplo, nessa fase o cadastro mantém a função da

primeira fase de garantir a propriedade e a riqueza associadas à posse da terra. Em termos dos propósitos previstos para o cadastro pela FIG é possível associar esta fase aos propósitos fiscal (taxação) e legal (garantia da posse de seu valor enquanto *commodities*).

A *terceira fase* envolve a reconstrução pós-segunda guerra mundial. Nesse contexto havia a necessidade de planejar novamente as cidades destruídas e acomodar o grande número de nascimentos ocorridos nesse período. Isso teria levado ao aumento da necessidade de administrar legalmente o território e do desenvolvimento de novas formas de parcelamento das glebas. A intenção dos administradores da época era dar ao maior número de pessoas a propriedade imóvel, normalmente algo feito com densificação sobre uma mesma parcela de solo. O cadastro passa a ser visto prioritariamente como uma ferramenta do planejamento urbano, ou seja, deve registrar a propriedade do espaço em três dimensões, bem como servir ao lançamento das amenidades e da infra-estrutura necessárias. Em termos dos propósitos previstos para o cadastro pela FIG é possível associar esta fase aos propósitos fiscal (taxação) e legal (garantia da posse e de seu valor enquanto *commodities*), e de auxílio à gestão territorial e o uso do solo.

A *quarta fase* se inicia na década de oitenta do século passado e perdura até a atualidade. No contexto internacional vive-se o advento da sociedade de informação, a ênfase às questões sociais, a atenção à sustentabilidade e a busca por igualdade de direitos. Passa-se da tentativa de garantir a propriedade imóvel ao maior número de pessoas para a administração coletiva do território e de seus recursos: os que ainda estão disponíveis. Há escassez de território e de recursos naturais. Para responder a essa demanda o cadastro passa a ser multifinalitário. Em termos dos propósitos previstos para o cadastro pela FIG é possível associar esta fase aos propósitos fiscal (taxação) e legal (garantia da posse e de seu valor enquanto *commodities*) e de auxílio a gestão territorial e uso do solo, bem como para auxiliar ao desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental.

As discussões acerca do cadastro multifinalitário em Larsson (1977), Mclaughling (1981), Kaufman e Steudler (APUD. MAJID e WILLIAMSON, 1999) permitem sintetizar uma definição na qual o cadastro multifinalitário é: um sistema de informação territorial orientado à comunidade, baseado na parcela e de uso público ou privado. Esse sistema é relativo a todos os objetos do território de certo país, envolvendo informações técnicas, legais, fiscais, econômicas, etc. integradas a um levantamento geodésico do território.

Em Loch e Erba (2007) há ênfase na natureza *técnica* do cadastro multifinalitário, o que leva ao Cadastro Técnico Multifinalitário, definido como: “[...] um sistema de informação baseado no registro que contempla, além dos aspectos econômicos, físicos e jurídicos

tradicionais, os dados ambientais e sociais do imóvel e das pessoas que o habitam” (p.40). Aqui os aspectos ambientais, sociais e individuais aparecem ressaltados. É possível que um motivo para a ênfase nesses aspectos seja o de que essa conceituação leva em consideração a definição da FIG (1995), o debate em torno da reforma cadastral e a perspectiva do cadastro 2014, bem como as tendências de desenvolvimento do cadastro multifinalitário frente às futuras evoluções das tecnologias digitais (modelos 4 d e a rede mundial de computadores).

Em 1998 a FIG lançou o debate acerca do cadastro 2014. Nele estava contida a visão sobre como deveria ser o cadastro no futuro. Seu público alvo foi o de países onde o cadastro multifinalitário já se encontrava praticamente completo. Como principal enfoque está a integração total das muitas finalidades através das tecnologias digitais disponíveis, como a modelagem computacional dos sistemas territoriais (KAUFMANN e STEUDLER, 2004; STEUDLER, 2006).

Os assuntos discutidos neste subcapítulo permitem as seguintes conclusões: os propósitos do cadastro ao longo da história estão preservados na definição da FIG de 1995 e o conceito de cadastro evoluiu e se consolida cada vez mais na concepção de multifinalidade, conforme a complexidade da relação homem/território se amplia.

2.4.2. O cadastro técnico multifinalitário e a participação popular no planejamento urbano brasileiro.

Em Loch e Erba (2007), Erba (2003), Philips (2007) é possível compreender como se constituiu a situação da relação entre Homem e Território no Brasil. Das capitâneas hereditárias e de sua forma de distribuição de posse de terra via as sesmarias até a Lei 10.267 de 2001, na qual se exige pela primeira vez o georreferenciamento do cadastro rural, se percebe como ainda nem ao menos o propósito mais essencial do cadastro foi concluído no país: não há a vinculação completa da parcela ao registro de imóveis. Esse quadro se torna ainda mais crítico no ambiente urbano, onde nem sequer existe uma regulamentação ou a exigência de elaboração do cadastro.

Loch (2007) comenta que após a criação do Ministério das Cidades o tema começa a conquistar seu devido espaço com relação à gestão democrática do território. De acordo com Philips (2007), a prospecção do futuro da área no país indica que há uma tendência à elaboração de uma lei nacional de cadastro, na qual haveria a possibilidade de se definir um cadastro geral que incluiria as áreas urbanas. Nessa lei possivelmente se chegará à definição das fronteiras através de coordenadas que se baseiam em um sistema único de referências geodésico. Além do

que há uma tendência, primeiro, de superar a questão histórica que envolve a separação entre o registro de imóveis e o cadastro; segundo, de modelar as propriedades usando a definição cadastral da parcela; terceiro, de utilizar um sistema único para identificar as diferentes unidades de parcelas territoriais (lotes, imóveis, gleba).

A consequência da Lei de cadastro nacional seria a maior transparência nos registros públicos territoriais e a possível redução da corrupção, abusos, erros de registro, etc. (PHILIPS, 2007). Diante da transparência que gera e de suas contribuições para o desenvolvimento da democracia, a idéia de gestão territorial vinculada a esse novo cadastro pode ser perfeitamente compreendida como uma gestão democrática do território. Conforme foi visto anteriormente, no contexto urbano, o Estatuto da Cidade possui uma diretriz que diz respeito à gestão democrática no âmbito da política urbana. Essa diretriz do Estatuto da Cidade diz que a gestão democrática se dá: “(...) *por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*” (BRASIL, 2001, p.01).

Ao escopo dessa tese interessa investigar apenas a relação entre o cadastro técnico multifinalitário e a participação popular. O planejamento de um processo participativo demanda de quem o organiza a preparação das informações que servirão de base para a condução das reuniões participativas. Creighton (2005) comenta que antes de participar qualquer indivíduo precisa de informações. De posse das informações participa com consciência de como as decisões podem vir a afetar seus interesses. Cabe ao mediador, ou ao grupo de mediadores, fornecerem informações. Se possível elas devem ser abrangentes e sem vícios, ou seja, devem ser produzidas de maneira que os participantes possam confiar em sua idoneidade. Essa cautela se deve à constatação de que normalmente as informações com que o público tem contato advêm de grupos, como o dos jornais, com interesses específicos, por exemplo, o de vender jornal. Em uma reunião participativa, não está garantido que a população confie de antemão no mediador. Kvale (1996) comenta acerca dos minutos iniciais de um processo de interação, nos quais, se não houver um esclarecimento sucinto e preciso dos propósitos do evento, corre-se o risco de não se conquistar a confiança do participante.

A base de informações apresentada deve ser confiável e suas limitações expostas. Em Kaner (1998) se verifica como a informação visual facilita a manutenção do histórico do processo de participação. Entretanto, é em Kvale (1996) que se tem a dimensão da relevância da adequação dos formatos da informação aos diversos públicos participantes de um processo onde há relação interpessoal. Nesse autor, está enfocada a devolução dos resultados do processo de

participação a cada tipo de público participante. Isso implica em planejar a reunião tendo em vista a devolução dos resultados do processo. Assim, se conclui que a informação não apenas deve ser idônea, como também adequada a cada um dos públicos participantes.

O cadastro multifinalitário foi conceituado como um sistema de informação territorial orientado à comunidade. O cadastro *técnico* multifinalitário, como um sistema de informação abrangente e complexo, tem o potencial de, no contexto brasileiro, superar anos de falta de transparência na gestão do território. Assim, o cadastro técnico multifinalitário passa a ser um meio lógico de fornecer suporte técnico aos processos participativos no planejamento urbano brasileiro, possibilitando decisões mais bem embasadas. Nesse sentido, o cadastro técnico multifinalitário, cuja uma das finalidades será o de dar suporte à participação popular no planejamento urbano, precisa ser: preciso, completo, confiável, atualizado e acessível ao cidadão comum.

Diante do exposto, se conclui que o mediador, passa agora a ser encarado como um co-participante no processo de participação popular: caso se mude o mediador e seu suporte técnico, é admissível supor que se modifique a orientação do processo participativo e, assim, seu resultado.

3. Metodologia

3.1. Pressupostos Teóricos do Método

Definir qual é o método que melhor corresponde à investigação de determinado problema não é tarefa das mais simples. Com efeito, definir ou escolher método faz parte da investigação metodológica, como pode ser verificado em dicionários da língua portuguesa¹², das ciências sociais, sociologia e psicologia¹³, e filosofia¹⁴. Isso quer dizer que o método precisa se adequar à natureza do problema que está sendo investigado, bem como à visão de mundo e à epistemologia que são assumidas em um trabalho (KVALE, 1996; MARTINEZ, 1999; MORIN 1982, 1984, 1996). Como já foi visto, são assumidas neste trabalho a visão de mundo pós-iluminista e a epistemologia da complexidade.

Essas características demandam em primeiro lugar um exame da natureza do método utilizado em uma investigação científica. Em segundo lugar, uma comparação das principais abordagens metodológicas de participação popular no planejamento urbano após o advento da visão de mundo pós-iluminista. Em terceiro lugar, escolha de um método *qualitativo base* para

¹² De acordo com Ferreira (1986), no sentido filosófico, metodologia é “estudo dos métodos” (p. 1128). De acordo com Michaelis (1998), no sentido filosófico, metodologia é “parte da Lógica que se ocupa dos métodos de raciocínio, em oposição à lógica formal” (p. 1368). De acordo com Houaiss (2001), no sentido lógico, metodologia é “ramo da lógica que se ocupa dos métodos das diferentes ciências”. E ainda: “parte de uma ciência que estuda os métodos aos quais ela própria recorre” (p. 1911).

¹³ De acordo com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) (1987), “metodologia é o estudo sistemático e lógico dos princípios que dirigem a pesquisa científica. *Não deve ser confundida com (...) procedimentos de pesquisa (métodos gerais de pesquisa) e técnicas (operações específicas de descobertas de fatos ou de manipulação) na medida em que os metodologistas estimam o valor de procedimentos e técnicas pela sua capacidade de fornecer certos conhecimentos*” (p. 754, grifo deste pesquisador). De acordo com Boudon e Bourricaud (1993), a noção de metodologia, “contrariamente a uma confusão corrente, designa, não as *técnicas* da investigação empírica e da análise de dados, mas a atividade *crítica* que se aplica aos diversos produtos da pesquisa” (p. 336). De acordo com Warren (1956), metodologia refere-se à “investigação sistemática e formulação de métodos que devem usar-se na investigação científica”. (“Pode considerar-se como uma pauta da lógica ou uma versão técnica desta.”) (p. 226).

¹⁴ De acordo com o filósofo italiano Nicola Abbagnano (2000), o termo ‘metodologia’ pode designar “quatro coisas diferentes: primeira, lógica ou parte da lógica que estuda os métodos; segunda, lógica transcendental aplicada; terceira, *conjunto de procedimentos metódicos de uma ou mais ciências*; quarta, *a análise filosófica de tais procedimentos*” (p. 669, grifo deste pesquisador). De acordo com o filósofo alemão Hoffmeister (1955), “*método (...) implica (...) o diálogo (como no método socrático)*” (p. 405, meu grifo). De acordo com o filósofo espanhol José Ferrater Mora (1986), “uma das questões mais gerais, e também mais frequentemente debatidas, com respeito ao método, é a “relação” que cabe estabelecer entre o método e a realidade que se trata de conhecer. É freqüente estimar que o *tipo de realidade que se aspira a conhecer determina a estrutura do método a seguir*, e que seria um erro instituir e aplicar um método inadequado”.(p. 2217, deste pesquisador). Ferrater-Mora afirma ainda que: “... *as questões relativas ao método tocam, não somente em problemas lógicos, mas também epistemológicos e até metafísicos*” (p. 2217, grifo deste pesquisador).

construção do método de participação popular a ser aplicado na etapa de Leitura da Realidade - comunitária do plano diretor de São José-SC. Em quarto lugar, e finalmente, a apresentação dos estágios do método de entrevista de pesquisa qualitativa. Este método contém modificações com a finalidade de adequá-lo à aplicação da etapa de Leitura da Realidade que são detalhadas na apresentação do Método da Leitura da Realidade (quinto capítulo).

3.2. *Definição da Natureza do Método*

O artigo “*Criterios para la Superación del Debate Metodológico Cuntitativo/Cualitativo*”, de Martinez (1999), apresenta um arrazoado sobre qual situação de pesquisa implica em um método qualitativo e qual em um método quantitativo. Para tanto, o autor apresenta uma distinção semântica entre os termos *qualitativo* e *quantitativo*, bem como a natureza ontológica de duas possíveis realidades de mundo associadas a eles: uma sistêmica e outra linear. Após vincular a idéia de qualidade ao mundo sistêmico e quantidade ao mundo linear propõe sete critérios para que se escolha entre o método qualitativo ou quantitativo em função da natureza do fenômeno pesquisado. Os critérios que propõe são os seguintes: magnitude ou natureza do fenômeno, média ou estrutura dinâmica, extensão nomotética ou compreensão idiográfica, determinação de leis ou compreensão de fenômenos humanos, adequação do modelo teórico com relação à estrutura da realidade, nível de generalização e interação entre qualitativo e quantitativo. Esses critérios serão abordados no decorrer do texto.

Inicialmente se verifica a necessidade de vincular a visão de mundo pós-iluminista presente na orientação teórica de fundo político do planejamento urbano a uma das duas ontologias. Isso permitirá definir a natureza geral do método a ser empregado.

A realidade descrita no planejamento urbano de fundo político e a visão de mundo pós-iluminista que contém caracteriza a atividade de planejar enquanto um fenômeno complexo e incerto. Essa caracterização é compatível com a descrição feita por Martinez (1999) de um mundo não linear, que se contrapõe à possibilidade de reduzir os seres e os processos sociais a uma dimensão extensa, e, portanto, quantitativa. Apesar de reconhecer que há realidades passíveis de reduzir-se em essência à sua extensão, podendo ser mensuráveis em sua magnitude, quantidade e espaço, fica claro que, em hipótese alguma, a realidade pós-iluminista é extensa. Percebe-se que os elementos heterogêneos que a compõem não admitem ser abordados em separado de seu contexto, justamente por serem de natureza variada e constituírem esta realidade como um todo. Isto se dá através de uma rede de relacionamentos, onde cada elemento só ganha

sentido em função dos demais, em um dado momento e local. Significa, em resumo, que a postura epistemológica a ser adotada é a de apropriar-se da natureza do fenômeno complexo, compreendido no cerne de um contexto humano, bem como visa apreender sua rede de relações imprevisíveis.

Segundo Martinez (1999) a idéia de elementos heterogêneos constituintes do sistema e a existência de uma rede de relacionamentos, ou dinâmica do sistema, são dois aspectos intrinsecamente relacionados com a noção de qualidade. Para esse autor, a palavra *qualidade* deriva do termo *qualis* (o quê, qual), significando a busca da natureza de um ser, que encontra seu sentido no conjunto de suas qualidades. E, em suas palavras, a pesquisa qualitativa:

“(...) trata do estudo de um todo integrado que forma ou constitui uma unidade de análise e que faz que algo seja o que é: uma pessoa, uma entidade étnica, social, empresarial, um produto determinado, entre outros. Dessa maneira, a investigação qualitativa trata de identificar a natureza profunda de realidades, seu sistema de relações, sua estrutura dinâmica, aquela que dá razão plena de seus comportamentos e manifestações” (MARTINEZ, 1999, p.81).

Em contrapartida, entende-se que os modelos matemáticos da pesquisa quantitativa estão aptos a lidar com elementos homogêneos, dada sua natureza extensa. Desse modo, o modelo matemático, ao trabalhar de acordo com regras preestabelecidas, inflexíveis, e em sua essência com a propriedade analítico-aditiva, não está direcionado a lidar com questões em que o nível de organização e complexidade se manifesta na forma de processos com sucessões temporais imprevisíveis, ou, resumidamente, com questões em que o fenômeno seja compreendido como sistêmico. Afinal, não se está lidando com uma matéria fixa com elementos homogêneos, tomados isoladamente, para medi-los de acordo com suas quantidades (princípio aditivo). Nesse contexto seria um erro isolar elementos e só então partir para relacioná-los, já que, primeiro, não se está buscando a média ou variância de uma ou mais variáveis em um grupo de sujeitos, segundo, não se deseja a correlação entre elementos. É conveniente, portanto, que uma metodologia estrutural-sistêmica seja empregada quando o essencial é a relação e não a quantidade de algum fenômeno. Decorre dessa discussão a primeira sugestão de metodologia para o presente trabalho, a de que ela seja *qualitativa*.

Definida a natureza geral do método a ser empregado, o próximo passo envolve uma revisão dos critérios. O objetivo dessa revisão será verificar quais são as condições que o método

qualitativo deve atender para ser, de fato, qualitativo. Também se ressalta que essas condições dizem respeito à forma de apropriação da realidade descrita em certa visão de mundo. Assim, se está diante de uma questão epistemológica. Nesse caso, se propõe avaliar os critérios relacionando-os a duas epistemologias: a epistemologia da complexidade e a epistemologia do mecanicismo. Por sua vez, essas serão apresentadas em relação às visões de mundo iluminista ou pós-iluminista.

O Iluminismo se apóia em uma epistemologia mecanicista calcada na matemática e no positivismo (KVALE, 1996; POPPER, 1971). Os critérios que a epistemologia mecanicista utiliza para compreender os fenômenos são: extensão (magnitude, quantidade e espaço que ocupa); generalização das variações e médias de variáveis em um universo de muitos elementos; dimensão nomotética; busca por leis universais; uso de modelos analítico-aditivos; além da intenção de generalizar seus resultados (KVALE, 1996; MARTINEZ, 1999). Esses critérios sugerem a utilização de métodos quantitativos. Já o pós-iluminismo estaria mais adequadamente vinculado a uma epistemologia da complexidade (MARTINEZ, 1999; MORIN, 1982, 1996). Os critérios que a epistemologia da complexidade utiliza para compreender os fenômenos são: compreensão da natureza do fenômeno; estrutura dinâmica; dimensão idiográfica; foco em fenômenos humanos (valores, interesses, sentimentos, etc.); busca de um modelo teórico adequado ao fenômeno complexo investigado e compreensão profunda do fenômeno em anteposição à generalização.

Ressalta-se que Martinez (1999) não se limita a uma distinção simplista e dicotômica. Não nega a possibilidade de integração entre métodos qualitativos e quantitativos. Ao contrário, reconhece na lógica dialética a possibilidade de tratar da associação dos métodos e propõe o conceito de triangulação para fazê-lo.

A idéia de triangulação consiste na possibilidade de tratar os fenômenos segundo diversos pontos de vista, o que pode ser feito através da triangulação de métodos e técnicas, de investigadores, de teorias, etc. Essa distinção interessa por não limitar as possibilidades de utilização de métodos, desde que se mantenha uma vinculação ontológico-epistemológica adequada à capacidade do método de tratar determinado fenômeno sob sua investigação. Assim, uma determinada pesquisa pode estudar um fenômeno que prioritariamente envolva métodos qualitativos, mas não exclusivamente. Nesse caso a pesquisa em curso está firmemente ancorada em uma ontologia e epistemologia que a definem como qualitativa, mas não se pretende excluir, de antemão, a possibilidade de uso de métodos quantitativos, desde que não descaracterizem a

natureza do fenômeno complexo em questão. Dessa forma, a metodologia indica que o método a ser aplicado deve ser prioritariamente qualitativo.

Ressalta-se ainda que a análise acerca dos critérios do método qualitativo permite definir quais desses devem receber maior atenção em função das especificidades da pesquisa que se propõe. Assim, nesta tese, se tratará de particularidades do planejamento urbano com orientação teórica de fundo político em relação com os critérios de pesquisa qualitativa que serão considerados como mais relevantes.

A natureza do planejamento urbano de orientação teórica de fundo político se relaciona a uma *realidade* localmente construída. Isso implica em dizer que uma diretriz do método é sua particularidade de contexto, uma vez que a construção do sentido do fenômeno investigado é local, particular de cada cultura, em um dado contexto histórico, mediada segundo valores grupais e pessoais. O método possui uma abrangência restrita, seja em razão de sua dimensão idiográfica de se referir a uma particularidade de contexto, seja por não perseguir necessariamente uma generalização.

A idéia de extensão é inversamente proporcional à de idiografia. Quando o objetivo de uma pesquisa consiste em estudar um fenômeno cuja estrutura é relativamente complexa, visando sua compreensão profunda, este é de pouca extensão, portanto, *idiográfico*. Quando o objetivo de uma pesquisa consiste em estudar um fenômeno cuja estrutura é relativamente simples, e se objetivam dados mais universais, este é de muita extensão, portanto, *nomotético*. Contudo, a distinção entre o nomotético e o idiográfico pode induzir a crença de que a generalização só pode ser associada à extensão. É compreensível que, no contexto das ciências deterministas, de base iluminista, a busca por leis universalmente aplicáveis tenha se traduzido na necessidade de previsão dos fenômenos e da generalização dessas leis, exatamente por pautar-se na idéia de verdade absoluta. Essa noção positivista há tempos vem sendo substituída pela busca das verdades locais, correspondendo à passagem de um ponto de vista iluminista para um pós-iluminista. A própria idéia de ordem já não subsiste sem a de desordem (MORIN, 1982). Assim, as contradições internas e soluções particulares, vistas como desordem, resolvem-se como ordem. Ou como essências, o que resulta na precisa definição de Martinez (1999) do estudo *em caso*: a possibilidade da generalização ser resultado da captura de uma estrutura essencial ou padrão estrutural em poucos ou em apenas um caso.

Kvale (1996) apresenta a generalização como sendo uma atitude natural do ser humano, onde a experiência com uma situação ou pessoa serve para antecipar o que pode acontecer em

outra situação similar ou com pessoa similar. Continua seu argumento dizendo que generalizações importantes foram feitas por meio de estudos profundos em poucos casos, como os estudos feitos por Piaget e Freud, o que resulta na possibilidade da pesquisa idiográfica chegar a generalizações. Kvale (1996) e Martinez (1999) ressaltam que a agudeza de espírito do pesquisador é o mais importante para chegar à generalização. Isso resolve, em parte, a dificuldade de lidar com grupos grandes de forma aprofundada.

O debate que foi elaborado levou a definir a *natureza* do método, bem como certas características a serem privilegiadas em seu desenvolvimento. No entanto, ainda não há subsídios para definir qual é o método qualitativo a ser empregado. Para tanto, o próximo passo proposto é o de pesquisar quais são as abordagens metodológicas de planejamento urbano que surgem após o advento da visão de mundo pós-iluminista, e como elas definem a participação popular no planejamento urbano.

3.3. As Principais Abordagens Metodológicas de Participação Popular no Planejamento Urbano após o Advento da Visão de Mundo Pós-iluminista.

Nesse estágio da construção dos pressupostos metodológicos se propõe estudar as alternativas metodológicas empregadas nas teorias do planejamento urbano orientadas por um paradigma pós-iluminista. Com esse procedimento se pretende chegar a grupos metodológicos checando-os à luz da construção ontológico-epistemológica feita neste trabalho. O objetivo é definir quais devem ser os conceitos diretivos de participação popular e de método participativo a serem seguidos. Assim, se propõe uma categorização de grupos com base no entendimento que trazem de participação popular.

O primeiro grupo, de *transição-formação*, admite a necessidade de participação, mas o processo de decisão cabe a técnicos. Três representantes são Davidoff (1996), Rittel (1972), Rittel e Webber (2004). Os dois últimos tratam do aspecto teórico da questão. Já Davidoff (1996) elabora a noção do chamado *Advocacy Planning*, ou, aos técnicos caberia o papel de representar o ponto de vista dos vários grupos em um processo de decisão, bem como decidir sobre os objetivos do planejamento urbano. Portanto, baseado em seu conhecimento de certas variáveis, o técnico decidiria, generalizando-as para cada situação. Reduzindo, desse modo, uma realidade dinâmica ao seu conhecimento sobre o comportamento das variáveis.

O segundo grupo é aqui chamado de *performático*¹⁵. Pode ser identificado principalmente através da modalidade de planejamento urbano conhecida por 'planejamento estratégico participativo', que está em voga desde 1980. Sua principal característica foi a de incorporar ao planejamento urbano técnicas oriundas do planejamento estratégico da iniciativa privada (BRYSON e ROERING, 2004). O discurso performático se baseia em um conjunto de premissas de eficiência, eficácia e resultado. Esse discurso tem uma estrutura altamente baseada na maximização de ganhos segundo critérios utilitários que muitas vezes se orientam somente pelo custo. Isso leva à noção de mensuração de variáveis segundo modelos de propriedade analítico-aditivo.

O terceiro grupo seria o do *planejamento comunicativo*, embasado na teoria da ação comunicativa de Habermas (HEALEY, 1996). Esse grupo tem uma visão particular de como se chega aos valores coletivos: a construção de consenso. Taylor (1999) esclarece que tal abordagem seria uma derivação do planejamento racional, já que se baseia em uma decisão orientada por critérios *racionais*.

O último grupo vê a participação popular em sua essência como uma *construção coletiva de valores*, isto é, como política. Aqui vale fazer uma diferenciação conceitual entre esse grupo e os demais. Todos lidam com uma decisão coletiva que precisa ser mediada politicamente, mas os outros grupos nem sempre reconhecem que durante esse processo se está enfrentando uma possível desigualdade de poder dos grupos participantes (ARNSTEIN, 1969; FORESTER, 1989); ou concebem o planejamento urbano prioritariamente como uma questão de autonomia individual e social (SOUZA, 2003); ou ainda, vêem a realidade do planejamento como uma construção cotidiana de valores diversos (SCHÖNEWARD, 2002). Assim, o grupo em questão está conceitualmente mais alinhado com a essência da visão de mundo pós-iluminista e sua manifestação no planejamento urbano político, fato que se deve ao reconhecer a participação popular como um processo político.

A existência de um grupo metodológico mais político no interior de uma visão de mundo pós-iluminista tem duas implicações básicas. A primeira refere-se a um processo de retroalimentação da análise ontológico-epistemológica e metodológica feita até então, em que a orientação marcadamente política confirma de forma mais veemente o uso da epistemologia da complexidade e, assim, retroage sobre a discussão metodológica inicial, o que reafirma o uso de métodos qualitativos com ênfase na participação.

¹⁵ Termo tomado de Lyotard (1987) para descrever um dos discursos vigentes na pós-modernidade.

A segunda implicação permite chegar a uma definição de participação popular no contexto do planejamento urbano de orientação política. Aqui se propõe caracterizá-la assim: a participação popular no planejamento urbano *deve ser* um processo político de construção de conhecimento crítico sobre as realidades do assentamento humano, de pactos e *empoderamento* dos grupos com menor voz no assentamento, refletindo-se na escolha, não apenas dos meios, mas prioritariamente dos fins da política e prática urbana. Portanto, é uma construção política de valores feita a partir do conhecimento cotidiano de certa população sobre suas diversas realidades, visando ampliar seu entendimento e capacidade de negociação e poder decisório de fato no desenvolvimento do assentamento humano.

Os pressupostos metodológicos elaborados orientam à elaboração de um método que deve ser prioritariamente qualitativo e participativo, sem esquecer que só será ‘qualitativo’ se atender aos critérios qualitativos (Martinez, 1999), e que só será ‘participativo’ se compactuar com o planejamento urbano político, bem como com a definição de participação popular elaborada acima. Resumidamente, precisa atender aos pressupostos metodológicos preservando sua relação de origem com a visão de mundo pós-iluminista, com a ontologia não linear e inter-relacional, e com a epistemologia da complexidade.

3.4. A Escolha do Método Qualitativo Base para Construção do Método de Participação Popular a Ser Aplicado na Etapa de Leitura da Realidade Comunitária do Plano Diretor de São José-SC.

O método qualitativo escolhido foi o da entrevista de pesquisa qualitativa (KVALE, 1996), adaptado aos propósitos dessa pesquisa, denominado, aqui, de conversa semi-estruturada. O ponto determinante para a escolha desse método foi sua fundamentação filosófica pós-iluminista bastante sólida. Além disso, ele permite que se compreendam temas e assuntos a partir do ponto de vista das pessoas no contexto de seu mundo vivido. Assim, esse método atende aos pressupostos metodológicos, inclusive à questão ontológica.

A entrevista de pesquisa qualitativa de Kvale (1996) está fundada no entendimento de que uma entrevista é uma forma de conversa. Por sua vez, a conversa é um meio capaz de obter conhecimento estruturado. Já como pesquisa qualitativa a entrevista se torna uma conversa que possui uma estrutura e proposta, temas representativos de qualquer método científico.

No contexto da entrevista de pesquisa qualitativa a conversa é ao mesmo tempo cotidiana e profissional (possui estrutura e proposta). Assim, é semi-estruturada, ou seja, capaz de adaptar-se às situações inesperadas da relação interpessoal e de conduzir um processo investigativo. Essa característica permite-lhe incorporar temas abordados em determinadas correntes filosóficas, tais como experiência, significado, mundo vivido, conversa, diálogo, narrativa, linguagem, etc. Esses temas são os mesmos encontrados na construção social da realidade pós-moderna, na interpretação hermenêutica dos sentidos do texto, na descrição fenomenológica da consciência e na situação dialética da atividade humana em seus contextos sociais e históricos (KVALE, 1996). Assim, para facilitar a compreensão dos procedimentos da entrevista qualitativa semi-estruturada enquanto método torna-se relevante entender o papel que desempenham essas tendências filosóficas apontadas acima.

Quatro são os eixos de pensamento a serem analisados: a pós-modernidade, a hermenêutica, a fenomenologia e a dialética. A pós-modernidade prima pela desconstrução do discurso filosófico ocidental, ou por revelar a decadência dos grandes ideais desta cultura e propor o desenvolvimento de áreas antes consideradas marginais (SANTOS, 2000). Há uma mudança de foco para o contexto local, para a construção social e lingüística da realidade, onde o conhecimento é validado na prática, conseqüentemente o valor de um trabalho passa a ser legitimado pragmaticamente (KVALE, 1996). Quando Kvale (1996) apresenta a entrevista qualitativa semi-estruturada como uma produção de relações interpessoais construídas num dado local e contexto, objetivando a produção de conhecimento, está dizendo que ela enfatiza a construção social da realidade, a inter-relação que existe no ato da entrevista, o cuidado com a linguagem, bem como as interações entre o discurso falado e o escrito. Logo, a própria concepção do que vem a ser conhecimento produzido por uma entrevista passa a ter como quadro de referência o que se entende como características da construção do conhecimento na pós-modernidade: a conversa, a narrativa, a lingüística, o contexto e as inter-relações (KVALE, 1996)¹⁶. A afinidade entre essa tendência filosófica e a descrição de mundo pós-iluminista reforça a escolha do método, validando sua origem ontológica comum. Além disso, enriquece o entendimento sobre a natureza da construção do conhecimento que se busca ao efetuar um processo participativo.

16 Sucintamente, a noção de que a entrevista é uma conversa profissional e de vida cotidiana, que dá acesso a um conhecimento do sentido do mundo vivido, baseia-se na passagem da crença em um conhecimento formal, que corresponde a uma visão de realidade objetiva, para a visão de construção do sentido de vida. A narrativa é, nesse sentido, a forma que o indivíduo tem de exprimir suas experiências de vida. Assim, é por meio da linguagem que a narrativa ocorre e, portanto, a entrevista, produzindo o conhecimento. Ressalta-se que a linguagem é, também, além de meio de entrevistar, o objeto textual de interpretação.

O segundo eixo de sustentação teórica da entrevista de pesquisa qualitativa é a hermenêutica. Já que a entrevista acaba por ser uma conversa sobre o sentido da vida humana, que é transformado em texto (KVALE, 1996), torna-se de suma importância recorrer a uma teoria da interpretação de textos, a hermenêutica. Contudo, se Kvale utiliza a hermenêutica para interpretar os textos produzidos na entrevista, isso se deve a uma compreensão ampla do sentido da hermenêutica, onde esta se torna o estudo da interpretação de textos, discurso e ação, com o fim de obter um entendimento sólido e comum de seu sentido. Kvale alerta quanto ao uso do método hermenêutico (círculo hermenêutico e seus cânones)¹⁷ nos textos resultantes da entrevista. Três são as distinções entre texto literário e texto produzido através de entrevistas.

A primeira refere-se ao texto literário como pronto e o da entrevista, diante de seu contexto interpessoal, como uma co-criação entre entrevistador e entrevistado, devendo sua interpretação ser negociada entre ambos. A segunda, por sua vez, aborda o texto literário como terminado e, assim, fora de seu contexto de criação. Por outro lado, o texto transcrito de uma entrevista é incompleto, deficiente diante do contexto da entrevista, rico de gestos e significações, que, na medida do possível, devem ser levados em conta durante o processo de interpretação. Por fim, o texto literário é produzido com a intenção de ser lido, e, desta forma, é articulado e condensado. Em contrapartida, o texto transcrito é vago, repetitivo, o que pode dar a falsa idéia de se estar diante de uma falha na comunicação, quando na realidade pode ser a expressão de momentos de intensidade psicológica (KVALE, 1996).

A questão da interpretação hermenêutica se adapta ao contexto de participação popular de forma muito significativa. O indivíduo e o grupo tem a possibilidade reconhecida de exercitar seu conhecimento, interpretando-o coletivamente no contexto onde é gerado. Isso permite que o processo participativo seja um processo de ganho de consciência dos envolvidos sobre sua realidade, reforçando o papel social do planejamento urbano político. Outro aspecto refere-se ao curso das reuniões, onde se pode explorar o conhecimento ao ponto de se estabelecer uma saturação da interpretação, o que facilitará a construção coletiva do entendimento das questões colocadas, eliminando possíveis mal-entendidos em processamentos futuros. De certa forma é possível minimizar o esforço de tratamento de dados.

A fenomenologia é o terceiro eixo proposto de sustentação filosófica da entrevista de pesquisa qualitativa. Merleau-Ponty (1999) esclarece que a fenomenologia busca a essência, a

¹⁷ Kvale apresenta o círculo hermenêutico, como sendo a leitura do todo de um texto relacionado às partes e vice-versa, onde um influencia o sentido do outro. Este atinge seu objetivo quando há “boa Gestalt” por parte do pesquisador, o que implica em chegar a uma coerência única de sentido, livre de contradições (Kvale, 1996).

definição de essências, que são anteriores à reflexão, e, portanto, é através da descrição da experiência ingênua de cada um sobre o mundo que se atinge essa essência. Ou ainda, tudo que se sabe, sabe-se através de experiências com o mundo, que são anteriores a qualquer explicação, a própria ciência seria apenas expressão secundária do fenômeno.

Assim, quando Kvale (1996) coloca como objetivo da entrevista a experiência, os significados da experiência dos entrevistados, do sentido que estes percebem do seu mundo, a proximidade com a busca fenomenológica fica evidente. Aprofunda a relação entre ambas ao concordar com Giorgi (1975) que a fenomenologia não apenas se interessa por elucidar o que surge à consciência, mas como surge à consciência. Isso em termos de entrevista de pesquisa qualitativa significa que a entrevista pode atingir um nível pré-reflexivo, onde o conhecimento trazido pode ser de extrema valia ao entrevistado, que não o perceberia de outra forma, bem como, para a construção social do mundo vivido por este.

No que tange ao processo participativo a fenomenologia traz uma orientação acerca da postura do condutor das reuniões (Moderador). Durante a fase de construção do entendimento da população sobre suas muitas realidades o Moderador deve intervir ao mínimo para evitar guiar as relações de entendimento coletivo. A experiência anterior de cada um é fundamental para construção coletiva. Há uma indicação de que a classificação das questões levantadas deva seguir o princípio da semi-estruturação. Significa dizer que a pré-classificação de temas é essencial, mas não pode se tornar um limitador dos pontos de vista durante a categorização. Afinal quem deve determinar a dinâmica do processo é o público participante.

A conquista da autonomia e a aprendizagem por parte dos setores engajados no processo de construção coletiva do espaço faz parte dos objetivos da participação segundo as concepções do grupo metodológico mais alinhado com a visão de mundo pós-iluminista.

Como eixo filosófico da entrevista de pesquisa qualitativa resta ainda apresentar a dialética. A entrevista qualitativa é cheia de nuances e de possibilidades, fazendo com que Kvale (1996) a considere multifacetada, nesse sentido é provável que muitos aspectos possam parecer contraditórios, o que para uma visão mais unilateral do mundo pode ser visto como dado pouco confiável e passível de ser excluído (KVALE, 1996). A dialética apresenta a possibilidade de que o mundo social seja constituído continuamente através da relação entre opostos, é possível compreender que, as aparentes declarações contraditórias em um discurso de um sujeito sobre seu mundo vivido constituam a realidade por este vivida, que é contraditória (KVALE, 1996). Por um lado, a noção de dialética auxilia na compreensão da “boa *Gestalt*” na hermenêutica, quando da interpretação de uma entrevista. Já que a “boa *Gestalt*” é alcançada quando há

unidade no sentido das partes com o todo, formando uma coerência, livre de contradições (KVALE, 1996). Por outro lado, a “boa *Gestalt*” admite também que tais contradições, incluídas no contexto vivido do entrevistado, apareçam em seu discurso e, portanto, devam ser encaradas como verdadeiras. Com efeito, um critério de verdade baseado em ausência de contradição em um mundo social contraditório é incoerente (KVALE, 1996).

Ao término desse arrazoado parece legítimo afirmar que a estrutura filosófica e a primazia da relação interpessoal como eixo conceitual da entrevista de pesquisa qualitativa permite adaptá-la a realidade mais abrangente da participação popular no planejamento urbano político.

3.4.1. Estágios do método de entrevista de pesquisa qualitativa

O método de pesquisa qualitativa de Kvale (1996) consiste nos seguintes estágios: tematização; projeto dos sete estágios de investigação antes do início da entrevista; a entrevista; a transcrição do material de entrevista; a análise do material de entrevista; verificação de confiabilidade e validade; o relatório final. Os estágios podem ser subdivididos em dimensões.

Passa-se a uma breve descrição de cada estágio e suas principais dimensões. O estágio de *tematização* consiste em uma análise teórica do tema de certa investigação e pretende esclarecê-lo conceitualmente. Possui duas dimensões. A primeira é denominada de conteúdo. Nela se estrutura a base conceitual do fenômeno pesquisado. A segunda chama-se proposta e visa esclarecer os objetivos da pesquisa.

Já o *projeto* dos sete estágios de investigação considera todos os estágios por vir e busca criar um encadeamento consistente entre cada um desses, com o fim de atender à tematização. Possui cinco dimensões. (1) A temporal: envolve manter o panorama geral da pesquisa em vista, identificar a interdependência entre etapas, estar sempre focado em como será o fim do processo, checar a interferência de cada estágio posterior no estágio atual, aprender com o fenômeno durante o processo. (2) A de escolha entre tipos de entrevista. (3) A da quantidade de sujeitos a serem entrevistados. (4) A dos recursos disponíveis: dimensionar o processo em função do tempo e dinheiro disponível, definir o quanto qualitativo ou quantitativo será o processo, definir o nível requerido de perícia do entrevistador. (5) A de quando não usar a entrevista.

A *entrevista* é o momento máximo de produção de conhecimento através da relação interpessoal, onde a *ação* acontece em tempo real. Esse estágio tem varias dimensões e nuances,

como, por exemplo, ao se definir a seqüência de questões deve-se estar atento às dimensões *temáticas* (oriundas da etapa de tematização) e da *dinâmica* inter-relacional durante a entrevista.

Ao fim de uma entrevista já é possível iniciar sua *transcrição*, cuja função é preparar o estágio de análise. Nela se faz a passagem do discurso falado para a linguagem escrita: o texto. Suas dimensões são: a da escolha do tipo de registro, sua confiabilidade e validade, e a da escolha entre tipos de transcrição.

Diretamente vinculada ao tipo de material produzido na transcrição está a *análise*. Assim, a análise envolve a escolha de processos específicos em função das propostas da pesquisa e da transcrição. Sua variação mais significativa é a da escolha do método de análise de significado (condensação de significado, categorização, narrativa, interpretação e misto). Há ainda, as questões de análise e controle da análise.

A *verificação* se exprime pela resignificação da generalização, da validade e da confiança no contexto das filosofias que suportam o método. A confiança torna-se uma postura ética e transparente que acontece não apenas no final da pesquisa, mas durante todos os seus estágios. A validade passa a ser legitimada em função das premissas da pesquisa e de seu contexto (MISHLER, 1986; KVALE, 1989, 1996).

O último estágio, o *relatório final*, tem como objetivo adequar a forma de apresentar os resultados encontrados e sua discussão à linguagem dos vários públicos que estão envolvidos na pesquisa.

A descrição do método de entrevista de pesquisa qualitativa de Kvale (1996) permite validar duas das colocações feitas nos pressupostos teóricos do método.

A primeira refere-se à capacidade do método de atender aos seus pressupostos. A estrutura flexível e sistemática do método faz jus às filosofias que o fundamentam.

A segunda consiste na observação de que os estágios desse método não podem ser aplicados diretamente no processo de participação popular no contexto do município de São José. Com efeito, dimensões de vários estágios não são aplicáveis ao processo de participação popular neste contexto. Para exemplificar a inviabilidade de se aplicar o método diretamente no contexto dessa pesquisa se propõe um cenário: o Termo de Referência-04 fixava um tempo de seis meses para elaboração da Etapa de Leitura da Realidade, o público alvo era variado, numeroso, e sem histórico de participação. Considerando-se este cenário, a entrevista de pesquisa qualitativa, em sua íntegra, não teria condições de ser bem sucedida.

Em vista disso, serão utilizados alguns estágios (bem como algumas dimensões desses estágios) do método de Kvale (1996) adaptados ao contexto desta pesquisa: a tematização; o

projeto (principalmente); a transcrição reinterpretada enquanto categorização de significado; a análise enquanto condensação de significados; a verificação enquanto confiabilidade, validação e generalização; e o relatório final. Já o estágio de entrevista será substituído por técnicas adequadas à escala da participação popular.

4. O Contexto da Pesquisa

4.1. *Panorama Geral do Projeto de Elaboração do Plano Diretor Participativo e do Processo de Participação Popular Previsto*

O método de participação popular desenvolvido para a elaboração do Plano Diretor Participativo do município de São José-SC foi resultado de uma iniciativa da Prefeitura Municipal de São José e da equipe da Universidade Federal de Santa Catarina. Essa última foi coordenada pelo Grupo de Trabalho em Cadastro Técnico Multifinalitário (GT Cadastro) da Universidade Federal de Santa Catarina. Ao Núcleo de Estudos de Serviço Social e Organização Popular (NESSOP) da mesma Universidade coube o delineamento da estrutura do método participativo com o suporte da equipe do GT Cadastro.

Naquela ocasião, o Município de São José participava do Programa HABITAR BRASIL/BID, um programa concebido e financiado pelo Governo Federal e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em um de seus subprogramas, o de Desenvolvimento Institucional, havia uma ação, na qual se previa a elaboração do Plano Diretor Participativo segundo a orientação do Estatuto da Cidade. Essa ação resultou no termo de referência de número 04. Nele estavam definidas à priori as etapas para elaboração do plano diretor participativo. Assim, ao se delinear a estrutura do método participativo essa organização de etapas teve de ser respeitada, como se verá.

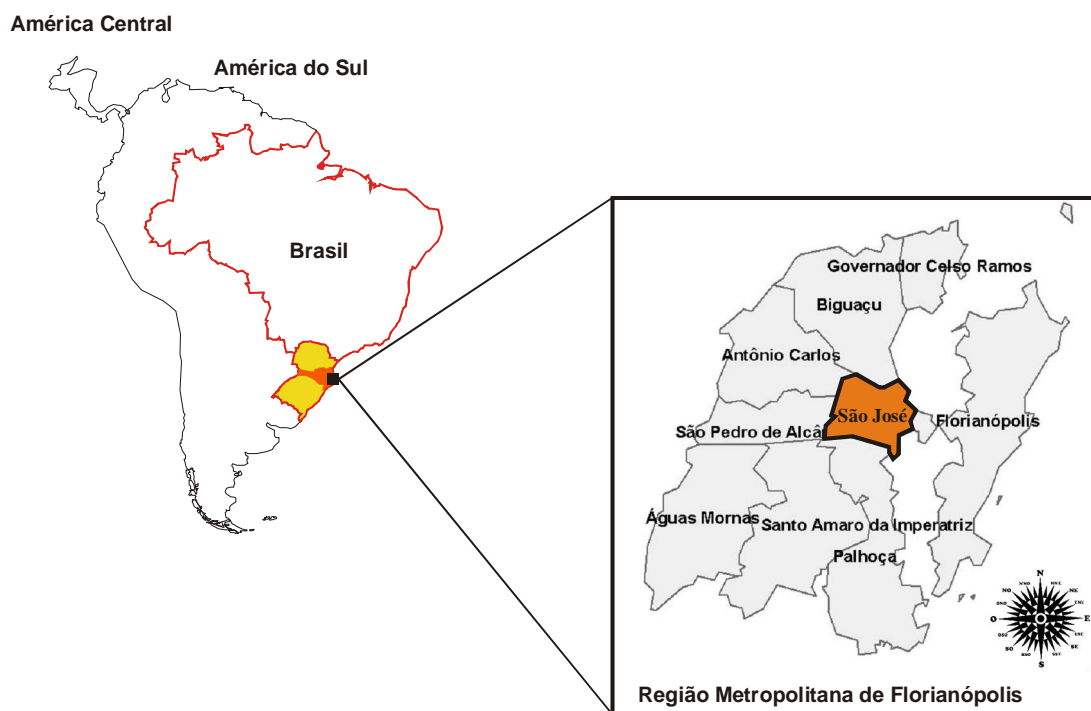
Concomitantemente, a mesma equipe desenvolveu o termo de referência de número 10 do Programa HABITAR BRASIL/BID. Esse versava sobre a elaboração dos códigos de obra, posturas e meio-ambiente, que não são tema desta tese.

Antes de passar aos subcapítulos que tratam especificamente do método proposto para Etapa de Leitura da Realidade faz-se necessário apresentar melhor um panorama geral do projeto de elaboração do plano diretor participativo e do processo de participação popular previsto. Para tanto, se propõe contextualizar o local onde ocorre o processo de elaboração do plano diretor participativo, as equipes envolvidas no processo, a apresentação das etapas previstas para sua execução, as fases programadas para a participação popular. Nessa exposição será enfatizada a participação do grupo técnico de cadastro da Universidade Federal de Santa Catarina no desenvolvimento do plano diretor participativo, especialmente de sua *equipe central*, o grupo responsável pela coordenação de todo o processo.

4.2. O Local: o Município de São José-SC¹⁸

O Município de São José se localiza na macrorregião sul do Brasil, no estado de Santa Catarina, e integra a região metropolitana de Florianópolis, a capital do estado (figura 03). Sua localização é privilegiada, tanto no que diz respeito às rotas de conexão viárias do sul do país, como também em relação à região metropolitana: está no caminho das três capitais dos estados do sul e é o município central da região metropolitana.

Figura 3- Esquema de localização do Município de São José - SC.



Fonte: 1) Esquema da América Latina: Data SIO, NOAA, U.S. NAVY, NGA, GEBCO; Tele Atlas (2009), MapLink/Tele Atlas; Europa Technologies. Consultado em 03/04/2009 em Google Earth. Edição própria. 2) Esquema da Região metropolitana retirado de "Região da Grande Florianópolis" cedido por GT CADASTRO. Base Cartográfica: Carta planimétrica digital 1:2000 (1995-2001). Levantamento aerofotogramétrico: 1:8000 (1995-2001) Aeroimagem S.A (2001). Dados temáticos: imagem Landsat TM+, janeiro de 2002, processamento NDVI, vetorização automática e levantamento de campo – LabFSG-UFSC-2003. UTM-SAD69 – Fuso 22S. Datum vertical: Maregrafo Imbituba (SC). Edição: 1:50.000 LabFSG -2003.

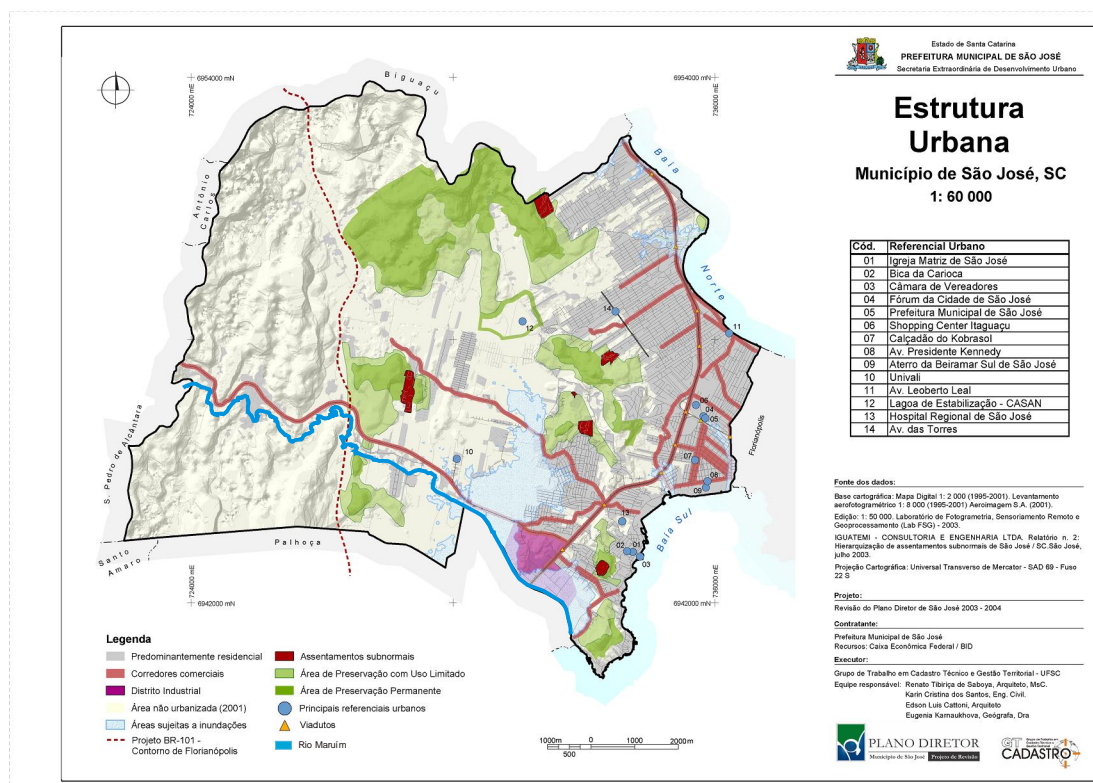
Seu relevo não é incomum à região litorânea continental da região metropolitana de Florianópolis. Possui uma planície costeira junto à orla e conforme se avança em direção ao continente (direção Oeste) iniciam-se as ondulações pertencentes a Serra do Tabuleiro. Nesse

¹⁸ Esta síntese foi produzida a partir dos relatórios técnicos elaborados durante a etapa de Leitura da Realidade. Foram utilizados os volumes Coleta de Dados 01 e 02 e o Relatório contendo a síntese da Leitura da Realidade.

setor está o Morro da Pedra Branca, o ponto mais elevado do município, com 450 metros de altura em relação ao nível do mar.

