UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

O MAPA DE EXCLUSÃO/INCLUSÃO SOCIAL: UMA CONTRIBUIÇÃO METODOLÓGICA A PARTIR DA ANÁLISE CRÍTICA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NA CIDADE DE ITAJAI – SC EM 2005

PONTA GROSSA
2006

WILSON SILVA JÚNIOR

O MAPA DE EXCLUSÃO/INCLUSÃO SOCIAL: UMA CONTRIBUIÇÃO METODOLÓGICA A PARTIR DA ANÁLISE CRÍTICA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NA CIDADE DE ITAJAI – SC EM 2005

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa - PR

Orientador: Prof. Dr. Lindon Fonseca Matias

PONTA GROSSA

AGOSTO - 2006

Ficha catalográfica elaborada pelo Setor de Processos Técnicos BICEN/UEPG

Silva Júnior, Wilson

S586m O mapa de exclusão/inclusão social: uma contribuição metodológica a partir da analise critica de sua implementação na cidade de Itajaí – SC em 2005 / Wilson Silva Júnior. Ponta Grossa, 2007.

105 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas), Universidade Estadual de Ponta Grossa -PR.

Orientador: Prof. Dr. Lindon Fonseca Matias

1. Desigualdade social – Itajaí, Sc. 2 – Exclusão social – Itajaí, Sc. 3 - Inclusão social – Itajaí, Sc. C. I. Lindon Fonseca Matias. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. III.T.

CDD: 305.568

TERMO DE APROVAÇÃO

WILSON SILVA JÚNIOR

O MAPA DE EXCLUSÃO/INCLUSÃO SOCIAL: UMA CONTRIBUIÇÃO METODOLÓGICA A PARTIR DA ANÁLISE CRÍTICA DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NA CIDADE DE ITAJAI – SC EM 2005

Dissertação de mestrado aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Estadual de Ponta Grossa – PR, pela seguinte banca examinadora:

_____
Prof. Dr. Lindon Fonseca Matias – professor orientador

_____
Prof. Dra. Lucia Cortes da Costa – professora relatora

_____
Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha – professor convidado

ÍNDICE

RESUMO..... 5
SUMARY..... 6
INTRODUÇÃO..... 7
I INDICADORES SÓCIO-ESPACIAIS NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A DIMINUIÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL..... 14
1.1 - O Estado na escala local, desigualdades sociais e gerenciamento de políticas públicas..... 14
1.2 - A dimensão espacial na qualificação da ação do Poder Público Municipal..... 26
1.3 – Os instrumentos de geoprocessamento como potencial de conhecimento e monitoramento das condições sócio-espaciais através de indicadores..... 30
1.4 - Acesso à informação para formação cidadã..... 34
II- UMA EXPERIÊNCIA DA UTILIZAÇÃO DA METODOLOGIA DO INSTITUTO PÓLIS PARA A GERAÇÃO DO MAPA DE EXCLUSÃO/INCLUSÃO..... 38
2.1 - A ocupação e as transformações urbanas de Itajai..... 38
2.2 – As características da proposta metodológica aplicada pelo Instituto Pólis no município de Itajai- SC..... 45
2.3 - Uma análise dos resultados obtidos na utilização dos indicadores propostos na metodologia do Instituto Pólis..... 57
III - OS LIMITES E POTENCIALIDADES DA METODOLOGIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA DESENVOLVIDA PELA PREFEITURA DE ITAJAI – SC..... 76
3.1 - Análise comparativa dos elementos metodológicos utilizados..... 76
3.2 – O Tratamento Estatístico..... 81
3.3 - Representação Cartográfica..... 82
3.4 - Indicadores de exclusão/inclusão no município de Itajai e sua aplicação na destinação dos recursos orçamentários..... 85
CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 96

TABELAS

TABELA – 1 PROPORÇÃO DE POPULAÇÃO E DOMÍCILIO NAS UNIDADES LOCAIS DE GESTÃO..... 52

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 Evolução da população no Município de Itajai - SC..... 40
GRÁFICO 2 Comparativo entre as ULGs em relação aos indicadores em Itajai - SC..... 65

QUADROS

QUADRO 1 Variáveis Presentes na Composição do Índice de Exclusão/Inclusão de Itajai – SC – 2005 categoria autonomia de renda..... 55
QUADRO 2 Variáveis Presentes na Composição do Índice de Exclusão/Inclusão de Itajai – SC – 2005 categoria desenvolvimento humano..... 56
QUADRO 3 Variáveis Presentes na Composição do Índice de Exclusão/Inclusão de Itajai – SC – 2005 categoria equidade..... 56
QUADRO 4 Variáveis Presentes na Composição do Índice de Exclusão/Inclusão de Itajai – SC – 2005 categoria qualidade de vida,..... 57
QUADRO 5 Ranking das ULGs em relação aos indicadores..... 66
QUADRO 6 Plano de informações da modalidade tipo ponto..... 87
QUADRO 7 Plano de informações da modalidade tipo linha..... 89
QUADRO 8 Plano de informações na modalidade tipo polígonos..... 89
QUADRO 9 Matriz comparativa entre os limites e as potencialidades da metodologia apresentada

pelo do Instituto Polis para o município de Itajai – SC..... 93

CARTOGRAMAS

CARTOGRAMA 1 - LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DA PESQUISA..... 9
CARTOGRAMA 2 - EXPANSÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE ITAJAI ENTRE 1940 E 2005 42
CARTOGRAMA 3 - DIVISÃO DA ÁREA URBANA DO MUNICÍPIO DE ITAJAI – SC POR UNIDADES LOCAIS DE GESTÃO PARA O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2006..... 53
CARTOGRAMA 4 - ÍNDICE DE QUALIDADE DE VIDA EM ITAJAI - SC..... 58
CARTOGRAMA 5 - INDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DE ITAJAI - SC..... 60
CARTOGRAMA 6 - INDICE DE AUTONOMIA DE ITAJAI - SC..... 62
CARTOGRAMA 7 - INDICE DE EQÜIDADE DE ITAJAI - SC..... 63
CARTOGRAMA 8 - INCLUSÃO / EXCLUSÃO NO MUNICÍPIO DE ITAJAI - SC..... 64
CARTOGRAMA 9 - VALOR DA TERRA URBANA EM ITAJAI - SC..... 69
CARTOGRAMA 10 - CHEIA DE 1983 EM ITAJAI - SC 71
CARTOGRAMA 11 - CHEIA DE 1984 EM ITAJAI - SC..... 71
CARTOGRAMA 12 - GEOLOGIA EM ITAJAI – SC..... 72
CARTOGRAMA 13 - GEOMORFOLOGIA EM ITAJAI - SC..... 72
CARTOGRAMA 14 - OCUPAÇÕES IRREGULARES EM ITAJAI - SC..... 73
CARTOGRAMA 15 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DEFINIDOS NA LOA 2005 EM ITAJAI - SC..... 74
CARTOGRAMA 16 - PERCENTUAL DE CRIANÇAS ENTRE 5 E 9 ANOS EM ITAJAI - SC.. 83

A Adriana Amaral

minha companheira nessa jornada, assassinada por seu ex-marido, em março de 2006, mais uma mártir, vítima da discriminação!

Sofreu violência doméstica por 4 anos, por um homem que tem no casamento, não uma relação de amor, companheirismo, cumplicidade e parceria, mas apenas a posse do corpo, tal qual um escravo!

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a paciência de meu orientador, Dr. Lindon Fonseca Matias, por sua compreensão em relação aos atrasos na entrega dos trabalhos, e principalmente pedir desculpas pelas dificuldades que causei, devido aos acontecimentos trágicos que ocorreram durante o período de produção dessa dissertação.

A minha irmã Joseli também geógrafa, pelo apoio dado ao meu trabalho, com suas críticas e sugestões, sempre vigilante dos meus tempos e movimentos, me trazendo para a realidade da vida nas piores horas que passei.

Ao meu irmão Edson, um historiador que me auxiliou bem de perto com sua vasta biblioteca e com muita paciência, releu todo o meu trabalho por várias vezes.

A minha irmã Joseane, pois sem o seu apoio psicológico e financeiro no início de minha graduação, não estaria hoje completando essa pós graduação.

A minha mãe que me sustentou e continua sustentando psicológica e financeiramente, sendo mãe e pai ao mesmo tempo, por sua compreensão, aceitação e amor à este filho as vezes ingrato que pôs no mundo.

Ao meu cunhado Ivan pela confiança depositada em mim, mesmo nos momentos em que eu mesmo não confiaria, pelo apoio e parceria no trabalho e na vivência cotidiana, respeitando minha privacidade e principalmente pelas críticas e sugestões dadas a esse trabalho.

Ao companheiro Luiz Azevedo carinhosamente chamado Chefe, por me permitir a liberdade de trânsito na Prefeitura de Itajai na busca de dados para esse trabalho.

A todos os companheiros da Prefeitura de Itajai em especial ao pessoal do SPDU por terem suportado minha presença e colaborado direta ou indiretamente com a minha pesquisa.

E finalmente o agradecimento aos professores do mestrado pela paciência que tiveram comigo.

RESUMO

Essa dissertação de mestrado está dividida em 3 capítulos. No primeiro capítulo discutimos a necessidade de criação de um sistema de indicadores básicos para o monitoramento da eficiência, eficácia e efetividade da ação do poder público. Privilegiamos a dimensão espacial tendo como referencial a área intra-urbana do município de Itajai, concluindo que é imperativo a criação de indicadores de acompanhamento de ações nas secretarias fim da administração pública, permitindo o acesso a informação.

No segundo capítulo, exploramos a experiência de uma ação gerencial de política pública para a diminuição das desigualdades sócio-espaciais promovida recentemente pela Prefeitura de Itajai, traçando um comparativo entre a metodologia aplicada pelo Instituto Polis e as possibilidades de ampliação da mesma, com dados oriundos dos diversos estabelecimentos de atendimento ao público nas áreas da saúde, educação e assistência social, para tanto, foi traçado uma visão geral da cidade relativo ao povoamento, a população atual e sua distribuição espacial. A metodologia de divisão espacial utilizada, parte dos 140 setores censitários urbanos da cidade e tem como referência o sentimento de pertencimento a uma dada localidade, tendo a identidade local um forte peso nas fronteiras territoriais demarcadas. E por fim foi apresentado o mapa de Exclusão / Inclusão que serviu de ferramenta básica para o planejamento e gestão das políticas públicas mais participativas.

No terceiro capítulo foi analisado os limites e as potencialidades da metodologia através de um quadro comparativo da metodologia proposta pelo Instituto Pólis e o detalhamento proposto pela prefeitura do município de Itajai – SC. Na metodologia do Instituto Pólis foi utilizado como ponto de partida os dados do Senso 2000 do IBGE, no caso da ampliação da proposta do município, a escala decidida foi ao nível do lote com informações cadastrais. A partir do cadastro técnico da prefeitura, e paralelamente a construção do mapa da Exclusão / Inclusão, buscamos detalhar a desenhar o os fluxos da informação ao nível do lote e construir uma base de dados histórica que permita observar a evolução dos fenômenos.

Nas considerações finais foi demonstrado que a baixa performance das atividades administrativas derivam da má qualidade dos fluxos informacionais que por conseqüência geram a exclusão territorial.

SUMARY

This master dissertation is divided in three chapters. In the first one it is discussed the need of creating a basic indicators system for an efficient, effective and powerful folow up over the government actions. We privilegiate the spacial dimension, having as a reference the intra-urban area of the Itajaí town and we concluded that is specially important create these indicators system for correlate public administration sectors that would allow access of information.

In the second chapter, we explore the experience of a public politics management aimed to diminish the social-spacial diferences promoted recently by the Itajaí Public Administration, by doing a comparison between a methodology applied by Instituto Polis and the possibilities of its expansion, with data taken from the several public call centers especialized in health, education and social security areas. For that, it was built a general view of the city regarding growth population, actual population and its spacial distribution.

The used spacial division methodology was based upon the census of the 140 urban sectors of the city and it has as reference the feeling of belonging to a determined locality, having the local identity a strong influence over the delimited territorial boards. Finaly, it was presented the exclusion/inclusion map, that was used as a basic tool for the planning and management of the most participatives public politics.

In the third chapter, it was analised the limits and the potentialities of this methodology by doing a comparison between the Instituto Polis methodology and the particularities proposed by the Municipal Administration of Itajai –SC. In the Instituto Polis methodology it was used, as a starting point, the data from the IBGE Census 2000, in case of the municipal proposal expansion and the chosen scale was of the “lote” with cadastre information. From the technical cadastre of the Municipal Administration, and, at the same time the construction of the exclusion/inclusion map, we aimed to detail the information flow to a lote level and to build an historic data base that could allow the observation of fenomenum evolution.

In the final considerations it was demonstrated that the lower performance of administrative activities cames from the bad quality of information flows that, consequently, creates territorial exclusion.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo explorar as potencialidades e os limites da metodologia de construção do mapa de Inclusão / Exclusão Social elaborada pelo Instituto Pólis na proposição de políticas públicas municipais;

O município de Itajai-SC é sede administrativa da ANFRI (Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajai) e encontra-se numa área conurbada e de grande interdependência econômica e social com os municípios de Navegantes, Balneário Camboriú e Camboriú. Sua localização regional, pode ser visto no mapa 1. Estes municípios estabelecem intensas relações de trocas de inúmeras naturezas, configurando um quadro complementar e contraditório das condições de acumulação de capital e bem estar social.

O desenvolvimento da micro-região da Foz do Rio Itajai apresenta evidências de fortes disparidades intra-regionais e contrastes entre o crescimento econômico e social. Em 2000 Balneário Camboriú ocupava o 2º lugar no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) entre os municípios catarinense, ao passo que Camboriú, seu município de origem, que lhe oferece grande parte da força de trabalho para o comércio e serviços e com o qual se encontra conurbado, ocupa a 230ª posição. Itajai, que concentra as atividades industriais e portuárias, ocupava em 2004 o terceiro lugar na arrecadação de ICMS do Estado de Santa Catarina e encontrava-se no 117º lugar no IDH-M. Navegantes, que oferece parte da força de trabalho para Itajai e do qual está separado apenas pelo rio Itajai-Açu, ocupa a 213ª posição.

Itajai abriga o segundo maior porto de contêiners do Brasil, cujo elevado crescimento na última década, decorrente do aumento das exportações, atraiu forte migração e provocou uma re-estruturação espacial de sua área urbana. O ritmo do crescimento populacional do município, segundo o IBGE (2005), aponta para um crescimento acelerado da população urbana a partir da década de setenta. Em apenas uma década, a população urbana cresceu em cerca de 20 mil pessoas. Nas décadas subseqüentes, oitenta e noventa, o processo permaneceu acelerado, registrando uma média de mais de 30 mil pessoas por década. Entre 2000 e 2005 houve crescimento de mais de 17 mil pessoas. Esse processo intensivo de aumento da população urbana vem

causa um conseqüente aumento da área ocupada, sem a ampliação proporcional da infra-estrutura urbana.

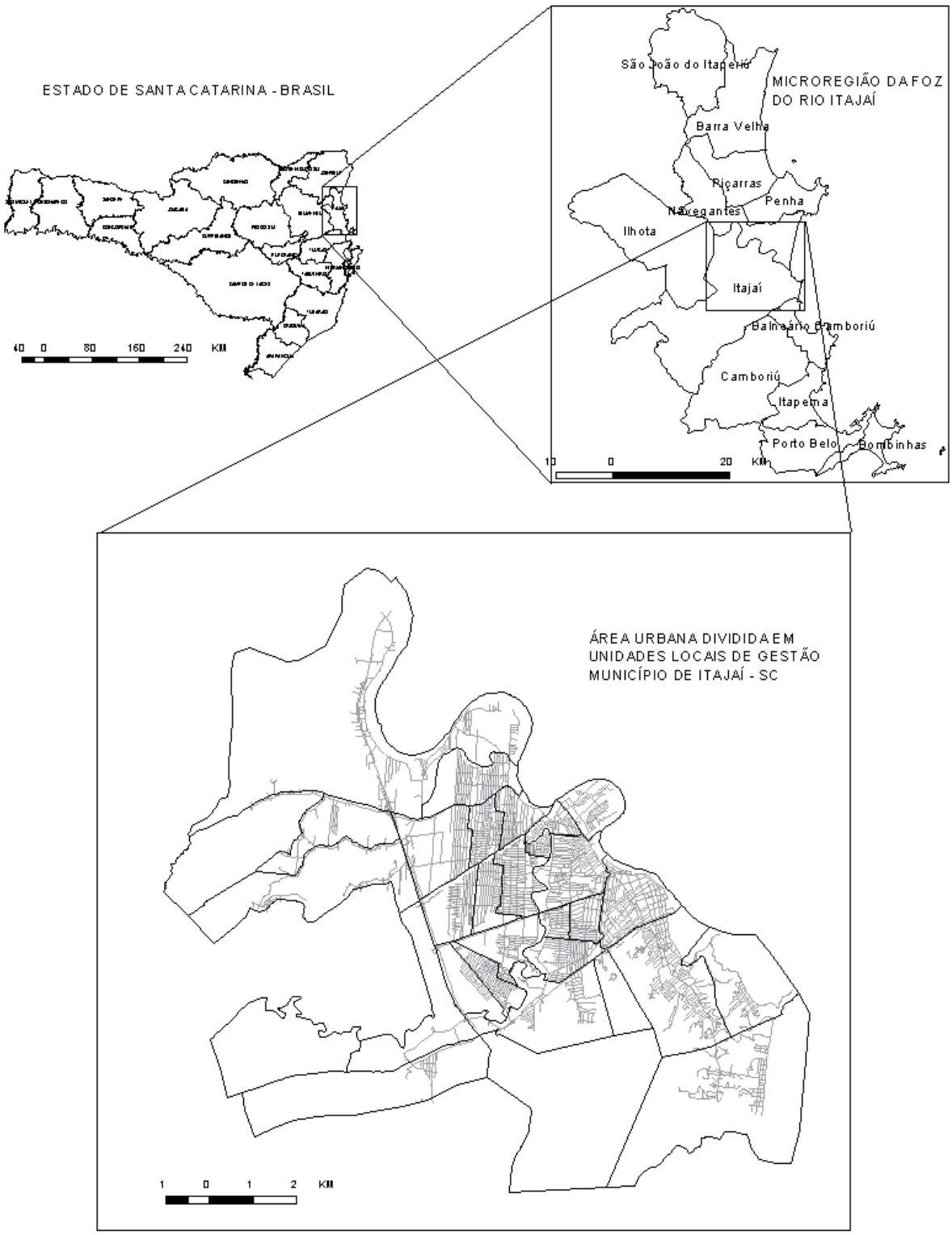
A expansão horizontal é um fenômeno que, apesar de receber influência do aumento do contingente populacional, agrega um processo de valorização e especulação fundiária e imobiliária característica do instituto da propriedade privada. Assim, a expansão da área urbana regido pela lógica capitalista apresenta grandes disparidades de densidade de ocupação e de injustiças na distribuição dos bens e serviços urbanos. No fim da década de 80 a expansão urbana, antes confinada entre o mar e o rio Itajai–Açú, ultrapassou o limite do rio Itajai Mirim com a criação da Unidade Administrativa chamada “Cidade Nova”, que teve como principal finalidade abrigar a população retirada das áreas de risco ambiental.

A re-estruturação sócio-espacial da cidade de Itajai foi e ainda hoje é marcada por fortes disparidades de inúmeras naturezas, o que gera a necessidade de promover estudos sobre tal processo que possibilitem a ação do Poder Público Municipal a fim de re-direcionar as características do desenvolvimento local. Nesse sentido, este trabalho explora os desafios metodológicos enfrentados para a geração de indicadores de desigualdade social para subsidiar o Poder Público Municipal na criação das políticas públicas de inclusão social.

Em geral, os municípios brasileiros enfrentam dificuldades para avaliar a efetividade das ações promovidas pelos governos locais na implementação de sua gestão. Os escassos recursos disponíveis inviabilizam a criação de uma estrutura de monitoramento de informações sobre investimentos realizados e os resultados obtidos para o cumprimento dos objetivos dos planos de governo.

Além das dificuldades financeiras para a geração de informações, há dificuldades de diversas outras ordens. Todos os órgãos da administração municipal geram dados cotidianamente, mas nem sempre são inteligíveis e compatíveis às necessidades de informações de outros órgãos de um mesmo governo. Isso ocorre porque no processo de produção das informações são utilizados parâmetros singulares de modelagem e arquivamento, resultando na dificuldade e, muitas vezes, na impossibilidade de intercambiar os dados existentes.

CARTOGRAMA 1 LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DA PESQUISA



As dificuldades locais de geração de informações levam o governo federal e outras organizações de pesquisas a proporcionar atividades de geração e disseminação de dados através de vários órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), entre outros. Embora haja uma enorme quantidade de fontes e informações disponíveis nas agências federais, os governos locais não têm conseguido fazer uso prático delas no seu processo de gestão.

Diante disso, a inter-relação existente entre as políticas públicas para diminuição das desigualdades sociais, ferramentas gerenciais e espaço constitui o centro deste trabalho. Vários pesquisadores e órgãos de pesquisa exploraram a temática de diferentes formas, privilegiando determinadas categorias e procedimentos metodológicos. Na década de 1990 houve um movimento internacional de vários organismos como a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial, no sentido de compreender as desigualdades sociais para além dos indicadores econômicos, procurando abarcar vários outros elementos constitutivos da pobreza e das desigualdades da distribuição da riqueza no planeta. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) possibilitou a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que permitiu uma sistemática de comparação entre as nações, envolvendo maior número de indicadores e dimensões de análise.

No Brasil, várias experiências foram desenvolvidas, tanto na escala inter, como na intra-municipal. Na escala inter-municipal, podem ser destacados os trabalhos realizados pelo Instituto Pólis como o Índice Social Municipal e o Índice de Gestão Municipal; trabalhos da Fundação Getúlio Vargas (FGV), como o Mapa do Fim da Fome; e trabalhos do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) em conjunto com outros órgãos como o de Desenvolvimento e Condições de Vida. Na escala intra-municipal, em geral, foram privilegiadas as cidades de grande porte e áreas metropolitanas. Em São Paulo foi desenvolvido pelo Núcleo de Seguridade e Assistência da Pontifícia Universidade Católica (PUC) o Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo. No Paraná, foi gerado o Mapa da Pobreza de Curitiba através de uma parceria entre o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) e a Universidade Federal do Paraná (UFPR). No Rio de Janeiro e no Recife foram desenvolvidos o Índice de Desenvolvimento Humano através

de um trabalho realizado pelo PNUD, IPEA e as respectivas Prefeituras Municipais. Em Belo Horizonte foi elaborado o Mapa da Exclusão Social através de uma parceria entre a Prefeitura Municipal e a PUC de Minas Gerais. Algumas cidades médias como Piracicaba, Santo André, Guarulhos e Campinas, no estado de São Paulo, foram também alvo de trabalhos nessa perspectiva.

A necessidade da visibilidade da dimensão espacial do fenômeno da desigualdade social, independentemente da escala, permeou todas as experiências citadas anteriormente. Sendo assim, ganha importância também a necessidade de aprimoramento das ferramentas gerenciais da produção das informações espaciais e a linguagem por ela empreendida.

Diante do desafio de superação das desigualdades sociais, houve um posicionamento do grupo gestor[1] do município de Itajai em investir no aperfeiçoamento gerencial do processo de planejamento e avaliação das ações do governo no desenvolvimento de políticas públicas. Assim, com o apoio metodológico já difundido pelo Instituto Pólis, de posse de dados oriundos de fontes públicas federais e outras instituições de pesquisa, e tomando como referencial empírico de análise a área intra-urbana do município de Itajai – SC, iniciou-se uma experiência que pretende atingir o seguinte objetivo geral: estabelecer uma co-relação entre a metodologia e dados produzidos por fontes públicas nacionais e as necessidades da gestão local das atuais políticas de inclusão social na cidade de Itajai – SC. Esse foi desdobrado nos seguinte objetivos específicos: 1) gerar o mapa de exclusão/inclusão da cidade de Itajai- SC a partir da metodologia do Instituto Pólis; 2) indicar os limites dessa metodologia na proposição e no monitoramento dos resultados de políticas públicas na gestão municipal.

Para atingir os objetivos propostos, vários procedimentos metodológicos foram adotados. Primeiramente, foram delimitados os recortes espaciais que compunham os diversos níveis de agregação de área atrelados às informações de diversas naturezas. A escala de representação adotada foi a mesma já utilizada para a operacionalização do Orçamento Participativo, ou seja, as Unidades Espaciais de Gestão (UEGs) e as Unidades Locais de Gestão (ULGs). Desses recortes espaciais pôde-se realizar os levantamentos de dados quantitativos indiretos no Instituto Brasileiro de Geografia e

1O grupo gestor é encabeçado pelo PT no cargo de prefeito e composto pelos seguintes partidos políticos: PT, PMDB, PDT, PL, PSDC e PHS. Venceu a eleição em 2004, com cerca de 8.000 (oito mil) votos de diferença em relação ao seu concorrente encabeçado pelo PFL, num universo de aproximadamente 93.000 (noventa e três mil) votos. (http//www.tre-sc.gov.br)

Estatística (IBGE), com base no Censo 2000, corrigido e disponibilizado no ano 2004. Além dessa fonte, foram levantados dados também na Secretaria de Governo da Prefeitura Municipal de Itajai sobre o processo de desenvolvimento do Orçamento Participativo em 2005. Outra importante fonte de dados utilizada foi o Banco de Dados Agregados (SIDRA-IBGE) sobre os vinte e dois maiores municípios do Estado de Santa Catarina a fim de estabelecer a posição do município de Itajai em relação aos demais. No Ministério da Educação foi utilizado o Censo Escolar 2004 e 2005. Aqui foram levantados os dados sobre a educação. Os dados da saúde tiveram suporte do Ministério da Saúde no período de 1996 a 2005 coletados no site DATASUS sobre as condições de saúde da população. Cada um dos temas abordados receberam tratamento estatístico realizado através de geração de matrizes matemáticas e estatísticas, gráficos e cartogramas temáticos.

Para compreender as potencialidades e limites da metodologia proposta pelo Instituto Pólis e adotada pela Prefeitura Municipal de Itajai, foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos. Primeiramente, foi elaborada uma matriz comparativa entre a proposta metodológica do Instituto Pólis e as demandas e especificidades da Prefeitura Municipal de Itajai – SC. Os elementos que compõem o quadro de análise foram os limites espaciais, escalas, análise temática, variáveis dos temas, modelagem do banco de dados, fluxo de informação, tratamento estatístico, representação cartográfica, capacidade de apoio à gestão e validação temporal e espacial. Além disso, foi desenvolvido um questionário com os diretores de Departamentos da Prefeitura Municipal envolvidos na utilização e gerenciamento dos dados do Sistema de Gestão de Políticas Públicas voltados para a saúde, educação e assistência social, para a análise dos fluxos informacionais.

A explicitação do processo de pesquisa resultou na seguinte estrutura interna. No primeiro capítulo, foi estabelecida uma discussão sobre a criação de metodologias e indicadores sociais para municiar o Poder Público Municipal na implementação de políticas públicas a fim de diminuir a desigualdade social. Foram abordados a capacidade do Estado na escala local para o monitoramento das ações promovidas pelos governos na implementação de sua gestão, privilegiando a dimensão espacial e as ferramentas disponíveis para a qualificação das informações a serem incorporadas no processo de desenvolvimento das políticas públicas a partir do caso de Itajai–SC, município que serve de referencial empírico para esta pesquisa. No segundo capítulo, foi construído o mapa

de exclusão/inclusão social no sentido de realizar uma experiência de uma ação gerencial de política pública para a diminuição das desigualdades sócio-espaciais promovida recentemente pela Prefeitura Municipal. No terceiro e último capítulo, foi realizado um balanço dos limites e potencialidades da utilização da metodologia proposta pelo Instituto Pólis.

