



Capacitação e Mobilização: a Perspectiva da Participação Cidadã no Plano Diretor de Balneário Camboriú (SC), Brasil*

Capacity Building and Mobilization: a Citizens' Participation Perspective on The Master Plan of Balneário Camboriú (SC), Brazil

Sérgio Moraes^{@,1}, Renato Saboya², Stavros Abib¹, Maria José Reis¹

RESUMO

Na atualidade, tornou-se de fundamental importância a participação cidadã nos espaços públicos de decisão, implementação e controle das políticas públicas, em seus mais diversos campos de atuação. No campo do planejamento urbano brasileiro, essa participação ganhou visibilidade após a regulamentação do Estatuto da Cidade. Entretanto, como nas demais políticas setoriais, várias têm sido as dificuldades e os desafios a serem enfrentados para colocar em prática a referida participação. Dentre eles, destaca-se a necessidade de capacitação para a chamada participação cidadã. Afinado com essa problemática, o presente texto tem como foco a apresentação e discussão dos resultados parciais de um projeto de extensão, voltado para a capacitação e mobilização dos líderes comunitários de três setores urbanos do município catarinense de Balneário Camboriú, com vistas a sua participação na implementação, revisão e controle da gestão do Plano Diretor de Balneário Camboriú (PDBC) e da lei de uso e ocupação do solo desse município. Para isso, foi elaborada uma metodologia composta por três grandes momentos, em que 1) as demandas por conhecimentos sobre o PDBC foram identificadas através de questionários aplicados às lideranças comunitárias; 2) foi desenvolvido material didático com vistas à facilitação do entendimento de tais conhecimentos por parte da população e 3) foram realizados seminários de capacitação em cada uma das comunidades abrangidas pelo projeto, com vistas a expor o material e coletar dúvidas sobre o tema. A avaliação parcial desses resultados mostrou a importância da “motivação” para a participação e levou-nos à conclusão de que ela faz parte intrínseca da capacitação. Além disso, mostrou que o plano diretor e seus instrumentos de controle do uso e ocupação ainda permanecem, em grande medida, desconhecidos da população, o que dificulta o processo de controle social da política urbana e justifica a adoção de programas de capacitação como o executado por este projeto. Por fim, identificamos uma carência de espaços de discussão sobre esses aspectos, o que também contribui para essa dificuldade de controle.

@ stmoraes@univali.br

1 Universidade do Vale do Itajaí, PMGPP/Laeg

2 Universidade do Vale do Itajaí. Filiação científica actual: Universidade Federal de Santa Catarina, Curso de Arquitetura e Urbanismo

* Submissão – 21 Março 2010; Análise – 14 Abril 2010; Recepção da versão revista – 13 Julho 2010; Disponibilização on-line – 23 Novembro 2010

ABSTRACT

Nowadays the citizen participation in the public decision realm became of fundamental importance for implementation and control of every public policy. In Brazilian urban planning sphere, such participation acquired strong visibility after the implementation of the Federal Law known as "Statute of the City". However, as in other sectorial policies, several difficulties and challenges have been posed to effective community participation. Among them, we can highlight the necessary knowledge and motivation for a proper and informed participation process. Within this context, the purpose of this paper is to present and analyze the results of an "extension" project directed to the capacity building and mobilization of the community leaders of two neighborhoods and one environmental preservation area, located in the municipality of Balneário Camboriú, on the north coast of Santa Catarina State, Brazil. This capacity building process aims to facilitate leadership participation in the implementation, revision and control of the city's Master Plan. The paper first discusses some of the problems faced by citizen's participation and presents the objectives of the project. Then it presents the execution process, which was structured in three general phases: 1) mapping the demands for knowledge of the community's leaders about the Master Plan in each community; 2) developing instructional material aiming at explaining and fostering debate about the Master Plan and its development regulations; 3) executing training seminars in all three communities selected by the project. The partial results discuss the progress and difficulties for the project implementation. The first insight refers to the importance of the motivation for the participation and drove us to the conclusion that it is an intrinsic part of the capacity building process. In addition to that, it was clear that the Master Plan and its development regulations are still largely unknown for the general public, which is a complicating factor for the control of public policies and justifies capacity building initiatives like this one. Finally, we identified a severe shortcoming regarding opportunities for public debates about urban policies.

1. INTRODUÇÃO

Participar coletivamente nos processos decisórios que afetam a vida cotidiana e futura, individual e coletiva, pode parecer uma expressão trivial ou mesmo redundante quando se trata de sistemas 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.

Essa redescoberta de uma democracia participativa mais direta não tarda a ser incorporada, na atualidade, nos debates e na prática de diversas áreas do conhecimento e em diferentes contextos nacionais. Como ato contínuo e indissociável desse processo, a participação popular passa a integrar o conjunto de prioridades do planejamento urbano nos referidos contextos, ao menos entre setores mais progressistas da sociedade.

No caso brasileiro, a participação da sociedade civil transformou-se em um tema com grande visibilidade no campo do planejamento urbano, 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 foi reconhecida

oficialmente em todas as escalas do planejamento territorial. Essa gestão democrática chegou ao planejamento urbano através de um vasto processo de revisão e elaboração de planos diretores participativos.

Segundo estimativas do Ministério das Cidades (Praxedes, 2007), 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 nas resoluções do Conselho das Cidades, especialmente as de número 25 e 34. 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.

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbanos, segundo o artigo 182 da Constituição Federal, e o artigo 40 do Estatuto da Cidade. Um plano diretor deve ser um instrumento que oriente as ações concretas de intervenção sobre o território. Portanto, no presente

projeto um plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos negociados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos (Saboya, 2007).

Através do estabelecimento de princípios, diretrizes e normas, o plano deve fornecer orientações para as ações que, de alguma maneira, influenciam no desenvolvimento urbano. Essas ações podem ser desde a abertura de uma nova avenida, até a construção de uma nova residência, ou a implantação de uma estação de tratamento de esgoto, ou ainda a reurbanização de uma favela. Portanto, o plano diretor influencia diretamente na qualidade de vida de todos os cidadãos.

O Estatuto da Cidade veio regulamentar os capítulos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana, e trouxe alguns princípios e diretrizes a serem obedecidos pelo plano diretor. Entre eles, está o da Gestão Democrática, ou seja, a necessidade e obrigatoriedade da participação da população em todas as etapas da elaboração e implementação da política urbana. Mais especificamente, a Gestão Democrática pode ser entendida como “*a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades e povoados, garantindo o acesso à informação, à participação, ao controle social sobre os processos decisórios em vários campos e ao fortalecimento do poder local*”. (Rolnik, 2002, p.163)

Dentro desse novo contexto, estão colocados os instrumentos legais para que a participação popular ocorra na prática. Porém, isso não é suficiente; para que a população possa participar com eficácia, ela precisa conhecer e entender as questões que estão sendo discutidas e decididas. É nesse sentido que entra a importância da capacitação.

O presente texto tem como foco a apresentação e a análise preliminar de um projeto de extensão³, voltado para a capacitação e mobilização da população

de dois bairros e uma área de preservação permanente, localizados no município catarinense de Balneário Camboriú, com vistas à sua participação na implementação, revisão e controle da gestão do PDDB. Ao contrário das iniciativas mais usuais de capacitação, entretanto, esta não pretende discorrer sobre o Estatuto da Cidade e os planos diretores em geral, mas sim auxiliar e capacitar a população de Balneário Camboriú a conhecer e compreender o seu plano diretor (lei 2686/2006) e lei de uso e ocupação do solo (lei 2794/2008) atualmente vigentes, para que ela possa acompanhar e fiscalizar sua implementação, bem como contribuir de forma mais esclarecida às ações de modificação ou ajuste realizadas.

Constituem o público alvo deste projeto as seguintes comunidades/localidades do referido município: **Área de Proteção Ambiental da Costa Brava (APA da Costa Brava)**, com desenvolvimento urbano recente. O recém formado Conselho Gestor da APA (que conta com representantes das localidades) deverá, segundo orientação do Plano Diretor, definir diretrizes de uso e ocupação para esta área; **Bairro das Nações** – bairro que enfrenta problemas viários complexos e ocupações irregulares que trazem consequências para o meio ambiente e para a qualidade de vida daquele setor urbano; e o **Bairro Nova Esperança** – área de expansão urbana que a médio prazo deverá sofrer impacto de grandes equipamentos urbanos (rodoviária e universidade).

2. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E CONTROLE SOCIAL: CONQUISTAS E DESAFIOS

A participação da sociedade civil nos espaços decisórios e o controle social sobre as políticas públicas são temas, de acordo com Almeida e Lüchman (2008), que ocupam atualmente um lugar importante no debate político e acadêmico acerca da democracia. Essa participação tem sido denominada, por diferentes autores, entre os quais Nogueira (2004), de *participação cidadã*. Trata-se de um “tipo de participação que se orienta por uma idéia de política

3 Denominado originalmente de “Capacitação comunitária para o controle social da implementação do Plano Diretor de Balneário Camboriú”, foi desenvolvido inicialmente por Sergio Torres Moraes, Renato Saboya e Leila Martins, professores da UNIVALI contando posteriormente com a colaboração dos professores Maria José Reis e Stavros Abib da mesma Instituição, e dos alunos do Curso de Arquitetura e Urbanismo, bolsistas Allan Marsal Alban, Jeniffer Ryberg, Bárbara Fisher e Taline Schroeder

como ‘troca’ entre governantes e governados” (Nogueira, 2004, p.12). Uma relação entre atores políticos, nos espaços públicos, fazendo valer seus interesses, aspirações e valores, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações.

A participação cidadã é uma inovação de tal monta e impacto que sua dimensão só se apreende quando se reconhece que potencialmente significa a revitalização do princípio de autonomia, por meio de uma nova concepção de democracia, a direta. Santos (2003) desenvolve um arrazoado no qual se vê que há, ao longo do projeto modernista, uma hipertrofia de um de seus dois pilares, o de regulação, frente ao da autonomia. Sem se deter aprofundadamente na tese de Boaventura de Souza Santos, ressalta-se que a autonomia assim fertilizada pela democracia direta gera um novo senso comum político, que por sua vez implica em uma nova cidadania. A nova cidadania reforça o princípio de comunidade, uma vez que transforma a relação entre cidadãos e Estado e entre cidadãos.

Como em todo processo social, sintetizando as afirmações de Nogueira (2004) é possível apontar vários aspectos positivos em relação à referida participação. Dentre esses aspectos, vale salientar que ela propicia:

- opções públicas mais coerentes com a realidade social, ampliando e fortalecendo os processos decisórios;
- espaço para que as escolhas públicas reflitam de forma mais fiel a opinião e as expectativas da sociedade civil;
- obrigação, por parte dos gestores públicos, de serem capazes de fundir a participação de segmentos da sociedade civil com a decisão, execução, avaliação e controle de sua atuação;
- exercício de novas formas de controle social;
- divisão de responsabilidades, tanto por parte da atuação governamental, quanto por parte da sociedade civil.