Os habitantes originais do território eram nômades e há vestígio de sua cultura que datam de 1500 anos atrás. Ainda hoje há sítios arqueológicos remanescentes dessa ocupação. Com a vinda dos açorianos no século XVIII se interrompe o ciclo de ocupação dos povos nômades. Data dessa época o desenvolvimento do motor econômico e de ocupação do território que perdurou até meados do século XIX: a adaptação do território para a agricultura e a comercialização, por via marítima, dos bens produzidos com o distrito sede da capital. Esse modo econômico determinou a forma de ocupação do município que seguiu inicialmente o vale fértil do rio Maruim, ver figura 04. Além disso, houve a pulverização de pequenos povoados agrícolas (arraias) ao longo do território. Ainda no século XIX chegam imigrantes alemães, italianos, espanhóis, franceses e árabes. Em 1856 o povoado ascende à posição de Município.

Figura 4- Estrutura Urbana do Município de São José - SC.



Fonte: GT Cadastro, LabFSG/UFSC

No século XX o modelo econômico e de ocupação do território é substituído paulatinamente por um novo modelo centrado no mercado imobiliário. Isso ocorre também em função da conexão rodoviária criada entre o continente e a ilha de Santa Catarina pela ponte Hercílio Luz em 1926. Com a troca do modelo econômico e de ocupação de território, o antigo centro colonial do Município de São José é praticamente abandonado (ver figura 04, itens 01, 02, 03). Anos mais tarde se cria uma nova centralidade que representa o modelo imobiliário: a construção do empreendimento do *Kobrassol* no bairro de Campinas, no ano de 1977 (ver figura 04, item 07).

O novo modelo associa o parcelamento de grandes glebas de terra oriundas da agricultura com fins de absorver os fluxos migratórios do século XX, especialmente o fluxo da população que não tem condições de se fixar em Florianópolis. Isso faz com que o município de São José se torne uma periferia da capital. Na década de 60 recebe o fluxo de gaúchos, paranaenses e nordestinos e, posteriormente, nos anos 1980, os do planalto serrano do estado de Santa Catarina. Esse processo de *periferização* acaba incentivado pelo plano de desenvolvimento integrado elaborado para a região metropolitana, que data de 1975. Nesse plano, a expansão urbana se daria seguindo a BR-101 e o município de São José abrigará o distrito industrial (ver figura 04), o que se deve, em parte, à proximidade da mão de obra de baixa qualificação alocada no Município de São José e, também, à facilidade logística do Município em relação à BR-101. Na década de 90 começa a haver um crescimento da classe média, assim como a verticalização das edificações e a recuperação dos indicadores socioeconômicos do município.

Em 2000 o município possuía uma população de 173.500 habitantes distribuídos de forma irregular por 114,79 km² (IBGE, 2000). Isso resulta em uma densidade líquida média de 58 habitantes por hectare, o que está longe de representar a disparidade da distribuição da população pelo território: há áreas pulverizadas com picos de mais de 1500 habitantes por hectare e vastas superfícies com até 10 habitantes por hectare, ou mesmo não ocupadas. Seus dados demográficos e socioeconômicos apontam para um município que, estrito senso, está acima dos indicadores nacionais e regionais. Isso não significa que esteja livre dos problemas crônicos em que vivem os municípios brasileiros como a falta de segurança, crescimento acelerado da população urbana, sem a contrapartida da infra-estrutura, poluição dos mananciais de água, ocupação irregular ou ilegal de áreas de preservação, entre outros.

No censo demográfico de 2000 sua taxa de crescimento foi de 3,8 ao ano, proporcionalmente foi o maior crescimento da região metropolitana. Até o ano de 2003 as séries históricas dos dados de crescimento indicavam uma tendência de manutenção do aumento

populacional. Essa alta taxa populacional se somava a uma taxa elevada de atratividade de migrações que vinha se mantendo nos últimos anos. Assim, em relação à região no ano de 2000, seu índice de atração de migração só perdeu para a capital, Florianópolis, que absorveu 13,6 contra os 5,3 do município de São José. Isso ainda pode ser descrito como um resquício do processo histórico de *periferização*.

O crescimento populacional impacta sobre as poucas áreas realmente aptas à ocupação antrópica no Município. Nessa data, as áreas disponíveis eram de aproximadamente 33% da superfície do município de São José. Contudo, essas não se distribuíam de modo uniforme pela superfície do município. A isso se soma que a população residente é 98,7% urbana. O que leva a um impacto extraordinário sobre os sistemas urbanos, especialmente sobre a infra-estrutura urbana, bem como sobre o mercado imobiliário, o sistema social do município e o meio-ambiente.

A urbanização do município foi orientada pelo processo histórico descrito. Como resultado, hoje, o município se encontra cortado por rodovias federais e estaduais, seus morros e áreas ambientalmente frágeis ocupadas por um processo de invasão paulatino que obedece a lógica de valorização imobiliária e segregação sócio-espacial. Esse processo também explica a forma de expansão da malha, que ocorre principalmente via a criação de loteamentos legais, ilegais ou irregulares distantes das áreas limítrofes ao território já ocupado: o perímetro urbano é aproximadamente duas vezes maior que a superfície da área urbana consolidada. Assim, grosso modo, há concentrações de densidade construtiva e habitacional no espaço recortado pelas rodovias e próximas ao mar, de ocupação mais antiga. Ao mesmo tempo no restante da área urbana há uma expansão dispersa ocasionada pelos loteamentos, muitas vezes sem infra-estrutura.

Naquela ocasião a estrutura social do município se compunha por uma série de organizações sociais: entidades comunitárias, instituições de ensino, grupos de idosos, rádios e jornais, secretarias de estado, sindicatos e pelos vereadores do poder legislativo. Apesar dessa estrutura, na data da elaboração do plano diretor participativo, a participação popular não possuía uma tradição, muito menos em um processo de abrangência municipal.

Seu Plano Diretor estava defasado e com toda sorte de alterações desde sua promulgação em 1985. No ano de 2003 o processo de planejamento urbano inicia-se. Nesta data o Ministério das Cidades havia sido recém-criado e não havia uma orientação quanto a métodos ou processos de participação, apesar da obrigatoriedade imposta pelo Estatuto da Cidade para elaboração de Planos Diretores Participativos em municípios com certas características especiais, como ter

mais de 20.000 habitantes. Materiais com maiores orientações só aparecem mais tarde como o guia Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos (ROLNIK E PINHEIRO, 2004), bem como o Conselho das Cidades e sua resolução 25 que versa sobre a participação popular, de 2005. Assim, o planejamento urbano do município de São José possui um pioneirismo ímpar em Santa Catarina, constituindo-se como um dos primeiros exemplares pós-Estatuto da Cidade em Santa Catarina.

4.3. Descrição das Equipes envolvidas na Elaboração do Plano Diretor Participativo do Município de São José-SC e o Papel do GT-Cadastro.

Os responsáveis pelo projeto de elaboração do plano diretor participativo do município de São José - SC foram a Prefeitura Municipal de São José e a Universidade Federal de Santa Catarina. Como esse projeto era parte integrante de uma parceria entre o Banco Mundial e o governo brasileiro, outro ator pode ser identificado: a Caixa Econômica Federal. A ela cabia a gestão do programa Habitar/BID. De forma análoga, do ponto de vista administrativo e legal, a Universidade Federal de Santa Catarina foi representada no processo pela Fundação de Ensino de Engenharia em Santa Catarina.

Para executar o projeto de elaboração do plano diretor participativo do Município de São José - SC foram compostas duas equipes técnicas. Uma da Universidade Federal de Santa Catarina e outra da Prefeitura Municipal. Por sua vez, essas foram subdivididas de acordo com as especialidades que as compunham. Por exemplo, no caso de um grupo de advogados operando dentro da equipe da Universidade Federal de Santa Catarina esse foi designado *equipe jurídica*. Como o termo *equipe* aparece aqui designando a equipe da Universidade Federal de Santa Catarina e a *equipe jurídica*, se propõe normatizar o uso do itálico para referir-se aos grupos internos ou equipes internas.

Para se compreender o papel desempenhado pela equipe da Universidade Federal é mister iniciar por seu arrimo: o GT Cadastro e os integrantes desse grupo que compuseram a *equipe central*, nome dado ao longo do processo de elaboração do plano diretor participativo. Ao GT Cadastro e sua *equipe central* ficou a responsabilidade do planejamento do projeto, do planejamento do processo, da execução do projeto e da gestão do processo. Assim, não é totalmente inesperado que sua composição fosse multidisciplinar envolvendo profissionais como o geógrafo, o arquiteto urbanista, o engenheiro civil, o engenheiro cartógrafo e posteriormente o advogado. Para realizar as atribuições que lhe couberam essa equipe realizou uma série de

tarefas e procedimentos, como a definição de quais seriam as *equipes de apoio* à elaboração do plano diretor participativo, a organização dos diversos métodos e processos oriundos das diversas áreas em um todo integrado de atividades coerentes, a definição e condução das capacitações, entre outras.

De todas essas tarefas desenvolvidas pelo GT Cadastro e sua *equipe central* merece destaque a produção de materiais técnicos que serviram de suporte às diversas *equipes* participantes. Assim, foram levantados e coletados variados dados técnicos, houve a criação de um banco de dados integrado à cartografia, a edição do material cartográfico, a elaboração de mapeamentos temáticos, a elaboração e sistematização estatística dos dados, bem como o desenvolvimento de pesquisas originais. Como consequência, ao fim da etapa do planejamento que previa conhecer a realidade do município, a Leitura da Realidade Municipal, foi possível produzir um relatório síntese composto por 326 páginas, 50 tabelas, 37 quadros, 59 gráficos, 28 fotos e 100 mapas temáticos, inclusive da participação popular, como se verá.

No auge das atividades, a equipe da Universidade Federal de Santa Catarina chegou a ser composta por cinco equipes, além da *equipe central*, havia uma equipe *jurídica*, uma *ambiental*, uma de *infra-estrutura*, uma *socioeconômica* (inclusive a mobilização social), uma de *urbanismo* (Anexo 2). Assim, em sua totalidade, a equipe da Universidade Federal de Santa Catarina era multidisciplinar, sendo composta por várias disciplinas do conhecimento e de profissionais afins como arquiteto urbanista, engenheiro civil, engenheiro cartógrafo, geógrafo, advogado, assistente social, administrador, economista, etc. A equipe da Universidade Federal de Santa Catarina chegou a ter pouco mais de trinta integrantes. Conforme o trabalho progrediu a equipe da Universidade Federal de Santa Catarina tendeu a se reduzir. Durante a elaboração da proposta de Lei do plano diretor participativo restava apenas a *equipe central* do GT Cadastro.

À equipe da Prefeitura Municipal coube o papel de apoiar e fiscalizar o trabalho desenvolvido pela equipe da Universidade Federal de Santa Catarina. Sua estrutura interna seguia a organização do poder executivo. Assim, o prefeito municipal era o responsável maior, seguido pelo secretário de desenvolvimento urbano e por uma seqüência de equipes das secretarias, gabinetes e da procuradoria municipal, a saber, a *equipe*: da secretaria de desenvolvimento urbano, da procuradoria geral do município, do gabinete de planejamento, da secretaria de desenvolvimento social, da secretaria da saúde, da secretaria de esportes e juventude, da secretaria de indústria, comércio e turismo, da secretaria de urbanismo e serviços públicos, da secretaria da receita, da secretaria da educação e cultura, da secretaria de

administração e finanças, da secretaria do meio ambiente e da secretaria de transportes e obras (Anexo 2).

Analogamente ao papel desenvolvido pela *equipe central* do GT Cadastro da Universidade Federal de Santa Catarina, a *equipe da secretaria de desenvolvimento urbano* agregava os esforços das demais *equipes* da prefeitura municipal, bem como coordenava a equipe da Prefeitura Municipal de São José. O relacionamento entre a equipe da Universidade Federal de Santa Catarina com a equipe da Prefeitura municipal ocorria quase sempre por intermédio da *equipe central* do GT Cadastro com a *equipe da secretaria de desenvolvimento urbano*.

A colaboração entre a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São José e sua *equipe* e O GT Cadastro com sua *equipe central* permitiu a este último produzir o material técnico necessário para a elaboração do plano diretor participativo do Município de São José Santa Catarina.

A Prefeitura Municipal de São José possuía em seu acervo o levantamento aerofotogramétrico na escala 1:8000 de 1995 e de 2001 de autoria da Empresa Aeroimagem. Além disso, tinha, também, em seu poder a carta planimétrica digital na escala 1:2000 desses levantamentos aerofotogramétrico, de 1995 e 2001. O cadastro técnico estava sendo elaborado naquela ocasião e a planta genérica de valores estava desatualizada. De posse desse material o laboratório de fotogrametria, de sensoriamento remoto e de geoprocessamento do GT Cadastro editou o material na escala 1:50.000. Essa edição envolveu o processo de elaboração do mapa base para preparação dos mapas temáticos. Vale ressaltar que somente com o mapa base foi possível vincular o banco de dados do censo de 2000 do IBGE. Assim, se organizou um sistema de informação geográfico que possibilitou a elaboração dos mais diversos mapas temáticos, inclusive os que auxiliaram a participação popular. Esse trabalho ficou sob a coordenação da geógrafa Dr. Eugênia Karnaoukova (KARNAOUKOVA, 2003), apoiada principalmente pelo arquiteto Dr. Renato T. de Saboya. O anexo 3 traz em detalhes a metodologia empregada na elaboração do mapa base.

4.4. Etapas do Plano Diretor Participativo segundo o TR-04 e as Fases da Participação Popular Propostas pelo NESSOP.

Em síntese o termo de referência 04 limitava as etapas do planejamento urbano e da participação à: (1) Leitura da Realidade Local (técnica e comunitária) e, por decorrência, à

estabelecer um entendimento geral sobre os problemas, objetivos e tendências do município, tanto do ponto de vista da sociedade, quanto tecnicamente; (2) Disseminação da Leitura da Realidade Local com o objetivo de divulgar os resultados da leitura técnica e comunitária buscando atingir todas as esferas da sociedade; (3) Elaboração da Pré-proposta do Plano Diretor com o objetivo de desenvolver eixos estratégicos e empregar os novos instrumentos do Estatuto da Cidade em uma proposta preliminar de lei do Plano Diretor; (4) Elaboração do Plano Diretor e Leis Complementares com o objetivo de fazer correções e adequações às críticas e sugestões advindas da sociedade. Intercaladas a essas etapas foram previstos grandes eventos de alcance municipal, precedidos por um evento anterior à Leitura da Realidade Local com a finalidade de divulgação pública do início dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor. Para todos os efeitos esse primeiro evento municipal passou a ser considerado como parte integrante da Etapa da Leitura da Realidade Municipal.

O processo participativo foi implementado em correspondência com as etapas do planejamento urbano. Esse processo em sua totalidade envolve o desenvolvimento contínuo de capacidades e habilidade da população para participar efetivamente da elaboração do Plano Diretor, o que ficou a cargo do NESSOP (Anexo 4, Relatório Preliminar da Coleta de Dados sobre o Município, Vol. 03, Gestão Democrática no Plano Diretor de São José – SC, 2003). Nesse processo tenta-se desenvolver as capacidades de sensibilização e motivação (Fase 1), relacionada ao Primeiro Evento Municipal; conscientização (Fase 2) e mobilização (Fase 3) relacionadas às etapas 1 e 2 supracitadas (a etapa dois se constituiu como o Segundo Evento Municipal); integração (Fase 4) relacionada às etapas 3 e 4; e, finalmente, a ação organizada (Fase 5) relacionada ao Terceiro e Quarto Evento Municipal.

Essa organização inicial foi respeitada em sua essência, mas a despeito disso, a dinâmica do processo resultou na necessidade de aperfeiçoamento de cada fase do processo participativo. Assim, se reorganizaram as etapas da Leitura da Realidade e da Elaboração da Pré-proposta. A primeira, por esse pesquisador, segundo os preceitos do arrazoado teórico-metodológico proposto nesta tese, agora resultando em um método. A segunda através do método de planejamento estratégico participativo. A primeira será detalhada a seguir.

5. Método Participativo para Etapa de Leitura da Realidade

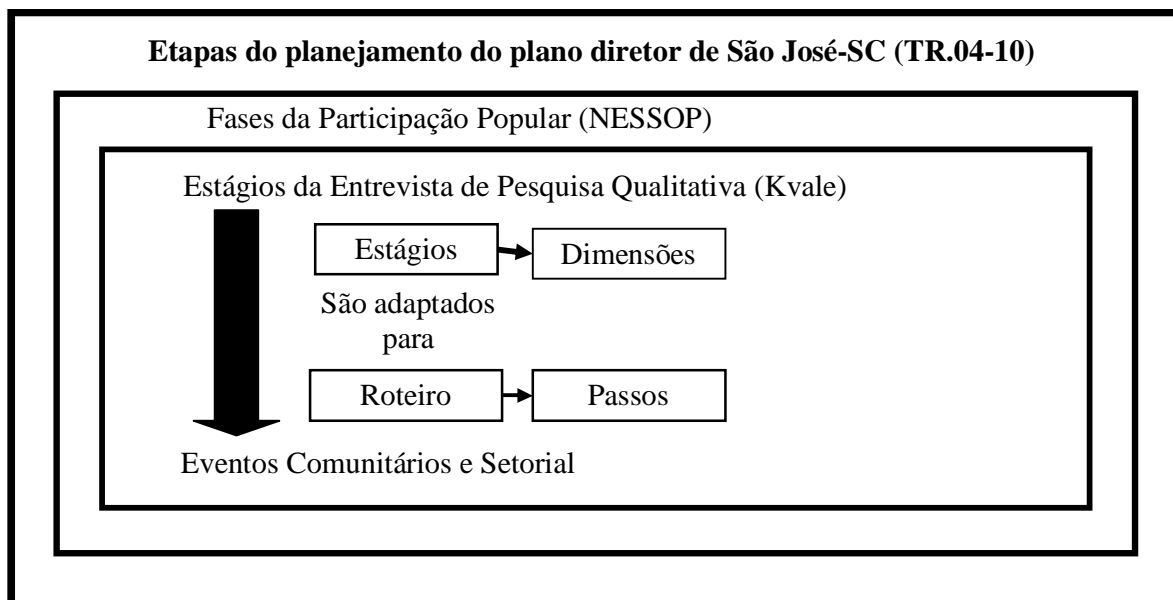
Neste capítulo será apresentado um *Método Participativo para Etapa de Leitura da Realidade*. Em primeiro lugar, será apresentada a *Estrutura do Método Participativo para Etapa de Leitura da Realidade*. Em segundo lugar, será apresentada a *Etapa da Leitura da Realidade no Primeiro Evento Municipal*. Em terceiro lugar, será apresentado um *Método Participativo Modificado para a Etapa de Leitura da Realidade no Contexto do Primeiro Evento Municipal*. Em quarto lugar, será apresentada uma *Aplicação de um Método Participativo Modificado para Etapa de Leitura da Realidade no Contexto dos Eventos Comunitários e Setorial*.

5.1. Estrutura do Método Participativo para Etapa de Leitura da Realidade

A estrutura do método de participação popular para a etapa da Leitura da Realidade comunitária do município de São José-SC está condicionada inicialmente pelas *Etapas* do planejamento urbano previsto pelo Termo de Referência de número 04 e pelas *Fases* da participação popular desenvolvidas pela equipe do NESSOP. A *Etapa* de Leitura da Realidade é composta pelo primeiro evento municipal e pelos eventos comunitários e setorial.

Os *Estágios* do método de entrevista de pesquisa qualitativa de Kvale e suas *dimensões* (1996) são adaptados a fim de atender às demandas da *Etapa* de Leitura da Realidade e das fases correspondentes, o que leva a um *Roteiro* composto por *passos* (figura 05).

Figura 5- Estrutura do Método Participativo para Etapa Leitura da Realidade.



Fonte: elaborado pelo pesquisador

A seta relacionando os estágios do método de entrevista de pesquisa qualitativa aos eventos comunitários e setorial expressa o aspecto participativo do método.

O que se faz a seguir é uma análise dessa estrutura. Em primeiro lugar, apresenta-se a *Leitura da Realidade: o Primeiro Evento Municipal*. Em segundo lugar, apresenta-se uma *Proposta de Método para Leitura da Realidade no Primeiro Evento Municipal*. Essa proposta foi elaborada a partir de dificuldades e problemas que foram encontrados na *Leitura da Realidade* no Primeiro Evento Municipal e tem o propósito de sugerir, como uma hipótese a ser verificada, como a *Leitura da Realidade no Primeiro Evento Municipal* poderia ser levada a efeito em outra oportunidade. Esta proposta discute, por ordem: o roteiro e os passos do método; os objetivos e temas do Evento; a estrutura do Evento e, por fim, tópicos relacionados ao tempo, recursos, local, moderadores, palestrantes disponíveis para o Evento. Em terceiro lugar, e finalmente, apresenta-se o subcapítulo que descreve a *aplicação do método*. Este subcapítulo intitula-se: *Leitura da Realidade: Descrição do Método dos Eventos Comunitários e Setorial*. Nele são discutidos, por ordem: objetivos e temas do evento; estrutura do evento; tópicos restantes.

5.2. Etapa da Leitura da Realidade no Primeiro Evento Municipal

A Leitura da Realidade Local foi composta pelo Primeiro Evento Municipal e pelos eventos comunitários e pelo evento setorial.

O Primeiro Evento Municipal faz parte de um conjunto de quatro eventos previstos no método de participação popular para revisão do plano diretor sob a orientação da equipe de mobilização social composta por membros do Núcleo de Estudos de Serviço Social e Organização Popular (NESSOP). Todos os eventos possuem um caráter geral de apresentação, consulta e/ou validação dos trabalhos realizados, mas com especificidades inerentes a cada uma das etapas às quais se vinculavam.

O Primeiro Evento tem como particularidade principiar, ou seja, dar oficialmente ciência aos cidadãos do município de São José do início do processo participativo para a revisão do Plano Diretor, e dos Códigos de Obra, de Posturas e de Meio Ambiente de sua municipalidade (esses últimos não são de interesse dessa tese).

O Evento se volta, também, à fase de sensibilização e mobilização da participação popular com o intuito de construir um processo participativo que garanta a gestão democrática segundo os moldes previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, LEI 10.257/01). O Evento é visto como uma oportunidade de envolver o conjunto da sociedade pela primeira vez. Assim a sensibilização e a mobilização têm como público alvo tanto os representantes das organizações sociais do município de São José, quanto os representantes do poder legislativo e executivo e demais atores.

A equipe de mobilização social detalhou um método para atender às fases participativas propostas para o processo (Anexo 4). Segundo esse método, a etapa de Leitura da Realidade Municipal envolvia um processo de coleta de dados. Durante o processo já se começava a sensibilizar a população para o tema. Isso era feito a partir do contato inicial, com a finalidade de atualizar o cadastro das organizações sociais, bem como de criar banco de dados municipal dessas organizações.

Essa etapa preparatória inclui ainda uma divisão territorial do município segundo as comunidades que o compõem. Portanto, o Primeiro Evento envolvia um início oficial, mas na prática dava continuidade ao processo participativo. Assim, sua programação básica envolveu o lançamento oficial dos trabalhos e a apresentação de todo o processo de planejamento proposto (inclusive a validação da divisão territorial comunitária, do banco de dados e das etapas do processo, além de outros temas).

Por fim, nele se anuncia, e o institui como foro legítimo, para discussão da matéria, o grupo de trabalho formado por uma equipe da Prefeitura, coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbana (SDU), e por outra da Universidade Federal de Santa Catarina, sob responsabilidade do GT Cadastro. O resultado do evento pode ser visto em uma ata (Anexo 5).

Esta ata não exprime, porém, a dinâmica do Evento, especialmente em termos de utilização do tempo disponível. Para este pesquisador os principais problemas do evento foram: dimensionamento temporal inadequado dos tópicos; sobreposição dos tempos dos tópicos previstos na estrutura do Evento; sobreposição dos discursos dos especialistas; perda de foco sobre os assuntos programados por parte dos apresentadores; desconsideração do contexto (especialmente o político, essa reunião coletiva ocorreu em época de campanha eleitoral); perda de controle sobre a dinâmica do processo; inexistência de uma alternativa para situações inesperadas.

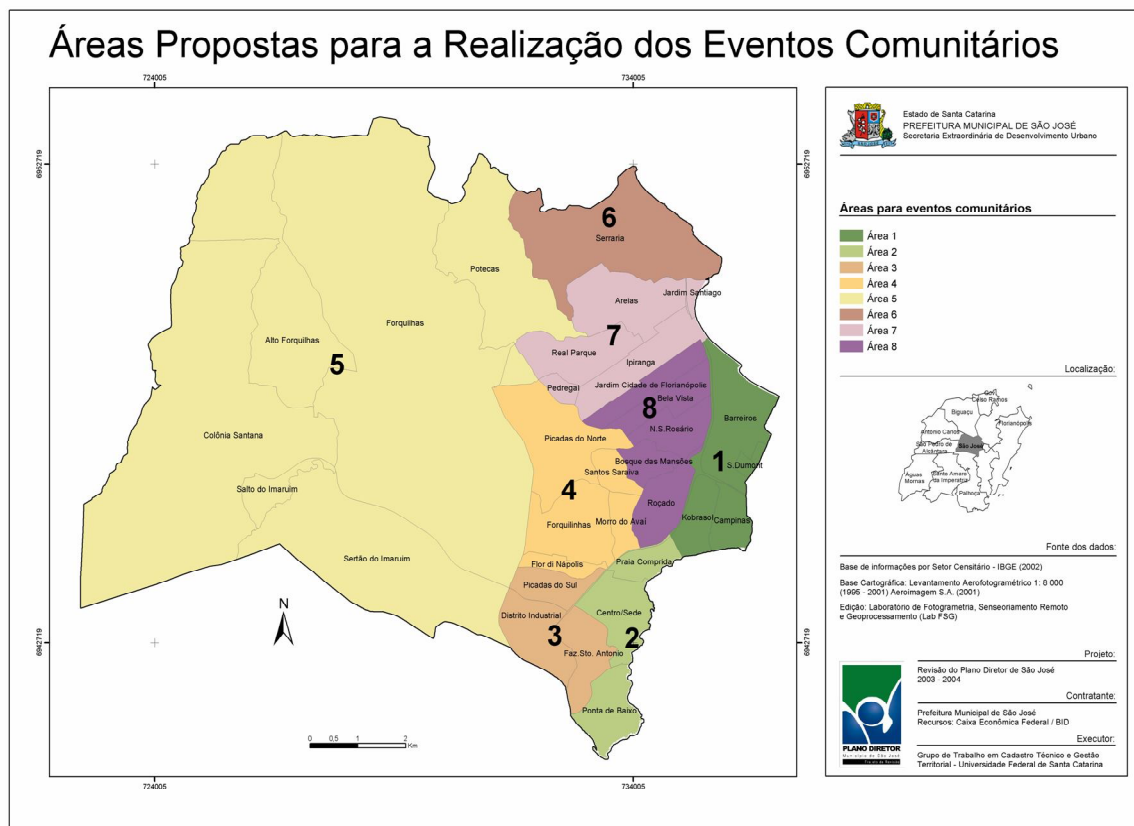
A partir da experiência do Primeiro Evento e com o início próximo das reuniões comunitárias e setorial, o corpo técnico da equipe da Universidade Federal de Santa Catarina inicia um intenso esforço com a finalidade de sistematizar métodos e técnicas de participação popular para o planejamento urbano. Esse foi o contexto que motivou o presente pesquisador a contribuir com a adaptação do método de Kvale (1996) para o processo participativo.

Um primeiro procedimento adotado foi o do estudo de como se poderia organizar o Primeiro Evento Municipal segundo os estágios do método de Kvale. O segundo procedimento foi o de aplicar essa adaptação do método nos eventos comunitários e setorial. As técnicas e os processos propostos pela equipe da Universidade Federal de Santa Catarina foram sendo incorporados gradualmente ao método.

Antes de passar à descrição do método faz-se necessário enfatizar uma experiência bem sucedida no Primeiro Evento Municipal.

Uma das atividades previstas no Primeiro Evento Municipal dizia respeito à apresentação da forma de condução desenvolvida para a elaboração do plano diretor participativo do município de São José – SC. Nessa oportunidade foi exposto, inclusive, o método geral proposto pelo NESSOP para participação popular no planejamento urbano. Uma das partes desse método trazia um mapa contendo a divisão do município em áreas, segundo critérios técnicos dos assistentes sociais do NESSOP e da Prefeitura Municipal. Essas seriam as áreas onde se desenvolveriam os eventos comunitários da participação popular. O mapa temático que contém essa informação foi editado no LabFSG da Universidade Federal de Santa Catarina pelo GT Cadastro e pode ser visto na figura 6.

Figura 6 – Mapa Temático com as áreas propostas para a Realização dos Eventos Comunitários.



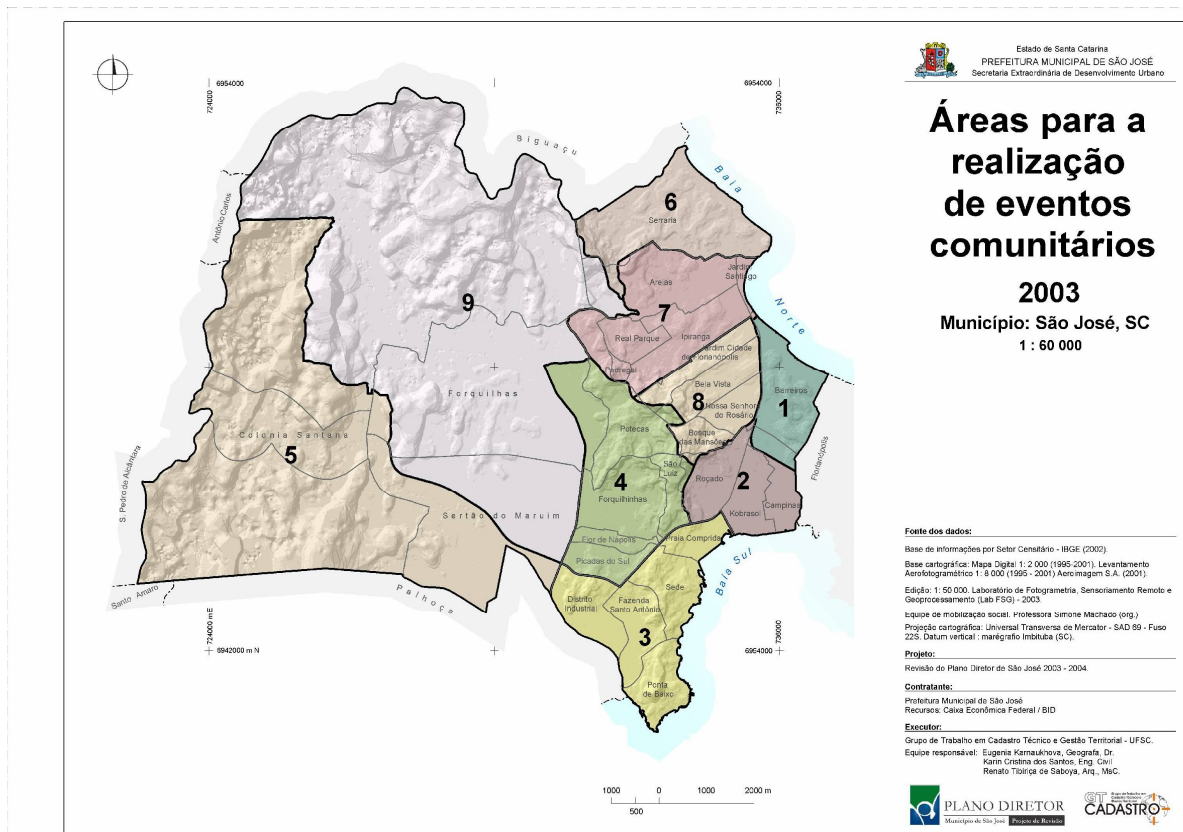
Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Nesse mapa há *oito áreas* para realização dos eventos comunitários. O *bairro* foi a unidade territorial utilizada para a divisão de áreas. Há, no entanto, uma única exceção: uma dessas unidades territoriais não era bairro, mas sim um distrito, o distrito industrial. Com base nesse mapa, a divisão territorial proposta foi apresentada ao público, bem como se explicou em que consistiriam os eventos comunitários e setorial.

Diante do mapa e das divisões propostas o público participante se manifestou apontando modificações que serviam para aprimorar essa distribuição de áreas. O público expôs relações comunitárias específicas, não detectáveis à priori, e, por muitas vezes, apropriou-se dos critérios técnicos utilizados para divisão das áreas a fim de argumentar em favor de uma nova divisão.

Uma nova divisão territorial foi acordada naquele momento: nove áreas foram definidas. Ela foi aprovada por técnicos e pelo público e resultou no mapa que pode ser visto na figura 7.

Figura 7 – Mapa Temático com as áreas para a realização de eventos comunitários.



Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Essa experiência foi central ao desenvolvimento da participação popular. O momento era crítico, ali se estabelecerá ou não a confiança do público nos técnicos. A utilização de um mapa com boa qualidade cartográfica e com informações de fácil leitura permitiu que, a despeito das dificuldades relatadas, se estabelecesse a confiança.

5.3. *Método Participativo Modificado para a Etapa de Leitura da Realidade no Contexto do Primeiro Evento Municipal*

Este subcapítulo descreve uma simulação. A opção por simular como o método proposto poderia ter organizado o Primeiro Evento Municipal teve como finalidade identificar como utilizá-lo antes de iniciar uma nova atividade de participação popular. Nesse sentido, se buscou manter as condições do contexto nas quais ocorrera o Primeiro Evento Municipal. Foram testadas condições pré-existentes como tempo disponível, objetivo do encontro, moderadores disponíveis, entre outras.

O leitor não deve tomar a descrição das opções finais de tipos de moderadores, tempos, e demais escolhas contextuais, como uma norma para a participação popular a ser seguida indiscriminadamente em qualquer contexto de planejamento participativo. Esse foi um espaço para teste do método proposto, com o fim de conhecê-lo e de hipoteticamente checar se seria capaz de superar as dificuldades vividas no Primeiro Evento Municipal.

5.3.1. Roteiro e passos do método

Uma vez que o estágio de tematização já estava definido pelo Termo de Referência de Número 04 e pela orientação geral dada pelo NESSOP para a participação popular nesse Evento, se passa direto para o segundo estágio: o estágio de projeto. No entanto, vale ressaltar que nesse estágio a tematização é detalhada, como será visto mais adiante.

O estágio de projeto pode ser compreendido como o início do método. A adaptação desse estágio ao contexto da pesquisa consiste em examinar as dimensões que precisam ser contempladas. Como resultado admite-se apenas a dimensão temporal e a de recursos disponíveis.

A dimensão temporal alerta para o fato de que a pesquisa tem etapas interdependentes, inter-relacionadas, que se interpenetram e, sendo assim, influenciam-se mutuamente, apesar de ocorrerem em tempos diversos. Com isso, elas influem nos resultados das demais, apesar de localizadas em momentos diferenciados no tempo. Muitas vezes, as demais dimensões devem ser adiantadas ou atrasadas, permanecendo na condição de concorrentes.

A dimensão temporal é composta por *Overview* (visão geral), *Interdependence* (interdependência), *Keep the Endpoint in Sight* (manter em foco o objetivo), *Push Forwards*

(adiantar-se), *Getting Wiser* (tornar-se versado). Dos itens acima apenas o “tornar-se versado” não deve ser utilizado por dizer respeito mais ao amadurecimento do pesquisador ao longo de uma extensa pesquisa, o que não está em questão dado o tempo restrito de um Evento.

A dimensão de recursos volta-se para as questões de dimensionamento de tempo de execução da pesquisa, de capital disponível para isso, da qualidade do moderador e da platéia, etc. (KVALE, 1996). Para adequar essa dimensão ao contexto da pesquisa, observa-se o seguinte.

Primeiro: é inerente ao estágio de projeto procurar antever as conexões entre todos os estágios do processo (*overview*, da dimensão temporal).

Segundo: devem ser feitas escolhas. Costuma existir uma infinidade de alternativas que podem conduzir o trabalho às suas metas, tornando-se necessário eleger qual alternativa será adotada entre várias disponíveis (*interdependence*, da dimensão temporal). Essas, naturalmente, possuem vantagens e desvantagens a serem ponderadas.

Terceiro: não se deve perder o foco do trabalho, o que significa ter claro ao longo dos estágios intermediários quais são os objetivos originais e qual será a forma de apresentação do produto final (corresponde a *Keep the Endpoint in Sight*).

Por fim, a adaptação da noção de *Push Forwards* de Kvale (1996) consiste na tentativa de esclarecer o máximo possível os conceitos que serão usados no evento antes de iniciá-lo, bem como orienta o intento de, durante o evento, buscar esclarecer o mais precisamente possível quais são as recomendações de mudanças no método de participação sugeridas pelo público.

A dimensão de “recursos”, que se volta para as questões de dimensionamento de tempo de execução da pesquisa em função do capital disponível para isso, lida também com o dimensionamento de quantas entrevistas fazer e com a perícia requerida do moderador (KVALE, 1996). A questão mais prática de como viabilizar materialmente o evento foi ponderada a partir da quantidade de “recursos disponíveis”, onde se estima o “tempo” e o “capital” disponível para execução do evento. Em outro contexto isso impactaria diretamente na escolha dos moderadores, no caso em questão a escolha estava limitada à equipe da Universidade Federal. Portanto, se dá ênfase ao dimensionamento do local e da infra-estrutura necessária ao evento, uma vez que não se estava lidando com uma entrevista e a questão da moderação (como já foi visto) já estava resolvida.

Posto isso, definiu-se um roteiro para o planejamento do evento. Esse se apresenta subdividido em passos:

1. Revisão dos objetivos do evento, especificando-os precisamente, além de adequá-los à forma de apresentação final - já definida enquanto um relatório pelo Termo de Referência TR-04.
2. Definição de temas e o que tratar de cada um deles (em função dos objetivos do evento e da natureza do público).
3. Definição das etapas internas do evento em função dos objetivos e temas, agora especificados, e do relatório a ser produzido.
4. Avaliação de alternativas intrínsecas a cada etapa e sua concatenação em função dessas (para maior comodidade do leitor será apresentada apenas a solução escolhida).
5. Avaliação do tempo e recursos necessários para concretizar o evento em função dos itens anteriores.
6. Avaliação do local a sediar o evento em decorrência de sua acessibilidade, capacidade e infra-estrutura.
7. Escolha dos mediadores disponíveis, levando em conta os itens anteriores.

Ressalta-se que a estrutura do roteiro está organizada em função dos estágios e dimensões advindas do estágio de projeto proposto por Kvale (1996) (somente os estágios e dimensões considerados pertinentes ao evento), mas, sutilmente diferentes, posto sua ordenação adaptar-se à necessidade de armar a seqüência interna do evento, como se verá a seguir.

5.3.2. Objetivos e temas do Evento

O primeiro passo do roteiro orienta à apresentação dos objetivos do evento. O *objetivo geral* pode ser definido como *anunciar oficialmente o início dos trabalhos de revisão de plano diretor à população josefense*.

Os objetivos específicos do evento são:

1. Apresentação do método de planejamento participativo proposto, para que a sociedade civil organizada possa compartilhar desse processo.
2. Prover o público de informações referentes ao plano diretor, ao Estatuto da Cidade, ao planejamento urbano e aos códigos em questão.
3. Avaliação do método proposto.
4. Sugestões e validação do método.

5. Avaliação e inclusão no cadastro atualizado de possíveis organizações sociais não mapeadas, ou surgidas no intervalo da atualização.

Para finalizar o primeiro passo do roteiro faz-se necessário rever qual será o formato final da comunicação do evento. Isso tem a finalidade de adaptá-lo às diversas linguagens de cada público que se pretende atingir (KVALE, 1996). No presente caso, foi solicitado um relatório no termo de referência TR-04. Dada a característica inicial do trabalho não havia forma de devolução dos resultados desse primeiro evento para as comunidades participantes. No entanto, na apresentação dos estágios do método, o estágio de transcrição foi transformado em categorização de significados, a análise em condensação de significados, e a verificação, se verá, tratará da validação enquanto uma construção coletiva. Vale ressaltar que um processo interativo como a validação das categorias territoriais comunitárias, quando participativo, permite propor novas categorias, condensá-las e validá-las ao longo do evento. Nesse caso, resultando em um novo mapa de categorias territoriais já ao término do processo.

Há, contudo, uma excelente oportunidade de manter a continuidade e preservar a informação adquirida elaborando-se dois relatórios. Um pode ser o relatório voltado à equipe técnica da prefeitura, da caixa econômica federal, e aos componentes da equipe da Universidade Federal de Santa Catarina. Outro, mais acessível ao público em geral, foi proposto pela equipe da Universidade Federal de Santa Catarina: o mapa com a definição das localidades dos eventos comunitários e setorial (ver Figura 7), bem como um convite resumindo os tópicos de maior relevância apresentados no evento a ser entregue aos representantes comunitários, aos representantes do executivo e do legislativo e demais setores envolvidos da sociedade civil organizada (anexo 6).

Como resultado da definição da natureza dos produtos e de seu público alvo, foi possível decidir as estruturas tanto do relatório, quanto do material de divulgação. A estrutura do primeiro relatório deveria corresponder ao ciclo do planejamento do evento, devendo transparecer em sua forma e conteúdo *como e por que* se atingiu certa estrutura do evento. Isso em função do nível de erudição e interesse mais aprofundado do público leitor (KVALE, 1996). Já no caso do convite e do mapa, ambos explorariam o máximo possível a relação visual com os textos curtos (resumo dos temas tratados no evento), a fim de melhorar sua legibilidade e reforçar as informações pertinentes.

O *segundo passo do roteiro orienta à definição de temas* para apresentação e quais de seus aspectos seriam abordados. Tornam-se claros os limites e marcos balizadores a serem utilizados no evento. Por um lado, esse deve contemplar o lançamento oficial dos trabalhos com

todos os procedimentos e implicações que tal circunstância exige. Por outro lado, deve ter o caráter educativo e elucidativo para tornar as seguintes informações acessíveis a todos: o que são o plano diretor e os códigos, o que é planejamento urbano, o que é o Estatuto da Cidade, como influem na vida cotidiana dos cidadãos, a importância em participar, como se desenhou a participação para o processo e, por fim, se há sugestões ou solicitações de alteração ao que se propõe. Ainda que a validação do banco de dados sobre a estrutura social do município faça parte dos objetivos específicos do evento, não constitui um de seus marcos balizadores. De fato não constitui uma questão a ser tratada diretamente no evento. Isso alivia a densidade do evento diante da quantidade de temas a serem abordados de uma única vez. O que não significa que tal questão deva ser deixada de lado. Ela será incluída em local oportuno do evento.

O terceiro passo do roteiro orienta à estrutura do evento.

5.3.3. Estrutura do evento

1. Divulgação do evento: planejamento e confecção de convites, mobilização do público alvo para o evento a ocorrer.
2. Recepção e inscrição dos participantes: acolhimento no dia do evento, atendimento ao público mobilizado na etapa anterior.
3. Abertura oficial do evento: discursos oficiais, cumprimento do ato solene de início dos trabalhos.
4. Exposições: falas de especialistas sobre os temas que envolvem o evento; proporcionar conhecimento equânime a todos os participantes. Apresentação do método de participação popular proposto.
5. Intervalo: descontração, onde se busca separar tópicos expositivos dos participativos.
6. Questionamentos: responde às dúvidas que os participantes possam ter e delibera sobre o método de participação popular apresentado na etapa anterior.
7. Encerramento: agradecimentos e informes gerais.
8. Tratamento dos dados: etapa que envolve a forma de processar as informações obtidas, sua análise, formatação e resultados. Essa etapa depende do correto entendimento das interligações entre as etapas desta estrutura.
9. Encaminhamentos: como proceder a devolução dos resultados ao público alvo.

A primeira etapa do Evento Municipal corresponde à sua divulgação. Em função de seu caráter oficial houve a necessidade de sua publicação no diário oficial da cidade. Planejou-se também o informe por rádio e a necessidade de envio de convite postado para os representantes da comunidade civil organizada, além de envio de correspondência eletrônica e postada para a Câmara de Vereadores e Executivo. Todos os convites foram programados para envio no curso das duas semanas que antecederam o evento. No caso dos representantes das comunidades (líderes comunitários), a utilização de contato telefônico como meio de esclarecimento e confirmação de participação foi programado para dois momentos, um quando do cadastramento das entidades, e outro com uma semana de antecedência ao evento (para confirmação da data, horário e local e reforço do convite). A alternativa escolhida para esta etapa foi a variabilidade de meios e formas de convites, o que foi feito na intenção de alcançar o público alvo eclético do evento no exíguo tempo disponível para tal (todo o processo de planejamento do plano diretor limitava-se a quatorze meses)¹⁹, além de cumprir as exigências advindas de sua condição oficial. Esta etapa tenta sensibilizar e mobilizar o público para o evento, cumprindo, portanto, a primeira fase da participação popular.

A segunda etapa intitula-se Recepção e Inscrição dos Participantes. Nesse momento deve-se fazer a verificação do cadastro, bem como a inscrição dos participantes do evento. Em função de um dimensionamento feito a partir do público estimado do evento foi considerado um total de três atendentes para fazer a recepção, acolhimento e inscrição. Disso resultou que em aproximadamente trinta minutos seria possível cumprir esta etapa. Ela é um modo de recepcionar as pessoas que foram mobilizadas anteriormente. A particularidade fica por conta da lista de chamada. Essa não estabelece uma relação mais forte de complementaridade com a etapa anterior do que com o processo de verificação do cadastro. Com isso a sua forma e campos a serem preenchidos derivam diretamente das informações contidas no cadastro.

A terceira etapa é a de Abertura Oficial do Evento. Para essa foi prevista uma agenda própria em função da solenidade da ocasião. O mestre de cerimônia da Prefeitura tem o papel de iniciar a abertura dos trabalhos e constituição da mesa, passando à sua presidência a condução das atividades. A composição de tal mesa resultou dos órgãos oficiais envolvidos na Revisão do Plano Diretor e Códigos, a saber, Excelentíssimo Prefeito do Município, o Secretário de Desenvolvimento Urbano do Município, um representante do ministério público, um

¹⁹ O processo de sensibilização e mobilização é variado, mas bastante demorado, conforme pode ser visto em exemplos do planejamento participativo urbano ocorrido na Alemanha (SCHWEZER, 2000). Em alguns casos o processo completo durou quinze anos, até estar relativamente sólido.

representante da Caixa Econômica Federal e um da Universidade Federal de Santa Catarina, sendo a ordem exposta a da composição da mesa.

Para essa etapa, foi dimensionada meia hora de duração. Vale ressaltar que o objetivo geral do evento está diretamente vinculado a essa etapa. Assim considerou-se duplamente interessante iniciar o evento de fato por seu intermédio. Primeiro, é a parte mais solene e corresponde ao início dos procedimentos cerimoniais. Segundo, se devidamente organizada, pode ser uma etapa rápida. Nela a fala de abertura fica por encargo do Excelentíssimo Prefeito e passa-se à oficialização das equipes como foro legítimo de discussões. A articulação dos procedimentos previstos aqui se relaciona mais com a etapa posterior do que com a anterior. Nesse caso, a necessidade maior foi definir quais seriam as formas de comunicação com o público (se apenas oral, áudio-visual), qual o andamento previsto (se expositivo, dialogado, etc.).

Ao avaliar as alternativas e limitações, levou-se em conta que a cerimônia solene não admite interrupções e é por natureza expositiva.

A próxima etapa também deverá ser expositiva, por uma série de motivos que vão desde o maior gasto de tempo e interrupções que o diálogo demanda, até a preferência dos acadêmicos por apresentar conceitos, para o grande público, dessa maneira. Além disso, a continuidade entre ambas as etapas possibilita melhor controle sobre a estrutura do evento, ou seja, há a possibilidade de condensá-las em um bloco e localizar o intervalo após estas. Por fim, a definição dessa forma de apresentação possibilitou deliberar sobre qual seria a melhor maneira de registrar o evento: a filmagem. Tal meio possibilita várias formas de transposição da situação vivida para os tipos de análise, além de manter a memória visual e emocional do discurso (KVALE, 1996).

Nesse momento, é possível pensar na estrutura final do produto a ser entregue e começar a decidir o meio de transcrição e análise a ser empregado. A definição, a princípio, da forma que melhor descreveria o evento foi o de categorização do conteúdo. Isso se deve ao formato proposto tanto de relatório, quanto do convite enquanto uma sinopse.

A quarta etapa refere-se às Exposições. Aqui os temas e subtemas (plano diretor, código de obras, posturas e meio-ambiente; Estatuto da Cidade; processo de participação popular no processo de revisão do plano diretor e demais códigos; método proposto e planejamento urbano) seriam abordados por membros da equipe da Universidade Federal de Santa Catarina, buscando esclarecer ao máximo possível o significado desses temas explorados. O foco dessa etapa foi o de apresentar os temas, além de criar um entendimento básico, comum a todos. Nesse sentido, seu enfoque foi o de simplificar as explicações e tratá-las ao máximo de modo breve.

O tema plano diretor foi subdividido nos seguintes tópicos: o que é, o contexto de sua história no município, como ocorreu do município chegar a atualizá-lo, como interfere na vida cotidiana das pessoas, o planejamento como processo, sua relação com o Estatuto da Cidade, com a participação popular e gestão democrática. Os conceitos básicos sobre o que são e como interferem na dinâmica do dia-a-dia delimitaram a apresentação sobre os códigos de obras, posturas e meio ambiente. Estes foram tratados sob a luz dos conceitos de desenvolvimento urbano, infra-estrutura, habitação, urbanização, participação no processo.

O planejamento urbano recebeu o enfoque didático de “processo de planejar o município”, foi tratado como a relação entre município, desenvolvimento e qualidade de vida. No que tange ao Estatuto da Cidade, enfatizou-se o planejar da cidade em sua função social de forma democrática e participativa, além de tratar do significado de sua diretriz de gestão democrática.

Por fim, o método participativo foi dividido nos tópicos: objetivos (garantir no processo de planejamento do Plano Diretor do Município de São José os anseios coletivos, firmar um pacto social e uma nova maneira de usar o município); estrutura prevista, em especial da divisão do município para os eventos comunitários que se seguiriam. Como foco principal da etapa se buscou em todos os temas ressaltar ao máximo a importância em participar e como fazê-lo.

Para essa etapa propôs-se uma hora de duração, em função de sua extensão e de consulta prévia aos possíveis palestrantes acerca do tempo necessário para apresentar cada tema. Ressalta-se que para chegar aos tópicos necessários discutiu-se com os membros de ambas as equipes (da prefeitura e universidade), bem como se consultaram os palestrantes e especialistas nas áreas de interesse. A princípio dimensionou-se um total de 5 especialistas: um para o Plano Diretor e Planejamento Urbano, um para os códigos de Obras e Posturas, um para a participação popular e Estatuto da Cidade, um para o método de participação popular e um para o código de meio-ambiente.

Esta estrutura foi considerada demasiada no que tange à dinâmica proposta para o processo (que deveria ser breve e simples), podendo consumir muito tempo. Além disso, uma determinada parte dos subtemas referente ao plano diretor, o contexto que levou à revisão do plano, seu histórico, etc., poderia ser apresentada por parte das autoridades presentes. Assim, haveria uma transição entre a etapa formal do evento e a de exposições de cunho mais conceitual. Disso resultou que a estrutura de apresentação ficou com a seguinte seqüência de temas e especialistas: um para plano diretor e demais códigos, um para o planejamento urbano, um para o Estatuto da Cidade, um para o método participativo.

Ao final dessa etapa é importante fazer uma observação: como a etapa subsequente é o intervalo, é necessário lembrar ao público a programação do evento, para que não haja dispersão, ou esvaziamento na plenária de validação do método que se seguirá.

A quinta etapa é o intervalo. Essa etapa tem a função de recuperar a energia gasta nas etapas anteriores, demarcar o início de novos procedimentos e reunir informalmente as pessoas para que troquem suas impressões. Sobre a reunião informal conformando a lógica social ver trabalho de Alexander (2002); sobre a importância do grupo formando opiniões e interesse pelo planejamento ver Sager (1998). Assim, as pessoas estarão mais preparadas para a etapa de questionamentos. Nesse sentido, a pausa não é um momento frívolo e tem o tempo certo de duração e localização no corpo do evento. Para tanto, foi estimado um tempo de aproximadamente 15 minutos.