Atualmente vive-se um momento histórico de transformação do modelo de administração pública brasileira. Após a constituição de 1988 o município passa a ser mais um ente federativo, tornando-se necessário incorporar no modelo de gestão municipal as novas tecnologias informacionais que criam possibilidades substantivas e causam um grande impacto societal. A participação popular exigida na constituição evidencia os abismos sócio-espaciais entre as diversas Unidades de Gestão internas nas cidades. As novas tecnologias informacionais convergem para as potencialidades libertárias de acesso à informação georreferenciada pela população, possibilitando a construção de novos hábitos administrativos no serviço público e renovando o modelo burocrático até então existente nas prefeituras municipais. A compreensão dessa dinâmica subjaz na apropriação pelo funcionalismo público e pela população, de conhecimentos básicos no manuseio das ferramentas de informática, como forma de acessar os dados úteis para a tomada de decisão, ampliando assim a efetiva participação popular de forma autônoma.

Enfim, esse estudo visa contribuir para a superação da necessidade de criação de ferramentas gerenciais para o aumento da eficiência, eficácia e efetividade nas ações das administrações públicas municipais e, também, auxiliar na ampliação da metodologia experimentada e já consolidada do Instituto Pólis, a fim de otimizar o uso de dados existentes em fontes federais e adequando-os às necessidades locais, a fim de promover a redução da desigualdade sócio-espacial.

I INDICADORES SÓCIO-ESPACIAIS NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A DIMINUIÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL

O objetivo deste capítulo é estabelecer uma discussão sobre a criação de metodologias e indicadores sociais para municiar o Poder Público Municipal na implementação de políticas públicas a fim de diminuir a desigualdade social. Assim, o texto apresenta uma análise da capacidade do Estado na escala local para o monitoramento das ações promovidas pelos governos na implementação de sua gestão, privilegiando a dimensão espacial e os instrumentos disponíveis para a qualificação das informações a serem incorporadas no processo de desenvolvimento das políticas públicas a partir do caso de Itajai – SC, município que serve de referencial empírico para esta pesquisa.

1.1 - O Estado na escala local, desigualdades sociais e gerenciamento de políticas públicas

O papel do Estado como mediador da distribuição da riqueza produzida é objeto de estudo de várias ciências sociais como a Ciência Política, Economia e História. A Geografia, por sua vez, tem contribuído na compreensão da complexidade e dinâmica das relações escalares e sócio-espaciais de poder, evidenciando que o Estado é uma instituição contraditória e complementar, apresentando inúmeras configurações, dependendo de seu recorte escalar. Embora o Estado seja central na organização e desenvolvimento social, houve, segundo Hall (1992), uma relativa ausência da discussão da importância do Estado durante o período moderno na ciência geográfica. Os estudos referentes ao Estado na ciência geográfica brasileira foi desvalorizado, principalmente nas últimas quatro décadas devido ao cenário ditatorial imposto no país no período entre 1964 e 1986. Após 1986, com a abertura democrática, surge a perspectiva liberal onde o Estado teria apenas o papel mínimo da defesa e manutenção da propriedade privada e, nesse sentido, ganha importância a abordagem da sociedade civil. Esta era considerada o fundamento da virtude e suas relações guiadas por contratos estabelecidos entre agentes livres. Por outro lado, no pensamento clássico marxista, o Estado era o principal instrumento da classe dominante. Além disso, os problemas das relações humanas, para essa vertente teórica, situava-se majoritariamente na exploração econômica, principal destaque da perspectiva crítica.

Atualmente, porém, o Estado Nacional tem sido alvo de uma fértil discussão no contexto histórico de desenvolvimento das sociedades capitalistas, suscitando diferentes abordagens em torno do seu papel social na produção e regulamentação de seus territórios, tanto no âmbito externo como no interno.

Estudar o Estado no contexto de desenvolvimento do capitalismo justifica-se porque vivemos em um sistema complexo constituído por empresas privadas comandadas pelo mercado, mas também coordenado pelo Estado regulador, através de um sistema legal, que possui a capacidade de coerção dentro do território onde é soberano. O Estado é uma parte dessa sociedade, uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade da mesma forma que dela faz parte, fruto de um contrato social e garantidor de um pacto político. Assim, pode-se afirmar que o Estado diferencia-se de "governo" na medida em que a instituição de Estado transcende os diferentes governos. Para Bobbio (1987), o governo é a cúpula político administrativa do Estado. O autor chama também a atenção para a diferenciação entre regime político e sistema econômico. O regime político é a caracterização da organização do poder, podendo ser autoritário ou democrático, e o sistema econômico é uma forma de organização da produção, da qual o Estado faz parte. Enfim, o país ou Estado – nação é uma entidade política constituída de uma população (formada por cidadãos com direitos teoricamente iguais) que habitam um território.

Nesse sentido, a sociedade civil[2], constituída pelos cidadãos organizados em entidades, associações, partidos políticos etc, possuem relações sempre desiguais e assimétricas na influência que exercem sobre o Estado. A organização básica e formal de acesso direto ao poder de Estado é realizada através da organização da sociedade civil nos partidos políticos para participar dos processos de disputas eleitorais. O partido é considerado por Mezzaroba (1995, p. 20) uma "oligarquia burocrática, caracterizada pela existência na sua cúpula de um círculo interno e fechado de dirigentes profissionais, praticamente inamovíveis, que controlam e conduzem a instituição conforme seus interesses". As organizações grupais para a conquista do Estado podem ser interpretadas como "um movimento dos discursos e das ações em relação a seus membros e seus objetivos, conscientes ou inconscientes" (GALEANO, 1995, p.149). Um grupo tem um

2 Bobbio (1987) discute os vários sentidos em que se interpreta o termo "Sociedade Civil". Para ele, há um entendimento equivocado sobre o conceito, já que ele é associado à esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado e argumenta que até mesmo a vida familiar, de alguma forma está regulada pelo Estado.

conjunto de normas e valores ligado por relações de interdependência que ao mesmo tempo que restringe a liberdade individual, amplia as relações de poder frente aos demais grupos da sociedade.

Há uma relação dialética entre Estado e Sociedade Civil, já que, numa sociedade democrática o Estado exerce seu poder sobre a Sociedade Civil, mas esta constitui-se na sua própria fonte de poder e estabelece limites para as ações estatais, tal qual argumenta Mann (1992). Para esse autor, o Estado é uma organização burocrática ou aparelho que se diferencia de outras organizações porque é a única com poder político que ultrapassa seus próprios limites organizacionais. Enquanto as organizações burocráticas possuem normas que as regulam internamente, o Estado é constituído adicionalmente de um conjunto de regras que regula toda a sociedade, tornando-se muito maior que o próprio aparelho. O poder do Estado se exerce sobre um território e uma população, sendo esses, ao mesmo tempo, objetos e sujeitos desse poder, uma vez que ele é obtido em uma relação sincrônica entre o Estado e a Sociedade Civil.

Mann (1992) ainda afirma que é a Sociedade Civil que dá os recursos dos poderes infra-estruturais do Estado, uma vez que é geradora da riqueza e do excedente econômico. Contudo, argumenta que, num segundo momento, essa mesma sociedade perde este controle e torna-se oprimida, estabelecendo a autonomia do Estado em relação a ela, pois a “centralização territorial” possibilita a concentração de recursos e sua autonomia na redistribuição.

A relação entre Sociedade Civil e Estado também foi objeto de estudo de Gramsci. Gramsci, segundo Carnoy (1994), ressalta a importância na compreensão do conceito de “hegemonia” entendida como o domínio das normas e dos valores da classe capitalista, uma vez que ele (o Estado) funciona como aparato ideológico para ajudar a legitimar essa hegemonia, fazendo portanto parte dela. Dessa forma, o poder político do Estado deriva da Sociedade Civil e a legitimidade da elite política governamental que dirige o Estado depende de sua capacidade de estabelecer sua hegemonia ideológica sobre outros grupos da sociedade.

Com a complexificação da sociedade capitalista industrial, é difícil pensar na divisão tradicional das classes sociais da teoria clássica marxista em que apenas uma classe esteja representada na elite política que dirige o Estado. Muitos poderes têm sido

conquistados por novas classes assalariadas, ou por outras frações de classes, formando uma série de pactos e coalizões, nos quais podem participar não apenas os membros da classe dominante, mas também os membros das classes dominadas. Essa visão foi explorada por Gramsci no conceito de “blocos históricos” para identificar os complexos sistemas políticos que, em cada momento da história, detêm o poder do Estado (Carnoy, 1994). Esse mesmo autor argumenta que a “visão de Gramsci sobre o Estado era principalmente ideológica, que esse era um aparelho hegemônico que surgiu na concepção da classe burguesa como um grupo em potencial totalmente inclusivo, daí um sistema de leis e normas que tratavam os indivíduos como se eles estivessem para ser incorporados a burguesia” (CARNOY, 1994, p. 101).

Para Weber (1982), o exercício do poder sobre a sociedade é papel desenvolvido pelo Estado, que representa o “monopólio da força física” e deve buscar ser legítima. Argumenta que o “Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio dado uso legítimo da força física dentro de um determinado território” (WEBER, 1982, p. 98). O Estado é a única instituição com direito de usar a violência e, para que ela exista, os homens dominados devem obedecer à autoridade dos homens que devem dominar. O esforço de Weber está em explicar como ocorrem essas relações de domínio e sua legitimidade, sustentando que a legitimação não é garantida apenas por motivos materiais, afetivos ou racionais, sendo necessário “acreditar” na legitimidade, ou ter vontade de obedecer ou ter uma justificativa interna para querer obedecer. A natureza dos motivos que levem um grupo a obedecer à autoridade de outro determina o tipo de dominação desenvolvida. A legitimidade é, portanto, uma importante categoria da teoria do Estado moderno e dos fundamentos do poder em Weber. Constrói, assim, como base explicativa, três tipos ideais de poder legítimo: o racional legal, o tradicional e o carismático (WEBER, 1982), os quais não se encontram de forma pura no mundo real, mas a realidade histórica apresenta elementos combinados desses conceitos. Na autoridade racional legal, se obedece às ordenações impessoais e objetivas conforme um estatuto legal e a competência funcional; na autoridade tradicional se obedece à autoridade do “ontem eterno”, a pessoa do senhor; na autoridade carismática se obedece ao dom da graça, por razões de confiança pessoal, historicidade ou fascínio.

É justamente pela diferença entre as características do poder pessoal e do impessoal que se pode diferenciar o poder legal do tradicional e do carismático. Weber (1982) considera que na passagem do poder baseado na crença para o poder baseado

na lei, os líderes carismáticos tiveram que organizar seu domínio e, para isso, criam um aparato que possibilita a organização e manutenção do seu poder – a burocracia. Por outro lado, esse aparato adquire dinâmica própria que passa a ser paralela ao líder, estabelecendo uma simbiose entre ambos e exigindo o uso da força pelo Estado: "o domínio organizado, que demanda administração contínua, exige que a conduta humana seja condicionada à obediência para com os senhores que pretendem ser os portadores do poder legítimo" (WEBER, 1982, p. 100).

Para Weber, a dominação racional legal, característica do Estado moderno, reflete uma racionalidade formal cujo poder legal é racional simplesmente porque é exercido conforme regras genéricas e abstratas que excluem a arbitragem (irracional) do funcionário e garante a previsibilidade da ação. Nesse sentido, reduz o poder legal à racionalidade formal e a legitimidade advinda da ação dentro das leis estabelecidas, fazendo uma distinção clara entre a legitimidade advinda do pacto dos indivíduos e a legitimidade advinda de uma concessão de uma autoridade considerada legítima. A racionalização das leis através do direito cumpriu um importante papel para a racionalização e modernização do Estado, garantindo segurança às expectativas da economia capitalista em expansão e, também, permitiu intervenção eficaz na vida social. Por conseguinte, a burocracia implica no predomínio do formalismo, de existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão do trabalho e impessoalidade. Esse autor também alerta que "a burocracia como tal é um instrumento de precisão que se pode colocar a disposição de interesses de domínios muito variados – exclusivamente políticos bem como exclusivamente econômicos, ou de qualquer tipo" (WEBER, 1982, p. 268). Ou ainda que "o fato de que a organização burocrática seja tecnicamente o meio de poder mais altamente desenvolvido nas mãos do homem que o controla não determina o peso que a burocracia, como tal, é capaz de ter em uma estrutura social particular (WEBER, 1982, p. 268), propondo que uma contraposição ao domínio da burocracia seria a democracia: a democracia[3] em massa acaba com os privilégios feudais, patrimoniais, pelo menos intencionalmente plutocráticos na administração" (WEBER, 1982, p. 261).

3 Weber (1982, p. 262) define o conceito de democracia como sendo "deduzido dos 'direitos iguais' dos governados e inclui os postulados seguintes: 1- obstáculos ao desenvolvimento de um estamento fechado de funcionários no interesse de uma acessibilidade universal aos cargos, e 2- minimização da autoridade do funcionalismo no interesse da expansão da esfera de influência da opinião pública na medida do possível. (...) o aspecto mais decisivo, no caso, é o nivelamento dos governados em oposição ao grupo dominante e burocraticamente articulado, que por sua vez pode ocupar uma posição bastante autocrática, tanto no fato como na forma"

Outros autores contemporâneos, entre eles Offe (1984) e Przeworski (1995), com base na teoria política marxista, têm contribuído para a discussão acerca do Estado e suas relações com a sociedade de classes. Com base na teoria da burocracia de Weber, Offe tem argumentado que o Estado é “independente” de um controle total da classe capitalista, mas a burocracia de Estado acaba representando interesses capitalistas, porque depende da acumulação do capital para continuar existindo. Entretanto, esse mesmo Estado tem a característica de ser um intermediário das reivindicações da classe trabalhadora para garantir sua legitimidade. Para ele o Estado desempenha um papel importante na organização da acumulação capitalista e tem sido o local das crises desse sistema, apresentando-se como mediador. Offe (1984, p. 123) argumenta que “o Estado, em absoluto, favorece interesses específicos. Em vez disso, ele protege e sanciona instituições e relações sociais que, por sua vez, constitui o requisito institucional para a dominação de classes do capital (...) o Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim todos os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes”. O Estado teria quatro determinações funcionais para garantir sua reprodução: a privatização da produção, porque o Estado não pode interferir no processo concreto da produção que é papel das empresas privadas; a dependência dos impostos, devido à necessidade que o Estado tem de captação de recursos do setor privado; a acumulação como ponto de referência de suas ações, porque o Estado deve criar as condições necessárias à acumulação capitalista e a legitimação democrática, porque, segundo ele, o Estado não possui base própria de poder, sendo um representante dos interesses gerais e comuns da sociedade como um todo.

De forma concreta, o Estado tem dificuldades de compatibilizar tais funções no processo político, porque ao mesmo tempo em que tem que assegurar o interesse geral do capital, não pode “parecer” um representante do capital diante da parcela da sociedade que lhes confere legitimidade. Desenvolve estratégias no sentido de criar simbolicamente participação das massas no poder do Estado, através da seleção de pessoal do Estado, gerando constante negação de sua natureza como Estado capitalista (Offe, 1984). As duas recentes concepções marxistas de Offe (1984) e Przeworski (1995) têm um traço comum quando consideram que o Estado não é um simples instrumento da classe dominante e que não é diretamente controlado pela classe capitalista. Contudo, argumentam que a natureza de classe do Estado se expressa na estrutura do desenvolvimento capitalista e contestado no próprio aparelho político pelas classes

dominadas, através do processo democrático. O Estado aparece como um foco importante de luta de classes, na qual a configuração de forças pode produzir respostas diferenciadas em suas ações políticas.

As disputas territoriais sempre fizeram parte da construção e da manutenção da base territorial do Estado moderno. A hegemonia de uma região sobre as demais acabou definindo conteúdos simbólicos para o restante da nação, e tais conflitos estão ainda presentes no sistema de organização territorial do poder do Estado. Uma alternativa capaz de conciliar a competição e conflitos em razão da heterogeneidade da base territorial foi a criação do sistema federal, como meio de organização territorial de poder, a fim de garantir a estabilidade e a legitimidade aos governos dos Estados nacionais. Tal sistema foi criado no século XVIII, com o objetivo de oferecer uma solução aos impasses ocorridos na formação dos Estados nacionais norte-americanos, sendo definido como "uma forma de organização do Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político, ou seja, na qual se distinguem duas (ou mais) esferas autônomas de poder: uma central, que constitui o governo federal, e outra descentralizada, que constituem os governos membro, sendo que ambas tem poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas" (SOARES, 1998, p. 138).

As principais características desse sistema apontadas por Soares (1998), com base nos estudos de Riker (1964), são as seguintes: divisão territorial do Estado em várias unidades; representação das subunidades federadas junto ao Governo Federal através de um sistema bicameral; presença dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em todos os níveis federais; existência de uma Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos; definição das competências (administrativas e fiscais) e jurisdições das esferas federativas, com cada nível de governo apresentando autonomia e; autonomia de cada ente federativo para construir seus governos.

A adoção desse tipo de distribuição de poder na formação e manutenção de Estados nacionais justifica-se pela presença de forças políticas centralizadoras e forças políticas descentralizadoras que precisam ser acomodadas para possibilitar a estabilização de relações políticas territoriais. A maioria das federações atuais tem um passado marcado pelo sistema colonial, no qual as colônias acabaram servindo de base

para a constituição da federação, pois tinham uma estrutura de poder que, apesar da centralização em torno da metrópole, gozavam de ampla autonomia política. Dois são os elementos comuns apontados por Soares (1998) para a adoção do Sistema Federativo: a dimensão territorial, justificada pela grande extensão de área que é melhor controlada a partir de uma estrutura descentralizada de poder e a heterogeneidade territorial que é construída a partir de forças políticas descentralizadas caracterizada por focos distintos de solidariedades de base regional. Portanto, “o federalismo é no mundo moderno a alternativa democrática de agrupar interesses territoriais diversos sob um único governo nacional” (SOARES, 1998, p. 145).

O 'pacto federal' passa a ser então um acordo de interesses entre as diversas comunidades territoriais para a formação de uma comunidade política nacional, podendo ser reconhecido de acordo com o processo histórico das relações de poder das elites políticas territorializadas. Soares (1998) defende a idéia de que o sistema federativo apresenta autonomia política das esferas sub-nacionais de governo (descentralização da política territorial) e que essa descentralização corresponde à autonomia sub-nacional para constituir e preservar um governo próprio e independente e envolve, acima de tudo, a descentralização político institucional. “É necessário verificar se essas descentralizações ocorrem num contexto de descentralização das instituições políticas, ou seja, das instâncias responsáveis pela tomada de decisão política” (SOARES, 1998, p. 152).

Tal pacto também apresenta um caráter dinâmico na relação de poder entre as escalas territoriais devido à ação dos partidos políticos que são agentes, imbuídos de concepções ideológicas específicas, que ocupam cargos governamentais (legislativos ou executivos) dentro do Estado e garantem a afirmação, o questionamento, a manutenção ou a transformação desse pacto. No mesmo sentido, os diferentes partidos políticos e seus representantes desempenham ações diferenciadas baseado nas diferentes concepções de Estado, representando a chave da compreensão de suas estratégias político–econômicas de mudança e controle sociais de cada escala de poder político que conseguem influenciar.

No Brasil, durante muitos anos de regime autoritário, alguns elementos, dos que caracterizam o sistema federativo, foram adotados, como a criação da constituição federal, de instituições federais e, de certa forma, a adoção de algum tipo de

descentralização[4] fiscal e administrativa. Contudo, não houve a atribuição de autonomia territorial entre os entes federativos, onde cada um deles pudesse construir seu próprio governo e atuar de forma autônoma em seu campo de ação. A adoção desses elementos, no entanto, serviu durante algum tempo para acomodar os interesses territoriais numa estrutura centralizada, porque era difícil manter a coerção contínua num território tão amplo como é o Brasil.

A constituição brasileira de 1988 representa um marco importante na redefinição das competências das escalas políticas de poder da federação. Houve um rearranjo do pacto federativo, através da instituição de uma reforma tributária, da ampliação da autonomia dos entes federados, notadamente da escala municipal. Ao analisar o federalismo no Brasil nos anos 90, Fernandes (1997) aponta para duas orientações do pacto federativo no que diz respeito à descentralização. Na primeira, estão os adeptos da redução do papel do Estado na intervenção econômica. Na Segunda, os que defendem a descentralização como importante elemento institucional para o avanço da democracia social, e que o município é uma instância de representação política mais adequada para o desenvolvimento das transformações das relações entre o Estado e a sociedade civil, a qual amplia sua participação no processo de condução para a política do aparelho estatal.

O Estado com poderes territoriais distribuídos no sistema federativo faz com que o município seja uma escala de poder político que também pode, de certa forma, dar “limites territoriais às relações sociais cuja dinâmica reside fora dele.” (MANN, 1992, p. 196). Essa característica não é fruto apenas da autonomia expressa nas leis, mas também do interesse de sua elite política que exerce poder sobre esse território e sua população, através do aparato estatal, criando mecanismos e instituições para cumprir seus objetivos.

A organização territorial do poder político dos Estados nacionais federais podem ter feições diferenciadas quanto ao tipo de regime político adotado (relação entre Estado e sociedade) em cada umas das esferas políticas. Já que gozam de autonomia, podem caracterizar-se por ter um regime político democrático ou autoritário, sendo que o perfil

4 A descentralização tem inúmeros significados e conteúdos. Pode caracterizar-se por uma verdadeira distribuição do poder político ou constituindo-se por uma simples transferência de tarefas executivas, que pode ocorrer de três formas: (1) de uma esfera governamental para outra; (2) na mesma esfera de governo, da administração direta para a indireta ; e (3) do Estado para a sociedade, admitindo para essa última dois tipos: do poder político para as empresas privadas (privatização) e dos órgãos governamentais para a população organizada (gestão participativa).

resultante é determinado pela presença da soberania popular na participação da política. Um Estado legítimo não é a mesma coisa que um Estado democrático, pois no primeiro caso, pode haver apenas o apoio do povo e, no segundo, deve haver, além de legitimidades, a representação dos interesses da Sociedade Civil junto ao Estado. Não basta que apenas os mecanismos adotados pelo Estado sejam democráticos, é preciso que para a ampliação da democracia a Sociedade Civil também esteja fundamentada em tais valores. Um regime político na escala municipal possui uma relação interativa com a sociedade de maneira diferente do que nas outras escalas de poder. Castro (1995, p. 12), ao discutir os problemas da escala geográfica, argumenta que um "fenômeno observado a uma determinada escala, ganha um sentido particular".

O pacto federativo instituído na Constituição de 1988 caracteriza-se por um aumento na autonomia e poder do Estado na escala municipal. Uma série de novas responsabilidades foi atribuída ao Poder Público Municipal que coloca os gestores frente a desafios nunca antes enfrentados[5]. Essas novas atribuições evidenciaram, além das já conhecidas dificuldades financeiras, o despreparo dos gestores e técnicos na implementação do novo perfil de gestão exigido pelo texto constitucional.

A diversidade de realidades municipais não permite generalizações. Determinados municípios possuem capacidade financeira e administrativa melhores do que outros. Entretanto, em geral, municípios brasileiros de pequeno e médio porte enfrentam dificuldades para avaliar a efetividade das ações promovidas pelos governos locais na implementação de sua gestão. Os escassos recursos científicos, tecnológicos e operacionais disponíveis, nesses municípios, inviabilizam a criação de uma estrutura de monitoramento de informações sobre investimentos realizados e os resultados obtidos para o cumprimento dos objetivos dos planos de governo. Os gestores desses municípios, na maioria das vezes, atuam através do empirismo, reconhecendo os problemas locais de forma genérica, sem a contrapartida da sistematização dos dados.

5 O artigo 30 da Constituição Federal de 1988 que estabelece as competências municipais, coloca como atribuição do Poder Público Municipal "I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Além dos problemas financeiros e técnicos, é de fundamental importância, conforme tem argumentado Souza (2000), analisar o contexto político da gestão dos municípios. Segundo esse autor, as perguntas principais a serem respondidas no processo são 'quem planeja ou gere?' e 'o que é planejado ou gerido?'. Para ele,

> 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 tiverem a iniciativa de elaborar estratégias de ação e intervenção visando a 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? (SOUZA, 2000, p. 86)

Gerir um processo de diminuição da desigualdade sócio-espacial e responder a terceira pergunta colocada por Souza (2000) sobre os obstáculos e dificuldades previsíveis é, na maioria das vezes, desafiador. Os baixos salários pagos aos servidores, a inexistência de qualificação profissional e as políticas públicas aplicadas com grandes equívocos são comuns, pois cada grupo gestor que ganha uma eleição gera seus programas de governo que são documentos genéricos resultantes do compromisso eleitoral onde é firmado um 'contrato' com a população para a implementação durante o período da gestão. Muitos desses documentos não são expressões da realidade possível do município, 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 apresentado à população durante as campanhas eleitorais, como tem apontado Silva et. al. (2001).

Além das dificuldades financeiras para a geração de informações, há dificuldades de diversas outras ordens. Todos os órgãos da administração municipal geram dados cotidianamente, mas que nem sempre são inteligíveis e compatíveis às necessidades de informações de outros órgãos de um mesmo governo. Isso ocorre porque no processo de produção das informações são utilizados parâmetros singulares de modelagem e arquivamento, resultando na dificuldade e, muitas vezes, na impossibilidade de intercambiar os dados existentes.

A padronização de dados administrativos é apenas um dos desafios a ser vencido. Há, sobretudo, a perspectiva de construir, conforme prevê o texto Constitucional de 1988, a ampliação dos canais de participação popular na gestão pública. Nesse sentido, é preciso também conceber informações que dizem respeito à prática política do

cidadão e de seu cotidiano, já que é nessa escala que as aspirações dos indivíduos tornam-se evidentes. Enfim, avançar no processo de gestão democrática significa ir além da criação de mecanismos meramente administrativos, mas que esses sejam partilhados com a sociedade.

Segundo Koga (2003), evidenciar informações sobre as desigualdades sócio-espaciais das cidades auxilia na compreensão da realidade cotidiana dos cidadãos e na avaliação e proposição de políticas públicas. Em síntese, a cidade em sua complexidade, para essa autora, é espaço onde vidas humanas se realizam, onde há a busca pela felicidade, onde o sonho de uma sociedade feliz se expressa fortemente nas lutas do povo, nas lutas de classes; onde se expressam, também, com vigor, as desigualdades econômicas, sócio-espaciais e ambientais. A cidade nessa perspectiva deve ser apreendida em duas dimensões indissociáveis: como um espaço uno e dividido. É uno porque é uma totalidade. É dividido, porque se expressa material e imaterialmente, e porque física e socialmente é desigual. Materialmente, tridimensionalmente, na paisagem arquitetônica ou natural; espaço tangível. Enquanto dimensão imaterial é espaço de relações sócio-culturais que se realizam no seu próprio espaço físico ou em circuitos que o extrapolam mas o influenciam: relações sociais de produção, relações políticas, artísticas etc. Sendo assim, cada prédio, cada praça, cada via pavimentada, a existência ou não de um prédio escolar, de uma unidade de saúde em determinados locais, a existência ou ausência de uma rede física de fornecimento de água potável e rede coletora de esgotos, são resultados de relações humanas, que no capitalismo são relações orientadas pela lógica do lucro e, portanto, estão submetidas ao processo de produção e reprodução de desigualdades sociais.

Gerenciar políticas públicas somando a participação cidadã é um grande desafio a ser enfrentado pela sociedade brasileira. Nos anos 90, justamente na década em que as responsabilidades dos municípios tornaram-se maior, ficou evidente também as dificuldades locais de geração de dados e informações. Esse fato levou o governo federal, através de suas agências de informações e outras organizações de pesquisas, a proporcionar atividades de geração e disseminação de dados através de vários órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), dentre outros. No entanto, embora haja uma enorme quantidade de fontes de dados e informações

disponíveis nas agências federais, os governos locais não têm conseguido fazer uso prático delas no seu processo de gestão. Essas instituições atuam ao nível das municipalidades e produzem informações e análises generalizantes, mais adequadas à escala regional. Essas contribuições são importantes, mas possuem sérios limites para criar estratégias de gestão para os problemas locais. Assim, mais do que aproveitar as informações geradas, é preciso adequá-las aos objetivos da gestão local. Isso implica, além de um enorme trabalho no aparelho de Estado, construir também uma relação com a população local que desenvolva capacidade de intervenção e compreensão da dinâmica de desigualdade sócio-espacial.

