

Espaço, Territorialidade e Participação no Ordenamento do Solo

Helene Jungblut Geissler ¹
Camila Cesário Pereira ²
Wilson Silva Jr ³
Prof. Dr. Carlos Loch ⁴

UFSC - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil
88040-970 Florianópolis SC
¹ hjgeissler@yahoo.com.br
² camila@cesariopereira.net
⁴ loch@ecv.ufsc.br

Prefeitura Municipal de Itajaí - PMI
88304-053 Itajaí SC
³ tutojr@uol.com.br

Resumo: O artigo analisa conceitualmente, da realidade genérica dos municípios, de Itajaí (SC) sobre a abordagem espacial e do território no planejamento e gestão urbanas. Aqueles envolvem inúmeras dimensões: estrutura, processo, função, forma. Outros aspectos incidentes na configuração das cidades são a biofisiologia, culturais, poder, simbólicos, etc. Usa revisão bibliográfica teórica para definir os termos, contextualizar o problema, as dificuldades advindas da falta de informação, a realidade do cadastral, a geração de dados sem padrão comum e os obstáculos para a implementação do Cadastro Técnico Multifinalitário em Itajaí. Também apresenta-se o papel do geoprocessamento para conhecer e monitorar as condições sócio-espaciais através de indicadores capazes de gerar diretrizes para atuação do Poder Público.

Palavras chaves: espaço, território, ordenamento territorial

Abstract: This paper is a concept analysis about general scenario in municipalities and Itajaí in Santa Catarina's State in Brazil, concerns to spatial and territory approach according to urban plan and management. These involve various aspects, such as : structure, processo, function and forms. envolvem inúmeras dimensões: estrutura, processo, função, forma. Other criteria also influence cities configuration : biophysiology culture, power, symbol, etc. Use bibliographical research to define terms, where appear this context, difficulties beyond lack of information, cadastre scene, inequal patterns in data generation and many difficulties to implement Itajaí's multipurpose cadastre. Moreover, presents the geoprocessing, to acquire data and manage social and spatial conditions through indicators, capable to produce main directives to the city hall.

Keywords: *space, territory, land ordenation*

1 Introdução

O Estatuto da Cidade ou Lei 10257/2001 como instrumento de políticas públicas urbanas, trouxe a necessidade de participação popular nas decisões de planejamento e gestão municipais. A urgência de implementá-lo em Planos Diretores nos municípios, no entanto, tornou mais visíveis algumas fragilidades, como a inexistência do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) em quase todos os municípios brasileiros, raras as exceções.

Observa-se que é bastante difícil o Poder Público representar e informar acerca de espaços e territórios, que *a priori* desconhece. Logo a população civil, ou seja leigos, encontra ainda maiores dificuldades para

visualizar a realidade municipal. Esse quando merece ser superado. Os diversos problemas experienciados no processo de elaboração dos planos e as dificuldades intrínsecas que a natureza participativa adiciona, as graves deficiências Cartográficas e Cadastrais tornam mais aparente um problema comum – a falta de dados sistematizados e por conseqüência de informação acerca do meio físico.

Para a piora do quadro inúmeros equívocos de ordem teórica e/ou metodológica, a fragmentação no Poder Público, a falta de padrão na geração de dados, entre outros torna praticamente inviável uma empreitada evidentemente simples - conhecer o espaço e a territorialidade.

É fato, que apreender todas as interfaces sociais, culturais, simbólicas, biofisiológicas. Mais ainda, as delicadas relações de poder que atuam no meio urbano constituem outro desafio a (re)conhecer a médio e longo prazos. Essas esferas também pressupõe a existência de informação tanto completa quando atualizada da realidade encontrada, posto que a cidade é um *lócus* dinâmico.

Parece polêmico diferenciar espaço de território, assim como soa abstrato falar em territorialidades, dizer conjecturas acerca de apegos sentimentais da população ao meio físico. No entanto, a experiência que vem sendo desenvolvida pela Prefeitura Municipal de Itajaí indica que, muito embora durante longo intervalo temporal “moderno” (século XX) esses parâmetros intangíveis não tenham sido considerados verifica-se que são deveras importante para efeitos de planejamento e gestão municipais e de outras esferas.

O Estatuto da Cidade veio a institucionalizar a importância da participação da população nos planos e ações de (re)ordenamento urbano, contudo permanecem inúmeros desafios a enfrentar.

Isso visa desmistificar a idéia de que a opinião de leigos acerca do que sente sobre o meio em que vive, habita, trabalha, entre outras atividades : “ *em casa, apegado, pertence ao local, à vontade, dono de lugares* “ não é de grande valia. Diversos estudos científicos afirmam, contudo, que os parâmetros relações sociais, culturais, simbólicas, biofisiológicas e outros a que os leigos são bastante afeitos, merecem ser cuidadosamente considerados para que a atuação do Poder Público seja efetiva, pois permitem, otimizar e hierarquizar prioridades nas ações de planejamento, gestão e orçamento municipais

Nos moldes atuais e pregressos em muitos municípios a prática é de adotar o empirismo, o que é altamente prejudicial e pode onerar os cofres públicos com gastos desnecessários com obras e/ou ações inócua para o propósito que pretendem. Via de regra, a tônica de municípios de porte pequeno e médio é a de tomar decisões tendo um respaldo “intuitivo” do gestor, baseado em suas experiências diárias, o que introduz um grau expressivo de incertezas. Nesse universos bancos de dados, informação sistematiza são comumente negligenciadas.