A sexta etapa diz respeito à Plenária de questionamentos e validação do método proposto para participação popular. Definiu-se que os especialistas que introduziram os temas na etapa de Explicações compusessem uma mesa de debates. Essa ainda será composta por um moderador que direcionará as questões e inscreverá os interessados por participar. Conforme as questões forem surgindo serão encaminhadas aos membros da mesa a cuja especialidade se referir. Os participantes interessados em questionar ou opinar se inserirão de duas maneiras: através da linguagem escrita ou oral. O encaminhamento oral será feito por meio de um microfone central e para o escrito se programa dois pontos, com um atendente em cada, para escrever e encaminhar as questões à mesa. Para tanto, remanejaram-se dois dos três atendentes da inscrição para esta função. A alternativa por utilizar a filmagem mantém-se. Esse momento tem um senão, os especialistas devem ser instruídos a utilizar uma linguagem acessível a todo público e esclarecer ao máximo o discurso daquele que o interroga, com o intuito de chegar à essência de seu discurso. Esse artifício é necessário em função da forma sinóptica escolhida para a descrição do evento. Com isso, facilita-se a descrição e, sobretudo, indica-se um caminho possível para a análise do material. Essa etapa foi prevista para ocorrer em aproximadamente uma hora.

A sétima etapa, o encerramento do evento, relaciona-se com a *nona e última etapa* do evento, a etapa de encaminhamentos. É mais uma etapa formal, mas que tem como orientação o encaminhamento das questões levantadas. Para tanto, o mediador esclarece sucintamente qual será o desfecho das sugestões propostas, convida as autoridades presentes a comporem a mesa final e dá por encerrado o evento. As etapas que faltam são externas ao transcurso do evento.

A oitava etapa, Tratamento de Dados, se orienta de acordo com a natureza do material a ser produzido. De fato, sob certos aspectos, toda a estrutura de tratamento e análise permeia o corpo das etapas anteriores, como foi exemplificado anteriormente no caso da transcrição, análise e validação de um fenômeno durante o próprio evento.

A nona e última etapa refere-se ao encaminhamento dos resultados ao público alvo: produção do mapa e convites para os eventos comunitários e setorial (Figura 8 e anexo 6 respectivamente). Tal material objetiva atingir o público em geral e tem seu envio centrado nas representações comunitárias, que passaram por mais um recadastramento no evento. Um relatório técnico atende ao público especializado, administrativo e acadêmico: é dirigido aos coordenadores de equipes, bem como à Prefeitura e Caixa Econômica Federal. Sua função é servir de memória do evento e explicar o funcionamento de todas suas etapas.

5.3.4. Tempo, recursos, local, moderadores, palestrantes disponíveis para o Evento

Continuando com o roteiro, os passos a serem considerados são: o dimensionamento do tempo necessário para o evento e os recursos disponíveis para tanto. De maneira geral, foi possível dimensionar sem maiores dificuldades o tempo a ser gasto no evento. Isso é feito em função da avaliação parcial de cada etapa, que continha uma previsão de duração aproximada. Já a escolha da data do evento deriva do total de tempo estimado para cumprir todas as suas etapas, de um dia e horário capazes de atender ao máximo a população em geral e a agenda municipal, e de sua adequação ao cronograma geral do processo de revisão do plano diretor. A data escolhida foi capaz de concentrar em apenas uma tarde todo o evento, em um sábado (acessível à população em geral), bem como se compatibilizou com a agenda das autoridades. O dimensionamento dos recursos não foi um problema de maior importância, os gastos com pessoal, deslocamento e equipamentos estavam previstos no cronograma físico-financeiro do projeto de revisão do plano diretor e não havia necessidade de locar um espaço. Isso inclusive leva ao outro passo do roteiro: o de escolha do local. O local deve ser prioritariamente institucional-público, central e acessível, o que no Município de São José-SC não constituía problema. De fato, a Prefeitura Municipal definiu de antemão o Colégio Municipal Maria Luiza de Melo para realização de eventos. Escola tradicional, localizada em local central da cidade, com amplo auditório (capacidade para 200 pessoas) e boa infra-estrutura.

O último item do roteiro se refere à escolha dos moderadores/palestrantes. Essa escolha foi feita em função do cruzamento dos temas a serem abordados com os especialistas da

Universidade Federal de Santa Catarina que pertencessem ao campo de conhecimento específico. Assim, resultou na seguinte equipe: Professor Dr. Wilson de Jesus Cunha Silveira, Arquiteto e Urbanista, para os temas de plano diretor e demais códigos. Renato Saboya, MsC, Arquiteto e Urbanista, para falar sobre planejamento urbano. O Professor Carlos Magno Nunes, Assistente Social, para falar sobre o Estatuto da Cidade. A Professora Simone Matos Machado, Assistente Social, coordenadora da Equipe de Mobilização Social, para falar sobre o método de participação popular. Os demais membros da equipe acompanhariam o evento e dariam suporte aos moderadores quando necessário.

5.4. Aplicação de um Método Participativo Modificado para Etapa de Leitura da Realidade no Contexto dos Eventos Comunitários e Setorial

A simulação de como poderia ter ocorrido o Primeiro Evento Municipal, caso o método proposto tivesse sido aplicado, permitiu perceber que ele aparentemente seria capaz de garantir solidez nos quesitos organização, tempo, recurso e assertividade: elementos identificados como falhos no Primeiro Evento Municipal. Essa simulação também permitiu entender melhor como concatenar as diversas esferas em que opera um processo participativo: etapas, fases, passos do roteiro, entre outros.

O método proposto para Leitura da Realidade no Primeiro Evento Municipal foi aplicado na Leitura da Realidade nos eventos comunitários e setorial. Foram nove eventos comunitários. Cada evento comunitário refere-se a uma área. Cada área congrega um conjunto de bairros, à exceção das áreas 01 e 06 que só continha um bairro e da área 03 que, além de bairros, englobava o Distrito Industrial (ver figura 07). Abaixo, no quadro 01, encontra-se a relação de áreas.

Quadro 1- Áreas para a realização de eventos comunitários.

Áreas	Unidades Territoriais
Área 1	Barreiros
Área 2	Campinas, Kobrassol, Roçado
Área 3	Praia Comprida, Centro/ Sede, Fazenda Santo Antônio, Ponta de Baixo, Distrito Industrial.
Área 4	Forquilha, Picadas do Sul, Flor de Nápolis, São Luiz, Picadas do Norte.
Área 5	Colônia Santana, Sertão do Maruim
Área 6-	Serraria
Área 7	Areias, Jardim Santiago, Real Parque, Ipiranga e Pedregal
Área 8	Bela Vista, Jardim Cidade de Florianópolis, Nossa Senhora do Rosário, Bosque das Mansões
Área 9	Potecas, Forquilhas, Alto Forquilhas

Fonte GT Cadastro: elaborado pelo pesquisador

Um evento setorial foi realizado. O Evento setorial objetivou envolver no processo participativo as organizações sociais presentes no Município, como as organizações não governamentais, as entidades de classe e patronais, dentre outras.

A aplicação deste método nos eventos comunitários e setorial segue o mesmo roteiro proposto para sua aplicação no Primeiro Evento Municipal. Contudo, há diferenças entre os objetivos daquele Evento e os objetivos dos eventos comunitários e setorial, sendo necessário fazer alguns ajustes. Tais ajustes não afetam a estrutura do roteiro, nem os seus princípios, mas sim os instrumentos e procedimentos a serem utilizados.

5.4.1. Objetivos e temas do evento

Como foi visto anteriormente, o *primeiro passo do roteiro* consiste na *definição dos objetivos: geral e específicos*. O *objetivo geral* dos eventos pode ser definido como compreender a leitura (percepção) que a comunidade josefense tem de seu município. A equipe técnica da Universidade Federal de Santa Catarina deveria identificar os *problemas, tendências e objetivos* do município, tanto do ponto de vista da sociedade, quanto tecnicamente. Esse conteúdo deveria constar do produto final da etapa de Leitura da Realidade Local (técnica e comunitária). Isso impactou na definição dos objetivos específicos, onde se optou por tratar dos *problemas e*

objetivos. A opção por deixar de fora as *tendências* tem como explicação a suposição assumida de que os *problemas* estariam vinculados ao tempo concreto da experiência vivida, ao passado e ao presente, ou seja, à localidade/cidade/município que se tem. Assim, as *tendências e objetivos* poderiam ser inferidas posteriormente a partir dos *problemas*. No entanto, houve o entendimento de que os *objetivos* poderiam flexibilizar a descrição de uma situação vivida calcada apenas em *problemas*, uma vez que se crê que o mundo vivido não opera apenas sobre dificuldades. O uso dos *objetivos* resulta da percepção de que quando se trata de definir *objetivos* se está lidando com um futuro desejado, ou que se crê possível, ou seja, a localidade/cidade/município que se almeja. Ampliando, desse modo, o alcance da visão da situação vivida para além das dificuldades já experimentadas. Essa idéia mais flexível sobre a experiência de vida condiz melhor com o método que se está utilizando, como se verá.

São estes os *objetivos específicos* dos eventos comunitários e setorial:

1. Conhecer os problemas e estabelecer os objetivos sob o ponto de vista da comunidade para o plano diretor.
2. Hierarquizar por escala de importância os problemas e objetivos.
3. Eleger delegados que acompanharão as demais etapas da revisão do plano diretor e elaboração dos códigos de obra, postura e meio-ambiente.

Posta a definição dos objetivos resta ainda delimitar a forma de apresentação final dos resultados dos eventos. Tal “forma” deriva da natureza do público que terá acesso a ela (KVALE, 1996), ou ainda, da adaptação desse produto ao tipo de expressão mais acessível ao público para o qual se destina. Associado a isso se tem como pressuposto da participação popular efetiva a devolução do conhecimento gerado para a comunidade que o originou (THIOLLENT, 1986). Assim, chega-se a parâmetros para determinar a forma de apresentação do conhecimento gerado. Por um lado, um relatório voltado para os técnicos (da Prefeitura e Caixa Econômica) e comunidade acadêmica, consoante os TR-04. Por outro lado, o retorno imediato aos participantes dos eventos da estrutura hierarquizada por eles, dos temas trabalhados, por meio de painéis de visualização móvel. Além disso, está prevista uma elaboração posterior de um resumo gráfico dos resultados dos eventos a serem enviados quando da proximidade da Oficina de Planejamento com os representantes eleitos na etapa de Elaboração da Pré-proposta do Plano Diretor.

A *definição dos temas, segundo passo do roteiro*, derivou da escolha de uma abordagem que melhor conviesse à proposta dos encontros. Dado haver duas possibilidades de encaminhamento, foi necessário, já nessa fase do planejamento, antever possíveis caminhos para cumprir objetivos. Um dos caminhos conduzia à definição, de antemão, de categorias de temas a

serem tratadas nos encontros. Já o outro caminho deixava de fazer antecipadamente o levantamento de categorias, para evitar interferências na escolha da população.

Inicialmente se lançou a hipótese de principiar com a definição de categorias de temas que correspondessem aos objetivos dos eventos. Como pode ser visto anexo (anexo 7), o molde inicial previa a discussão de temas referentes à rua e ao bairro. Para chegar a essas categorias e seus temas pertinentes, fez-se uma pré-seleção da bibliografia existente acerca dos problemas e objetivos da cidade. Foram consultados, entre outros, os planos diretores de Curitiba, Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, estudados à luz de teóricos consagrados como Carlos Nelson Ferreira Santos, Cândido Malta Campos Filho, etc.

Tal abordagem visava estruturar os temas a serem considerados, buscando agilizar as discussões dos eventos em torno das questões essenciais da cidade. O nível de vizinhança estaria representado pelos temas constituintes da categoria “rua”, os de bairro pelos temas da categoria “bairro”, e finalmente se constituiria uma visão do município a partir da categoria “cidade” (referindo-se ao município). Tal iniciativa pautava-se na possibilidade de vencer as barreiras de escala que separam a compreensão da percepção dos indivíduos, que normalmente é mais local, das questões de natureza ampla que se referem ao município e que são o foco do plano diretor e códigos em questão. Sabe-se que, em geral, o público lida mais facilmente com as situações que lhe afetam mais diretamente, situações mais locais, ou seja, esse tipo de trabalho está sujeito ao efeito *not in my back yard*: expressão que literalmente significa *não no meu jardim* e que corresponde a essa tendência de não se pensar no coletivo antes de se beneficiar individualmente.

Esse enfoque tinha, porém, a possibilidade implícita de tornar-se uma mera consulta à população, induzindo-a a categorias e temas que eventualmente não lhe fossem essenciais, o que poderia incorrer em falseamento das prioridades. Além disso, seria necessário um encontro preparatório, para instruir às diversas esferas de representação da população acerca das categorias, o que além de consumir mais tempo, poderia representar uma distinção desse grupo frente à população em geral.

Diante do exposto, optou-se pelo segundo caminho, sem, contudo, deixar de aproveitar os temas levantados para definição de possíveis categorias que serviriam para organizar os elementos do discurso no momento da participação. Esse caminho pauta-se, sobretudo, na exploração da realidade de uma comunidade tal qual percebida por seus membros. O moderador se dispõe a construir com a comunidade a percepção coletiva acerca de um dado fenômeno que intervenha em suas vidas. Nesse sentido, não estabelece, nem impõe padrões externos pré-fixados à população, mas reconhece a competência da população para construir o conhecimento

sobre sua realidade. Na intenção de auxiliar tal processo, se permite ao interlocutor exprimir suas opiniões, e se procede à organização das informações a fim de atingir a sua essência. Posteriormente, essa informação é tratada a fim de adequarem-se às muitas informações que surgem ao objetivo do trabalho.

De todo esse arrazoado, nota-se que a maneira escolhida para abordar as realidades vividas de cada comunidade, sob o ponto de vista de seus integrantes, faz com que as classes técnicas *problemas*, *tendências*, *objetivos* não se instalem à priori. Se o que está sendo perseguido é experiência de vida, o ponto de vista da comunidade, em essência se está buscando os significados atribuídos pela população de certo contexto à sua vida cotidiana. Assim, primariamente aqui se pretende chegar a unidades de significado a partir das declarações dadas sobre a vida na comunidade, ou seja, os elementos que descrevem as experiências de forma essencial. As unidades de significado têm a característica de assumir muitas formas, como por exemplo, aspirações, potenciais, etc. São idéias das quais podem ser deduzidos os *problemas*, as *tendências* e os *objetivos*. A diferença nesse caso é de que terão surgido a partir das declarações espontâneas de como a população está percebendo seu ambiente ou sua vida. Aqui se faz necessário lembrar que essa percepção corresponde ao objetivo maior da Etapa de Leitura da Realidade. Daí o artifício de ter incorporado os *problemas* e *objetivos* aos objetivos específicos, da maneira que foi proposto: flexibilizando o entendimento da comunidade, contrapondo situação existente versus futuro desejado.

Vale, no entanto, a ressalva de que, primeiro, os *problemas* e *objetivos* devem ser apresentados como objetivos específicos para a população, como elementos constituintes do planejamento urbano. Deste modo, passam a constar do processo de capacitação, ao que se inclui como tema dos eventos ‘assuntos gerais do plano diretor e demais códigos’. Segundo, no fim do processo, as *unidades de significado* são os *problemas*. Não havia tempo suficiente no cronograma para expandir a busca além desse ponto. Assim se definiu uma limitação clara no método: as unidades de significado deveriam ser pré-processadas enquanto problemas já durante os eventos.

Um comentário final termina esse passo. Não se deve confundir ausência de classes de temas com ausência de temas a serem abordados para projetar os eventos. Como visto, há um enfoque escolhido para auxiliar a condução das reuniões participativas, mas os eventos não se resumem às reuniões, isto é, ao momento da participação efetiva. Há um momento de capacitação sobre o plano diretor e demais códigos, visto acima. Além disso, faz-se necessário indicar aos participantes do evento onde se inserem os eventos comunitários e setorial no

processo participativo, bem como informar-lhes sobre o funcionamento desse encontro. Dito isso, é possível identificar três temas: apresentação da equipe (informando sobre o propósito dos eventos dentro do processo participativo), os temas gerais do plano diretor e demais códigos e a dinâmica prevista para o evento.

O *terceiro passo do roteiro* aponta para *definição das etapas dos eventos*. Estas foram condicionadas ao cunho exploratório dado à participação: busca-se compreender o conhecimento acerca do município de São José a partir dos discursos das comunidades e setores envolvidos. Analogamente ao Primeiro Evento Municipal, dois são os momentos desse passo. Em primeiro lugar é necessário definir a estrutura do evento em si, o que resulta nas etapas internas do evento, o tempo para cada uma dessas etapas, a concatenação entre elas, a infra-estrutura necessária, quem conduziria os encontros, o tempo de intervalo, etc. Por outro lado, é necessário antever como os encaminhamentos posteriores aos eventos serão abordados, ou seja, como será o trabalho de processamento das informações, de elaboração da apresentação, etc.

Ressalta-se ainda que, apesar da natureza distinta dos dois tipos de evento previstos (comunitário e setorial), a seqüência geral do planejamento obedece a mesma lógica.

5.4.2. Estrutura do evento

1. Preparação do evento; suporte e divulgação dos eventos. Elaboração do material de suporte para os eventos e para sua divulgação.
2. Recepção e inscrição dos participantes; acolhimento.
3. Introdução ao público: apresentação da equipe, dos temas gerais do plano diretor e demais códigos e da dinâmica prevista para o evento.
4. Levantamento das questões postas pelo público participante em relação às unidades de significado do município. Identificam-se e separam-se as unidades de significado em problemas e sugestões (ver descrição na etapa de Levantamento).
5. Intervalo: busca separar as etapas de elaboração das de priorização e eleição dos representantes. Tempo reservado para a organização dos problemas em temas pré-definidos.
6. Priorização dos problemas levantados, validação dos temas e priorização dos temas.
7. Eleição dos representantes. Eleição de representantes para continuar a acompanhar a elaboração do plano diretor.

8. Encerramento. Agradecimentos e informes sobre as etapas.
9. Tratamento dos dados; etapa que envolve a forma de processar as informações obtidas, sua análise, formatação e resultados. Essa etapa depende do correto entendimento das interligações entre as etapas adjacentes.
10. Encaminhamentos.

Ressalta-se que as etapas aparecem aqui descritas em sua forma final após correções derivadas de sua aplicação e da dinâmica de alguns eventos.

Seguindo a mesma orientação dada no Primeiro Evento Municipal, passa-se a comentar as etapas em conjunto com as alternativas escolhidas. Portanto, dando continuidade a esse processo, inicia-se a apresentação da *primeira etapa* prevista, a de “preparação do evento”. Nessa há duas questões fundamentais. Uma refere-se ao planejamento do suporte ao evento, a outra se refere à divulgação do evento. Ambas resultam na elaboração do material necessário para os eventos.

A divulgação de cada evento foi programada para ocorrer através do envio de convites, telefonemas, envio de e-mail e telegramas. Os convites, em formato de folders, devem ser postados com antecedência de duas semanas antes de cada encontro, objetivando chegar a seu destino em no máximo três dias. Eles visam tanto às lideranças comunitárias, câmara de vereadores, secretarias da prefeitura e demais representantes da sociedade civil organizada, quanto servem para fixação nos locais escolhidos para ocorrerem os eventos. Com o mesmo período de antecedência o contato telefônico serviria de reforço e explicação sobre a correspondência que fora enviada. Já na semana do evento novo contato telefônico foi previsto para checar se todos teriam recebido os convites e para refazê-lo de modo menos formal. Os e-mails e telegramas têm como meta reforçar o convite feito anteriormente. Estão programados para envio na semana que antecede a cada encontro e são destinados aos órgãos do executivo, legislativo e para entidades da sociedade civil organizada que não tenham recebido os convites por qualquer eventualidade. Vale ressaltar que o cadastro atualizado e ampliado na etapa anterior foi a fonte básica para efetivar os contatos.

A preparação de material para suporte dos eventos decorre da demanda advinda da própria estruturação interna prevista para cada uma das etapas dos eventos e de sua concatenação. Assim, para exemplificar o processo, utilizam-se duas das etapas que mais demandam a elaboração de material: a de recepção e a de introdução ao público. Devido ao tipo de estrutura que a etapa de recepção assume para atingir a forma solicitada no TR-04 de

“relatório” é necessário preparar um livro de ata, crachás para identificação dos participantes, lista de inscrição, etc. Por outro lado, a etapa de introdução e a opção feita para sua condução (ambos a serem descritos posteriormente) demandam uma série de painéis móveis, tarjetas, transparências (sobre a etapa do método, sobre os principais temas que envolvem o planejamento, mapas), etc.

A *segunda etapa*, chamada de “recepção e inscrição dos participantes”, deve iniciar com o registro dos participantes através de uma lista de presença, que inclui a identificação da entidade ou comunidade à qual o indivíduo pertence, além do meio de contato. Via de regra deve ser feita a coleta da informação antes do início da reunião em local próprio, com boa acessibilidade e visibilidade.

Isso demanda em média dois recepcionistas (número estimado em função dos participantes previstos na etapa anterior), um para efetuar o cadastro e responder a eventuais questões, e outro para atuar confeccionando crachás de identificação, além de encaminhar o público ao seu local de assento. A função de recepcionista também prevê que, terminado o acolhimento, um recepcionista passa a ter a responsabilidade de elaborar a ata do evento (ver anexo 8). Para cumprir tais funções o perfil do assistente social foi definido como o mais adequado, estimando-se um total de trinta minutos para essa etapa.

A “introdução ao público”, *terceira etapa*, pretende cativar os participantes (com respeito aos temas dos eventos), além de estimulá-los para o debate que se seguirá. Sua dinâmica é relativamente simples e segue um plano básico com três itens: a apresentação da equipe que conduzirá a dinâmica, a apresentação dos temas gerais do plano diretor e demais códigos, e a dinâmica prevista para o evento (KVALE, 1996; ver também CREIGHTON, 2005).

Aqui se ressalta que o detalhamento dos temas e a escolha do que será abordado ocorre nesta etapa e não no passo do roteiro onde se trata de definir os temas. Isso se deve ao grau de especificidade do assunto e dos moderadores que irão apresentá-los. Em relação aos moderadores que conduzirão essa etapa se propõe um assistente social e um arquiteto. O assistente social com a função de iniciar a condução dos trabalhos, a fim de apresentar a equipe e explicar a importância dos encontros no contexto da participação popular prevista (estimam-se aproximadamente dez minutos para tanto).

Ao arquiteto cabe cumprir os dois itens restantes do programa, ou seja, tem o papel de apresentar os temas gerais do plano diretor e demais códigos e a dinâmica que é prevista para o encontro, esclarecendo as possíveis dúvidas. Para evitar possíveis dispersões estimam-se aproximadamente quinze minutos para tanto. Essa etapa prevê o uso de retroprojetor com

lâminas contendo cartas do município, da localidade visitada, dos principais encontros previstos para a participação popular; painéis móveis para visualização. Contudo, para que o arquiteto possa cumprir sua função, o passo lógico torna-se definir o que abordar durante a introdução e a seqüência de apresentação. Disso resultou a seguinte ordem de temas: o plano diretor e parcelamento de solo enquanto leis municipais que orientam o desenvolvimento do município; o planejamento como meio de atingir uma melhora na qualidade de vida da população do município (a definição de problemas e objetivos); o Estatuto da Cidade e sua relação com a gestão democrática e o planejamento participativo; a importância da participação nesse processo e os motivos para existirem os eventos. Por fim, o tema sobre a dinâmica do evento trata da ordem, do tempo e de como se procederá em cada item da estrutura do evento, ou ainda, como se dará: o levantamento das questões, o intervalo para organização das questões levantadas, a priorização dessas e a eleição dos representantes da localidade. As características pertinentes serão abordadas na seqüência, quando da elucidação de cada etapa.

A *quarta etapa*, “levantamento das questões do público participante no evento”, deve ser iniciada por meio de uma pergunta geral de exploração do tipo: “Vocês poderiam dizer como está a sua comunidade?” Essa pergunta visa incentivar a participação e, por ser geral, deixar ao público o espaço necessário para colocar qualquer questão que considere pertinente. A essas questões vêm respostas como “Temos problemas com o cheiro da Lagoa de estabilização”. As respostas devem ser anotadas em tarjetas de aproximadamente 12x25 cm, em cor convencionalizada como azul para problemas e verde para sugestões. As tarjetas, por sua vez, fixam-se em painéis de visualização móvel de dimensões estipuladas em aproximadamente 50X100 cm, que se apóiam em cavaletes de aproximadamente 170 cm de altura.

Essas dimensões derivam da possibilidade de boa visualização que oferecem para os grupos de até 35 pessoas. Conforme várias tarjetas venham a surgir, devem ser agrupadas segundo os temas pré-estabelecidos (ainda que somente no intervalo a tarjeta, contendo o título do tema, em vermelho, seja afixada sobre o conjunto de unidades de significado - problemas e sugestões - que lhe é pertinente) (CORDIOLI, 2001; CREIGHTON, 2005). Eventualmente quando um novo tema surge é acrescentado aos anteriores e incorporado ao rol de temas. Em alguns casos os títulos dos temas devem ser modificados em função da maneira que aquela comunidade o expressa (essa situação ocorreu na prática no caso do tema Saneamento/Meio-Ambiente utilizado no sentido de Saneamento Ambiental nos eventos da Colônia Santana e Areias, Jardim Santiago, Real Parque Ipiranga e Pedregal, área 05 e área 07 respectivamente - ver quadros no capítulo de Resultados).

Tais procedimentos são devidos ao caráter exploratório advindo da opção feita na etapa anterior: não trabalhar categorias prontas de temas, mas levá-las junto aos participantes. Nesse sentido, o mediador tem o papel de organizar a seqüência das falas, de esclarecer, o mais precisamente possível, o ponto de vista do ator que estiver se manifestando. Assim, a tarefa de sintetizar o conceito para expressá-lo na tarjeta fica facilitada e contextualizada pelo discurso. Isso implica em que a filmagem dos eventos constitua-se como um complemento indispensável da dinâmica prevista de mediação, uma vez que é um instrumento de registro bastante preciso do contexto vivo da situação da participação (KVALE, 1996).

O caráter exploratório dado à aplicação do método não deve ser confundido com ausência de envolvimento do técnico e da utilização do conhecimento técnico em um processo participativo. Esse conhecimento é necessário e intrínseco a um moderador preparado para condução de uma reunião participativa (Kaner, 1998). Essa se baseia em uma relação interpessoal, na qual há, também, uma situação profissional. O técnico tem a responsabilidade de utilizar seu conhecimento para que se obtenha o melhor resultado possível e se atinjam os objetivos dos eventos.

O conhecimento científico que trata do assentamento serve para auxiliar o técnico que conduz uma reunião participativa no planejamento urbano. Sem ela, o técnico pode não ter clareza sobre o assunto que está encontrando nas experiências que a população relata. Dessa forma um moderador munido de bom conhecimento técnico pode auxiliar a população a expor suas unidades de significado, a identificar os temas que estão expressando, bem como pode se deparar com temas que a literatura técnica não previa para essa situação, mas que eventualmente possam surgir.

Quando a etapa de levantamento atingir o nível de saturação de informação, o processo deve ser interrompido, ou seja, quando não houver mais ninguém que queira colocar mais alguma questão, ou esclarecer algo, ou ainda, as colocações se repetirem sem acrescentar qualquer novidade (KVALE, 1996). Antes, porém, o público deve ser consultado sobre se há mais alguma questão; caso haja, deve-se prosseguir com os questionamentos, até o ponto onde a saturação de fato ocorrer. De maneira geral, o encerramento desta etapa faz-se por meio do convite ao intervalo e breve explicação do que se seguirá após. Estimou-se que tal etapa duraria em torno de uma a duas horas, em função da quantidade de pessoas, ou problemas, além da natureza destes últimos. Tal estimativa se confirmou quando da realização dos eventos.

Ao terminar essa etapa se prevê o “intervalo”, *quinta etapa*, para que o público informalmente troque suas impressões sobre o evento e recupere a energia gasta nos passos

anteriores. Com a finalidade de facilitar a interação do público prevê-se utilizar uma mesa com comes e bebes disposta a uma distância que permita, a um golpe de vista, enxergar os painéis móveis. Convencionou-se anotar na cor vermelha os títulos de cada tema em uma tarjeta padrão. Esta, por sua vez, se fixa na parte superior do painel, sobre os problemas aos quais se refere. Tal estratégia visa permear o intervalo com a continuidade do processo, no qual o público participante interage com os especialistas e o material produzido. E, também, para que os especialistas das diversas áreas possam auxiliar o moderador a classificar os problemas em categorias.

As categorias técnicas debatidas pelos integrantes do GT Cadastro são recuperadas e, agora, têm um papel essencial. São elas que servem de suporte aos técnicos nesse processo de classificação. O conjunto de temas desenvolvido pela equipe do GT Cadastro é sintetizado. Essa síntese traz uma lista de temas que poderiam ou não ser utilizados em cada evento, bem como as características mais pronunciadas de cada tema. Ela foi aperfeiçoada continuamente ao longo do processo.

Aqui se apresentar uma versão elaborada desse tipo de lista, uma contribuição do pesquisador Dr. Renato T. de Saboya (s/d), ver anexo 9. No quadro abaixo (Quadro 2) há um exemplo extraído do documento *Esquema de referência para classificação de área de preocupação* (SABOYA, s/d) gentilmente cedido por Saboya. O título do quadro 02 foi adaptado ao léxico utilizado nesta tese.

Quadro 2- Exemplo de classes de temas e suas características.

	Tema	Inclui	Observações
1	Saúde	Aspectos relacionados à saúde, com exceção dos equipamentos físicos (hospitais, postos de saúde, etc.). Ex.: falta de médicos, horário do posto de saúde, etc.	Estes temas devem ser, na medida do possível, evitados, uma vez que não podem ser plenamente atendidos por um PD físico-territorial. Se possível, é interessante classificar no tema 3 - Equipamentos Urbanos e Comunitários.
2	Educação	Aspectos relacionados à educação, com exceção daqueles relacionados diretamente aos equipamentos físicos (escolas, creches, etc.). Ex.: falta de professores, professores pouco capacitados, etc.	
3	Equipamentos Urbanos e Comunitários	Instalações físicas de serviços prestados pelo Poder Público para a população. Ex.: Escolas, creches, postos de saúde, terminais de ônibus, cemitérios, edifícios administrativos do governo, etc. Pode incluir também os equipamentos institucionais, como as igrejas e demais templos religiosos.	

Fonte: Elaborado pelo Dr. Renato Tibiriçá de Saboya (s/d).

Os demais temas, advindos de demandas explícitas feitas pela população, devem ser gradualmente incorporados ao rol técnico. Nesta pesquisa um exemplo refere-se à categoria “Ruas”.

Para tal etapa estima-se um total de quinze a vinte e cinco minutos, variável de acordo com a complexidade dos temas a organizar, ou desgastes do público participante (mais tempo poderia vir a dispersar o público).

A *sexta etapa*, “priorização dos problemas”, deve principiar por meio de um esclarecimento acerca de porque se deve votar nos itens e de como se programou tal ação. O sistema arbitrado para a priorização prevê os seguintes passos:

1. Leitura das categorias de temas e seus problemas. Tal procedimento tem caráter de *validação* do trabalho de categorização elaborado pelo moderador e/ou especialistas. Nessa parte do evento uma série de colocações ajusta o quadro dos problemas/temas.

2. Eleição dos principais problemas de cada tema. O público participante deve votar em apenas três problemas que considera mais representativos de cada tema, a fim de atender aos critérios de hierarquização e não consumir tempo demasiado. A sistemática prevista para a forma de votar varia de acordo com o público participante de cada evento. Em São José não se encontrou dificuldade em fazê-lo por escrito (se fornecia papel e caneta e cada participante escrevia seu voto nos três principais problemas).
3. Organização dos principais problemas de cada tema. Conforme a eleição dos problemas de cada tema é apurada, deve-se organizá-los no painel segundo sua hierarquia.
4. Eleição dos principais temas. Após definirem-se os problemas e organizá-los passa-se a eleger dos temas quais os prioritários para hierarquizá-los. Essa eleição é feita por escrito para manter a mesma linha de atuação da anterior.

Essa etapa termina com a leitura dos principais temas hierarquizados e com o anúncio da eleição dos representantes. Para a totalidade dessa etapa foi previsto de quarenta e cinco minutos à uma hora.

Para o bom encaminhamento da *sétima etapa*, “escolha dos representantes”, deve-se rememorar qual será a função desempenhada pelos delegados segundo o método de participação popular. Lá sua atribuição é a de interlocutores que acompanharão as equipes da Prefeitura Municipal de São José e da Universidade Federal (além dos membros do legislativo que pertencem às comissões permanentes da Câmara de Vereadores) representando sua localidade na elaboração do plano diretor e demais códigos. Assim, deve-se prever uma pequena introdução de quais são as responsabilidades inerentes a esta posição, a fim de reforçar sua relevância. Essa fala e condução do procedimento de eleição devem ser conduzidas por quem, na etapa de introdução, apresentou ao público o contexto dos eventos ou, ainda, pelo moderador do evento. Isso visto que ambos estão relacionados ou com a etapa pertinente ao assunto, ou com o estágio imediatamente anterior de contato com o público, respectivamente. Fundamentalmente ambos já devem ter estabelecido uma relação de confiança com os participantes para que haja segurança acerca do foro de eleição e, assim, obtenha-se sua anuência e sejam por eles legitimados.

Dois critérios básicos para definição do número de delegados foram estabelecidos: a quantidade de moradores residentes por área e o número total de quarenta participantes para as reuniões posteriores para elaboração da proposta do plano diretor e demais códigos (incluindo as equipes e legisladores das comissões permanentes da Câmara de Vereadores). Assim, há áreas

com direito a três representantes e outras menores com direito a dois (mais dois suplentes para cada área). O processo de eleição também foi feito por escrito e o tempo previsto foi de aproximadamente 15 minutos.

Para finalizar a etapa anterior o moderador deve fazer o “encerramento do evento”, *oitava etapa*, que consiste nos agradecimentos pelo comparecimento e pela disponibilidade, por parte do moderador, por retirar ainda alguma dúvida que tenha permanecido acerca do processo. Por fim, deve informar a data prevista para as reuniões com os delegados e finalizar o evento. Para isso é previsto um total de cinco minutos.

O “tratamento de dados”, *nona etapa*, é posterior ao evento, e, nesse caso em especial, corresponde ao processo de tornar as informações advindas dos eventos utilizáveis para o planejamento; sem com isso descontextualizá-las. Nesse sentido, tal etapa é entendida como um primeiro nível do processamento das informações advindas das etapas anteriores, ou seja, uma tabulação dos resultados das priorizações de problemas e temas por área. No presente contexto, opta-se por checar as tarjetas com o contexto da filmagem e fotos. Disso resulta uma série de quadros identificados por área, onde os temas tiveram sua padronização efetuada quando, por qualquer eventualidade, tenham recebido nomenclatura diferenciada, mas que mantinham o mesmo significado.

A *última etapa* refere-se ao “encaminhamento dos resultados” ao público alvo. Um relatório atende ao público técnico, administrativo e acadêmico. Serve como memória do evento e explica o planejamento ocorrido. Será enviado, a exemplo do Primeiro Evento Municipal, para avaliação dos coordenadores das equipes da Prefeitura e Universidade Federal para seguir para a Caixa Econômica Federal enquanto produto do TR-04. Além desse material, uma categorização prévia foi apresentada ao público na Conferência das Cidades, um evento paralelo que não teve qualquer relação com o plano diretor. Esse material de divulgação contém essencialmente o mesmo tipo de tratamento de conteúdo, só que mais adequado à visualização do público em geral, objetivo daquela ocasião.

5.4.3. Tópicos restantes

Os tópicos ainda a serem levados em consideração são o dimensionamento do tempo necessário para o evento e os recursos disponíveis para tanto; a escolha do local; a escolha dos moderadores. Aqui se tratará apenas do primeiro dos três tópicos, o que diz respeito ao tempo e

recursos. A escolha de moderadores já foi descrita e quanto aos locais para reuniões segue-se a mesma lógica do primeiro Evento Municipal.

No quesito tempo, três são os aspectos a serem contemplados: um refere-se à programação da seqüência de dias para ocorrerem os dez eventos, o segundo refere-se à duração desejável de cada evento, em contraposição ao tempo possível, e o terceiro trata da relação entre os dois anteriores. No caso da programação uma série de fatores deve ser ponderada: o tempo de preparação do material necessário para cada evento, o tempo de postagem das correspondências, o cronograma do projeto (o tempo disponível para se conduzir os eventos), o melhor período do dia e da semana para realizar os eventos.

Esses podem ser considerados como os pontos mais relevantes desse tópico. A forma para estimar o tempo de preparação para confeccionar o material está vinculada a sua classificação em “perene” (utilizado em todos os eventos), por evento (referente a um evento em particular). Os perenes têm sua preparação anterior ao primeiro evento, são eles: mapas, slides (gerais), painéis para visualização móvel, etc. Estima-se em torno de uma semana. Por sua vez, os materiais por evento têm prazos variáveis de preparação, normalmente de uma a duas semanas antes de sua utilização ou postagem. Quanto ao tempo de postagem, tal assunto já foi abordado na etapa de preparação, variam de uma a duas semanas antes do evento.

Em relação ao cronograma do projeto uma série de ponderações deve ser feita, como o prazo disponível para ocorrerem os eventos, a sua ligação com as etapas posteriores do método de planejamento, etc. No caso do projeto atual havia a possibilidade de utilizar aproximadamente um mês para a totalidade dos eventos. Assim, seria possível adequar o processamento da informação a tempo de devolvê-la ao público na Conferencia das Cidades.

6. Resultados

Os resultados desta pesquisa foram tratados de acordo com dois procedimentos. No primeiro, faz-se uma identificação e categorização das unidades de significado do discurso da população. Com esse procedimento chega-se à identificação dos temas dos eventos comunitários e setorial. No segundo, faz-se uma condensação dos significados destes temas. Com esse procedimento chega-se a uma caracterização sintética dos temas desses eventos. Esses temas são organizados em Quadros temáticos. Cada Quadro refere-se a um tema. Por exemplo, Quadro temático da educação, Quadro temáticos da saúde, etc.

6.1. Identificação e Categorização das Unidades de Significado: Temas

Unidade de significado refere-se a qualquer conceito que foi resumido à sua essência. No caso da presente pesquisa, os conceitos são aqueles que a população trouxe no momento da participação. Por exemplo, falta de escolas de 1º e 2º grau na área 1, isto é, no Bairro Barreiros; ou ocupação irregular de áreas verdes na área 8, isto é, nos bairros Bela Vista, Jardim Cidade de Florianópolis, Nossa Senhora do Rosário, Bosque das Mansões. O conceito pode se referir a um problema, a um potencial, etc. Nesses exemplos, refere-se a problemas.

Já a categorização de unidades de significado refere-se ao agrupamento das unidades de significado em temas (categorias ou classes) baseados na literatura técnica, ou em sugestões da população que surgiram quando nenhuma das categorias (temas ou classes) baseadas em literatura técnica estava presente.

Com base nos quadros gerados nos eventos, apresenta-se, abaixo o Quadro 03, com a finalidade de exemplificar a identificação e categorização de significado.

Quadro 3 – Exemplo de unidades de significado categorizadas

Área 7- Areias, Jardim Santiago, Real Parque, Ipiranga e Pedregal		
Data: 11/07/2003		
Hierarquia	Tema (54' 11")	Unidades de Significado
1	Saneamento Ambiental	1º ocupação de áreas verdes 2º mau cheiro lagoa de estabilização 3º reserva de água/ saneamento básico 4º ocupação de morros 5º ocupação nas margens dos rios 6º enchentes/ desmatamento

Quadro 3 – continuação: Exemplo de unidades de significado categorizadas

Área 7- Areias, Jardim Santiago, Real Parque, Ipiranga e Pedregal		
Data: 11/07/2003		
Hierarquia	Tema (54' 11")	Unidades de Significado
2	Segurança	1° assaltos/ drogas/ centro educacional São Lucas
	Legislação Urbana	1° gabaritos n° de andares 2° fiscalização 3° especulação imobiliária 4° atualização do IPTU 5° desmembramento
3	Uso do Solo e Ocupação	1° vazios urbanos/ uso irregular de terrenos baldios
	Problemas Sociais	1° prostituição/ drogas/ falta de emprego
	Saúde	1° animais soltos nas ruas/ poucos agentes de saúde (despreparo)
4	Equipamentos Urbanos	1° falta de área de lazer 2° falta de creche/ falta de posto de saúde 3° falta de escolas 4° falta de equipamentos esportivos 5° cemitério
	Sistema Viário e Ruas	1° calçadas má-condição (falta) 2° falta de conexão entre as ruas 3° sinalização 4° velocidades altas 5° engarrafamentos
	Transporte Coletivo	1° transporte coletivo falta interbairros/ inexistente em algumas áreas
5	Regularização Fundiária	1° loteamentos irregulares

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

As unidades de significado identificadas à direita do quadro foram categorizadas em temas à esquerda do quadro. A categorização de unidades de significado parte da suposição de que existem temas comuns em unidades variadas. Por exemplo, admite-se com o tema Saneamento Ambiental que há elementos comuns nas unidades de significado correspondentes à esquerda do quadro. Pode-se ver também que há uma hierarquia, tanto de temas, quanto de unidades de significado. Tais hierarquias significam que há temas e unidades de significado com maior ou menor prioridade. .

Com esse tratamento dos resultados identificam-se quais foram os temas gerados nos dez eventos em todo município. Com efeito, no curso dos eventos surgiram quatorze temas distintos na totalidade do município. O Quadro 04 apresenta os temas municipais.

Quadro 4 – Temas dos problemas levantados.

Temas dos Eventos	
1	Educação
2	Equipamentos Urbanos
3	Infra-estrutura
4	Integração Metropolitana
5	Legislação Urbana
6	Patrimônio Cultural
7	Regularização Fundiária
8	Saneamento Ambiental
9	Saúde
10	Segurança
11	Sistema Viário e Ruas
12	Trânsito
13	Transporte Coletivo
14	Uso do Solo e Ocupação

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

6.2. Condensação de Significados: Quadros Temáticos

Com base nas categorizações efetuadas anteriormente foi possível avançar para um segundo nível de tratamento dos resultados: a condensação de significados. A condensação de significados consiste na elaboração de um resumo criterioso do significado de cada tema por áreas e para o conjunto do município. Os critérios utilizados para se fazer esse resumo são as hierarquias temáticas e as hierarquias das unidades de significado por áreas. O resultado é um resumo condensado do significado dos temas por áreas e para o conjunto do município.

Após a elaboração dos quadros temáticos o procedimento passa a ser estabelecer comparações em termos de *semelhanças* ou *diferenças* das unidades de significado. Isso permite

aglutiná-las por temas e, assim, produzir um relato sintético de cada tema. Ao proceder dessa maneira vale considerar atentamente que as áreas não necessariamente possuem os mesmos temas, uma vez que a pesquisa permitia que as classes temáticas surgissem das unidades de significado. As unidades de significado representam as particularidades de cada localidade e, por isso, tendem a refletir as especificidades de cada comunidade. Assim, pode ser que certas áreas não apareçam no quadro de algum tema.

A priorização de temas tem um aspecto que é conveniente destacar. Para fazê-lo, tome-se como exemplo, certas áreas “a” e “b”, onde o tema prioritário tenha sido ‘saúde’. Admita-se que três temas são priorizados na área ‘a’ e cinco na área ‘b’. Apesar de se tratar da priorização do tema ‘saúde’, ele pode estar vinculado ao mesmo tempo a conjuntos diversos de temas, no que tange à natureza (os temas vinculados podem ser de tipos diferentes) e à quantidade dos temas. Assim, se está lidando com uma comparação entre conjuntos particulares a fim de gerar um entendimento comum do tema.

Para efetuar a condensação das unidades de significado em uma situação dessa natureza se propõe elaborar uma descrição do tema em termos de sua prioridade *no* município. O resultado que se obtém com essa descrição refere-se às visões particulares de cada área acerca de cada tema, comparados diante da totalidade de áreas do município. Esse procedimento visa preservar o alcance dos dados obtidos sem descontextualizá-los, mas permitindo uma avaliação mais global de cada tema na esfera municipal.

A priorização de unidades de significado também tem um aspecto que é conveniente destacar. O objetivo de recuperar as unidades de significado hierarquizadas é o de preservar os significados particulares atribuídos a cada tema em cada comunidade, criando um entendimento das principais questões que representam o tema na esfera municipal. Mas, em certos temas foi necessário tratar com a priorização de uma grande quantidade de unidades de significado. Nesses casos, foram propostas *classes de problemas* para facilitar o entendimento dos principais aspectos do tema.

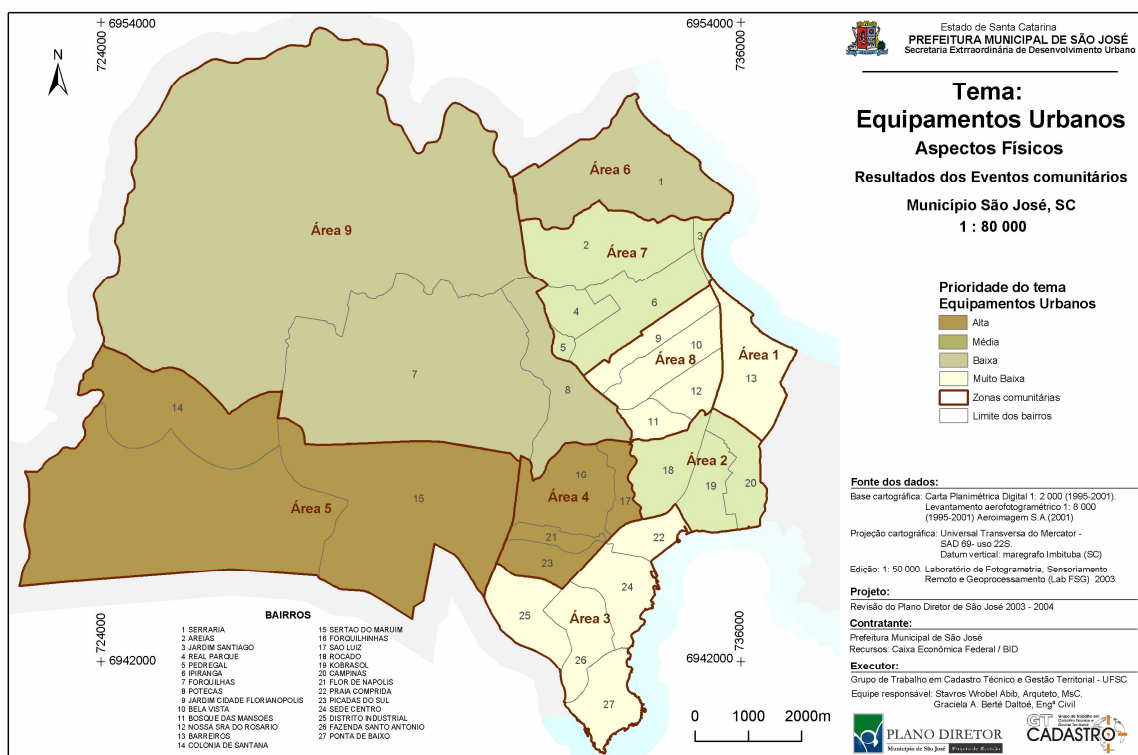
Classes de problemas são grupos de problemas semelhantes internos a um tema. Como será visto mais adiante, os temas que mais possuem classes de problemas são Saneamento Ambiental, Segurança e Sistema Viário e Ruas.

O mapeamento temático foi outra forma de apresentação dos resultados. Esse mapeamento foi concebido como um material de divulgação gráfica. Sua elaboração atende à premissa de que em um processo participativo se deve adequar a apresentação dos dados obtidos a cada público envolvido no processo. Assim, enquanto os Quadros atendem ao nível de precisão

e linguagem dos técnicos, o mapeamento foi concebido tendo em vista o público em geral em um momento específico: a segunda etapa do planejamento urbano ou a Disseminação da Leitura da Realidade Local.

Como o mapeamento temático não deve ser encarado como um material técnico, permitiram-se certas liberdades de tratamento, como propor uma extrapolação dos dados obtidos por áreas para a totalidade municipal. Aqui, os dados oriundos dos Quadros são analisados sob o ponto de vista de níveis de prioridades do município, o que resultou na construção de uma escala intervalar comum a todas as áreas, por tema. Os intervalos dessa escala representariam os níveis de prioridade para o município, por temas, em termos dos seguintes avaliações: Alta, Média, Baixa, Muito Baixa. Quando o tema não existe em certa área há ainda uma avaliação de “Não há”, não incluída no intervalo. A figura 08 traz um exemplo desses mapas temáticos de divulgação dos mapas restantes encontram-se no anexo 10. A produção cartográfica desses mapas ficou a cargo da engenheira Graciela Dalto Berté, a definição dos intervalos e dos temas foi uma tarefa realizada por este pesquisador. A Geógrafa Dra. Eugenia Karnaukova supervisionou o trabalho.

Figura 8 – Exemplo dos mapas de divulgação.



Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

As quatro avaliações foram arbitradas levando-se em consideração que, da totalidade de quatorze temas municipais, nove foi o número máximo de temas ocorridos por área no município, e três foi o número mínimo de temas.

A hipótese de gerar nove avaliações inviabilizaria uma boa leitura do mapa pelo público alvo, a população em geral. Além disso, nove avaliações resultariam em nove intervalos da escala, o que tenderia a fragmentar sobremaneira a informação advinda das áreas com apenas três temas. Já a hipótese de empregar três intervalos resultaria em uma compressão exacerbada das informações advindas das áreas que possuíam nove temas. Empregar a média da diferença do intervalo entre o mínimo de temas utilizados e o máximo resultaria em seis intervalos ou seis avaliações. Isso representava uma grande quantidade de avaliações, o dificultaria a leitura das prioridades no mapa por um público pouco acostumado a essa forma de expressão.

A definição final pelas quatro avaliações foi feita diante da percepção de que geraram mapas que puderam ser ajustados segundo os textos descritivos produzidos anteriormente. Além de tornarem a informação visual clara e fácil de ser apreendida. Com efeito, o procedimento de verificação e de ajustes dos mapas foi embasado na descrição dos Quadros temáticos.

Para correta compreensão das informações advindas dos eventos é essencial contextualizá-las. Nesse sentido, vale lembrar que eventos comunitários e setorial visavam apreender a percepção que a comunidade josefense tem de seu município, além de identificar os problemas, tendências e objetivos do município, tanto do ponto de vista da sociedade, quanto tecnicamente. Portanto, não enfocavam apenas o plano diretor, mas também a qualidade de vida, onde temas como 'educação' e 'saúde' tendem a ser prioritários. Ao mesmo tempo, torna-se incompatível com a natureza qualitativa das informações utilizar um critério de quantidade para aferir sua importância.

Seguem abaixo os Quadros temáticos por área (ou por bairros ou grupos de bairros), os resumos condensados e um mapeamento de cada tema na escala municipal.

6.2.1. Educação

Quadro 5 – Tema educação

Área 1- Barreiros	
Data: 14/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/6	1º falta de escolas de 1º e 2º grau 2º falta de creches (CEI) 3º falta de escolas de segundo grau e supletivo públicos 4º cursos públicos preparatórios para vestibular 5º biblioteca pública
Área 6- Serraria	
Data: 19/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
1/4	1º falta de creches (CEI)/ falta de pessoal especializado para atender deficientes físicos nas escolas
Área 8 - Bela Vista, Jardim Cidade de Florianópolis, Nossa Senhora do Rosário, Bosque das Mansões	
Data: 21/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
1/6	1º falta de creches (CEI)/ falta de adaptação das escolas para ensino especial 2º falta de escola para idosos/falta de escolas para casais

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

O tema *educação* aparece relativamente poucas vezes (em três áreas apenas) em função do total dos eventos (dez reuniões). Esse tema foi considerado prioritário em duas áreas do município (áreas 1 e 8). Em uma dessas (área 8) chegou a ser o tema preferido dentre os seis temas que surgiram naquela localidade.

Em relação às unidades de significado, as mais importantes foram: falta de creches e questões referentes aos portadores de deficiência física. A primeira, falta de creches, esteve presente em todas as três áreas, sendo primeira prioridade em duas delas, áreas 6 e 8, e segunda na área 1. A segunda, questões referentes aos portadores de deficiência física, uma relativa à necessidade de atendimento especializado ao portador de deficiência, e outra voltada à garantia de acessibilidade aos equipamentos de ensino para os portadores de deficiência física, esteve presente nas áreas 6 e 8.