Uma interessante análise sobre produção e disseminação de informações é realizada por Dowbor (2001). Há, segundo ele, desperdício de tempo e energia dos técnicos locais para suprir solicitações realizadas pelas instâncias superiores estaduais e federais, assim como um desgaste para obter informações de agências supra-locais. Critica ainda a falta de sistemas intercambiáveis de informações de órgãos que possuem atividades interdependentes como é o caso dos setores administrativo, financeiro e tributário. Além disso, alerta para o grande número de instituições que pesquisam os mesmos objetos de forma isolada, como é o caso das universidades públicas e privadas, empresas particulares e administrações municipais. O autor argumenta ainda que as pesquisas poderiam ser complementares ou constituir um universo permanente de informação acessível aos diversos usuários, dinamizando assim um processo onde todos poderiam sair ganhando.

A política de criação e disseminação da informação é crucial não apenas para o bom gerenciamento das políticas públicas dentro do aparelho de Estado, mas para gerar uma sinergia positiva junto à sociedade em geral. Isso influenciará, também, no desmonte de monopólios sobre certos dados e poderes instalados nas administrações municipais, em geral, centrados em torno de funcionários ou grupos. Enfim, para construir um processo de integração social e política é fundamental a integração das informações, a fim de potencializar a autonomia municipal e a participação cidadã na gestão local.

1.2 - A dimensão espacial na qualificação da ação do Poder Público Municipal

A dimensão espacial da organização da sociedade é indispensável para compreensão de qualquer fenômeno relacionado à existência humana. A importância do espaço no planejamento e gestão das estratégias dos agentes tornou-se fundamental e,

desse modo, o debate em torno do 'território' revigorou-se. É importante, assim, estabelecer as diferenças entre espaço e território adotadas nesta investigação científica.

O espaço é um conceito chave para os geógrafos, entretanto, é empregado, muitas vezes como uma expressão que denomina simplesmente localização de objetos e materialidades na superfície terrestre. A adoção pura e simples do espaço enquanto local, torna o conceito vazio e sem sustentação científica. O espaço é muito mais do que mera localização de objetos materiais, é composto por cultura, política e história. Santos (1985) argumenta veementemente que o espaço é uma instância da sociedade. Corrêa (1997) insistentemente alerta para o fato de que a importância do espaço reside no fato de explicitar teoricamente que uma sociedade só se torna concreta através de seu espaço, do espaço que ela produz e, por outro lado, o espaço só é inteligível através da sociedade.

As relações espaciais são de natureza social, tendo como matriz a sociedade de classes e seus processos, expressos por fixos e fluxos. Santos (1985) explicita um método de análise do espaço, criando categorias de análise não hierarquizantes – estrutura, processo, função e forma. A estrutura é o que já nos é dado quando nascemos, tem relação com a natureza social e econômica e é a matriz onde as formas e funções aparecem. O processo é uma ação que se realiza de modo contínuo, flui implicando em tempo e mudança, resultam das contradições internas da sociedade. A função é uma tarefa ou um papel definido ao objeto, por exemplo, casa – morar, rua – deslocar-se, fábrica – produzir. A forma é o aspecto exterior dos objetos, de forma isolada é a aparência, no seu conjunto são as interações formando padrões espaciais. Esse autor alude à necessidade de se pensar o espaço enquanto totalidade em movimento constante. Nenhuma categoria pode ser compreendida por si mesma, sem as relações com as demais, ou seja, são eternamente interdependentes e a transformação de uma delas gera, simultaneamente, uma mudança nas demais e no conteúdo de suas relações.

O espaço e a sociedade são indissociáveis na teoria geográfica. Santos (1996, p. 117) argumenta que “não há evento sem ator. Não há evento sem sujeito”. Lefebvre também argumenta a mesma impossibilidade de dissociação, para ele, espaço e sociedade são dois termos que compõem um par dialético, pois “el espacio es el objetivo o más bien la objetivación de lo social y, consecuentemente, de lo mental” (LEFEBVRE, 1976, p. 30). As argumentações de Harvey são construídas num sentido complementar,

na medida em que ele afirma 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. (HARVEY, 1980, p. 17).

Soja (1993) também vincula o espaço enquanto dimensão da sociedade e justifica que há três níveis de apreensão do termo. Primeiramente, a reprodução biofisiológica, atrelada à família e as relações de parentesco; o segundo é relativo à reprodução da força de trabalho, e o terceiro, ligado à reprodução ampliada das relações de produção. O autor argumenta ainda que as relações sociais capitalistas não são evidentes apenas na luta de classes, mas também estão voltadas para o controle da produção do espaço. Harvey (1973) expressa também a relação dialética entre relações de produção e espaço, quando alerta que o processo de industrialização foi produtor de espaços urbanos e simultaneamente possibilita sua reprodução.

A compreensão de que o espaço é simultaneamente reflexo e condicionante social é expresso por Corrêa (1997). Além disso, o autor tem incluído em sua perspectiva espacial os aspectos culturais, sustentando que o espaço é também “onde os diferentes grupos sociais vivem e se reproduzem (...) envolve crenças, valores, mitos, utopias e conflitos criados no bojo da sociedade” (CORRÊA, 1997, p. 150). A centralidade dos agentes na produção do espaço é uma abordagem desenvolvida por Corrêa (1989), que argumenta que o espaço urbano da cidade capitalista aparece como um mosaico fragmentado, formando um arranjo complexo de diferentes usos, organizado pelas disputas de poder entre os agentes estruturadores que produzem e consomem o espaço. A articulação desses agentes se manifesta através das relações espaciais envolvendo as decisões de comando e de subordinação entre os proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, Estado e grupos sociais excluídos.

A concentração das atividades produtivas e a propriedade privada do solo se constituem em elementos importantes na forma da cidade, implicando em um movimento complexo de integração e de diferenciação. Processos sociais e organização espacial formam um conjunto de forças que atuam no tempo, definindo as atividades humanas através das relações sociais de poder, de comando e de subordinação e, além disso, incorpora também a dimensão simbólica das relações de poder.

Assim, está claro que as relações de poder também são elementos espaciais, mas não constituem propriamente um território. O espaço como objeto de conquista de poder já era utilizado desde a antigüidade e as disputas se fazem através da política e da guerra. Na visão de Clausewitz (2006) a guerra não é um simples ato político, mas um verdadeiro instrumento de força, uma realização da política de conquistas espaciais por outros meios. Ao apresentar o espaço como a base subjacente onde forças antagônicas se enfrentam na disputa pelo poder, sugere a formação de territórios. Lacoste em sua clássica obra “A geografia – isso serve em primeiro lugar para fazer a guerra” destaca a importância da Geografia para o desenvolvimento de estratégias de poder e evidencia as potencialidades da análise dos territórios na conquista de riquezas (LACOSTE, 1988).

São vários os autores que estão se posicionando em relação às diferenças entre os conceitos de espaço e território. Souza é dos geógrafos que tem desenvolvido essa crítica, dada a importância que o conceito passou a ter nos fins do século XX com o processo de globalização. Insiste que o território não seja compreendido apenas como limite político administrativo, mas espaço 'delimitado' por e a partir de relações de poder. O território segundo Souza (1995), diferencia-se do espaço pelo elemento do poder e de limite que se estabelece. O território é fruto das disputas internas entre seus elementos constituintes e as relações de poder nem sempre podem ser explicitadas com a utilização da força física, podendo muitas vezes manifestar-se de forma sutil. Para Rafestin (1993),

> Falar de território é fazer referência implícita à noção de limite que, mesmo não sendo traçado, como em geral ocorre, exprime a relação que seu grupo mantém em relação com uma porção do espaço. A ação desse grupo gera, de imediato, a sua delimitação. Caso isso não se desse, a ação se dissolveria pura e simplesmente. Sendo a ação sempre comandada por um objetivo, este é também uma delimitação em relação a outros objetivos possíveis.” (RAFESTIN, 1993, p.153).

As relações de poder que disputam os espaços e os transformam em territórios se constituem nas territorialidades. Assim, conforme Ribeiro (1997, p. 96), “a territorialidade é identificada pelas práticas sociais que, por um lado, são definidas por relações de poder, através do controle, e, por outro, pela apropriação simbólica e afetiva de uma área geográfica por grupos ou indivíduos”. Esse sentido nos remete para a fluidez do território que são construídos e desconstruídos nas suas diversas escalas espaciais e temporais. “Podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica e cíclica” (SOUZA, 1995, p. 81). Essa discussão conceitual levou vários pesquisadores, notadamente na área de arquitetura e urbanismo, a adotarem o conceito de território

como o espaço habitado pelo homem. Para esta pesquisa, adotou-se o conceito de espaço enquanto produto e condição de relações sociais de produção e reprodução social e o termo território será utilizado quando se fizer necessário evidenciar um espaço apropriado “definido por e para as relações de poder” (SOUZA,1995, p. 78).

Os fenômenos espaciais assumem diferentes sentidos, dependendo da escala de análise adotada pelo pesquisador. Os níveis de concepção da realidade estão relacionados aos recortes espaciais que estão propostos pela pesquisa e, sendo assim, a escala “é na realidade, a medida que confere a visibilidade ao fenômeno. Ela não define, portanto, o nível de análise, nem pode ser confundida com ele” (CASTRO, 1995, p. 123). A escala geográfica não é uma medida matemática, mas aquela que melhor evidencia e que melhor dimensiona o fenômeno que se quer estudar.

O recorte espacial intra-urbano adotado para este trabalho é entendido como parte de um todo inter-relacionado. Ele evidencia como as partes ou elementos e seus relacionamentos estão organizados, determinando a natureza, as características e o funcionamento da totalidade espacial. O termo intra-urbano refere-se à necessidade de delimitar o espaço interno da cidade em contraponto ao componente urbano do espaço regional. A utilização do termo estrutura urbana em análises interessadas nas redes urbanas regionais e inter-regionais gerou uma confusão semântica que obrigou a utilização do prefixo quando o objeto de estudo é especificamente a compreensão da estrutura interna da cidade. Enfim, a escolha da escala intra-urbana permite observar os níveis de diferenciação interna das cidades, as zonas, comunidades ou bairros, distribuição da população, suas características, suas atividades e seus deslocamentos cotidianos e, principalmente, as desigualdades sócio-espaciais.

1.3 – Os instrumentos de geoprocessamento como potencial de conhecimento e monitoramento das condições sócio-espaciais através de indicadores.

A análise das condições sócio-espaciais e o monitoramento das ações desenvolvidas pelo Poder Público requerem um olhar abrangente e ao mesmo tempo específico. Isso porque o espaço intra-urbano reflete as relações que se operam fora dele. Mas, ao mesmo tempo, ele expressa também as suas singularidades que são próprias da cotidianidade. Diante disso, há necessidade de utilização de suportes operacionais de análise que sejam flexíveis e ágeis nas respostas às perguntas realizadas pela sociedade local.

Os instrumentos de geoprocessamento apresentam grande potencialidade na realização de tarefas de planejamento e gestão. Permite alto grau de desagregação e agregação de informações do espaço, independentemente do tamanho da cidade e do grau de complexidade dos fenômenos a serem tratados. O nível de detalhamento das informações a serem agrupadas ou desagregadas depende do nível de detalhe capturado pelo levantamento de dados. Por exemplo, se os dados coletados dizem respeito às características de lotes urbanos (considerados a menor unidade da cidade) pode-se responder a várias outras perguntas por agregação, como questões relativas às quadras, bairros e demais unidades, até chegar a totalidade do espaço urbano. Esse processo, portanto, depende apenas que os dados estejam associados e que permitam a desagregação espacial.

Em geral, o universo de informações existentes nos órgãos federais e outras fontes organizadas por institutos de pesquisa com interesse nacional necessitam ser analisados sob a perspectiva dos interesses da gestão local e transformados em linguagem que comunique de forma clara as respostas exigidas para a análise do desempenho das instituições municipais e da ação da sociedade civil organizada no que diz respeito à implementação das políticas públicas. As informações produzidas de forma genérica são pouco úteis no cotidiano de uma administração local que trabalha com as demandas sociais específicas no espaço e no tempo. Na maioria das vezes, os sistemas de bancos de dados são negligenciados pelos gestores, principalmente em cidades de pequeno e médio porte, já que a apreensão da cidade é realizada de maneira intuitiva pelos gestores e, muitas vezes, decisões pautadas no conhecimento produzido nas suas experiências diárias, poder ser, e na maioria das vezes são, mais eficazes do que um banco de dados sem consistência. Entretanto, o conhecimento pessoalizado, embora também muito importante, quando não sistematizado, impede que haja disseminação dessas informações para outros setores do mesmo órgão ou para outros órgãos, e isso dificulta a implantação de um sistema de gerenciamento das ações do Estado que transcenda o tempo de uma gestão ou não dependa do conhecimento empírico deste ou daquele funcionário de carreira. Dowbor (2003) enfatiza que há uma precária organização dos sistemas de informação e, na maior parte das vezes, o problema enfrentado pelos gestores públicos não é a ausência de informações mas, sobretudo, da irracionalidade que permeia a construção do próprio sistema.

Diariamente os dados são coletados de forma isolada sem a possibilidade de

cruzamento com outros dados de outras esferas de poder ou mesmo na mesma esfera municipal entre as diversas secretarias. Os problemas estão na base da organização dos dados sobre a cidade. É comum haver informações dispersas que não permitem cruzamentos como, por exemplo, os dados sobre a miserabilidade não podem ser cruzados com os dados das crianças que abandonaram a escola ou que apresentam doenças sistematicamente. Assim, muitas vezes, há dados para a produção de informações, mas os gestores continuam mal informados para enfrentar os problemas sócio-espaciais, e ignoram quais são os setores que devem ou não ser privilegiados por suas intervenções.

A organização de um sistema de informações geográficas (SIG) que integre todos os órgãos do Poder Público Municipal é de fundamental importância para a superação da qualidade e do acesso rápido às informações necessárias no processo de gestão. Não há uma receita pronta a seguir, mas cada administração necessita levantar suas necessidades práticas, definir as fontes de dados e o grau de confiabilidade que essas fontes possuem. Além da coleta, é necessário prever a organização dos arquivos e o uso dos dados pela sociedade em geral. A implantação de um SIG não se faz de maneira isolada por alguma empresa contratada. Pelo contrário, sua concepção deve contemplar a participação dos usuários do sistema e fazer com que haja um processo de familiarização com o mesmo para que ele seja executado com eficácia.

As representações computacionais utilizadas nos sistemas de informações geográficas são de dados com características bidimensionais. Três entidades são definidas por suas coordenadas cartesianas: o ponto, a linha e o polígono. Um ponto é um par ordenado (x, y) de coordenadas espaciais (no caso de um sistema em duas dimensões). O ponto pode ser utilizado para identificar localizações ou ocorrências no espaço, são exemplos: a localização de unidades de saúde, as residências com casos de doenças e locais com focos de contaminação ambiental. Uma linha é um conjunto de pontos conectados tais como representação de sistemas elétricos, viários, redes hidrográficas. Um polígono é a região do plano limitada por uma ou mais linhas poligonais conectadas de tal forma que o último ponto de uma linha seja idêntico ao primeiro da próxima, tem por finalidade demarcar uma área. A fronteira do polígono delimita uma área, dividindo o plano em duas regiões: o interior e o exterior. Os polígonos são usados para representar unidades espaciais individuais como setores censitários, distritos, zonas de endereçamento postal, municípios, lotes, bairros, bacias hidrográficas. Para cada

unidade espacial são associados dados oriundos de levantamentos como censos e estatísticas das mais diversas fontes.

Outras fontes de dados, são as imagens de satélite e fotografias aéreas em diversas escalas de pixel. Um píxel é a menor unidade escalar de uma imagem, assim, quando se diz que uma imagem de satélite tem um pixel de 1 metro, significa que é possível detectar na imagem qualquer objeto maior que 1 metro.

A organização das estruturas associadas às informações a elas atreladas permite análises de várias ordens e possibilita criar a dinamicidade dos dados e suas representações. Ou seja, na medida em que o banco de dados é alimentado cotidianamente, há a possibilidade de criar inúmeras abordagens e análises utilizando-se de operações de agregações, sobreposições e análises estatísticas que permitem promover o inter-relacionamento de muitas variáveis para responder às dúvidas e perguntas dos gestores públicos.

As informações oriundas de dados objetivos como entidades do espaço urbano (lotes, ruas, escolas) se comportam de modo diferente daquelas que envolvem análises da estrutura baseado em dados mais subjetivos e dinâmicos, como por exemplo, as áreas com menor ou maior disponibilidade de infra-estruturas (redes de esgoto, água, luz, etc.) e a pressão exercida nelas, pelo aumento da densidade ocupacional associado ao processo de verticalização de partes do núcleo urbano. Isso quer dizer que o espaço a ser representado não pode ser estático, apenas apresentando polígonos coloridos, linhas e pontos. A representação deve permitir o processo de interação e manipulação dos dados e, nesse sentido, advoga-se que o geoprocessamento é um instrumento analítico que permite a necessária flexibilidade aos estudos intra-urbanos. Esses estudos envolvem a necessidade de manipular uma grande variedade de dados matriciais, vetoriais e tabulares, bem como associar diversos cálculos estatísticos, no processo de modelagem dos cenários.

Construir um modelo de dados implica necessariamente trabalhar com a abstração do espaço concreto, a fim de possibilitar sua expressão computacional e permitir operações que respondam a uma série variada de formulações. Nesse sentido, o trabalho com os indicadores é fundamental. Os indicadores são referências apresentadas em forma de números que demonstram uma determinada realidade. Contudo, a realidade

para esse trabalho não é aquela concebida como verdade pronta e acabada, mas ela é sempre resultado de um recorte prévio, uma construção intelectual repleta de uma série de elementos subjetivos, como as visões de mundo, valores morais, posicionamentos políticos e jogos de poder. Januzzi (2003) considera que um indicador social "é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo usado para operacionalizar um conceito abstrato" (JANUZZI, 2003, p. 26).

O indicador enquanto recurso metodológico que informa determinada realidade exige certas características como sensibilidade, especificidade, reprodução, comunicação, atualização, capacidade de desagregação dos dados espaciais, sociais, econômicos e históricos. Os recortes analíticos são determinados pelos objetivos políticos dos grupos gestores, mas também e cada vez mais, devem contemplar a participação cidadã. Dowbor (2003) realiza importante crítica a este respeito e traz mais um parâmetro a ser contemplado na construção dos indicadores. Argumenta que, além da ausência de informações, há o problema da não adoção de uma base comum de organização de dados que possibilite o intercâmbio entre os próprios órgãos estatais e, entre estes, e a sociedade em geral.

1.4 - Acesso à informação para formação cidadã

Um processo de gestão que se proponha a ser democrático produz informações acessíveis para além do aparelho de Estado, constituindo-se em componente de uma efetiva participação popular. É necessário, portanto, como alerta Souza (2002), contemplar as características de qualidade, quantidade e publicização das informações, evitando a linguagem técnica que impossibilita a compreensão de grande parte da sociedade. Enfatiza que "adotar uma linguagem simples não quer dizer sonegar informações cruciais para a formação de uma opinião crítica, mas é construir uma linguagem enxuta e despida de jargão técnico" (SOUZA, 2002, p. 420).

Produzir informações intra-urbanas é, na maioria das vezes, trabalhar com dados do cotidiano popular, de suas necessidades e reivindicações. A familiaridade com os dados se estabelece com facilidade e, rapidamente, os indivíduos realizam diagnósticos comparativos, adotando exemplos concretos a cerca de sua realidade espacial cotidiana. Nesse processo, o indivíduo consegue reconhecer as diferenças espaciais e propor diretrizes de governo, ampliando sua participação na gestão.

Experiências de participação popular na gestão pública foram bastante difundidas com a prática do chamado Orçamento Participativo (OP)[6]. O OP é um espaço privilegiado para produção e disseminação de informações. A base de participação da população na na gestão de políticas públicas é seu local de moradia, constituído uma unidade de vizinhança[7] que em geral é fluida. São eleitos representantes delegados que vão participar da construção de uma lógica de distribuição dos recursos públicos. A divisão da base espacial da cidade é realizada a partir de um estudo de identidade espacial. Assim, cada porção de espaço da cidade tem seus delegados que levarão as suas reivindicações à arena de Estado e também se confrontarão com os demais delegados representantes de outros locais.

As 'fronteiras' espaciais criadas para a representação popular no OP acabam transformando-se, conforme tem argumentado Ribeiro (2002), em espaços de comunicação e interação. Ao representar seu espaço, os indivíduos acabam por compartilhar problemas de outros grupos e assimilar outras realidades melhores e piores, ampliando sua compreensão do conjunto da cidade.

Para construir uma base informacional compartilhada entre Estado e sociedade civil é necessário produzir os padrões espaciais de referência. Koga (2003, p. 137) argumenta que “uma divisão territorial implica em um processo que vai além do aspecto técnico-administrativo, sendo antes de tudo um fator político”. A referência espacial que possibilita a participação na gestão pública, além de contemplar os aspectos objetivos como tamanho de população, renda, escolaridade, alude às evocações histórico-culturais. As identidades locais desaparecem ao tomarmos como base de planejamento as escalas regionais ou nacionais. Entretanto, ao contemplar o espaço intra-urbano elas aparecem com toda sua significação social e permitem a construção de diferentes ações (RODRIGUES, 2002).

---

6 A Prefeitura de Porto Alegre na gestão do então prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, criou em 1989 uma experiência de participação popular na gestão pública através do programa do Orçamento Participativo, o qual acabou se disseminando como modelo de gestão população para inúmeros outros municípios, inclusive, sem necessariamente haver uma administração petista. Para maior aprofundamento da experiência do OP recomenda-se FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo - Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

7 Uma unidade de vizinhança se constitui por referenciais simbólicos que está associado ao espaço de vida cotidiana de uma dada comunidade. A UV é inicialmente um conceito individual pois a medida que o tempo passa o indivíduo assimila o sentimento de pertencer a um local, é fluída porque pulsa (associada aos sentimentos de amor, ódio, tristeza, alegria etc); amplia-se ou reduz-se através dos sentimentos derivados dos relacionamentos cotidianos dos indivíduos nos locais públicos, no bar, na igreja, na praça ou outro lugar onde ocorrem esses contatos.

Por mais que o Estado abra canais de participação popular na gestão, há um processo complementar que é a própria organização da sociedade para exercer seu direito efetivo de ação no Estado. Além do mais, é importante salientar que a sociedade não é homogênea no acesso ao Estado e nem aos direitos cidadãos. A sociedade brasileira é bastante desigual e isso afeta também a capacidade de grupos sociais de baixa renda a colocarem seus interesses na esfera de Estado. Santos Júnior ao enfatizar a importância de avaliação da dinâmica social de participação, argumenta que:

> uma das dimensões fundamentais do entrelaçamento entre o sistema legal e a dinâmica democrática local está ligada exatamente à atribuição e às condições de exercício efetivo dos direitos sociais, que incidem diretamente sobre o grau de inclusão social dos cidadãos na dinâmica democrática local. Com efeito, essa dimensão, que chamamos de inclusividade, denota uma característica particular da dinâmica local. (SANTOS JÚNIOR, 2001, p.91)

Putnam (1996) considera que a qualidade da participação da população junto ao Estado está relacionada com o que ele chama de 'espírito cívico'. Ou seja, há elementos sociais que ultrapassam a disponibilização de informações e esses elementos são componentes da cultura participativa e do sentimento de pertencimento social e capacidade de luta. É importante destacar, conforme aponta o autor, que as informações podem ser importantes, mas não são suficientes, pois é necessário também compreender o desempenho institucional do Estado. Esse autor realiza interessante estudo sobre o desempenho institucional na Itália e argumenta haver forte associação entre o desempenho das instituições e o capital social. Acredita que uma característica específica do capital social (confiança, normas e cadeias de relações sociais),

> é o fato de que normalmente ele constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado. 'Por ser um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficiam'. Assim como todos os bens públicos, o capital social costuma ser insuficientemente valorizado e suprido pelos agentes privados. (...) Isso significa que o capital social, à diferença de outras formas de capital, geralmente tem que ser gerado como subproduto de outras atividades sociais. (PUTNAN, 1996, p. 180)

Souza (2002) tem ampliado a discussão sobre a participação popular e a capacidade de 'autonomia'[8] da sociedade em instituir seu sistema de gestão municipal.

8 O princípio de autonomia utilizado por Souza (2000) está fundamentado na concepção do filósofo Cornélius Castoriadis, o qual concebia a realidade social e sua transformação fora das determinações gerais do capital e das classes sociais elaboradas por Marx. Através do conceito de autonomia, Castoriadis valoriza o homem como "sujeito" responsável pela "instituição da sociedade" e também por sua transformação. A sociedade para ele é auto-determinada pelas próprias significações que constrói e se alteram juntamente com os indivíduos que a compõem, através das relações que estabelecem e sua própria autocrítica. Assim, este filósofo não está preocupado em demonstrar o conceito empiricamente; para ele, a

Critica fortemente a implantação de mecanismos tecnocráticos que impossibilitam a compreensão da sociedade sobre a dinâmica da gestão pública. Para ele, os instrumentos, “só adquirem verdadeira importância ao terem a sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação, influenciada e monitorada pelos cidadãos” (SOUZA, 2002, p. 321).

Numa sociedade com profundas desigualdades sociais e de oportunidades econômicas como é o caso brasileiro, soma-se os diferenciais de acesso ao poder do Estado e o exercício da cidadania. Para Santos Júnior:

> dada uma determinada sociedade em que os cidadãos tenham acesso diferenciado aos direitos de cidadania e às condições de vida, podemos afirmar que são desiguais as condições de participação política, o que gera desigualdade de poder, não provenientes da dinâmica democrática, mas das condições sociais da disputa. (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 98)

Mesmo diante das desigualdades que dificultam grande parcela da sociedade à participação política na gestão de seu município, é possível instituir novas ordens, a fim de minimizar as situações de exclusão econômica, social e cidadã. É certo que a capacidade de intervenção das esferas locais é ainda pequena, mas é também na escala de Estado mais próxima do cidadão comum, o Poder Público Municipal, que se pode instituir novas estratégias de gestão pública que promova maior integração social. Nesse sentido algumas ações técnicas devem ter, também, uma função pedagógica para permitir ao cidadão a apreensão do sentido das ações institucionais. Técnicas de sistemas de Informações geográficas têm o potencial de tornar visual conjuntos complexos de informações, facilitando assim sua compreensão pela população, mesmo quando se trata de setores populacionais de baixa escolaridade como mostrou a experiência do Orçamento Participativo em Itajai.

---

constituição da sociedade autônoma é "um projeto". Souza, ao adotar tal conceito em sua idéia de desenvolvimento sócio-espacial, procura operacionalizá-lo; utiliza-o como um princípio ético e político para instituir coletivamente critérios de qualidade de vida e justiça social, pensando num horizonte a ser atingido, e argumenta que (até lá...) existem graus de autonomia que podem ser experimentados.

II- UMA EXPERIÊNCIA DA UTILIZAÇÃO DA METODOLOGIA DO INSTITUTO PÓLIS PARA A GERAÇÃO DO MAPA DE EXCLUSÃO/INCLUSÃO

Este capítulo apresenta a evolução histórica do município de Itajai – SC e explora a experiência de uma ação gerencial de política pública para a diminuição das desigualdades sócio-espaciais promovida recentemente pela Prefeitura de Itajai.