Vale lembrar, entretanto, de acordo com Nogueira

(2004), que a gestão participativa depende, também, da agregação de conhecimento científico e técnico, por parte da gestão pública, através de recursos humanos qualificados que sejam capazes de identificar e propor estratégias de ação, bem como avaliar as consequências dessas alternativas e sua adequação aos objetivos acordados.

Contudo, ainda que seja inegável que a participação cidadã contribui de forma decisiva para o avanço de gestões públicas mais democráticas, é possível igualmente apontar alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados em sua operacionalização. Dentre esses desafios destacamos, ainda segundo Nogueira (2004, p.151-156), a necessidade de superar a improvisação na referida participação. Há, portanto, a necessidade de preparar e capacitar a sociedade civil em termos de conhecimentos sobre a problemática em que se pretende intervir. Também há o perigo da transferência de responsabilidades da esfera estatal para a sociedade civil, sem que haja o respaldo de políticas públicas que dêem garantias aos direitos da sociedade. Por fim, registra-se, também, a possibilidade de todo o processo de participação ser manipulado ou instrumentalizado.

Outros aspectos positivos, bem como impasses, têm sido apontados no exercício da participação cidadã. Guaraná & Fleury (2008) notam que ações de associações e comitês de bairro podem reforçar a consciência política e valores cívicos ao provocar uma aproximação da sociedade civil com a administração pública.

Contudo, entre as dificuldades para uma participação cidadã mais efetiva e eficaz, no sentido de ampliação das conquistas democráticas, vale destacar também as apontadas por outros autores como Avritzer (2002) e Tatagiba (2002). Dentre elas, destaca-se o desconhecimento das questões coletivas e dos instrumentos legais e operacionais capazes de permitir sua participação nas diferentes esferas de sua execução; a falta de motivação para a participação, decorrente de diferentes aspectos tais como a adesão a valores e práticas da cultura política ainda vigentes, entre os quais o clientelismo e o patrimonialismo⁴; a dificuldade, dadas

4 O clientelismo, de acordo com Nunes (1997), é um tipo de relação entre sociedade e sistema político definido como a relação de troca de favores, através de contatos pessoais, de relações de amizade e de relações hierárquicas. O patrimonialismo, segundo Faoro (1975), é uma forma de dominação política na qual não se distingue o público do privado.

as precárias condições de sobrevivência, para pensar em problemas e soluções coletivas; a disponibilidade de tempo para participar de reuniões e de atuar em diferentes agremiações civis, e o descrédito na eficácia das ações públicas.

Além desses aspectos que dizem respeito mais às motivações e capacitação individuais, há sem dúvida uma série de obstáculos ou dificuldades a superar, provenientes da própria atuação dos órgãos coletivos da sociedade civil e do próprio Estado, tais como a hierarquização na dinâmica das organizações civis e as limitadas possibilidades de atuação dos membros não dirigentes, o tecnocratismo das esferas governamentais em relação às políticas públicas, a cooptação e manipulação de lideranças comunitárias pelas esferas governamentais, a falta de capacitação do corpo técnico em técnicas e ferramentas de participação popular e obtenção de consenso e a transferência, por parte da esfera pública, de responsabilidades de atuação, que são atribuição do Estado e não da sociedade civil.

Dentre todas essas dificuldades, destacamos que o desconhecimento das possibilidades legais de participação da sociedade civil e a utilização de termos técnicos de difícil compreensão por parte dos gestores e dos documentos oficiais contribuem para a exclusão da população processos decisórios que definem os rumos de seu próprio desenvolvimento. Além disso, dão margem a processos de favorecimento e de segregação sócio-espacial altamente prejudiciais ao tecido urbano e social (Rolnik, 2002). Desse modo, acaba por ser facilitada a alteração arbitrária das leis, motivada por interesses individuais e/ou restritos a pequenos grupos e sem levar em conta as reais necessidades da sociedade. Muitas vezes os resultados são planos deturpados, que perderam sua consistência e coerência originais por conta de inúmeras alterações pontuais que não se preocuparam em manter uma visão global do município.

Por tudo isso, a capacidade de participar na elaboração e de controlar a implementação dos planos e projetos definidos coletivamente é peça essencial na engrenagem da política urbana, uma vez que, sem essa participação e controle, todo o processo pode ser comprometido.

O Ministério do Desenvolvimento Social define “Controle Social” da seguinte forma: “O controle social é a participação da sociedade civil (ONG’s - Organizações

Não-Governamentais, associações, fundações, cooperativas, etc) no processo de planejamento, acompanhamento, avaliação e fiscalização da gestão pública e dos programas e ações públicos. No controle social, a sociedade civil deve trabalhar em conjunto com os governos, compartilhando responsabilidades e atribuições, com o objetivo de melhorar a implementação de políticas e programas públicos”. (Ministério do Desenvolvimento Social, sd).

Embasando as atividades de controle social está a capacitação da população. Quanto maior o nível de entendimento e conhecimento dos assuntos discutidos, maior é a qualidade das discussões e, conseqüentemente, das decisões tomadas. Com relação aos instrumentos oferecidos pelo Estatuto da Cidade para a efetivação da gestão democrática, o Guia do Estatuto (Rolnik, 2002) argumenta: “O sentido de todos esses instrumentos é ampliar a base de conhecimento, planejamento e sustentação da política urbana, que assim vai deixando de ser um assunto restrito aos especialistas e passando a ser um patrimônio de toda a sociedade. Dessa maneira, os pactos e acordos que são feitos, envolvendo a política e a gestão urbana, podem ter bases mais incluídas e públicas, diferentemente daquilo que vem sendo historicamente praticado”.

(Rolnik, 2002, p.193 – grifo nosso)

Reforçando essa necessidade de ampliar a base de conhecimentos da população, as Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2006, incluem uma seção de capacitação para cada um dos quatro temas gerais. Com relação ao primeiro tema (Participação e Controle Social), a principal diretriz sobre capacitação diz o seguinte: “Para garantir a participação e o controle social da PNDU [Política Nacional de Desenvolvimento Urbano] e buscar a qualificação das intervenções da sociedade na sua implantação, a União, os estados, Distrito Federal e os municípios devem implantar uma política de capacitação e formação de profissionais, de integrantes de conselhos da cidade, de membros de organizações comunitárias e de segmentos sociais, por meio de programas de capacitação técnica continuada na área de planejamento urbano e de realização de seminários, oficinas, cursos e demais formas de treinamento”.

(Grazia & Carcalho, 2006, p. 27)

Portanto, fica clara a importância de um processo de capacitação para participação democrática na implementação da política urbana municipal, da qual o plano diretor é o principal instrumento. Entretanto, por mais que um plano se esforce para utilizar uma linguagem acessível à população, conceitos como

“função social da propriedade”, “retenção especulativa de imóveis” e “sustentabilidade” são complexos e sujeitos a várias interpretações, demandando uma certa reflexão e esforço para serem devidamente entendidos.

Além disso, os planos diretores utilizam vários instrumentos para o controle do uso e da ocupação do solo. Esses instrumentos também podem ser de difícil compreensão, visto que possuem várias peculiaridades e requisitos para a sua implementação. Alguns desses instrumentos são a Outorga Onerosa do Direito de Construir, o Zoneamento, a Transferência do Direito de Construir e o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) Progressivo. O zoneamento, em especial, pode ser considerado um dos principais instrumentos do plano diretor, e pode impor algumas dificuldades ao seu controle social, como será explorado mais adiante em relação, mais especificamente, ao Plano Diretor de Balneário Camboriú.

3. CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO DE EXTENSÃO: O PLANO DIRETOR DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ – SC

Balneário Camboriú, como grande parte dos municípios que tinham obrigatoriedade da elaboração de um Plano Diretor Participativo até outubro de 2006, não tinha iniciado o processo até meados daquele ano. Desse modo, um apressado processo (pseudo) participativo foi desenvolvido pelo

Município para a elaboração de um plano que cumprisse as exigências constitucionais. Nesse contexto, não houve nenhuma preocupação em dar o entendimento ou possibilitar uma visão clara para a comunidade da complexidade dos temas tratados, resultando em um plano diretor distante de muitos dos anseios da população e claramente voltado para interesses imobiliários especulativos.

A partir da observação desse processo e atento aos fatores inibidores da democracia e da cidadania, foi proposto este projeto de extensão visando a conscientização da sociedade da importância de sua atuação no planejamento e gestão de seu território.

Balneário Camboriú está localizado no Estado de Santa Catarina (Fig. 1), região sul do Brasil, e destaca-se por ser uma das cidades mais visitadas do País. Sua população fixa, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2009, é de aproximadamente 102.081 habitantes e aproximadamente 1 milhão de habitantes durante o verão, segundo estatísticas do Governo do Estado. Com apenas 46,4 km², apresenta uma densidade demográfica bruta de 22,0 hab/hectare e conta com 82,08% da sua economia baseada no setor de prestação de serviços, especialmente o turismo (IBGE, s/d).

O município passou por muitas transformações em sua trama urbana. O rápido crescimento do mercado turístico acelerou a verticalização das construções e a intensa ocupação junto à orla, dando

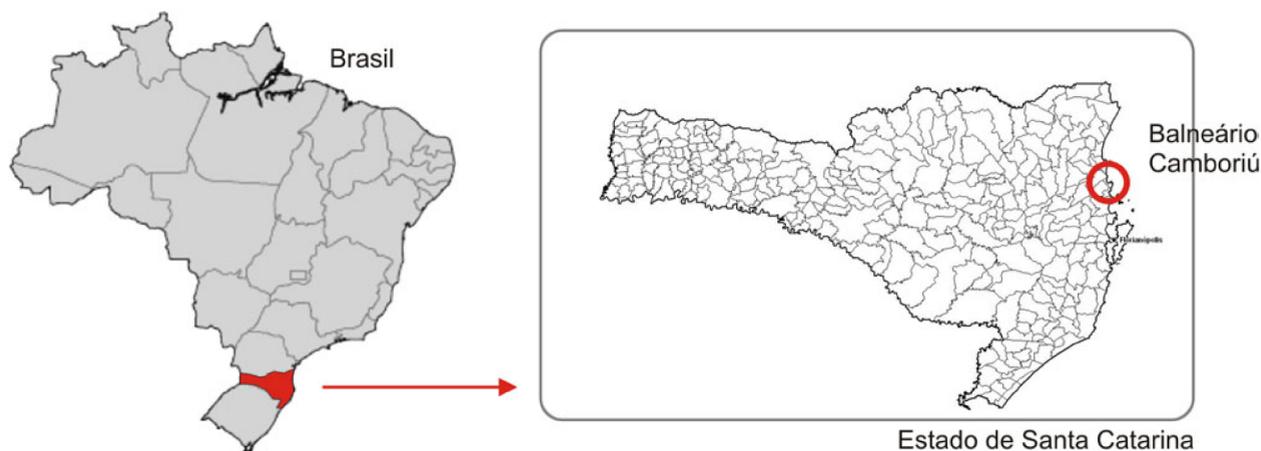


Figura 1 - Localização de Balneário Camboriú no Brasil.

um enorme impulso para o setor imobiliário, mas, ao mesmo tempo, trazendo sérios problemas de infraestrutura à cidade, assim como problemas relacionados ao trânsito e à ventilação e insolação nas edificações.