Há ainda questões referentes à falta de escolas e outras que dizem respeito aos cursos que essas oferecem, sendo esta última uma questão ligada ao planejamento e gestão da educação, o que foge ao escopo deste trabalho.

6.2.2. Equipamentos urbanos

Quadro 6 – Tema equipamentos urbanos

Área 1- Barreiros	
Data: 14/07/2003	Hora:18h30 às 23h30
Hierarquia	Unidades de Significado
6/6	1ºfaltam praças/ faltam áreas de lazer/faltam de áreas verdes 2º falta passeio público 3º falta pista de ciclismo e de pedestres 4º faltam passarelas na rua Leoberto Leal/ melhoria de iluminação pública/ calçadas com problemas
Área 2- Campinas, Kobrassol, Roçado	
Data: 14/07/2003	Hora:18h30 às 23h30
Hierarquia	Unidades de Significado
3/4	1º falta de áreas de lazer/ falta de praças/ falta de arborização
Área 3- Praia Comprida, Centro/ Sede, Fazenda Santo Antônio, Ponta de Baixo, Distrito Industrial.	
Data: 23/07/2003	Hora:18h30 às 22h30
Hierarquia	Unidades de Significado
9/9	1º falta de iluminação pública adequada 2º espaços públicos sub-utilizados 3º falta de áreas esportivas/ falta de áreas de lazer/ falta de rodoviária/ falta de posto de saúde 4º falta de creche 5º falta de locais de convívio
Área 4- Forquilha, Picadas do Sul, Flor de Nápolis, São Luiz, Picadas do Norte.	
Data: 25/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/6	1º falta de área de lazer 2º falta de escolas 3º falta de equipamentos culturais 4º falta de creche 5º falta de posto de saúde.
Área 5- Colônia Santana, Sertão do Maruim	
Data: 07/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/7	1º posto de saúde (pouca capacidade de atendimento)/ falta pré-escola/ falta de creches (CEI), falta de postos de saúde, falta de ginásios/falta ampliação da escola/ falta área de lazer 2º falta de áreas públicas para os equipamentos/ melhorias e ampliação do cemitério/ falta escola com supletivo 3º falta de telefone público 4º falta de correio/ rede de energia elétrica deficiente 5º falta de capela mortuária
Área 6- Serraria	
Data: 19/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/4	1º falta de áreas de lazer 2º falta de manutenção das áreas verdes e preservação/ falta de ginásio de esportes 4º falta de áreas comunitárias 5º condições precárias dos pontos de ônibus 6º falta de telefones públicos/ falta de áreas verdes

Quadro 6 – continuação: Tema equipamentos urbanos

Área 7- Areias, Jardim Santiago, Real Parque, Ipiranga e Pedregal	
Data: 11/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
4/5	1º falta de área de lazer 2º falta de creche/ falta de posto de saúde 3º falta de escolas 4º falta de equipamentos esportivos 5º cemitério
Área 8 - Bela Vista, Jardim Cidade de Florianópolis, Nossa Senhora do Rosário, Bosque das Mansões	
Data:21/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
6/6	1º falta de áreas de lazer/ ocupação irregular de áreas verdes
Área 9 - Potecas, Forquilhas, Alto Forquilhas	
Data: 26/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/5	1º falta de creche (CEI) 2º falta de posto de saúde 3º falta de escola
Setorial	
Data:28/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/3	1º falta de ciclovia 2º falta de cemitério 3º falta de áreas de lazer

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

O tema equipamentos urbanos aparece em todos os dez eventos (incluindo o setorial). Apesar disso, em termos de prioridade, apenas nos casos das áreas 4 e 5 têm sua colocação entre os temas mais prementes. Em várias ocasiões chega a aparecer como a última das prioridades (áreas 1, 3, 8 e setorial). Nos demais casos há a tendência de localizar-se nas últimas posições (área 2, 6, 7 e 9). De modo geral os problemas variam de área a área (como pode ser esperado em relação às diversidades das localidades).

As unidades de significado contêm, no entanto, informações relevantes. Falta de lazer (em todos os eventos), falta e ocupação irregular de áreas verdes (áreas 1, 6 e 8); falta de locais de convívio (áreas 3 e 6); falta de equipamentos culturais (área 4); falta de equipamentos esportivos e ginásios de esporte (áreas 5, 6, 7); falta de ciclovias (setorial e área 1), falta de cemitério (setorial e área 7); falta de capela mortuária (área 5); falta posto de saúde (áreas 4, 5, 7, 9); e educação (áreas 3, 4, 5, 7 e 9).

Aqui se passa a averiguar a relação entre os temas saúde, educação e os equipamentos urbanos. Isso se deve ao fato de surgir no tema equipamentos urbanos uma série de problemas referentes à carência dos equipamentos de saúde e educação. Pode-se notar que nas áreas 1, 6, 8 não se faz referência à falta de equipamentos urbanos da educação, mas no tema educação há

nessas três áreas problemas como ‘falta de creches’ ou ‘falta de escolas’. O exame do vídeo tape dessas áreas mostra que nas áreas 6 e 8 esses problemas, ‘falta de creches’ e ‘falta de escola’, também se referiam à qualidade do serviço. Além disso, houve uma identificação muito visível da falta dos equipamentos urbanos com a concepção de educação. Por essa razão se optou por não fundir o tema equipamentos urbanos com educação, mesmo quando as unidades de significado em tese eram muito semelhantes. No entanto, é necessário analisar em conjunto ambos os temas. Feito isso, identifica-se que os equipamentos urbanos e a qualidade do serviço são prioritários nas áreas 6 e 8. Isso eleva para quatro (4,5 e 6, 8) o número das áreas onde o tema equipamentos urbanos tem máxima prioridade.

No caso do tema saúde não há necessidade de proceder a uma leitura desse tipo. A área 9 ilustra bem que a percepção geral que a população tem sobre a saúde significa qualidade de serviço e que o tema equipamentos urbanos refere-se ao espaço físico onde esse serviço acontece. Nessa área, o tema saúde tem alta prioridade e seu significado está expresso pelos problemas "proliferação de insetos em função da lagoa de estabilização/falta de pessoal nos postos de saúde" (ver Quadro temático da saúde, mais adiante). Quando se observa a mesma área no tema equipamentos urbanos, prioridade do tema é diminuta e se expressa através do problema de “falta de posto de saúde”.

6.2.3. Infra-estrutura

Quadro 7 – Tema infra-estrutura.

Área 1- Barreiros	
Data: 14/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
1/6	1º insuficiência da infra-estrutura/ oscilação de energia
Área 2- Campinas, Kobrasol, Roçado	
Data: 14/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/4	1º saturação da infra-estrutura/ alagamento em pavimentos subterrâneos

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

O tema infra-estrutura é extremamente amplo e perpassa vários outros temas. Por essa razão, ele é relativamente diluído no interior dos que são de natureza mais específica. É possível encontrar facilmente aspectos de infra-estrutura em temas como Saneamento Ambiental (falta de

saneamento básico, falta de abastecimento de água, etc.), Sistema Viário e Ruas (falta de calçadas, saturação do sistema viário, etc.), entre outros. Contudo, em duas áreas optou-se por utilizar o tema infra-estrutura em separado, dado que os participantes atribuíam unidades de significado de modo direto a tal tema (não os relacionavam a um aspecto ambiental). Assim, os pontos notáveis desse tema dizem respeito à insuficiência da infra-estrutura e à sua saturação. No primeiro caso o tema aparece como prioridade da área 1 e diz respeito à falta de energia e água. No segundo caso, se refere à saturação do sistema viário na área 2.

6.2.4. Integração metropolitana

Quadro 8 – Tema integração metropolitana.

Evento Setorial	
Data: 28/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/3	1º falta de planejamento regional

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

Este tema surge apenas no evento Setorial. Nesse evento é um tema que ocupa a última posição em termos de prioridade, lugar que divide com os temas Uso do Solo, Trânsito, Transporte Coletivo e Equipamentos Urbanos. Possui uma única unidade de significado: falta de planejamento regional.

Nas áreas 01 e 08 há unidades de significado denominadas *integração metropolitana*. Na área 01 aparece como primeira prioridade do tema Transporte, esse tema é o último de seis. Na área 08, também é uma unidade de significado principal e vincula-se ao tema Transporte Coletivo. Esse tema é o penúltimo de seis.

Conclui-se que, enquanto unidade de significado, aparece vinculada a temas relacionados ao transporte, sempre na primeira posição de prioridade. Esses temas ocupam as últimas posições de prioridade a exemplo do próprio tema Integração Metropolitana do evento setorial.

6.2.5. Legislação urbana

Quadro 9 – Temas legislação urbana.

Área 1- Barreiros	
Data: 14/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
6/6	1º gabarito/densidade de população 2º distância mínima dos rios para construir: 30m 3º incompatibilidade de usos 4º falta de vagas/ falta de recuo/ veículos sobre passeios
Área 4- Forquilha, Picadas do Sul, Flor de Nápolis, São Luiz, Picadas do Norte.	
Data: 25/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
4/6	1º regularização fundiária 2º falta de fiscalização/ ocupação ilegal de áreas de preservação 3º inadequação da legislação (área rural x área urbana) 4º loteamentos clandestinos 5º construção irregular
Área 7- Areias, Jardim Santiago, Real Parque, Ipiranga e Pedregal	
Data: 11/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/5	1º gabaritos 2º fiscalização 3º especulação imobiliária 4º atualização do IPTU 5º desmembramento
Área 8 - Bela Vista, Jardim Cidade de Florianópolis, Nossa Senhora do Rosário, Bosque das Mansões	
Data:21/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
4/6	1º inadequação da legislação para loteamentos populares regularizados 2º incoerência dos índices urbanísticos 3º dimensão mínima dos lotes
Área 9 - Potecas, Forquilhas, Alto Forquilhas	
Data: 26/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
4/5	1º ocupação irregular dos loteamentos/ liberação de loteamentos junto à lagoa de estabilização
Setorial	
Data:28/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
1/3	1º deterioração das áreas verdes já definidas pelo Plano Diretor 2º não cumprimento do atual Plano Diretor/ falta de Instituto de Planejamento 3º ocupação irregular das áreas verdes 4º descaso com a sustentabilidade 5º inadequação dos objetivos do Conselho Municipal de Desenvolvimento

De modo geral o tema em questão aparece como prioridade principal no evento setorial. Além do evento setorial, apenas a área 7 tem neste um tema com prioridade alta, nas demais áreas fica próximo à penúltima prioridade (áreas 4, 8, 9) e atinge a última prioridade na área 1. Os problemas mais notáveis deste tema envolvem a inadequação da legislação vigente no que se refere ao que os participantes consideram como aceitável ao bom viver (quer na definição de gabaritos e densidades, quer na questão dos loteamentos populares, ou ainda na relação entre área rural e urbana, nos índices urbanísticos, etc.), além da falta de fiscalização, da ocupação das APPs e APLs, do não cumprimento do plano atual, etc. Ressalta-se que a diversidade de problemas que surgiu por área impede uma leitura mais uniforme de seus resultados, o que geraria uma simplificação exagerada incorrendo em perda de informação.

6.2.6. Patrimônio cultural

Quadro 10 – Tema patrimônio cultural

Área 3- Praia Comprida, Centro/ Sede, Fazenda Santo Antônio, Ponta de Baixo, Distrito Industrial.	
Data: 23/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/9	1º abandono da bica da carioca 2º deterioração do patrimônio 3º falta de sinalização turística 4º falta de fiscalização das novas construções 5º poluição visual do centro histórico 6º falta de manutenção das fachadas.

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

O tema patrimônio cultural surge em apenas uma área. Esta área (Área 3 - Praia Comprida, Centro/Sede, Fazenda Santo Antônio, Ponta de Baixo, Distrito Industrial) é a que abriga o centro histórico do município e, portanto, é esperado que tal tema seja manifesto. Vale ressaltar que esta única aparição não diminui sua importância, uma vez que o critério para avaliar os temas não se refere à quantidade de vezes que surge, mas à sua importância no contexto do evento. Nesse caso, o tema patrimônio cultural aparece em terceiro nível de hierarquia em um total de nove itens. Tal colocação é bastante expressiva, como prioridade se localiza no terço superior de nove itens, no local do município que representa a questão. Quanto aos problemas, em sua grande maioria se referem à degradação e descaracterização do patrimônio.

6.2.7. Regularização fundiária

Quadro 11 – Tema regularização fundiária.

Área 5- Colônia Santana, Sertão do Maruim	
Data: 07/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
1/7	1º crescimento desordenado 2º posse da terra 3º falta de títulos de propriedades 4º terras do estado.
Área 6- Serraria	
Data: 19/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/4	1º loteamentos irregulares
Área 7- Areias, Jardim Santiago, Real Parque, Ipiranga e Pedregal	
Data: 11/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
5/5	1º loteamentos irregulares

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

O tema regularização fundiária aparece em áreas onde há loteamentos irregulares e em particular na área 5, ou Colônia Santana, em que toda a área está em condição ilegal. Ali o tema obteve prioridade máxima competindo em um universo com sete temas. Nesse caso, a regularização ganha maior ímpeto, uma vez que as demais prioridades elencadas (equipamentos urbanos, saneamento ambiental, etc.) dependem da regularização fundiária para ocorrerem. Na área 6, esse tema ocupa o penúltimo lugar, e na área 7, ocupa o último lugar.

6.2.8. Saneamento ambiental

Quadro 12 - Tema saneamento ambiental

Área 1- Barreiros	
Data: 14/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
5/6	1º coleta de lixo 2º enchente no rio Araújo 3º saneamento básico 4º enchentes 5º mau cheiro da lagoa de estabilização/ terrenos baldios sujos/ falta de arborização nas ruas/ falta abastecimento água

Quadro 12 – continuação: Tema saneamento ambiental

Área 2- Campinas, Kobrasol, Roçado	
Data: 14/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/4	1º enchentes no rio Araújo (poluição do rio Araújo) 2º falta de saneamento básico 3º esgoto a céu aberto 4º enchentes 5º falta de padronização das lixeiras
Área 3- Praia Comprida, Centro/ Sede, Fazenda Santo Antônio, Ponta de Baixo, Distrito Industrial.	
Data: 23/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/8	1º desmatamento 2º ocupação ilegal de áreas de preservação/ falta de tratamento de esgoto/ aterro dos manguezais 3º falta de rede de esgoto 4º poluição do mar/ falta de limpeza pública de ruas/ falta de abastecimento de águas/ poluição do canal da fazenda Sto Antônio 5º falta de fiscalização/ criação da beira-mar 6º ligações ilegais na rede pluvial 7º lixo nos terrenos baldios (falta de lixeiras) 8º excesso de impermeabilização 9º poluição da orla da ponta de baixo.
Área 4- Forquilha, Picadas do Sul, Flor de Nápolis, São Luiz, Picadas do Norte.	
Data: 25/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
1/6	1º enchentes 2º ocupação de morros e encostas 3º saneamento básico 4º construções sobre valas 5º baixa frequência da coleta de lixo/ falta de preservação das áreas verdes/ manutenção ruim (casan) 6º poluição sonora.
Área 5- Colônia Santana, Sertão do Maruim	
Data: 07/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/7	1º saneamento básico/ falta de água 2º poluição (rios)/ desassoreamento e retificação do rio/ desmatamento na área rural 3º enchentes/ falta coleta seletiva de lixo/ falta de coleta de lixo 4º dejetos a céu aberto/ lixo no rio maruim e assoreamento 5º destino do lixo 6º fiscalização 7º cobrança IPTU (melhorar saneamento) 8º ampliação da rede de distribuição de água
Área 6- Serraria	
Data: 19/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
4/4	1º falta de água/ ocupação de áreas verdes 2º saneamento básico 3º falta de coleta seletiva de lixo 4º falta de fiscalização/ ocupação das margens do rio da Serraria 5º poluição das praias/ poluição do rio da Serraria/ projetos da prefeitura inacabados/ poluição sonora/ poluição do ar, queimadas/ enchentes
Área 7- Areias, Jardim Santiago, Real Parque, Ipiranga e Pedregal	
Data: 11/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
1/5	1º ocupação de áreas verdes 2º mau cheiro da lagoa de estabilização 3º reserva de água/ saneamento básico 4º ocupação de morros 5º ocupação nas margens dos rios 6º enchentes/ desmatamento

Quadro 12 – continuação: Tema saneamento ambiental

Área 8 - Bela Vista, Jardim Cidade de Florianópolis, Nossa Senhora do Rosário, Bosque das Mansões	
Data:21/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/6	1º falta de tratamento do lixo doméstico/ falta de saneamento básico 2º áreas de risco de enchentes 3º ligação irregular na rede pluvial 4º lixo nos terrenos baldios
Área 9 - Potecas, Forquilhas, Alto Forquilhas	
Data: 26/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/5	1º liberação de loteamentos sem infra-estrutura de esgoto 2º falta de água/ falta de fiscalização 3º ligação irregular na rede pluvial 4º falta de saneamento básico 5º mau cheiro da lagoa de estabilização/ falta de lixeiras/ ocupação irregular dos rios 6º poluição das águas potáveis/ falta de esgoto (Dona Zenaide)/ ocupação das áreas de preservação/ ocupações irregulares em encostas/ risco de deslizamento
Setorial	
Data:28/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/3	1 ° falta de saneamento básico 2º degradação dos mananciais 3ºfalta de destinação adequada do lixo 4ºpoluição 5º depósito de lixo à beira das rodovias rurais 6º contaminação do lençol freático por cemitérios 7º esgotamento da capacidade da lagoa de estabilização

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

O tema saneamento ambiental surge em todos os eventos. Enquanto tema tende a localizar-se principalmente como prioridade de média (prioridade acima da metade do total relativo à sua área) para alta (prioridade máxima do total relativo à sua área). Atinge a prioridade máxima nas áreas 4 e 7. Nas áreas 3, 5, 9 e no evento setorial localiza-se acima de sua média relativa, enquanto nas áreas 2 e 8 fica na média. O tema fica abaixo da média apenas na área 1, assumindo a última prioridade apenas na área 6.

Este é um dos temas de maior quantidade de informação. Portanto, seu processo de análise buscou compreender o sentido geral que o tema despertava na população. Este tema pode ser entendido enquanto problemas relacionados à limpeza pública, ocupação e infra-estrutura. Entende-se por limpeza pública os problemas relacionados ao lixo (coleta, destinação, tratamento, lixeiras, etc.), à limpeza dos terrenos baldios, à limpeza das ruas. Por ocupação entende-se ocupação irregular ou ilegal, problemas relacionados com a implantação da beira-mar, contaminação do lençol freático por cemitério, poluição (som, ar, lagoa de estabilização, queimadas, rios, etc.), deslizamento, enchente, desmatamento, assoreamento, comprometimento

da reserva de água, aterro de manguezais e fiscalização (deficiência, ligações indevidas de esgoto na rede pluvial, etc.). Relacionado à infra-estrutura lista-se o abastecimento de água (falta de água, falta de rede, etc.), projetos inacabados da Prefeitura, arborização de ruas, lagoa de estabilização (saturação), saneamento básico²⁰ (esgoto, falta de rede, etc.), manutenção deficiente.

Dos problemas pode-se citar como os mais prementes os de ocupação e saneamento básico. Problemas referentes à ocupação aparecem como prioridade em quatro áreas (áreas 2, 3, 6, 7), além de ocupar várias posições relevantes em muitas ocasiões. O problema de saneamento básico aparece em todas as áreas, sendo primeira prioridade em duas dessas áreas (5 e 8), mais o evento setorial. Além disso, obtém sucessivos segundo e terceiros lugares. Na seqüência, aparece o problema referente ao lixo, que abrange quase todos os eventos, sendo prioridade nas áreas 1 e 8, além de ter um desempenho alto em relação às áreas 5, 6 e no evento setorial. Seguem-se os problemas considerados prioridades em duas áreas, mas que não possuem desempenho tão expressivo no conjunto das outras áreas. São eles, enchente (área 2 e 4) e abastecimento (área 5 e 6). Os problemas de poluição e fiscalização têm sua relevância anotada por causa de sua amplitude, aparecendo em boa parte das áreas.

6.2.9. Segurança

Quadro 13 – Tema segurança

Área 1- Barreiros	
Data: 14/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/6	1ºroubo 2ºtráfico de drogas/furto/impunidade.
Área 2- Campinas, Kobrasol, Roçado	
Data: 14/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
1/4	não foram levantados problemas específicos

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

²⁰ O conceito técnico de saneamento básico envolve todos os procedimentos que garantam para certa população as condições essenciais de higiene. Esse conceito é mais amplo que o atribuído pela população de São José-SC, onde o termo se refere exclusivamente ao tratamento e a rede de coleta de esgoto. Optou-se por explicar o conceito técnico ao público que participava dos eventos, mas preservar nesse trabalho a definição que traziam.

Quadro 13 – Tema segurança

Área 3- Praia Comprida, Centro/ Sede, Fazenda Santo Antônio, Ponta de Baixo, Distrito Industrial.	
Data: 23/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
1/9	1º assaltos (roubo/furto) 2º falta posto policial 3º drogas 4º falta de iluminação dos túneis.
Área 4- Forquilha, Picadas do Sul, Flor de Nápolis, São Luiz, Picadas do Norte.	
Data: 25/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/6	1º drogas/ assalto (roubo/furto)
Área 5- Colônia Santana, Sertão do Maruim	
Data: 07/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
5/7	1º roubo/ drogas
Área 6- Serraria	
Data: 19/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/4	1º drogas 2º assaltos (roubo/furto)/falta posto policial 3º conflitos de uso de bares x residências 4º falta de iluminação nos túneis
Área 7- Areias, Jardim Santiago, Real Parque, Ipiranga e Pedregal	
Data: 11/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/5	1º assaltos (roubo/furto) / drogas/ centro educacional São Lucas
Área 8 - Bela Vista, Jardim Cidade de Florianópolis, Nossa Senhora do Rosário, Bosque das Mansões	
Data: 21/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/6	1º falta de policiamento/ assaltos (roubo/furto)
Área 9 - Potecas, Forquilhas, Alto Forquilhas	
Data: 26/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/5	1º roubos/ falta de policiamento
Setorial	
Data: 28/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/3	1º Rixa entre gangues (Jardim Zanellato)

O tema segurança é um dos temas que aparece em todos os eventos (incluindo o setorial). Este tema pode ser considerado como uma das principais prioridades do ponto de vista da população do município, uma vez que sua priorização o coloca sempre entre os principais temas. Ele aparece como a principal prioridade em duas das áreas (área 2 e 3) e ocupa sucessivamente a segunda posição em cinco áreas (áreas 1, 6, 7, 8, 9) e no evento setorial. Sua colocação nas demais áreas tende a prioridades medianas (áreas 4, 5).

Em linhas gerais esse tema pode ser compreendido segundo as seguintes classes de problemas: assalto, drogas, policiamento e falta de iluminação. O primeiro desses aspectos pode ser definido como o entendimento dos participantes do problema assalto, quer como furto ou roubo, presente em oito áreas (áreas 1, 3, 4, 5, 6, 7 e 9), e na área 2, apesar do tema não indicar a presença de problemas, o contexto onde surge envolve essa questão. É possível notar que em sete desses locais surge como problema principal do tema.

Um segundo aspecto é o que se refere à questão de drogas, na maioria das vezes significando tráfico de drogas e/ou consumo. Este problema aparece em sete das áreas, das quais em quatro, figura como a prioridade do tema (em muitos casos dividindo o posto com outros problemas).

Um terceiro aspecto diz respeito à questão do policiamento deficiente, quer por carência de postos ou por considerarem a falta do policiamento. Tal problema figura como prioridade em duas áreas (8 e 9), mas surgem em mais quatro áreas (nas outras sua colocação esta sempre entre os principais problemas).

O quarto aspecto está relacionado à falta de iluminação pública, gerando insegurança no tráfego e/ou aumento da possibilidade de roubo/furto.

Por fim, dois problemas chamam a atenção, um levantado no evento setorial (rixa entre gangues), e outro na área 7, referente ao centro educacional São Lucas. No primeiro caso, o problema é visto em escala municipal, apesar de sua origem ser local: o jardim Zanellato. O segundo aponta o centro educacional São Lucas, como: "um centro de treinamento para bandidagem", o que é o oposto de sua intenção.

6.2.10. Saúde

Quadro 14 – Tema saúde

Área 1- Barreiros	
Data: 14/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
4/6	1º falta de postos de saúde 24h/ clínica
Área 3- Praia Comprida, Centro/ Sede, Fazenda Santo Antônio, Ponta de Baixo, Distrito Industrial.	
Data: 23/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
6/9	1º água parada no monumento/ proliferação da ratos
Área 4- Forquilha, Picadas do Sul, Flor de Nápolis, São Luiz, Picadas do Norte.	
Data: 25/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
6/6	1º animais soltos/falta de especialidades nos postos de saúde (dentista)
Hierarquia	Problemas
Área 6- Serraria	
Data: 19/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/4	1º falta de atendimento emergencial 24h. 2º falta de especialidades nos postos de saúde 3º animais soltos nas ruas
Área 7- Areias, Jardim Santiago, Real Parque, Ipiranga e Pedregal	
Data: 11/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/5	1º animais soltos nas ruas/ poucos agentes de saúde (despreparo)
Área 8 - Bela Vista, Jardim Cidade de Florianópolis, Nossa Senhora do Rosário, Bosque das Mansões	
Data: 21/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/6	1º falta de especialidades nos postos de saúde/ falta posto de saúde 24h.
Área 9 - Potecas, Forquilhas, Alto Forquilhas	
Data: 26/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
1/5	1º proliferação de insetos em função da lagoa de estabilização/ falta de pessoal nos postos de saúde

O tema saúde aparece em sete das nove áreas. Ele é a prioridade principal na área 9 e segunda na área 8. Mantém uma posição mediana na área 7 e aparece como última prioridade na área 4 e penúltima na área 6. De maneira geral, a questão pode ser vista como a falta de atendimento emergencial 24h, de especialidades e de pessoal, nos postos, e ainda a proliferação de insetos e animais. É importante frisar que aqui se enfocam mais a questão do serviço saúde e a questão epidemiológica. Já quando se trata dos equipamentos e sua infra-estrutura física, a questão remete ao tema equipamentos Urbanos. Desse modo, para ter uma visão completa da questão ambos devem ser lidos em conjunto.

6.2.11. Sistema viário e ruas

Quadro 15 – Tema sistema viário e ruas.

Área 1- Barreiros	
Data: 14/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
1/6	1º vias de acesso de escoamento rápido 2º falta de ligação (Kobrasol-Barreiros) 3º falta de acesso entre ruas transversais à Leoberto Leal 4º acesso à BR 101 (outra via que não a R. Gerônimo Thives) 5º proibir estacionamento em um lado das ruas/trânsito desordenado 6º projeto acesso BR (aumento do fluxo veículos)/ continuação da Av. Leoberto Leal (até o viaduto)/ esquinas com quina viva
Área 2- Campinas, Kobrasol, Roçado	
Data: 14/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
4/4	1º saturação do sistema viário 2º falta de calçadas (problemas nas calçadas) 3º acesso ruim Kobrasol-Roçado/ falta de ligação (Kobrasol-Barreiros)
Área 3- Praia Comprida, Centro/ Sede, Fazenda Santo Antônio, Ponta de Baixo, Distrito Industrial.	
Data: 23/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
4/9	1º falta de calçadas 2º acidentes no trevo de acesso ao bairro (túnel) 3º excesso de lombadas 4º lombadas irregulares 5º falta de arborização 6º falta de estacionamento.

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

Quadro 15 – continuação: Tema sistema viário e ruas

Área 4- Forquilha, Picadas do Sul, Flor de Nápolis, São Luiz, Picadas do Norte.	
Data: 25/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
5/6	1º falta de ligação viárias (entre bairros) 2º falta de iluminação pública 3º falta de calçadas.
Área 5- Colônia Santana, Sertão do Maruim	
Data: 07/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
6/7	1º animais nas vias/ falta de segurança do pedestre 2º pavimentação SC-407/ via sem acostamento 3º sinalização/ carroças na rua 4º circulação irregular de MotoCross nas ruas (sab. e dom.) 5º via sem iluminação 6º falta de serviço de correio (enviar e receber) 7º ruas sem numeração 8º falta de calçadas
Área 6- Serraria	
Data: 19/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
4/4	1º falta de calçadas/ problemas nas calçadas 2º falta de ligação (entre os loteamentos) 3º falta de ligação (pelo transporte coletivo)
Área 7- Areias, Jardim Santiago, Real Parque, Ipiranga e Pedregal	
Data: 11/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
4/5	1ºProblemas nas calçadas/ falta de calçadas 2º falta de ligação (entre as ruas) 3º sinalização 4º velocidades altas 5º engarrafamentos
Área 8 - Bela Vista, Jardim Cidade de Florianópolis, Nossa Senhora do Rosário, Bosque das Mansões	
Data:21/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
5/6	1ºProblemas nas calçadas 2º falta de pistas de caminhada 3ºfalta ciclovias 4º lombadas fora de regulamentação [sinalização das lombadas] 5ºfalta iluminação pública/ má localização das lixeiras 6º ruas sem indicação dos nomes
Área 9 - Potecas, Forquilhas, Alto Forquilhas	
Data: 26/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
5/5	1º falta de ligação (entre loteamentos)/ falta de pavimentação das ruas (Dona 2º saturação da avenida principal de Forquilhas 3º ocupação irregular das ruas 4º problemas nas calçadas/ falta de calçadas 5º falta de fiscalização do transporte de carga

Quadro 15 – continuação: Tema sistema viário e ruas

Setorial	
Data:28/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
2/3	1º falta ligação (entre os bairros e as áreas de lazer) 2º problemas nas calçadas/ falta de fiscalização/ acesso difícil entre os bairros 3º falta de avenidas entre os bairros 4º excesso de lombadas 5º lombadas fora do padrão 6º lixeiras mal posicionada/ falta de calçadas

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

O tema "Sistema Viário e Ruas" aparece em todas as áreas visitadas e no evento setorial, a exemplo dos temas Saneamento Ambiental, Segurança, Legislação Urbana e Equipamentos Urbanos. Por vezes assume como principal prioridade (área 1), por outras como última prioridade (áreas 2, 6, 9), mas na maioria das vezes tende a assumir a penúltima prioridade (4, 5, 7, 8), tendo como exceção a área 3 e o evento setorial na colocação intermediária.

Em termos de sua composição, é possível determinar quatro grandes grupos de problemas: mobilidade urbana, infra-estrutura, fiscalização, ruas e trânsito. Em mobilidade urbana está contemplada a questão de acessos, ligações (interligações), ciclovias, pistas de caminhada. Em infra-estrutura tem-se estacionamento, pavimentação, acostamentos, saturação do sistema viário, iluminação, lombadas, calçadas e falta de sinalização. Em fiscalização: ocupação irregular, circulação irregular, fiscalização. Em trânsito têm-se engarrafamentos, saturação do sistema viário (compartilhado com o grupo infra-estrutura), trânsito desordenado, etc. Por fim, em ruas: segurança, identificação, lixeiras, arborização viária, esquinas vivas, calçadas (compartilhada com o grupo de infra-estrutura).

De modo geral, a questão de acesso domina a área 1 em termos de suas quatro questões mais emergentes. Aparece, também, na área 2 (como última prioridade) e no evento setorial (como segunda prioridade). Outro ponto notável é o que se refere ao problema de interligações. Esse problema figura como prioridade em duas áreas (áreas 4 e 9) além do evento setorial. Como segunda prioridade aparece nas áreas 1, 6 e 7. Aparece novamente, agora no evento setorial e na área 2 como última prioridade. Contudo, conforme visto o tema Sistema viário e Ruas só tem prioridade na área 1. No que se refere ao problema calçadas, esse surge como prioridade nas áreas 3, 6, 7, 8, figurando ainda na área 2 e no evento setorial como segunda prioridade. Na área nove é a penúltima prioridade e nas áreas 4 e 5 e de novo no setorial está na última posição. No

entanto, somente no evento setorial o tema Sistema Viário e Ruas aparece em posição de destaque: segunda prioridade.

Essas são as características marcantes do tema. Ainda resta fazer uma observação relativa à repetição de problemas por área, o que já aconteceu em outros temas, mas que aqui fica mais bem ilustrada pelo exemplo da área 5. Nessa, o público trouxe à tona duas vezes questões referentes à circulação irregular. Por fim, é possível cruzar as informações dos problemas prioritários com as classes de problemas e inferir uma tendência geral. Essa tendência aponta para mobilidade urbana e ruas como principais classes, uma vez que acessos, ligações e calçadas são problemas de sua alçada.

6.2.12. Trânsito

Quadro 16 – Tema trânsito.

Área 8 - Bela Vista, Jardim Cidade de Florianópolis, Nossa Senhora do Rosário, Bosque das Mansões	
Data:21/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
4/6	1º falta de planejamento do trânsito e sistema viário 2º falta de fiscalização do trânsito 3º acesso complicado para Florianópolis 4º trânsito complicado no viaduto de Barreiros
Setorial	
Data:28/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/3	1º não implementação dos projetos complementares da BR-101 2º trânsito desorganizado/ falta de sinalização viária 3º congestionamentos/ trânsito caótico no viaduto de Forquilha

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

O tema trânsito surge apenas duas vezes. Apesar disso é possível encontrá-lo imiscuído no tema Sistema Viário e Ruas. Lá chega a se tornar uma das classes de problemas que compõem o tema. Frisa-se que tal situação ocorre por uma falha na classificação induzida pela equipe técnica. Contudo, os pesquisadores da equipe técnica da Universidade Federal de Santa Catarina não se sentiram à vontade para incorporar mais um tema no de Sistema viário e Ruas, ele mesmo oriundo de uma fusão que precisaria ser validada. Além do que, nesse caso, a fusão de um tema induzido que passou por uma priorização poderia ter sido tomada como uma

dissimulação do equívoco e invalidaria a reunião. Não se considerou adequado alterar esse tema sem o devido consentimento da população.

O procedimento adotado foi o de fazer a leitura do presente tema em conjunto com a classe de problemas trânsito, advinda do tema Sistema Viário e Ruas. Todavia, se inicia a descrição pela identificação das prioridades do tema trânsito, apenas em seu contexto individual, para então passar a relacioná-lo com o tema sistema viário e ruas.

O tema trânsito ficou nas últimas posições de prioridade, além de aparecer poucas vezes (apenas duas). De fato foi a última prioridade do evento setorial, e a quarta de seis na área 8. Quanto à priorização dos problemas, tem-se nas primeiras prioridades, 'falta de planejamento do trânsito e sistema viário' (área 8) e a 'não implementação dos projetos complementares da BR 101' (setorial).

Extrapolando pode-se supor que o problema de 'trânsito caótico' (terceira prioridade do evento setorial) pode ser atribuído à falta de planejamento do sistema viário e trânsito (primeira prioridade da área 8). Portanto, essa possibilidade acaba por apontar que o problema central do tema diz respeito ao planejamento do sistema viário. Essa suposição foi apresentada no Segundo Evento Municipal, mas não foi nem validada nem refutada.

Em relação ao tema Sistema Viário e Ruas é possível notar que a classe de problemas trânsito desse tema aparece nas áreas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9. Assim, a idéia de problemas associados ao trânsito permeia praticamente todo o município. No entanto, só aparecem como problemas prioritários na área 4 e 5 com 'saturação do sistema viário' e 'animais na pista' respectivamente. O exame dos problemas de trânsito revela ainda que, em duas ocasiões, eles ocupam a segunda prioridade, nas áreas 9 e 2. Depois tende a ocupar as posições finais. Ainda é relevante perceber que em todas essas áreas o tema Sistema Viário e Ruas tem uma priorização pouco expressiva.

Ainda resta indicar que a percepção advinda do evento setorial quanto ao 'trânsito caótico no viaduto de Forquilha' complementa-se com a noção de 'saturação da avenida principal de Forquilha', advinda do tema Sistema Viário e Ruas da área 9, o que indica uma situação pontual que merece estudo posterior.

6.2.13. Transporte coletivo

Quadro 17 – Tema transporte coletivo

Área 1- Barreiros	
Data: 14/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
6/6	1º ônibus sem integração/ falta de integração com a região metropolitana
Área 2- Campinas, Kobrasol, Roçado	
Data: 14/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/4	1º transporte circular
Área 3- Praia Comprida, Centro/ Sede, Fazenda Santo Antônio, Ponta de Baixo, Distrito Industrial.	
Data: 23/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
5/9	1º deficiência do transporte interbairros 2º falta de horário São José-Florianópolis nos fins de semana 3º falta de transporte marítimo/ poucos horários de ônibus (praia comprida)
Área 4- Forquilha, Picadas do Sul, Flor de Nápolis, São Luiz, Picadas do Norte.	
Data: 25/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
6/6	1º falta de recuo dos pontos de ônibus/ faltam linhas interbairros 2º poucos horários de ônibus.
Área 5- Colônia Santana, Sertão do Maruim	
Data: 07/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
7/7	1º pavimentação de ruas/ linha de ônibus deficientes (poucos horários) 2º acessos (cemitérios) 3º ônibus cheio/ falta de horários
Área 7- Areias, Jardim Santiago, Real Parque, Ipiranga e Pedregal	
Data: 11/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
4/5	1º falta transporte interbairros/ inexistente em algumas áreas
Área 8 - Bela Vista, Jardim Cidade de Florianópolis, Nossa Senhora do Rosário, Bosque das Mansões	
Data: 21/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
4/6	1º poucos horários de ônibus/ falta de integração com a região metropolitana

Quadro 17– Tema transporte coletivo

Setorial	
Data:28/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/3	1º falta de integração do planejamento viário metropolitano 2º sistema de transporte deficiente (dentro do município) 3º inexistência de transporte marítimo

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

A questão do transporte coletivo atingiu níveis baixos de prioridade. Em três áreas (1, 4, 5), e no evento setorial, foi a última prioridade elencada. Por três vezes chegou a ficar praticamente na penúltima colocação (áreas 2, 7, 8) e mesmo sua melhor classificação ficou abaixo da média. Esses valores baixos possivelmente se explicam diante da proximidade de implantação do sistema de transporte integrado municipal de São José, do qual a população demonstrava conhecimento e depositava esperanças de melhora. Os principais problemas apontados foram os que dizem respeito à falta de integração (quer entre bairros, ou entre municípios), ausência de horários de ônibus, falta de linhas de ônibus, falta do transporte marítimo.

6.2.14. Uso e ocupação do solo

Quadro 18 – Tema uso e ocupação do solo.

Área 2- Campinas, Kobrasol, Roçado	
Data: 14/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
1/4	1º densidade alta/ 2º conflitos de uso (conflito comércio x residência)/ recuos pequenos/ sombreamento dos edifícios/ falta de garagens/ poluição sonora/ ocupação irregular de áreas verdes públicas.
Área 3- Praia Comprida, Centro/ Sede, Fazenda Santo Antônio, Ponta de Baixo, Distrito Industrial.	
Data: 23/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
8/9	1º ocupação desordenada 2º localização inadequada do posto de saúde do centro histórico 3º conflitos de usos (casas noturnas x residências) 4º falta de um centro para a cidade/ falta de estacionamentos nas casas noturnas 5º especulação imobiliária na área industrial

Quadro 18 – continuação: Tema uso e ocupação do solo.

Área 4- Forquilha, Picadas do Sul, Flor de Nápolis, São Luiz, Picadas do Norte.	
Data: 25/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
6/6	1º excesso de ocupação 2º conflitos de uso (comércio x residência)
Área 6- Serraria	
Data: 19/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/4	1º má-distribuição de comércio e indústrias/ desrespeito à legislação urbanística
Área 7- Areias, Jardim Santiago, Real Parque, Ipiranga e Pedregal	
Data: 11/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/5	1º vazios urbanos/ uso irregular de terrenos baldios
Setorial	
Data:28/07/2003	
Hierarquia	Unidades de Significado
3/3	1º inexistência de estudo de impacto de vizinhança/ ocupação desordenada 2º alta densidade demográfica atual e futura

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

O tema Uso e Ocupação do Solo aparece em 6 eventos. Apenas na área 2 é prioridade máxima, na área 7 tem posição intermediária, nas áreas 3 e 6 é o penúltimo item e na área 4 e no evento setorial é a última das prioridades. De modo geral os problemas mais notáveis são os que dizem respeito a densidades altas, conflito de usos, ocupação irregular ou desordenada e o desrespeito à legislação urbanística. Ainda chama a atenção o problema prioritário da área 7, que se refere à utilização não definida dos vazios urbanos ou com uso irregular, e da área 3, que percebe a falta de um centro para a cidade.

7. Discussão dos Resultados

A discussão dos resultados centra-se nos tópicos referentes à generalização, validação e confiabilidade dos resultados, e no padrão estrutural da participação popular no planejamento urbano. A discussão da generalização dos resultados envolve tópicos que são, aqui, identificados como problemas, tendências e objetivos da etapa da Leitura da Realidade no município de São Jose. Discute-se por ordem: a generalização dos resultados; os problemas e tendências; os objetivos; a validação e confiabilidade dos resultados; o padrão estrutural.

7.1. Generalização

A forma *analítica* de generalização foi escolhida para lidar com a natureza qualitativa das unidades de significado e dos temas advindos da participação popular. Nessa forma de generalização se definem os limites dentro dos quais os resultados obtidos em cada estudo podem ser estendidos a outros estudos por meio da análise de semelhanças ou divergências dos resultados (KVALE, 1996). Aqui se tomam as 'áreas', as unidades territoriais, como se fossem casos. Pretende-se generalizar os resultados obtidos nas áreas para a esfera municipal.

Além da escolha do tipo de generalização em função da metodologia de pesquisa, pergunta-se qual é a finalidade da generalização. A generalização tem, aqui, três finalidades. São elas: determinar *o que é a realidade do município*; *o que pode se essa realidade*; e *o que poderia vir a ser realidade*.

Como a idéia de finalidade está associada à de objetivos, relembram-se que os objetivos perseguidos na Etapa de Leitura da Realidade eram definir *problemas*, *tendências* e *objetivos* do município. Ajusta-se, aqui, cada um desses objetivos a cada uma das três finalidades da generalização.

Os temas, sua descrição e mapeamento, visam estabelecer quais são os problemas da *realidade josefense*. Busca-se, nesse caso, um entendimento sobre o que se passava no município, ou seja, *o que foi* que a população josefense compreendeu como sendo prioridade no município de São José-SC em termos dos temas trabalhados. Nesse sentido, a tematização, sua descrição e mapeamento, constituem uma primeira generalização.

As tendências voltam-se ao *que pode ser* essa realidade. Busca-se, nesse caso, um entendimento das questões mais importantes que ocorreram na maioria das áreas do município

visando compreender seu desenvolvimento futuro. Nesse sentido, as tendências constituem uma segunda generalização.

Os objetivos ao *que poderia vir a ser* essa realidade. Busca-se, nesse caso, um entendimento de questões que apontam para um futuro possível. Nesse sentido, os objetivos constituem uma terceira generalização.

Problemas e tendências serão discutidos em conjunto. A seguir serão discutidos os objetivos.

7.1.1. Problemas e tendências

Determinar tendências consiste em elaborar uma síntese que contenha o entendimento de qual pode ser o desenvolvimento das questões mais significativas percebidas pela população no contexto municipal. O primeiro passo para chegar às tendências consiste em determinar quais são as questões significativas. Essas questões são as que foram percebidas pela população como questões ‘prioritárias’ e que têm uma abrangência mais ‘geral’ no contexto do município. O passo seguinte consiste em identificar as eventuais tendências de desenvolvimento futuro dessas questões. No caso do município de São José-Sc, os temas e as unidades de significado, considerados prioritários, foram tomados como base para se chegar à análise de tendências. Logo abaixo, no Quadro 19, podem ser vistos os temas prioritários por evento (ver, também, um mapa no anexo 11 onde constam os temas prioritários por evento).

Quadro 19 – Temas prioritários por evento.

Eventos	Tema Prioritário	Tema Prioritário
Área 01	Infra-estrutura	Sistema Viário e Ruas
Área 02	Uso e Ocupação	Segurança
Área 03	Segurança	
Área 04	Saneamento Ambiental	
Área 05	Regularização Fundiária	
Área 06	Educação	
Área 07	Saneamento Ambiental	
Área 08	Educação	
Área 09	Saúde	
Setorial	Legislação Urbana	

Nota-se que nove dos quatorze temas municipais foram considerados prioritários mesmo com as áreas 01 e 02 possuindo simultaneamente dois temas prioritários. Definidos os temas prioritários é possível voltar aos quadros temáticos elaborados no capítulo de resultados. De lá se extraem duas informações necessárias para definir quais dos temas prioritários indicam uma possível tendência. A primeira se refere à identificação de em quais áreas o tema teve prioridade acima da média (excluindo-a). A segunda diz respeito à quais foram as duas unidades de significado prioritárias dessas áreas. No quadro 20 é possível encontrar um exemplo do resultado desse procedimento. Ressalta-se que o critério definido para aferir a relação entre a abrangência e a importância foi a seleção das áreas onde o tema está no conjunto contido pela média superior da priorização temática. Já no caso das unidades de significado prioritárias, a escolha pelas duas prioridades principais se deve à seleção do que haveria de mais significativo sobre cada tema.

Quadro 20 – Exemplo de temas prioritários, áreas prioritárias e prioridades de unidades de significado por áreas e temas.

Temas Prioritários	Áreas Prioritárias	Prioridades de Unidades de Significado por Áreas e Temas
Educação	Prioridade nas áreas 06 e 08.	Área 06 e Área 08. A questão mais prioritária foi falta de creches (CEIs). Seguido por questões referentes aos portadores de deficiência.
Segurança	Prioridade nas áreas 02 e 03, e ocupa a segunda posição nas áreas 01, 06, 07, 08, 09 e no setorial.	Área 02. Não teve problemas específicos levantados. Área 03. 1º assaltos (roubo/furto) 2º falta posto policial. Área 01. 1º roubo 2º tráfico. Área 06. 1º drogas 2º assaltos (roubo/furto) Área 07. 1º assaltos (roubo/furto)/ drogas/ centro educacional São Lucas Área 08. 1º falta de policiamento/ assaltos (roubo/furto) Área 09. 1º roubos/ falta policiamento Setorial 1º Rixa entre gangues (Jardim Zanellato).
Saneamento Ambiental	Prioridade nas áreas 04, 07. Nas áreas 03, 05, 09 e no evento setorial localiza-se acima de sua média.	Área 04. 1º enchentes 2º ocupação de morros e encostas Área 07. 1º ocupação de áreas verdes 2º mau cheiro lagoa de estabilização Área 03. 1º desmatamento 2º ocupação ilegal de áreas de preservação/ falta de tratamento de esgoto/ aterro dos manguezais Área 05. 1º saneamento básico/ falta de água 2º poluição (rios)/ desassoreamento e retificação do rio/ desmatamento na área rural. Área 09. 1º liberação de loteamentos sem infraestrutura de esgoto 2º falta de água/ falta de fiscalização.

Quadro 20 – continuação: Exemplo de temas prioritários, áreas prioritárias e prioridades de unidades de significado por áreas e temas.

Temas Prioritários	Áreas Prioritárias	Prioridades de Unidades de Significado por Áreas e Temas
Sistema Viário e Ruas	Prioridade na área 01, na área 03 e no evento setorial tem colocação intermediária.	Área 01. Vias de acesso de escoamento rápido 2º falta de ligação (Kobrasol-Barreiros) Área 03. 1º falta de calçadas 2º acidentes no trevo de acesso ao bairro (túnel) Setorial. 1º falta ligação (entre os bairros e as áreas de lazer) 2º problemas nas calçadas/ falta de fiscalização/ acesso difícil entre os bairros.

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

Esse material passa agora por uma condensação das unidades de significado em um texto reduzido. Aqui se faz a fusão das unidades de significado, quando possível, visando relatar o fenômeno. Com base no texto condensado e na definição da abrangência de cada tema é possível inferir quais dos temas constituem base para possíveis tendências (ver Quadro 21). No caso, apenas Saneamento Ambiental e Segurança atendiam aos critérios postulados (no Quadro 21 em verde).

Vale ressaltar que este pesquisador se deparou com outras indicações de tendência que não são derivadas dos critérios propostos. Em certas áreas ocorriam processos percebidos como significativos apenas naquela localidade, ou em outras poucas áreas. No entanto, esses processos pareciam começar sua expansão para além de suas fronteira iniciais, com possível alcance municipal. Por exemplo, o tema Uso e Ocupação do Solo tem sua prioridade apenas na área 02 (ver Quadro 19).

Essa era a área com maior densidade construtiva e habitacional, onde o tipo de uso e ocupação instalado gerou uma série de problemas que não eram vistos no resto do município. No entanto, o mercado imobiliário atuante no município começava a empregar a mesma lógica de uso e ocupação em outras áreas, sem que esse processo já estivesse consolidado. Como as taxas de crescimento econômico e populacional eram significativas, parece legítimo afirmar que há uma tendência à ‘municipalização’ futura da percepção da população da área 02 sobre os problemas descritos no tema de uso e ocupação.

Essa, contudo, foi uma avaliação técnica sobre o que poderia ocorrer e não uma inferência restrita às declarações das populações das demais áreas. Assim, ainda que em certas áreas singulares possam existir processos latentes e significativos para o conjunto da municipalidade, esses só serão admitidos se percebidos pela maioria da população. De qualquer

forma, isso não impede identificar essas possíveis tendências e levá-las até a equipe que fechava a leitura técnica da realidade do município, a fim de serem cheçadas.

Os temas obtidos referentes a tais indicações de tendências foram: Infra-estrutura, Sistema Viário e Ruas e Uso e Ocupação do solo, todos visíveis no quadro 21, destacados em vermelho.

Quadro 21 – Indicação de tendências.

Temas Prioritários	Condensação das Unidades de Significado por Tema	Indica Tendência
Educação	A prioridade foi a "falta de creches (CEIs)". Seguida por assuntos referentes aos portadores de deficiência	não
Infra-estrutura	O problema referente ao tema infra-estrutura que mais se destaca diz respeito à insuficiência da infra-estrutura/ oscilação de energia na área 01. No tema Saneamento Ambiental o saneamento básico é apontado como problema prioritário nas áreas 05 e 08, mas só a área 05 tem posição acima da média. Vale a ressalva de que aparece em todos os temas quase sempre com problemas variando entre as três primeiras prioridades. No tema Sistema Viário e Ruas é o problema 'calçadas' que surge como prioridade nas áreas 03, 06, 07, 08, mas essas áreas não estão acima da média.	sim
Legislação Urbana	O tema envolve o descumprimento do plano diretor e ausência de fiscalização e de um instituto de planejamento resultando principalmente em prejuízos para áreas verdes e problemas na definição de gabaritos.	não
Regularização Fundiária	A área 1 inteira está em condição ilegal. Lá a regularização ganha maior ímpeto, uma vez que as demais prioridades elencadas (equipamentos urbanos, saneamento ambiental, etc.) dependem dela para ocorrerem.	não
Saneamento Ambiental	Os problemas prioritários referentes ao tema Saneamento Ambiental envolvem principalmente as enchentes na área 04 e ocupação irregular. Depois, degradação ambiental, poluição, falta de infraestrutura de saneamento básico (água e, principalmente, esgoto) e fiscalização.	sim
Saúde	Os principais problemas referentes ao tema Saúde foram a da proliferação de insetos em função da lagoa de estabilização e a falta de pessoal e especialidades nos postos de saúde, bem como a inexistência de um posto 24H (área 08).	não
Segurança	Os principais problemas referentes ao tema Segurança foram assaltos, tráfico de drogas e falta de policiamento.	sim

Quadro 21 – continuação: Indicação de tendências

Temas Prioritários	Condensação das Unidades de Significado por Tema	Indica Tendência
Sistema Viário e Ruas	Os principais problemas referentes ao tema Sistema Viário e Ruas foram ‘acesso’ e ‘ligação entre bairros’, além da ‘falta de calçadas’. No evento setorial há também: falta de fiscalização.	sim
Uso e Ocupação	Os principais problemas referentes ao tema Uso e Ocupação foram: densidade alta, conflitos de uso, recuos pequenos, sombreamento dos edifícios, falta de garagens, poluição sonora, ocupação irregular de áreas verdes públicas (na área 02). Também: vazios urbanos e uso irregular de terrenos baldios (área 07). Nas demais áreas do município, predominam uso e ocupação desordenada e excessiva e conflitos de uso e má distribuição.	sim

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

Para finalizar o processo faz-se necessário apresentar as tendências municipais, segundo o ponto de vista da comunidade. Levando-se em consideração que as unidades de significado resultam em problemas e que as tendências envolvem eventual desenvolvimento das unidades de significado em um futuro próximo, tem-se o seguinte cenário para o município de São José-SC: haverá uma possível piora das condições ambientais, com aumento da frequência de enchentes na área 04 e uma expansão da ocupação irregular de áreas frágeis do município, com aumento da degradação ambiental e da poluição da natureza. Também se viverá o aumento de edificações sem saneamento básico (água e, principalmente, esgoto) e a fiscalização continuará insuficiente e incapaz de conter o processo de degradação do meio-ambiente. O Município viverá também o aumento dos assaltos e terá de lidar com o tráfico de drogas e a carência de policiamento.