Mesmo diante das tradicionais dificuldades de uma administração municipal de médio porte, uma das prioridades estabelecidas pelo grupo gestor foi o aperfeiçoamento gerencial do processo de planejamento e avaliação das ações do governo no desenvolvimento de políticas públicas. A escolha do grupo gestor em investir nesse caminho se deu de forma articulada com outras duas metas: aumentar a capacidade de participação cidadã na gestão pública e diminuir as desigualdades sociais existentes no município. Uma das iniciativas da Prefeitura Municipal foi a realização de uma parceria com o Instituto Pólis em 2005 a fim de apreender sua metodologia de criação de indicadores municipais para abordar aspectos sócio-espaciais e empreender com maior eficiência o estabelecimento de prioridade de investimentos. O desafio colocado para esses parceiros foi o de criar e organizar informações capazes de municiar os gestores locais de Itajai para interferir no desenvolvimento local.

2.1 - A ocupação e as transformações urbanas de Itajai

Os primeiros habitantes da área, que atualmente corresponde ao município de Itajai, segundo Dávila (1992) foram os índios botocudos (Kaingang), os quais resistiram bravamente à ocupação branca. Paulistas em busca de ouro iniciaram a ocupação e dizimaram a população indígena. A ocupação de Itajai deve-se à expansão da ação de parentes e agregados de Manoel Lourenço de Andrade, fundador de São Francisco do Sul.

Conforme Dávila (1992) a área litorânea catarinense era caracterizada por grandes vazios demográficos e alguns pequenos povoamentos esparsos. Em 1748 o Conselho Ultramarino autorizou e incentivou o povoamento da referida área com imigrantes açorianos.

Em 1820 o Rei D. João VI ordenou o estabelecimento de uma colônia na região do Itajai-Açu e Antônio Menezes de Vasconcellos Drumond construiu um engenho para

serrar madeira e um estaleiro para a construção de embarcações. A área, após 1823, foi colonizada por imigrantes alemães e italianos e, em menor número, por suíços e sírio-libaneses. Em 1840, os africanos tinham presença significativa, representando onze por cento da população total que era de mil quatrocentos e quatro habitantes.(DÁVILA, 1992)

Foi em 4 de abril de 1859 que a Paróquia Santíssimo Sacramento de Itajai foi elevada à categoria de Vila pela lei n.° 64. Em 15 de junho do ano seguinte a região já conquistava o status de município, desmembrando-se de Porto Belo e adquirindo autonomia na cobrança de impostos. A integração da região é facilitada pela construção de estrada (hoje correspondente à atual Rodovia Jorge Lacerda) para escoamento de produtos da Colônia Blumenau à Barra do Rio Itajai. (DÁVILA, 1992)

No início do século XX iniciaram-se as primeiras obras ainda rudimentares do Porto de Itajai. Em 1902 foi construído o Farol de Cabeçudas e em 1906 no local onde atualmente é a Avenida República Argentina instalaram-se os trapiches. Até 1926 as obras de infra-estrutura portuária ainda eram incipientes e se limitavam a pequenos melhoramentos. A influência do rio Itajai-Açú foi favorável para o desenvolvimento da atividade portuária, mas em 1911 a área urbana de Itajai sofreu uma das maiores inundações de sua história. (DÁVILA, 1992)

Várias ações foram realizadas no início do século XX para a melhoria e expansão de infra-estrutura na área urbana de Itajai. Em 1928 inaugurou-se o novo abastecimento de água da Ressacada, a instalação de luz elétrica em Cabeçudas e a Escola "Lauro Müller" na Vila Operária. Em 9 de novembro, a Prefeitura Municipal celebrou contrato com a Companhia Telefônica Catarinense para instalação dos serviços telefônicos na cidade e nos distritos. (DÁVILA, 1992)

A região, em 1935, conseguiu fazer-se representar na Assembléia Provincial com a eleição do primeiro deputado, Agostinho Alves Ramos. Esse era conhecido pelas suas habilidades em contabilidade e elaboração de plantas para construção de barcos e casas, tornando a região conhecida na produção de embarcações. (DÁVILA, 1992)

Em 1938 inicia-se um novo processo de construção de obras para organização da atividade portuária em Itajai. Primeiramente foram realizadas as obras do cais, terraplenagem, construção do armazém e pavimentação de áreas junto à Avenida Eugênio Müller. A segunda etapa ficou pronta em 1950 e a terceira em 1956 com a

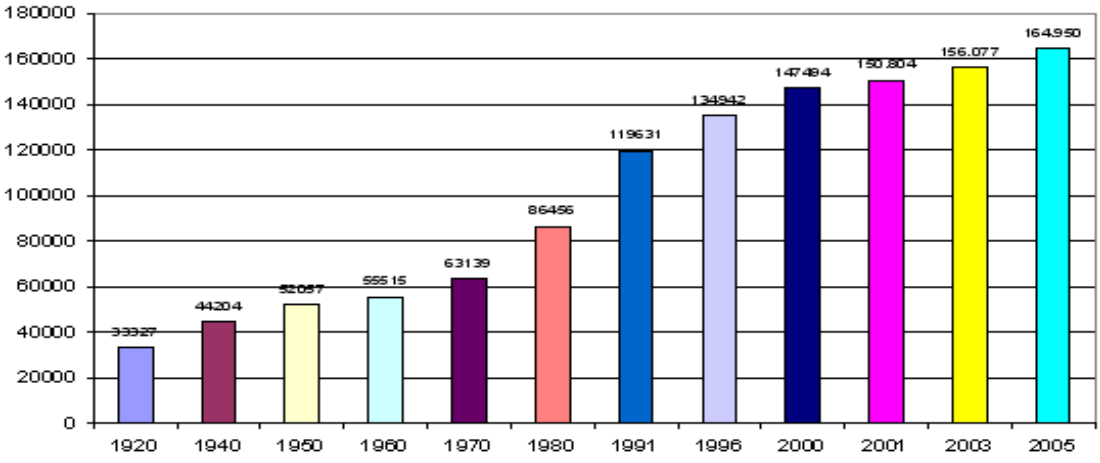
construção do frigorífico. Apenas em 1966 o Porto de Itajai teve uma Junta Administrativa, pois até então estava subordinado à 17a. Inspetoria Fiscal dos Portos. (PORTO DE ITAJAI, 2006)

Se, inicialmente, o comércio da madeira era uma importante atividade econômica, na década de 70 a indústria pesqueira assume papel fundamental na economia local. Formou-se uma estrutura de captura, desembarque, processamento e embalagem de frutos do mar, com ênfase na sardinha e no atum. A frota pesqueira atual é de duzentas embarcações, gerando três mil empregos diretos operando no litoral sul do Brasil. Abastecem o mercado regional e estrangeiro, garantindo ao município a posição de maior produtor regional de peixes, crustáceos e moluscos (SINDICATO DA PESCA, 2006)

Atualmente segundo os dados do Ministério do Trabalho e Emprego é o setor terciário o que mais emprega em Itajai, principalmente em comércio e serviços que juntos totalizam 2.295 vagas preenchidas no ano de 2005, contra um total de vagas abertas de 2.581 somados todos os setores, compondo cerca de 88,5% do total de vagas abertas. (MINISTAÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2006) evidenciando uma nova aptidão para o município.

A dinâmica demográfica, assim como a ocupação do espaço urbano esteve fortemente atrelada à economia pesqueira e portuária, como pode ser observado no gráfico a seguir.

GRÁFICO 1 Evolução da população no Município de Itajai - SC



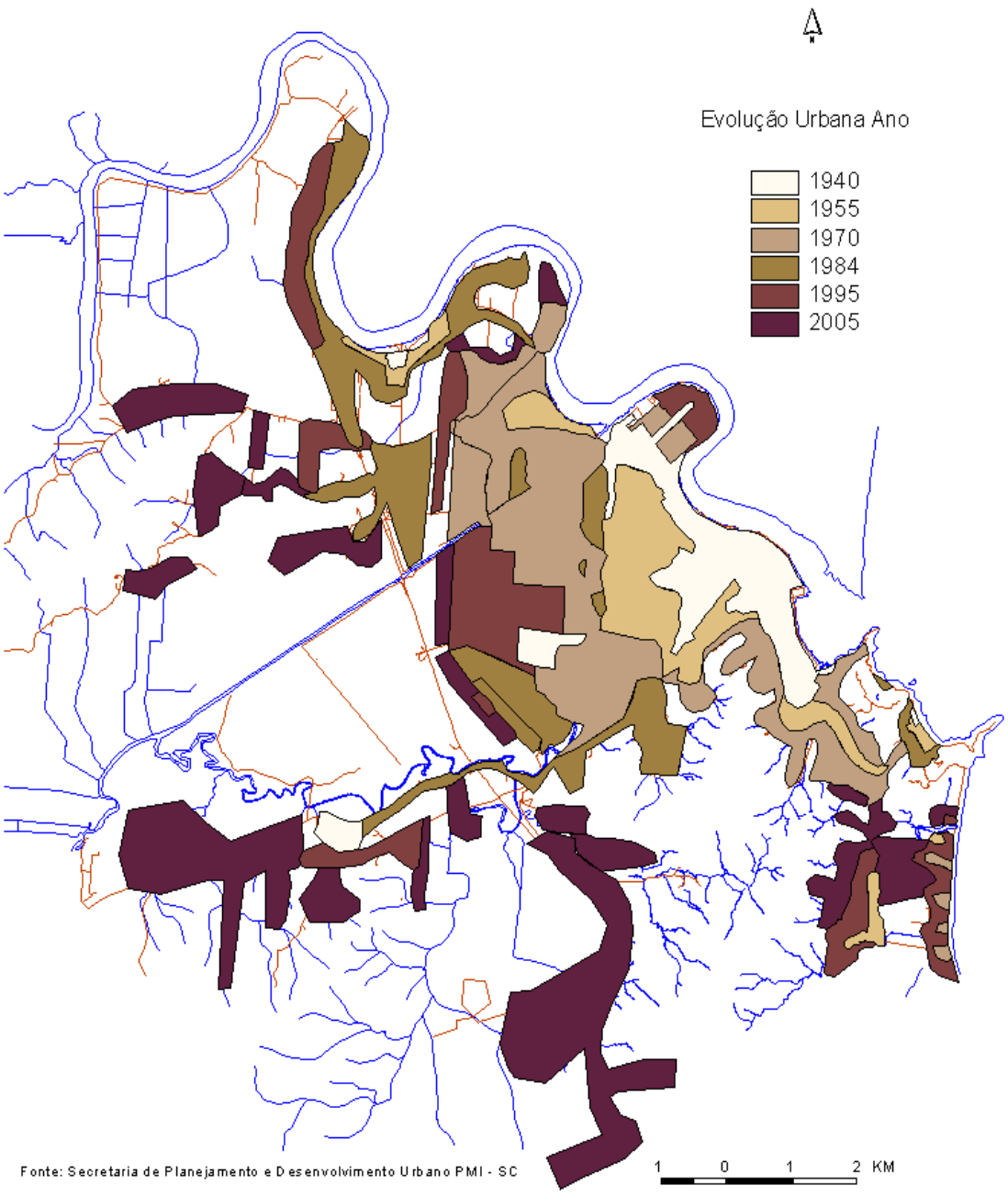
FONTE: www.ibge.gov.br / sidra
OBS: Os dados de 2001, 2003 e 2005 são inferências estatísticas

No início do século XX até a década de quarenta a área urbana estava fortemente

atrelada ao porto, acompanhando o rio Itajai-Açú no sentido noroeste até a Barra do Rio (ver cartograma 2 e 3). Outro ponto de ocupação foi um núcleo isolado na fábrica de cimento próximo de onde é atualmente a BR 101. Outro importante foco de ocupação da população de alta renda ocorreu na praia de Cabeçudas. Entre as décadas de 50 e 60, a expansão continuou a leste tendo como limitante o rio Itajai–Mirim, formando os loteamentos São João e Vila Operária. Nas décadas de 70 e 80 o tecido urbano ultrapassou o rio Itajai Mirim formando os loteamentos São Vicente, Rio Bonito, Cordeiros e parte leste da Cidade Nova. Nessa mesma época há o aumento da malha urbana em direção à Balneário Camboriú iniciando um processo de conurbação entre as duas cidades.

A partir da década de oitenta até a atualidade há uma contínua expansão da malha urbana para além da BR 101, inclusive, incorporando várias localidades, antes consideradas rurais, como Itaipava, localizada na SC 486 no sentido para Brusque, acompanhando a antiga estrada de ferro utilizada no transporte de madeira até o porto ver o cartograma 3. É importante destacar que Itajai abriga atualmente o segundo maior porto de contêineres do país, cujo elevado crescimento na última década, decorrente do aumento das exportações, atraiu forte migração e provocou forte re-estruturação espacial.

CARTOGRAMA 2 EXPANSÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE ITAJAI ENTRE 1940 E 2005



O crescimento da área urbana de Itajai ocorreu de forma não contígua, havendo uma expansão horizontal causada por um processo de valorização fundiária e pequena interferência do Poder Público Municipal nos processos especulativos. O processo de desigualdade espacial se acentuou a partir da formação de uma vasta periferia com precária infra-estrutura, como a maior parte das cidades brasileiras, em contraste com os locais de auto-segregação como condomínios fechados para a população de alta renda.

Segundo o Censo 2000 (IBGE, 2004), na cidade de Itajai – SC, 70% da população vive em bairros pobres na periferia da cidade, com uma renda média de três salários mínimos. A dimensão da exclusão dessa parcela da população não é meramente econômica, mas está associada também a elementos mais amplos, como as dificuldades de exercício de cidadania, acesso aos serviços e infra-estrutura urbana. As desigualdades sócio-espaciais contemporâneas apresentam grande complexidade, se comparadas àquelas dos tempos precedentes. Envolvem um número de variáveis muito maior e uma combinação que produz variadas e inúmeras situações que tornam o processo classificatório das desigualdades bastante difícil para o pesquisador. Santos (2001), ao discutir a lógica da desigualdade espacial contemporânea, argumenta que qualquer classificação deve levar em consideração a compreensão da dinâmica de cada parcela na sua relação com a dinâmica geral do território.

A região do Vale do Itajai-Açú apresenta evidências de fortes disparidades intra-regionais e contrastes entre o desenvolvimento econômico, por um lado, e o social, por outro. Pelos dados disponíveis no SIDRA do IBGE, Balneário Camburiú ocupava, em 2000, o 2º lugar no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) entre os municípios catarinenses, ao passo que Camburiú, seu município de origem, que lhe oferece grande parte da força de trabalho no comércio e serviços e com o qual se encontra conurbado, ocupa a 230ª posição. Itajai, que concentra as atividades industriais e portuárias e ocupa o terceiro lugar na arrecadação de ICMS do Estado (em 2004), está em 117º lugar no IDH-M, enquanto Navegantes, que lhe oferece parte da força de trabalho e da qual está separada apenas pelo Rio Itajai-Açu, ocupa a 213ª posição. Além das desigualdades existentes no âmbito regional, os processos intra-urbanos têm sido um grande desafio para o Poder Público do Município, pois esta escala possui características próprias, embora também se relacione ao espaço onde está inserida.

A Prefeitura Municipal de Itajai apresenta uma estrutura administrativa comum a

maioria dos municípios brasileiros de pequeno ou médio porte para desenvolver suas ações gerenciais. A equipe de gestão que assumiu o governo após vencer as eleições municipais de 2004 era formada pelos seguintes partidos: PT, PMDB, PMN, PDT, PSDC, PSC, PCdoB, PV e PL e constituíram uma Comissão de Transição Central, para a negociação com a gestão anterior, assim, foi organizada comissões setoriais, por secretaria. Essas comissões fizeram diversos relatórios setoriais que após apresentado a Comissão Central, essa adotou consensualmente as medidas na transição, já previamente definidas no plano de governo apresentado a população durante a campanha eleitoral.

Como essa gestão é multipartidária as tensões internas foram acomodadas através de um acordo prévio feito entre os partidos. O PT e o PMDB ficaram com 30% dos cargos cada; o PDT com 15%; os demais com os outros 15% e o prefeito com 10%. Houve uma decisão de não ocupar todos os cargos comissionados, e seria ocupado apenas os cargos até chefe de divisão. No entanto, a pressão interna dos partidos que compunham a coligação foi grande, o gestor acabou cedendo e lotando todos os cargos, quando acabou os cargos, o segundo escalão passou a utilizar-se de outras funções, tais como de estagiário, educador social, cargos contratados, etc., para acomodar as forças internas do governo.

Como a grande maioria das cidades brasileiras, em Itajai faltam recursos financeiros, a estrutura física se encontra defasada em diversos setores, existe escassez de recursos humanos de alta qualificação, as tecnologias disponíveis são ultrapassadas e existe uma carência de informações de qualidade. Mesmo assim, uma das prioridades políticas do grupo gestor eleito em 2004, foi no aperfeiçoamento gerencial do processo de planejamento e avaliação das ações do governo para o desenvolvimento de políticas públicas, utilizando-se de indicadores sociais georreferenciados para monitorar no espaço a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações promovidas. A escolha do grupo gestor em investir no caminho de aperfeiçoamento do sistema gerencial não se deu de forma isolada, mas num conjunto articulado com outras duas metas: aumentar a capacidade de participação cidadã na gestão pública e diminuir as desigualdades sociais existentes no município. Uma das iniciativas da Prefeitura Municipal foi a realização de uma parceria com o Instituto Pólis em 2005, a fim de apreender sua metodologia de criação de indicadores municipais para abordar aspectos sócio-espaciais e empreender, com maior eficiência, o estabelecimento de prioridade de investimentos. Nesse sentido, o próximo capítulo realiza uma exploração da experiência de criar e organizar informações capazes

de municiar os gestores locais para interferir no desenvolvimento local, nesse caso, o município de Itajai.

2.2 – As características da proposta metodológica aplicada pelo Instituto Pólis no município de Itajai- SC

É crescente a busca de novas metodologias para o diagnóstico e superação das complexas e injustas desigualdades sócio-espaciais contemporâneas. Se comparado com tempos precedentes, esse fenômeno, na atualidade, envolve um número de variáveis muito maior e uma combinação que produz distintas e inúmeras situações que tornam o processo classificatório das desigualdades bastante difícil para o pesquisador.

Santos (2001), ao discutir a lógica da desigualdade espacial contemporânea, argumenta que qualquer classificação deve levar em consideração a compreensão da dinâmica de cada parcela na sua relação com a dinâmica geral do território. Assim, propõe a discussão de situações como 'espaços que mandam e espaços que obedecem'. Em suas análises, o autor acentua a interdependência entre a sociedade e o espaço, afirmando que não há autonomia dessas categorias. Segundo ele, o espaço é:

> como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ação, consideração indispensável para não se atribuir valor absoluto à metáfora. Tomando essa cautela, pode-se dizer que há espaços que comandam e espaços que obedecem, mas o comando e a obediência resultam de um conjunto de condições, e não de uma delas isoladamente (SANTOS, 2001, p. 265).

O governo municipal apresenta grande dificuldade de produção de dados sistemáticos em escala local. Esse fato é contraditório, uma vez que se trata de organizar informações a cerca do cotidiano vivenciado, muitas vezes de forma intuitiva. Em geral, enfrenta-se o problema de que os principais dados sistemáticos disponíveis e com maior confiabilidade sobre os municípios estão nas agências federais ou em outros órgãos de pesquisa, produzidos a partir dos interesses e da visão de realidade daquela escala espacial de gestão. A carência de informações de qualidade é somada às demais características comuns à maioria das administrações públicas municipais brasileiras de pequeno ou médio porte. Faltam recursos financeiros, a estrutura física se encontra defasada em diversos setores, existe escassez de recursos humanos de alta qualificação, as tecnologias disponíveis são ultrapassadas. Mesmo assim, o Estado necessita vencer

esses limites a fim de aprimorar suas ações gerenciais. Uma das alternativas é recorrer ao universo de informações existentes nos órgãos federais e outras fontes organizadas por institutos de pesquisa com interesse nacional. Entretanto, estes elementos necessitam ser analisados sob a perspectiva dos interesses da gestão local e transformados em linguagem que comunique de forma clara as respostas exigidas para o desempenho das instituições municipais e da ação da sociedade civil organizada no que diz respeito à implementação das políticas públicas.

As informações produzidas de forma genérica são pouco úteis no cotidiano de uma administração local que trabalha com as demandas sociais específicas no espaço e no tempo. Em geral, os sistemas de bancos de dados são negligenciados pelos gestores, principalmente em cidades de pequeno e médio porte, já que a apreensão da cidade é realizada de maneira intuitiva pelos gestores e, muitas vezes, decisões 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 disseminação de informações e a implantação de um sistema de gerenciamento das ações do Estado que transcenda o tempo de uma gestão ou não dependa do conhecimento empírico desse ou daquele funcionário de carreira.

Para as instituições locais, além de saber do índice geral de mortalidade infantil existente no município, por exemplo, é preciso localizar o fenômeno na escala intra-urbana a fim de promover ações direcionadas àqueles espaços. Além disso, existe a necessidade de medir a efetividade da ação implementada e de avaliar a re-configuração do fenômeno no município. Ou seja, as desigualdades sociais estão incondicionalmente atreladas à dimensão espacial e temporal, independentemente da escala escolhida para análise.

A necessidade de visibilidade da dimensão espacial do fenômeno da desigualdade social permeia a experiência desenvolvida no município de Itajai em parceria com o Instituto Pólis. É importante ressaltar que a experiência desenvolvida em Itajai resulta de uma longa trajetória de investigação realizada por várias instituições que em conjunto consolidaram uma sólida metodologia de trabalho. A contribuição metodológica inicial foi do Núcleo de Estudos de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, sob a coordenação da professora Aldaíza Sposati que realizou a experiência na

cidade de São Paulo. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) agregou seu conhecimento à perspectiva através da produção de ferramentas tecnológicas e o Instituto Pólis contribuiu com a proposta a partir de sua especialização em análises urbanísticas. Enfim, foi da junção das habilidades específicas de cada órgão que se construiu uma base comum de trabalho e possibilitou o desenvolvimento de vários outros projetos e, também, o incremento metodológico da proposta.

O Instituto Pólis é uma organização não governamental que tem buscado promover a disseminação da proposta metodológica para as prefeituras interessadas no desenvolvimento de políticas públicas para a diminuição da desigualdade social e adequá-la às necessidades locais. Nesse sentido, segue uma descrição geral da proposta do Instituto Pólis desenvolvida em Itajai.

O objetivo da metodologia é a produção de informações geo-referenciadas de diferentes áreas da cidade através de uma série de variáveis capazes de medir o grau de desenvolvimento humano, eqüidade, qualidade de vida, autonomia, democracia e cidadania. As variáveis agregadas em índices compostos produzem um índice de exclusão/inclusão social para cada área da cidade, permitindo comparações entre elas. O fato de identificar as características de cada local permite o desenvolvimento de novas relações entre os moradores e a cidade como um todo, assim como relacionar suas áreas de moradia com as demais, promovendo um olhar crítico de sua situação sócio-espacial. Além dos objetivos da investigação em si, ela tornou-se também um interessante instrumento para apoio nas decisões políticas e de democratização de informações para a sociedade como um todo.

Uma importante característica é a possibilidade de agregação de dados, permitindo diversos recortes espaciais, desde o setor censitário, passando por vilas, bairros, regiões e, até mesmo, a área urbana como um todo. Outro elemento central é a utilização de Sistemas de Informações Geográficas (SIG) como instrumento para o tratamento de dados sócio-econômicos desagregados espacialmente. Seibel (2005) argumenta que a desagregação espacial das informações auxilia na focalização das ações do Poder Público, o que vem ao encontro com uma política global restritiva dos gastos do Estado.

A trajetória de pesquisas e experiências das políticas públicas de diminuição da

desigualdade social é extensa e envolve inúmeros debates. Uma das críticas importantes para o progresso teórico e metodológico da temática foi a oposição ao caráter unidirecional da exclusão social. Sposati (2000), Koga (2001) e outros pesquisadores têm argumentado com grande propriedade que as ferramentas e os indicadores a serem operacionalizados são parte integrante de um projeto mais amplo e consistente que envolve os conceitos fundantes da metodologia, tomada de posições políticas e também ideológicas. Definitivamente, esses pesquisadores sustentam a idéia de que não há neutralidade na mais pura racionalidade técnica e, sendo assim, é de fundamental importância construir um pacto social em torno daquilo que se considera um padrão básico para cidadania e satisfação das necessidades básicas. Afinal, aquilo que se considera 'exclusão social' é uma construção social e, portanto, composta de disputas de poder entre os diversos grupos sociais sob diversos pontos de vista.

O conceito de exclusão, nesse sentido, torna-se bastante complexo. Sposati (1996) argumenta que é um fenômeno multifacetado, composto por diversas instâncias complementares (social, econômica, cultural, política) e, ainda, interdependente da inclusão. Evidencia, portanto, que a análise da exclusão pressupõe a criação de uma 'utopia da inclusão'. Ou seja, é um projeto de sociedade, um objetivo a ser atingido mas que, até chegar ao ideal, deve ultrapassar vários estágios de evolução.

Sposati (1996 e 2000) e Koga (2003) afirmam que a relação de duplo vínculo entre a exclusão e a inclusão é resultante da interação entre múltiplas dimensões associadas, como a autonomia, a qualidade de vida, o desenvolvimento humano, a eqüidade, a democracia, a cidadania e a felicidade.

Dentre os conceitos citados, os dois últimos não compuseram o trabalho desenvolvido em Itajai. Os indiocadores de violência urbana apresentado por Pochmann (2002) no mapa de inclusão e exclusão de São Paulo, não foi contemplado devido a dificuldades de acesso aos dados de denúncias do 190 da polícia militar em cada localidade da cidade. Segundo a assessoria da PM esses dados são de uso exclusivo dos serviços de inteligência e não acessíveis ao público em geral.

O significado de autonomia, na construção do Mapa da Exclusão/Inclusão, foi considerado como a capacidade do cidadão no suprimento de suas necessidades em geral, num contexto de respeito às idéias individuais e coletivas e em que o Estado

assegure a satisfação das necessidades coletivas, mas que também possibilite ao cidadão o acesso à oferta privada. É imperativo o exercício de liberdade e a representação pública dos interesses dos cidadãos, constituindo, portanto, o campo dos direitos humanos fundamentais. O conceito de qualidade de vida está relacionado com a melhor distribuição da riqueza social e tecnológica para assegurar aos cidadãos as condições de preservação do homem, da natureza e do meio ambiente. Desenvolvimento humano significa a capacidade dos cidadãos promoverem uma sociedade melhor capaz de usufruir coletivamente do mais alto grau de capacidade humana. Eqüidade é o direito da manifestação das diferenças que conformam vários grupos ou pessoas, sem que sejam discriminadas e a condição de combate às práticas de preconceito às diferenças sociais de qualquer natureza.

Esses conceitos não são aplicáveis de forma direta, mas são relacionais no espaço e no tempo. São referências e posturas ideológicas a serem diagnosticadas pelos indicadores e operacionalizadas por ferramentas de geoprocessamento, utilizando as linguagens de comparabilidade qualitativas e quantitativas, produzindo índices que hierarquizam as diversas áreas da cidade quanto ao grau de inclusão/exclusão social.