O PDBC (Lei n. 2686/2006) e, especialmente, o zoneamento, são os principais instrumentos a regulamentar essa densificação, juntamente com a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 2794/2008). Entretanto, sua estrutura e seus instrumentos nem sempre são de fácil assimilação por parte da população. Um exame inicial mostra que existem ao menos 19 tipos diferentes de zonas, cada uma contendo pelo menos um conjunto de parâmetros urbanísticos próprio, às vezes mais de um. Isso dificulta o entendimento das diretrizes de densificação e ocupação do solo.

Especialmente para a população não familiarizada com termos técnicos do planejamento urbano, não é tarefa simples entender, apenas a título de exemplo, o que representam as seguintes nomenclaturas de zonas:

- Zonas de Atividades Vocacionadas - ZAV-I e ZAV-II;
- Zonas de Estruturação Especial - ZEE - I e ZEE - II.

As tabelas de índices urbanísticos, essenciais para um bom entendimento do que é possível construir em cada zona, bem como do que é incentivado ou proibido, também podem ser bastante complicadas.

Vê-se, portanto, que o PDBC (assim como qualquer outro plano diretor, em maior ou menor grau) impõe dificuldades à sua compreensão, especialmente pela população não familiarizada com esse instrumento. Por isso, ações de capacitação são essenciais para:

- promover o debate e o entendimento do plano diretor atual;
- permitir o controle social da política urbana, da qual o plano diretor é, por força constitucional, o instrumento básico;
- facilitar a participação popular na elaboração das leis complementares a serem instituídas para regulamentar os instrumentos do atual plano diretor;

- facilitar e incentivar a participação popular na elaboração do novo PDBC, quando tal processo for iniciado no futuro.

Sendo assim, tomando como ponto de partida, por um lado, as observações apresentadas anteriormente quanto à necessidade da capacitação da sociedade civil e, por outro, a complexidade do plano diretor e da lei de uso e ocupação do solo de Balneário Camboriú, foi definido o seguinte objetivo geral para este projeto de extensão comunitária:

- capacitar as lideranças comunitárias de Balneário Camboriú, especificamente aquelas de setores urbanos que apresentam problemática contundente e imediata em relação ao desenvolvimento urbano e meio ambiente e demais interessados para o controle social da implementação e fiscalização do plano diretor municipal.

3.1 Objetivos específicos:

- Identificar os setores urbanos que apresentam problemática contundente e imediata em relação ao desenvolvimento urbano e meio ambiente;
- Identificar as demandas das comunidades eleitas no que diz respeito à obtenção de informações e conhecimento sobre o PDBC.
- Produzir material didático explicativo sobre o plano diretor e suas possíveis consequências espaciais / urbanísticas para as comunidades;
- Explicar em linguagem acessível os instrumentos do PDBC, incluindo o zoneamento e seus parâmetros urbanísticos, através de seminários nas comunidades para discussões e esclarecimentos;
- Coletar dúvidas sobre PDBC e seus instrumentos, e dar o retorno com os devidos esclarecimentos.

3.2 Metodologia

3.2.1 Pressupostos teóricos do método

Entendemos que o desenho de um método adequado aos objetivos propostos em certa pesquisa deve respeitar a natureza do fenômeno estudado. Nesse sentido, “adequar” significa abordar o fenômeno proposto desde

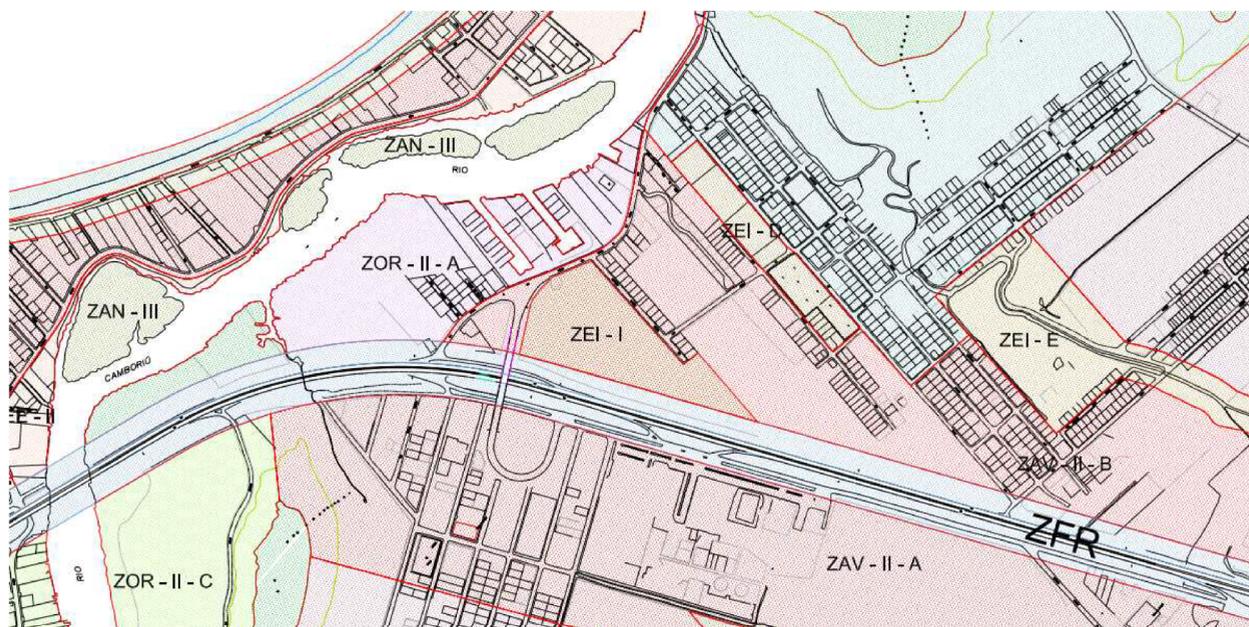


TABELA DE ÍNDICES URBANÍSTICOS

MACROZONA	ZACC - I				ZOI
MICROZONA	ZACC - I - A		Avenida Atlântica		
USOS			R1	R1-H	
ATIVIDADES	PERMITIDAS				
TOLERADAS					
LOTE	ÁREA MÍNIMA TERRENO	m ²	250	250	
LOTE MÍN. PARA PARCELAMENTO		m ²	350	350	
GABARITOS	EMBASAMENTO	m			16 m
	EDIFICAÇÃO	pavtos	2 + 50% do pavto. inferior e terraço no mesmo nível com cota de cumeeira de 10m do nível medio do meio fio	2 + 50% do pavto. inferior e terraço no mesmo nível com cota de cumeeira de 10m do nível medio do meio fio	16 m
	SUBSOLO	pavtos	1	1	16 m
	ALINHAMENTO VIA (PASSEIO PÚBLICO) (non aedificandi)	m	6	6	
	EMBASAMENTO FRONTAL	m	15m do eixo da Av. Atlântica	15m do eixo da Av. Atlântica	16 m
	EMBASAMENTO LATERAL	m	livre até as divisões mantendo	livre até as divisões mantendo	16 m

Fig. 2 e 3 – Zoneamento de uso e ocupação do solo e respectiva tabela de índices urbanísticos (fragmento).
 Fonte: Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú.

um nível ontológico, ou seja, o desenho da pesquisa deverá ser capaz de tratar da definição ou descrição de realidade sob a qual o fenômeno é compreendido: qual a natureza do fenômeno? Mas uma definição ou descrição isoladas da realidade sob a qual se constitui o fenômeno não nos parece suficiente para que haja uma adequação do desenho ao modo como se dará a apropriação deste fenômeno. Portanto, será necessário

tratar da questão em um segundo nível, o epistemológico. Este evita que se descaracterize o fenômeno quando de sua apropriação. Por fim, o desenho não estará completo se o conjunto de passos, procedimentos e técnicas empregados não atender tanto aos níveis ontológico quanto epistemológico. Desta forma o método atenderá a certos princípios metodológicos, o que nos dá um terceiro nível de adequação.

O nível ontológico da pesquisa está expresso na construção do tema e dos objetivos propostos para este projeto. A definição de participação cidadã e de controle social, bem como a preocupação com a capacitação, revelam um mundo no qual há diversidade de interesses quando da construção do entendimento da realidade. Nesse sentido, é um mundo no qual a realidade é uma construção social, complexa e deverá ser democrática.

O nível epistemológico nos revela que a apropriação de uma realidade complexa, relacional e, portanto, na qual não há certezas ou uma verdade, dificilmente se dará por meio de um princípio de redução ou disjunção presentes em um epistemologia com base cartesiana, ou positivista (Morin, 1982; Martinez, 1999; Bryman, 2004). A construção social da realidade nos leva a um conjunto de premissas epistemológicas mais alinhadas à noção construtivista. Nesse sentido se está seguindo uma perspectiva na qual “os sentidos são construídos em processos interativos ou em objetivos e representações”. (Flick, 2009, p.29)

O nível metodológico é onde se constroem os meios de pesquisa que atendem às demandas ontológicas, de forma geral, e epistemológicas, de maneira específica. Da epistemologia vem que as etapas do projeto aqui proposto, seus procedimentos e técnicas a serem empregados devem ser capazes de envolver os diversos pontos de vista dos participantes, em um processo no qual a realidade é tida como um construção coletiva, inclusive sendo influenciada pelos pesquisadores. Nesse sentido, o universo de pesquisa está fortemente caracterizado como qualitativo e idiográfico. Idiográfico, uma vez que se trata de uma abordagem que busca o entendimento de um contexto complexo e rico de significados em profundidade, logo com pouca extensão. Qualitativo, uma vez que a pesquisa qualitativa busca o qualis, a natureza ou essência do ser (Martinez, 1999), ou ainda que os pesquisadores estudam o fenômeno em seus contextos naturais tentando entender ou interpretar os fenômenos em termos dos sentidos que as pessoas lhes atribuem (Dezin & Lincoln, 2005, p.3). Vale ressaltar que o universo geral da pesquisa deve ser dentro desta visão qualitativa e idiográfica, o que não impede o uso de técnicas combinadas quando houver a necessidade de um tratamento mais quantitativo ou de uma abordagem mais geral de dados do contexto.