Faz-se necessário comentar que o tom um tanto negativo das tendências foi um resultado direto de sua inferência feita a partir dos problemas. Parece legítimo supor que se as unidades de significado não se referirem a problemas, as tendências assumirão um tom mais otimista. Uma última observação diz respeito à forma escolhida para apresentar as tendências. O relatório sobre as tendências municipais (anexo 12) apresentou em conjunto essas tendências do ponto de vista técnico e da comunidade. Lá foi elaborada uma fusão entre ambas, sem que se perdesse a essência dos temas.

7.1.2. Objetivos

Os objetivos foram elaborados de maneira semelhante às tendências: são inferidos a partir da relação entre temas e suas unidades de significado, ambos elaborados no capítulo de Resultados. Contudo, aqui, a condensação de significados leva em consideração as classes de problemas²¹, e tem como finalidade identificar o que o município de São José-SC poderia vir a ser segundo a ótica da população que participou do processo de revisão do Plano Diretor. Nesse caso, a condensação de significados se torna um meio de chegar às idéias centrais que agregam os problemas, as classes de problemas e os temas similares. Para tanto, é feita uma análise de semelhanças. Como esse é em essência o processo utilizado na generalização analítica, tornar-se possível generalizar essas novas classes de significado mais abrangentes para o município. Por fim, se descreve os objetivos em frases simples.

O procedimento geral adotado envolve identificar se, nos temas, há possibilidade de inferir um conceito mais amplo que agregue mais de um tema. Para isso, é necessário analisar o sentido tanto dos problemas de cada tema quanto das classes de problemas, buscando suas semelhanças ou diferenças. Como resultado desse processo, foram produzidas figuras, nas quais se encontram agregados os temas semelhantes, alguns de seus problemas representativos e, quando existem, todas as classes de problemas dos temas envolvidos.

A figura 09 é um exemplo do material produzido para análise. Nessa figura, os textos em negrito e em caixas representam os temas, os textos em caixas sem negrito representam as classes de problema e os textos sem caixa os problemas. Nessa figura pode ser visto o tema “saneamento ambiental” e suas classes de problemas, em conjunto com os temas “uso e ocupação do solo” e “legislação urbanística” e seus problemas representativos.

Já na figura 10 é possível ver demarcado em vermelho como se identificou o conceito mais abrangente de ‘uso e ocupação do solo’, como uma idéia geral que agregava os temas de Uso e Ocupação e Legislação Urbanística, bem como a classe de problemas ‘Ocupação’ do tema Saneamento Ambiental. Vale ressaltar que esse procedimento foi reaplicado até que não houvesse mais a possibilidade de agregar temas em torno de um conceito mais abrangente. É este conceito mais abrangente que se configura como objetivo do que *poderia vir a ser*.

²¹ Relembra-se que classes de problemas são grupos de problemas semelhantes internos a um tema. No caso da participação popular elaborada os temas Saneamento Ambiental, Segurança e Sistema Viário e Ruas foram os que possuíam classes de problemas.

Figura 9 - Obtenção de objetivos, primeiro exemplo.

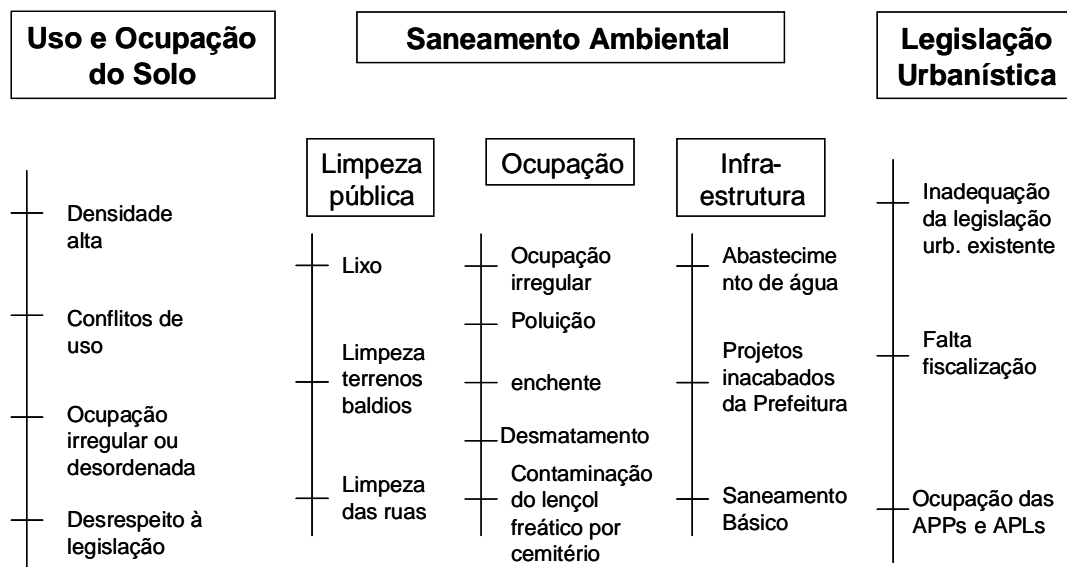
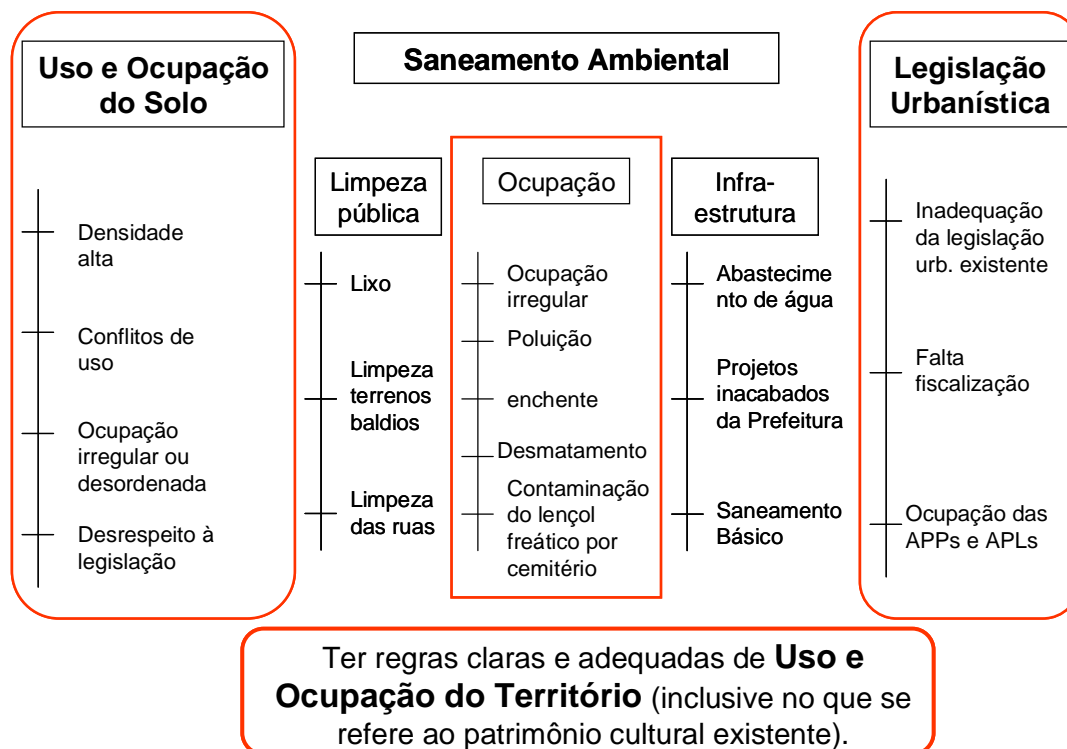


Figura 10- Obtenção de objetivos, segundo exemplo

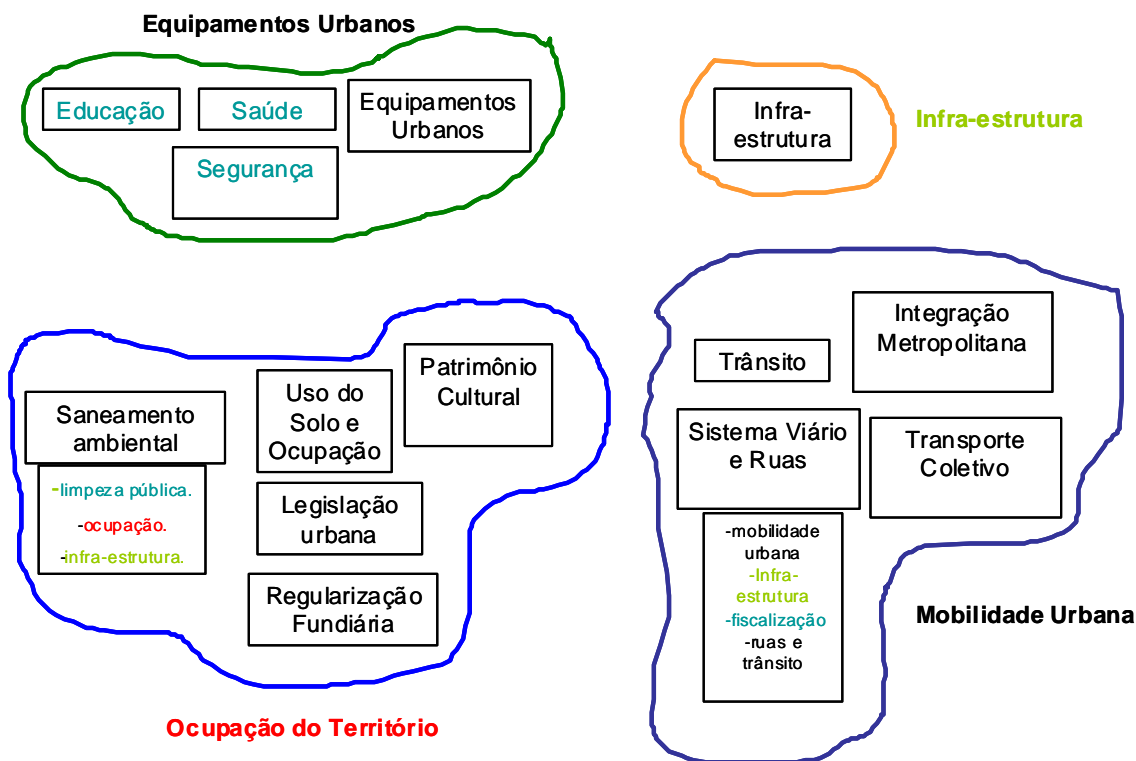


Para exemplificar, tome-se o objetivo: Ter regras claras e adequadas de **Uso e Ocupação do Território** (inclusive no que se refere ao patrimônio cultural existente). Uma primeira rodada da condensação envolveu três temas e se estabeleceu que o conceito forte que possibilitou a união desses temas foi o de uso e ocupação do *solo*. Entretanto, a noção de uso e ocupação *do solo* foi alterada para a de uso e ocupação do *território*. Essa modificação foi feita com a finalidade de incluir os temas Regularização fundiária e Patrimônio histórico. No contexto do planejamento urbano do município de São José-SC o termo *território*, desse objetivo, passa a carregar significados que envolvem todos os temas que o originaram.

Outro procedimento mais específico que o anterior ocorre concomitantemente a ele. Os temas, as classes de problemas e problemas foram avaliados segundo a orientação físico-territorial dada ao plano diretor pela equipe técnica da Universidade Federal de Santa Catarina. Para chegar aos objetivos, foram usadas somente as unidades de significado e suas categorias (temas e classes) que se ajustavam à concepção do plano diretor. O critério para tanto foi o de utilizar as unidades de significado e categorias que eram físicas ou que tinham impacto físico concreto sobre o território.

A figura 11 ilustra o procedimento adotado. Nela aparecem circunscritos os grupos de temas, as classes de problemas e problemas que foram agrupados segundo um sentido maior. Ao seu lado está o conceito em torno do qual foram agrupados. Interno aos conjuntos, os itens em azul claro indicam o que será descontinuado, por não dizer respeito à situação físico-territorial. Em vermelho aparece resumido um conceito central de certo grupo de temas e classe de problemas: o uso e ocupação, agora, já do território. Em verde se tem as classes de problemas ‘infra-estrutura’ que, em conjunto com o tema Infra-estrutura, representa um dos conceitos que agregam temas. Por fim, resta comentar o caso dos temas da educação, saúde e segurança. Tais temas são considerados apenas em seus aspectos físico-territoriais, acabando por ser absorvidos pelo tema ‘equipamentos urbanos’.

Figura 11 – Agrupamento dos temas e classes de temas em objetivos



Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

Ao término da condensação de significados a lista de objetivos da participação popular para o plano diretor resumiu-se a quatro grandes temas. *Primeiro*: ter mais e melhores equipamentos urbanos, englobando aspectos de saúde, educação e segurança. *Segundo*: ter regras claras e adequadas de uso e ocupação do território, inclusive no que se refere ao patrimônio cultural existente. *Terceiro*: ter mais e melhor infra-estrutura, envolvendo a viária, sanitária e outras. *Quarto*: ter mais e melhor mobilidade urbana envolvendo os aspectos do sistema viário e ruas, trânsito e transporte coletivo.

Faz-se necessário ressaltar que a finalidade dessa generalização visa *o que poderia vir a ser*. Mas há o escopo físico-territorial do planejamento proposto imiscuído nesse vir a ser. Portanto, esses objetivos devem ser vistos como os objetivos do município para o plano diretor. Daí decorre que a leitura dos objetivos deve levar em consideração um futuro possível, no qual o

município tenha incorporado como foco de sua política urbana cada um desses objetivos. Posto isso, verifica-se que os objetivos são capazes apenas parcialmente de lidar com as tendências inferidas anteriormente. Em outras palavras tendem a, por exemplo, combater a tendência de agravamento da insegurança apenas com o aumento do número de postos policiais e de sua localização. Já no caso do Saneamento ambiental as tendências de piora vinculadas à ocupação poderiam até vir a ser contidas, mas, no que tange à fiscalização o plano diretor, possivelmente não terá impacto. Isso não é interpretado como uma falha do método, mas como o resultado da fronteira segundo o qual se pretendia tratar o plano diretor.

No município de São José a relação entre tendências e objetivos passa pelo filtro do plano diretor físico-territorial e demonstra até onde o plano diretor pretende atuar na resolução dos problemas municipais. Para saná-los se faz necessário efetuar outras políticas públicas vinculadas ao plano diretor.

7.2. Validade e Confiabilidade

O processo de validação fundamentou-se no procedimento de apresentar para a comunidade o tratamento dos resultados verificando se esse público acrescentava ou não informações e se reconhecia o que havia dito nas unidades de significado, categorias, temas e mapas. Validou-se também a generalização dos resultados, uma vez que ela derivava do tratamento dos resultados. Vale ressaltar que esse procedimento decorre daquele que foi efetuado durante os eventos comunitário e setorial. Lá o mediador questionou continuamente a população sobre as tarjetas que continham as unidades de significado. Verificava se representavam ou não as declarações feitas e se todos os participantes as entendiam, independente de se havia consenso com relação aos conteúdos das declarações. O mesmo processo foi aplicado às categorias de temas utilizadas para agrupar as unidades de significado. As tarjetas e as categorias de temas são continuamente checadas até se estabelecer uma saturação do entendimento. A priorização também desempenha um papel na validação dos discursos, ela é responsável por colocar as unidades de significado e temas em relação. Isso faz com que cada participante individualmente reveja o entendimento que tem acerca de cada unidade de significado e tema.

A validação dos resultados ocorre quando da devolução de todo o tratamento e generalização feitos durante a Etapa da Divulgação da Leitura da Realidade Municipal. De forma análoga à descrita acima a lógica aqui é a de devolver para a população todo o material tratado e analisado, a fim de verificar se reconhecem seus variados discursos, bem como se os problemas,

tendências e objetivos representam suas declarações. Esse procedimento envolve a exposição de cada processamento feito e seu debate. Para exemplificar, se apresenta um caso de como foi efetuada a validação do tratamento dos dados para os quadros específicos de cada área. Na figura 12 é possível ver as tarjetas com as unidades de significado, elas estão priorizadas e pertencem aos temas da área 09. Essa figura também traz os temas priorizados da mesma área. Até então, esse havia sido o estado final dos dados que os participantes dos eventos conheciam.

Figura 12 – Unidades de significado do tema saneamento ambiental da área 09 e temas priorizados.



Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

Já no quadro 22 se tem um exemplo da primeira transposição das unidades de significado e temas para o formato de quadros. Nesse quadro é possível ver as unidades de significado e os temas da área 09 priorizados, ainda sem o tratamento que buscou unificar a linguagem e reduzir a redundância de informações. Todos os quadros, de todas as áreas, foram apresentados na plenária do segundo evento municipal. Os participantes puderam verificar se suas declarações estavam presentes e houve um espaço previsto no evento para que colocassem suas dúvidas e sugestões de alteração. Assim, sucessivamente foram abordados todos os demais resultados e seu

processamento. Durante o evento não houve nenhum questionamento ou sugestão referente aos resultados apresentados, bem como à generalização.

Quadro 22 – Quadro das unidades de significado e temas priorizados da área 09.

Área 9 - Potecas, Forquilhas, Alto Forquilhas		
Data: 26/07/2003		Hora: 18h30 às 22h30
Hierarquia	Tema (1:47' 24")	Unidades de Significado
1	Saúde	1º proliferação de insetos em função da lagoa de estabilização/ falta de pessoal nos postos de saúde.
2	Saneamento Ambiental	1º liberação de loteamentos sem infra-estrutura de esgoto 2º falta de água (verão)/ falta de fiscalização 3º ligação do esgoto na rede pluvial 4º falta de saneamento básico 5º mal cheiro da lagoa de estabilização/ falta de lixeiras/ ocupação irregular dos rios 6º poluição das águas potáveis/ falta de esgoto (Dona Zenaide)/ ocupação das áreas de preservação/ ocupações irregulares em encostas/ risco de deslizamento
3	Equipamentos Urbanos	1º falta de creche 2º falta de posto de saúde 3º falta de escola
	Segurança	1º roubos/ falta de policiamento
4	Legislação Urbanística	1º ocupação irregular dos loteamentos/ liberação de loteamentos junto à lagoa de estabilização 2º lotes sem escritura pública
5	Sistema Viário	1º falta de ligação entre loteamentos/ falta de pavimentação das ruas (Dona Zenaide) 2º saturação da avenida principal de Forquilhas 3º ocupação irregular das ruas 4º calçadas irregulares/ falta de calçadas 5º falta de fiscalização do transporte de carga

Fonte: GT Cadastro, Elaborado por este pesquisador

A equipe técnica da Universidade Federal de Santa Catarina e a equipe técnica da Prefeitura municipal decidiram ampliar o processo de validação dos resultados de toda a Etapa da Leitura da Realidade. Para tanto, foi proposto um intervalo de 15 dias para prestar esclarecimentos, proceder a ajustes e permitir uma possível repercussão do material distribuído com os resultados durante o evento e por outros meios (distribuição para as associações de bairro, escolas, etc.). Desse modo, foram criados canais de comunicação para prestar esclarecimentos, bem como se reforçaram os já existentes: telefones, cartas, e-mail, agendamento de visitas às localidades para debates (se fosse necessário), etc. Ao término desse tempo não houve nenhum tipo de solicitação referente aos resultados da participação popular da Etapa da Leitura da Realidade. À vista disso, considerou-se que os resultados foram validados.

A confiabilidade dos resultados foi verificada por meio da constatação de se há ou não consistência interna no processo empregado para obtenção dos resultados. Nesta pesquisa a estrutura dos resultados envolve um encadeamento progressivo entre as unidades de significados, as categorias temáticas e os temas. Das unidades de significado foram produzidas categorias temáticas, essas categorias foram processadas até se obter temas. Desse material foi possível inferir tendências e objetivos, que foram comparados. Essa estrutura foi montada com a finalidade de atender ao objetivo definido para participação popular da Etapa da Leitura da Realidade: o de identificar e definir *problemas, tendências e objetivos* Municipais, de São José-SC, segundo o ponto de vista da comunidade. Como os objetivos da etapa foram atingidos e validados, se compreende que a estrutura só obteve resultados satisfatórios por possuir um bom encadeamento e coerência interna, ou seja, ela é consistente.

7.3. *Padrão Estrutural*

Os resultados desta pesquisa apontam para um padrão estrutural de participação popular no planejamento urbano. Esse padrão estrutural envolve *valores* e uma *estrutura* propriamente dita. A estrutura é composta por unidades de significado, categorias de significado, temas, prioridades das unidades de significado, prioridades temáticas, temas condensados. Exemplos específicos do padrão estrutural são representados pelos Quadros temáticos e acompanhados das descrições sintéticas que lhes correspondem. Já os valores são os da participação popular. São valores contextuais e transparentes que ampliam o conhecimento coletivo e individual e que admitem pontos de vista contraditórios e negociação.

A participação popular elaborada na primeira etapa do processo de planejamento urbano do Município de São José-SC revela que a compreensão da realidade municipal fundamenta-se em uma construção de unidades de significados variadas e variáveis, muitas vezes conflituosas: a participação popular admitiu pontos de vista contraditórios e disputas. Essas unidades de significado estão carregadas de valores que são contextuais e que estão implícitos em muitas declarações.

Os procedimentos de devolução, para o público, das unidades de significado, de priorização e de categorização, demandam do coletivo que se esclareçam seus valores e interesses. Amplia-se o debate da comunidade em torno de assuntos que nem sempre estão claramente colocados. A participação foi um processo de transparência e de conhecimento coletivo e individual. Além disso, os valores e interesses colocados em relação muitas vezes são

pactuados coletivamente, não importando se são expressos na forma de unidades de significado ou de temas. Isso mostra que a participação popular envolveu a negociação mesmo em momento tão inicial.

Os técnicos inferiram as tendências e objetivos que foram validados pela comunidade. Técnicos e comunidade trabalharam em relação de colaboração. A participação popular superou o debate ‘tecnocracia versus *assembleísmo*’.

O padrão estrutural de participação popular verificado nesta pesquisa refere-se à Leitura da Realidade do município de São José, SC. Mas, pode-se perguntar, pode um padrão estrutural encontrado em um município representar a situação do país? Para esclarecer essa questão se propõe formulá-la da seguinte forma: o estudo *em caso* elaborado no município de São José-SC é capaz de qualificar *o que poderia vir a ser* a política urbana brasileira?

Isso leva ao exame do conceito de estudo *em caso*. Um estudo *em caso* busca encontrar em uma situação o padrão estrutural de um fenômeno: sua estrutura e valores. Segundo essa concepção não se chegaria a um padrão estrutural estudando-se a repetição de um fenômeno. O padrão estrutural está presente em cada caso particular no qual o fenômeno se manifesta e é aí que a pesquisa em torno dos padrões estruturais deve ser concentrada. Transpondo esse raciocínio para a presente pesquisa se tem que a investigação acerca do padrão estrutural da participação popular no planejamento urbano no município de São José-SC indaga, em tese, qual é o padrão estrutural do fenômeno ‘participação popular no planejamento urbano brasileiro’. Identificado esse padrão, ele poderá participar do debate em torno do que *poderia vir a ser* a política urbana brasileira.

8. Conclusões, Contribuições e Recomendações

Este capítulo apresenta as principais conclusões desta tese e destaca algumas de suas contribuições, bem como faz algumas recomendações para pesquisas futuras.

8.1. Conclusões

São apresentadas as conclusões referentes à hipótese de pesquisa, à tese desta pesquisa e aos objetivos desta tese.

8.1.1. A hipótese de pesquisa

A **hipótese de pesquisa** que instiga esta tese consiste nos seguintes aspectos. *Primeiro*: há uma visão de mundo pós-iluminista na nova lei brasileira de desenvolvimento urbano (BRASIL, Lei 10.257/2001), o Estatuto da Cidade. *Segundo*: que esta visão de mundo orienta um planejamento urbano de fundo teórico-político no país. *Terceiro*: que o planejamento urbano brasileiro passa a ser um meio de pactuar coletivamente valores na busca por uma urbanização mais democrática do território nacional. *Quarto*: que a participação popular torna-se um tema central do planejamento urbano brasileiro.

A hipótese de pesquisa desta tese é comprovada no plano histórico, teórico e empírico.

No *plano histórico*, ela é comprovada com base na investigação do contexto brasileiro referente à gênese histórica e política do Estatuto da Cidade. Essa investigação mostrou a presença de uma visão de mundo pós-iluminista no Estatuto da Cidade.

No *plano teórico*, ela é comprovada pela construção teórico-metodológica que vinculou a questão da metateoria de valores à orientação teórica de fundo político do planejamento urbano, e essa orientação à visão de mundo pós-iluminista, a visão de mundo presente no Estatuto da Cidade.

No *plano empírico*, ela é comprovada pelo padrão estrutural de participação popular no planejamento urbano verificado no contexto desta pesquisa. Este padrão estrutural revela que a participação popular no planejamento urbano envolve pontos de vista contraditórios, valores e negociação. Por essa razão, parece legítimo concluir que o planejamento urbano brasileiro pode ter uma orientação política e que essa orientação se expressa através da negociação, da

transparência e do desenvolvimento do conhecimento coletivo sobre o município. Essa orientação, pós-iluminista, passa a ser um meio pactuado que visa a democratizar a urbanização tradicionalmente excludente do território. Isso, mesmo no que tange ao papel do técnico e da população como co-autores do processo participativo.

Conclui-se que, conjugados, os planos histórico, teórico e empírico de comprovação, fornecem evidências suficientes para sustentar a hipótese desta pesquisa em todos os seus aspectos.

8.1.2. A tese de pesquisa

Defende-se a **tese** de que uma construção teórico-metodológica condizente com esta hipótese pode contribuir para o desenvolvimento da participação popular no planejamento urbano.

Na medida em que o padrão estrutural de participação popular no planejamento urbano no contexto de São José, SC, verificado nesta pesquisa, foi gerado pela construção teórico-metodológica feita nesta tese; na medida em que este padrão aponta para uma orientação política no planejamento urbano brasileiro; conclui-se que este padrão sustenta a tese defendida neste trabalho.

O padrão estrutural gerado pela construção teórico-metodológica desta tese aponta, por um lado, os problemas e, por outro, as tendências e objetivos da participação popular no planejamento urbano. Os problemas descrevem a realidade urbana do município e as tendências o que pode vir a ser essa realidade no futuro caso não sejam tomadas providências necessárias para corrigir tais problemas. Isso é o que os objetivos podem fazer, pois eles referem-se ao que poderia vir a ser, caso sejam tomadas providências para corrigir as tendências apontadas pelos problemas.

Na medida em que as tendências e problemas apontam para o eventual curso futuro de realidades urbanas problemáticas e que os objetivos fornecem uma agenda para eventual solução de problemas e modificação de tendências, o padrão estrutural gerado pela construção teórico-metodológica desta tese contribui mais uma vez com evidências empíricas em apoio da tese defendida neste trabalho.

Não se tem, aqui, a pretensão de transformar o método empregado nessa pesquisa em regra a vigorar para a participação popular no planejamento urbano brasileiro. A proposta é

contribuir para o aprimoramento do que poderia vir a ser a participação popular no planejamento urbano brasileiro, orientado por uma visão de mundo pós-iluminista. O padrão estrutural encontrado serve como indicação do que poderia vir a ser a participação popular no planejamento urbano brasileiro concebido segundo a visão de mundo pós-iluminista.

Na medida em que o padrão estrutural de participação popular no planejamento urbano gerado pela construção teórico-metodológica desta tese funciona como indicação do que poderia vir a ser a participação popular no planejamento urbano brasileiro, ele fornece uma evidência empírica significativa da possível utilidade da construção teórico-metodológica desta tese em outros contextos de pesquisa.

8.1.3. Objetivo geral

O objetivo geral desta tese refere-se a “Contribuir para o desenvolvimento de construções teórico-metodológicas com vistas a auxiliar a implementação da democracia participativa no planejamento urbano brasileiro”. Como, se construiu uma abordagem teórico-metodológica que produziu resultados empíricos que a comprovam: problemas, tendências, objetivos, bem como o padrão estrutural. Como, o padrão estrutural obtido serve para indicar o que poderia vir a ser a participação popular no planejamento urbano brasileiro adequado à visão de mundo pós-iluminista. Como, a participação popular no planejamento urbano brasileiro é uma expressão da democracia participativa. Como, o Estatuto da Cidade possui uma visão de mundo pós-iluminista e essa apóia a democracia participativa. Conclui-se que há evidências suficientes que indicam que esta tese oferece uma contribuição para o desenvolvimento de construções teórico-metodológicas, bem como para a implantação da democracia participativa no planejamento urbano brasileiro.

8.1.4. Objetivos específicos

O primeiro objetivo específico se refere a “Defender, com base em evidências empíricas, a construção teórico-metodológica aplicada em um *estudo em caso* de participação popular: a Leitura da Realidade Local no município de São José, SC”. A construção teórico-metodológica obteve resultados empíricos e esses serviram para comprovar a hipótese de pesquisa, a tese e o objetivo geral. Conclui-se que há evidências de que esse objetivo foi atingido.

O segundo objetivo específico se refere a “Verificar se a construção teórico-metodológica é capaz de gerar um *padrão estrutural* de participação popular no planejamento urbano brasileiro em apoio a tal construção”.

Conforme foi visto na comprovação da hipótese de pesquisa, da tese, do objetivo geral e do primeiro objetivo específico, a construção teórico-metodológica proposta produziu um padrão estrutural de participação popular. Conclui-se que há evidências de que esse objetivo foi atingido.

O terceiro objetivo específico trata de “Sugerir como o Cadastro Técnico Multifinalitário pode ser articulado com a construção teórico-metodológica defendida nesta tese para a participação popular no planejamento urbano”.

No fim do capítulo de revisão da literatura há uma discussão que envolve o cadastro técnico multifinalitário e a participação popular. A discussão relaciona esse sistema de informação territorial orientado à comunidade, abrangente e complexo, com um processo de participação popular. Sem esse tipo de informação fidedigna, tanto o técnico responsável pela condução do processo participativo, quanto a população não se encontram em condições de perceber o impacto de suas decisões.

A sugestão de que o técnico e a população tornem-se co-participantes de um processo participativo quando há informação acurada, pôde ser empiricamente comprovada com o exemplo da utilização dos mapas referentes às divisões comunitárias no Primeiro Evento Municipal. Lá o mapa técnico desenvolvido pelo GT Cadastro, com base no conhecimento técnico dos assistentes sociais do NESSOP, foi complementado pela população. Esse foi um momento crucial para o sucesso da participação popular, possivelmente do plano diretor. Nesse momento foi estabelecido o vínculo de confiança entre os técnicos e a população, foi o primeiro contato direto entre população e técnicos.

A utilização dos mapas temáticos da participação popular como elemento de divulgação constituiu-se como uma continuidade desse processo. Neles se prepara a população para a linguagem tradicional empregada na lei do plano diretor: o mapeamento e o texto técnico. Os mapas temáticos da participação popular funcionam como elementos de sensibilização e capacitação, auxiliando na futura gestão do plano diretor participativo.

O quarto objetivo específico diz respeito à “Apresentar uma definição de participação popular com base nas abordagens metodológicas do planejamento urbano mais alinhadas com a visão de mundo pós-iluminista do Estatuto da Cidade”.

Já no capítulo de metodologia se chegou a uma definição de participação popular, lembrando: a participação popular no planejamento urbano *deve ser* um processo político de construção de conhecimento crítico sobre as realidades do assentamento humano, de pactos e *empoderamento* dos grupos com menor voz no assentamento, refletindo na escolha não apenas dos meios, mas prioritariamente dos fins da política e prática urbana. Portanto, é uma construção política de valores feita a partir do conhecimento cotidiano de certa população sobre suas diversas realidades, visando ampliar seu entendimento e capacidade de negociação e poder decisório de fato no desenvolvimento do assentamento humano.

Após completar a pesquisa, é possível aprimorar a definição de participação popular. Essencialmente se acrescenta a essa o conceito de *ação*. Ao longo do processo participativo empreendido se observou que a população passa a ser um ator ativo da construção da política urbana e da ‘realidade’ do ambiente onde vive. As tendências e os objetivos mostram que a população vê fins a serem incorporados na política urbana e esses representam modificações concretas e específicas no território. Essas modificações são expressas pelas unidades de significado que compuseram tanto tendências, quanto objetivos. Elas indicam o que, na opinião da população, precisa ser alterado. A elaboração de ações virá como uma decorrência desse processo, o que cabe a etapa de Elaboração da Pré-proposta do Plano Diretor. Entretanto, não se pode deixar de ver sua base lançada já nessa etapa. Dito isso, se propõe revisar a definição proposta de participação popular no planejamento urbano acrescentando o conceito de ação.

A definição de participação popular no planejamento urbano que se propõe passa a ser: a participação popular no planejamento urbano *deve ser* um processo de *ação* política na construção de conhecimento crítico sobre as realidades do assentamento humano, de pactos e *empoderamento* dos grupos com menor voz no assentamento, refletindo na escolha não apenas dos meios, mas prioritariamente dos fins da política urbana, de suas práticas, e das ações transformadoras do assentamento humano. Portanto, é uma construção política de valores feita a partir do conhecimento cotidiano de certa população sobre suas diversas realidades, visando ampliar seu entendimento e capacidade de ação sobre o território, de negociação e de poder decisório de fato no desenvolvimento do assentamento humano desejado.

8.2. *Contribuições*

A principal finalidade deste trabalho é contribuir para o desenvolvimento da participação popular e implementação da democracia participativa no planejamento urbano brasileiro.

8.2.1. Uma alternativa científica possível de construção de métodos participativos

A construção teórico-metodológica para participação popular no planejamento urbano se mostra como um meio de proporcionar coerência no emprego ou na elaboração de um método de participação popular no planejamento urbano. A coerência decorre de que uma construção teórico-metodológica permite preservar no método os propósitos essenciais da política urbana que são compreendidos sob a perspectiva da visão de mundo de tal política. Ao tratar de uma construção teórico-metodológica da participação popular no planejamento urbano, esta tese apresenta uma alternativa possível de construção de métodos participativos: uma construção científica. Aí está seu mérito e sua contribuição para o desenvolvimento da participação popular no planejamento urbano.

8.2.2. Elaboração teórico-metodológica alinhada à visão de mundo presente no Estatuto da Cidade

A construção teórico-metodológica para a participação popular no planejamento urbano desenvolvida nesta tese é uma das muitas que podem vir a ser concebidas com o fim de auxiliar a implementação da democracia participativa no planejamento urbano brasileiro. Atualmente, há ainda pouca literatura científica desenvolvida sobre esse assunto, elaborada a partir do contexto brasileiro e desenvolvida para ser aplicada no país. Com o advento do Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade da participação popular no planejamento urbano do país, surgiu a necessidade de implementar uma série de processos participativos. O Estatuto da Cidade traz uma preocupação concreta com o desenvolvimento da democracia participativa. Logo, é compreensível que cada processo participativo do planejamento urbano brasileiro deva contribuir para o aprimoramento da democracia participativa. Como as construções teórico-metodológicas ampliam a coerência do processo participativo no planejamento urbano, parece legítimo afirmar que há uma demanda

por elaborações teórico-metodológica alinhadas à visão de mundo presente no Estatuto da Cidade. Esta é outra contribuição da tese em questão.

8.2.3. Desenvolvimento do debate científico em torno de fenômenos complexos

Essa tese contribui para o desenvolvimento do debate científico em torno de fenômenos complexos. A tese tornou possível apresentar academicamente o desenvolvimento do método de entrevista qualitativa de Kvale com o propósito de aplicá-lo à investigação da participação popular no planejamento urbano. O desenvolvimento do método resultou de uma abordagem metodológica transdisciplinar. De acordo com essa abordagem, um fenômeno complexo demanda a participação de várias áreas do conhecimento, que não devem perder suas características, bem como devem participar em igualdade de condições ao longo do processo. Ao mesmo tempo assimilam o conhecimento produzido pelas demais áreas, o que normalmente resulta em acréscimo de conhecimento.

8.2.4. Enriquecimento transdisciplinar da disciplina 'planejamento urbano'

Como o debate científico em torno da transdisciplinaridade envolve a epistemologia da complexidade e o método proposto possui resultados empíricos, se considera que há aí uma contribuição para a ciência. Diante da identificação da visão de mundo comum à participação popular e às filosofias que fundamentavam o método de Kvale, se propôs um desenvolvimento e adaptação desse método, originado na área das ciências sociais, para atender às demanda da participação popular no planejamento urbano. A disciplina 'planejamento urbano' é enriquecida ao ser inserida em uma perspectiva transdisciplinar.

8.2.5. Métodos qualitativos complementares para a participação popular no planejamento urbano

A abordagem metodológica transdisciplinar não envolve somente visão de mundo, filosofias, teorias e método. Envolve também métodos. Na construção teórico-metodológica desta tese, o método de entrevista de pesquisa qualitativa desenvolvido com a finalidade de

aplicá-lo à participação popular no planejamento urbano foi acompanhado do método de estudo em caso.

O estudo *em caso* mostrou ser um método de pesquisa essencial para a comprovação empírica da construção teórico-metodológica. Sem ele, somente com o método de entrevista de pesquisa qualitativa, não se teria obtido um padrão estrutural. Conseqüentemente, não se confirmariam nem a hipótese nem a tese desta pesquisa. Além disso, o método de estudo *em caso* mostra como é possível compreender como uma pesquisa localizada, idiográfica, pode fornecer dados essenciais sobre um fenômeno complexo e de grande alcance.

Apesar do potencial do método de estudo *em caso*, ele ainda não é um método de pesquisa consolidado na área do planejamento urbano. De fato, ao utilizá-lo nesta tese, se estava testando sua aplicabilidade na participação popular no planejamento urbano. Como os resultados obtidos atingiram o que o método propunha, esta pesquisa contribui para consolidá-lo no âmbito da pesquisa científica.

8.3. *Recomendações*

As principais recomendações para pesquisa futura são as seguintes:

8.3.1. Reintrodução do conceito de projeto no planejamento urbano: Argan e a democracia participativa.

De forma geral o conceito de projeto está associado à teoria física do planejamento urbano. Essa teoria do planejamento urbano foi severamente criticada, especialmente por ser considerada utópica, estética e determinística. A visão de mundo que possui foi classificada como iluminista. O conceito de projeto foi praticamente banido do planejamento urbano e restrito à sua área de origem: a arquitetura.

Nesta tese, a teoria física do planejamento urbano foi avaliada em termos das metateorias definidora e de valor. Na revisão da literatura foi possível utilizar valores políticos, mantendo a metateoria definidora física, para mostrar que há uma relação entre esta metateoria e a metateoria de valor. Como resultado foi possível compreender o assentamento físico, agora, segundo valores políticos. Rebate-se, em parte, a crítica de que natureza da teoria física é exclusivamente física e, portanto, reducionista e apolítica.

O conceito de projeto, entendido como desígnio, é essencial ao desenvolvimento de uma sociedade de massa democrática, segundo Argan. O conceito de projeto tem um impacto essencial na concepção do assentamento que uma determinada sociedade deseja, mas não se limita apenas a isso. Quando esse conceito assume a definição de desígnio diz que a sociedade define seu destino. Isso é em essência a idéia de democracia. Daí que se propõe pesquisar a reintrodução do conceito de projeto na área do planejamento relacionando-o com a orientação teórica de fundo político.

8.3.2. Generalização do padrão estrutural da participação popular no planejamento urbano brasileiro.

O estudo *em caso* elaborado no município de São José- SC revelou certo padrão estrutural da participação popular. O padrão estrutural da participação popular revelou um conjunto de valores e uma estrutura da participação popular. No intuito de aprofundar o conhecimento sobre o padrão estrutural da participação popular no planejamento urbano seria recomendável que pesquisas fossem desenvolvidas, seguindo a construção teórico-metodológica e método proposto. Isso permitiria a generalização do padrão estrutural, o que pode resultar, inclusive, em orientações mais precisas dos futuros processos de participação popular no planejamento urbano e das políticas urbanas.

8.3.3. A participação popular e o cadastro técnico multifinalitário.

Esta pesquisa mostrou uma alternativa de como o Cadastro Técnico Multifinalitário pode sustentar um processo participativo, bem como foi essencial em momentos crucias da participação popular. Também foram sugeridas qualidades desejáveis para o cadastro técnico multifinalitário, cuja uma das finalidades envolvesse dar suporte à participação popular no planejamento urbano: ser *preciso, completo, confiável, atualizado e acessível ao cidadão comum*.

Segundo o ponto de vista deste pesquisador uma qualidade se sobressaiu em relação às demais, a idéia de que o cadastro técnico multifinalitário deva ser *acessível ao cidadão comum*. Aqui, não há dúvidas quando a necessidade de um cadastro preciso, completo, confiável e atualizado para a realização de um processo de participação popular no planejamento urbano.

Enfatiza-se, apenas, a necessidade de expressar essas qualidades de forma compreensível ao público participante, o que tem por fim evitar que a relevância dessas qualidades passe despercebida e mesmo que se introduza um distanciamento entre técnicos e participantes.

A idéia de um cadastro técnico multifinalitário *acessível ao cidadão comum* sustentou vários aspectos desta pesquisa, o que auxiliou na consolidação de um relacionamento co-participativo entre corpo técnico e público envolvido. Esteve presente desde o estabelecimento do vínculo inicial de confiança, colaborando com as fases da participação popular e na superação da dicotomia ‘tecnocracia versus *assembleísmo*’.

Reconhece-se que já há um campo desenvolvido de pesquisas referentes a tornar a informação cadastral acessível à população em geral, bem como a relação entre cadastro técnico multifinalitário e gestão democrática. Além de existirem uma gama considerável de pesquisas referentes à participação popular, ao processo de decisão em grupo, que tratam da abordagem apropriada no trato da informação técnica em um contexto participativo. No entanto, recomenda-se o aprofundamento da questão sob a ótica específica da relação entre a participação popular no planejamento e gestão urbano brasileiro com o cadastro técnico multifinalitário que se deseja ter para o ambiente urbano no país.

Recomenda-se, também, uma pesquisa centrada em como proceder para incorporar no cadastro técnico multifinalitário, além dos mapas temáticos tradicionais, toda a memória da participação popular durante o planejamento urbano. Isso permitirá, inclusive, localizar precisamente uma série de informações territoriais que a população expressa durante a participação popular, mas que o processo participativo ainda não é capaz de absorver.

Referências Bibliográficas

- ABBAGNANO, N. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes. 2000.
- ALEXANDER, C. A city is not a tree. **Architectural Forum**, v.122, n.2, 58-61, abril, 1965.
- ALEXANDER, E. R. The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation. **Planning Theory**, London, v.1, n.3, 226-249, novembro. 2002.
- _____.: *Response to 'Why do Planning Theory'*. *Planning Theory*, Nov 2003; vol. 2: pp. 179 - 182.
- ARGAN, G. C.. *História da Arte como História da Cidade*. São Paulo: Martins Fontes. 1992. 280p.
- ARNSTEIN, Sherry R.: *A Ladder of Citizen Participation*. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.
- ARTIGAS, João Batista Vilanova. *Caminhos da arquitetura*. São Paulo: Lech, 1981. 142p.
- BANDEL, Hans; MACHULE, Dittmar. *Die Gropiusstadt*. Berlin: Kiepert KG Berlin, 1974. 178p.
- BLACKBURN, S. *Dicionário Oxford de filosofia* (D. Murcho, P. Galvão, A. C. Domingues, P. Santos, C. J. Martins e A. H. Branco, Trads.). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 1997 (Originalmente publicado em 1994).
- BOCHENSKI, J. M. *Diretrizes do pensamento filosófico* (A. Simon, Trad.). São Paulo: EPU. 1977. 119p.
- BOUDON, R. E BOURRICAUD, F. *Dicionário crítico de sociologia* (M. L. G. Alcoforado e D. Ártico, Trads.). São Paulo: Ática. 1993
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- _____. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).
- BRYSON, John M; ROERING, Willian D.: *Applying the Privete-sector Strategic Planning in the Public Sector*. In **Stein, Jay M (editor)** *Classic Readings in the Urban Planning*, p.202-219. APA: Chicago. 2004.
- CALDEIRA, T; HOLSTON, J.: *Estado e Espaço Urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas*. In **Avritzer, L. (Org)**, *A Participação em São Paulo*, (p.215-255). Unesc: São Paulo, 2004.

- CAMPBELL, S; FAINSTEIN, Susan S. (editores) *Readings in Planning Theory*. Blackwell: Oxford, 1996. 417p.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. Paz e Terra: São Paulo. 2000. 590p.
- _____. *Movimientos Sociales Urbanos*. Siglovienueno: Madri. 1976. 118p.
- CHALMERS, A. *O que é ciência afinal*. 3 ed. São Paulo: Editora Brasiliense. 1995. 226p.
- CORDIOLI, Sérgio.: *Enfoque Participativo: um processo de mudança, conceitos, instrumentos e aplicações práticas*. Ed: Gênese. Porto Alegre. 2001. 232.p.
- CREIGHTON, James L.: *The public Participation handbook, making better decisions through citizen involvement*. Jossey-Bass: San Francisco.2005. p. 261.
- DAVIDOFF, Paul.: *Advocay and Pluralism in Planning*. In **Campbell, S; Fainstein, Susan S. (editores)** *Readings in Planning Theory*, p.196-209 Blackwell: Oxford, 1996 (Originalmente publicado em 1965).
- ERBA, D.A (Org). *Cadastro multifinalitário: aplicado a la definición de políticas de suelo urbano*. Cambrige, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007, 448p.
- ETZIONI, Amitai. A “Third” Approach to Decision-making. In **Faludi, Andreas** *A Reader in Planning Theory*, p.217-230 Pergamon Press: Oxford, 1973.
- FALUDI, Andreas. *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press: Oxford, 1973, 399p.
- _____. What is Planning Theory? In **Faludi, Andreas** *A Reader in Planning Theory*, p.01-10 Pergamon Press: Oxford, 1973.
- FEDERATION OF SURVEYORS (FIG), COMMISSION 7. FIG Statement on the Cadastre: Disponível em <http://www.fig.net/commission7/reports/cadastre/statement_on_cadastre.html> acessado em 10 de março de 2009.
- FERRARI, Celson. *Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo*. São Paulo: Pioneira, 1977. 631p.
- FERRATER MORA, J. *Diccionario de filosofia* (4 vols.). Madrid: Allianza Editorial. 1986 (Originalmente publicado em 1979).
- FERREIRA, A. B. de H.: *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1986.
- FERREIRA, João. S. W.: *O Mito da Cidade-Global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Vozes/UNESP/ Anpur: Rio de Janeiro, São Paulo 2007, 248p.
- FISHMAN, Robert. *Urban Utopias: Ebenezer Howard, Frank Lloyd Wright, and Le Corbusier*. In **Campbell, S; Fainstein, Susan S. (editores)** *Readings in Planning Theory*, p.21-60 Blackwell: Oxford, 1996.

- FORESTER, J.: *Planning in the Face of Power*. University of California Press: Berkeley. 1989. 283p.
- FRIEDMANN, J.: *Why Do Planning Theory?* Planning Theory, Mar 2003; v 2: pp. 7 - 10.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS . *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1987.
- GARCIA MORENTE, M. *Fundamentos de filosofia* (G. de la C. Coronado, Trad.). São Paulo: Editora Mestre Jou. 1967. 318p.
- GIORGI, A. *An Applicatin of Phenomenological Method in Psychology*. Duquesne Studies in Phenomenological Psychology, Vol. II, p.82-103. 1975.
- HEALEY, Patsy.: *The Communicative Turn in Planning Theory and its implications for Spatial Strategy Formation*. In **Campbell, S; Fainstein, Susan S. (editores)** *Readings in Planning Theory*, p.196-209 Blackwell: Oxford, 1996.
- HOFFMEISTER, J.: *Wörterbuch de philosophischen Begriffe*. Hamburg: Verlag Von Felix Meiner. 1955.
- INSTITUTO HOUAISS DE LEXICOGRAFIA . *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva. 2001.
- JACOBS, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House, 1961. 449p.
- KANER, Sam *et al. Facilitator's Guide to Participatory Decision-Making*. 6. ed. San Francisco: New Society Publishers, 1996. 255p.
- KANT, I.: *Resposta à pergunta: "Que é esclarecimento"?* (F. de S. Fernando, Trad.). In A. R. Buzzi e L. Boff (Orgs.), *Immanuel Kant: textos seletos* (pp. 100-117). 1783, Petrópolis: Vozes, 1985.
- KARNAOUKOVA, E. Relatório Preliminar da Coleta de Dados sobre o Município (Parte 2). In **Projeto de Revisão do Plano Diretor de São José – SC. v.06**. Florianópolis: GTCadastro. 2003. 17 p.
- KAUFMANN, J; STEUDLER, D. *Cadastrre 2014*. Relatório da Commission 7 Working Group 7.1, Modern Cadastres em **FIG Working Week 2004 : Breathing the Olympic Spirit** . Atenas: FIG, 2004.
- KVALE, S.: *An Introduction to Qualitative Research Interviewing*, Sage, London 1996. 325p.

- LARSSON, Gerhard. *The evolution of the existing cadastres towards the multipurpose cadastre*. In: XV INTERNATIONAL CONGRESS OF SURVEYORS, 15, 1977, Stockholm. **Anais: Commission 7: Cadastre And Rural Land Management International Federation Of Surveyors**. Stockholm: FIG, 1977, 61-68.
- LEFÈBVRE, Henri. *O Direito á Cidade*. São Paulo: Moraes, 1991 145p.
- _____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 178 p.
- LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas*. 1 ed. São Paulo: Ed. Hucitec Edusp. 1993. 95p.
- LE CORBUSIER. *Urbanismo*. 2 ed. São Paulo: Ed. Martins Fontes. 2000. 308p.
- LINDBLOM, Charles. E. *The Science of "Muddling Through"*. In **Campbell, S; Fainstein, Susan S. (editores) Readings in Planning Theory**, p.196-209 Blackwell: Oxford, 1996.
- LOCH, Carlos. *A Realidade do Cadastro Técnico Urbano no Brasil*. In: Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, XIII, 2007, Florianópolis. **Anais: XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**. Florianópolis: INPE. Abril de 2007. p.5357-5364.
- LOCH, Carlos; ERBA, D. A. *Cadastro Técnico Multifinalitário: rural e urbano*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007, 142p.
- LYOTARD, J.-F. *A Condição Pós-Moderna*. 6 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000. 131p.
- LYOTARD, J.-F. *O Pós-moderno Explicado às Crianças*. Lisboa: publicações Don Quixote, 1987. 128p.
- MAJID, S. I. A; WILLIAMSON, I. P. *Cadastral Systems on the World Wide Web: A Multi-Purpose Vision*. In Aurisa 99, 27 The 27th Annual Conference of AURISA, Blue Mountains. **Proceedings: AURISA 99 - The 27th Annual Conference of AURISA, Blue Mountains NSW, Australia**. 1999.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001. 204p.
- MARTINEZ, M. *Critérios para la Superación Del Debate Metodológico "Cuantitativo/Cualitativo"*. Revista Interamericana de Psicología, Vol.33 (1), 1999, p. 79-107.
- MCLAUGHLIN, John. *North American Contributions of Development of the Multi-Purpose Cadastre Concept*. In: FIG XVI INTERNATIONAL CONGRESS, XVI, 1981, Montreux. **Annals, La FIG repond sa mission internationale : Exposes : Commission 7 : Cadastre et administration fonciere rurale / Federation Internationale des Geometres**. Montreux: FIG, 1981. p. 704.5/1-8.
- MCLOUGHLIN, J.B. *Urban and Regional Planning: a system approach*, London: Faber & Faber. 1969. 336p.