Implementar um CTM, produtos de sensores remotos de alta resolução, elaborar Sistemas de Informação Geográfica (SIG) adquirir vem ao encontro de vertente mais sólida de planejar e gerir o meio urbano. Ainda que demandem investimentos; recursos financeiros, tempo, e funcionários treinados para operação e uma rede de intercâmbio “multifinalitária” dentro do Poder Público; em diversas esferas, que favorece a todos e evita a superposição de funções.

É essencial que não apenas seja conferida importância aos planos territoriais em si, mas também auferido valor ao processo; seja elaborar o plano ou gestão do mesmo, para que seja implementado na prática e não termine engavetado, ou sendo apenas uma falácia participativa.

2 Referencial Teórico

2.1 Planejamento e Gestão Territorial

É certo que a gestão municipal implica em um contexto político, que muito embora não seja o escopo desse artigo, adquire importância, assim como problemas de ordem financeira e técnicos.

Além de que é essencial contemplar as questões “*quem planeja ou gere ? e o que é planejado ou gerido*”, considera (Souza, 2000). Logo :

“ *planejar e gerir não é planejar e gerir apenas ou sobretudo coisas, mas sim planejar e gerir relações sociais. Em cada local específico, os agentes sociais, que tiveram a iniciativa de elaborar estratégias de ação e intervenção visando um desenvolvimento sócio-espacial autêntico precisam começar, assim, estabelecendo respostas para as seguintes perguntas : que problemas precisam ser superados ? Com quem se pode contar para essa empreitada e sob quais condições ? Quais são os obstáculos e as dificuldades previsíveis ?* “

2.2 A dimensão espacial : espaço *versus* território

Espaço e território abrangem conceitos. Embora ambos refiram-se ao meio físico e às relações antrópicas que nele se processam é relevante atentar para diferenciações evidentes, que precisam ser conhecidas com eficiência. Observa-se, que relacionam-se a esferas tanto concretas, como abstratas, a aspectos simbólicos, psicológicos, a sentimentos de apego, identidade, de pertencer ao espírito do lugar ou ao *genius loci*, ou a um grupo, sentir ser o dono e outros aspectos intangíveis, cuja identificação e mensuração é substancialmente mais difícil.

Casas, edifícios, praças, vias (pavimentadas ou não), escolas, hospitais, serviços e equipamentos urbanos ou não diversos causam e sofrem efeitos nas relações humanas, na construção e (re)produção urbana, que constitui um processo dinâmico em permanente evolução no tempo. Espaço é um conceito primordial para os geógrafos, contudo, em geral é utilizado erroneamente.

O conceito de espaço para Santos (1985) supera apenas o local, ou a localização de objetos materiais, que seria uma definição vazia e sem sustentação científica. O espaço, constitui, então o local e as interfaces com a cultura, política e histórica.

Silva et al (2001) afirma ser essencial a geração de informação acerca do cidadão e de seu cotidiano. As aspirações dos indivíduos, de fato, precisam ser consideradas no ordenamento territorial, pra que inclusive, o mesmo seja efetivo.

Compreender a realidade do meio urbano e toda a rede de complexidades intrínsecas existentes, para Koga (2003), possibilita aproximar o planejador e o gestor dos cidadãos e favorece a avaliação e a proposição de políticas públicas.

Nessa abordagem o espaço é onde as vidas humanas se realizam, onde ocorre a busca pela felicidade, onde o sonho de uma sociedade feliz se expressa fortemente nas lutas do povo, de classes, onde se expressam as (des)igualdades econômicas, sócio-espaciais e ambientais, etc.

A cidade, portanto, deve ser apreendida em duas dimensões, ou escalas básicas; enquanto - espaço *uno* e outro espaço dividido. A nível *uno* exprime uma totalidade e a nível de divisão expressa-se material e imaterialmente, uma vez que a realidade é física, mas socialmente é desigual e fragmentada.

Em termos materiais, tridimensionais na paisagem natural ou edificada há o espaço tangível. Por outro lado, a dimensão imaterial é o espaço das relações sócio-culturais, que se processam no espaço físico ou em “circuitos” que extrapolam limites e barreiras no espectro visível, a exemplo das relações sociais de produção, artísticas, entre outras.

Silva (2006) indica que é muito relevante considerar a dimensão espacial da organização da sociedade para compreender fenômenos humanos.

Uma vez que a cidade é um produto social, percebe-se que conhecer com profundidade o espaço é uma ferramenta básica para planejar e gerir estratégias do Poder Público. Torna-se fundamental à medida que os debates acerca dos planos e gestão territoriais e de ordenamento e uso do solo no município de Itajaí emergem. Obviamente, que as relações espaciais tem uma caráter social e origem na sociedade, seus processos, fluxos, entre outros.