3.2.2 O Desenho do método

O desenho do projeto de extensão iniciou-se através de uma série de procedimentos preliminares com vistas a obter maior conhecimento sobre o tema e como este se apresentava no município. A revisão de literatura envolveu os temas de participação cidadã e controle social no contexto do planejamento urbano. Foi pesquisado também o contexto municipal, tanto em termos de sua legislação como segundo categorias advindas da literatura. Com base nesse material foi possível rever os objetivos e formular uma série de critérios de seleção a fim de definir o público-alvo e local da pesquisa. Essa definição envolveu, também, a avaliação do tempo e dos recursos disponíveis para a pesquisa (Kvale, 1996; Clark, 2002), bem como seu caráter idiográfico. Como resultado, para a execução do projeto de extensão, foram selecionados três setores urbanos que possuíam problemáticas contundentes quanto ao uso e ocupação do solo e sua relação com os aspectos ambientais. Houve também a preocupação de selecionar setores urbanos com características diversas entre si.

Sendo assim, foram selecionados os seguintes locais:

- Bairro da Nações, caracterizado por uma ocupação já consolidada e densificada, com problemas de invasão de áreas de alta declividade por população de baixa renda e por onde está prevista a passagem de uma via que reorganizará os fluxos de veículos nesse região do Município;
- Bairro Nova Esperança, caracterizado por uma área em consolidação localizada na periferia da cidade e que vem experimentando crescimento acelerado nos últimos anos, além de ser o local onde está prevista a instalação de importantes equipamentos urbanos (um campus universitário e o novo terminal rodoviário municipal);
- Região da Costa Brava, uma Área de Proteção Ambiental (APA) que encerra cinco bairros litorâneos caracterizada por comunidades pesqueiras, áreas de expansão imobiliária, morros com vegetação primária preservada, baixa densidade e intensa relação com áreas

ambientalmente frágeis. Nesta região o atual PDBC delegou ao Conselho Gestor da APA da Costa Brava a responsabilidade de definir as diretrizes de uso e ocupação do solo dentro do Plano de Manejo, substituindo as atuais diretrizes que, por isso, são consideradas provisórias.

Após a definição dos setores urbanos a serem atendidos, o projeto se concentrou em caracterizar as comunidades existentes nestes setores (público alvo da pesquisa), bem como suas demandas em relação ao tema pesquisado.

Um segundo estágio do método envolveu identificar a demanda das comunidades em relação ao tema da pesquisa. Nesse estágio, se identificou que os procedimentos ou técnicas a serem utilizados seriam as de obtenção de informações do público (Creighton, 2005). Para tanto, decidimos que o instrumento de pesquisa mais adequado à disponibilidade de tempo e recursos seria a entrevista estruturada. Essa pesquisa conteria perguntas correspondentes aos temas que a revisão de literatura apontara como pertinente ao estudo em curso. De modo específico, o objetivo principal foi o de identificar junto às lideranças comunitárias quais seriam suas demandas em relação ao Plano Diretor de Balneário Camboriú (PDBC), no que diz respeito ao seu conhecimento e compreensão. O público selecionado para responder ao questionário desenvolvido foi o do universo das lideranças comunitárias atuantes nos setores urbanos selecionados. A identificação das lideranças se deu através de um cadastro das comunidades atuantes elaborado no setores, baseada em cadastro inicial da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura e complementada através de visitas a campo.

Sem entrar nas minúcias sobre as escolhas do tipo de instrumento e público a ser entrevistado, vale ressaltar dois aspectos que poderiam ser encarados como destoantes em relação aos pressupostos teóricos apresentados neste capítulo. O primeiro aspecto se refere ao uso da entrevista estruturada em um ambiente de pesquisa qualitativo e idiográfico. Há, contemporaneamente, uma maior ênfase em entrevistas feitas em modo semi-estruturado, ou aberto. No entanto, a utilização da pesquisa estruturada tem vantagens diante das outras

abordagens: em termos de velocidade, manejo e custo. Além disso, atendia ao que queríamos nessa fase da pesquisa, tão somente aprofundar nosso conhecimento sobre o quanto esses temas pré-selecionados na literatura tinham apelo nas comunidades pesquisadas, com fins a preparar o material didático da capacitação que se seguiria. Também não fere a abordagem idiográfica, mesmo se o instrumento permitir comparações gerais entre os setores urbanos envolvidos, essas são apenas uma base para o desenvolvimento subsequente de reuniões locais. O Segundo aspecto leva a discussão até a seleção da amostragem limitada aos representantes comunitários. O tema da amostragem em pesquisa qualitativa é em si complexo (Flick 2009; Kvale, 1996). Ao focar nos representantes a intenção não foi a de limitar a pesquisa a um determinado grupo, mas através deles aprofundar o conhecimento sobre a realidade e posteriormente acrescentar a visão dos diferentes atores.

Um terceiro estágio foi o tratamento de resultados da entrevista estruturada. Isso foi feito com base nas respostas obtidas nos questionário e se procedeu a um tratamento estatístico, com vistas a obter informações pertinentes sobre o tema. A partir destas informações foram produzidos materiais informativos sobre o Plano Diretor, de forma a traduzir em linguagem acessível os principais tópicos identificados com a demanda mapeada.

Um quarto estágio foi a realização de seminários para capacitar as lideranças comunitárias, com o apoio do material didático produzido. Vale ressaltar que neste momento são empregadas técnicas de participação em grupo. Aqui foram utilizadas as de visualização móvel (pôsters, apresentação eletrônica) e debates sobre o material trazido e as demandas levantadas pelos participantes.

Um quinto estágio envolveu o tratamento dos dados e informações obtidos nas reuniões e sua discussão crítica frente aos dados e informações obtidos nos questionários do segundo estágio do método. Aqui o procedimento foi interno à equipe de pesquisadores e empregou uma adaptação das técnicas de grupos focais (Creighton, 2005; Barbour, 2008) com o objetivo de identificar, primeiro, se as informações estatísticas, obtidas pelo questionário aplicado aos representantes comunitários, agora transformados em material didático, haviam divergido

do que os membros do grupo de pesquisa viam em suas observações sobre os seminários. Segundo, se divergiam, quais as novas classe de informação surgiram em cada comunidade e porquê. Terceiro, como essa classe de informação afeta os objetivos da pesquisa. Quarto, como incorporá-la? Quinto, quais as conclusões preliminares que o grupo tira de cada evento, em função dos objetivos que nos propusemos a alcançar. As questões são postas uma por vez e o grupo emite suas opiniões que vêm a ser condensadas e sistematizadas pelo moderador. Ao término, este sistematiza um relatório por reunião.

O sexto estágio refere-se a avaliar todo o material produzido comparando e sistematizando os resultados obtidos nos estágios anteriores.

O sétimo e último refere-se à produção do relatório final da pesquisa, do que o presente artigo é síntese plena do trabalho acadêmico. Mas a comunidade deverá ter uma resposta em linguagem acessível sobre o resultado produzido pela pesquisa. Aqui se propõe também a criação de um canal de comunicação entre população e pesquisadores.

Cabe ainda um comentário debate sobre a legitimidade da forma de verificação dos resultados no contexto da pesquisa qualitativa. Dado o enfoque idiográfico, se assume que a confiabilidade não é um conceito válido em sua acepção original, de repetibilidade do fenômeno (Enerstvedt, 1989; Kvale, 1996; Gibbs, 2009). O ambiente deste projeto de extensão universitária não busca comparar resultados a outro qualquer. Portanto, propomos que a validade dos resultados não deva ser esperada em um capítulo à parte, uma vez que entendemos que tal validação se dá a cada passo dado junto com a comunidade. Desse modo, quando há disposição por incorporar o discurso do público-alvo ao longo de cada seminário, a cada colocação e contribuição, se está construindo a validade dos procedimentos empregados. Por fim, a validade se encontra ao longo de cada etapa do desenho do método e de sua aplicação quando o público-alvo é protagonista.

3.2.3 Passos do Método

Os trabalhos descritos acima e efetivados entre março de 2009 e fevereiro de 2010 contaram com estratégias metodológicas sintetizadas nos seguintes passos:

1. Estudo preliminar do PDBC, visando identificar sua estrutura geral e os objetivos e diretrizes das macrozonas e zonas;
2. Geração do material inicial (preliminar) sobre o plano diretor;
3. Montagem do cadastro das lideranças comunitárias atuantes nos setores urbanos escolhidos.
4. Elaboração do questionário a ser aplicado às lideranças comunitárias com vistas a identificar suas demandas no que diz respeito ao conhecimento e entendimento do PDBC;
5. Contato com representantes da comunidade para esclarecimentos quanto aos objetivos do projeto;
6. Encontros iniciais para mapeamento das demandas sobre conhecimentos e informações sobre o plano diretor municipal;
7. Processamento e sistematização dos resultados;
8. Geração do material didático (folders, pôster e internet) sobre o PDBC, envolvendo a elaboração de textos e ilustrações, a diagramação e a impressão do material;
9. Organização e elaboração de estratégias para a condução e execução dos seminários;
10. Realização dos seminários;
11. Criação de canal de contato entre comunidade e equipe do projeto;
12. Coleta de dúvidas que porventura existam sobre os assuntos discutidos nos seminários e demais aspectos do PDBC;
13. Retorno às comunidades sobre os esclarecimentos requisitados;

As três primeiras ações descritas acima foram desenvolvidas ao longo do primeiro mês (março) da execução do Projeto de Extensão, tendo como objetivo iniciar o processo de trabalho e familiarizar a equipe com o PDBC.

O mês seguinte (abril) foi em parte dedicado aos quatro procedimentos subsequentes, os quais tiveram como objetivo identificar as demandas das comunidades no que diz respeito à obtenção de informações e conhecimentos sobre o PDBC.

Para tanto foi montado e aplicado um questionário contendo 17 perguntas para as lideranças comunitárias identificadas em cada uma das três regiões abordadas

pelo Projeto de Extensão. Todas as lideranças identificadas receberam o questionário.

As perguntas buscavam informações sobre o perfil social do entrevistado; sobre sua satisfação ou não de morar em seu bairro/localidade; o conhecimento sobre as normas para edificações ali permitidas; os problemas urbanos relacionados a construções, mais graves em seu bairro/localidade; o grau de informação sobre planos diretores de um modo geral e especificamente sobre o de seu Município; sua avaliação sobre este Plano; se o Plano Diretor do Município foi discutido com a comunidade; o grau de informação sobre o Estatuto da Cidade; a importância de conhecer e participar das decisões que envolvem questões urbanas (construções, rodovias, alterações na estrutura do bairro/localidade); sua disposição para colaborar na fiscalização das ações da Prefeitura Municipal em seu bairro/localidade; disposição para receber informações para participar de um debate sobre o desenvolvimento do bairro/localidade; possíveis formas de recebimento das informações sobre o referido tema.