- MERLEAU-PONTY, M. *Fenomenologia da Percepção*. São Paulo: Martins Fontes. 1999. 662p.
- MICHAELIS. *Moderno dicionário da língua portuguesa*. São Paulo: Companhia Melhoramentos. 1998.
- MISHLER, E. G. *Research interviewing*. Massachusetts: Harvard University. 1986. 189p.
- MOREIRA, Antônio Cláudio M L. *Plano Diretor e a legislação de uso do solo. Seminário Nacional De Engenharia & Planejamento Urbano, II, out.1989, São Paulo, p. 4.*
- MORIN, E.: *Ciência com Consciência*. Europa-América, Portugal 1982. 255p.
- _____. *Epistemologia da Complexidade*. Em **D.F. Schnitman** (org.). *Novos Paradigmas, Cultura e Subjetividade*. (J.H.Rodrigues, Trad). p. 274-286.: Artes Médicas: Porto Alegre. 1996.
- PHILIPS, Jürgen. *Security of Property Rights in Brasil/South America*. In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF WORLD LEADING COUNTRIES ON ELECTRONIC CONVEYANCING. 2007, Amsterdam, **Apresentação Eletrônica**. Disponível em: <<http://www.oicrf.org/>>. Acesso em: 15 de março 2009.
- POPPER, K. *La logica de la investigación científica*. Madrid: Editorial Tecnos, 1971. 451p.
- Progress in planning. Pergamon 50: 2, s. 77-140 1998
- RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz; CARDOSO, Aduino Lucio.: *Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade*. In Ribeiro, Luiz Cezar de Queiroz; Cardoso, Aduino Lucio (ORGs), *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade* (pp. 103-118). Revan: Rio de Janeiro, 2003.
- RITTEL, H. *On the Planning Crisis: Systems Analysis of the 'First and Second Generations'*. *Bedriftsoekonomen*, No 08/1972, p. 390-396.
- RITTEL, H; WEBBER, M.: Dilemmas in a General Theory of Planning. **In Stein, J. M. (editor)** *Classic Readings in the Urban Planning*, p.52-63. APA: Chicago 2004.
- ROLNIK, R. *A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, São Paulo: Fapesp, 1997, 242p.
- ROLNIK, R; PINHEIRO, Otilie, M.(orgs): *Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos*. Ministério das Cidades. 2004. 159p.
- SABOYA, Renato Tibiriçá. *Esquema de referência para classificação de área de preocupação*. Florianópolis, 20 p. Trabalho não publicado
- SAGER, Tore. *Meaningful collective choice? : public planning and arrow's theorem*.
- SANTOS, Boaventura de Souza.: *Um Discurso Sobre as Ciências*.4 ed. Cortez, 1987 São Paulo, 2006. 92p.
- SANTOS, J. F. *O que é pós-moderno*. 19 ed. São Paulo: Brasiliense. 2000. 111p.

- SANYAL, B.: *Globalization, Ethical Compromise and Planning Theory*. Planning Theory, Jul 2002; vol. 1: pp. 116 - 123.
- SCHÖNWANDT, W. L. *Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architectur, Stadt-und Raumplanung*. Kohlhammer, Stuttgart 2002. 117p.
- SEGAWA, H.: *Arquiteturas no Brasil*. 2 ed. Edusp, São Paulo 1999. 224p.
- SITTE, Camillo. *A Construção das cidades segundo seus princípios artísticos*. São Paulo: Ática. 1992. 239p. (Originalmente publicado em 1889).
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 556p.
- STEIN, J. M. (editor) *Classic Readings in the Urban Planning*. APA: Chicago 2004. 421p.
- STEUDLER, Daniel. *Cadastrre 2014: still a vision?* In: XXIII International FIG Congress, 23, München. **Anais: XXIII International FIG Congress: Shaping the change**. München: outubro 2006. 1-11.
- TAYLOR, N.: *Urban Planning Theory since 1945*, Sage, London 1999. 184p.
- THIOLLENT, Michel. *Metodologia da Pesquisa-Ação*. 2 ed. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1986. 108p.(Coleção tema básicos de pesquisa-ação).
- TING, L; WILLIAMSON, I.P. *Cadastral Trends: A Synthesis*. **The Australian Surveyor**, V. 44, N. 1, p. 46-54. Junho, 1999. Disponível em: <<http://www.geodetic.org/tcg>>. Acesso em: 15 de março 2009.
- TORE, Sager. *Meaningful Collective Choice? Public Planning and Arrow's Theorem*. In: Progress in Planning, 1998. Oxford: Pergamon Press. V.50, p77-140.
- TOURAINÉ, Alan. Movimentos sociais e ideologias nas sociedades dependentes. In: **Albuquerque, J. A. G. (org.)**. *Classes médias e política o Brasil*. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1977.
- VILLAÇA, F.: *Dilemas do Plano Diretor*. In Fundação Faria Lima Cepam: O município no século XXI: cenários e perspectivas p.237-247, ed. especial. São Paulo, 1999, 400p.
- WALTER, Gropius. *Bauhaus: Novarquitectura*. 4. ed. São Paulo: Ed. Perspectiva. 1988. 220 p. (originalmente publicado em 1953)
- WARREN, H. C. *Diccionario de psicología* (E. Imaz, A. Alatorre e L. Alamitos, Trads.). México: Fondo de Cultura Economica. 1956 (Originalmente publicado em 1934).
- WILHEIM, Jorge. *O substantivo e o adjetivo*. São Paulo: Perspectiva. 1976. 229p.

WILLIAMSON, I.P. *the Bogor declaration for cadastral reform*. Relatório em **64th FIG Permanent Meeting and Symposia**. Singapura: Singapore Institute of Surveyors and Land Valuers, 1999.

WRIGHT, F. L. *A New Freedom for Living America*. In **P.J. Meehan**, *Truth against the world: Frank Lloyd Wright speaks for an organic architecture*, p.343-348 The Preservation Press: Washington:1992.

Anexo 1- Exceto do relatório de estágio de doutoramento no exterior: sistema de planejamento territorial brasileiro.

1.2.2.1 Institut für Regionalwissenschaft

Representativo do trabalho (...) elaboração de um artigo (...) inacabado (o resumo da parte referente ao Brasil da autoria do pesquisador pode ser visto no título 3, Trabalhos e Publicações decorrentes da pesquisa). Como suporte para este artigo foi necessário proceder a um breve estudo sobre a estrutura de ambos os sistemas (figura1), o que resultou em dois esquemas e um resumo das principais características destes. Este produto (o resumo) é conveniente ao formato do presente relatório, por isso, encontra-se no corpo do texto, após uma descrição das convenções usadas nos esquemas. Seu intuito foi o de compreender os pontos em comum e as divergências que tais sistemas possuem, bem como os motivos que fundamentam os principais tópicos de cada sistema em particular, ou seja, objetivou-se estabelecer uma base mínima para o entendimento da estrutura do sistema alemão capaz de facilitar esclarecer o sistema brasileiro de planejamento para o público alemão. Assim, não custa frisar que em tal procedimento se encarou os sistemas como processos dinâmicos dentro do contexto sociocultural/espacial que os criaram. Por conseguinte, a comparação possível não se dá por juízo de valor (Por exemplo: “este sistema é melhor que esse em tais aspectos”), mas por entendimento das estruturas diferenciadas e processos desenvolvidos no âmbito de sua construção cultural, Por exemplo: “O plano de uso do solo na Alemanha tem fundamental importância na composição da estrutura do sistema de planejamento, é como um eixo de integração das diversas escalas de planejamento e instancias administrativas. Em papel análogo no Brasil está o estatuto da cidade, ou seja, no Brasil se parte de uma *normatização* e não de *planos de uso do solo integrados* para tentar atingir o mesmo objetivo: a concatenação e organização do sistema como um todo. Ainda que em última análise a normatização não implique na impossibilidade de gerar plano se uso do solo integrados e dimensionados de acordo com competência de cada ente da federação, mas de fato essa iniciativa não está explícita, mesmo se se levar em conta que estão presentes na Constituição Federal as atribuições complementares, concorrentes e privativas de cada ente da federação”.

As bases utilizadas para elaboração do esquema brasileiro foram a Constituição Federal, o quarto capítulo da introdução do livro *ESTATUTO DA CIDADE - guia para implementação pelos municípios e cidadãos* (PÓLIS, 2002), o capítulo Dez do livro *Mudar*

as Cidades (SOUZA, 2003), o texto *Estatuto da Cidade Instrumento de Reforma Urbana* de Nelson Saule Júnior (SAULE. Jr, 2005) e por último, a divisão territorial brasileira oficial e a divisão de planejamento utilizada no Brasil (IBGE, 2005). Frisa-se que da Constituição Federal se sistematizou os textos relativos ao planejamento urbano (em anexo). De o livro *Mudar as Cidades*, as escalas geográficas. Já no que se refere ao esquema do sistema de planejamento alemão foram utilizadas as definições dadas na *GRUNDGESETZ für die Bundesrepublik Deutschland* (a constituição alemã, ALEMANHA, 2005b), na *Raumordnungsgesetz* (ALEMANHA, 2005c), no *Baugesetzbuch* (BauGB) (ALEMANHA, 2005a). Dessa última se utilizou o parágrafo 5, onde se definem as atribuições do *Flächennutzungsplan* (plano de uso do solo) e os parágrafos 9 e 17 para as atribuições do *Bebauungsplan* (plano local de desenvolvimento). Ambos compõem no nível da cidade o *Bauleitsplanung* (planejamento de uso do solo urbano). Além dessa fonte, utilizou-se o esquema elaborado sobre o sistema de planejamento alemão da página eletrônica da Prefeitura Municipal de Karlsruhe (KARLSRUHE, 2005).

As convenções usadas nos esquemas foram as seguintes. Há três partes principais nestes. A primeira parte, bem a esquerda do esquema e em cinza, corresponde a um elemento presente em todas as instâncias de planejamento. A segunda e terceira partes ocorrem dentro dos retângulos. A segunda inicia no lado esquerdo superior e representa os entes da federação e as instâncias da divisão territorial pertinente ao planejamento - em letra branca e fundo preto os entes federados, em letra preta e fundo branco as instâncias. O processo de hierarquia está representado pelos retângulos que se contém. Esses correspondem a abrangência do respectivo ente da federação. A terceira parte corresponde ao sistema de planejamento em si. Sua leitura se dá a partir do lado direito para baixo, representando a hierarquia, ou, quanto mais para baixo, mais específico fica o planejamento.

Ainda restam algumas especificidades. A linha pontilhada representa uma esfera de planejamento, ou divisão territorial que não possui um ente federativo ou administrativo próprio, ou seja, é uma divisão territorial ou de planejamento inclusa como atribuição de um ente federativo que corresponde uma outra divisão territorial. Por exemplo, o planejamento regional na Alemanha pertence a estrutura estadual, apesar da existência do ente federativo intermediário ao município *Regierungsbezirk*, cujas atribuições não incluem o planejamento espacial. Exatamente por isso, no exemplo alemão, o texto “Região” encontra-se listado abaixo da linha pontilhada, ao contrário do que ocorre no

caso brasileiro, onde os textos estão acima da linha pontilhada, uma vez que as instâncias Região e Micro-região estão contidas nas atribuições dos entes federativos União e Estado respectivamente.

As caixas de texto vermelhas no esquema brasileiro simbolizam a ligação existente entre as esferas de planejamento na promoção das normas gerais e suplementares de planejamento urbano, previstas no âmbito da legislação concorrente da constituição federal -segundo parágrafos 1, 2, 3 e 4 do Art. 24 da Constituição Brasileira (BRASIL, 1988).

Por fim, o fundo cinza e os textos ou caixas em negrito chamam a atenção aos elementos considerados como mais estruturais no processo de normatização dos sistemas de planejamento, quer por sua atuação em todas as instâncias de planejamento (como o Estatuto da Cidade e o *Fachplanungen*), ou por sua importância para com todo o sistema.

Síntese dos Sistemas: Em um nível geral de análise os sistemas de planejamento brasileiro e alemão não diferem tanto, sua estrutura é relativamente semelhante. Isso se deve a ambos embasarem-se em um sistema de governo democrático de direito. Assim, estão fundados no princípio da autonomia dos poderes e dos entes federados (BRASIL, 1988 e ALEMANHA, 2005a). Apesar disso, as estruturas administrativas diferem e as escalas de planejamento não corresponderem exatamente, o que não constitui algo inesperado dado as realidades geográficas e históricas da ocupação territorial.

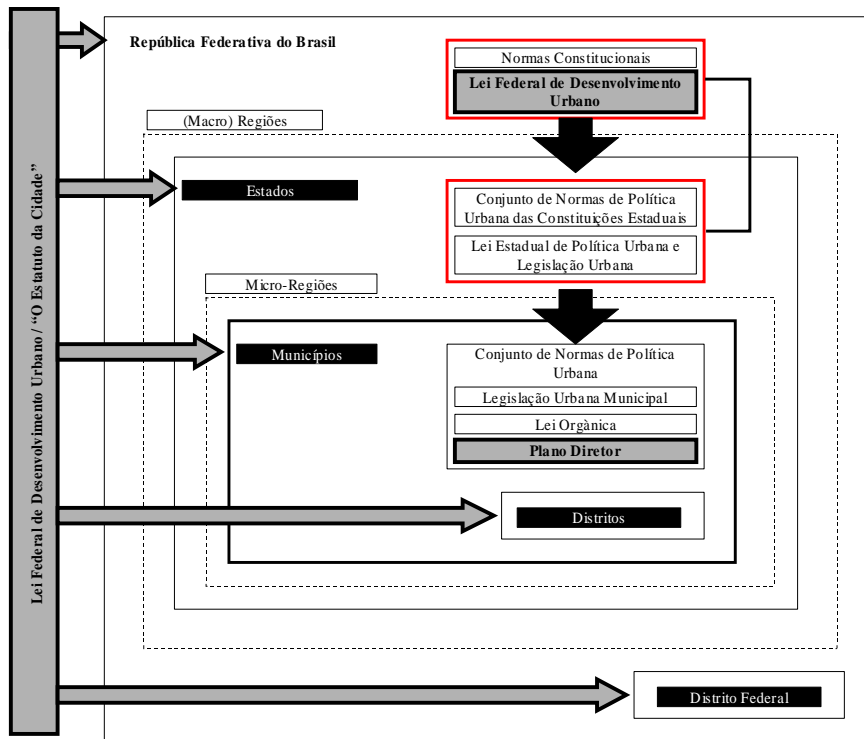
No que tange ao sistema de planejamento, ambos os países passam por um processo semelhante: as leis e normas gerais de política urbana são ditadas pela união, e são especializadas de acordo com os graus diferentes e subordinados de hierarquia administrativa, de ocupação territorial, ou ambas, até chegarem a escala local na municipalidade²². Nessa esfera, o planejamento parece se realizar no máximo de seu detalhamento e o sistema pode ser completo. Além dessa característica se nota a tentativa de reforçar o sentido de unidade dos sistemas, através de elementos que atuam verticalmente em todo o processo de planejamento (ver figura 1). Para além desse nível geral, a estrutura começa a divergir. Assim, no contexto alemão é possível encontrar toda uma estrutura espacial bem definida a nível micro-local, meso-local e macro-local, bem como micro-regional, meso-regional e macro-regional (conceito de escalas adotado

²² No caso do Brasil, ver o texto *ESTATUTO DA CIDADE - guia para implementação pelos municípios e cidadãos* (PÓLIS, 2002). No caso Alemão o *Raumordnung* (ALEMANHA, 1992), as *Landesplanungsgesetzes* e o *BauNVO* (ALEMANHA, 2005) explicitam as escalas e hierarquias de planejamento.

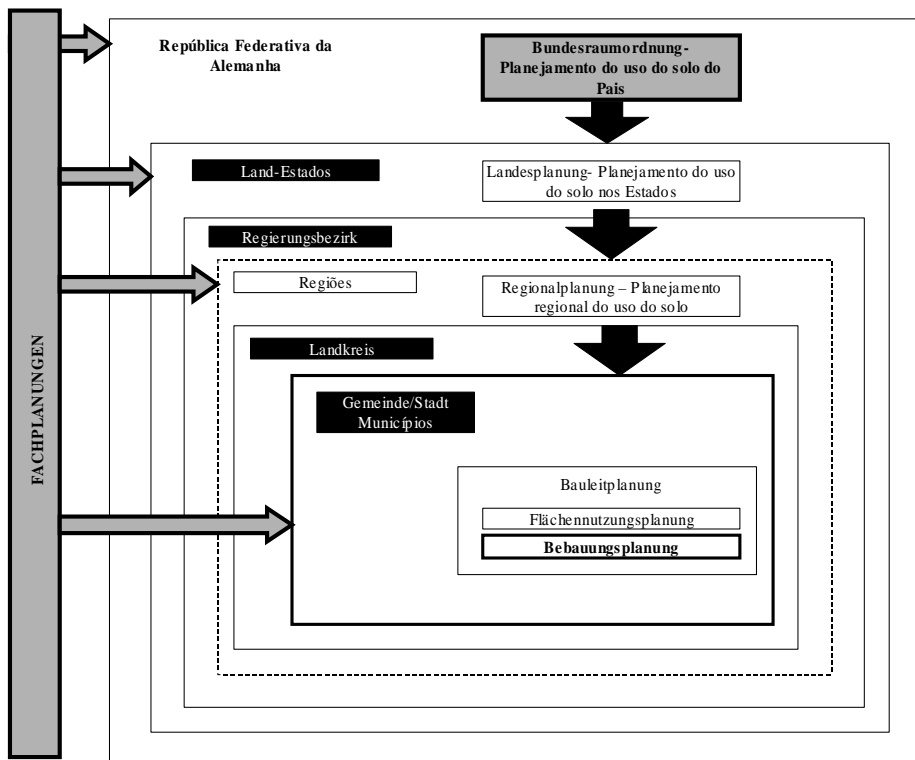
segundo a acepção de SOUZA, 2003). Isso se deve prioritariamente a cultura e a historia de ocupação do território alemão que vêm de longa data e resulta em uma boa distribuição das atividades antrópicas sobre a superfície do país. Exemplo desse processo de planejamento territorial foi a reforma intitulada de *Gebietsreform*. Esta ocorreu entre as décadas de 60 e 70 na República Federal da Alemanha e visava reagrupar as pequenas comunidades em unidades administrativas mais amplas e viáveis (UNRUH, WERNER, ULRICH, 1981). Portanto, em tal contexto, não é inesperado encontrar um plano de uso de solo que vai sendo adaptado a cada nível de ocupação espacial. O Brasil, por sua vez, consolida seu planejamento por meio da Lei *Estatuto da Cidade* (BRASIL, 2001), ou seja, ainda que hajam atribuições na constituição federal que gerem a possibilidade de verificar um plano geral de uso do solo, isso não é tão explícito como na Alemanha. Tal situação pode ser compreendida por pelo menos dois fatores, o processo de descentralização que concentra a política urbana na esfera municipal e a divisão territorial recente no Brasil. Essa diferença faz com que no Brasil, o planejamento tenha uma tônica muito mais urbana, que territorial (como pôde ser percebido no caso da Alemanha). Outro tópico é a divisão regional. No caso do Brasil, a união atua no planejamento da macro-região (IBGE, 2005) e em projetos de desenvolvimento regionais, especialmente no combate às desigualdades existentes entre regiões (BRASIL, 1988). Os estados podem dividir-se administrativamente em micro-regiões, ou outras unidades administrativas (BRASIL, 1988). No caso da Alemanha tal escala de planejamento já está definida em lei, principalmente na lei *Raumordnungsgesetz* (ALEMANHA, 2005b). Particularmente importante é o planejamento regional nos estados, com bastante autonomia e poder de decisão, o que tende a tornar o planejamento mais presente e a unir as municipalidades em torno de soluções comuns.

Por fim, resta avaliar o planejamento municipal, que novamente difere sobremaneira. Apesar de em ambos os sistemas o planejamento municipal representar o ponto mais específico do planejamento territorial como um todo, a forma de proceder é bastante distinta. No caso da Alemanha há o *Bauleitplanung* e no caso do Brasil, o Plano Diretor. Contudo, na Alemanha o plano se divide em *Flächennutzungsplanung* e *Bebauungsplanung* (ALEMANHA, 2005). O primeiro é quase uma decorrência da especificação dos planos de uso do solo, já o segundo é além do uso do solo um plano de massa e desenho urbano, segundo acepção de SOUZA (2003). No caso do Brasil essa última etapa acaba por faltar (na maioria dos casos). Resultando em um plano diretor, sob muitos aspectos, que não concretiza todas as potencialidades do planejamento. Somando a isto o fato de sua dependência das

várias leis específicas que o efetivam, tem-se um quadro geral das dificuldades de implementação da política urbana brasileira. Um ponto relevante que deve ser explorado mais a fundo trata da divisão de poderes na Alemanha, este não permite à municipalidade criar leis. Portanto, o *Bauleitplanung* não é uma lei, como o Plano Diretor no Brasil. Apesar disso e decorrente disso outra semelhança pode ser traçada. Tanto o Plano Diretor, quanto o *Bauleitplanung* são decorrentes de Normas Federais (o Estatuto da Cidade e o BauGB). Assim, o ciclo do sistema de planejamento se completa: o ente federado município reporta a união.



Estrutura do Planejamento Urbano no Brasil.
Fonte: elaborado pelo próprio autor



Estrutura do Planejamento Urbano na Alemanha.
Fonte: elaborado pelo autor.

Anexo 2- Projeto de revisão do plano diretor de São José - SC. Relatório preliminar da coleta de dados sobre o município. Excerto: equipes envolvidas

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSE
SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA PARA O
DESENVOLVIMENTO URBANO

**PROJETO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE
SÃO JOSÉ – SC**

**RELATÓRIO PRELIMINAR DA COLETA DE DADOS
SOBRE O MUNICÍPIO**

Este documento apresenta a primeira etapa do levantamento de dados sobre o município de São José, utilizados para subsidiar as etapas subsequentes de análise, diagnóstico e proposição de diretrizes.

Maio 2003

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ – SC**Prefeito:****DÁRIO ELIAS BERGER****Secretário de Desenvolvimento Urbano:****ÁTILA ROCHA DOS SANTOS****Equipe técnica:****Secretaria de Desenvolvimento Urbano**

Vanessa Cardoso dos Santos

Ana Paula Lemos de Souza

Ivoneti Prado Siqueira Pitta

Procuradoria Geral do Município

Gino de Souza

Luiz Michelon Sobrinho

Gabinete de Planejamento

Christiane Duarte do Vale Pereira Martins

Moughan Larroyd Bonnassis

Secretaria de Desenvolvimento Social

Luciana Pereira Silva

Neusa Maria Goedert

Secretaria da Saúde

Lúcia de Fátima Kuntz Makwiecky

Maria Aparecida Vieira

Secretaria de Esportes e Juventude

Manoel João Duarte

Sisto Tiago Demattos Júnior

Secretaria De Indústria, Comércio E Turismo

João Nazaro

Waldemar Carlos Pinheiro

Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos

Luiz Paulo Cardoso Faria

Maria Tereza Kretzer

Carlos César dos Santos

Paulo Roberto Corrêa

Secretaria da Receita

Amarildo Fabrício

Maria Antonia dos Santos Sandin

Secretaria da Educação e Cultura

Juscelino Melquíades Elias

Maria Solange Coelho Borges

Mario Marcelo Pires

Secretaria de Administração e Finanças

Constâncio Alberto Salles Maciel

Augusto Cezar Hínckel

Secretaria do Meio Ambiente

Geraldo José Hermenegildo da Rosa

Ricardo Munhoz

Secretaria de Transportes e Obras

Miriam Moser

Laudione Dal Pont

EQUIPE EXECUTORA – GT Cadastro / UFSC**Coordenador:**

Prof. Dr. Carlos Loch

Sub-coordenador:

Prof. Roberto de Oliveira, PhD

Equipe central:

Edson Luis Cattoni

Prof. MsC. Stavros Wrobel Abib

Renato T. de Saboya

Dra. Eugênia Karnaukhova

Karin Cristina Santos

Graciela A. Berté

Patrícia Dias

Fabiane Di Domenico

Janaina Pereira

Equipe socioeconômica:

Prof. MsC. Alexandre Marino

Prof. Simone Machado

Prof. Carlos Magno Nunes

Josiane Bortoluzzi

Fátima Pressi

Equipe infra-estrutura:

Prof. Roberto de Oliveira, PhD

Prof. Dr. Luiz Fernando G. Figueiredo

Equipe urbanismo:

Prof. Dr. Wilson de Jesus Cunha Silveira

Equipe jurídica:

Prof. Dr. José Isaac Pilati

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite

Cláudio J. Duarte Filho

Marcus Dexheimer

Chimelly Louise de R. Marcon

Mikael Oliveira Linder

Equipe ambiental:

Dra. Eugenia Karnaukhova

Prof. MsC. Rafael Igashi

Anexo 3- Projeto de revisão do plano diretor de São José – SC. Relatório preliminar da coleta de dados sobre o município: parte 2. Excerto: mapa base.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ
SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA PARA O
DESENVOLVIMENTO URBANO

**PROJETO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE
SÃO JOSÉ – SC**

RELATÓRIO PRELIMINAR DA COLETA DE DADOS
SOBRE O MUNICÍPIO (parte 2)

Este documento apresenta a segunda etapa do levantamento de dados sobre o município de São José, referente aos itens 1.1.11 a 1.1.13 do cronograma físico-financeiro, utilizados para subsidiar as etapas subsequentes de análise, diagnóstico e proposição de diretrizes.

Julho 2003

SUMÁRIO – ETAPA PRELIMINAR (parte 2)

Seção 1 – Mapa base

- 1.1 Introdução
- 1.2 Critérios de seleção do arquivo vetorial para concepção da base cartográfica
- 1.3 Metodologia para a preparação do conteúdo e edição da base geográfica
- 1.4 Validação da qualidade do arquivo vetorial do mapa-base e procedimentos de edição
- 1.5 Registro de materiais e dados utilizados para mapeamento
- 1.6 Considerações finais
- 1.7 Referências bibliográficas

Seção 2 – Mapa de declividade e modelo digital do terreno

- 2.1 Introdução
- 2.2 Declividade
- 2.3 Modelo digital do terreno
- 2.4 Referências bibliográficas

Seção 3 – Mapa de hipsometria

Seção I

Mapa-base

1.1 Introdução

O mapa-base representa um ponto de partida para a construção posterior dos modelos cartográficos temáticos que representarão os resultados espacializados dos diversos estudos elaborados para área ambiental, socioeconômica, de infra-estrutura, etc.

Numa visão atual, o conceito de mapa-base refere-se ao

[...] produto cartográfico digital, editado em um dos formatos operacionais do CAD ou CAM, gerado através da seleção objetiva de níveis de informação gráfica a partir do mapa topográfico ou geográfico geral de alta qualidade, imprescindivelmente provido de metadados completos. (KARNAUKHOVA, 2003)

O mapa-base tem como principal função configurar a base de elementos gráficos planialtimétricos, geográficos e específicos (geodésicos e cartográficos) suficientes e necessários²³ para comportar as informações temáticas produzidas e para geração de produtos cartográficos derivados, previstos no projeto em questão.

O mapa-base deve ser gerado de preferência a partir de folhas atualizadas do mapeamento sistemático e de levantamentos cadastrais, ou levantamentos cartográficos compatíveis com estes, isto é, criados em escala única e segundo a norma comum – condição

²³ As exigências para com a necessidade e suficiência de elementos do mapa-base dependem da escala e do grau de generalização da imagem cartográfica, definidos para cada projeto em particular.

indispensável para garantir o uso multifinalitário do mesmo.

Os mapas-base são fontes das bases matemáticas (projeção e escala) e geográfica (objetos geográficos do território georeferenciados dentro do padrão da precisão exigida) para mapeamento temático. Enquanto a base matemática garante a qualidade geométrica do produto e sua compatibilidade com outros documentos cartográficos, a construção precisa e suficiente da base geográfica é de essencial importância para comparação e análise da interdistribuição dos objetos temáticos do mapa.

1.2 Critérios de seleção do arquivo vetorial para concepção da base cartográfica

As fontes cartográficas vetoriais selecionadas para concepção do mapa-base devem atender as seguintes exigências mínimas (IBGE, 2002; KUBATOVA et al., 2000; RIC, 1996) :

- A) deve ser de escala maior do que a escala final do projeto temático; o Decreto 89817/84 estabelece que nenhuma carta poderá ser produzida a partir da ampliação de qualquer documento cartográfico (BRASIL, 1984);
- B) formato adequado aos objetivos do trabalho em que está disponível: formato e tamanho do arquivo digital e material pouco deformável para mapa analógico;

Segundo nova metodologia desenvolvida pelo IBGE (2002), os arquivos vetoriais devem ser

gerados em extensão 2d (formato .dgn) cujas working units devem ser as seguintes:

master units = km

sub units = m

m por km = 1.000

positional units por m = 10

- C) base matemática deve corresponder às normas cartográficas em vigor (escala, projeção, rede de apoio, densidade de informação, etc.);
- D) grau de atualização do material – o mapa deve corresponder às últimas transformações no local;
- E) deve ser compatível e de fácil comparação com outras fontes de dados temáticos (esquemas e projetos, mapas de regionalização; imagens de satélite e de aerolevantamentos; materiais de levantamentos de campo – geológicos, hidrológicos, etc.);
- F) deve dispor de arquivo completo de metadados discriminando todos os seus parâmetros de qualidade: precisão, exatidão, completude, etc., conforme a norma em vigor (Decreto 89817/84). O artigo 10º do Decreto 89817/84 estabelece a obrigatoriedade da indicação da classe do mapa no rodapé da folha (ou metadados), responsabilizando o produtor pela fidelidade da classificação. Os documentos cartográficos que não atingiram a especificação mínima (classe C) devem trazer a indicação do erro-padrão²⁴ resultante do processo de classificação. As cartas, segundo a sua exatidão posicional e precisão,

²⁴ O respectivo decreto considera equivalentes os termos erro-padrão, desvio-padrão e erro-médio-quadrático.

devem ser classificadas nas classes A, B e C, de acordo com a Tabela 1.²⁵

Tabela 1. Valores de precisão e exatidão cartográfica para três classes de mapeamento topográfico (BRASIL, 1984)

C l a s s e	Exatidão	Precisão	Exatidão	Precisão
	Planimétrica (mm x DE)	Planimétrica (mm x DE)	Altimétrica (mm x EV)	Altimétrica (mm x EV)
A	0,50	0,30	0,50	0,30
B	0,80	0,50	0,45	0,40
C	1,00	0,60	0,80	0,50

Devem ser observadas as **exigências de qualidade gráfica dos arquivos**. As especificações da simbologia são definidas pela Diretoria do Serviço Geográfico (DSG-IBGE) e reportam-se ao mapeamento sistemático nacional, através do Manual T34-700. Atualmente esse manual serviu de referência para confecção de Tabelas da Base Cartográfica Digital (TBCD) e de Elementos da Mapoteca Topográfica Digital do IBGE, que objetiva a adequação da simbologia para o meio digital.

Cada arquivo vetorial deve armazenar os elementos cartográficos, conforme as especificações relacionadas na Tabela de Elementos da Mapoteca Topográfica Digital do IBGE. Os elementos cartográficos do tipo ponto devem ser vetorizados por meio de

²⁵ Os padrões de exatidão planimétricos são definidos em função do denominador da escala (DE), enquanto os padrões de exatidão altimétricos são definidos em função da equidistância vertical (EV). Noventa por cento dos pontos bem definidos numa carta, quando testados no terreno, não deverão apresentar erro superior ao PEC planimétrico ou altimétrico estabelecidos.

células constantes em arquivos fornecidos pelo IBGE, e não são admitidas "shared cells". Os elementos do tipo linha só devem ser vetorizados como "line strings". A distância máxima entre os vértices não deve exceder a metade do erro gráfico da carta topográfica, exceto nos trechos retos que podem ser definidos por vértices espaçados por distâncias maiores. As distâncias máximas toleradas para espaçamento entre os vértices das linhas:

ESCALAS TOLERÂNCIA

1:25.000 2,5 metros

1:50.000 5 metros

1:100.000 10 metros

1:250.000 25 metros

As informações textuais (toponímia da carta) devem ser convertidas, de acordo com especificações fornecidas pelo IBGE, em níveis específicos definidos para cada categoria. Na tabela que especifica esses níveis, esses elementos devem estar classificados como Toponímia, seguido da abreviatura da categoria (Exemplo: Categoria Hidrografia – Elemento: Toponímia-Hd).

A produção de documentos cartográficos digitais impõe o cumprimento das *exigências topológicas* na edição dos elementos gráficos do arquivo. O controle da topologia correta das feições do mapa-base viabiliza a edição de produtos temáticos e composição de saídas cartográficas em geral. Devem ser observados:

- A) *Conectividade*: Todos os elementos do tipo linha que se interceptam no mesmo nível e na mesma categoria devem ser conectados através de um nó. Para cada interseção de linhas deve ser

inserido um nó para finalizar as linhas e conectá-las.

- B) *Integridade dos elementos*: Todos os elementos do tipo linha devem estar completos no arquivo vetorial, sem falhas, interrupções ou descontinuidades. Todos os elementos do tipo área devem estar fechados, isto é, o nó final da linha que delimita cada polígono deve coincidir com o nó inicial. Todos os elementos do tipo linha que têm continuidade nas folhas adjacentes devem ser "ligados" (alinhados) aos elementos correspondentes nas folhas vizinhas, sem deslocamentos na junção das cartas. Os elementos do tipo área devem ser fechados na mesma folha por intermédio do elemento delimitador. Elementos representados por "patterns" (adornos): Todos os elementos do tipo área que aparecem nos arquivos raster por meio de "patterns" (padrões de desenho ou adornos), devem ser representados através de linhas fechadas que delimitam esses polígonos. Alguns exemplos de áreas representadas por "patterns" são terrenos sujeitos à inundação, áreas de brejo ou pântano e áreas de mangue.

Elementos representados por 2 linhas paralelas: todos os elementos representados por 2 linhas paralelas, como é o caso de algumas rodovias, devem ser representados por uma única linha.

- C) Por último deve ser observada a **estruturação do arquivo**: cada carta topográfica deve ser organizada em 8 arquivos vetoriais, correspondendo às seguintes categorias de informação (IBGE, 2003):

- (1) hidrografia (hd).
- (2) hipsografia (hp).

- (3) sistema viário (sv).
- (4) localidade (lc).
- (5) obra e edificação (oe).
- (6) ponto de referência (pr).
- (7) limite (lm).
- (8) vegetação (vg).

Esta divisão facilita as operações com arquivos gráficos em software não-topológicos.

Caso as fontes disponíveis para elaboração da base cartográfica não apresentem as especificações acima mencionadas, deverão ser reeditadas seletivamente, conforme necessidade em determinado tipo de informações gráficas, pelo especialista cartógrafo do projeto.

O cumprimento das referidas exigências garante a possibilidade de manipulação e realização de geoprocessamento dos arquivos cartográficos em praticamente todos os softwares (topológicos ou não) de geoprocessamento e CAD.

1.3 Metodologias para a preparação do conteúdo e edição da base geográfica

O conteúdo gráfico do mapa-base não é idêntico às suas fontes digitais topográficas (ou outras). As informações para compor o mapa-base foram criteriosamente selecionadas, processadas e transformadas, em função dos objetivos e design final do projeto.

Genericamente, a base geográfica do projeto deve identificar:

malha de coordenadas e referencial geodésico;

D) parâmetros e formas de relevo, hidrografia, vias de comunicação e sua simbologia;

E) toponímia;

F) principais objetos tecnológicos e antrópicos. Esses elementos, cujo mapeamento não está previsto no projeto ou cuja localização deve ser atualizada, devem ser preservados em níveis alternativos.

Todos os limites de objetos poligonais devem ser apresentados através de figuras topologicamente fechadas e linhas contíguas e completas, sempre excedendo, numa certa medida, os limites reais do projeto²⁶;

Vários cuidados específicos foram tomados na preparação do mapa-base para mapeamento temático (as bases geográficas para mapeamentos socioeconômicos e ambientais devem ser compostas distintamente):

- G) a informação topográfica (curvas de nível e cotas) é reduzida normalmente em 50% da densidade informativa do layout da reprodução da fonte (exceto para representações cartográficas de geotecnia);
- H) a informação geográfica requerida para o mapa-base foi, como mandam os procedimentos padrão, interpretada em tons de cinza, com exceção de alguns casos específicos onde os objetos territoriais permanecem no seu padrão de normas cartográficas em vigor (como hidrografia e curvas de nível);
- I) a escala de saída e a densidade informativa do produto temático gerado não podem exceder a escala de origem do mapa-base, ou seja, a escala de saída não pode ser ampliada. A escala do

²⁶ Condição necessária para realização e algumas operações topológicas e para geração do MDT.

mapa-base deve ser sempre maior do que a escala prevista do projeto;

- J) cada tema deve ser preservado em arquivo distinto, níveis ocupados segundo a Mapoteca do IBGE, o que facilita o manuseio e composição do *layout* através de referenciamento ordenado dos arquivos em software não-topológicos.

1.4 Validações da qualidade do arquivo vetorial do mapa-base e procedimentos de edição

A fonte para edição do mapa-base foi fornecida pela Prefeitura do São José, sob licença de uso restrito, e representa 118 arquivos em formato *.dgn do levantamento aerofotogramétrico da área do município (1:2000) realizados pela empresa Aeroimagem S.A. em 1995 - 2001.

O processo de validação trabalha basicamente com verificação e correção de erros.

A validação dos arquivos de originais cartográficos confeccionados na produção de cartas topográficas é feita basicamente através de inspeções visuais, ora sobre a tela do monitor, ora sobre plotagem.

Para validação da qualidade do arquivo vetorial foi tomada como base a *Metodologia da Validação da Vetorização do Mapeamento Sistemático do IBGE* (IBGE, 2003.).

O trabalho de validação se realiza através de 6 etapas:

- 1) Avaliação da organização e estruturação dos arquivos vetoriais

Mídia e acesso aos arquivos vetorizados;

Estrutura dos projetos / organização dos diretórios arquivos vetoriais / denominação dos arquivos;

Unidades de trabalho.

2) Avaliação do referenciamento dos arquivos em relação ao Sistema Geodésico

Referenciamento dos arquivos vetoriais;

Cantos de folha;

3) Inspeção visual dos dados vetoriais para verificação de questões do tipo:

Ausência de elementos vetoriais;

Elementos estranhos nos arquivos;

Erros na simbologia de representação dos elementos vetoriais (cor, estilo e peso das linhas);

Vetorização incorreta de elementos, tais como "patterns";

Superposição indevida de linhas;

Elementos incompletos e/ou falhados;

Erros de posicionamento e grafia dos elementos textuais;

4) Inspeção visual dos dados vetoriais através da tela do monitor, para verificação de questões do tipo:

Reticulado da projeção / dados marginais;

Deslocamento de elementos;

Nível, cor, estilo, peso, fonte, tamanho e tipo (ponto, linha, polígono, célula, texto) dos elementos vetoriais;

"Ligação" de elementos que têm continuidade nas folhas adjacentes;

Elementos que se superpõem, total ou parcialmente, no mesmo arquivo ou em arquivos diferentes;

5) Avaliação dos requisitos dos dados vetoriais para SIG, para verificação de questões do tipo:

Conectividade de linhas;

Fechamento de polígonos;

Supressão de vértices excedentes;

6) Correção dos erros existentes nos arquivos vetoriais detectados nas etapas anteriores.

Registro de materiais e dados utilizados para mapeamento

Inclui informação a respeito de dados e atributos espaciais e não espaciais utilizados no projeto de mapeamento. É obrigatório e de essencial importância que os dados utilizados estejam devidamente identificados e registrados em forma de tabela. Esses registros, principalmente quando são selecionados somente alguns níveis de informação extraídos para o trabalho, têm importância crucial para avaliação da consistência e qualidade de dados explorados e gerados.

Considerações finais

Como definimos anteriormente, a elaboração do presente modelo cartográfico tem como principal função a definição da base matemática e geográfica do projeto. O mapa-base não representa um layout cartográfico específico, porém faz parte e determina a qualidade de todos os modelos temáticos posteriores. É de essencial importância a elaboração de metadados desse mapa, pois

seus créditos atestam a precisão e exatidão de todos os produtos cartográficos derivados.

Tabela 2 – Modelo de registro de dados de entrada para os projetos de mapeamento

	Conteúdo formal da informação	Descrição	Número de dígitos em formato SQL	Nome recomendado do arquivo .dbf
	Designação do Projeto	Nome oficial do projeto de mapeamento	Até 40	Proj_Name
	Localização Geográfica	Área geográfica do projeto	40	Geog_Loc
	Fonte de Dados/Detentores oficiais	Órgãos públicos ou privados responsáveis pela manutenção de dados	40	Org_Name
	Responsável pelo Projeto	O especialista responsável pelo projeto	40	Proj_Respons
	Cartógrafo	Cartografo responsável pelo mapeamento; Chefe de equipe	30	Cartog
	Classe de exatidão	Classificação do produto cartográfico	1 (A, B ou C)	PEC
	Ano de Levantamento	Ano de levantamento de dados e realização do apoio e controle	4	Ano_Map

		terrestre		
	Data de compilação	Data de finalização do projeto (aaaa-mm-dd)	8	Data_Final
	Executor	Pessoa ou agência que realizou a digitalização original de dados	30	Execut_name
	Escala de compilação ou publicação	Escala de compilação de dados (registra-se só o denominador)	Até 7 (ex.: 20 000)	Comput_Escal Public_Escal
	Projeção	Projeção original do projeto	35	Projecao
	Elipsóide	Elipsóide de referência	40	Elepsoid
	Método de coleta de dados	Ex.: aerolevanteamento; ortofoto	40	Comp_metod
	Datum	Especificação do datum	10	Datum
	Níveis e atributos	Número de níveis, feições e atributos requeridos no projeto	40	Niv_Attribut
	Tamanho do raster	Tamanho do pixel - x, y e z para arquivos raster	3	Raster_X Raster_Y Raster_Z
	Comentários específicos	Comentário de ajustamento de dados; classificação de informações,	1000	Proj_Comment

		etc...		
--	--	--------	--	--

Tabela 3 - Catálogo dos arquivos do mapa-base para mapeamento temático nas escalas 1:25.000 e 1:50.000, município de São José, 2003

TEMA	NOME DE ARQUIVO	CONTEÚDO DOS NÍVEIS
Hipsografia	hp_cm_3d_2003.dgn hp_cm_2d_2003.dgn hp_ct_3d_2003.dgn hp_ct_2d_2003.dgn	Arquivos 3d com curvas de nível – equidist. 20m; e pontos cotados Arquivos 2d com curvas de nível – equidist. 20m; e cotas altimétricas Níveis: 39 - 41
Hidrografia	hd_2d_2003.dgn	Níveis: 31 - 36
Sistema viário	Sv_2d_2003.dgn	Níveis: 1 - 9
Obras e edificações	oe_2d_2003.dgn	Níveis: 11 - 32
Limites	lm_2d_2003.dgn	
Referencial geodésico Malha de coordenadas	pr_3d_2003.dgn pr_2d_2003.dgn	Pontos de controle e malha de coordenadas Níveis:42; 48; 49
Saída ilustrativa 1:20 000 e menor	saida_1_20 000_2003.dgn	Layout final do mapa na escala de 1:20 000

1.5 Referências bibliográficas

BRASIL. *Decreto 89817/84*. Brasília, 1984

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Metodologia da Validação da Vetorização do Mapeamento Sistemático do IBGE**. Disponível em: <<http://www1.ibge.gov.br/cartografia>> Acesso em janeiro 2003.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Vocabulário básico de recursos naturais e meio ambiente**. Departamento de Recursos Naturais e Estudos Ambientais. Rio de Janeiro, 1999. 300p.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Manual de normas, especificações e procedimentos técnicos para a carta internacional do mundo, ao milionésimo** – CIM 1:1 000 000. Manuais técnicos em geociências nº 2. Rio de Janeiro, 1993. 63 p.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Manual técnico de uso da terra**. Manuais técnicos em geociências nº 7. Rio de Janeiro. 1999^a 58p.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Glossário Cartográfico 2002**. Disponível em: <<http://www1.ibge.gov.br>>. Acesso em 2002.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Resolução N° 23, de 21 de fevereiro de 1989**. Disponível em: <<http://www.ibge.br/geociencias/geodesia/ibge.pdf>>. Acesso em 26/08/2001.

KARNAUKHOVA, Eugenia. **Proposta de cartografia geocológica aplicada ao planejamento territorial**. Florianópolis, 2003, 565 p.- Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina.

KUBATOVA A. S., GRITZAN O.E., MARSHEV S.V. **Bases metodológicas de criação de mapas para áreas urbanas**. In: *Boletim Informativo* 2 (9) 1997. [online] Disponível em <http://ru/text/inftech/geoinft/HTM/97_4/digitkart/st03.html>. Acesso em 25/09/00.

RIC. RESOURCES INVENTORY COMMITTEE APPROVED STANDARD. **Guidelines and standards to terrain mapping in British Columbia**. Surficial Geology Task Group Earth Sciences Task Force British Columbia. January, 1996. 78p.

Anexo 4- Projeto de revisão do plano diretor de São José – SC. Relatório preliminar da coleta de dados sobre o município. Excerto: pressupostos metodológicos e detalhamento da metodologia de participação popular:

NESSOP

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSE
SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA PARA O
DESENVOLVIMENTO URBANO

**PROJETO DE REVISÃO DO PLANO
DIRETOR DE SÃO JOSÉ – SC**

RELATÓRIO PRELIMINAR DA COLETA DE
DADOS SOBRE O MUNICÍPIO

Volume 03
**Gestão Democrática no Plano Diretor de
São José - SC**

Maio 2003

Seção III

A Gestão Democrática no Plano Diretor de São José – SC

3.1 Pressupostos metodológicos

3.1.1 Base conceitual

A gestão democrática das cidades é a maior garantia de que os princípios, as diretrizes e os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade serão de fato considerados e contemplados na regulamentação a nível municipal, onde o Plano Diretor aparece como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. É preciso garantir a presença da sociedade civil de forma ampla, contemplando todos os seus segmentos sociais no processo de planejamento e construção deste novo pacto territorial. Nesse sentido o artigo 40, parágrafo 4, inciso I não apenas faculta, mas obriga os poderes Executivo e Legislativo a promover audiências públicas, debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no processo de elaboração do Plano Diretor, bem como na fiscalização de sua implementação e revisão. O não cumprimento desta regra é caracterizado pela lei como ato de improbidade administrativa – art. 52, VI (BRASIL, 2001).

A forma e o nível de participação popular serão em grande medida determinados pelas condições históricas e culturais de cada município, assim como pelo poder público local, sua feição democrática, sua vontade de partilhar poder e de verdadeiramente incluir as camadas populares no processo decisório.

A administração pública de uma maneira geral, com vistas a garantir a participação popular, já vem adotando algumas diretrizes mínimas que podem ser assim resumidas:

- a) Divulgação das informações a serem discutidas em audiência pública, com a devida antecedência, para permitir a preparação dos interessados.
- b) Abertura de participação a todos os detentores de legítimo interesse no processo.
- c) Divulgação dos comentários e sugestões formuladas.
- d) Resposta fundamentada aos comentários e contribuições.

A isso se acrescentaria o aproveitamento e/ou implementação das contribuições e sugestões majoritariamente formuladas,

respeitando-se os limites legais e/ou financeiros a que estaria submetido o poder público municipal.

Sabe-se que a Lei determina no artigo 43, I que deverão ser utilizados

[...] órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, isto em consonância com a Constituição Federal que preceitua no art. 29, XII – ‘Cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Assim, o espaço democrático previsto no Estatuto da Cidade para a discussão da política urbana deverão ser os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano. Eles precisam ser criados por lei municipal e já são previstos nas leis orgânicas de alguns municípios. Serão também os responsáveis em compartilhar o espaço decisório com o poder público na formulação, gestão, controle e evolução das políticas públicas urbanas.

O processo que se inicia possibilitará conhecer as forças sociais representativas do município de São José para a composição, quiçá, do futuro Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de São José com respaldo e legitimidade popular. Na sua composição, os diversos atores deverão ter assento de forma paritária ou tripartite. Na consecução dos objetivos acima colimados, qual a função da Equipe de Mobilização? E quais os princípios e o caminho metodológico pensado?

A proposta metodológica incorpora elementos da pesquisa-ação e do planejamento participativo, procurando contemplar no seu desenvolvimento um adensamento quantitativo e qualitativo da participação da sociedade civil organizada. Nosso caminho é necessariamente conhecer para construir, é a criação de um:

novo saber que integre a teoria e a prática, o psicológico e o social, o afetivo e o intelectual, o saber que se apreende e a realidade que se constrói, o determinismo base da ciência e a liberdade base da ação. (CARNEIRO, 1985, p. 29).

Tendo em vista os elementos pedagógicos inerentes à pesquisa-ação, a proposta metodológica incorpora algumas de suas contribuições, quais sejam:

- a) A pesquisa-ação redefine a posição dos agentes da pesquisa, questionando-lhes o “status” hierárquico. Aqui, buscam-se os modos de intercâmbio entre parceiros que se diferenciam por atribuições complementares e não por funções de um poder institucionalizado desigual. Parceiros que se distinguem por competência de natureza diferente e que, pelo jogo da negociação, suscitam uma cooperação possível, eficaz e útil.

- b) A pesquisa-ação se inscreve numa moldura e numa concepção de solidariedade e de projetos comunitários.
- c) A pesquisa-ação é, por natureza, um projeto coletivo. Seja como criação, seja como geração de conhecimento. Isso em dupla direção: de um lado, pelo envolvimento das pessoas implicadas, do outro lado, pelo processo de co-gestão do projeto.
- d) A pesquisa-ação pressupõe um contrato de trabalho que implica uma forma de compromisso dinâmico e orgânico.
- e) A pesquisa-ação enseja questionar, problematizar e mudar a inserção profissional, além de possibilitar uma definição coletiva de opções e de posições face às mudanças sociais.
- f) A pesquisa-ação não é apenas uma prática de intervenção, mas uma intervenção prática que, concebida sob a forma de uma proposta político-pedagógica, conduz a um mergulho da problemática comunitária não vista, não pronunciada, não percebida.
- g) Na pesquisa-ação, diferentemente do que ocorre na pesquisa sociológica clássica, o objetivo de pesquisa é construído com base numa negociação entre o pesquisador e as pessoas diretamente implicadas.
- h) Na pesquisa-ação, busca-se a solução de problemas com os quais estão confrontados os interesses comunitários, sempre tendo em vista a elaboração de modelos teóricos. Esta pesquisa, portanto, deve fazer face a dois objetivos: de um lado, ser uma investigação sistemática, e de outro, ser um fator de ação. Estes são objetivos simultâneos, interpenetráveis, inclusivos.
- i) A pesquisa-ação é uma obra coletiva entre diferentes parceiros e o pesquisador. Ela se realiza não POR eles, não PARA eles, porém, COM eles. Não se trata de uma pesquisa SOBRE, mas, COM.

Assim sendo, a pesquisa-ação é um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com resolução de um problema coletivo e na qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo. (THIOLLENT, 1986, p.14).

O Planejamento Participativo tão em voga em meados da década de 80 e com experiências recentes em algumas administrações municipais é entendido como:

[...] um processo político, facilitador de mudanças sociais, as quais se direcionam a contribuir para a construção de uma sociedade mais humana. Baseia-se na primazia absoluta do homem, como meta e razão de ser da ação planejadora e, mais, de toda a organização social. (CORNELLY, 1986, p.190).

Assim sendo, em seu escopo,

[...] todos os grupos sociais devem participar na tomada das decisões fundamentais. Mas se alguém deve ter prioridade, trata-se dessas maiorias historicamente oprimidas das populações penalizadas [...] carentes e periféricas. (CORNELLY, 1986, p.20).

Não se trata, portanto, apenas de um marketing político que visa dar um verniz democrático ou um ar de legitimidade ao poder constituído. Mais do que isso, a substância desse tipo de planejamento “tem a ver com socialização do processo de decisão” (CORNELLY, 1986, p.21).