2.2.1 Categorias e análise espacial

Santos (1985) relata que analisar o espaço, portanto, supõe utilizar categorias de análise não-hierarquizantes e quatro esferas – estrutura, processo, função e forma:

- **estrutura** - *a priori* é dada e encontra-se como matriz formada pelo *lôcus* e pelas relações sociais, econômicas. Nela ocorre a configuração de formas e estabelecimento de funções.
- **processo** – ação que realiza-se de modo contínuo, a sua fluidez depende do tempo e de mudanças, além disso geram resultados;
- **função** – tarefa ou papel “definido” ao objeto ¹ – casa (morar), rua (circular/deslocar), fábrica

¹ Essa método exacerbou-se com o *Movimento Moderno*, que apregoava a os planos urbanos através de zonas monofuncionais e padronização recomendada por modelos reverteu negativamente na qualidade de vida da populações humanas nas cidades, nas condições urbanidade, incidiu na quebra de identidade e de tecidos sociais, causou dificuldades no transporte, produziu deterioração do meio urbano, piorou a criminalidade, entre inúmeros outros aspectos.

(produzir);

- **forma** – aspecto exterior dos objetos, a aparência, conjunto de interações formando padrões espaciais.

O grande trunfo de que o ordenamento territorial; o planejamento e gestão urbano podem valer-s é de pensar o espaço como uma totalidade em movimento constante, interdependente e transformações, que de modo simultâneo, influenciam nas demais esferas.

O espaço e a sociedade que o ocupa são indissociáveis na teoria geográfica, Santos (1996). Nesse ínterim não há evento sem ator. O meio físico nesse processo seria o palco/ cenário.

Lefevre (1976) indica que não é possível dissociar o espaço da sociedade, pois constituem um par dialético, onde o espaço é um espaço de objetivos, mental. Harvey (1980) complementa que :

“ a única estrutura conceitual adequada para entender a cidade é a que inclui e se edifica ao mesmo tempo sobre as imaginações sociológica e geográfica. Devemos relacionar o comportamento social, de acordo com a geografia e a forma espacial que a cidade assume ”.

O argumento de Soja (1993) é que o espaço é uma dimensão social, onde há outros três aspectos, de onde ressaltamos um deles

- **biofisiológico** – atrelado à família e a relações de parentesco;

reprodução da força de trabalho; e reprodução ampliada das relações de produção.

O espaço é o reflexo e condicionante social simultâneos, acrescentando outros parâmetros:

- **cultural** – grupos sociais diferentes vivem e se reproduzem, envolvem crença, valores, mitos, utopias, conflitos e outros.

2.3 Espaço versus poder

É fato, que o espaço e o território são estratégicos, desde a Antigüidade, inclusive na conquista de riquezas, entre outras, de forma pacífica ou não. Logo é inevitável citar que abrange interfaces relacionadas a relações de poder, cuja natureza delicada do tema merecem ser conhecidas pelo planejador e gestor pela influência que exercem.

Território para Souza (1995) não restringe-se apenas ao espaço compreendido por limites político-administrativos, mas delimitado por e a partir de relações de poder. O território é produzido por disputas de poder e do limite que se estabelece, ainda que sutis.

A territorialidade consiste nas relações de poder disputam os espaços e os transforma em territórios, sendo conceituada por Ribeiro (1997):

“ a territorialidade é identificada pelas prática sociais, que por um lado, são definidas por relações de poder, através do controle, e por outros, pela apropriação simbólica e afetiva de uma área geográfica por grupos ou indivíduos. ” (grifo nosso)

Analisar potencialidades do **território** é uma tarefa dificultada para o Urbanismo, buscando compatibilizar aspirações de diferentes extratos sociais, muitas vezes antagônicas, no **espaço** da melhor forma possível. Essas relações de disputas não podem ser desprezadas uma vez que podem inviabilizar todo um planejamento e gestão ou onerar excessivamente o Poder Público.

A discussão conceitual entre pesquisadores do meio acadêmico, principalmente na área de Arquitetura e Urbanismo levou a um consenso o termo– território é o espaço habitado pelo homem.

Além disso a fluidez do território, por conseqüência, é (des) construída em diversas escalas espaciais e temporais. As transformações podem ser permanentes, periódicas e/ou cíclicas.

Tendo em vista que os fenômenos espaciais e/ou territoriais podem assumir sentido diferenciados, o que merece ser analisado minuciosamente atendendo a escala de análise a adotar. A escala mais adequada é aquela que torna mais evidente o fenômeno a estudar. Mesmo porque os níveis apreensão da realidade tem relação com os recortes espaciais, afirma Castro (1995) escala é :

“ medida que confere a visibilidade ao fenômeno. Ela não define, portanto, o nível de análise, nem pode ser confundida com ele. “

Portanto, um recorte espacial intra-urbano de acordo com Silva (2006) é uma fração do todo e a ele inter-relacionada. Evidencia aos elementos urbanos e as relações de organização entre eles, determina natureza, características e funcionamento de toda a cidade. Essa escala possibilita observar as cidades, as zonas, os bairros, as comunidades, distribuição da população, características específicas, atividades, deslocamentos cotidianos a nível de diferenciação.