Ainda em abril procurou-se organizar e elaborar estratégias para a condução e execução dos seminários⁵ tendo como objetivo a produção diversificada de material informativo sobre o PDBC e suas possíveis consequências espaciais/urbanísticas para as comunidades. Para tanto, foram produzidos *posters* e *folders*⁶.

A organização e realização de seminários com as lideranças e outros moradores das regiões selecionadas (itens 10 e 11) foram colocados em prática durante os meses de julho a outubro de 2009. Tinham como objetivo explicar em linguagem acessível os instrumentos do PDBC, incluindo o zoneamento e seus parâmetros urbanísticos, através de seminários nas comunidades, para a troca de informações, discussões e esclarecimentos. Para tanto foram, além de elaboradas as estratégias para a realização desses encontros, contatadas lideranças, definidas datas, locais e sistemática dos eventos e preparado material para sua realização, que ocorreu em três setores urbanos pré-determinados.

No que diz respeito aos pontos referidos nos itens 12 e 13, que tratam de um retorno às comunidades alvo, decidiu-se trabalhar especificamente com os moradores da APA da Costa Brava, haja vista a premência das demandas da comunidade em termos da necessidade de definição, por parte do recém-formado Conselho Gestor da APA, das diretrizes de uso e ocupação para esta área, segundo orientação do PDBC.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Questionários de identificação das demandas locais

A sistematização e análise dos dados obtidos nos questionários permitiu algumas constatações: as respostas mostram que a quantidade de moradores que não sabem o que é permitido construir em seu bairro corresponde em média a 34,3% do total (Fig. 4), o que foi considerada significativa, especialmente no Bairro das Nações e no Nova Esperança, em que as porcentagens chegaram a 34,6% e 50,0%, respectivamente. Tal percentual salienta a dificuldade do controle social do desenvolvimento urbano. A Costa Brava é a comunidade, entre as investigadas, que apresenta maior porcentagem de moradores que sabem o que é permitido construir em relação às que não sabem (60,8% sabem em comparação com apenas 21,7% que não sabem o que é permitido construir).

Nos três setores urbanos estudados há uma grande porcentagem (47,7%) de pessoas que sabem o que é um plano diretor. Ao mesmo tempo, apesar de muitos moradores saberem o que ele significa, é grande a quantidade de moradores que não conhecem especificamente o Plano Diretor de Balneário Camboriú, chegando a 32,8%. Com relação à opinião sobre o plano diretor atual, uma quantidade relevante de pessoas (35,8%) indicou não ter uma opinião formada sobre ele, mostrando coerência com a falta de conhecimento sobre o mesmo demonstrada na questão anterior. Tais fatores também são complicadores para o controle social. Ainda assim,

5 Ver o item 9 das estratégias metodológicas.

6 Ver detalhamento da produção deste material no item “material didático” adiante.

14,9% consideraram o plano muito bom ou ótimo, enquanto 8,9% o consideraram péssimo. Além disso, nas três áreas há grande quantidade de pessoas (37,3%) que não sabem se o PDBC foi discutido com a comunidade, indicando, provavelmente, uma falta de divulgação adequada do processo de elaboração do plano na época.

Constata-se, também, que uma grande quantidade de pessoas (46,2%) não conhece o Estatuto da Cidade, importante referência legal para a elaboração, implementação e fiscalização do PDBC. Tal documento é, atualmente, a principal garantia legal do direito de participação social nas ações de desenvolvimento urbano. Portanto, seu desconhecimento tende a fragilizar o potencial de reivindicação das comunidades.

Quando indagados sobre a importância do conhecimento e a participação nas decisões que envolvem o planejamento do seu bairro – questão essencial para o presente projeto de extensão – as respostas indicam que 71,6% das lideranças das três comunidades consideram ambas importantes, o que

pode ser considerado um bom sinal.

Em relação a colaborar na fiscalização das ações da Prefeitura, entretanto, há variação entre os resultados. Tanto o Bairro das Nações quanto a Costa Brava mostram lideranças interessadas em colaborar nessa fiscalização (53,8% e 60,8%), enquanto que o mesmo não acontece no Bairro Nova Esperança, no divididas, com o mesmo número de respostas “sim” e “não” (44,4% para cada uma).

Com relação aos aspectos de interesse para uma possível capacitação, 20,4% das respostas citaram as novas construções de edifícios, que corresponderam à principal preocupação das comunidades. Na Costa Brava, 13,0% também demonstraram interesse em conhecer mais sobre os canais pelos quais a participação popular poderia acontecer.

4.2 Material didático

O material didático produzido teve como objetivo auxiliar no entendimento do conceito e funcionamento do zoneamento de uso e ocupação do solo, bem como dos seus principais parâmetros.



Figura 4 – Respostas à questão “Você sabe o que é permitido e/ou proibido construir em seu bairro?”

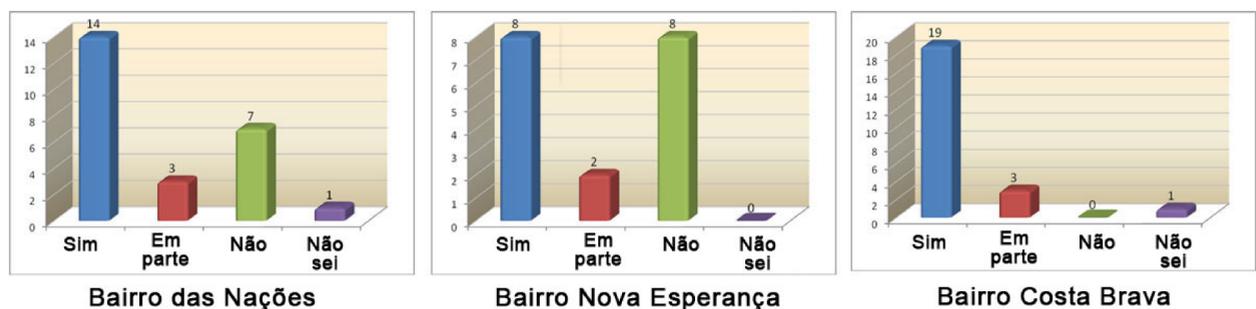


Fig. 5 – Resposta à questão “Você gostaria de receber informações e ser instruído para participar de um debate sobre o desenvolvimento de seu bairro?”

Além disso, também preocupou-se em trazer informações específicas sobre as comunidades que fizeram parte do projeto, mostrando as zonas que ali incidem e os parâmetros correspondentes, de forma sintetizada.

Três tipos de material didático foram produzidos: folders, pôsters e apresentações *Powerpoint*.

O **folder de divulgação** dos seminários (Fig. 6) continha imagens básicas sobre o funcionamento dos parâmetros urbanísticos do zoneamento e uma síntese destes parâmetros para a região, assim como um chamamento à participação no seminário, com local e horário. A intenção era que cada participante pudesse ficar com um folder e guardá-lo para referência futura.

As imagens foram confeccionadas da forma mais simples e direta possível, com o objetivo de serem autoexplicativas. Dessa forma, mesmo que os participantes ficassem em dúvida em situações futuras quanto aos instrumentos, eles poderiam recorrer ao folder para auxiliá-los.

Os **pôsters** foram elaborados com o objetivo de serem doados às comunidades, de forma que pudessem ficar permanentemente expostos em local público e/ou de uso coletivo daquela comunidade, tais como associações de moradores, sindicatos de pescadores ou salões paroquiais. Para cada comunidade foram confeccionados dois pôsters; o primeiro deles (Fig. 7) era uma prancha introdutória contendo:

- uma introdução ao conceito de plano diretor e à sua importância;
- uma explicação sobre o funcionamento básico do zoneamento e uma tabela de parâmetros urbanísticos contendo explicações sobre cada uma das suas partes;
- croquis explicativos dos principais parâmetros urbanísticos (número máximo de pavimentos, índice de aproveitamento e taxa de ocupação);

O segundo pôster (Fig. 8) foi composto por uma prancha “personalizada” para as demandas

identificadas em cada comunidade, contendo:

- o zoneamento específico daquela comunidade;
- uma tabela síntese contendo os parâmetros específicos das zonas incidentes sobre a comunidade;
- fotos das tipologias resultantes de cada uma das zonas;
- outras informações, variáveis, direcionadas para os interesses de cada comunidade (canais de participação popular, simulações de crescimento segundo os limites do plano diretor, informações específicas sobre transporte, infraestrutura, etc.).

A **apresentação em *Powerpoint*** foi feita para ser utilizada nos seminários e foram ajustadas para as demandas específicas de cada uma delas. Seu objetivo era servir como apoio às discussões e à explanação inicial sobre os aspectos abordados na capacitação.

4.3 Resultados dos seminários de capacitação para a participação cidadã

De um modo geral, as experiências de capacitação desenvolvidas com as lideranças das três comunidades escolhidas alcançaram os objetivos propostos. Porém, tão importante quanto alcançar o objetivo foi a ampliação da visão sobre a problemática em pauta. O processo percorrido nesta experiência de extensão universitária trouxe aspectos enriquecedores, tanto para a melhoria do método utilizado, como para o aprimoramento dos conteúdos pertinentes à capacitação que se propôs.

Cada uma das três reuniões com as lideranças comunitárias colaborou especificamente com esse aprimoramento. Não obstante a especificidade de interesses e dos respectivos contextos, as lições anotadas ao final de cada encontro colaboravam sobremaneira para a estruturação da reunião subsequente⁷.

A primeira reunião, no Bairro das Nações, mostrou-nos uma heterogeneidade de público. Uma parte dos ouvintes era composta por pessoas

7 Muitas perguntas feitas na primeira reunião se referiam aos canais legais de reivindicação do cumprimento da Lei. Ex: “O que fazer se a prefeitura faz o contrário do que diz a lei?”. Este tópico foi incorporado nos seminários subsequentes apresentados nos demais setores estudados.