A fim de objetivar os conceitos, foram utilizados os indicadores que são referências apresentadas em forma de números que descrevem determinada realidade. Contudo, a realidade para esse trabalho não é aquela concebida como verdade pronta e acabada, mas ela é sempre resultado de um recorte prévio, uma construção intelectual repleta de uma série de elementos subjetivos como as visões de mundo, valores morais, posicionamentos políticos e jogos de poder. O grau de segregação sócio-espacial se manifesta através da comparação entre as diversas unidades de vizinhança. Segundo Ramos (2002) a mensuração do grau de eficácia social[9] de uma política urbana associa-se a 'váriaveis' comparando diversas séries cíclicas e históricas que caracterizam a estrutura produtiva do município, A localidade está inserida e comparada com outras demais localidades e permite definir uma posição em relação as demais abrangendo as características qualitativas através de dados quantitativos mensuráveis dos meios de circulação material e os meios de circulação social. Desta forma é possível evidenciar os territórios privilegiados. Dowbor (2003) realiza importante crítica a esse respeito e traz mais um parâmetro a ser contemplado na construção dos indicadores. Argumenta o autor

9 Esse indicador é utilizado para medir a eficácia das políticas de habitação e a segregação espacial em relação aos equipamentos sociais disponíveis e seu efetivo acesso pela comunidade.

que, além da ausência de informações, há o problema da falta de uma base comum de organização de dados que possibilite o intercâmbio entre os próprios órgãos estatais e, entre estes e a sociedade em geral. Mesmo com uma coleta diária de dados sobre a cidade, o fato deles não serem organizados de forma sistemática não transforma a situação dos governos municipais que continuam com informações precárias para a efetivação de suas ações. Assim, Dowbor (2003) defende que a qualidade da participação popular na gestão pública está atrelada à qualidade da base informativa produzida e disponibilizada, desta forma, há necessidade de se elaborar e disseminar uma metodologia básica de um sistema de informações integradas do município. Além disso, lembra o autor, na sociedade globalizada, é imprescindível que se construam indicadores padronizados e reprodutíveis que possibilitem a compreensão multidimensional do fenômeno da exclusão/inclusão social, articulando as escalas global e local.

A operacionalização da concepção da exclusão/inclusão pressupõe estabelecer os indicadores dos padrões básicos que permita medir a situação de cada parte em relação ao todo. Ou seja, é preciso definir qual é a referência que determina a situação idealizada e se uma área está em relação positiva ou negativa do padrão geral concebido coletivamente. Para Sposati (1996) o padrão básico adotado nunca deve ser a média, mas é o ponto de inflexão de uma variável. A partir desse ponto mede-se o índice de discrepância (IDI) para cada uma das variáveis em intervalos de classe percentuais que agregadas constrói o índice de exclusão/inclusão que são convertidos para notas utilizando a escala de menos um a mais um, sendo o zero o padrão de inclusão adotado como referência. O índice de exclusão/inclusão (IEX) é obtido através da soma entre os resultados positivos e negativos, gerando uma hierarquia entre as áreas da cidade que podem expressar cada uma das variáveis estabelecidas, assim como os índices gerais. A expressão dos dados quantitativos na forma de notas e de comparação através da geração de um 'ranking' permite o desenvolvimento da percepção qualitativa dos dados, facilitando a compreensão por parte da população em geral. Por fim, a distribuição espacial dos dados obtidos é expressa pela cartografia, através da elaboração de mapas coropléticos[10] e de tendência de superfície. Pode-se afirmar, assim, que há uma operação conjunta de dados quantitativos e subjetivos que permite uma certa flexibilidade da proposta facilitada pela visualização temática da exclusão em suas múltiplas dimensões.

10 Os mapas coropléticos apresentam os resultados em forma de cores e homogeinizam a área e os mapas de tendência de superfície são aqueles que distribuem os resultados relacionando a população e a área.

A escala de análise adotada prioriza o espaço intra-urbano. Além disso, pode responder à questões relativas ao espaço total do município, através de agregações. A unidade básica adotada foram os setores censitários, mas outras escalas podem ser referências espaciais de análise como as regiões, os bairros e as vilas.

Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do Censo de 2000 foram a base do trabalho implementado. As mais de duas mil variáveis referentes às características do domicílio e da população residente foram organizadas conforme a divisão espacial dos cento e quarenta setores censitários urbanos excluindo os oito rurais.

A divisão espacial da cidade para efeito de planejamento e gestão já havia sido realizado na implantação do Orçamento Participativo no início da gestão em 2005. Desta forma, já havia a concepção de que a dimensão espacial não poderia ser subestimada em qualquer processo de gestão e, assim, procurou-se reconhecer as identidades grupais já estabelecidas para garantir maior eficiência no processo de participação popular e a concretização dos objetivos de gestão. Acredita-se que o espaço de vida cotidiana produz demandas de recursos que são compartilhadas por um mesmo grupo de pessoas que ali vivem. Assim, se os espaços cotidianos na cidade de Itajai – SC servem de referência na organização do orçamento público promovido pela gestão, eles podem ser uma importante ferramenta política na representação de grupos sociais locais menos favorecidos na distribuição dos recursos públicos e ao mesmo tempo reforçar e fortalecer as múltiplas identidades da população com seu espaço de vida.

Para operacionalizar a concepção da importância da dimensão espacial na gestão pública foram criadas as Unidade Locais de Gestão (ULGs), que são espaços demarcados segundo as identidades grupais em relação aos espaços de vivência cotidiana (SILVA JR, 2002). Mendes (2002) afirma que a identidade não é algo estático, mas as pessoas estão em permanente construção, não apenas a partir das propensões psíquicas internas, mas também das regras morais que lhes são inculcadas através do exterior em vários locais de vivência como na escola, no trabalho, nas horas de lazer etc. Os limites espaciais definidos são móveis, podendo transformar-se na própria dinâmica de operacionalização da participação popular na gestão pública e nas experiências cotidianas individuais e coletivas. Os locais com maior tempo de constituição são aqueles que apresentam maior densidade de relações sociais e possuem maior enraizamento identitário e os locais de dinâmica de expansão recente possuem uma maior fluidez

identitária em relação ao seu espaço de moradia.

TABELA – 1 PROPORÇÃO DE POPULAÇÃO E DOMÍCILIO NAS UNIDADES LOCAIS DE GESTÃO

ULG	Nome ULG	Total Domicílios Particulares Permanentes em 2000	Morador Domicílios Particulares Permanentes em 2000	Morador Domicílios Particulares Permanentes em 2005
1	Jardins	2.605	9.965	11.215
3	Cordeiros	1.359	4.814	5.418
4	Costa Cavalcante	2.031	7.269	8.181
5	Votorantin	1.306	4.787	5.387
7	Barra do Rio	599	2.021	2.274
8	Imaruí	853	3.348	3.768
12	São João	3.730	12.452	14.014
13	São Judas	802	2.757	3.103
14	V Operária	1.593	5.197	5.849
15	Centro	3.412	10.487	11.802
16	Cabeçudas	298	964	1.085
18	Fazenda	4.116	13.679	15.395
20	Nilo Bitencourt	1.346	5.270	5.931
21	São Vicente	3.083	10.835	12.194
22	Bambuzal	684	2.501	2.815
23	Rio Bonito	1.801	6.661	7.496
24	Promorar I	1.204	4.557	5.129
25	Promorar III	1.604	6.237	7.019
26	Promorar II	988	3.783	4.257
27	Dom Bosco	1.635	5.714	6.431
29	N S Graças	431	1.764	1.985
30	Ressacada	475	1.681	1.892
31	Brava	770	2.732	3.075
33	Salseiros	917	3.303	3.717
34	Espinheiros	289	1.103	1.241
35	Portal	409	1.457	1.640
36	São Roque	326	1.166	1.312
37	Rio Novo	287	1.083	1.219
38	Itaipava Velha	321	1.155	1.300
39	São Pedro	458	1.765	1.986
40	Canhanduba	145	547	616

Fonte: Secretaria de Governo Planejamento Orçamento e Gestão – Prefeitura de Itajai – SC

A agregação de várias unidades locais geram as Unidades Espaciais de Gestão (UEGs) que se constituem na referência espacial para a constituição do Conselho do Orçamento Participativo, como pode ser visualizado no mapa que segue.

CARTOGRAMA 3 - DIVISÃO DA ÁREA URBANA DO MUNICÍPIO DE ITAJAI – SC POR UNIDADES LOCAIS DE GESTÃO PARA O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2006

Fonte: Prefeitura Municipal de Itajai - SC

Elaboração: Wilson Silva Junior

1 0 1 2 KM

Às estruturas espaciais já criadas para operacionalizar o Orçamento Participativo (ULGs e UEGs) foram agregados os limites dos setores censitários e toda sua base de dados. Dessa composição inicial criou-se a célula espacial básica de organização do mapa de exclusão/inclusão de Itajai. A escolha da escala de análise é de fundamental importância, já que ela influencia a visibilidade do fenômeno. Por mais que se saiba que as desigualdades que se manifestam no espaço intra-urbano são resultados de relações sociais e econômicas oriundas de outras escalas espaciais, a divisão do espaço total em unidades menores permite reflexões sobre a condição de existência de cada coletividade. Castro (1995) alerta que "a escala é na realidade a medida que confere visibilidade do fenômeno. Ela não define portanto o nível de análise nem pode ser confundida com ele" (CASTRO, 1995, p. 122). Assim, pode-se argumentar que a reflexão sobre o espaço imediato de vida pode levar a ligação a outras escalas de relações cada vez mais amplas e complexas, pois para essa autora "não há escala mais ou menos válida, a realidade está contida em todas elas, a escala da percepção é sempre ao nível do fenômeno percebido e concebido. (...) a escala não fragmenta o real, apenas permite sua apreensão." (CASTRO, 1995, p.132).

Com base nestas idéias, foi considerado que os processos geradores da exclusão social na cidade de Itajai são aqueles decorrentes da perda crescente de poder decisório do nível local. Quanto mais encontra-se dissociada a escala da ação do nível do comando e controle, maior o grau de exclusão social. Por outro lado, os lugares também podem se fortalecer por meio das políticas públicas de nível local que visam o enfrentamento deste processo de exclusão social. A partir das ações localmente constituídas, reconstrói-se, assim, uma base de vida que amplia a eficácia da política pública a serviço da sociedade civil e do interesse coletivo. É o que tem se verificado nas experiências em desenvolvimento em inúmeras cidades brasileiras, cujo poder público local tem chamado para si e colocado esta questão no centro da agenda pública.

Assim, a organização do espaço em diversas escalas espaciais passíveis de agregação permitiu sua qualificação e evidenciou as diferenças e as particularidades presentes em Itajai. As variáveis presentes na composição do mapa de exclusão/inclusão social foram produzidas, além do IBGE, pela Prefeitura Municipal de Itajai, Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina, Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajai, Ministério das Cidades e Tribunal de Contas da União. Enfim, os conceitos puderam ser operacionalizados de acordo com os três quadros a seguir:

QUADRO 1 Variáveis Presentes na Composição do Índice de Exclusão/Inclusão de Itajai – SC – 2005 categoria autonomia de renda.

Categoria	Indicador proposto	Variáveis	Escala
Autonomia de renda	IEX precária condições de sobrevivência familiar	Chefes de família abaixo da linha da pobreza (sem rendimento) IBGE	-1 a 0
		Chefes de família na linha da pobreza até 2 salários mínimos	-1 a 0
	IEX distribuição de renda	Chefes de família com ganho até 1 salário mínimo	-1 a 0
		Chefes de família com rendimento entre 1 e 2 salários mínimos	-1 a 0
		Chefes de família com rendimento entre 2 e 3 salários mínimos	1 a 0
		Chefes de família com rendimento entre 3 e 5 salários mínimos (padrão básico de inclusão)	0
		Chefes com rendimento entre 5 e 10 salários mínimos	0 a +1
		Chefes de família com rendimento entre 10 e 15 salários mínimos	0 a +1
		Chefe de família com rendimento entre 15 e 20 salários mínimos	0 a +1
		Chefes de família com 20 ou mais salários mínimos	0 a +1

Fonte: IBGE, Instituto Pólis, Sposati (1996) e Prefeitura Municipal de Itajai – SC.

Organizador: Wilson Silva Junior

QUADRO 2 Variáveis Presentes na Composição do Índice de Exclusão/Inclusão de Itajai – SC – 2005 categoria desenvolvimento humano.

Categoria Desenvolvimento Humano	Indicador proposto	Variáveis	Escala
	IEX escolaridade precária	Chefes de família não alfabetizados	-1 a 0
		Chefes de família com alfabetização precária (entre 1 e 3 anos de estudo)	-1 a 0
	IEX desenvolvimento educacional	Chefes de família não alfabetizados	-1 a 0
		Chefes de família com 1 a 3 anos de estudo	-1 a 0
		Chefes de família com 4 a 7 anos de estudo	0
		Chefes de família com 8 a 10 anos de estudo	0 a +1
		Chefes de família com 11 a 14 anos de estudo	0 a +1
		Chefes com mais de 15 anos de estudo	0 a +1
	IEX Estímulo a educação	Crianças alfabetizadas precocemente (5 a 9 anos de idade)	0 a +1
		Crianças alfabetizadas tardiamente (10 a 14 anos de idade)	-1 a 0
	IEX Longevidade	Concentração da população acima dos 70 anos de idade	-1 a +1

Fonte: IBGE, Instituto Pólis, Sposati (1996) e Prefeitura Municipal de Itajai – SC.

Organizador: Wilson Silva Junior.

QUADRO 3 Variáveis Presentes na Composição do Índice de Exclusão/Inclusão de Itajai – SC – 2005 categoria equidade.

Categoria	Indicador proposto	Variáveis	Escala
Eqüidade	IEX Mulheres chefes de família não alfabetizadas	Total de mulheres chefes de família analfabetas / total de mulheres chefes de família	-1 a +1
	IEX Mulheres chefes de família nos domicílios	Total de mulheres chefes de família / total de chefes de família	-1 a +1

Fonte: IBGE, Instituto Pólis, Sposati (1996) e Prefeitura Municipal de Itajai – SC.

Organizador: Wilson Silva Junior

QUADRO 4 Variáveis Presentes na Composição do Índice de Exclusão/Inclusão de Itajai – SC – 2005 categoria qualidade de vida,

Categoria	Indicador proposto	Variáveis	Escala
Qualidade de vida	IEX qualidade ambiental	Precariedade de abastecimento de água	-1 a 0
		Precariedade instalação sanitária	-1 a 0
		Precariedade coleta de lixo	-1 a 0
	IEX conforto domiciliar	Densidade habitacional (total de moradores / por total de domicílios	-1 a +1
		Condições de privacidade (dormitórios / por domicílios);	-1 a +1
		Condições de privacidade (pessoas / dormitórios / por domicílios);	-1 a +1
	I ex conforto sanitário	Banheiros / domicílios	-1 a +1
		Pessoas / banheiros / domicílios	-1 a +1
	IEX habitação precária	Presença de moradias improvisadas Domicílios improvisados / total de domicílios	-1 a 0
	IEX Propriedade domiciliar	Total de domicílios não próprios / total de domicílios	-1 a +1

Fonte: IBGE, Instituto Pólis, Sposati (1996) e Prefeitura Municipal de Itajai – SC.

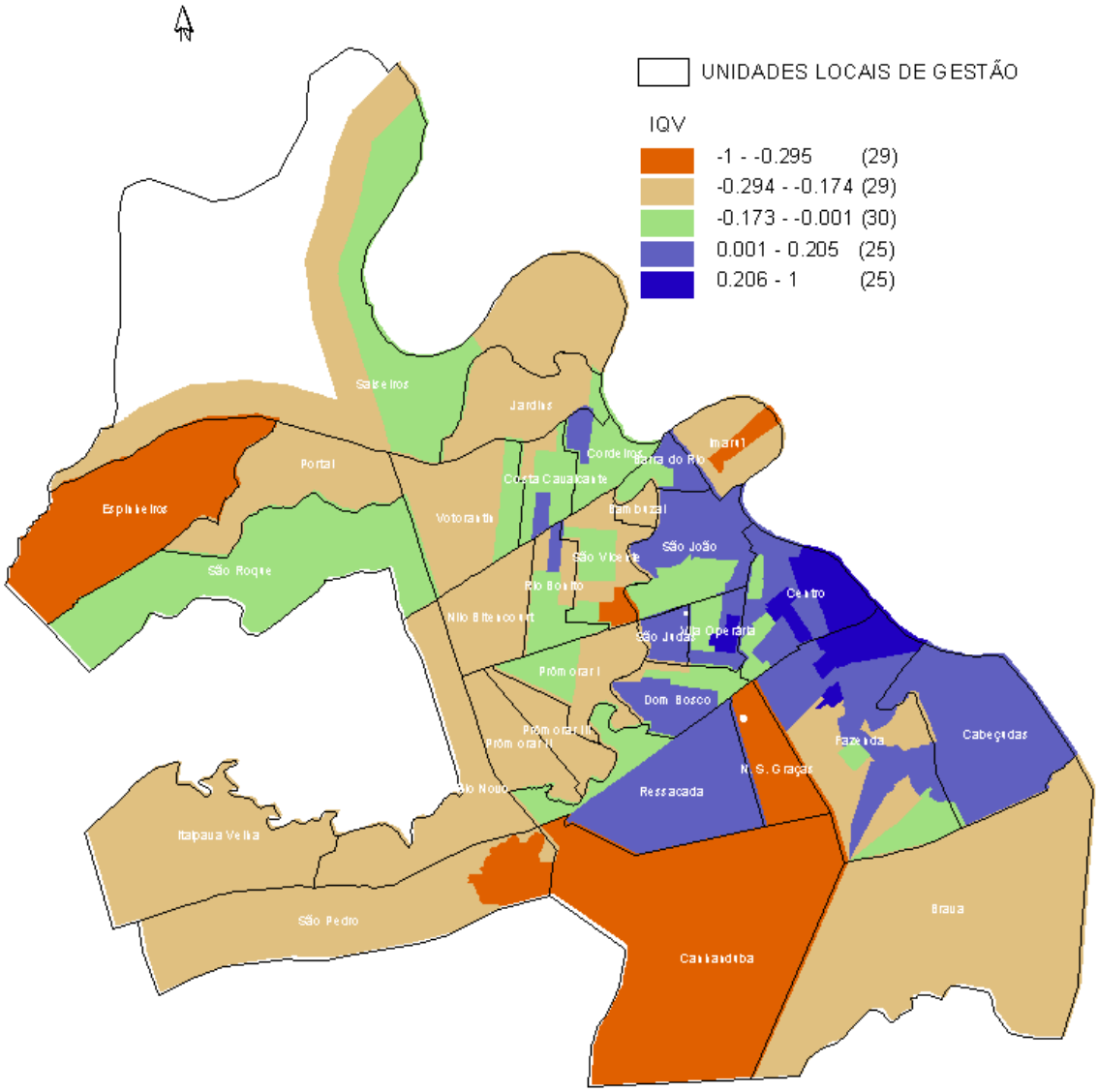
Organizador: Wilson Silva Junior

A análise estatística dessas variáveis possibilitou a espacialidade do fenômeno Exclusão / Inclusão, como será evidenciado no próximo item.

2.3 - Uma análise dos resultados obtidos na utilização dos indicadores propostos na metodologia do Instituto Pólis

A espacialização dos dados estatísticos e sua composição em índices permitiu a apreensão da totalidade da diferenciação das características das áreas que compõem Itajai. A visualização dos resultados através das técnicas cartográficas evidencia as assimetrias das condições de vida dos diferentes grupos sociais e possui também a potencialidade de constituir-se num instrumento político e pedagógico de participação popular na gestão pública, como tem argumentado o Instituto Pólis.

CARTOGRAMA 4 - ÍNDICE DE QUALIDADE DE VIDA EM ITAJAI - SC

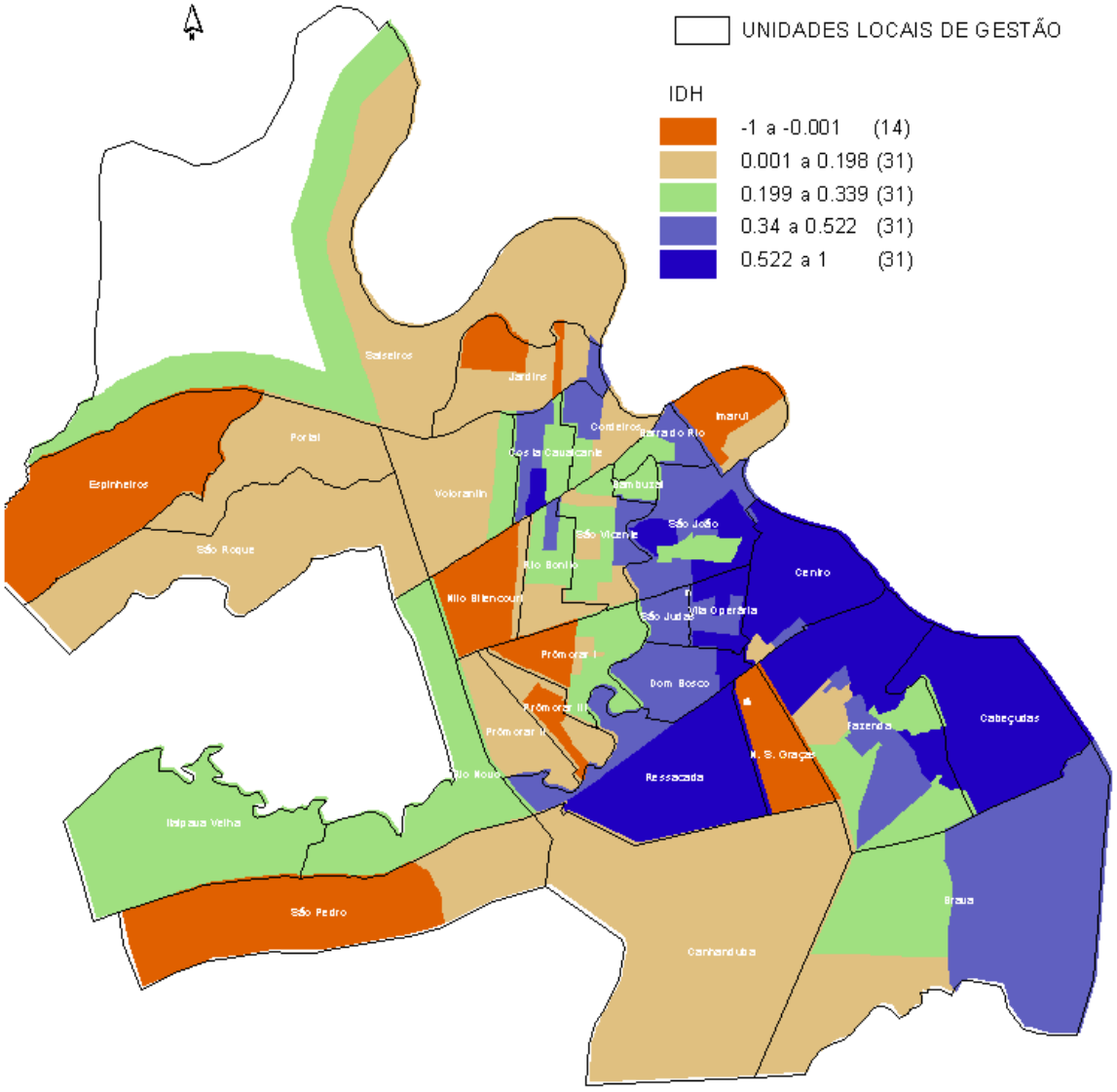


Numa primeira apreensão dos resultados compostos pela interação das dimensões de autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano, eqüidade e democracia, pode-se afirmar que a totalidade do espaço urbano possui duas grandes divisões. A primeira grande área, voltada para o mar e limitada pelo rio Itajai-Mirim, apresenta os melhores índices e, a outra, além do Itajai-Mirim até a BR 101 concentra os piores resultados.

O Índice de Qualidade de Vida expresso no cartograma 5 apresenta a área à oeste do Itajai-Mirim compondo as duas primeiras frações desse indicador. Na primeira fração que varia entre -1 à -0,295 encontram-se as áreas de mais baixa qualidade de vida como Espinheiros, Nossa Senhora das Graças e Canhanduba. Nessa área vivem 3.414 pessoas que representam 2,3% da população total do município. Na segunda faixa de valores, que varia de -0,294 a -0,174, estão as Unidades Locais de Gestão conhecidas como Portal, São Vicente, Salseiros, Imaruí, Bambuzal, Jardins, Nilo Bitencourt, Promorar I, II e III, Rio Novo, Votorantim, Itaipava Velha, a porção sul da Fazenda, São Pedro e Praia Brava. Essa área abriga uma população de 70.091 habitantes e representa 47,8% da população. As áreas de maior equilíbrio de qualidade de vida são: Costa Cavalcanti, Cordeiros e Rio Bonito. Esta porção do espaço conta com 13,6% do total populacional, totalizando uma população de 19.930 habitantes e seu índice varia entre -0,173 a -0,001.

O cartograma 6 expressa o Índice de Desenvolvimento Humano e possui como importante limite espacial o rio Itajai-Mirim, tal qual evidenciado nos níveis de qualidade de vida. Entretanto, essa dimensão da exclusão/inclusão apresenta-se de forma diferente da anterior. O mais baixo índice que varia entre -1 a -0,001 é característica da área de Nossa Senhora das Graças, Nilo Bitencourt, Espinheiros, São Pedro e Imarui. O número de habitantes totaliza 13.167, perfazendo 8,9% da população. A segunda fração, que varia entre 0,001 a 0,198, está presente em Salseiros, Jardins, Cordeiros, Votorantim, Barra do Rio, Portal, São Roque, Promorar II e III, e Canhanduba, contendo uma população de 38.080 pessoas, abrigando 26% da população. O Índice de Desenvolvimento Humano mais equilibrado está na área que corresponde as ULGs do Rio Bonito, São Vicente, Promorar I, Bambuzal, porção sul da Fazenda, Praia Brava, Itaipava Velha e Rio Novo. O índice de IDH varia de 0,199 a 0,399 e abriga uma população de 35.890 habitantes que representam 24,5%. Os índices positivos, entre 0,34 à 0,522, caracterizam as áreas Costa Cavalcante, São João, São Judas e Dom Bosco, com uma população de 28.192 pessoas, perfazendo 19,3% do contingente populacional.

CARTOGRAMA 5 - INDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DE ITAJAI - SC



FONTE: Censo IBGE 2000

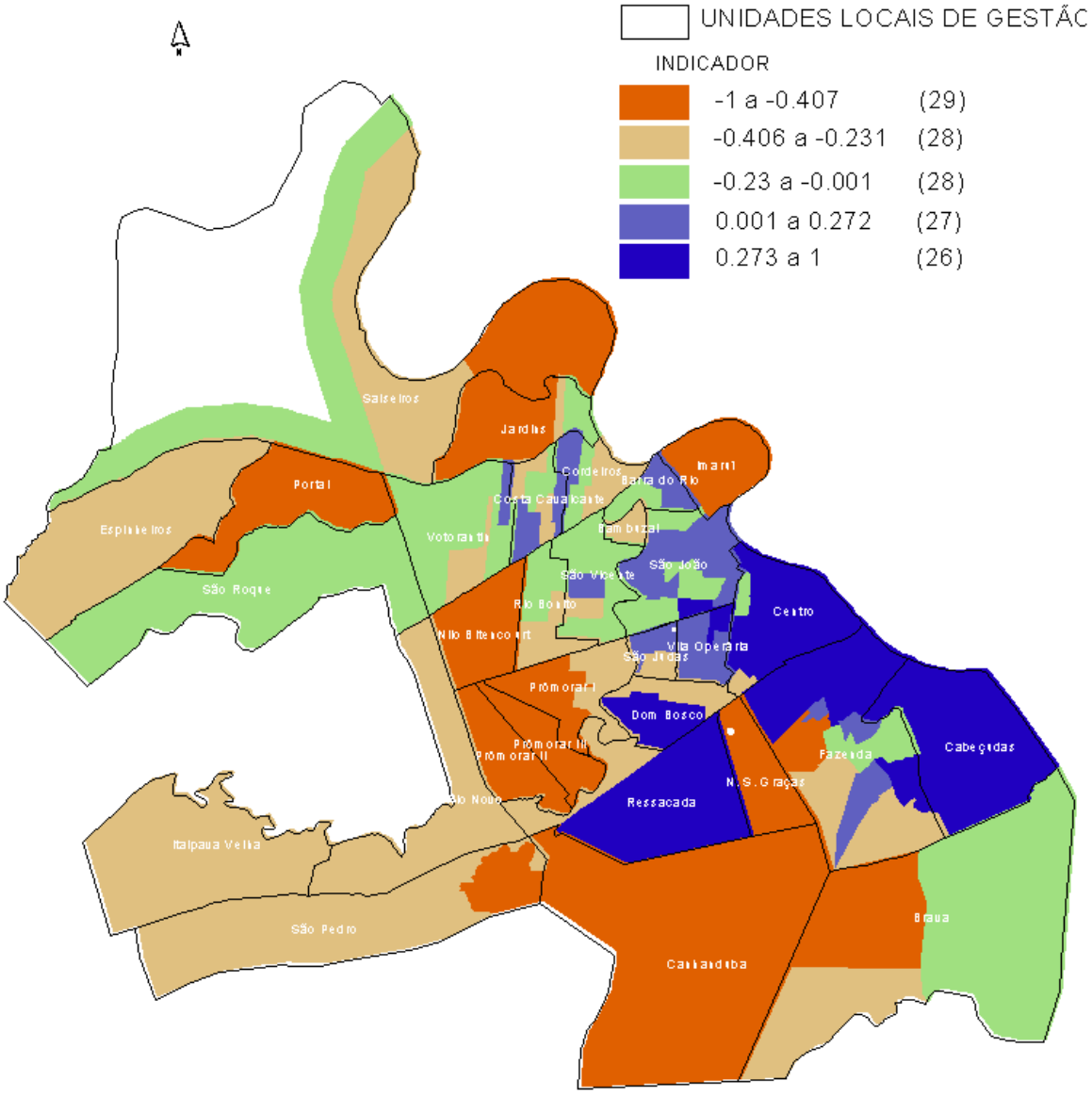
ELABORAÇÃO: Diretoria de Informações de Governo / SEGOV / PMI

Os índices mais altos representados no cartograma 6 estão no Centro, Cabeçudas, Norte da Fazenda, Ressacada e Vila Operária, variando de 0,234 a 1. O espaço comporta 17,5% da população com 25.652 habitantes.