2.4 Território e referenciais simbólicos

O (re)ordenamento do solo efetivo implica na participação popular no processo de planejamento e gestão. Essa meta pode ser alcançada, por meio da produção de informação e tornando-a acessível para o Poder Público para múltiplas finalidades e para a população.

Aproximar a população da informação espacial, contudo, supõe : disponibilizar materiais cuja qualidade, quantidade e publicidade e linguagem, enxuta e despida de jargões técnicos desnecessários seja compreensível por diversos atores sociais, (Souza, 2002).

Coletar e sistematizar dados e produzir informações parte, via de regra, de contato com o cotidiano popular. A familiarização do leigo com a geoinformação facilita o reconhecimento das diferenças espaciais, as diagnoses comparativas e observar fenômenos, demandas e carências com maior profundidade e amplia sua participação e capacidade palpável de reivindicar, (Silva , 2006).

A base da participação popular na gestão pública é o local de moradia, seguido da unidade de vizinhança, que é fluida. A divisão da área urbana deve, então, ser realizada mediante um estudo de identidade espacial de cada porção urbana. Essa “unidade espacial” favorece, por exemplo, o Orçamento Participativo, a eleição de “delegados” representantes para reivindicar, e outros.

Tomar a Unidade de Vizinhança (UV) como referência é interessante para abordagem do poder público. Nesse local os referenciais simbólicos estão associados ao espaço da vida cotidiana da comunidade. A UV incita que o cidadão assimile e verbalize aspectos subjetivos :

- o sentimento de pertencer a um local,
- sentir a fluidez do *lócus*, porque pulsa - associado o sentimentos de amor, ódio, tristeza, alegria, entre outros;
- ampliar ou reduzir através de sentimentos derivados dos relacionamentos cotidianos dos indivíduos nos locais públicos; no bar, na igreja, na praça ou noutra lugar onde ocorrem esses contatos.

A produção de padrões espaciais de referência e divisão territorial adequada indicam Koga (2003) e Rodrigues (2002) precisam contemplar aspectos objetivos :

- tamanho e dinâmica da população;
- renda;
- escolaridade;
- escala de abordagem compatível.

e inclusive subjetivos para assegurar o sucesso do planejamento e gestão públicos:

- aludir às evocações histórico-culturais;
- identidade local;
- rede de significações sociais;

e demais aspectos.

As “fronteiras espaciais” cumprem fins administrativos permitem representar o espaço, ampliar a compreensão do leigo, localizar os problemas, promover a interação de grupos e solidarizar população com casos urbanos melhores e piores, trazendo melhorias urbana, (Ribeiro, 2002).

2.5 O papel do geoprocessamento para conhecer e monitorar as condições sócio-espaciais através de indicadores

Para Dowbor (2003) a organização precária de sistemas de informação somada, não a ausência de informação, mas a irracionalidade que permeia sua construção constitui um outro obstáculo.

Silva (2006) indica que analisar as condições sócio-espaciais e monitorar no tempo as ações empreendidas pelo Poder Público denota lançar um olhar abrangente e simultaneamente específico sobre o meio físico. Mesmo porque o espaço intra-urbano reflete as relações que se operam fora do mesmo e também as singularidades da vida cotidiana. Essa dissonância de escala de processos supõe utilizar suportes operacionais para análises, que por propriedade sejam suficientemente flexíveis e ágeis para responder a questões da sociedade local.

O instrumental de geoprocessamento possui um grande potencial de aplicação no planejamento e gestão. Isso porque permitem desagregar e agregar informações espaciais em elevado grau independentemente do porte da cidade ou do grau de complexidade dos fenômenos a tratar.

O detalhamento de informações a agrupar ou desagrupar, no entanto, dependerá do nível de detalhe dado pelo levantamento de dados. Daí a grande importância da escala cadastral, uma vez que se houver dados sobre as parcelas (lotes); que são as menores urbanas será possível responder a questões que concernem às quadras bairros e demais unidades e área total da *urbe*. O processo dependerá apenas da associação de dados e da desagregação espacial.

A coleta de dados, isoladamente, sem vislumbrar possíveis cruzamentos de dados com outras esferas de poder, ou a nível municipal e de secretarias incorre um dispêndio de tempo e recursos financeiros incoerentes.

Informações dispersas não permitem cruzamento de dados, por exemplo, sobre a miséria, dados de abandono de escola, de doenças sistêmicas e outros. A desorganização de dados sobre a cidade incidem na produção de informações e desconstruídas ações, cujos propósitos perdem-se em locais inadequados. Produzir informações de qualidade duvidosa mal informa gestores a enfrentar os problemas de ordem sócio-espacial como a desigualdade e continuam ignorando se os setores envolvidos são privilegiados ou não nas intervenções.

Implementar um Sistema de Informações Geográficas (SIG) capaz de integrar todos os órgãos do Poder Público a nível municipal possui importância premente para obter gradientes de qualidade elevada e fornecer acesso rápido à informações necessárias ao processo de planejamento e gestão. Os desafios, ao longo, desse processo são a falta de metodologias para implantar um SIG de tal abrangência no âmbito do município.