Zoneamento de uso e ocupação do solo na Costa Brava

Fonte: Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú

Zonas	Parâmetros Urbanísticos ¹				Lote Mínimo ²	Usos permitidos e tolerados
	No. Máx. Partos.	Tx. Ocup.	Coef. Ap. Máx.	Afast. Frontal		
Zona de Ambiente Construído Interprais - A (ZACI - A)	2 + 50%	30%	1,5	sist. viário ³	500m (área de lote) + 10.000m (área de recintos)	Residencial unifamiliar isoladas e semi-isoladas
Zona de Ambiente Construído Interprais - B (ZACI - B)	2 + 50%	30%	1,5	sist. viário ³	500m (área de lote) + 10.000m (área de recintos)	Residencial unifamiliar isoladas e semi-isoladas
Zona do Ambiente Natural II (ZAN - II)	2 + 50%	30%	1,5	sist. viário ³	10.000m ²	Residencial unifamiliar isoladas e semi-isoladas
Zona do Ambiente Natural III (ZAN - III)	Não é permitida a ocupação - zona de preservação permanente					
Zona de Faixa Rodoviária (ZFR)	Não é permitida a ocupação					

Observações:
1. Informações sintetizadas; consulte a tabela original;
2. Parâmetros mais permissivos;
3. Área mínima do lote para parcelamento
4. Afastamento definido em função da via para a qual a edificação faz frente, conforme tabela específica.

Você conhece o Plano Diretor de Balneário Camboriú?

Apresentação sobre o Plano Diretor no dia 25.11.2009 às 19h30 na Colônia dos Pescadores - Bairro da Barra

O que é Plano Diretor?
Um Plano Diretor é uma lei municipal que tem como objetivo orientar o desenvolvimento urbano de um município. Ele deve ser feito com a participação da população e aprovado pela Câmara de Vereadores, através de audiências públicas.

O plano deve estabelecer as prioridades para o crescimento do Município, definindo quais áreas podem ser mais ocupadas e quais devem permanecer pouco ocupadas, ou mesmo sem ocupação nenhuma.

Ele deve também estipular os limites ao crescimento, indicando o tamanho máximo dos edifícios e em que bairros da cidade eles podem estar localizados.

UNIVALI Projeto de Extensão Comunitária:
Capacitação Comunitária Para o Controle Social da Implementação do Plano Diretor de Balneário Camboriú

Parâmetros do zoneamento

Gabaritos e afastamentos

Afastamento de fundos, Afastamento lateral, Afastamento frontal

Gabarito: 6, 5, 4, 3, 2, 1

Taxa de ocupação

Projeção da edificação no terreno

A Taxa de ocupação é a porcentagem entre a área da projeção da edificação e a área total do lote.
É normalmente expressa em porcentagem (ex.: 40%, 50%)

Índice de aproveitamento

O Coeficiente de Aproveitamento (CA) é um índice que, multiplicado pela área do terreno, indica a área total máxima que a edificação poderá ter (incluindo todos os pavimentos somados).

Exemplo: Caso o CA fosse igual a 3,0

800m² → Área máxima a ser construída: 2.400m²

Por exemplo: 10 pavtos de 240m² ou 6 pavtos de 400m²

Em Balneário Camboriú

Em Balneário Camboriú, o plano diretor foi aprovado em 2006, e deu origem à Lei Municipal 2686/2006. Ele estabelece as regras gerais para o uso e ocupação do solo, e também para as políticas setoriais de desenvolvimento econômico e social. O plano é complementado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, que detalha melhor o macrozoneamento do Município e divide a cidade em zonas, que servem de base para a aplicação dos parâmetros de controle do uso e ocupação do solo. Esta lei é a 2794/2008.

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas | Curso de Arquitetura e Urbanismo - Universidade do Vale do Itajaí (Univali) 2009. Reprodução autorizada, desde que citada a fonte.

Figura 6 – Folder de divulgação dos seminários.

Você conhece o Plano Diretor de Balneário Camboriú?

Lei Municipal n. 2686/2006

Plano Diretor

O que é Plano Diretor?

Um Plano Diretor é uma lei municipal que tem como objetivo orientar o desenvolvimento urbano de um município. Ele deve ser feito com a participação da população e aprovado pela Câmara de Vereadores, através de audiências públicas.

O plano deve estabelecer as prioridades para o crescimento do Município, definindo quais áreas podem ser mais ocupadas e quais devem permanecer pouco ocupadas, ou mesmo sem ocupação nenhuma. Esse é o caso, por exemplo, das áreas de proteção ambiental, que devem estar claramente definidas no plano.

Ele deve também estipular os limites ao crescimento, indicando o tamanho máximo dos edifícios e em que bairros da cidade eles podem estar localizados. Os usos também devem ser tratados, evitando que usos incompatíveis fiquem localizados muito próximos uns dos outros.

Em Balneário Camboriú

Em Balneário Camboriú, o plano diretor foi aprovado em 2006, e foi originado pela Lei Municipal 2686/2006. O plano é complementado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, que detalha melhor o macrozoneamento do Município e divide a cidade em zonas, que servem de base para a aplicação dos parâmetros de controle do uso e ocupação do solo. Esta lei é a 2794/2008.

Conceitos importantes

Uso do solo: Trata das atividades que são exercidas dentro das edificações e dos lotes. Normalmente essas atividades (padaria, habitação, supermercado, escritório, fábrica, etc.) são agrupadas em usos do solo mais gerais (residencial, comercial, industrial, institucional, etc.).

Ocupação do solo: Refere-se à quantidade da ocupação que uma determinada zona da cidade tem ou pode vir a ter. Diz respeito principalmente ao número de pavimentos das edificações e sua área construída total.

Densidade urbana: Reflete a concentração de habitantes em uma determinada área. Quanto mais pessoas a área comporta por metro quadrado, mais densa ela será. O estudo das densidades é importante porque ela tem consequências na quantidade de esgoto que vai ser gerado, na quantidade de carros e ônibus que deverão circular por um determinado local, na distância e tamanho dos prédios, na quantidade de sol e ventilação que cada edifício vai receber, etc.

Estatuto da Cidade: É uma lei federal que dá orientações para a elaboração dos planos diretores, bem como instrumentos para que a política urbana de cada município possa ser implementada. Todo plano diretor deve obedecer a esta lei federal.

Algumas questões que precisam ser respondidas pelo Plano Diretor

Como garantir o abastecimento de água?

Como proteger o paisagem natural?

Quais áreas devem permanecer com uso rural?

Quais áreas devem ser mantidas como reserva permanente?

Onde devem estar localizadas as indústrias?

Onde deve haver espaço reservado para habitação social?

O que fazer com os terrenos que continuam vazios enquanto tanta gente não tem moradia?

Onde é permitido haver maior densidade de pessoas e prédios mais altos?

Quais áreas da cidade devem ter seu patrimônio histórico protegido?



Zoneamento



Cada zona possui seus parâmetros próprios para o controle do uso e da ocupação do solo, resumidos em uma tabela.

- 1 Altura máxima em termos de número de pavimentos
- 1 Distância da edificação em relação ao limite do lote
- 2 Área da superfície do terreno, em porcentagem, que pode ser ocupada pela edificação
- 3 Determina a área total máxima da edificação, contando todos os pavimentos

O Zoneamento é um instrumento que busca controlar o uso e a ocupação do solo dentro da cidade. Para isso, ele estabelece algumas limitações às atividades que podem ser instaladas em cada local, bem como ao tamanho dessas atividades (número de andares, área construída, etc.).

Zonas de Lei de Uso e Ocupação do Solo, em Balneário Camboriú
 Lei n. 2794/2008

Residencial unifamiliar isolado Residencial semi-isolado Residencial multi-familiar Multi-familiar Condomínio Não residencial Misto (residencial + outro uso)

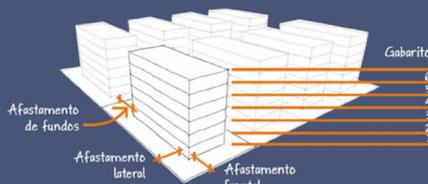
TABELA DE INDICADORES ESTATÍSTICOS		ZONA		Lote	
Indicador	Valor	Indicador	Valor	Indicador	Valor
Altura máxima em termos de número de pavimentos	3	Distância da edificação em relação ao limite do lote	3m	Área da superfície do terreno, em porcentagem, que pode ser ocupada pela edificação	15%
Área total máxima da edificação, contando todos os pavimentos	1.5 x Área do lote	Área da superfície do terreno, em porcentagem, que pode ser ocupada pela edificação	15%	Área total máxima da edificação, contando todos os pavimentos	1.5 x Área do lote

Especifica quais usos podem ser estabelecidos na zona. Verificar art. 20 da Lei 2794/06 - Lei de Uso e Ocupação do Solo

Determina que 15% da área do lote deve permanecer permeável à água Significa que é possível construir até 1,5 vez a área do terreno (somando todos os pavimentos)

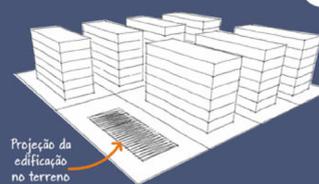
Parâmetros Urbanísticos

1 Gabaritos e afastamentos

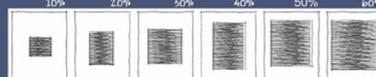


Taxa de ocupação 2

A Taxa de ocupação é a porcentagem entre a área da projeção da edificação e a área total do lote. É normalmente expressa em porcentagem (ex.: 40%, 50%).



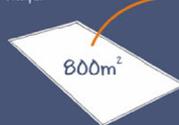
Alguns exemplos visuais de taxa de ocupação:



3 Coeficiente de aproveitamento

O Coeficiente de Aproveitamento (CA) é um índice que, multiplicado pela área do terreno, indica a área total máxima da edificação (incluindo todos os pavimentos).

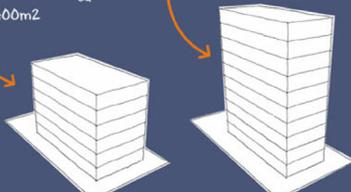
Exemplo:



Caso o CA fosse igual a 3,0

Área máxima a ser construída: 2.400m²

Por exemplo: 6 pavos de 400m² ou 10 pavos de 240m²



Projeto de Extensão Curricular
 Capacitação Comunitária Para o Controle Social da Implementação do Plano Diretor de Balneário Camboriú

Professores integrantes:
 Sérgio Torres Moraes - Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas Políticas Públicas
 Maria José Reis - Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas Políticas Públicas
 Renato T. de Saboia - Curso de Arquitetura e Urbanismo

Alunos bolsistas:
 Alan Manuel Alban
 Barbara Fischer
 Jennifer Ryberg
 Thaine Schneider

Materiais produzidos com fins didáticos. Reprodução permitida, desde que citada a fonte.
 Autoria: Laboratório de Ecologia e Geoprocessamento (LAGEC) - UNIVALI

Figura 7 – Pôster elaborados para todos os setores urbanos trabalhados no projeto.

Você conhece o Plano Diretor de Balneário Camboriú?