A autonomia está expressa no cartograma 7. Os piores índices, entre -0,001 a -0,449 são característicos do Portal, Jardins, Imaruí, Nilo Bitencourt, Promorar I, II e III, Nossa Senhora das Graças e Canhanduba, que juntos possuem 36.928 moradores, correspondendo a 25,2% da população total. Entre -0,450 a -0,253 estão os índices das áreas de Salseiros, Espinheiros, Itaipava Velha, São Pedro, Bambuzal, Rio Novo e Praia Brava. Seus moradores representam 11% da população e somando 16.146 habitantes. A área de transição é representada por Cordeiros, Costa Cavalcanti, São Roque, Votorantim, São Vicente, Rio Bonito, Barra do Rio e porção sul da Fazenda. Seus índices variam de -0,252 à -0,001 e corresponde a 44.816 pessoas e perfazendo 30,6% da população total. Os índices positivos de autonomia variam de 0,001 a 0,233 relativos a São João, Dom Bosco, São Judas e Vila Operária, com uma população de 31.834 habitantes que perfazem 21,7% da população total. Os melhores índices, de 0,234 a 1, mais uma vez, se encontram no Centro, porção norte da Fazenda, Cabeçudas e Ressacada, que abrigam 19.498 pessoas e que representam 13,3%.

O Índice de Eqüidade está expresso no cartograma 8. Os mais baixos valores estão na faixa de -1 a -0,639, característicos das áreas Salseiros, Promorar I e II, Portal, Nilo Bitencourt, Rio Novo e Itaipava Velha. A população moradora é de 20.608 pessoas, representando 14% da população total. A segunda pior fração que varia de -0,638 a -0,447 está nas áreas do Jardins, Votorantim, Promorar III, Rio Bonito, São Pedro, Imaruí, Cabeçudas e Dom Bosco. Sua população é de 39.441 pessoas, constituindo 27% do total. As áreas Cordeiros, São Vicente, Canhanduba, Vila Operária, Espinheiros, São Roque, Costa Cavalcante, São João, Barra do Rio, São Judas, Praia Brava e porção sul da Fazenda são marcadas pelos índices que variam de -0,446 a -0,257. A população que está sob essas características é de 56.036 habitantes ou 38,2% da população total. Os índices de -0,256 a -0,001 são assimilados pelas áreas de Nossa Senhora das Graças, Bambuzal e porção norte da Fazenda que abrigam 10.181 pessoas e correspondem a 7% da população total. Os melhores índices de eqüidade, 0,001 a 1, ocorrem somente no Centro e na Ressacada e correspondem a uma população de 12.168, ou seja, 8,3% da população total.

CARTOGRAMA 6 – INDICE DE AUTONOMIA DE ITAJAÍ - SC

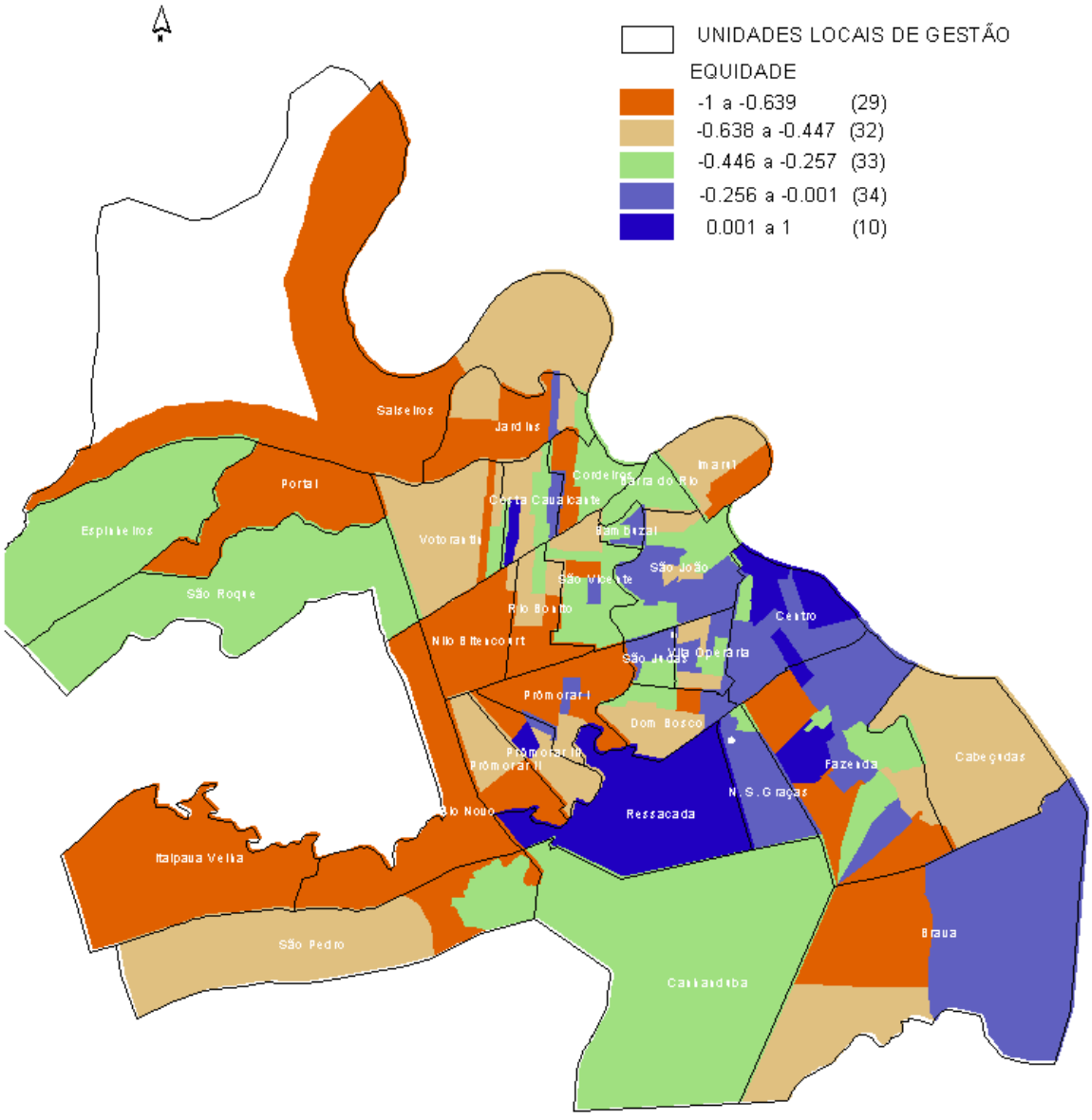


FONTE: Censo IBGE 2000

ELABORAÇÃO: Diretoria de Informações de Governo / SEGOV / PMI

2 0 2 KM

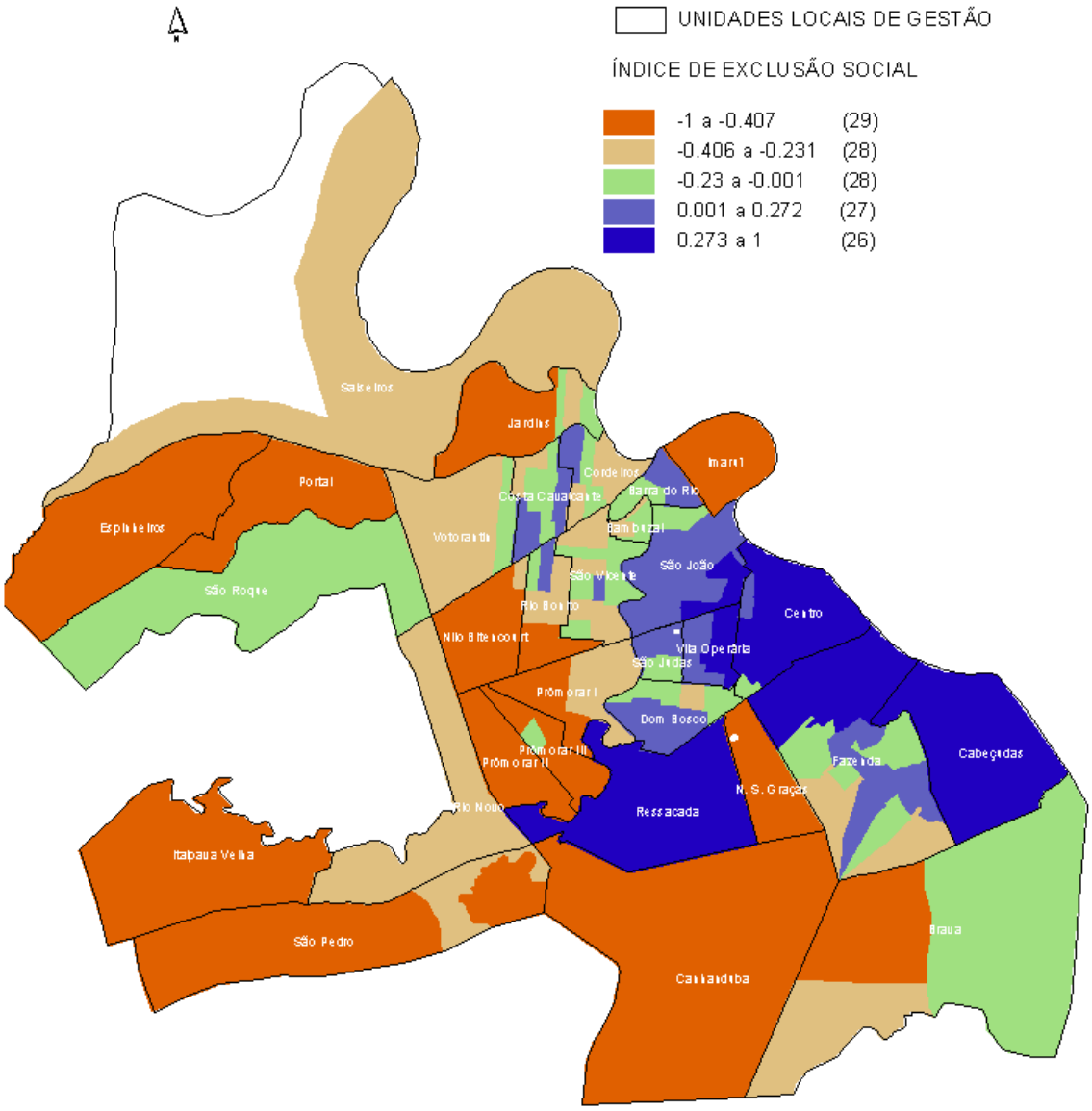
CARTOGRAMA 7 ÍNDICE DE EQUIDADE DE ITAJAÍ – SC



FONTE: Censo IBGE 2000

ELABORAÇÃO: Diretoria de Informações de Governo / SEGOV / PMI

CARTOGRAMA 8 - INCLUSÃO / EXCLUSÃO NO MUNICÍPIO DE ITAJAI - SC

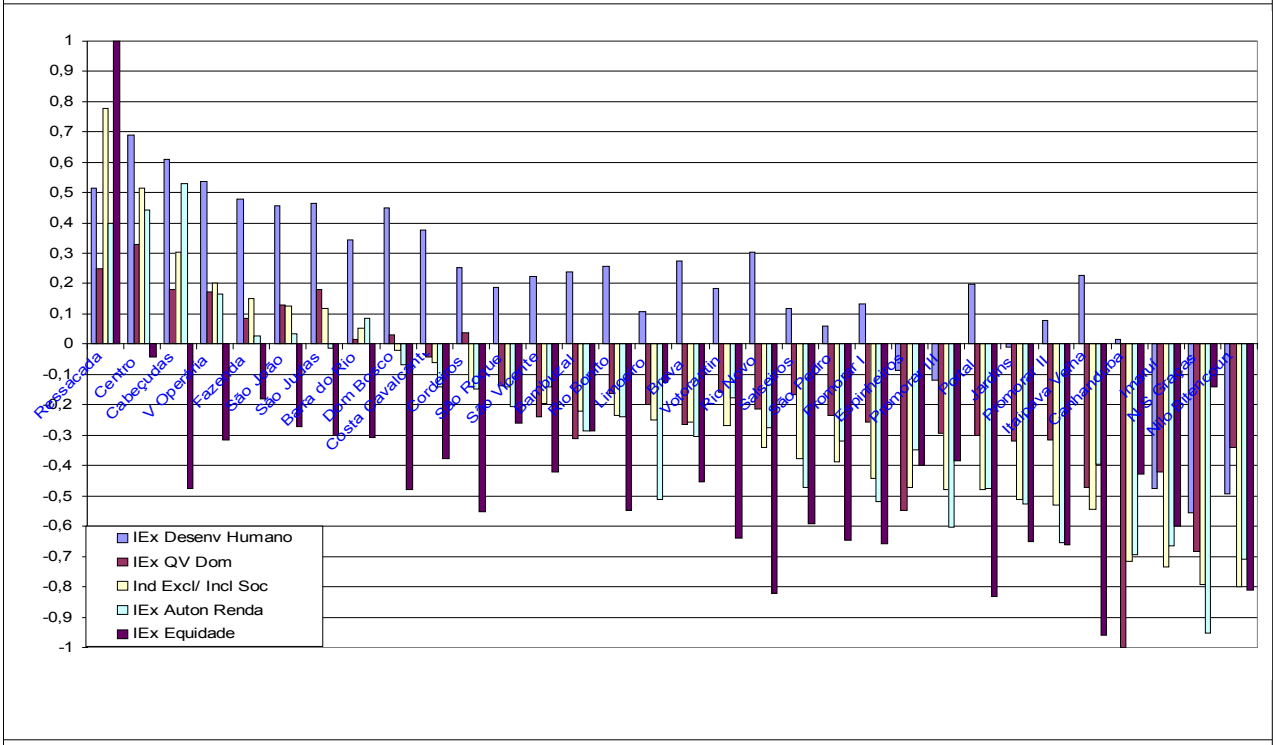

UNIDADES LOCAIS DE GESTÃO
ÍNDICE DE EXCLUSÃO SOCIAL
-1 a -0.407 (29)
-0.406 a -0.231 (28)
-0.23 a -0.001 (28)
0.001 a 0.272 (27)
0.273 a 1 (26)
Salseiros
Jardins
Portal
Espinheiros
São Roque
Cordeiros
Barra do Rio
Imaruí
Cidade Nova
Barra do Rio
Votorantim
Bom Retiro
São João
São Vicente
Rio Bonito
Centro
Nilo Bittencourt
Vila Operária
São Judas
Promorar I
Dom Bosco
Promorar III
Promorar II
Fazenda
Cabeçudas
N. S. Graças
Rio Novo
Ressacada
Itajaúba Velha
São Pedro
Brava
Cordeiros
Cordeiros
Cordeiros

Depois de organizados os índices de cada dimensão, qualidade de vida, desenvolvimento humano, autonomia e eqüidade, foi realizado um trabalho estatístico para elaboração do mapa síntese de exclusão/inclusão social. O cartograma 9 representa os diferentes índices que caracterizam as condições sócio-espaciais de Itajai. Os dados de população tem como referência o censo 2000.

Os maiores índices de exclusão, que variam entre -1 a -0,407 estão presentes nas áreas Jardins, Portal, Nilo Bitencourt, Promorar I, II e III, Itaipava Velha, São Pedro, Canhanduba, Imaruí e Nossa Senhora das Graças. Ou seja, cerca de 55.083 habitantes vivem nas áreas de piores condições sócio-espaciais, o que corresponde a nada menos do que 37,6% da população total.

As áreas conhecidas como Salseiros, Votorantim, Rio Novo, Praia Brava e Rio Bonito, estão caracterizadas pela segunda fração dos índices de exclusão, variando entre -0,406 a -0,231. Juntas esta áreas abrigam 29.401 moradores, o que equivale a 20% do total da população. Se forem consideradas as duas piores faixas de índices de exclusão pode-se dizer que mais da metade da população de Itajai vive em áreas com os piores índices de exclusão de seu espaço total.

GRÁFICO 2 Comparativo entre as ULGs em relação aos indicadores em Itajai - SC



Fonte: Secretaria de Governo, Planejamento, Orçamento e Gestão ano 1996, PMI-SC OBS: O ordenamento é igual ao quadro 5.

QUADRO 5 Ranking das ULGs em relação aos indicadores

NOME_UEG	Nome_ULG	x Desenv Humar	Qual Vida	Incl / Excl	Auton Renda	Equidade
Ressacada	**Ressacada**	0,52	0,25	0,78	0,4	1
Centro Vila Operária	**Centro**	0,69	0,33	0,51	0,44	-0,04
Fazenda Cabeçudas	**Cabeçudas**	0,61	0,18	0,3	0,53	-0,48
Centro Vila Operária	**V Operária**	0,54	0,17	0,2	0,17	-0,32
Fazenda Cabeçudas	**Fazenda**	0,48	0,09	0,15	0,03	-0,18
São João N Brasília	**São João**	0,46	0,13	0,13	0,03	-0,27
Dom Bosco	**São Judas**	0,46	0,18	0,12	-0,01	-0,3
São João N Brasília	**Barra do Rio**	0,35	0,02	0,05	0,09	-0,31
Dom Bosco	**Dom Bosco**	0,45	0,03	-0,02	-0,07	-0,48
Cordeiros	**Costa Cavalcante**	0,38	-0,04	-0,06	-0,14	-0,38
Cordeiros	**Cordeiros**	0,25	0,04	-0,14	-0,15	-0,55
Itaipava	**São Roque**	0,19	-0,14	-0,14	-0,21	-0,26
São Vicente	**São Vicente**	0,22	-0,24	-0,2	-0,14	-0,42
São Vicente	**Bambuzal**	0,24	-0,31	-0,22	-0,29	-0,29
São Vicente	**Rio Bonito**	0,26	-0,16	-0,24	-0,24	-0,55
Sub-urbana	**Limoeiro**	0,11	-0,2	-0,25	-0,51	-0,12
Brava	**Brava**	0,27	-0,26	-0,26	-0,31	-0,46
Cordeiros	**Votorantin**	0,18	-0,16	-0,27	-0,18	-0,64
Itaipava	**Rio Novo**	0,3	-0,21	-0,34	-0,27	-0,82
Salseiros	**Salseiros**	0,12	-0,17	-0,38	-0,47	-0,59
Itaipava	**São Pedro**	0,06	-0,23	-0,39	-0,32	-0,65
Cidade Nova	**Promorar I**	0,13	-0,26	-0,44	-0,52	-0,66
Espinheiros	**Espinheiros**	-0,09	-0,55	-0,47	-0,35	-0,4
Cidade Nova	**Promorar III**	-0,12	-0,3	-0,48	-0,6	-0,39
Espinheiros	**Portal**	0,2	-0,3	-0,48	-0,48	-0,83
Cordeiros	**Jardins**	-0,01	-0,32	-0,51	-0,53	-0,65
Cidade Nova	**Promorar II**	0,08	-0,31	-0,53	-0,65	-0,66
Itaipava	**Itaipava Velha**	0,23	-0,47	-0,55	-0,4	-0,96
Canhanduba	**Canhanduba**	0,02	-1	-0,72	-0,69	-0,43
Imaruí	**Imaruí**	-0,48	-0,42	-0,73	-0,66	-0,6
Dom Bosco	**N S Graças**	-0,56	-0,68	-0,79	-0,95	-0,14
São Vicente	**Nilo Bitencourt**	-0,5	-0,34	-0,8	-0,71	-0,81

Organizador: Wilson Silva Junior.

Fonte: Diretoria de Informações Sócio-espaciais Prefeitura Municipal de Itajai – SC.

Para melhorar as condições de análise das informações sobre o processo de exclusão/inclusão foram classificadas as áreas da cidade a partir da maior incidência de índices positivos e negativos em relação ao padrão básico adotado. Depois, foram atribuídas notas que possibilitaram uma organização hierárquica das condições sócio-espaciais de exclusão/inclusão. As notas variaram de 1 a 5, que correspondem aos mais baixos e aos mais altos índices respectivamente. Quanto à organização hierárquica na utilização de cores, foi definido que a cor “mais quente”, o vermelho, representa os valores mais altos e o azul, “cor mais fria”, representa os valores mais baixos e, assim sucessivamente. A hierarquização foi adotada para cada uma das dimensões da

exclusão/inclusão, qualidade de vida, desenvolvimento humano, autonomia e eqüidade e, posteriormente, realizou-se a hierarquização da síntese geral. O quadro acima demonstra a hierarquização das diferentes áreas de Itajai e permite a comparação entre elas, evidenciando a distribuição das condições de vida naquela sociedade.

Como demonstrado no quadro 5 acima, dividimos as ULGs em 5 categorias distintas variando do vermelho para altos valores dos indicadores e para o azul com os mais baixos valores dos indicadores. Os valores foram separados pelo número de células (31 em cada coluna) distribuído em 6 – 6 – 7 – 6 – 6. Assim, a montagem do ranking se deu da seguinte forma: os primeiros 6 maiores valores de cada coluna considerados como positivos os indicadores. Os segundos 6 valores apesar de positivos ainda encontra-se em possibilidade de ascensão. Os terceiros 7 valores estão em situação de transição; os quartos 6 valores estão abaixo do normal e já considerados como excluídos; e os quintos 6 valores correspondem às situações críticas.

As áreas que possuem maiores concentrações de índices positivos foram o Centro, a Ressacada, a porção norte da Fazenda, Cabeçudas, Vila Operária, São João, São Judas, Dom Bosco e Costa Cavalcanti. As áreas que apresentam índices que demonstram uma transição entre a inclusão e a exclusão foram Bambuzal, porção sul da Fazenda, São Vicente, Cordeiros, São Roque, Rio Bonito, Praia Brava, Votorantim e Rio Novo. Por fim, as áreas que apresentam as características mais marcantes de exclusão sócio-espacial foram, por ordem de hierarquia, Nilo Bitencourt, Imaruí, Promorar II, Portal, São Pedro, Nossa Senhora das Graças, Promorar III, Jardins, Canhanduba, Promorar I, Salseiros e Itaipava.

Um caso interessante de explorar é a Unidade Espacial de Gestão Nossa Senhora das Graças. Ela apresenta altos níveis de exclusão, mas na dimensão da eqüidade há uma marcante diferenciação do padrão, que pesa no computo da síntese geral. A variável que envolve essa diferenciação é a capacidade de mobilização da comunidade em torno do Orçamento Participativo. No cálculo da eqüidade foi levada em consideração a participação política dos moradores, envolvendo a atuação comunitária medida pelas ações da Associação de Moradores e pelo percentual de participantes e o número de delegados eleitos pela Unidade Espacial de Gestão.

A fim de suplementar as análises realizadas foram detalhadas outras informações

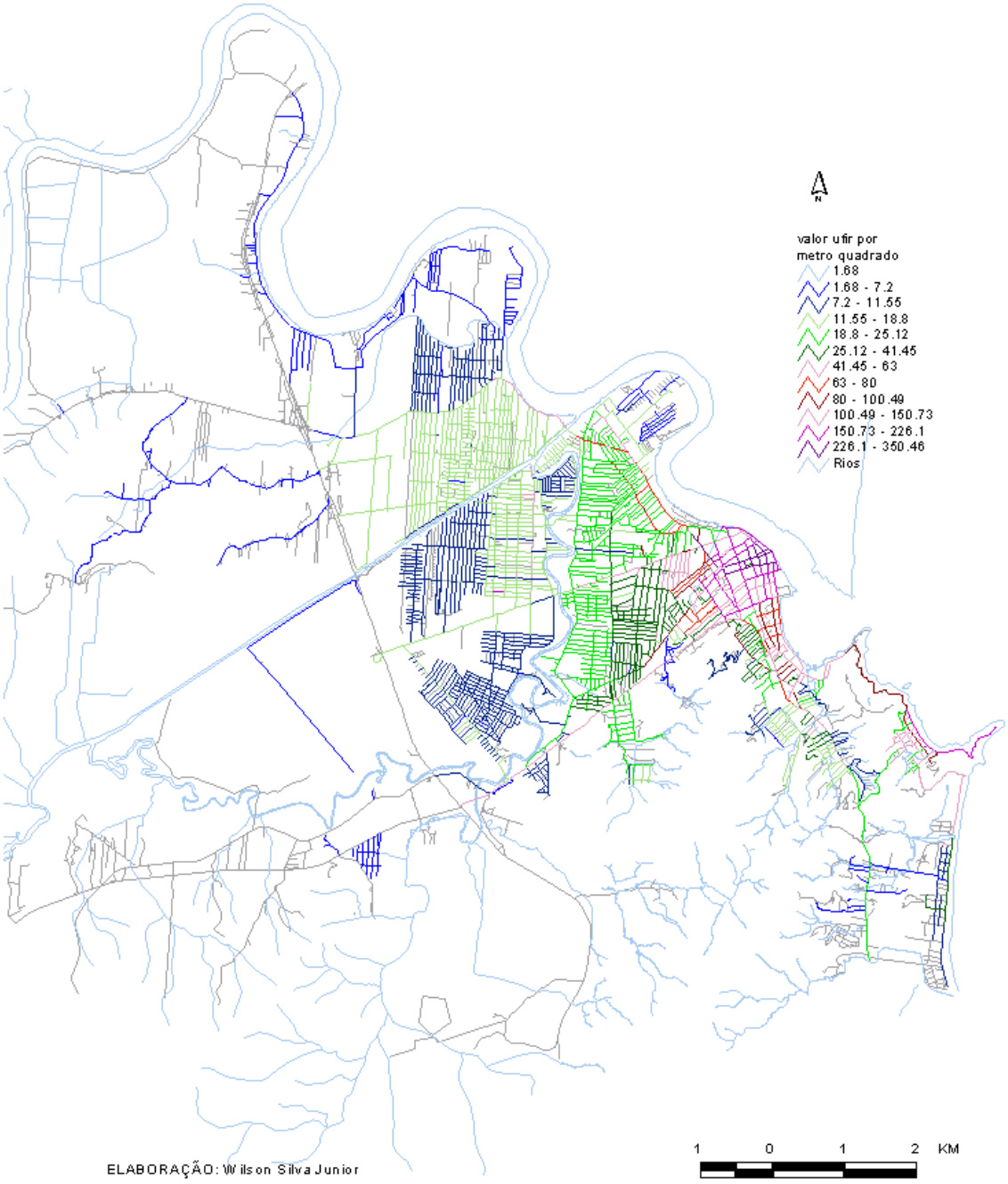
oriundas das Secretarias Municipais que em contato com o cotidiano da administração pública foram capazes de produzir dados para construção de indicadores.