Em termos genéricos as representações computacionais baseadas em Sistemas de Informações Geográficas (SIG) representam dados com características bidimensionais. Logo, as entidades são dadas por suas coordenadas cartesianas e por elementos geométricos fundamentais: o ponto, a linha e o polígono.

Um ponto, por definição, é utilizado para identificar localizações ou ocorrências no espaço, a exemplo de localização de unidades de saúde, as residências, onde ocorrem casos de doenças e locais com foco de contaminação ambiental.

Uma linha é composta por um conjunto de pontos ligados e podem representar sistemas elétricos, como linhas de transmissão, sistemas viários, redes hidrográficas.

Um polígono constitui a região do plano limitada por uma ou mais linhas poligonais ligadas de maneira que o último ponto seja coincidente com o primeiro da próxima e visa demarcar uma área.

O limite do polígono delimita uma área e divide o plano em duas áreas: a interior e a exterior. Os polígonos são comumente utilizados para representar unidades espaciais individuais como: setores censitários, distritos, zonas de endereçamento postal, municípios, lotes, bairros e bacias hidrográficas. Cada uma dessas unidades espaciais associam dados, que provêm de levantamentos como os censos e estatísticas

de várias fontes.

Além dessas há as fontes de dados de Sensoriamento Remoto, também podem ser as imagens de satélite e as fotografias aéreas em diversas escalas de *pixel* (*picture element*).

A organização de estruturas associadas às informações possibilita realizar análises de diversas ordens, além de embutir um dinamismo aos dados e suas respectivas representações.

A “alimentação” constante e atualizada do banco de dados permite criar diversas abordagens e análises utilizando-se operações de agregação, sobreposições e análises estatísticas, que viabilizam o inter-relacionamento de inúmeras variáveis a fim de responder à dúvidas e a questões dos planejadores e/ou dos gestores públicos, provados e sociedade em geral.

As informações provenientes de dados objetivos a exemplo de entidades do espaço urbano como lotes, ruas e escolas têm comportamento diferente em relação àquelas que envolvam dados subjetivos e dinâmicos como áreas que possuam maior ou menor grau de infra-estrutura assim como as redes de esgoto, água, luz, entre outras.

Ademais, outros agravos incidentes como a pressão exercida na área urbanizada como pressões de diversas naturezas, aumento da densidade populacional juntamente a processos de verticalização, entre outros.

Isso demonstra que a representação do espaço não é um processo estático. A representação deve permitir a interação e manipulação constante dos dados. Por conseqüência, o geoprocessamento é uma ferramenta analíticas bastante adequada. O instrumento tem a devida flexibilidade para realizar estudos na escala intra-urbana. Além disso, o geoprocessamento permite manipular uma grande variedade de dados matriciais, vetoriais, tabulares, associar cálculos estatísticos diversos na modelagem dos cenários urbanos.

É certo que construir a modelagem de dados incide em (des)construir a realidade e o espaço concreto em favor de representações abstratas expressas no meio computacional. Esse procedimento favorece operar séries variadas de formulações, quando o trabalho com indicadores possui importância bastante relevante. Trabalhar com indicadores significa operar com referências exprimidas através de números, ou seja medida abstrata *a priori* quantitativa, que mostra uma realidade, embuída de significado social.

Essa é resultado de um recorte prévio, onde a condição básica é estar inserida dentro de uma construção intelectual complexa, permeada por elementos subjetivos, por visões de mundo, valores morais, posicionamentos políticos, jogos de poder.

Enquanto recurso metodológico – o indicador – descreve uma realidade, portanto tem certas características essenciais como : sensibilidade, especificidade, reprodução, comunicação, atualização, capacidade de desagregação de dados espaciais, sociais, econômicos e históricos.

Muito embora, os recorte analíticos sejam muitas vezes dados por objetivos políticos, muito provavelmente pelos grupos gestores, emerge a necessidade da participação cidadã.

Dowbor (2003) critica a construção de indicadores. Para o autor – a participação popular - constitui o principal parâmetro a considerar. Além disso, a ausência de informações e a não adoção de uma base comum para organizar os dados do Poder Público inviabiliza muitas vezes o uso e o intercâmbio de informações pelo referido e pela sociedade.

2.6 As dificuldades advindas da falta de informação

Silva (2006) relata que, em geral, os municípios brasileiros de pequeno a médio porte enfrentam diversas dificuldades. A escassez de recursos científicos, tecnológicos e operacionais inviabilizam a criação de estrutura de monitoramento de informações sobre investimentos e dos resultados obtidos. Nesse universo, isento da contrapartida de sistematização e de confiabilidade de dados, quase sempre, os gestores, atuam através de métodos empíricos para reconhecer problemas de modo genérico, traçar estratégias, e outros, o que introduz um grau expressivo de incertezas.