Lei Municipal n. 2686/2006

Zoneamento da Costa Brava

Lei de Uso e Ocupação do Solo - Lei Municipal 2794/2008



Tabela de parâmetros para a Costa Brava (resumido)

Zonas	Definição	Parâmetros Urbanísticos ¹							Usos e atividades permitidos e tolerados	
		No. Máx. Pavtos.	Tx. Ocup.	Coef. Ap. Máx.	Afast. Frontal	Afast. Lateral	Afast. Fundos	Perm. Permeab.		
Zona de Ambiente Construído Interparais - A (ZACI - A)	Zonas destinadas às áreas urbanas situadas abaixo da cota 25m do nível do mar, excetuadas as áreas floridas, de manguezais e cursos de água não edificantes.	2 + 50%	30%	1,5	sis. viário ²	2m	2m	15%	500m (linha + 10.000m (área de recuos))	Residencial unifamiliar isoladas e semi-isoladas
Zona de Ambiente Construído Interparais - B (ZACI - B)	Zonas destinadas às áreas urbanas situadas abaixo da cota 25m do nível do mar, excetuadas as áreas floridas, de manguezais e cursos de água não edificantes.	2 + 50%	30%	1,5	sis. viário ²	2m	2m	15%	500m (linha + 10.000m (área de recuos))	Residencial unifamiliar isoladas e semi-isoladas
Zona de Ambiente Natural II (ZAN - II)	Zona destinada a promover a transição para as áreas de preservação permanente, com baixíssima densidade.	2 + 50%	30%	1,5	sis. viário ²	2m	2m	15%	10.000m ²	Residencial unifamiliar isoladas e semi-isoladas
Zona de Ambiente Natural III (ZAN - III)	Zona a ser totalmente preservada, definida como APP (Área de Preservação Permanente), situada acima da cota 100.	Não é permitida a ocupação - zona de preservação permanente								
Zona de Faixa Rodoviária (ZFR)	Faixa de Domínio da BR-101, (50,00m + 35,00m + 15,00m)	Não é permitida a ocupação								



Você sabia...

... que o Plano Diretor de Balneário Camboriú estabelece como prioridade, nesta ordem (art. 73):

1. pedestres;
2. ciclistas;
3. transporte coletivo;
4. transporte de cargas em geral;
5. transporte individual.



... que o PDBC estabelece que as calçadas devem ter dimensões adequadas e padronização, além de permitir acesso a todos (art. 74)

... que o PDBC exige a necessidade de Estudo de Impacto de Vizinhança para vários casos, e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (lei 2794/2008) diz expressamente que casas noturnas devem ser submetidas ao EIV antes da aprovação (art. 54-XV)

... que o PDBC estabelece a promoção do transporte coletivo integrado, com tarifas adequadas (art. 74)

... que o PDBC exige que o sistema de saneamento seja ampliado, com prioridade para as áreas de baixa renda (art. 60)

... que o PDBC prevê a obrigatoriedade de coleta e tratamento de esgoto nos parcelamentos e edificações não atendidos pelo atual sistema (art. 59)

Área de Proteção Ambiental - APA

[...] é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. (MMA, 2000)

PLANO DE MANEJO

[...] documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. (MMA, 2000)

ZONEAMENTO

[...] definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicas, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz. (MMA, 2000)

Saiba como participar do planejamento do seu bairro e da sua cidade

É importante participar!

O Plano Diretor só vai funcionar se a população participar da sua fiscalização e exigir que ele seja cumprido pelo bem de todos. Sem isso, fica difícil garantir que o que foi acordado por todos seja realmente respeitado.

O Estatuto da Cidade garante o direito à participação em todas as etapas do processo de planejamento. Seu artigo 2º, define como uma das diretrizes da política urbana:

«[...] a gestão democrática 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;

XIII - audiência da população municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.»



Portanto, não apenas a elaboração e fiscalização do plano diretor devem ser feitas com a participação da população, mas também todas as propostas de alteração do plano assim como a implantação de qualquer empreendimento que possa trazer impactos (barulho, trânsito, cheiros, etc.) à vizinhança.

A participação popular está garantida no Estatuto da Cidade (Lei 10.257 / 2001), que é uma Lei Federal!

Como saber se o processo está sendo participativo?

- Todas as alterações no plano diretor devem ser feitas com a convocação de audiências públicas para que a população possa participar;
- Os prazos para analisar as propostas devem ser suficientes para a população poder entendê-las e discutí-las;
- As audiências públicas devem acontecer em horários e locais que incentivem a participação;
- A divulgação deve ser ampla, de forma a convocar o maior número de interessados possível;



O que fazer se não há participação?

Em primeiro lugar, procure a associação de moradores mais próxima ou o seu órgão de classe e faça um reclamação por escrito ao Poder Público, exigindo a participação.

Se isso não funcionar, faça uma denúncia ao Ministério Público pessoalmente, através de carta, e-mail (balneariocamboriu05p@mp.sc.gov.br) ou pelo site (http://www.mp.sc.gov.br/).

Junta todos os documentos que possam comprovar sua denúncia e entregue ao Ministério Público. De acordo com o ato N. 81/2008/PQJ, as denúncias podem ser feitas de forma anônima, e o Ministério Público tem a obrigação de investigar.

Faça valer seus direitos!

Participe!



Projeto de Extensão Comunitária:
 Capacitação Comunitária Para o Controle Social da Implementação do Plano Diretor de Balneário Camboriú

Professores responsáveis:
 Sérgio Torres Moraes - Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas Políticas Públicas
 Maria José Reis - Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas Políticas Públicas
 Renato T. de Sá - Curso de Arquitetura e Urbanismo

Alunos bolsistas:
 Alana Marçal Alban
 Barbara Fischer
 Jennifer Ryberg
 Tatiane Schroeder

Material produzido com fins didáticos. Reprodução permitida, desde que citada a fonte.
 Apoio: Laboratório de Engenheria e Gerenciamento (LEGE) - UNIVALI

Figura 8 – Pôster para a Costa Brava.

realmente interessadas em ter informações sobre o PDDBC, sua implementação e controle. Estes levantaram dúvidas⁸ e ouviram atentamente as explicações. Entendemos que, para esse público, os objetivos do projeto foram efetivamente alcançados. Outra parte da audiência, porém, parecia estar mais interessada em problemas individuais e imediatos⁹, sem preocupação em capacitar-se ou entender os mecanismos urbanísticos do Plano Diretor. As dúvidas recorrentes deste último grupo focavam os canais de acesso a informações e as possibilidades e condições de participação.

Essa nova demanda, que não havia aparecido nos questionários aplicados preliminarmente (com exceção da comunidade da Costa Brava), levou-nos a uma alteração no conteúdo preparado para a segunda reunião (Bairro Nova Esperança). Sendo assim, a questão da participação comunitária foi incluída no pôster ilustrativo e abordada na apresentação com certa ênfase.

A reunião com as lideranças do Bairro Nova Esperança trouxe para a equipe de trabalho uma perspectiva diferente sobre parte da metodologia que estava sendo utilizada até então. A presença de apenas três pessoas da comunidade, ainda que lideranças comprometidas com o bairro (dois candidatos à presidência da Associação de Moradores e um antigo presidente da Associação) levou o grupo de trabalho a questionar a efetividade da estratégia de divulgação da reunião.

Vale destacar, entretanto, que uma das principais preocupações da equipe, desde a primeira aproximação com a comunidade do Bairro das Nações, foi a dificuldade na divulgação dos encontros. Houve dificuldades em contatar as lideranças e sensibilizá-las para a questão abordada, uma vez que as respostas desinteressadas nos questionários já apontavam para um esvaziamento dos encontros. A reunião no Bairro Nova Esperança alcançou o seu objetivo devido à qualificação dos presentes que permitiu um debate profícuo sobre o

desenvolvimento do bairro; porém, frustrou a expectativa da equipe de ter a sala cheia.

A análise possível, feita numa reunião interna posterior ao encontro da Nova Esperança, apontou a necessidade de uma melhor elaboração da divulgação dos encontros. Naquele bairro, a associação de moradores não estava organizada e tinha acabado de mudar de gestão. Em que pese esse atenuante, a distância entre os primeiros contatos para a aplicação dos questionários de levantamento e a data em que a apresentação foi efetivamente realizada foi apontada como principal responsável pelo esvaziamento da reunião.

Contudo, uma releitura dos questionários retornados do Bairro Nova Esperança já mostrava um desinteresse generalizado das lideranças locais. Desse modo, faltou à equipe o entendimento da necessidade de um contato mais constante com essas lideranças e a utilização de estratégias de divulgação que pudessem atrair a atenção de um contingente maior de pessoas.

Por fim, o grupo de trabalho estava mais confiante com o sucesso da reunião com os líderes da região da APA da Costa Brava. Primeiro, porque as lideranças comunitárias pertencentes aos sete bairros da costa sul do município já são organizadas em torno de uma ONG: a Associação dos Amigos da APA da Costa Brava. Também o fato de muitos líderes estarem participando como membros do Conselho Gestor da APA da Costa Brava trouxe a necessidade premente de capacitação para essas lideranças, o que colabora sobremaneira com a motivação dos líderes comunitários para participarem do encontro com nosso grupo. Além disso, já está consolidada na região a idéia de que é benéfico a todos o trabalho em conjunto.

Nesse contexto, também houve o facilitador de um contato mais direto, via e-mail, com a maior parte dos líderes comunitários (o que não ocorreu nos outros bairros). Assim, o grupo de trabalho do Projeto de Extensão tomou a precaução de ter um contato

8 As dúvidas principais eram focadas no que era permitido construir no bairro.

9 Reclamações comuns em relação a ações da vizinhança que atingiam particularmente sua propriedade foram recorrentes, tais como a fossa do vizinho vazando ou o buraco que surgiu na rua em frente a sua casa.

mais constante com os líderes na semana anterior à reunião. As expectativas se confirmaram e tivemos a participação de 22 pessoas interessadas e participativas na apresentação. Dúvidas apareceram e um animado debate se estabeleceu sobre questões pertinentes do PDBC, participação cidadã e sobre a competência do Conselho Gestor da APA. O tempo estabelecido de duas horas acabou ficando curto para as discussões.

Muitas das questões focaram-se em situações particulares que, entretanto, eram representantes de uma situação mais geral que parece ser recorrente não apenas em Balneário Camboriú mas também em outros municípios brasileiros: a não observância da legislação em vigor, ou sua mudança arbitrária para acomodar interesses pontuais (o que, no fundo, são equivalentes). Sendo assim, adquiriu especial importância a discussão dos canais de participação e de pressão sobre o Poder Público, que desta vez estava bem preparada e embasada, e portanto pôde ser mais bem desenvolvida. Nesse sentido, após a primeira reunião no Bairro das Nações, e detectada essa demanda, a equipe empenhou-se em realizar uma pesquisa mais exaustiva sobre o assunto, inclusive com reuniões de consulta com o promotor público estadual lotado no Município. Através das suas orientações foi possível sugerir procedimentos e caminhos mais concretos e específicos do que aqueles contidos nas cartilhas disponíveis, elaboradas em âmbito nacional.