A valorização do solo urbano pode ser observado no cartograma 10. As áreas com melhores índices de valorização são aquelas com melhores condições naturais e, também, com mais altos índices de inclusão. A área que corresponde ao Imaruí não obedece ao padrão, já que ela está sendo objeto de especulação imobiliária e incorpora as futuras obras de ampliação do Porto agregando grande potencial para desenvolvimento industrial. No entanto, atualmente, é uma área de baixa renda ocupada por famílias que vivem em palafitas. Com a futura implantação de um corredor de deslocamento de carga entre a BR 101 e o Porto de Itajai, a área ficou sob a influência do mercado que desde o início de 2006 vem sendo adquirida por empresas interessadas em montar depósitos de conteiners.

A inexistência no município de Itajai de uma política pública votada para a habitação promoveu uma indução à produção de lotes urbanizados e habitações para populações de baixa renda clandestinos, em parte decorrente das restrições legais (área mínima de lote, largura mínima de via pública, necessidade de legalização dos imóveis etc.), fortaleceu o processo de ocupação irregular de áreas urbanas ou de expansão da zona urbana, principalmente no fim da década de 90 e início do novo milênio.

Para Averbeck (2003) os sistemas de cadastro e planta de valores defasados não permitem a possibilidade de implantação de uma política de tributação local justa e ampliam a desigualdade e a exclusão, por conta do não conhecimento da cidade real e do não atendimento das demandas sociais, de infra-estrutura urbana e de equipamentos públicos necessários. Caso também apresentado por Pochmann (2002) ao tratar do cadastramento dos indivíduos assistidos pelos programas sociais do município de São Paulo – SP, para esse autor, uma ferramenta gerencial de informações é necessário ao acompanhamento de políticas publicas.

CARTOGRAMA 9 - VALOR DA TERRA URBANA EM ITAJAI - SC



As dimensões da Exclusão / Inclusão trabalhadas na metodologia proposta pelo Instituto Pólis não permitem um processo direto de comparação. Entretanto, alerta Sposati (2000), ficam muito claros os condicionantes que definem a hierarquia do acesso às boas condições sócio-espaciais de cada uma das áreas da cidade.

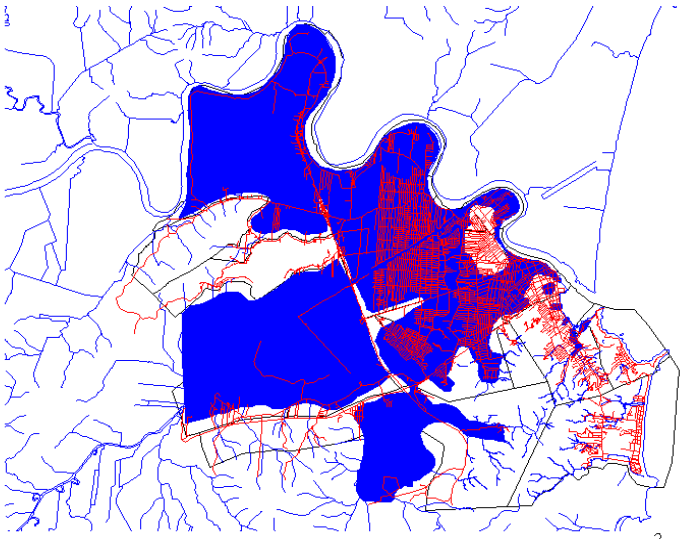
As informações complementares dizem respeito aos elementos ambientais que influenciam na qualidade de vida da população e nos níveis de investimento necessários para minimizar algumas situações de risco, como é o caso do alcance das cheias do rio Itajai-açú e Mirim que causou a inundação de áreas ocupadas em 1983 e 1984 (ver cartogramas 11 e 12). Esse fenômeno provocou intensa mobilidade residencial intra-urbana, assim como impactou na distribuição dos recursos públicos e no preço do solo urbano. Ao sobrepor esses mapas com o mapa geral de exclusão/inclusão, pode-se afirmar que são justamente as áreas mais carentes que têm sofrido com os resultados dos desequilíbrios ambientais. Os condicionantes geológicos e geomorfológicos marcam também a distribuição dos índices de exclusão/inclusão.

Ao comparar o mapa da exclusão/inclusão com os cartogramas 13 e 14, pode-se afirmar que as áreas de solos aluvionares são também onde encontram-se as áreas com os piores indicadores sócio-espaciais. Essas áreas são de difícil construção o que torna o preço da terra reduzido, favorecendo a ocupação por uma parcela da população de baixa renda. O cartograma 15 complementa essa afirmação, já que as ocupações irregulares existentes em Itajai têm uma localização que coincide com as margens dos rios sujeita a inundações e áreas de morro com alta probabilidade de deslizamentos de terras.

A distribuição dos recursos de investimentos definidos na Lei Orçamentária Anual e organizada por setores de economia, governança, social e urbano, pode ser visualizada no cartograma 16. Os círculos pretos, representam a quantidade de recursos investidos em uma dada localidade e já os pontos coloridos representam a temática setorial que priorizou o investimento na área. A organização das informações desta forma tem sido um grande facilitador no processo de participação popular no município de Itajai - SC, pois permite à população das diversas Unidades Locais de Gestão[11] assimilar as informações de forma visual, sem necessariamente compreender os complicados cálculos e, acima de tudo, fomenta um espírito crítico quando o sujeito compara a situação sócio-espacial de seu local de moradia com as demais. Além disso, possibilita uma ferramenta de acompanhamento das ações públicas pela sociedade civil.

11 Dados coletados em entrevistas durante as atividades do Orçamento Participativo no ano de 2005.

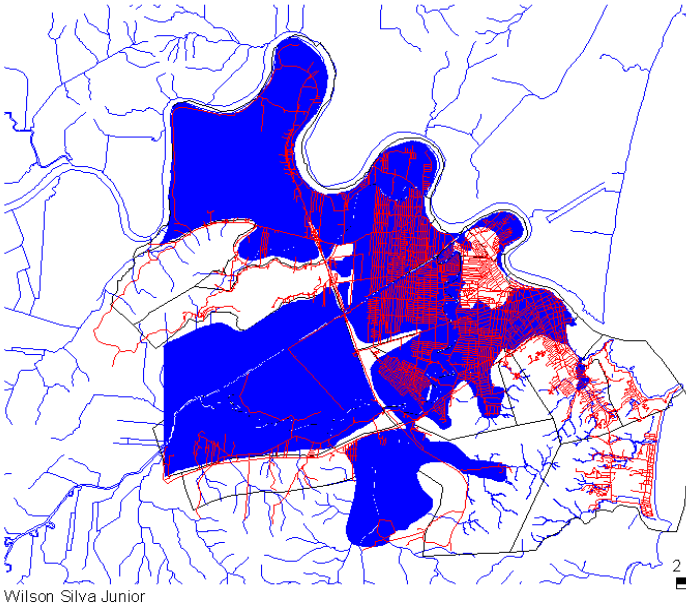
CARTOGRAMA 10 - CHEIA DE 1983 EM ITAJAI - SC



ELABORAÇÃO: Wilson Silva Junior

2 0 2 4 KM

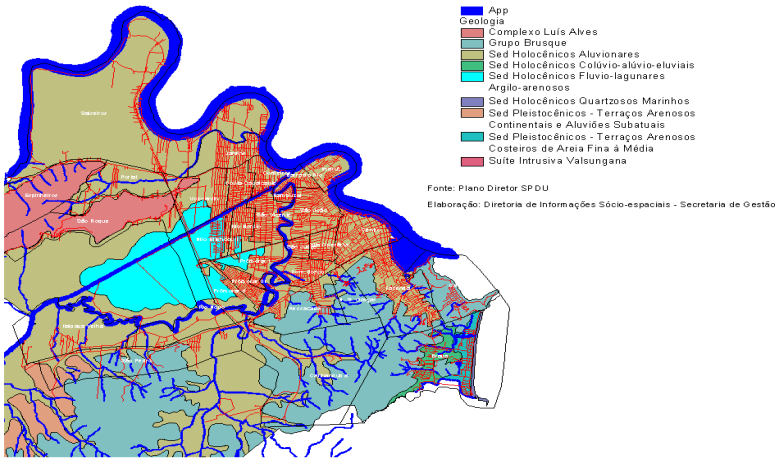
CARTOGRAMA 11 - CHEIA DE 1984 EM ITAJAI - SC



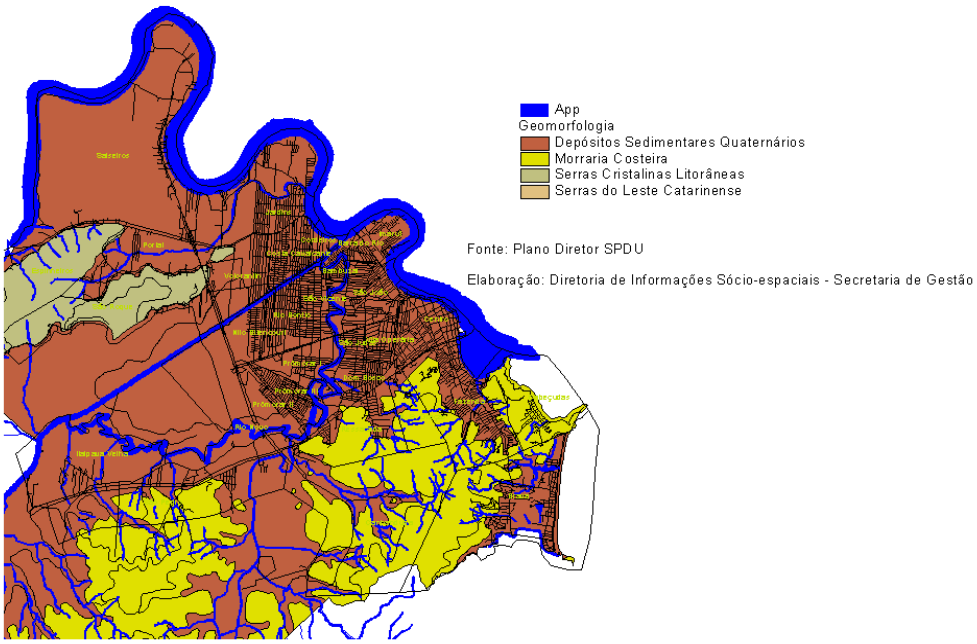
ELABORAÇÃO: Wilson Silva Junior

2 0 2 4 KM

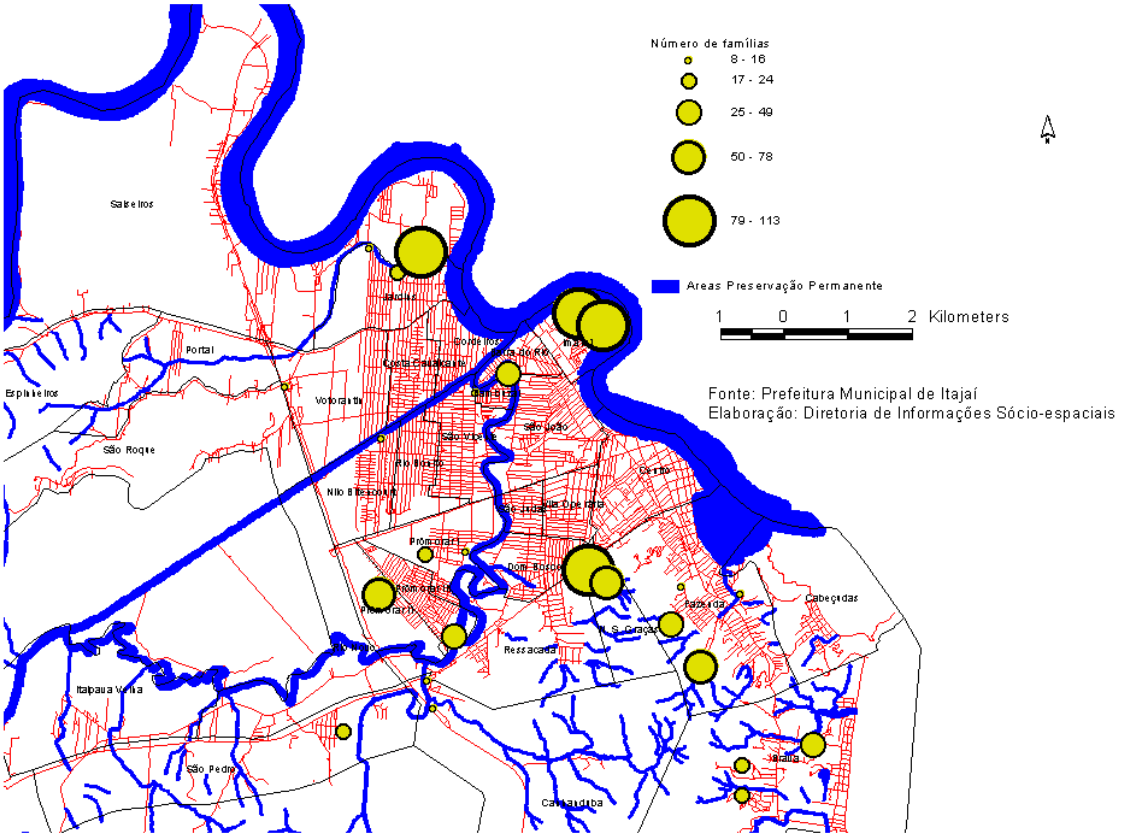
CARTOGRAMA 12 - GEOLOGIA EM ITAJAI – SC



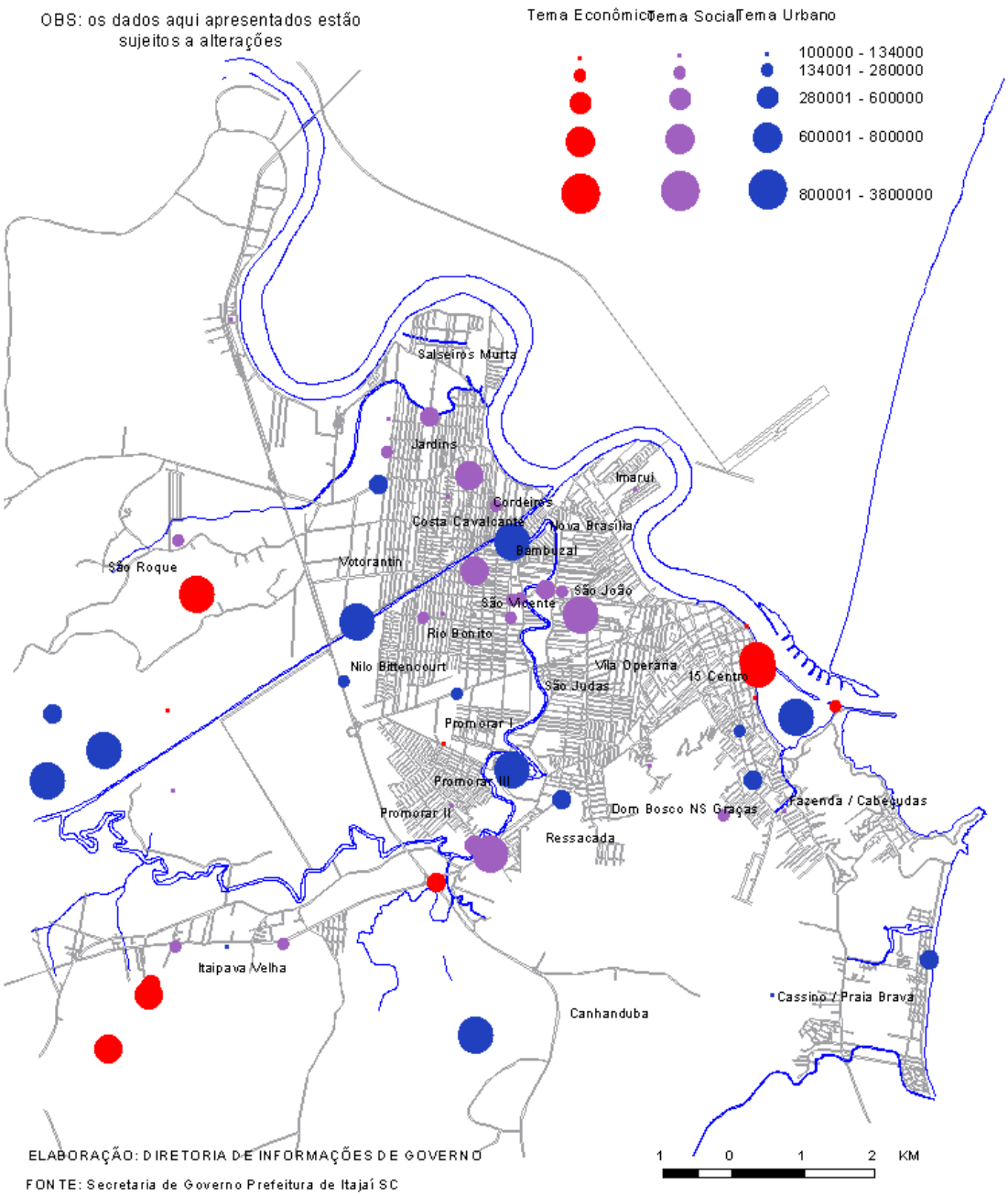
CARTOGRAMA 13 - GEOMORFOLOGIA EM ITAJAI - SC



CARTOGRAMA 14 OCUPAÇÕES IRREGULARES EM ITAJAI - SC



CARTOGRAMA 15 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DEFINIDOS NA LOA 2005 EM ITAJAI - SC



Este capítulo explorou a implementação do mapa de Exclusão / Inclusão no município de Itajai a partir da metodologia proposta pelo Instituto Pólis. O desenvolvimento do trabalho possibilitou o aperfeiçoamento de ferramentas para aprimorar o planejamento e gestão de políticas públicas para a diminuição das desigualdades sócio-espaciais. Importante ressaltar que a trajetória desenvolvida gerou vários questionamentos e desafios a serem vencidos para incorporação da ferramenta no cotidiano da administração pública, que visa promover um processo contínuo de construção participativa tanto da própria metodologia quanto do processo de desenvolvimento sócio-espacial. Enfim, foi da reflexão crítica das dificuldades encontradas que surgiram os elementos básicos para o próximo capítulo.

III - OS LIMITES E POTENCIALIDADES DA METODOLOGIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA DESENVOLVIDA PELA PREFEITURA DE ITAJAI – SC

Neste capítulo pretende-se analisar os limites e potencialidades da metodologia apresentada e executada no município de Itajai pelo Instituto Pólis, para a elaboração do mapa da Exclusão/Inclusão Social. Tendo como ponto de partida os dados do Censo 2000 do IBGE, buscou-se ampliar a produção de indicadores com base nos dados produzidos na cidade de Itajai a partir da atividade cotidiana das diversas secretarias da Prefeitura Municipal. Para tanto, foi montando um modelo de cadastro técnico municipal, como forma de, paralelamente ao mapa da Exclusão/Inclusão, detalhar os dados ao nível do lote e construir uma base de dados histórica, partindo do cenário proposto pela metodologia do Instituto Pólis. Finalmente, pretende-se explorar a possibilidade de integração dessas informações em um banco de dados único e definir as potencialidades de análise de ferramentas de geoprocessamento, permitindo assim a utilização desses novos indicadores no planejamento pelos gestores municipais. Para tal, foram escolhidos aplicativos em software livre, uma vez que por serem soluções de baixo custo, torna-se viável a implantação desse modelo em pequenos e médios municípios.

3.1 - Análise comparativa dos elementos metodológicos utilizados

O município de Itajai apresenta diversos recortes espaciais utilizados pelas secretarias municipais. Entre eles está a divisão territorial das sub-prefeituras, as zonas administrativas, as Unidades Locais e Espaciais de Gestão, a divisão do programa Saúde da Família, a da educação com as áreas de abrangência das escolas municipais, a do cadastro tributário por setor quadra lote (SQL), a do IBGE através dos setores censitários e outras divisões territoriais, tais como as das associações de moradores, das linhas de ônibus.

A metodologia do Instituto Pólis utiliza dois recortes espaciais: os setores censitários do IBGE e as Unidades Locais de Gestão com dados agregados. O IBGE dividiu o município de Itajai em 140 setores urbanos e 8 rurais onde foi realizada a coleta de dados do Censo 2000. A divisão em Unidades Locais de Gestão foi organizada a partir dos dados coletados junto à população, respeitando as unidades de vizinhança, ou seja, as áreas que são reconhecidas pela população como seu lugar de pertencimento. Assim, em 2006, são 39 Unidades Locais de Gestão, sendo 8 na zona rural e 31 na zona urbana.

Estes recortes são escalarmente complementares, pois na organização das ULGs um dos critérios utilizados foi o de evitar o rompimento dos limites dos setores de maneira a permitir a agregação dos dados do Censo de 2000 nas análises das 31 ULGs da área urbana.

Desta forma, na prática, foram os setores censitários considerados como a menor unidade homogênea, para permitir o uso dos dados do Censo 2000. No entanto, os limites dos setores são desconhecidos da população, dificultando assim o diálogo com os moradores nos espaços de participação popular. Por isso, foram criadas também as ULGs como unidades escalarmente intermediárias, que buscam integrar os setores censitários às unidades espaciais maiores nomeada por Unidades Espaciais de Gestão (UEGs) reconhecidas pela população. Essa conjugação permitiu o aproveitamento de uma grande variedade de informações existentes no banco de dados do IBGE com séries temporais amplas e, como esses dados que foram produzidos para todo o Brasil, é possível, inclusive, comparar áreas intra-urbanas de diferentes municípios.

Para o aproveitamento das informações produzidas cotidianamente pelos diversos setores da Prefeitura Municipal de Itajai é necessário também aplicar a divisão territorial de quadra/lote associado aos setores censitários. Dessa maneira, a modelagem de um banco de dados espacial que permita o aproveitamento tanto dos dados produzidos pelo IBGE em escala nacional, como dados produzidos cotidianamente pelos departamentos e setores da Prefeitura, exige uma organização espacial que coordene três níveis de agregação de dados: o nível da quadra/lote, o nível dos setores censitários e o nível das ULGs. Com isso, pode-se analisar conjuntamente dados produzidos pelo censo e acompanhar os dados de saúde, educação e assistência social para monitorar a qualidade de vida da população.

A principal dificuldade, entretanto, para se articular esses níveis de informação, é a consistência dos cadastros[12] ao nível de município. Na maioria dos municípios brasileiros, e Itajai não é exceção, o cadastro tem sido sub-utilizado com divisões aleatórias que dificultam e, em alguns casos, impossibilitam sua agregação/desagregação e intercâmbio de dados. Sua única função é de apoio à atividade de arrecadação.

12 Na prefeitura municipal de Itajai, os cadastros são separados e autônomos, assim temos o cadastro tributário relacionado à Secretaria da Fazenda, o da educação com as matrículas e acompanhamento dos alunos, o da saúde, que se subdivide no cadastro do programa Saúde da Família, da epidemiologia, das especialidades, da farmácia, da odontologia e assim por diante, e o mesmo ocorre na Assistência Social, Secretaria de Obras, entre outras.

Pouquíssimos municípios integraram as informações constantes no cadastro com outras produzidas nos diferentes setores da Prefeitura. O cadastro municipal, articulando as informações de quadra/lote com o endereçamento, permite a espacialização de qualquer informação que tenha seu endereço corretamente assinalado. No entanto, atualmente, o cadastro da Prefeitura está desatualizado, necessitando de um levantamento aerofotogramétrico novo para se tornar viável o seu uso. Existe um grande potencial de uso dos dados montados a partir do cadastro municipal, pois ele é reconhecido pela população, permitindo a agregação e desagregação dos dados desde a menor unidade mapeável, o lote, até o município como um todo, bem como permite montar a coleta espacializada com um baixo custo operacional.

Feitas essas considerações iniciais vamos começar a comparar a metodologia proposta pelo Instituto Pólis e a proposta de ampliação dessa metodologia feita pela Prefeitura de Itajai em primeiro lugar em relação à escala. No caso do Instituto Pólis os dados utilizados foram os dados do IBGE 2000, limitando-se, dessa maneira, ao nível de setores censitários. Todavia, mesmo dentro do setor existem desigualdades que ficam encobertas quando se trabalha nessa escala. Outro fator restritivo em relação a escala é a impossibilidade de desagregação dos dados, limitando as ações específicas e individualizadas como, por exemplo, o Programa Saúde da Família. A Prefeitura Municipal propõe a organização de um sistema de monitoramento a partir do lote. Essa proposta, contudo, esbarra nas dificuldades de construção de uma arquitetura de modelagem de dados sólida e no treinamento permanente dos técnicos que irão armazenar o banco de dados. Por outro lado, ainda há a necessidade de permanente atualização da base cartográfica e dos dados cadastrais da população. A grande potencialidade desse tipo de organização trans-escalar é o acesso aos dados primários e o mapeamento ao nível do detalhe das famílias residentes no lote.

As dificuldades enfrentadas nesse tipo específico de escala é a de comparação de dados entre outros municípios ao nível intra-urbano, já que cada município possui sua própria especificidade temática de informação. No entanto, para uso estratégico de planejamento e gestão, essa é a melhor forma de aproveitar os dados produzidos nas atividades diárias nas secretarias municipais.

Como a análise proposta pelo Instituto Pólis é baseada, principalmente, em dados censitários, ela se mantém genérica, demonstrando os indicadores derivados de

qualidade de vida, eqüidade, autonomia e índice de desenvolvimento humano que compõe o mapa da exclusão/inclusão. Apesar de os indicadores apresentados serem de grande complexidade por assumirem elementos não mensuráveis diretamente, permitem uma visão geral da desigualdade no município e fornecem pouco suporte as demandas específicas da administração municipal, tais como a saúde, a educação e assistência social. A principal vantagem dessa metodologia é que ela permite a comparação entre as unidades escalares intra-urbanas, tais como setores censitários, ULGs, UEGs e regiões administrativas e também a comparação com outros municípios, por exemplo, em uma região conurbada[13].

Como complemento, a estrutura temática possível de ser implementada através de metodologia própria permite a representação de múltiplos temas. No entanto a organização de uma base de dados e a consolidação de metodologias confiáveis demandam tempo, recursos econômicos e humanos além das possibilidades econômicas da maioria das prefeituras de pequeno e médio porte. Entretanto, a construção de um desenho próprio de arquitetura de banco de dados e da metodologia de monitoramento da população, associado a uma checagem de consistência desses bancos, favoreceria a atuação das secretarias pois auxiliaria nas necessidades de planejamento e previsão de recursos, desde que a modelagem desse banco contemplasse a organização de séries históricas de dados.

A metodologia criada e aplicada pelo Instituto Pólis trabalha com um número limitado de variáveis, pois tem como objetivo a construção do mapa de exclusão a partir de temas definidos previamente, ou seja, é um modelo que desconsidera o tratamento de especificidades locais como questões de religião, raça e gênero. Na proposta complementar da Prefeitura Municipal, as variáveis dos temas são escolhidas de acordo com as especificidades de cada órgão. No caso da saúde, poder-se-ia monitorar o consumo de remédios por unidade de saúde ou pacientes atendidos pelo Programa Saúde da Família ao nível do lote.

A construção de indicadores que atendam às especificidades locais, por sua vez, reduz a capacidade de comparação intermunicipal, pois esta comparação dependeria que outros municípios adotassem as mesmas variáveis e construíssem os mesmos indicadores. Por outro lado, a construção de indicadores municipais e a sua

13 O município de Itajai atualmente se encontra conurbado com os municípios de Navegantes e Balneário Camburiú.

representação espacial ainda são áreas especializadas nas quais municípios de pequeno e médio porte encontram dificuldades na alocação de recursos humanos e tecnológicos para a montagem desses temas junto aos demandantes, bem como o suporte de dados para a análise dos temas específicos.