Em municípios desse porte, pequeno a médio, sistemas de bancos de dados são negligenciados. As decisões têm respaldo fornecido por apreensão intuitiva dos *gestores* :

“ *pautadas no conhecimento produzido nas suas experiências diárias, tornam-se mais eficazes do que um*

banco de dados sem consistência. O conhecimento pessoalizado, embora também muito importante, quando não sistematizado, impede que haja a disseminação de informações e a implantação de um sistema de gerenciamento das ações do Estado que transcende o tempo de uma gestão ou não dependa do conhecimento empírico desse ou daquele funcionário de carreira “.

É um paradoxo, *ipso facto*, que os governos municipais tenham tamanha dificuldade para “produzir” dados sistemáticos em escala local. Essa contradição reside no imprevisto com que se procede ao processo de organizar informações acerca do cotidiano urbano de maneira intuitiva.

Isso interfere de forma direta sobre a capacidade do poder público em gerar políticas públicas, plano e gestão com vistas a suprir exigências Constitucionais, como aquelas contidas no Artigo 30:

“ ... III- ... arrecadar tributos ... V- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local ... VIII – promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local ... “, Brasil (1988).

Averbeck (2003) afirma que se os sistemas de cadastro e planta de valores forem defasados não permitem implantar um política de tributação local justa e ampliam a desigualdade e a exclusão. Essa dicotomia gera o surgimento de uma cidade informal, onde as demandas sociais, de infra-estrutura urbana e de equipamentos públicos estão aquém da cidade real.

Pochmann (2002) destaca que o Cadastro é um ferramenta gerencial, que possibilita acompanhar políticas públicas e inclusive os que devam ser assistidos por programas sociais.

Silva (2006) indica que os principais dados sistematizados disponíveis, que são, também, os mais confiáveis sobre os municípios, via de regra, encontram-se em agências federais ou em órgãos de pesquisa. Essa informação, dotada de melhor qualidade é produzida, contudo, a partir de interesse e visão de realidade da escala espacial de gestão atinente aos respectivos órgãos.

Recorrer a essas informações como a de fontes organizadas por Institutos de Pesquisa com interesse Nacional constitui uma das formas de aprimorar ações gerenciais municipais. Esses elementos que provêm de diversas fontes e escalas precisam ser convertidos em linguagem, que permita contribuir para melhorar o desempenho das instituições a nível municipal e também atender a sociedade civil e organizar a implementação de políticas públicas.

As informações geradas de maneira genéricas são, usualmente, pouco úteis no cotidiano da administração local, a qual trabalha com demandas específicas no espaço e no tempo. Daí a necessidade de um cadastramento unificado e multifinalitário de indivíduos, identificando a situação sócio-espacial e dados quali-quantitativos: quais (extratos sociais, renda, faixa etária e onde (distribuição e densidade), entre outros

2.7 O Cadastro Técnico Multifinalitário

Poucos município brasileiros integram as informações que constam no Cadastro com outras produzidas em diferentes setores. Quando o Cadastro municipal articula informações de quadra/ lote com o endereçamento, permite espacializar qualquer informação que tenha sua localização corretamente georreferenciada.

A desatualização do Cadastro e a inexistência de um levantamento aerofotogramétrico recente, e de base cartográfica consistente dificultam ações do poder público. Mais recentemente, muitos municípios têm discutido as possibilidades de implantar o Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM), outros lançaram-se à iniciativa de implementá-lo.

O CTM supera os Cadastros organizados com fins exclusivamente tributários. A idéia é que os sistemas de informação das Prefeituras possuam um banco de dados central. Nesse caso, nele todas as pessoas e domicílio teriam um registro único a ser utilizado nos sistemas; seja de saúde, assistência social, tributação, solicitação de serviços municipais, educação, alvará de localização de empresas, licenças sanitárias, ISS, IPTU, entre outros.

Nesse âmbito, a existência de uma base cartográfica precisa, que permita a localização de endereços

embasada por diversas metodologias, quer por quadra, lote, rua e número, coordenadas geográficas (latitude e longitude) torna possível espacializar inúmeros fenômenos sobrepondo os temas a dados agregados por setores censitários, como aqueles produzidos por agências governamentais como o IBGE.

O Ministério das Cidades (DATA) indica que o CTM deva compreender desde as medições que representem toda a base cartográfica, como os diferentes temas, a avaliação sócio-econômica da população, a legislação (toda), as realidades locais e regionais, aspectos econômicos e a forma “mais racional” do uso do espaço, envolvendo as áreas rurais e urbanas.

2.8 A geração de dados sem padrão comum

De acordo com Silva (2006) os municípios brasileiros enfrentam obstáculos para avaliar a efetividade de ações promovidas pelo Poder Público e de sua gestão.

Os poucos recursos tornam inviável a criação de uma estrutura de monitoramento de informações acerca de investimentos e de resultados obtidos e do cumprimento de planos de governo.

As dificuldades financeiras não são os únicos problemas, uma vez que há outras para gerar informações. Ainda que todos os órgãos da administração de um município gere dados em suas atividades cotidianas, entretanto, não são sempre compreensíveis, tampouco, compatíveis às demandas de outros órgãos do mesmo governo. Esse fato decorre da adoção de parâmetros singulares para modelagem e arquivamento, o que causa dificuldade e às vezes torna impossível o intercâmbio de dados existentes.