Para efeito de construção do Plano Diretor é mister ter-se em mente que:

- j) Raramente há soluções ideais para os problemas urbanos. Cada solução reflete os interesses de determinados grupos. O bem-estar geral é um termo nebuloso e indefinível. É crucial ter em conta os interesses conflitivos, que admitem soluções diferentes para cada grupo.
- k) A maioria desses problemas decorre de uma distribuição desigual de recursos entre os grupos sociais. Nos órgãos públicos existem recursos para atender às demandas sociais desde que baseadas em projetos. Os grupos populares devem capacitar-se para atender os procedimentos do planejamento e aí participar de elaboração de planos e lidar melhor com todo o processo, canalizando mais recursos humanos.
- l) O processo deve enraizar-se na convicção popular a partir de ampla discussão dos propósitos do plano, das razões de suas propostas e do escalonamento das prioridades.
- m) A discussão aberta dos diversos interesses motivará a comunidade a participar, e ajudará cada grupo a colocar claramente seus interesses. Isso facilitará a ação negociadora.
- n) Como síntese do planejamento participativo salientamos os seguintes aspectos:
- o) É processo político.
- p) É de inspiração dialética, onde a sociedade é entendida em movimento e em construção permanente.

- q) É um método de libertação de potencialidades.
- r) Usa modalidades democráticas, dialogadas, de negociação entre os atores sociais.
- s) Os técnicos vão às comunidades, debatem os interesses dos diferentes grupos e põem seu saber específico a serviço destes.
- t) É horizontal e ascendente: os grupos da base aprendem a defender seus interesses e a participar, participando. Seu conteúdo é pedagógico.
- u) Tem uma finalidade: uma seqüência de ações técnicas a serviço das mudanças sociais.

Nesse sentido são propostas 4 etapas que caminham na direção do adensamento quantitativo e qualitativo da participação popular e dos diversos segmentos da sociedade civil organizada (sindicados, igrejas, grupos de idosos, associações, etc.), em sintonia com o poder público municipal (secretarias, câmara de vereadores e chefe de poder executivo).

A participação se configura na perspectiva co-gestionária e representa um ideal, um ponto de chegada para o qual dirigimos nossos esforços, nossas ações. Assim sendo, a participação é definida como:

[...] o processo mediante o qual os membros de uma sociedade tomam parte na produção, na gestão, e no usufruto dos bens dessa mesma sociedade. (AMMANN, 1977, p.53).

Cabe salientar que a participação se coloca como um elemento fundamental a ser explorado pelos cidadãos como meio de exercer influências positivas no enfrentamento das questões que afetam seu cotidiano. No entanto, não partimos do princípio de que a participação por si só possa resolver os desvios que têm caracterizado a gestão do bem público no nosso País. Situamos a sua importância em articulação com a pluralidade de atores, de esforços, com vontade política, com as condições sociais e culturais de cuja somatória poderá resultar uma gestão social em benefício dos cidadãos.

Essa trajetória implica necessariamente no aperfeiçoamento da democracia formal puramente representativa, através de mecanismos da democracia direta (previstos no Estatuto da Cidade, tais como: debates, plebiscito, referendo, audiências públicas, conferências, iniciativa popular de lei, orçamento participativo).

Há que se buscar uma complementaridade entre as duas formas de democracia. No dizer de Moacir Gadotti, a democracia é concebida como uma questão que visa:

[...] conquistar a política como uma atividade própria das massas populares que desejam participar, legal e legitimamente, de todos os espaços de poder na sociedade, não apenas nos momentos de disputas eleitorais, mas

também e principalmente nos momentos que permitam a partir de sua prática do dia-a-dia, a construção de uma nova concepção de democracia e sustentada pelas decisões da maioria (GADOTTI, 2002, p.32).

Especificamente o Plano Diretor de uma cidade é um instrumento jurídico importante, onde irá configurar-se de forma partilhada a correlação de forças políticas e sociais. Esse momento de construção deve refletir, portanto, toda a diversidade social, todos os interesses divergentes em jogo. É um momento onde a negociação deve prevalecer e o interesse público deve ser buscado antes de tudo.

De sua correta construção advirá, por certo, um novo pacto em que as diversas partes envolvidas sentir-se-ão responsáveis por sua implementação e fiscalização.

Concordamos plenamente com Jacinto Arruda Filho no livro *Estatuto da Cidade* (comentários à lei federal 10.257/2001) que define o Plano Diretor como:

[...] o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no direito brasileiro, sendo obrigatório para alguns municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a consolidação de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação de política urbana (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir). (ARRUDA FILHO, 2002, p.311).

3.1.2 Fases da dinâmica processual em relação às etapas metodológicas

A presente metodologia configura-se dentro de uma visão processual onde fases dinâmicas e complementares se sucedem. Evidentemente, essas fases da dinâmica processual interpenetram-se, sendo porém mais útil, didaticamente, percebê-las sucessivamente como complementares e interdependentes.

Assim, a primeira fase corresponde à sensibilização/motivação, o que ocorre com maior ênfase no I Evento da etapa denominada *Leitura da Realidade*. Essa fase da dinâmica processual, segundo Myrian Vera Baptista:

[...] se caracteriza pela atuação continua do técnico (ou equipe técnica) no sentido de despertar e estimular o interesse da comunidade [...] (BAPTISTA, 1979, p. 76).

O sensibilizar seria a ação que desperta, que focaliza, que torna o ouvinte receptivo a um determinado tema ou assunto, como conseqüência, ato contínuo, vem o momento da motivação, ou seja:

[...] dar razão adequada e estímulo suficiente para induzir uma ação deliberada e voluntária encaminhada a satisfazer alguma necessidade individual ou social. (ANDER-EGG, 1974, p.169).

Esse primeiro momento traz a possibilidade da informação, da problematização inicial, da troca de saberes e do início do processo dialógico e fornece a base para a configuração do segundo momento processual, qual seja, a conscientização. Essa é uma etapa mais adiantada. Nela, os membros da sociedade civil e principalmente das comunidades locais se capacitam para identificar de forma sistemática suas necessidades e recursos, desenvolvendo uma maior capacidade de raciocínio operacional, com vistas à construção do Plano Diretor que contemple a legislação vigente, os interesses sociais levantados e que considere também as variáveis de natureza política e orçamentária que começarão a surgir a partir das discussões e debates. A ênfase maior desse momento ocorre a partir da etapa denominada Leitura da Realidade e vai ganhando consistência e profundidade nas etapas subseqüentes.

A conscientização pode ser entendida

[...] como elemento do processo pedagógico de participação, é um processo de ultrapassagem da consciência individual para a consciência social dos problemas coletivos. (SOUZA, 1987, p. 89).

A fase de mobilização é conseqüência da conscientização, uma vez que ninguém se engaja em algo que não esteja ciente, convencido, consciente. A partir das discussões na comunidade, a sociedade civil organizada se sente como partícipe ativo na construção do novo Plano Diretor.

A mobilização social pode ser definida:

[...] como um processo político-social de participação popular, como meio e fim de um processo de transformação social, destinado a transformar sobretudo a base econômica da sociedade e a lograr uma ampla participação nas decisões políticas nos diferentes níveis de atuação (ANDER-EGG, 1974, p.170).

A partir da mobilização coletiva (social) os atores começam um processo de trabalho cooperativo. Essa é a fase de integração, onde os diversos grupos ou pessoas (líderes comunitários), através da capacitação alcançada, buscam inserir-se cada qual em seu nível de conhecimento e competência no processo de construção do Plano Diretor.

Em nossa interpretação a integração não significa cooptação e sim inclusão de forma autônoma e co-responsável, resguardando-se os interesses e as diversidades e, portanto, a legitimidade e a riqueza do processo. Especificando melhor esse conceito em sua operacionalização, concordamos com Maria da Glória Nim Ferreira quando diz que:

[...] a conscientização deve levar o homem a atuar não numa atitude de rebelião, mas de integração responsável

nos destinos da comunidade. (FERREIRA apud FALEIROS, 1997, p. 98).

Este é necessariamente um processo de negociação e resolução de conflitos.

Nessa dinâmica processual o último momento previsto é o da *ação organizada*. Este depende da realização das fases anteriores e se configurará através da montagem da pré-proposta do Plano Diretor. Neste caso, ocorre quando da relação direta entre a equipe técnica com os membros designados pelas comunidades das diversas localidades. Seu auge ocorre no evento final, na conferência pública, onde a pré-proposta do Plano Diretor será apresentada, re-discutida e aprovada, para posterior encaminhamento à Câmara Municipal.

A mobilização dos atores sociais deve continuar, pois somente a vigilância da cidadania organizada poderá garantir as eventuais propostas e avanços previstos no projeto de revisão do Plano Diretor.

Certamente a sociedade civil josefense sairá fortalecida desse processo, e terá condições, através de seus representantes populares, de legítima e democraticamente acompanhar a Câmara Municipal, de modo a consignar no texto legal final seus anseios.

3.2 Detalhamentos da metodologia de participação popular

3.2.1 Primeira etapa: Leitura da realidade do município (LRL)

3.2.1.1 coletas de dados

Esta etapa tem por objetivo construir um banco de dados sobre as organizações sociais existentes no Município, base informacional para as ações de mobilização necessárias ao Projeto de Revisão do Plano Diretor.

Para mapear as organizações sociais foi necessária uma atualização do Cadastro já existente na Secretaria de Desenvolvimento Social e na Secretaria da Educação, das Entidades legalizadas, Conselhos de Direito, Igrejas e Pastorais de Ações Sociais, Escolas Municipais e Estaduais.

A atualização das informações foi feita através de contato telefônico com as organizações sociais cadastradas a fim de complementar e atualizar os dados. Esse contato telefônico também teve por objetivo apresentar de forma sintetizada o trabalho de revisão do Planejamento da Cidade informando sobre a realização dos Eventos Municipais.

Em seguida iniciou-se o levantamento das organizações sociais não cadastradas, cuja área de atuação esteja diretamente relacionada ao processo de revisão do Planejamento da Cidade. Por sua vez, nem todas as organizações sociais estavam devidamente legalizadas,

sendo, porém, atuantes e relevantes na comunidade josefense.

O critério para inclusão de uma organização social no cadastro do Projeto, portanto, foi formalização jurídica e/ou atuação e relevância da organização social.

O banco de dados sobre as organizações sociais do Município será atualizado durante todo o transcorrer do Projeto.

A **Participação Popular** é garantida através da participação dos representantes das organizações sociais, os quais são inseridos no processo através de uma Carta Convite informando e convidando-os a participarem do I Evento de Revisão do Plano Diretor da Cidade. Após o envio da Carta Convite a equipe de mobilização social entrará em contato telefônico para verificar se a correspondência foi recebida e reforçar o convite para que o representante se faça presente no dia.

Em paralelo com a prática desenvolvida em torno da sensibilização e mobilização para o I Evento Municipal, a equipe de mobilização social deverá reconhecer a realidade socioeconômica e cultural do Município de São José, tendo como fontes o conhecimento empírico de técnicos da Prefeitura Municipal envolvidos nesse processo, e a leitura dos dados e relatórios existentes no município. Essa aproximação da realidade do município possibilitará reflexões que subsidiarão a prática profissional no processo de Revisão do Plano Diretor da cidade. Possibilitará também estabelecer critérios para a elaboração do zoneamento das comunidades para a realização dos Eventos Comunitários

O **Zoneamento das Comunidades** do município será realizado pela Equipe Social da Prefeitura Municipal de São José, assessorada pela Equipe de Mobilização Social da UFSC, tendo sido definidas, a priori, 08 (oito) áreas. Nessas oito áreas serão realizados os eventos comunitários. Os critérios utilizados para elaboração do zoneamento foram os seguintes: proximidade física; aspectos sócio-econômicos e culturais (áreas empobrecidas / áreas economicamente privilegiadas) e existência de organizações sociais locais. Convém observar que os três aspectos foram considerados concomitantemente ou seja, foram delimitadas as áreas por proximidade física, com situação socioeconômica e cultural semelhante, comprovada a existência de organizações sociais locais.

3.2.2. I Evento Municipal

A realização do **I Evento de Revisão do Plano Diretor da Cidade** está definida para acontecer no dia 17 de maio do 2003. O objetivo desse evento é anunciar oficialmente, a toda sociedade, a abertura dos trabalhos de revisão do Plano

Diretor e do Código de Posturas do Município, e também a elaboração do Código de Obras e de Meio Ambiente, bem como sensibilizar e motivar os grupos sociais organizados e representativos do Município para participarem do Projeto de Revisão do Plano Diretor e Código de Posturas, e elaboração dos Códigos de Obras e do Meio Ambiente.

A coordenação pedagógica e a organização do Evento deverão ser de responsabilidade da Equipe de Mobilização Social da UFSC e da Equipe Social da Prefeitura Municipal de São José.

Esse I Evento de Revisão do Plano Diretor da Cidade terá como pauta a Lei Estatuto da Cidade; Plano Diretor; Código de Obras; Código de Meio Ambiente; Código de Posturas; Projeto de Revisão do Plano Diretor de São José.

Os participantes do I Evento Municipal assinarão a lista de frequência a ser anexada ao relatório do Evento. A coordenação do trabalho de filmagem do Evento será de responsabilidade da Equipe de Mobilização Social da UFSC.

3.2.2.1 Produtos a serem apresentados:

- a) Cadastro atualizado das organizações sociais mapeadas no Município;
- b) Relatório do Evento Municipal.
- c) Registro em vídeo (VHS) do Evento

3.2.2.2 Eventos comunitários e setoriais

Esta etapa tem por objetivo compatibilizar a leitura técnica e comunitária da realidade para definir as prioridades do Município na revisão do Plano Diretor da Cidade.

Os Eventos Comunitários terão como objetivo realizar a leitura do Município a partir da comunidade e serão realizados de acordo com as áreas definidas no zoneamento. Para efetivar os Eventos Comunitários se fazem necessárias as Reuniões Preparatórias com os representantes das organizações sociais das comunidades de cada área. Essas reuniões viabilizarão a organização do próprio Evento Comunitário, pois serão nas reuniões que serão definidas, juntamente com os representantes comunitários, as estratégias de organização mais apropriadas de acordo com a realidade local, buscando garantir a participação do maior número possível de organizações em cada Evento/Região.

Os **Eventos Comunitários** são realizados em cada área definida no zoneamento, que tem por objetivo a validação dos dados já existentes sobre a realidade do município, levantamento de novos dados, proposições e soluções das situações levantadas.

São estas as oito áreas definidas pelo Projeto:

Área 1 - Barreiros, Campinas, Kobrasol;
Área 2 - Ponta de Baixo, Centro/Sede e Praia Comprida;
Área 3 - Fazenda Santo Antônio, Distrito Industrial e Picadas do Sul;
Área 4 - Flor di Nápolis, Forquilha, Potecas, Saraiva, Morro do Avaí e Picadas do Norte;
Área 5 – Imaruim, Sertão do Imaruim, Colônia Santana, Forquilha e Potecas;
Área 6 – Serraria;
Área 7 - Areias, Santiago, Pedregal, Real Parque, Ipiranga, Santiago;
Área 8 - Jardim Cidade de Florianópolis, Bela Vista, Nossa Senhora do Rosário, Mansões e Roçado.

Da mesma forma, Eventos Setoriais serão realizados com os segmentos sociais representativos dos diversos grupos sociais e de classes que não se inserem nos Eventos Comunitários devido à localização geográfica ou complexidade do segmento e que, porém, têm afinidade com o tema. Esse evento também tem por finalidade a validação dos dados já existentes, levantamento de novos dados, proposições e soluções das situações levantadas.

Será importante também discutir nesses Eventos como será articulada a participação dos vereadores, responsáveis pela aprovação em última instância do Plano Diretor da cidade. Essas duas modalidades de evento resultam na elaboração de um Documento sobre a realidade do Município, no qual constará a validação, o levantamento dos dados, as proposições e soluções sobre as questões levantadas. São os Eventos Comunitários e Eventos Setoriais que fornecerão os subsídios para a produção do material áudio-visual.

Em cada evento haverá a escolha, através de eleição direta dos presentes nos eventos (comunitários e setoriais), de dois representantes de organizações sociais diferentes, para acompanhamento subsequente dos trabalhos da equipe técnica do Projeto, responsável por elaborar a proposta do Plano Diretor da Cidade. Para a escolha dos referidos representantes propõe-se como critério o compromisso de ser porta-voz da área ou segmento representado, com o apoio técnico e material da equipe de mobilização social, socializando todas as informações sobre o andamento dos trabalhos de revisão do Plano Diretor da Cidade.

3.2.3 Segunda etapa – Disseminação da leitura da realidade local

3.2.3.1 II Evento Municipal

A realização do II Evento de Revisão do Plano Diretor da Cidade visa apresentar as informações sobre a leitura da realidade do Município (técnica e comunitária), proposições e soluções das situações levantadas.

O objetivo desse evento é compartilhar e compatibilizar as diferentes leituras da realidade construídas através dos

Eventos Comunitários e dos levantamentos da Equipe Técnica do Projeto.

Nesse momento a Equipe Técnica da UFSC, juntamente com a equipe técnica da Prefeitura Municipal, fornecerá subsídios técnicos para munir os representantes das organizações sociais de informações que possibilitarão a elaboração conjunta da pré-proposta, com vistas a compatibilizar os anseios, necessidades e exigências técnicas, garantindo assim o processo democrático de gestão da política pública de planejamento urbano.

A coordenação pedagógica e a organização do evento deverão ser de responsabilidade da equipe de mobilização social (UFSC e PMSJ).

O referido Evento resultará num ordenamento de prioridades que deverão subsidiar as discussões para a elaboração da pré-proposta de revisão do Plano Diretor e do Código de Posturas e a elaboração do Código de Obras e de Meio Ambiente.

Os participantes do II Evento Municipal assinarão a Ata do evento, onde constarão os assuntos tratados. A elaboração da Ata fica sob responsabilidade da Equipe de Mobilização. Também será elaborado relatório do evento com base no material de vídeo produzido.

3.2.3.2 Produtos a serem apresentados:

- a) Ata e relatório do segundo Evento Municipal.
- b) Registro em vídeo (VHS) do Evento

3.2.4 Terceira etapa: Elaboração da pré-proposta de revisão do Plano Diretor

A Ata e o Relatório do II Evento Municipal, juntamente com os relatórios e documentos elaborados pelas equipes técnicas da UFSC e da PMSJ deverão subsidiar a elaboração da pré-proposta de revisão do Plano Diretor.

Nesse momento a participação das organizações sociais se fará através dos representantes escolhidos em fórum próprio, nos eventos comunitários e setoriais, entendendo-se que nesta etapa a elaboração da pré-proposta é resultante de todo o processo participativo que se estabeleceu até o momento.

A pré-proposta será remetida via correio aos representantes das organizações sociais mapeadas e, posteriormente, serão realizadas reuniões comunitárias e por segmento, para esclarecimentos sobre a pré-proposta, preparando as diversas organizações sociais do Município para uma participação qualificada na conferência pública de aprovação da pré-proposta do Plano Diretor de São José. A organização dessas reuniões comunitárias e setoriais deverá ser de responsabilidade da Equipe de Mobilização

Social da UFSC e PMSJ, bem como dos representantes comunitários legitimamente eleitos anteriormente.

3.2.4 Quarta Etapa: III Evento Municipal

O III Evento Municipal terá como público-alvo as organizações sociais existentes no Município. Seu objetivo será aprovar a proposta de revisão do Plano Diretor do Município, que será encaminhada à Câmara de Vereadores, e deliberar sobre as estratégias de acompanhamento da proposta junto à Câmara de vereadores até a sua votação.

3.2.4.1 Produtos a serem apresentados:

- a) Ata e relatório Ata e relatório da Conferência Pública Municipal.
- b) Registro em vídeo (VHS) do Evento

Anexo 5- Relatório e ata do primeiro evento municipal. Excerto: descrição dos evento.

Para ilustrar o conteúdo do I Evento Municipal apresentaremos uma sinopse das reflexões resultantes desse momento de discussões.

Para o Ex.^{mo} Sr. Prefeito Dário Elias Berger, o Plano Diretor é de suma importância para a cidade, pois interfere na vida cotidiana de cada cidadão, na comunidade propriamente dita. Dessa forma, o Projeto de Revisão do Plano Diretor faz parte do plano de governo em exercício, que tem o desenvolvimento institucional do Município como uma das suas prioridades (esse é um dos compromissos dessa gestão). Para ele, o Estatuto da Cidade vem contemplar os esforços para que a cidade proporcione aos moradores inclusão social. O processo de Revisão do Plano

Diretor assume um papel fundamental para que as novas regras que nortearão a cidade sejam constituídas de forma coletiva, só assim o desenvolvimento sustentável e a inclusão social serão uma realidade no município de São José. Explica que o projeto de Revisão do Plano Diretor vem responder a uma solicitação da Câmara Legislativa encaminhada ao poder executivo municipal no segundo semestre de 2002 e se inicia sob a coordenação do Secretário Atila dos Santos da Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento Urbano. A solicitação encaminhada naquele momento requeria providências referentes ao Plano Diretor do Município de São José, elaborado no ano de 1985, o qual está ultrapassado dadas as transformações ocorridas no município. Dessa forma, o Projeto de Revisão do Plano Diretor e demais leis complementares do Município entrou na agenda do poder executivo.

O Sr. Secretário Atila dos Santos apresentou as quatro etapas que compreendem o Projeto de Revisão do Plano Diretor e o entendimento que se tem de plano diretor (que perpassa todo o método de trabalho que está sendo proposto). Explicou que o plano diretor contempla todas as normas e regulamentações, como se fosse a Constituição do município. A vantagem desse projeto em andamento é que, a partir do momento em que se revisar o Plano Diretor, os cidadãos não ficarão a mercê de interesses de uma classe ou de outra, pois se terá um bem coletivo resultante de amplas discussões com toda a sociedade. Portanto, esse é o sentido pelo qual estamos reunidos. Também colocou que o recurso financeiro que viabiliza esse Projeto de Revisão do Plano Diretor é de origem do Banco Interamericano de Desenvolvimento, sendo a Caixa Econômica Federal o órgão administrador e fiscalizador.

O superintendente da Caixa Econômica Federal de Florianópolis, o Sr. Carlos Roberto Wengerrievicz, expõe a importância da Lei do Estatuto da Cidade para a regulação das cidades, que cresceram de forma desordenadas pela falta de uma Constituição que estabelecesse normas. Também trouxe a possibilidade de discutir a cidade no contexto de sua função social. Colocou a seguir que todas as outras questões que envolvem a cidade, agora, passam a ser discutidas pela sociedade. Assim, o município de São José inicia o processo, que é uma exigência da Lei (Estatuto da Cidade) a todos os municípios com mais de vinte mil habitantes.

Segundo o Ex.^{mo} Sr. Prefeito esse projeto é um dos requisitos para os municípios que foram incluídos no Programa Habitar Brasil BID. No município de São José o programa tem por função realocar as pessoas que vivem em situação de risco (essas iriam para moradias construídas com recursos do programa), além de ter a intenção de estabelecer uma nova política urbana de ocupação do solo para que haja um desenvolvimento sustentável.

O Vereador Edio Osvaldo Vieira – Câmara Legislativa – foi o relator da proposta de Revisão do Plano Diretor na Câmara Legislativa²⁷ e em sua fala expõe a intenção dos vereadores nesse processo de Revisão, dizendo que: “pensar em Plano Diretor é buscar junto à comunidade jofense o entendimento e a influência deste na vida de cada cidadão, sua relação com a segurança, o trânsito, entre outras questões cotidianas das cidades”.

Ao final da fala do Vereador a mesa se desfez oficialmente, e passou-se à apresentação dos temas referentes ao evento. Isso foi feito por parte da equipe da Universidade Federal de Santa Catarina. Os seguintes membros compuseram esta etapa: Professor Dr. Wilson de Jesus Cunha Silveira, Arquiteto e Urbanista; Renato Saboya, MsC, Arquiteto e Urbanista; o Professor Carlos Magno Nunes, Assistente Social; a Professora Simone Matos Machado, Assistente Social, coordenadora da Equipe de Mobilização Social.

O professor Dr. Wilson de Jesus Cunha Silveira, da Universidade Federal de Santa Catarina, apresentou esclarecimentos sobre a Universidade e seu papel no projeto de revisão do Plano Diretor do Município de São José, bem como seu comprometimento com toda a sociedade: “a Universidade tem como propósito que seus trabalhos científicos tenham um sentido social e comunitário, para que haja uma devolução do conhecimento aos cidadãos. Nesse sentido, a parceria da Universidade Federal com a Prefeitura Municipal vem a contribuir para a Revisão do Plano Diretor com a visão de planejamento urbano e urbanismo. Porém, é o processo de planejamento urbano permanente que irá garantir o cumprimento do Plano Diretor, para que aconteça a gestão da cidade”. Dessa forma, apresentou alguns conceitos como desenvolvimento urbano, meio ambiente, infra-estrutura, habitação, urbanização, plano diretor, código de obras e posturas, participação e gestão democrática, fundamentais para que a comunidade jofense possa se preparar para uma participação ativa e efetiva no processo de revisão do Plano Diretor e dos demais códigos (tudo em acordo com os princípios e diretrizes da Lei do Estatuto da Cidade, de 25 de julho de 2001).

Renato Saboya, MsC, Arquiteto e Urbanista da Universidade Federal de Santa Catarina, apresentou o conceito de planejamento urbano, e o grau de importância e a necessidade do município de São José passar por esse processo de planejar a cidade (com o entendimento da relação cidade/ desenvolvimento/ qualidade de vida). “Planejamento é se preparar com ações para enfrentar as dificuldades futuras, são as ações planejadas que podem promover as melhorias na qualidade de vida da população. O Plano Diretor será o resultado do processo de planejamento, é a lei municipal que determina as normas e ações para que se pense no bem coletivo acima do individual”. Outra questão apresentada se refere à obrigatoriedade da gestão democrática da cidade. Por isso, o processo de revisão do Plano Diretor se dará a partir da realidade trazida pelos diversos atores e organizações sociais, exemplificando: o entendimento de qualidade de vida de uma localidade, comunidade ou área varia de lugar para lugar, e é através da participação que podemos estabelecer os objetivos, as metas de cada questão e os meios para atingi-los.

Carlos Magno Nunes, Assistente Social da Equipe Social da Universidade Federal de Santa Catarina, iniciou sua explanação apresentando, de maneira ampla, os princípios que perpassam o Projeto de Revisão do Plano Diretor em sua relação com o Estatuto da Cidade. Este propõe planejar a cidade em sua função social de forma democrática e participativa. Nesse sentido, explica que a proposta metodológica elaborada por essa equipe vem responder ao requisito da gestão democrática, citado nessa Lei. Sendo assim, o método a ser desenvolvido tem por objetivo garantir um processo de planejamento do Plano Diretor do Município de São José, que possibilite o adensamento da participação popular, dos anseios coletivos. Isso para termos

²⁷ No ano de 2001 houve uma comissão de vereadores que avaliou a condição do plano diretor e sugeriu mudanças, material já avaliado e incorporado ao planejamento para Revisão do Plano Diretor de São José.

como resultado um Plano Diretor que possa ser pensado enquanto um pacto social da nova maneira de usar a cidade.

Simone Matos Machado, coordenadora da Equipe Social da Universidade Federal de Santa Catarina, apresentou a proposta metodológica a ser desenvolvida no Projeto de Revisão do Plano Diretor de São José. Um dos objetivos do I Evento Municipal foi apresentar a proposta metodológica que, nesse momento, passou pelo crivo dos representantes presentes das Organizações Sociais Comunitárias e Setoriais do município. Após apresentação da Proposta Metodológica houve uma pausa para o intervalo. Findo o intervalo recomeçam as atividades com um momento para os esclarecimentos e discussão em plenária da proposta metodológica de participação popular. Essa recebeu sugestões, principalmente na que tange a divisão do município em áreas para a realização dos Eventos Comunitários (ver anexo, mapa resultante da plenária). Para essa rodada de discussões compôs-se a mesa com o assistente social Carlos Magno Nunes, a coordenadora da equipe social para a revisão do plano diretor Simone Matos Machado e o MsC. arquiteto e urbanista Renato Saboya. Seguem as perguntas, sugestões e esclarecimentos prestados por participantes da plenária.

O engenheiro Ataliba Capistrano, inspetor do Conselho Regional de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Santa Catarina, parabenizou a administração municipal pela iniciativa do Projeto de Revisão do Plano Diretor, bem como pela escolha da Universidade Federal de Santa Catarina para assessorar o projeto.

Agostinho Pauli, vereador do município de São José, sugeriu a divisão da Área 1 (Barreiros, Kobrasol, Santos Dumont) que corresponde ao centro de São José em duas áreas: ficando uma em Barreiros e Santos Dumont, a outra em Kobrasol. Além disso propõe a divisão do Kobrasol pela Rua Gerônimo Thives, o que, para ele, representa uma separação natural.

Hérida Garbelotto Savaris, moradora do Loteamento Campinas, apresenta a situação desse loteamento quanto à indefinição sobre a qual bairro pertença. Cada prestadora de serviços públicos tem uma informação sobre a qual bairro pertença, variando entre Campinas, Kobrasol, Roçado ou Praia Comprida. Como sugestão aponta para que o loteamento pertença ao bairro Kobrasol devido à sua proximidade.

Jacir Zimmer, militante do movimento social Fórum Municipal, sugeriu a redivisão das áreas 4 e 5.

Para ele:

“[...] há complexidades bem distintas que deverão ser contempladas no plano diretor. Mesmo que atualmente sejam regiões de pouca densidade demográfica representam no espaço de expansão e crescimento do município”.

Para que as pessoas pudessem discutir sobre essas áreas e a administração municipal pudesse pensar no futuro seria importante que Forquilhas, Alto Forquilhas e Potecas sejam consideradas uma área única. Já Colônia Santana e Sertão do Maruim seriam outra área. Por fim, Picadas do Sul e Flor di Nápolis formariam uma terceira área. Ainda sugeriu que o bairro Fazenda Santo Antônio passasse para outra área, talvez até a área 2.

Samuel João da Silveira, professor da Escola Técnica Federal e morador da Vila Formosa, trouxe para reflexão e discussão o tema criminalidade e sua relação direta com o plano diretor a ser revisado. Complementa sua exposição concordando com a sugestão das áreas levantadas pelo participante Jacir Zimmer referente a Forquilhas, Alto Forquilhas e Potecas. Sugere que as áreas 5 e 2 podem ser pensadas com mais cuidado com os demais moradores dessa região e os técnicos.

Na medida em que os participantes foram colocando suas sugestões, os componentes da mesa foram esclarecendo as dúvidas e mencionando os Eventos Comunitários. Nesses se aprofundariam as questões e o conhecimento sobre a realidade social de cada região.

Luiz Gonzaga Silveira, membro da Associação Santa Rita, trouxe a discussão das construções dos galpões de transportadoras. Esses não respeitam a legislação do plano diretor vigente, que exige 350 metros de distância da BR e pergunta como o tema será tratado na revisão do plano diretor? E o que corresponde a área residencial e área industrial?

Eugênia Karnaukhova, coordenadora da equipe ambiental do projeto de revisão do Plano Diretor de São José, da Universidade Federal de Santa Catarina, explica a importância do Plano Diretor ao possibilitar revelar e solucionar questões como essa trazida pelo Sr. Luiz Gonzaga Silveira. Complementa orientando-o a denunciar ao órgão fiscalizador, já que segundo ele a questão está indo contra a legislação vigente. Sendo assim, é uma questão que deve ser resolvida imediatamente, não necessariamente precisando aguardar pela Revisão do Plano Diretor.

Oquigibson Jesuino da Costa, membro Associação de Moradores de Barreiros – AMBAS, sugere que o anteprojeto do Plano Diretor seja enviado às Associações para que possam acompanhar e contribuir. Foi esclarecido que ainda não há anteprojeto, pois a elaboração desse deverá ser resultado dos Eventos Comunitários e Setorial, além da leitura técnica que está sendo feita. Todas as questões trazidas formaram um documento que conterá a leitura da realidade do município a partir dos munícipes e técnicos. A partir desse documento, e com a participação de representantes eleitos da comunidade e dos setores da sociedade, além dos representantes do legislativo, do executivo e técnicos, se fará um anteprojeto, que novamente será apresentado a toda a comunidade.

Celina Nasário Lückmann – Grupo de Idosos Girassol de Barreiros, pergunta se os vereadores estarão acompanhando o projeto de Revisão do Plano Diretor. Pensa na importância de durante esse projeto se constituir o Conselho de Desenvolvimento Urbano Municipal.

O Secretário de Desenvolvimento Urbano, o Engenheiro Atila dos Santos, pediu a palavra e foi convidado a compor a mesa. Ele informou que todos os vereadores foram convidados formalmente, pela Prefeitura Municipal de São José, a participarem do projeto de revisão do Plano Diretor e de seus códigos. Quanto ao Conselho do Desenvolvimento Urbano, o Assistente Social Carlos Magno Nunes, da Universidade Federal de Santa Catarina, disse que o processo de Revisão do Plano Diretor poderá até vir a ser uma oportunidade de gerar o embrião de formação desse conselho, até porque reúne liderança de diversos segmentos da sociedade organizada. Esses poderão vir a ser seus mentores, é claro que muito precisa se avançar nessa direção e esse projeto é um eventual ponto de partida.

Vereador Antonio Battisti confirma a colocação do colega vereador Agostinho Pauli quanto a sugestão das áreas. Dizendo que por terem a mesma realidade seria necessária a junção de Barreiros e Sant’ Dumont. Campinas, Kobrasol, Roçado poderiam ser uma segunda área, com o limite “na rua que atravessa o túnel”, divisa com a Praia Comprida. A Área Industrial (próxima a Fazenda do Max), Flor di Nápoles e Praia Comprida poderia ser uma terceira área, pois os moradores de Flori di Nápoles e Praia Comprida trabalham em sua maioria no Distrito Industrial. Propõe a junção da Colônia Santana e Sertão Maruim. Assim como de Forquilhas, Alto Forquilhas e Potecas pela semelhança nos problemas que vivem. Conclui chamando a atenção para alguns problemas que o município vem enfrentando e que considera gravíssimos. Esse deverão ser abordados com atenção na revisão do Plano Diretor: áreas de preservação permanente; gabaritos desordenados, investimentos públicos em loteamentos privados (segundo ele, esses investimentos não poderão ser desfeitos, porém, é necessário se pensar em uma política compensatória).

Secretário de Desenvolvimento Urbano, Eng. Átila dos Santos, esclareceu quanto à inexistência de medidas mais eficazes no que se refere aos Loteamentos irregulares. Entretanto, diz que antes

da Lei Estatuto da Cidade todos os esforços eram praticamente em vão e impossíveis. Sobre esse tema disse ainda que a Prefeitura Municipal de São José (PMSJ) criou uma legislação específica para tratar dessa questão, além de ter formado uma comissão para discutir a questão com os loteadores (inclusive com a participação do Ministério Público), mas trata-se de um processo vagaroso.

Mário Marcelo Pires, da Secretaria da Educação, levantou a questão do apoio à cultura. Para que o artista de São José tenha opções que possa seguir, entende que o município precisa ultrapassar a idéia de construção de espaços físicos, que também são importantes, mas não suficientes para desenvolver a cultura. Complementa dizendo que pretende que o Plano Diretor contemple isso.

O assistente Social Carlos Magno Nunes, da equipe da Universidade Federal de Santa Catarina, explicou que nesse sentido o Plano Diretor pode contemplar mais o que diz respeito aos espaços, estruturas e equipamentos urbanos. Outras políticas devem estar direcionadas para a questão do incentivo à cultura e uso dos equipamentos urbanos em benefício desses apoios necessários.

O professor PhD. Roberto de Oliveira, sub-coordenador do projeto por parte da Universidade Federal de Santa Catarina, trouxe a reflexão sobre o Plano Diretor e sua relação com o envelhecimento das pessoas; espaços físicos adequados; espaços de lazer; ocupação/ trabalho da população idosa.

O vereador Antônio Pedro de Souza valoriza a iniciativa do Evento Municipal e os outros Eventos que o sucederão. Acredita que, nesse momento, o importante é pensarmos como será a participação de todos nos Eventos Comunitários e Setorial e como esta ocorrerá.

Contribuição por escrito concorda com a sugestão de uma área que reúna Flor di Nápolis e Picadas do Sul.

Eliane Magalhães Rosa, da Associação de Moradores Jardim Amodelar, tem como sugestão a divisão da área 1 não pela rua Gerônimo Thives como foi mencionada, mas pela Via Expressa, por ser a divisão usada pela pessoas.

Marcos Aurélio dos Santos, do Bairro Liberdade/PROCASA, coloca que a criação do bairro de Barreiros e Santos Dumont é anterior aos bairros Campinas e Kobrasol. Diz que sua realidade é diferenciada e que não há semelhança entre ele e os dois últimos. Para comprovar sua afirmação, diz que o comércio, a escola e as áreas de lazer que os moradores do Santos Dumont utilizam não são as mesmas de Campinas ou Kobrasol. Além disso, estes não compartilham dos mesmos problemas e dificuldades daquele.

O Vereador Agostinho Pauli esclarece que a divisão Barreiros e Campinas já existe na legislação específica, sendo a Rua Gerônimo Thives o limite.

Devido às discussões sobre esse tema e a impossibilidade de resultar num consenso, a professora Simone Matos Machado concluiu que essa questão deveria ser estudada com mais atenção para que a divisão realmente chegue o mais próximo possível da ideal. Portanto, será fundamental a presença dos representantes desses bairros nos Eventos Comunitários de sua Área.

Izoni Fátima da Silva, da Comunidade Forquilha, concorda com a sugestão de Picadas do Sul junto com Flor di Nápolis. Complementa que as enchentes nesse dois bairros são um ponto em comum e são resultantes dos loteamentos irregulares (que acabaram aprovados sem estudos sobre a bacia hidrográfica dessa região).

O Secretário de Desenvolvimento Urbano, Engenheiro Átila dos Santos, o assistente social Carlos Magno Nunes, a coordenadora da equipe de mobilização social Simone M. Machado e o MsC. Arquiteto e Urbanista Renato Saboya, membros da mesa, que representavam os demais envolvidos na organização do evento, agradeceram a presença e contribuições de todos os participantes e encerraram o I Evento Municipal para Revisão do Plano Diretor do Município de São José.

Seguem fotos de diversas intervenções dos participantes.

Anexo 6 - Folder de divulgação


Olá amigo. Meu nome é Zezinho. Estou aqui para lhe fazer um convite. O nosso município está realizando a revisão do Plano Diretor e para isso é importante a participação de toda a população.

Fale com o seu líder comunitário e fique atento às datas e locais de reunião. Não esqueça de trocar idéias com seus vizinhos e amigos.

Participe pois assim, juntos, poderemos construir uma São José mais justa e mais agradável para todos.



Estado de Santa Catarina
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ
 Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento Urbano



PLANO DIRETOR
Instrumento de Política de Desenvolvimento Urbano

**CONHEÇA
 SEU BAIRRO,
 PROJETE
 NOSSA CIDADE**

Como é meu Bairro?
 Como é minha Cidade?
 Como gostaria que fossem
 meu Bairro e minha Cidade?




Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC. A arte do folder foi elaborada por Alexandre Freire, a diagramação e texto são de autoria do Arq. Dr. Renato Tibiriçá de Saboya.

PLANO DIRETOR: O QUE É ISSO?



O Plano Diretor é uma lei municipal que guia o desenvolvimento da cidade, tanto nos aspectos econômicos quanto nos aspectos sociais e ambientais. É ele que diz para onde a cidade pode ou não pode crescer. É ele também que reserva os espaços necessários para os diversos tipos de

equipamentos que nós sempre utilizamos: praças, creches, escolas, postos de saúde, etc. Além desses, muitos outros aspectos da nossa cidade são definidos pelo Plano Diretor.

E POR QUE É IMPORTANTE A MINHA PARTICIPAÇÃO?

A participação de toda a população no processo de construção do Plano Diretor é importante porque só assim poderemos saber realmente qual é a cidade que todos nós queremos. Ao invés de deixar essa escolha para algumas poucas pessoas, precisamos nos mobilizar para que nossa voz seja ouvida e para que a cidade

projetada pelo Plano Diretor seja realmente a mais justa e a mais adequada para toda a população.

ENTÃO, COMO EU FAÇO PARA PARTICIPAR?

A forma principal da participação popular na revisão do Plano Diretor de São José será através dos

Eventos

Comunitários.

Esses eventos são encontros locais onde serão

discutidos diversos

temas relativos ao futuro da cidade. Ela estará dividida em 9 áreas, cada uma delas agrupando

um ou mais bairros. Por isso, é importante que os representantes comunitários se organizem para ouvir as opiniões da população de seu bairro, discutir os temas sugeridos neste folheto ou elaborar outros para serem levados a os Eventos Comunitários.



ROTEIRO DE DISCUSSÃO COM A COMUNIDADE

Como está? (Situação presente)

Como Gostaríamos que fosse? (Situação desejada)

Moradia (Habitação)

Ruído, propriedade legalizada, segurança quanto à violência (criminalidade), segurança quanto a risco de enchentes, deslizamentos, tamanho adequado ao número de moradores, insolação adequada, ventilação adequada

Ruas

Para os pedestres:

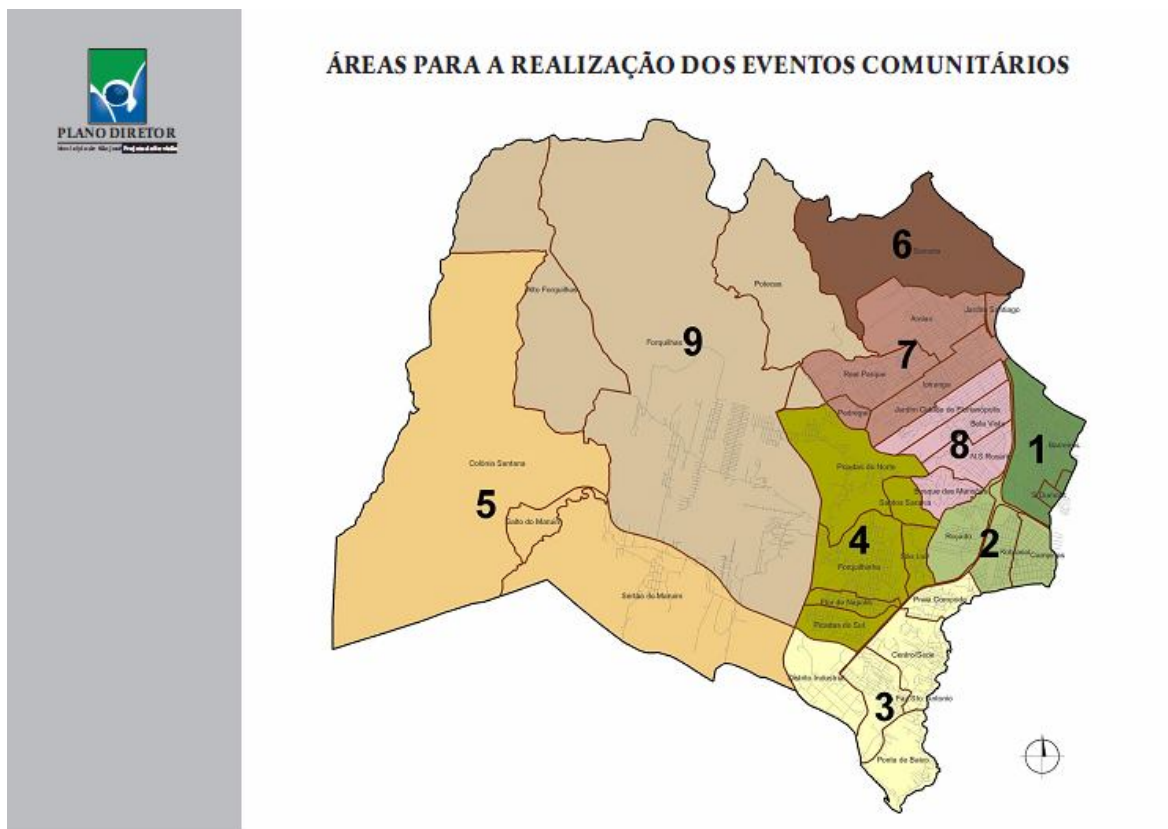
Pavimentação adequada, calçadas adequadas, acesso aos equipamentos e serviços, iluminação, segurança para travessia, lixeiras em número adequado, árvores e sombreamento, escoamento das águas, distribuição adequada dos pontos de ônibus

Para os veículos:

Conexão entre ruas adequada, Acesso adequado às áreas comerciais, serviços e equipamentos do bairro, Áreas de estacionamento público adequadas, Engarrafamentos, Sinalização adequada (placas, sinais)


Equipamentos Urbanos e Áreas de Lazer:

Escolas, creches, centros comunitários, postos de saúde, ginásios de esportes, áreas de esporte, praças, postos policiais.



Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC. A arte do folder foi elaborada por Alexandre Freire, a diagramação e texto são de autoria do Arq. Dr. Renato Tibiriçá de Saboya

Anexo 7 - Roteiro para discussão com a comunidade

VERSÃO PRELIMINAR		 PLANO DIRETOR <small>Município de São José - Projeto de Lei nº 1.234/2011</small>
Equipe:	Central de Planejamento e Mobilização	Versão n°:
Revisado por:		Data:

ROTEIRO DE DISCUSSÃO COM A COMUNIDADE

Como está? (Situação presente)

Como estão as moradias no seu bairro?

Como Gostaria que fosse? (Situação desejada)

Como se deseja as moradias no seu bairro?

BAIRRO (escala do bairro)

1. Moradia (Habitação)
 - 1.1. Água potável (N)
 - 1.2. Energia elétrica (N)
 - 1.3. Esgoto tratado (N)
 - 1.4. Coleta de lixo (N)
 - 1.5. Ruído
 - 1.6. Propriedade legalizada
 - 1.7. Segurança quanto à violência (criminalidade)
 - 1.8. Segurança quanto a risco de enchentes, deslizamentos.
 - 1.9. Tamanho adequado ao número de moradores
 - 1.10. Insolação adequada
 - 1.11. Ventilação adequada

2. Ruas (Mobilidade)
 - 2.1. Para os pedestres:
 - 2.1.1. Pavimentação adequada
 - 2.1.2. Calçadas adequadas
 - 2.1.3. Acesso aos equipamentos e serviços
 - 2.1.4. Iluminação adequada
 - 2.1.5. Segurança para travessia
 - 2.1.6. Lixeiras em número adequado
 - 2.1.7. Árvores (sombra)
 - 2.1.8. escoamento das águas
 - 2.1.9. Distribuição adequada dos pontos de ônibus

 - 2.2. Para os veículos:
 - 2.2.1. Conexão entre ruas adequada
 - 2.2.2. Acesso adequado às áreas comerciais, serviços e equipamentos do bairro.
 - 2.2.3. Áreas de estacionamento público adequadas
 - 2.2.4. Engarrafamentos (Fluxo adequado)
 - 2.2.5. Sinalização adequada (placas, sinaleiros)

Fonte : GT Cadastro, LabFSG-UFSC

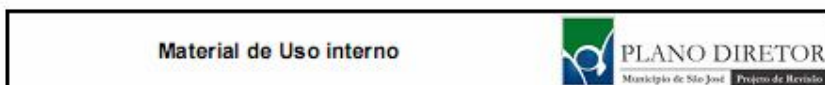
VERSÃO PRELIMINAR

Equipe:	Central de Planejamento e Mobilização	Versão n°:	
Revisado por:		Data:	

3. Equipamentos Urbanos e Áreas de Lazer (são adequados):
 - 3.1. A escola
 - 3.2. A creche
 - 3.3. O centro comunitário
 - 3.4. O posto de saúde
 - 3.5. O ginásio de esportes
 - 3.6. As áreas de esporte
 - 3.7. Praças
 - 3.8. Posto policial

Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Anexo 8 – Modelo de ata.



MODELO DE ATA PARA O EVENTO COMUNITÁRIO DA ÁREA 1

Aos quatorze dias do mês de julho de dois mil e três às dezoito horas e trinta minutos, aconteceu, na Paróquia Nossa Senhora Aparecida situada na rua Colômbia, nº 436 no bairro PROCASA, o Evento Comunitário da Área 1, definida pelo bairro de Barreiros, o Projeto de Revisão do Plano Diretor do Município de São José, contando com a participação das seguintes entidades e representantes: Prefeitura Municipal de São José (Vanessa, Váibia, Ana), Universidade Federal de Santa Catarina(Edson Cattoni, Eugênia, Simone Matos Machado, Stavros, Carlos Magno Nunes, Renato, Josiane Bortoluzzi, Fátima Pressi, Karin), Câmara Legislativa de São José (), Fórum da Cidade de São José (), Associação de Moradores..., para discutirem a seguinte pauta: 1. Esclarecimentos sobre o Projeto de Revisão do Plano Diretor de São José à luz da lei do Estatuto da Cidade; 2. Levantamento e hierarquização das prioridades locais a partir da situação atual e da situação desejada; 3. Escolha dos representantes que irão representar a área comunitária junto aos trabalhos do Projeto de Revisão do plano Diretor do Município. Iniciado o Evento, foram esclarecidos seus objetivos e sua inserção dentro do Projeto de Revisão do Plano Diretor de São José. Respondidos os questionamentos, passou-se à explanação de noções básica sobre o que é um Plano Diretor e sobre a lei do Estatuto da Cidade, seguido de esclarecimentos às indagações dos participantes. Após, seguiu-se à divisão dos participantes em pequenos grupos para a discussão das prioridades locais. Em seguida, passou-se ao intervalo. Retomados os trabalhos, iniciou-se a apresentação dos relatos dos grupos e a discussão em plenária das prioridades da área comunitária como um todo, ficando assim deliberado: 1....., 2..... Passou-se, a seguir, para a escolha dos representantes comunitários para acompanhar os trabalho do Projeto de Revisão do Plano Diretor do Município. Foram escolhido o(a) senhor(a)..... e o(a) senhor(a) como representantes da área 1 que compreende o bairro de Barreiros. Nada mais tendo sido discutido, encerrou-se o Evento as vinte e duas horas e trinta minutos, com a leitura da ata lavrada por mim, ... e assinada por todos os presentes:

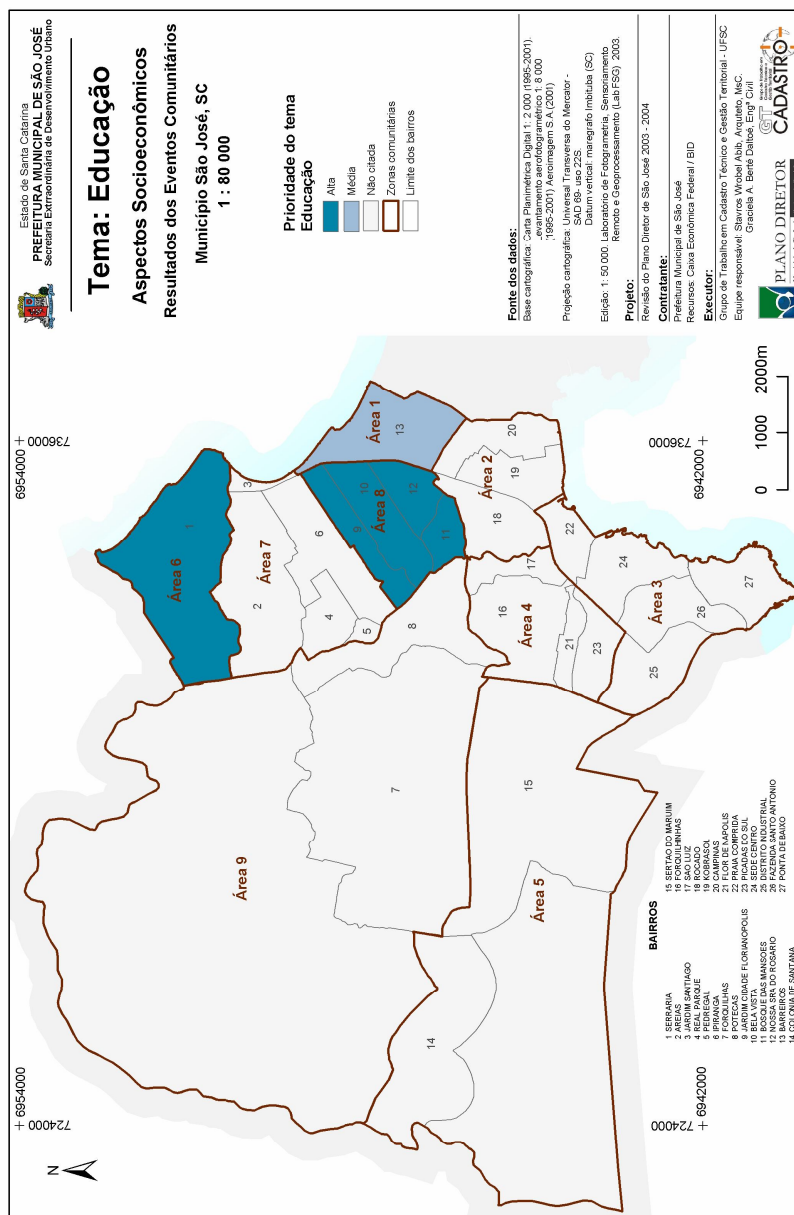
Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Anexo 9 – Esquema de referência para classificação de áreas de preocupação.