Tal discussão também proporcionou um debate importante sobre a validade de tais iniciativas. Alguns participantes argumentaram que, na nossa realidade, não vale a pena tentar contestar essas ações (ou falta delas) do Poder Público, porque essas contestações nunca são bem-sucedidas. Entretanto, um dos próprios participantes contra-argumentou relatando um caso bem-sucedido de pressão popular no município vizinho, Itajaí, e defendeu a ideia de que nossa realidade está se modificando, aos poucos, na direção de maior sensibilidade do judiciário a essas questões. Vemos, portanto, que a “capacitação” não é um processo vertical de “quem sabe mais (Universidade) para quem sabe menos (comunidade)”, mas também um processo horizontal, que se baseia na troca de saberes e informações entre as próprias pessoas da comunidade.

A particular situação da região da APA da Costa Brava em termos de organização associativa permitiu

à equipe de trabalho estabelecer possibilidades de desenvolvimento do trabalho elaborado até então. O fato do Conselho Gestor da APA Costa Brava estar começando seu trabalho e dos participantes sentirem a imediata necessidade de uma capacitação voltada à discussão do controle do desenvolvimento urbano nos levou a crer que seria neste território que o Projeto de Extensão deveria focar seu objetivo, o que já está ocorrendo com a sua referida prorrogação.

Desse modo, atender à demanda de capacitação de um grupo motivado nos parece ser a diretriz mais indicada para a continuidade do trabalho, embora pareça-nos evidente, como já foi dito, que a motivação para a capacitação e participação deva ser retroalimentada durante o próprio processo de capacitação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A falta de capacitação para o exercício da participação da sociedade civil no campo das políticas públicas voltadas para o planejamento e gestão territorial é, como vimos, o objeto central do Projeto de Extensão cujo enfoque, encaminhamentos metodológicos e resultados foram aqui apresentados.

As estratégias adotadas para por em prática este projeto, de modo especial a coleta de informações junto à população alvo e os seminários, trouxe evidências empíricas que permitem reforçar a necessidade de uma preparação prévia para a efetividade da participação em pauta. Ou seja, é necessário o domínio de determinados conhecimentos para uma atuação mais eficaz, menos improvisada e voluntarista.

Além desta comprovação empírica, e da contribuição que o relato e a análise do desempenho deste Projeto de Extensão podem oferecer para experiências posteriores em outros municípios, a experiência da capacitação exercida pela equipe deste projeto foi mais além: permitiu, em primeiro lugar, a constatação de que a motivação para participar, inclusive na própria capacitação, não estava dada, e que encaminhamentos estratégicos teriam que ser acionados desde o início do processo para mobilizar, motivar e convencer os moradores das comunidades alvo a participarem de sua própria formação para a participação cidadã. Em outros termos, tornou-se evidente a necessidade de motivar para capacitar e, ao mesmo tempo, em um processo de mútua

fertilização, capacitar para possibilitar e igualmente incentivar a participação cidadã.

Vale destacar também que as experiências anteriores de participação cidadã, a exemplo das vivenciadas pelos moradores da APA da Costa Brava, podem explicar a maior motivação e mobilização de seus moradores para participarem das atividades desenvolvidas pelo Projeto de Extensão e, ao mesmo tempo, sua disposição para se manifestar, opinar e identificar suas demandas.

Por último, é necessário ainda salientar que as dificuldades evidenciadas ao longo do processo de capacitação levaram à adequação de algumas estratégias utilizadas, estendendo os tópicos tratados na capacitação para além da discussão sobre o PDBC, como delineado nos objetivos iniciais. Assim, levou-se o foco para as questões de participação popular por meio de estratégias de capacitação voltadas a “dar voz” aos moradores, no sentido de poderem manifestar suas dúvidas e inquietações sobre a problemática em discussão. Isso se materializou em discussões, durante os seminários de capacitação, sobre os canais de participação que o Estatuto da Cidade e suas resoluções garantem aos cidadãos.

Outra constatação foi a da carência de instâncias de discussão comunitária sobre os problemas do bairro e da cidade, que dependem fortemente de iniciativas de auto-organização que, muitas vezes, acabam prejudicadas por questões de tempo e disposição para viabilizar esses encontros. Consideramos importantes essas oportunidades porque através delas há uma troca de informações e percepções sobre a cidade que pode servir para criar consensos e dar base para ações de desenvolvimento a partir dos interesses da própria comunidade.

Tal constatação foi possível porque em alguns momentos os debates divergiam do que estava inicialmente programado, dando lugar a discussões sobre outros aspectos que, entretanto, também eram de interesse da comunidade. Por isso, essas digressões não eram interrompidas pelos moderadores. Ao contrário, observamos que elas propiciavam momentos interessantes de divulgação de informes, familiarização entre os moradores de localidades distintas e até mesmo esclarecimentos de situações de conflitos prévios entre os participantes.

No desenvolvimento deste trabalho de extensão

ficou evidente que a motivação para a participação é, portanto, parte intrínseca do processo em pauta, bem como a retro-alimentação de ambas, para que possam ser efetivadas propostas de capacitação para o controle social das ações públicas. Ao se aproximar do final deste percurso, notamos que ele teve o mérito de oportunizar o diálogo entre os atores sociais envolvidos, capacitar e motivar para a participação cidadã das comunidades na efetiva gestão democrática prevista na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

BIBLIOGRAFIA

- Almeida, Carla; Lüchmann, Lígia; Helena, H. (2008) - Participação e controle social: marcos teóricos e desafios democráticos. In: Camilla Croso Silva e Denise Carreira (ed.), *Em Questão 5 – Participação e controle social na educação*, pp. 14 - 31, Ação Educativa, São Paulo, SP, Brasil. ISBN: 9788586382154.
- Avritzer, L. (2002) - Orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Evelina Dagnino (ed.), *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*, pp.17-45, Editora Paz e Terra, São Paulo, SP, Brasil. ISBN: 8521904401.
- Barbour, Rosaline (2008) - *Grupos Focais*. 216p., Editora Artmed, Porto Alegre RS, Brasil. ISBN 9788536320540
- Bryman, A. (2004) - *Social Research Methods*. 608p. Oxford University Press, Oxford, UK. ISBN: 0199264465.
- Clark, Terry A. (2002) - *Project Management for Planners: a practical guide*. 138p., APA - Planners Press American Planning Association, Chicago, USA. ISBN: 978-1884829635.
- Creighton, James L (2005) - *The public Participation handbook: making better decisions through citizen involvement*. 288p., Jossey-Bass, San Francisco, CA, USA. ISBN: 978-0787973070.
- Denzin, Norman K.; Lincoln, Yvonna S. (eds.) (2005) - *Handbook of Qualitative Research*. 3ª ed., 1232p., Sage Publications, Inc., London, UK. ISBN: 9780761927570.
- Enerstvedt, Theodor Regi (1989) – The problem of validity in social science. In: Steinar Kvale (ed.), *Issues of Validity in Qualitative Research*, pp.135- 173, Editora Studentlitteratur, Lund, Suécia. ISBN: 914429112

- Faoro, Raimundo (1975). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 2ª Ed, 936p. Porto Alegre/São Paulo, Editora Globo/Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. ISBN: 9788525046147
- Flick, Uwe (2009) - *Desenho da Pesquisa Qualitativa*. 164p., Editora Artmed, Porto Alegre RS, Brasil. ISBN 8536320524
- Gibbs, Graham (2009) - *Análise de Dados Qualitativos*. 198p., Editora Artmed, Porto Alegre RS, Brasil. ISBN: 9788536320557.
- Grazia, Grazia de; Christiane Kelle Carvalho (coord.) (2006) - *Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades*. Brasília. 76p., Ministério das Cidades, Brasília, DF, Brasil. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/biblioteca/publicacoes/Resolucoesda2ConferenciaNacionaldasCidades.pdf>
- Guaraná, Juliana; Fleury, Sônia (2008) - Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos comitês gestores de bairro do Programa Nova Baixada. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 48(3):94-103, Fundação Getulio Vargas/ Escola de Administração de Empresas de São Paulo, SP, Brasil. ISSN: 0034-7590. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n3/a09v48n3.pdf>
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (s/d) — Santa Catarina (SC), Balneário Camboriú. In: Portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Cidades@*, Brasília, Brasil. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> (Menu > Santa Catarina > Balneário Camboriú), (acesso em Julho 2010).
- Kvale, Steinar (1996) - *An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. 344p., Sage Publications, Inc., London, UK. ISBN: 978-0803958203.
- Martinez, M. (1999) - Critérios para la Superación Del Debate Metodológico “Cuantitativo/Cualitativo”. *Revista Interamericana de Psicología*, 33(1):79-107. ISSN: 0034-9690.
- Ministério do Desenvolvimento Social (s/d) – Instância de Controle Social (ICS). In: Portal do Ministério do Desenvolvimento Social, *Controle Social*, Brasília, Brasil. Disponível em <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/controle-social/gestor/controle-social> (Acesso em Setembro 2010).
- Morin, Edgar (1982) - *Ciência com Consciência*. 255p., trad. Maria Gabriela de Bragança, Publicações Europa-América, Lisboa, Portugal.
- Nogueira, Marco Aurélio (2004) – *Um Estado para a sociedade civil*. 264p., Editora Cortez, São Paulo, SP, Brasil. ISBN: 8524910348
- Nunes Leal, Victor (1997) - *Coronelismo, enxada e voto: o município e o sistema representativo no Brasil*. 6ª ed., 444p., Editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. ISBN: 8520908233
- Praxedes, Otávio (2007) - Ministério: 93% dos municípios fizeram Plano Diretor. In: Portal do Ministério das Cidades, *Notícias 2007*, Imprensa, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Brasília, Brasil. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/Imprensa/plano-diretor/noticias-2007/agosto/ministerio-93-dos-municipios-fizeram-plano-diretor/> (acesso em 18.09.2010).
- Rolnik, Raquel (coord.) (2002) - *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2ª ed., 272p., Brasília: Câmara dos Deputados, Instituto Pólis/Laboratório de Desenvolvimento Local, Brasília, DF, Brasil. ISBN: 85-7365-168-7. Disponível em http://www.bage.rs.gov.br/pddua/estatuto/pddua_estatuto.pdf
- Saboya, Renato (2007) - *Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos*. 231p., Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.
- Santos, Boaventura de Souza (2003) - *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 348p., Editora Cortez, São Paulo, SP, Brasil. ISBN: 8524905786.
- Tatagiba, Luciana (2002) - Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Evelina Dagnino (ed.), *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*, pp.47-103, Editora Paz e Terra, São Paulo, SP, Brasil. ISBN: 8521904401.