Outro empecilho é a falta de compatibilidade de dados, gerados a nível federal e estadual para análises regionais, o que constitui uma limitante para o uso dos mesmos para efeitos de planejamento e questão municipal. Além disso, a falta de “longevidade” dos dados, que no caso de censo do IBGE, por exemplo, ocorre a cada década não tem a periodicidade necessária para monitorar resultados de políticas públicas municipais e mandatos de 4 anos.

A natureza desses dados somado ao caráter de serem incompletos incide de maneira direta sobre a necessidade de realizar levantamentos de campo e muitas vezes re-trabalho.

Complementar dados regionais oriundos de agências nacionais, por outro lado, têm baixo custo e propicia gerar informações localizadas. De fato, alguns desses por questões de segurança tema acesso restrito, o que requer políticas e mecanismos de privacidade para acessar dados primários ou agregados. Silva et al (2001) observa que falta de “padrão” representa a produção de :

“ documentos genéricos que ... não são expressões da realidade municipal, pois são produzidos sem dados, a não ser o conhecimento empírico dos atores que geram o documento, criando dificuldades técnicas e financeiras de implementação do projeto ... “

A padronização de dados administrativos é um desafio a superar como meio de ampliar os canais da participação popular na gestão pública.

2.9 Obstáculos à implementação de um CTM em Itajaí

A grande dificuldade observada por Silva (2006) no município de Itajaí para articular níveis de informação a nível de Cadastro refere-se a consistência dos cadastros. Via de regra, o cadastro é sub-utilizado. Nele as divisões são aleatórias e dificultam quando não inviabilizam a agregação/ desagregação e intercâmbio de dados.

Na Prefeitura Municipal de Itajaí são separados individualmente e são autônomos. Dessa forma há o cadastro tributário relacionado à Secretaria da Fazenda, o da Educação afim a matrículas e acompanhamento de alunos, o cadastro de saúde, que se subdivide em Programa Saúde da Família, da epidemiologia, das especialidades, da farmácia, da odontologia, entre outros.

No momento atual, entretanto, sua única função é apoiar a atividade de arrecadação tributária.

Observa-se que no contexto “Cadastral” de Itajaí o maior número de cadastros ocorre na Secretaria de Saúde, onde há uma profusão e superposição dos mesmos, ao invés de unificar o cadastro de pacientes.

3 Metodologia

O artigo com ênfase, evidentemente teórica, realizou uma revisão bibliográfica conceitual acerca dos temas; de conceitos diversos envolvidos, especialmente os de espaço e território, categorias de análise e suas respectivas interfaces.

4 Resultados & Conclusões

Muito embora não sejam aconselháveis generalizações acerca da realidade dos municípios brasileiros, em virtude da grande diversidade, verifica-se que características comuns permanecem.

Itajaí não foge a regra. Nele o Poder Público enfrenta diversas dificuldades e empecilhos. Isso ocorre em diversas instâncias pela não existência de um CTM, unificado, completo e de qualidade.

A experiência do município nesse sentido começou como preparativo para a elaboração do Plano Diretor de 2006. Obviamente, defrontou-se com inúmeros problemas e impedimentos como a falta de recursos. Isso começa a partir da total falta de dados, inexistentes em muitas esferas, deficiências, pela obsolescência, incompatibilidade de diversas ordens, inacessibilidade, baixa confiabilidade geométrica e/ou temática, e pelo fator escala e iniciou uma perspectiva para melhorar a situação do (re)ordenamento urbano.

É certo, contudo que esse trabalho de coleta e atualização de dados e de informação seja ela social, espacial, entre outras demandas precisa ser feito. Adquiri-los permitirá fornecer maior grau de racionalidade, otimizando, hierarquizando prioridade e gerando certezas das ações do Poder Público, que ao menos hoje, espantosamente, tem trabalhado com base na intuição, empirismo, pautado nas experiências diárias ou de um ou outro funcionário público de carreira ou negligenciando dados e informações existentes. O procedimento, parece isento de respaldo sólido para embasar decisões, que seria de se prever.

A improvisação do planejamento e gestão urbanas atuais para o desenho das cidades brasileiras, de muito pouco servem-se das potencialidades oferecidas pelas geotecnologias. De fato, esse quadro – do espaço e do território – deve ser revertido. Para tanto, é imprescindível (re)conhecer o meio, adotar metodologias disponíveis para identificar estrutura, processo, função, forma urbanas. Nesses termos, também (re)considerar a importância de demais aspectos incidentes na configuração das cidades como a biofisiologia, culturais, poder, simbólicos, etc. Mesmo porque a estrutura de atividades produtivas, a propriedade privada, tipologia de uso e ocupação do solo, relações simbólicas, e outros critérios, influenciam em alto grau na forma e (des)organização e configuração da cidade, em fluxos, relações de (des)integração, transformações espaciais.

As dificuldades advindas da falta de informação, a realidade do cadastral, a geração de dados sem padrão comum constituem alguns dos muitos obstáculos a transpor para implementar o Cadastro Técnico Multifinalitário. Prescinde, portanto, a existência de prescrições normativas e de um padrão para Cadastro Urbano, que viria a suprir tamanhas carências, organizar e disciplinar os cadastros. Também apresenta-se o papel do geoprocessamento para conhecer e monitorar as condições sócio-espaciais através de indicadores capazes de gerar diretrizes para atuação do Poder Público.