	Tema	inclui	Observações
1	Saúde	Aspectos relacionados à saúde, com exceção dos equipamentos físicos (hospitais, postos de saúde, etc.). Ex.: falta de médicos, horário do posto de saúde, etc.	Estes temas devem ser, na medida do possível, evitados, uma vez que não podem ser plenamente atendidos por um PD físico-territorial. Se possível, é interessante classificar no tema 3 - Equipamentos Urbanos e Comunitários.
2	Educação	Aspectos relacionados à educação, com exceção daqueles relacionados diretamente aos equipamentos físicos (escolas, creches, etc.). Ex.: falta de professores, professores pouco capacitados, etc.	
3	Equipamentos Urbanos e Comunitários	Instalações físicas de serviços prestados pelo Poder Público para a população. Ex.: Escolas, creches, postos de saúde, terminais de ônibus, cemitérios, edifícios administrativos do governo, etc. Pode incluir também os equipamentos institucionais, como as igrejas e demais templos religiosos.	
4	Infra-estrutura e saneamento	Conjunto de equipamentos e ações necessários à manutenção da salubridade ambiental. Ex.: esgoto, água, energia elétrica, iluminação pública, telefonia, coleta de lixo, drenagem urbana, etc. Pode incluir também os equipamentos urbanos específicos: estações de tratamento de esgoto, reservatório de água, etc.	Sugiro não utilizarmos o termo "saneamento ambiental" para não induzir a população a confundir com "meio ambiente". Assim, fica a infra-estrutura e também outros equipamentos e ações correlatas.
5	Uso e ocupação do solo	Aspectos relacionados aos tipos de atividade que se desenvolvem em solo municipal (uso) e ao porte (tamanho) dessas atividades (ocupação). Ex.: conflitos de atividades incompatíveis, edifícios muito altos, densidade	
6	Meio-ambiente	Aspectos relacionados à preservação ou degradação do meio ambiente natural. Ex.: poluição dos rios, desmatamento, invasão de APPs, proteção aos mananciais, etc.	
7	Aspectos socioeconômicos	Aspectos relacionados ao desenvolvimento social e econômico, sem necessariamente um componente físico-territorial. Ex.: falta de emprego, pobreza, violência, tráfico de drogas, roubos, insegurança, etc.	Sugiro classificar problemas de segurança juntamente com esses outros problemas. Opcionalmente, podemos criar um tema só para ele, mas acho que é importante mantermos um número o mais reduzido possível de temas.
8	Espaços públicos	Espaços abertos, de uso público, destinados ao encontro e ao lazer da população. Ex.: praças, parques, etc.	

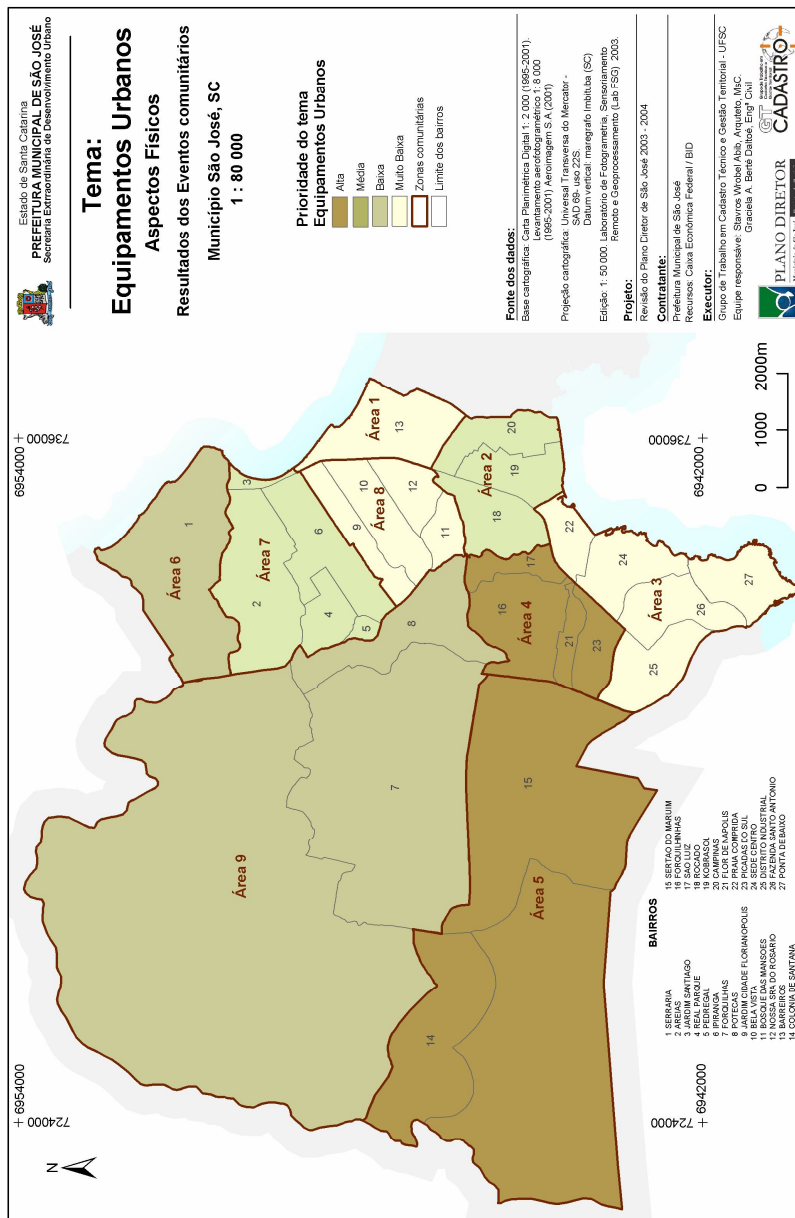
Anexo 10 – Mapas temáticos de divulgação da participação popular.

Tema educação



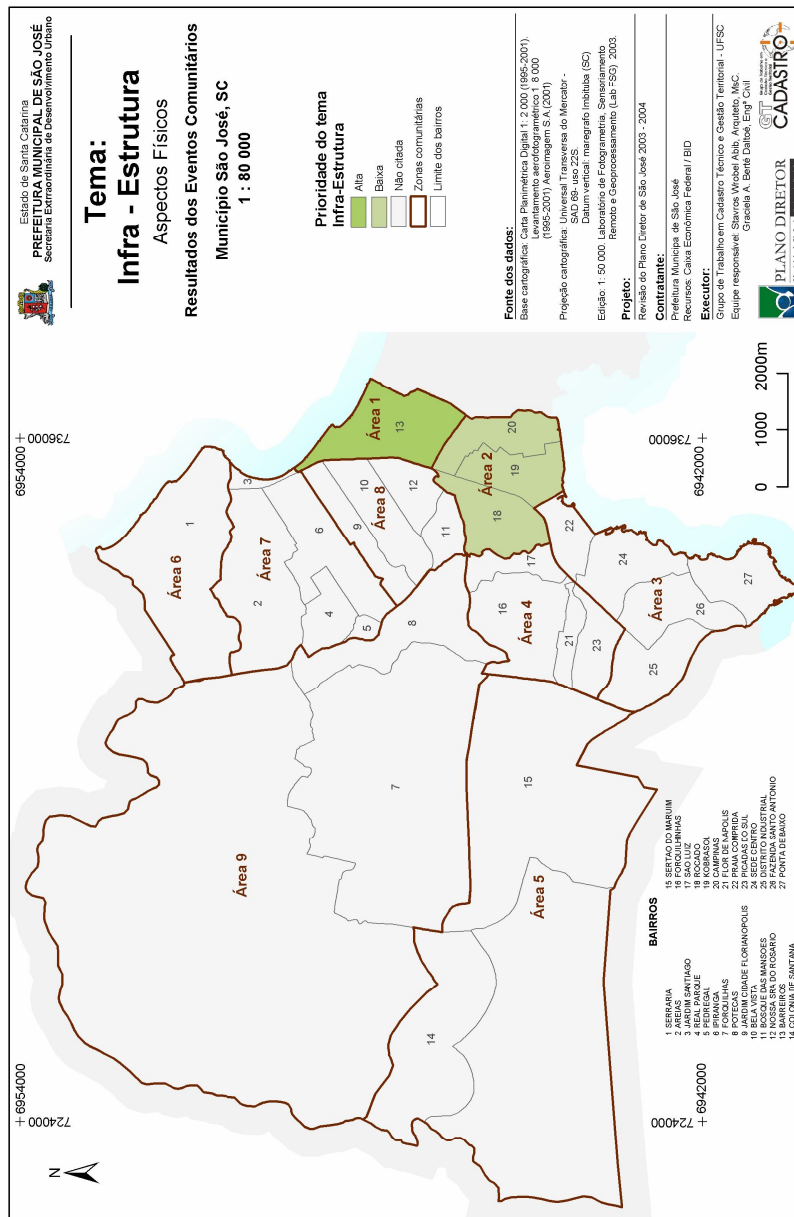
Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Tema equipamentos urbanos



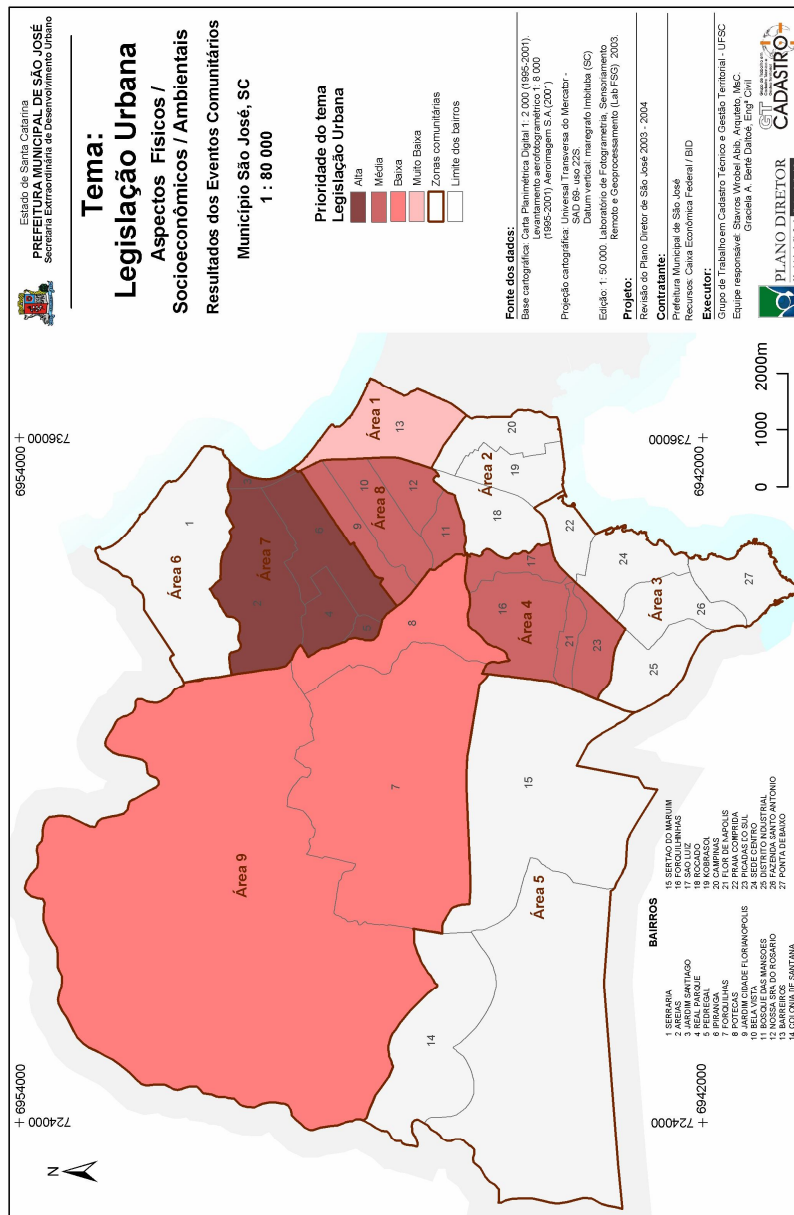
Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Tema infra-estrutura



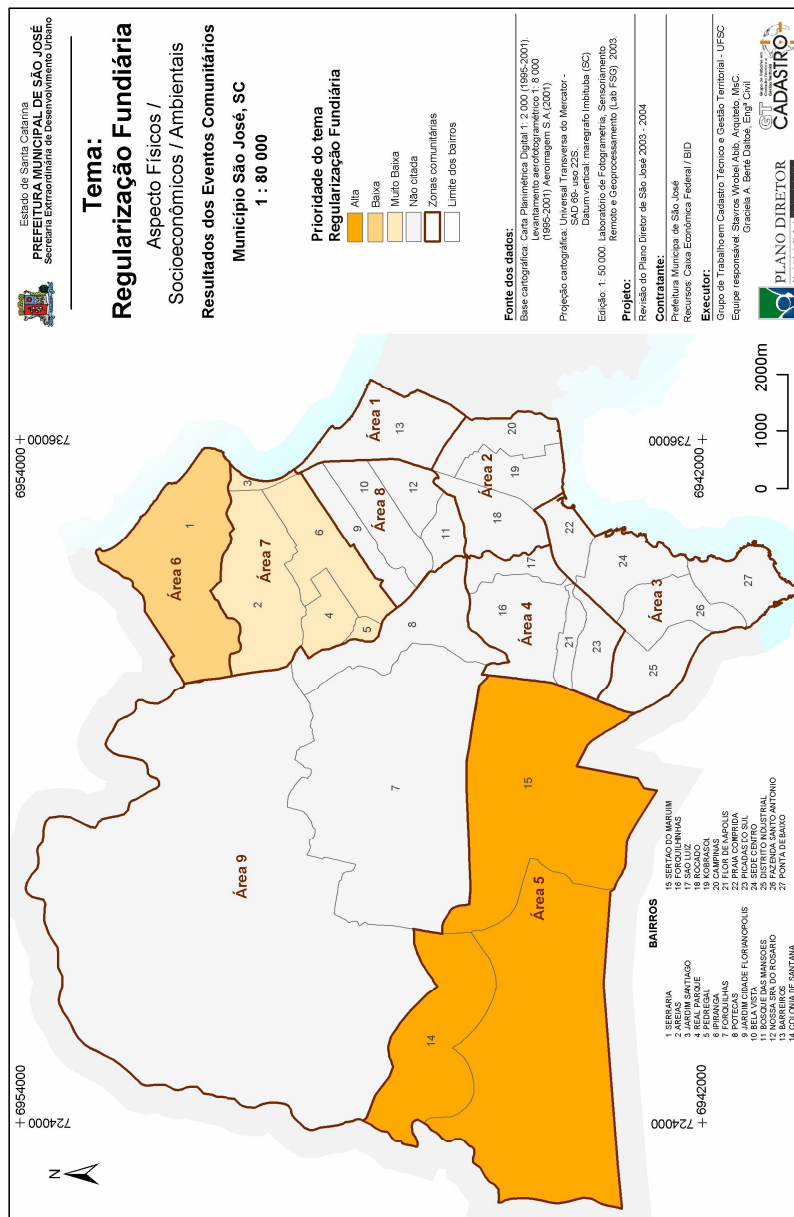
Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Tema legislação urbana



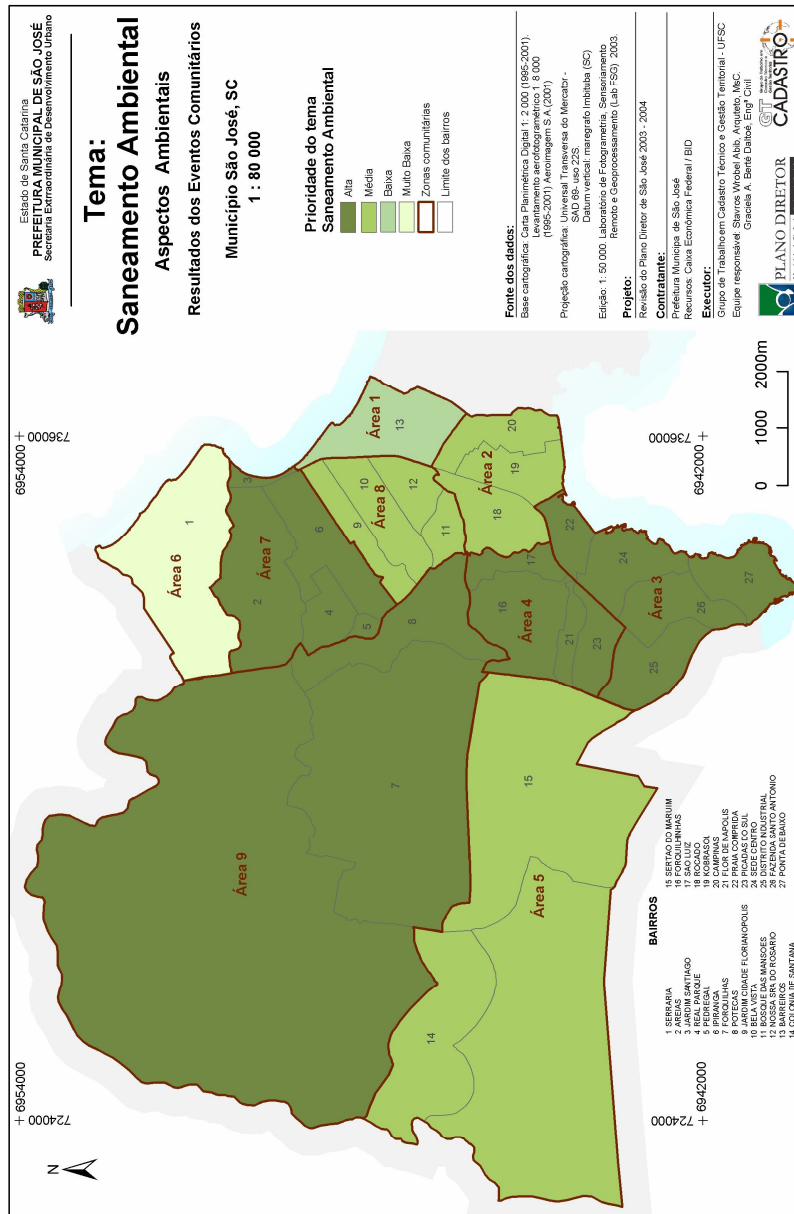
Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Tema regularização fundiária



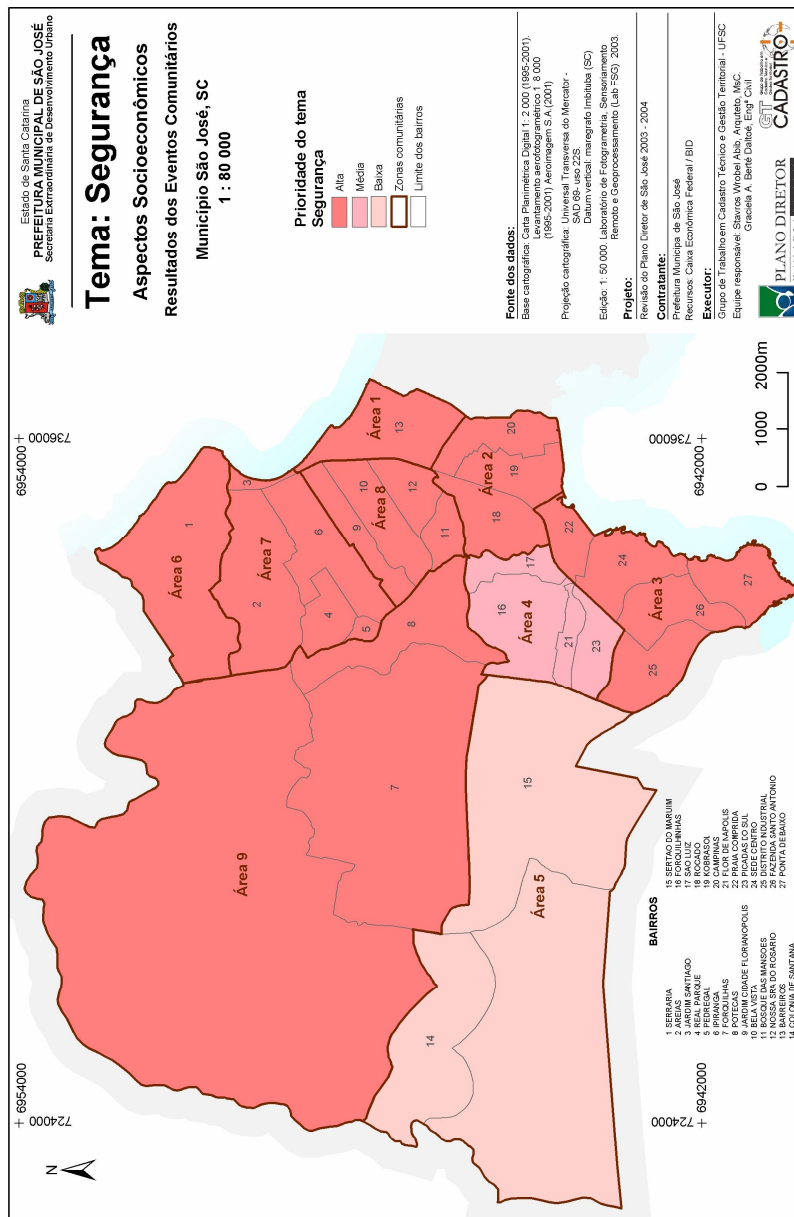
Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Tema saneamento ambiental



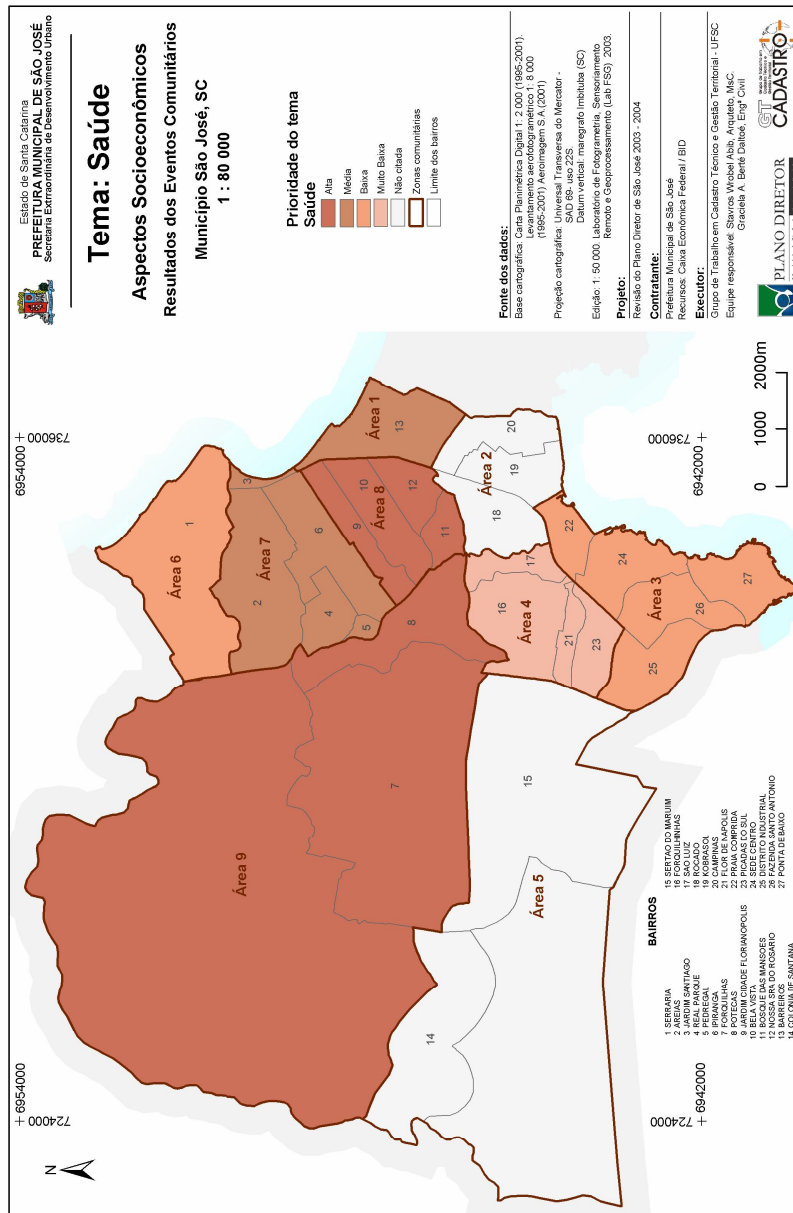
Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Tema segurança



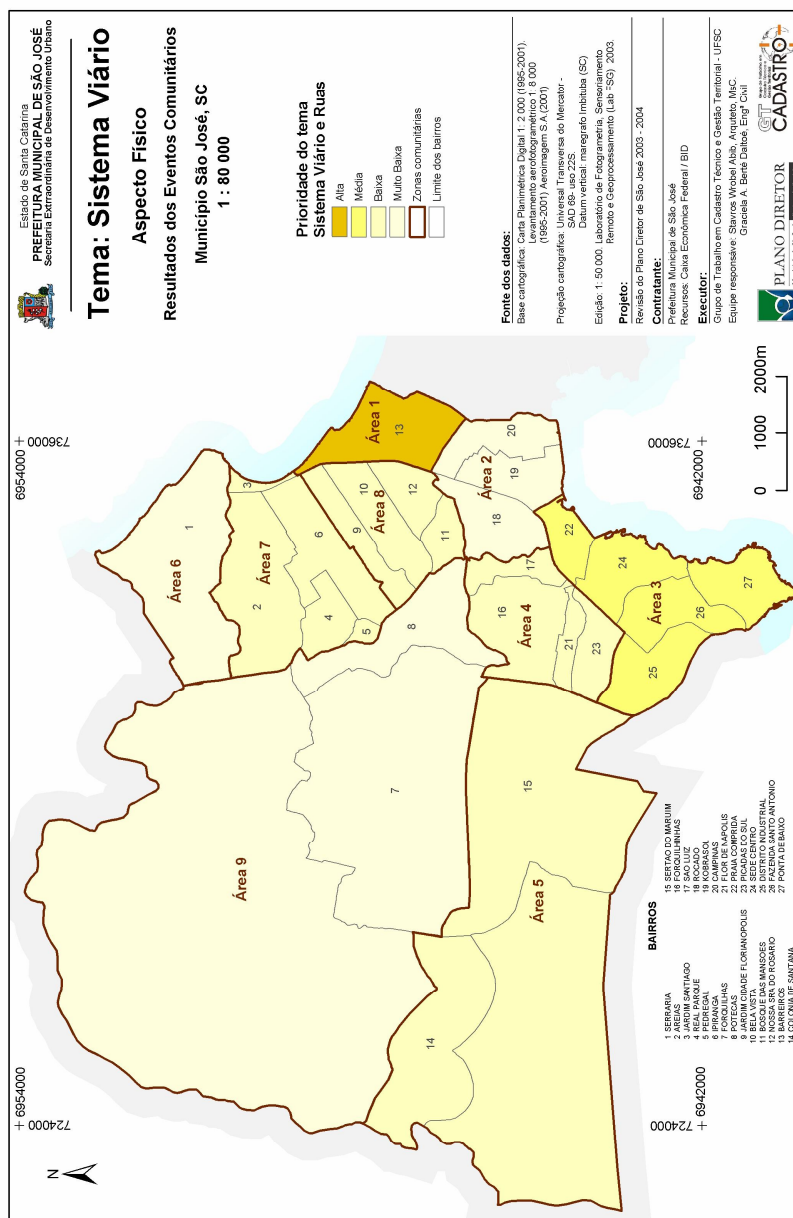
Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Tema saúde



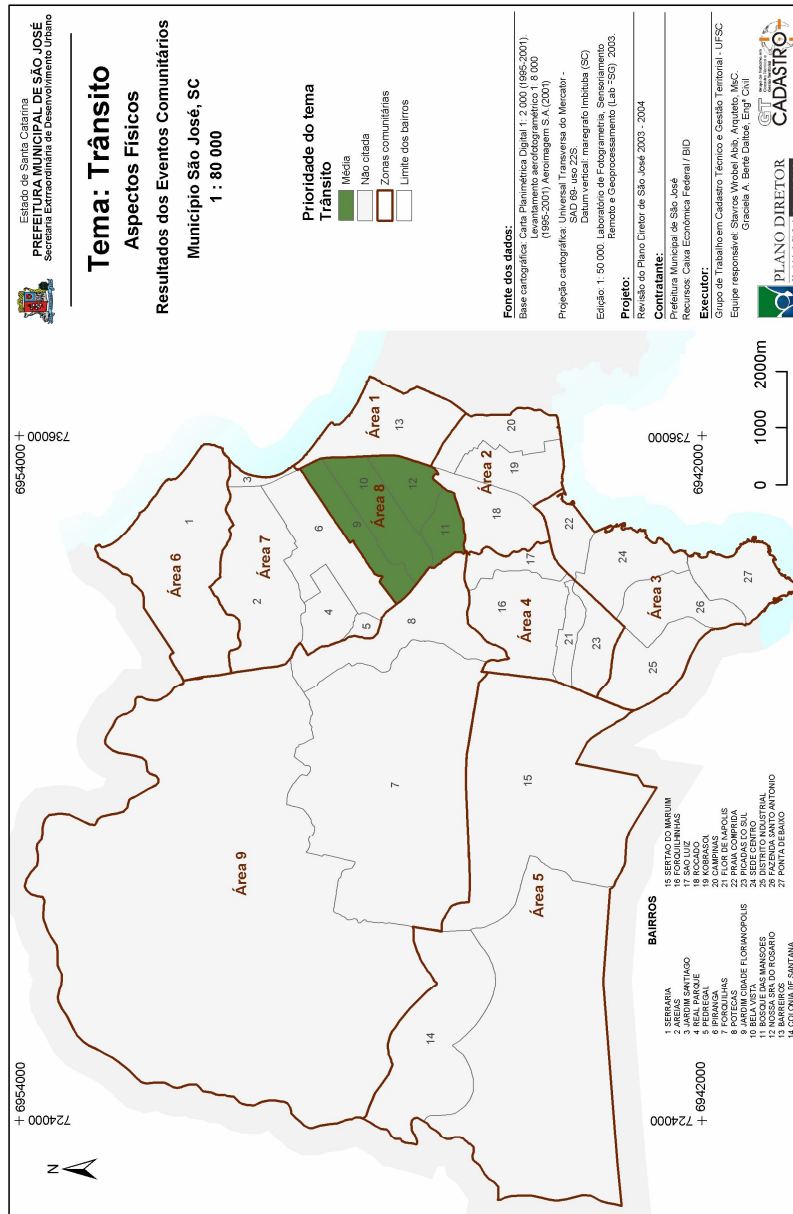
Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Tema sistema viário



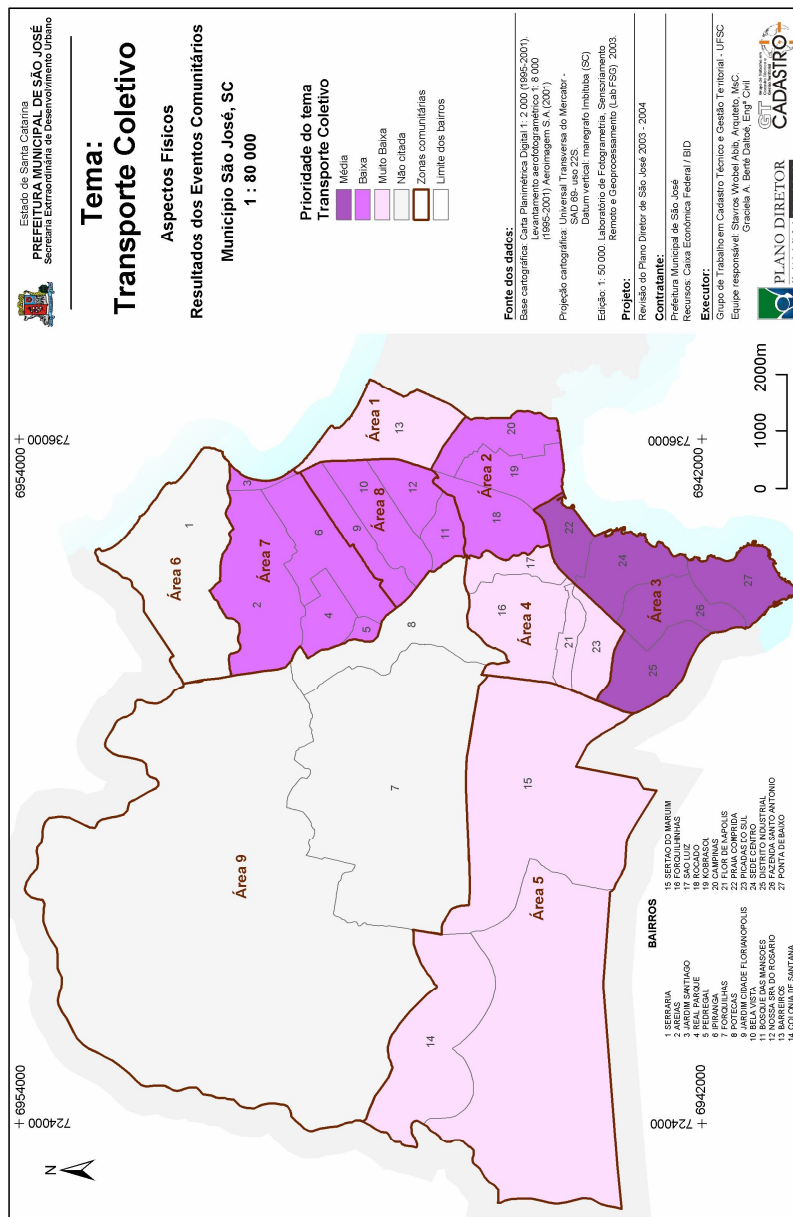
Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Tema trânsito



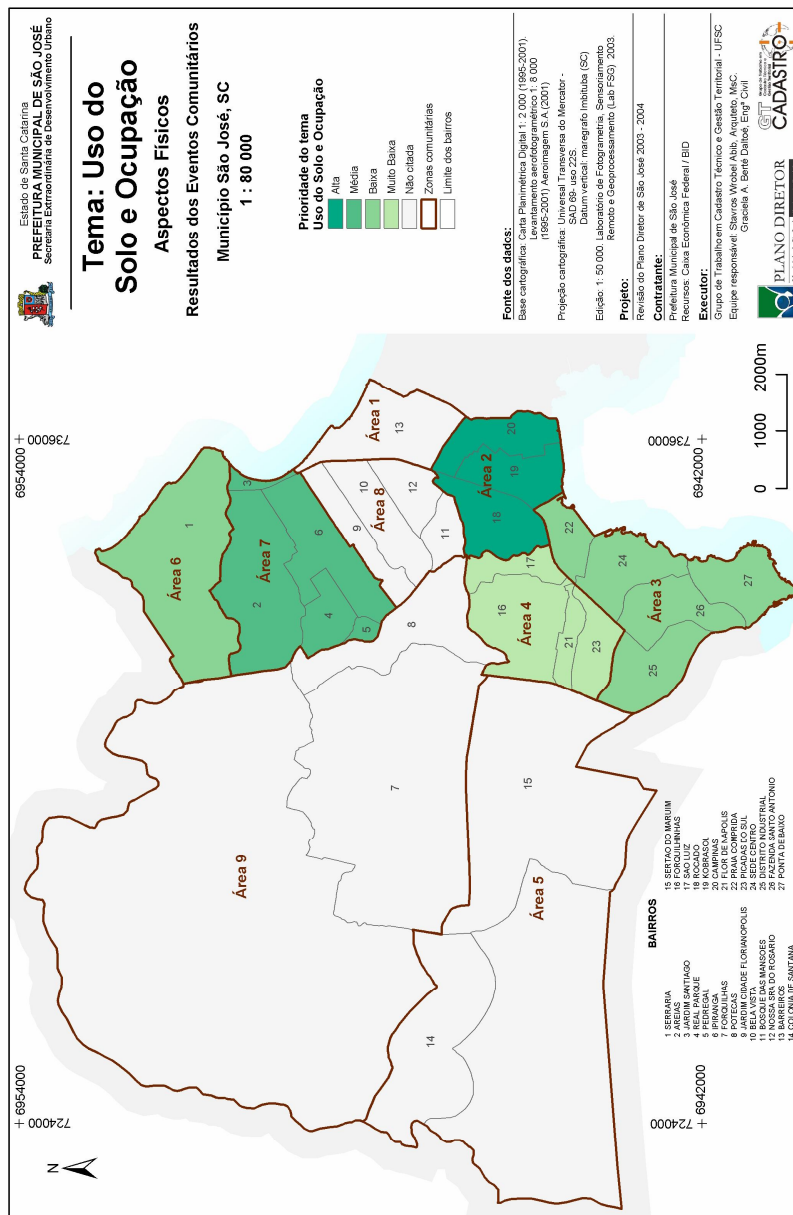
Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Tema transporte coletivo



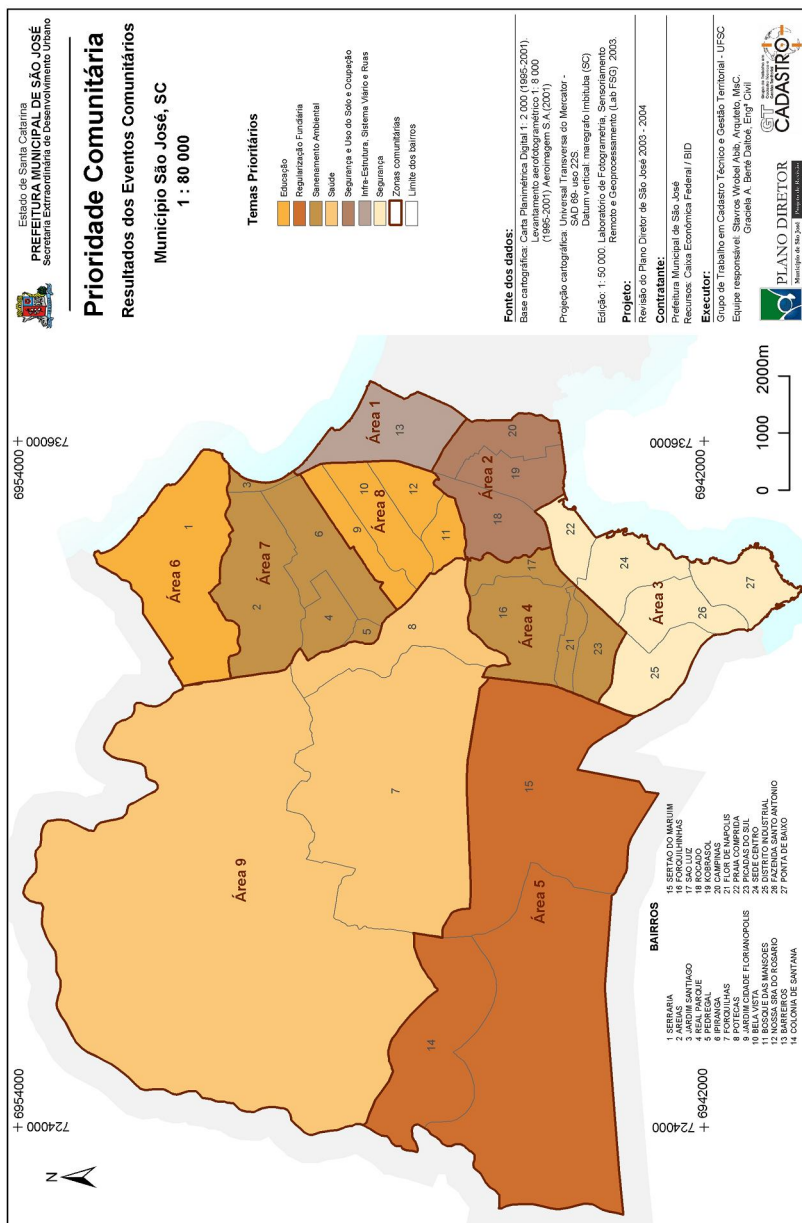
Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Tema uso e ocupação do solo



Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Anexo 11 - Temas prioritários por evento



Fonte: GT Cadastro, LabFSG-UFSC

Anexo 12 – Volume 6 do relatório síntese da etapa de leitura da realidade.



PLANO DIRETOR
Município de São José Projeto de Revisão

VOLUME 6
PONTOS PRIORITÁRIOS

**PROJETO DE REVISÃO DO PLANO
DIRETOR DE SÃO JOSÉ – SC**

Abril 2004

Seção 1 Tendências e potenciais

1.1 Tendências:

Em 2010, a população de São José será de aproximadamente 250 mil habitantes, se a taxa de crescimento atual continuar a mesma. Se nenhuma ação for adotada para corrigir os rumos do nosso desenvolvimento, é provável que dentro de alguns anos aconteça:

- Aumento da poluição ambiental nos cursos d'água do Município, principalmente na Bacia do rio Forquilhas e Três Henriques;
- Intensificação das invasões em áreas de preservação permanente, contribuindo para o aumento da poluição em áreas ambientalmente frágeis;
- Aumento da densificação de algumas áreas da cidade, especialmente Kobrasol, Campinas, Barreiros e áreas junto ao litoral, causando problemas principalmente à infra-estrutura viária;
- Densificação vertical nas áreas mais centrais e crescimento horizontal na periferia, este último muitas vezes de forma descontínua.
- Retomada da valorização dos espaços públicos (como atestam o calçadão do Kobrasol e o Aterro da Beira-mar), ainda que excessivamente restritos às áreas mais valorizadas da cidade;
- Sobrecarga do sistema viário pela prioridade dada ao uso do automóvel, em detrimento do transporte coletivo;
- Proliferação de loteamentos afastados da ocupação preexistente, criando vazios intra-urbanos que encarecem a infra-estrutura e favorecem a especulação imobiliária;
- Consolidação do caráter urbano do município, confirmando a tendência de crescimento da população urbana e declínio da população rural;

- Deterioração da qualidade de vida no que diz respeito à disponibilidade de áreas verdes e de lazer.
- Intensificação dos problemas de segurança devido, entre outros fatores, à manutenção de espaços segregados no tecido urbano e às desigualdades de acesso a bens e serviços.

1.2 Potenciais

Por outro lado, São José tem inúmeros pontos positivos que devem ser aproveitados pelo Plano Diretor. Entre eles estão:

- Localização geográfica privilegiada, situada num ponto central entre as três capitais do Sul do País.
- Diversidade do setor econômico, envolvendo atividades dos setores de indústria, comércio, serviços, educação, entre outros.
- Disponibilidade e diversidade de mão-de-obra.
- Proximidade de universidades.
- Proximidade de rodoviárias, portos e aeroportos.
- Localização estratégica com grande acessibilidade proporcionada pela BR-101 e pela posição central em relação à Região Metropolitana.
- Aproveitamento do desvio da BR-101.
- Potencial de desenvolvimento à beira-mar principalmente com o aproveitamento dos aterros das baías sul e norte.
- Potencial para integração metropolitana.
- Área industrial com capacidade para abrigar novas empresas.
- Disponibilidade de áreas com custos da terra mais baixos que Florianópolis, servindo como incentivo para abrigar empresas que necessitem de grandes áreas com boa acessibilidade.
- Possibilidade de instalação de empresas e órgãos públicos estaduais e federais.

- Centro histórico de São José com potencial para abrigar uma área cultural e de lazer.
- Escola de Oleiros.
- Pedreira, com potencial para ser transformada em parque ou em área de lazer e eventos.

Seção 1 **Pontos prioritários**

A metodologia utilizada para definir os pontos prioritários para intervenção seguiu a proposta por Ferrari (1984). Ela funciona da seguinte maneira: duas colunas de problemas devem ser posicionadas lado a lado, cada uma delas contendo todos os problemas levantados. A seguir, aqueles problemas situados em colunas diferentes que têm relação de causa e efeito entre si são unidos por uma linha.

O problema mais importante, porque mais relacionado com outros diferentes problemas, será aquele que possuir em seu ponto de confluência maior número de traços. Se houver empate entre 2 ou mais pontos, será mais importante aquele cujos traços provenham de problemas de naturezas diferentes (físico, sociais, econômicos, etc.). (FERRARI, 1984, p. 101)

Os problemas prioritários, portanto, são aqueles que exercem influência sobre um grande número de outros problemas e, dessa forma, têm potencial para disseminar de maneira mais eficiente os benefícios dos recursos investidos.

Essa metodologia permite, portanto, que se vá de encontro ao que defende o Estatuto da Cidade:

As novas práticas substituem o Plano que prioriza tudo – ou seja, não prioriza nada – pela idéia do Plano como um processo político, por meio do qual o poder público canaliza seus esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários. (BRASIL, 2002, p.40).

Por esse motivo, fica clara a importância da priorização dos problemas levantados.

O esquema para a priorização dos problemas está representado na Figura 15. O resultado da priorização é o seguinte:

- *loteamentos irregulares;*
- *br-101 e via expressa funcionando como barreira física para a integração da cidade;*
- *problemas de trânsito complicado e saturação do sistema viário em diversos pontos da cidade;*
- *problemas de enchentes;*
- *falta de integração entre os bairros;*
- *falta de integração nas interfaces das obras com a malha viária existente;*
- *invasões de áreas de proteção ambiental;*
- *inexistência de áreas destinadas e de critérios adequados às camadas menos favorecidas no plano diretor;*
- *ocupação excessivamente rarefeita ou descontínua nas periferias;*
- *falta de integração com a região metropolitana;*
- *falta e má distribuição de equipamentos urbanos, creches, áreas verdes e de lazer;*
- *falta de regularização fundiária;*
- *dimensionamento inadequado das vias;*
- *utilização de áreas verdes para fins institucionais;*
- *problemas de segurança;*
- *falta de saneamento básico e esgoto;*
- *problemas com calçadas;*
- *transporte coletivo deficiente;*
- *conflitos de uso (vizinhança);*
- *falta de um centro para a cidade;*

- *degradação do centro histórico.*

Além desses, outros problemas enfrentados pelo Município são:

- descompasso entre os objetivos e princípios do plano diretor, por um lado, e os projetos e obras realizados, por outro;
- assentamentos com estrutura em “espinha de peixe”;
- necessidade de percorrer longos trajetos para o trabalho;
- centralidades locais incipientes;
- inexistência do conselho municipal de desenvolvimento urbano;
- existência de um grande número de ruas sem saída;
- disparidade na disponibilidade de infra-estrutura entre as regiões centrais e as periféricas;
- falta de fiscalização do cumprimento do plano por parte do poder público;
- má-distribuição de escolas;
- áreas de esporte desprovidas de infra-estrutura;
- concentração de praças nas áreas mais centrais e escassez no resto do município;
- inexistência de área de proteção do aeroporto;
- ruas descontraçadas;
- falta de áreas verdes e de lazer;
- uma má localização do aterro sanitário;
- a cidade não está preparada para ser o centro da região metropolitana;
- falta de cemitérios;
- vetores de expansão sobre áreas ambientalmente frágeis;
- faltam critérios para ocupar os vazios urbanos;

- vetores de expansão sobre áreas de interesse paisagístico;
- falta de critérios para localização de elementos estruturadores da expansão;
- falta de definição quanto a apps e apls;
- falta de mobilidade urbana;
- indefinição do perímetro urbano.

Referências Bibliográficas:

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

FERRARI, Célson. *Curso de planejamento municipal integrado*. São Paulo: Ed. Pioneira, 1984.

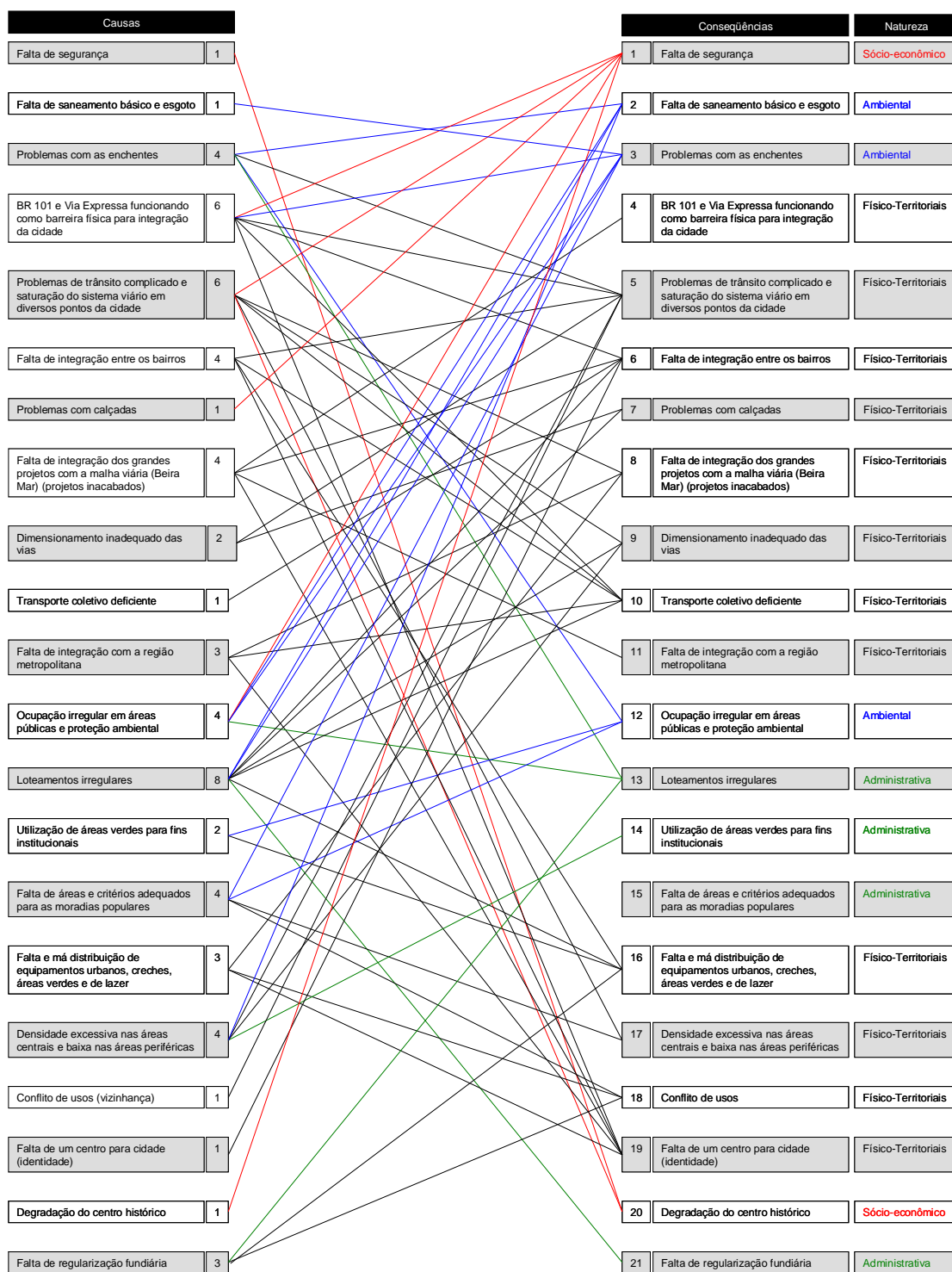


Figura 15-Quadro de relacionamentos entre problemas para definição de pontos prioritários.