5 Referências Bibliográficas

Averbeck, C. E. Os sistemas de cadastros e plantas de valores no município : prejuízos na desatualização. Dissertação. Mestrado em Engenharia Civil. Florianópolis : UFSC, 2003. disponível em : < www.tede.ufsc.br/teses/PECV0278.pdf> acesso em 31 de março de 2008.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Governo Federal, 1988.

Conceição, M. J. *entrevista concedida aos autores pelo Secretário de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária* em 21 de setembro de 2007. Itajaí : SHISRF, 2007.

Castro, I.E. O problema da escala. In: Castro, I. E. et al. (orgs) Geografia : conceitos e temas. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1995.

Dawbor, L. Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável. Disponível em ; <ppbr.com/ld/artigos/03hazelindicadores.pdf>

- _____. Sistemas municipais de informação. Disp.: <ppbr.com/ld/ ac. 31 de março de 2008.
- Harvey, D.** A condição pós-moderna. São Paulo : Loyola, 1980.
- _____. A justiça social e a cidade. São Paulo : Hucitec, 1973.
- Itajaí. Prefeitura Municipal de Itajaí.** Previsões apontam Itajaí como segunda em arrecadação de ICMS em 2007. **Disponível em** : <conselhos.itajai.sc.gov.br/noticiasp_det.php?id_noticia=2876> acesso em 31 de março de 2008
- Koga, D.** Medidas das cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. SP : Cortez, 2003.
- _____. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. Disp.: <www.abong.org.br/novosite/download/6_dirce.pdf>
- Lefevre, H.** Espacio y política. Barcelona : Panínsula, 1976.
- Mussi, F.M.** *entrevista concedida pelo Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (Secretaria responsável por Elaborar o Plano Diretor)* 19 de setembro de 2007. Itajaí : SPDU, 2007.
- Pereira, E.M. Santos, S.S.** Plano Diretor de Itajaí: do desenho da participação à participação sem desenho. In: Anais do *Seminário de Avaliação de Planos Diretores Participativos e de Regularização Fundiária*. Blumenau : FURB, 2007 Disp.: <www.furb.br/neur/cd/conteudo/artigos/PD19_artigo_neur_2007.pdf> ac. em 10 de abril de 2008
- Pochmann, M.** Desenvolvimento, trabalho e solidariedade. São Paulo : Perseu Abramo, 2002.
- Porto de Itajaí.** Porto de Itajaí. Disponível : <www.portoitajai.com.br> ac. 31 de março de 2008.
- Ramos, M.E.R.; Rocha, A.S.** Avaliação da política urbana de habitação popular segundo critérios de eficácia. In: Ramos, M.E.R. *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. RJ : DP&A, 2002.
- Ribeiro, M. A.** A retórica dos limites. Notas sobre o conceito de fronteiras. In: Santos, B. S. *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo : Cortez, 2002.
- Rodrigues, E. B.** Congresso da cidade : construir o pode rpopular reinventando o futuro. Belém : Labor, 2002.
- Santos Jr, O. A.** Democracia e governo local dilemas da reforma municipal no Brasil. RJ : Revan, 2001.
- Santos, M.** O Brasil : território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro ; Record, 2001.
- _____. Espaço e método. São Paulo : Nobel, 1985.
- Seibel, E.** Avaliação de políticas públicas e indicadores sociais. Florianópolis: s/ed., 2005. (curso)
- Silva Jr., W.** O mapa da exclusão/inclusão social : uma contribuição metodológica a partir de análise crítica de sua implementação na cidade de Itajaí em 2005. Dissertação. Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. Ponta Grossa : UEPG, 2006. 105p. disp. <www.bicen-tede.uepg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=116> acesso 31 de março de 2008.
- Silva, E. ; Silva, J. M.; Barros, S. M.** Projeto e cotidiano : reflexões sobre os desafios contemporâneos das administrações municipais populares. In: *Emancipação*. Ponta Grossa : UEPG, v. i, n.i, 2001.
- Soja, E.** Geografias Pós-modernas: A reafirmação do espaço na teoria social crítica. RJ : Zahar , 1993.
- Souza, M. J. L.** Mudar a cidade : uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbano. Rio de Janeiro ; Bertrand Brasil, 2002.
- Souza, M. J. L.** O planejamento e a gestão de cidades. In: território. LAGET/UFRJ. RJ : UFRJ, 2000.
- Souza, M. J. L.** O território : sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: Castro, I. E. et al. (orgs). *Geografia : conceitos e temas*. Rio de Janeiro ; Bertrand Brasil, 1995.

Agradecimentos

Ao Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico/ CNPq e Fundo Setorial de Recursos Hídricos/CT-HIDRO pela bolsa de estudos concedida para doutorado.

à Prefeitura Municipal de Itajaí, demais Secretarias, respectivos Secretários e Técnicos do poder público e pelas entrevistas concedidas.