A proposta do Instituto Pólis contempla a confecção do mapa de exclusão/inclusão a partir de indicadores construídos com as variáveis, na sua maioria, presentes no censo. Ela não prevê, portanto, a modelagem de um banco de dados para o armazenamento dessas variáveis e o aproveitamento das informações cotidianamente produzidas pela administração pública municipal. Se nos limitarmos a ela, torna-se impossível a complementação por parte da Prefeitura Municipal. Nesse caso a Prefeitura propõe a organização de um banco de dados corporativo que seja multi-escalar e padronizado para todos os órgãos que se relacionem com as informações produzidas.

Nos últimos anos, diversos municípios têm discutido a implantação do cadastro multifinalitário[14]. O conceito de cadastro multifinalitário busca superar os cadastros organizados prioritariamente para finalidades tributárias. A idéia básica é integrar todos os sistemas de informação de uma prefeitura através de um banco de dados central. Todas as pessoas e domicílios teriam um registro único, que seriam usados em todos os sistemas: saúde, assistência social, tributação, solicitações de serviços municipais, educação, alvará de localização de empresas, licenças sanitárias, ISS, IPTU etc. Com uma base cartográfica precisa que permita a localização de endereços por diversas metodologias, seja por quadra e lote, seja por rua e número, seja por latitude e longitude, seria possível espacializar diversos fenômenos sobrepondo-os aos dados agregados por setores censitários produzidos por agências de pesquisas como o IBGE.

As variáveis utilizadas na proposta do Instituto Pólis vêm na sua maioria das instituições federais, ministérios e instituições de pesquisa. Esses são dados impossíveis de desagregar pois estão consolidados ao nível do município, que é a base mínima de informações em nível nacional, próprio para análises regionais, mas de pouca serventia para o planejamento e gestão intra-urbanas, o que é um limitador importante do uso desses dados por mais que permita uma leitura geral da situação do município. Para aplicação no planejamento urbano, é necessário se completar os dados com

14 Segundo o Ministério das Cidades o cadastro Técnico Multifinalitário deve compreender desde medições que representam toda a parte cartográfica, a avaliação sócio-econômica da população, a legislação (todas), as realidades locais e regionais, a parte econômica e considerar a forma mais racional do uso do espaço, envolvendo as áreas rurais e urbanas.

levantamentos de campo. Outra limitação de uso dos dados em nível nacional é a longevidade, pois a atualização do censo ocorre a cada década, ou seja, eles têm uma periodicidade que não permite o seu uso para monitorar os resultados de políticas públicas da gestão municipal, que tem um mandato de 4 anos. No entanto, esses dados permitem montarmos séries evolutivas, pois em muitos casos existem séries históricas longas.

Em contrapartida, a complementação dos dados regionais produzidos pelas agências nacionais com dados locais produzidos nas secretarias municipais na sua ação cotidiana, ou mesmo através de pesquisas locais, tem a capacidade de detalhar as informações permitindo ações localizadas efetivas com baixo custo. É claro que a integração de um sistema de informação e indicadores municipais de gestão com o cadastro multifinalitário envolve algumas sérias questões de segurança, uma vez que alguns dados tributários ou de saúde (o prontuário médico de um paciente, por exemplo) não podem ser de conhecimento de outras pessoas, além dos responsáveis pela produção e manutenção dos dados. Isso requer políticas de privacidade definindo níveis de permissões onde algumas pessoas poderiam acessar os dados primários e outros apenas dados agregados em uma determinada escala, ou dados produzidos em algumas áreas.

A arquitetura aqui exposta permitiria confrontar os dados agregados nos diversos institutos de pesquisa nacional com os produzidos cotidianamente nas Prefeituras Municipais. A troca de informação e a comparação de dados entre prefeituras diversas, todavia, dependeria do estabelecimento de uma padronização de troca de dados. Embora tecnicamente não seja uma questão difícil de ser tratada, ela deve ter um poder normativo sobre as administrações municipais, uma vez que não é viável imaginar que modelagens de dados diferentes que atendessem a interesses desse ou daquele município, fossem automaticamente compatíveis.

3.2 – O Tratamento Estatístico

No tratamento estatístico aplicado à metodologia do Instituto Pólis foi definida a distribuição por quintis relacionado ao número de setores censitários. Ou seja, tentou-se aproximar a distribuição o mais próximo da distribuição ideal de 27 setores = 28 setores = 28 setores = 28 setores = 27 setores. No entanto, não foi possível cumprir esse quesito em muitos dos mapas, pois a distribuição dos valores por número de setores em quintis

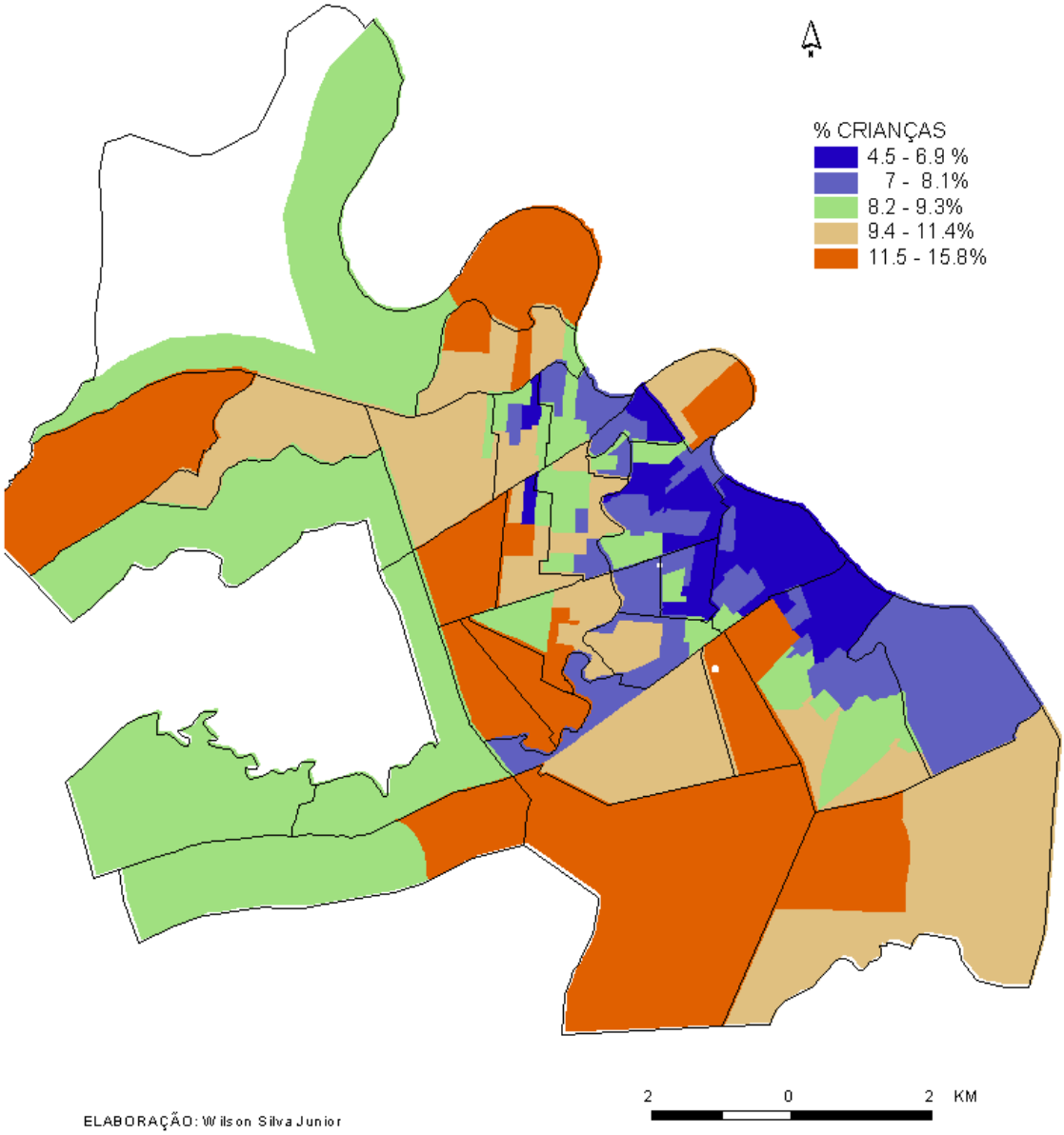
classificados em uma ordem crescente muitas vezes divide a moda ao meio, inviabilizando a distribuição ideal. O argumento apresentado pelo Instituto Pólis é de que, na escala de trabalho, alguns setores de pequenas dimensões territoriais não seriam percebidos pelo pesquisador. Assim, essa forma de distribuição espacial equivalente permite conhecer o número de setores existentes na freqüência.

A Prefeitura Municipal de Itajai apresentou uma estrutura de detalhamento do tratamento estatístico na qual seria possível flexibilizar e adequar as metodologias através da distribuição por quintis de acordo com os objetivos de comparação ou de correlação entre os dados. Tomemos como exemplo as relações comparativas e ou correlativas entre faixas etárias de crianças e adolescentes. Assim, para comparar o população de crianças entre 0 a 4 anos, 5 a 9 e 10 a 14 anos, os dados devem estar todos na mesma freqüência, sendo impossível separar por número de setores para essa finalidade. A implantação desse projeto na Prefeitura Municipal de Itajai revelou a necessidade da integração de profissionais qualificados em estatística na equipe de servidores municipais para construir as relações de dependências necessárias entre as diversas bases de dados geradas cotidianamente no âmbito da Prefeitura Municipal. Atualmente, tais dados não são utilizados por não haver quem os organize numa lógica que permita seu uso direto. Ao se montar uma estrutura de tratamento estatístico, o grupo gestor teria acesso rápido e de forma facilitada ao conjunto das informações, tais como gráficos, cartogramas ou mapas.

3.3 - Representação Cartográfica

A escolha das variáveis visuais nas representações cartográficas dos fenômenos sociais não é um mero detalhe. Ela significa, algumas vezes, a possibilidade de uma síntese clara que apresenta rapidamente ao gestor possibilidades de intervenção. O Instituto Pólis optou pela utilização de uma representação poligonal, expressando a intensidade de um determinado fenômeno através da variação de cores. Essa variável visual pode se revelar inadequada conforme o tipo de dado a ser representado. Por exemplo, representar o percentual de população entre 5 e 9 anos (cartograma 17) em polígonos coloridos. Nesse caso, a extensão territorial de grandes áreas, mas com uma pequena população representada em percentual, pode apontar para a necessidade de intervenção em áreas de baixa densidade demográfica. Com isso, todo o cuidado deve ser dedicado à montagem de cartogramas temáticos que expressam percentuais evitando a possibilidade de falseabilidade da informação representada.

CARTOGRAMA 16 - PERCENTUAL DE CRIANÇAS ENTRE 5 E 9 ANOS EM ITAJAI - SC



A Prefeitura Municipal de Itajai propõe uma maior amplitude de variáveis visuais segundo a metodologia proposta por Bertin (1986), pois segundo esse autor os mapas são para ver e não para ler. Eles estabelecem a correspondência entre o problema da informação e as propriedades da imagem. “Na neográfica a imagem não existe sem a palavra e esta não tem significação fora da imagem. Assim o desenho não é ilustração, um brinde publicitário. É o corpo do discurso.” (BERTIN, 1986, p. 184), uma resultante visual de síntese.

No caso da proposta da Prefeitura Municipal utilizamos o cruzamento de informações através de pontos e polígonos, permitindo múltiplas análises de forma rápida. Entretanto, esse método deve ser usado com parcimônia, pois dada a proximidade dos pontos ocorre a sobreposição e pode ocorrer o falseamento da informação. A escolha adequada de variáveis visuais permite a ampliação de cruzamento de múltiplos fenômenos num mesmo cartograma como evidenciado no cartograma 16 de representação da distribuição dos recursos da LOA. Nesse cartograma demonstramos o sistema viário em linhas, as categorias de investimento em pontos com cores diferentes e os valores das obras decididas em graduação de pontos com seus respectivos valores em reais, o sistema hídrico em linhas e os limites das Unidades Locais de Gestão em polígonos.

A metodologia do Instituto Pólis apresenta como capacidade de apoio à gestão a padronização dos dados nos cartogramas, o que permite a sintetização da informação facilitando o seu uso de forma direta, em múltiplas atividades de planejamento e gestão em todas as secretarias. Todavia, a pouca flexibilização dos dados agrupados por setor e sendo o setor considerado como homogêneo dificulta a busca de respostas a problemas imprevistos.

A proposta de integrar os indicadores de gestão em um banco de dados único, espacial, detalhado (nível de quadra/lote) e transescalar, permite a construção de cartogramas específicos de acordo com as necessidades das diversas secretarias municipais e adaptável às necessidades de cada projeto. Sua implantação, entretanto, depende de um grande esforço na formação técnica específica de recursos humanos e tempo para a produção das informações específicas solicitadas pelos demandantes. Cada secretaria demanda informações específicas de áreas específicas, assim as respostas são formadas de acordo com as necessidades locais.

Outro elemento interessante para ser avaliado na comparação entre a metodologia do Instituto Pólis e a proposta da Prefeitura Municipal de Itajai é a dinâmica temporal de verificação dos dados. O mapa de exclusão/inclusão serve de um excelente ponto de partida para a implementação de políticas públicas, entretanto, como os dados do IBGE são produzidos a cada década, ele não serve para monitorar o resultado dessas políticas, pois o tempo de uma gestão definido pela constituição para os cargos municipais é de 4 anos. Esse longo intervalo cria vácuos informacionais, dificultando o controle do gestor da evolução da cidade e de sua população.

A integração entre indicadores municipais baseados em dados produzidos por agências federais e outros criados a partir do cadastro único possibilitaria uma validação espacial e temporal dos dados de acordo com as necessidades das escalas, permitindo a visualização dos fenômenos que a administração pretende intervir, em uma freqüência de tempo que ofereça condições de mensuração da gestão na sua eficiência, eficácia e efetividade, mesmo que em alguns casos haja a necessidade de se criar uma equipe de coleta de dados em campo permanentemente. Ou seja, é necessário que se crie, na prefeitura municipal, um órgão que atue permanentemente na coleta e tratamento de indicadores para possibilitar que outros órgãos possam consultar essa base e construir as informações de que necessitam para os projetos e objetivos do grupo gestor.

3.4 - Indicadores de exclusão/inclusão no município de Itajai e sua aplicação na destinação dos recursos orçamentários

A extensão territorial e populacional do município de Itajai, aliado ao processo de descentralização administrativa em curso, exige do gestor público a capacidade de compreensão da dinâmica espacial dos fenômenos sociais, políticos, econômicos e ambientais. Tais fenômenos possuem diferenciações espaciais significativas no contexto da administração, tanto no que diz respeito à oferta quanto à demanda por serviços e equipamentos públicos, entre outras carências.

Com o intuito de oferecer aos gestores instrumentos que permitam aplicar os investimentos públicos no sentido de atenuar as desigualdades intra-urbanas, buscamos alguns instrumentos que possibilitem espacializar e/ou territorializar informações municipais para uma análise local e integrada. Essa foi a primeira tentativa de aplicação da potencialidade de um Sistema de Informações Geográficas - SIG para orientação de políticas públicas em Itajai. Como se sabe, o SIG contém instrumentos, que uma vez bem

modelados, possibilitam ao mesmo tempo as especificidades locais e a agregação e generalização de informações, bem como, o cruzamento entre informações censitárias e cadastros públicos em diversas escalas de análise, de acordo com a abordagem temática desejada.

Observa-se uma tendência para intensificação da utilização de SIG's na produção e análise de indicadores sociais, em particular aqueles que refletem a estrutura social em áreas urbanas. Essa tendência geral também é verificada no âmbito da realidade técnica nacional, onde os métodos de análise e mapeamento de áreas urbanas têm sido utilizados com sucesso em várias atividades de gerenciamento, em diferentes cidades brasileiras. Os dados espaciais extraídos do universo do mundo real e incluídos em modelos de dados em SIG são derivados de dados disponíveis em cadastros públicos, dados censitários, infra-estrutura urbana, dados eleitorais, econômicos, uso e ocupação do solo, hidrologia, entre outros. Para representar estes dados do mundo real, os sistemas de informações geográficas possuem dois formatos básicos de representação de dados: formato raster e formato vetorial.

Na representação raster, as características de uma determinada área geográfica são definidas como um conjunto de células de uma grade regular. Todas as células da grade regular possuem a mesma forma e o mesmo tamanho e cada uma é identificada por uma coordenada geográfica de localização. As características são representadas por uma célula ou por um grupo de células de determinada porção com a mesma identificação. Esse tipo de representação é indicada, principalmente, para trabalhar com formas contínuas de características semelhantes como, por exemplo: tipo de solo, vegetação, derivados de imagens orbitais, fotografias aéreas.

A representação vetorial tem a característica de exibir uma coleção de pontos para definir uma localização e a intensidade de um fenômeno fixo, a linha para definir uma direção ou um movimento e o polígono que descreve a forma e tamanho das características de uma dada área geográfica. Algumas informações de maior complexidade podem ser armazenadas com grande eficiência em qualquer uma das entidades, mas existem particularidades e critérios que devem ser seguidos para evitar o falseamento da informação. Um exemplo é representar percentuais de um dado fenômeno em polígonos, pois grandes polígonos associados a um percentual gera inconsistências e conseqüentemente erros no planejamento.

Os Sistemas de Informações Geográficas possuem funções que visam descrever entidades do mundo real. No entanto, essa representação para se aproximar da realidade necessita de cuidados e procedimentos essenciais para o bom desempenho do sistema desejado. Um desses procedimentos essenciais diz respeito aos processos de modelagem dos dados para aplicações urbanas.

Para que seja possível a implementação de um SIG corporativo para a gestão estratégica do Orçamento Público definiu-se como critério as seguintes entidades pontuais, lineares e poligonais com seus respectivos critérios e variáveis possíveis para os diversos usos da gestão estratégica de acordo com o quadro a seguir.

QUADRO 6 Plano de informações da modalidade tipo ponto

ENTIDADE	VARIÁVEIS ATRIBUTOS
Escolas e Centros de educação infantil	Nome, esfera, modalidade de ensino, número de alunos, atividades desenvolvidas, origem dos alunos, obras, recursos, número de vagas, número de professores, número de funcionários, alunos por sala, número de salas, equipamentos didáticos.
Unidades de saúde	Nome, esfera, tipo, nível de complexidade, número de famílias atendidas, número de equipes do saúde da família, perfil sócio-econômico, idade do paciente, sexo, número de atendimentos/mês, número de exames.
Hospitais e Internações hospitalares	Nome, esfera, tipo, modalidade, origem dos pacientes, serviços oferecidos, número de leitos gerais, número de leitos UTI, leitos totais, leitos SUS, população atendida por sexo e faixa etária. (internações hospitalares contempla o CID 10, endereço do paciente, idade, sexo, valor da internação, tempo de permanência)
Equipamentos sociais	Nome, tipo, modalidade, programas sócio educativos, número de usuários, sexo, idade.
Equipamentos esportivos	Nome, tipo, população atendida, sexo, faixa etária.
Equipamentos culturais	Nome, tipo, modalidade, dias e horários de funcionamento, atividades desenvolvidas, número de participantes, sexo, idade, número de salas.
Estabelecimentos comerciais	Nome, tipo, número de funcionários, área ocupada, faturamento declarado, CGC, situação de débito (impostos).
Estabelecimentos industriais	Nome, tipo, número de funcionários, área ocupada, faturamento declarado, CGC, situação de débito (impostos).
Equipamentos de segurança	Localização, área de cobertura, número de profissionais por equipamento, total de ocorrências atendidas nos

ENTIDADE	VARIÁVEIS ATRIBUTOS
	territórios.
ONGs	Tipo, área de atuação, capacidade de atendimento, número de voluntários.
Áreas de risco	Domicílios ocupados e desocupados, movimentos migratórios, tipo do risco, número de famílias, cadastro físico por moradia, nível de risco por moradia (cota, declividade, cobertura vegetal, solo, geologia, cursos d'água).
Concentração de pessoas em situação de risco social	Número de crianças, número de idosos, pontos de origem, usuários de drogas, localização de ocorrências de apreensão de drogas e outros crimes, sexo e idade do suspeito.
Epidemia	Código CID 10 periodicidade, campanhas preventivas, (sim ou não).
Buracos	Reincidência, tipo de pavimento, idade do pavimento, tipo e volume de tráfego.
Locais de residência do funcionalismo público	Código, endereço, escolaridade, renda, sexo, situação familiar.
Praça de atendimento	Tipo de serviços.
Biblioteca	Número de usuários, sexo, idade, local de residência, demanda de livros, uso da internet, número de funcionários, atividades culturais.
Insalubridade	Via de acesso, tipologia, potencial poluente.
Outros pontos de interesse	Patrimônio histórico, mercado municipal, atrações turísticas.
Óbitos	Causa, local do óbito, idade, sexo, cidade de origem.
Áreas públicas	Localização, origem jurídica, registro do cadastro, tipo de uso, % uso, % área verde, viabilidade de uso (cota, declividade, cobertura vegetal, solo, geologia, cursos d'água).
Pontos de iluminação pública	Localização dos postes, tipo de lâmpada, data da troca, localização dos transformadores e capacidade dos mesmos.
Pontos de ônibus	Situação de manutenção, data de colocação, linhas que passam pelo mesmo, freqüência, quantidade de usuários.
Imóveis regularizados	Número das matrículas registradas em cartório, situação tributária.
Nascentes	Vazão, condições bacteriológicas, potabilidade, raio de proteção (menor distância entre nascente e área sem vegetação).
Pontos de captação	Vazão, Classe (CONAMA 357/2005), tipo de uso (abastecimento, industrial, agricultura etc.).
Lançamento de Efluentes	Vazão do efluente, Vazão do corpo receptor, Classe do corpo receptor (CONAMA 357/2005), Efluente atende Parâmetros da CONAMA 357-2005.

ENTIDADE	VARIÁVEIS ATRIBUTOS
Instituições da área ambiental	Tipo de instituição, localização, número de representantes, quantidade de equipamentos por tipo.
Bocas negras	Pontos de despejo de resíduos urbanos volume de resíduos por hora.

QUADRO 7 Plano de informações da modalidade tipo linha

ENTIDADE	VARIÁVEIS ATRIBUTOS
Logradouros (eixo e linhas de calçada)	Nome, CEP, extensão, pavimento, tipo de carga, equipamentos de infra estrutura (cabos de telefonia, água, esgoto, gás), número de árvores na via.
Vias sujeitas a enchentes	Nome, CEP, extensão, pavimentação.
Rios e córregos	Nome, tipo, extensão, retificação, periodicidade de limpeza, largura, situação da mata ciliar (% de proteção = APP/área com vegetação).
Linhas de ônibus	Nome da linha, freqüência, acesso a escolas, postos de saúde e outros equipamentos a definir.
Rede elétrica	Cabeamento elétrico com capacidade de baixa e de alta, Voltagem da linha.
Corredores	Linhas de ônibus e transporte de cargas.
Galerias de águas pluviais	Bitola do manilhamento, data da última manutenção, idade do manilhamento, extensão, galerias de águas fluviais canalizadas ou não, recebe ou não esgoto.
Ciclovias	Tipo, extensão, pavimento.
Iluminação pública	Ruas não atendidas.
Rede de abastecimento e aducção	Tipo de tubulação, bitola.
Rede de esgoto	Tipo de tubulação, bitola.
Rede telecomunicações	Cabeamento, pontos de distribuição.

QUADRO 8 Plano de informações na modalidade tipo polígonos

ENTIDADE	VARIÁVEIS ATRIBUTOS
Área de abrangência das US	Logradouros, população residente, faixa etária, sexo, renda média, informações epidemiológicas.
Setores censitários	Todos os dados do censo 2000, contagem de população 1996, pré censo 1991 e censo de 1980.
Distritos administrativos	Unidades administrativas, área, sub prefeituras, Unidades Locais de Gestão, Unidades Espaciais de Gestão.
Áreas verdes	Tipo (parques, praças, livre, particular, institucional, parque linear) área, tipo de vegetação, número de árvores, gramados equipamentos imobiliários.
Áreas de risco	Domicílios ocupados e desocupados, movimentos migratórios, tipo do risco, número de famílias, cadastro físico por moradia, nível de risco por moradia (cota, declividade, cobertura vegetal, solo, geologia, cursos d'água).
Área de especial interesse social	População residente por sexo e idade, número de

ENTIDADE	VARIÁVEIS ATRIBUTOS
	domicílios, mortalidade.
Unidades locais de gestão	Todos os dados do censo agrupados, ocorrências policiais (190), vias por tipo de pavimentos, áreas sem iluminação, cobertura de escolas e Unidades de Saúde.
Áreas de intervenção urbana	População, densidade demográfica, tipo de intervenção.
Assentamentos sub normais	Nomes, população (censo 2000 completo) situação sanitária e serviços de água.
Terrenos disponíveis para equipamentos sociais	Tipologia da área (área verde, institucional, bem nominal) dimensão acima de 1000 metros quadrados.
Aterro sanitário	Localização, quantidade de lixo/dia, quantidade de material proveniente da reciclagem.
Incomodidade	Bares com música noturna, estacionamentos, depósito que operam 24 horas.
Inconformidades	Usos não permitidos por zonas de uso do solo.
Comércio ambulante	Localização, quantidade, circulação de mercadorias, sexo e idade do comerciante, registro na prefeitura.
Zoonoses	Tipo de doenças, número de casos de leptospirose, dengue, ou outras contagiosas com casos confirmados, número de animais vacinados, por tipo (cão,gato, cavalos) casos de raiva.
Unidades de Conservação	Lei de criação, área, planos de manejo, data de criação, tipo, uso do solo, % uso por tipo, Conselho Gestor
Área de Preservação Permamente (Código Florestal/ CONAMA 303/2002)	Tipo, Uso do solo, % uso por tipo.
Outras restrições legais (Declividade, Zona Costeira, Plano Diretor, ZEE etc.) ex. legislação Código Florestal restrição de corte acima de 25 graus, legislação parcelamento acima de 30%.	Tipo de restrição, uso do solo, % de uso por tipo.
Cadastro Urbano	Boletim de informações cadastrais BIC.
Bacias e sub-bacias	Área, classificação por intensidade de ocupação, nível de deterioração, tipos de usos.
Cadastro Mineiro DNPM e áreas de lavra	Data do registro, área de exploração, quantidade explorada mês.
Áreas públicas e cadastro de registro de imóveis	Localização, origem jurídica, registro do cadastro, tipo de uso, % uso, % área verde, viabilidade de uso (cota, declividade, cobertura vegetal, solo, geologia, cursos d'água).

A essa modelagem aplicamos as variáveis coletadas para elaboração do mapa de exclusão/inclusão, possibilitando um ganho de detalhamento que permite um amplo espectro de informações intercambiáveis. Essas informações geram um perfil das localidades facilitando a geração de projetos nas mais diversas áreas.

Com essas informações armazenadas de forma sistemática por múltiplos agentes

de informação nas secretarias da prefeitura foi possível propor a construção de políticas públicas voltadas à população mais dependente dos serviços públicos.

O quadro 9 abaixo, é apresentado e analisado os elementos metodológicos aplicados na construção do mapa da Exclusão / Inclusão social. O primeiro elemento analisado foi os limites espaciais baseado nos setores censitários, o maior limitador dessa divisão espacial é o não reconhecimento da população desses limites, já no caso do prefeitura utilizando-se de diversas escalas tendo como centralidade a identidade local das comunidades, facilita a transmissão de informações. A potencialidade é o acesso a dados históricos produzidos pelo IBGE.

O segundo elemento é a escala. Na metodologia do Pólis o limite é o setor censitário dificultando trabalhos de localização tendo como exemplo a atuação do saúde da família que opera ao nível do lote. A potencialidade aparece no cruzamento de informações em outras unidades de escala e na padronização da coleta de dados. No caso da prefeitura a potencialidade aparece pelo fato de possuir os dados primários do boletim cadastral.

O terceiro elemento é a temática genérica da metodologia que permite uma aproximação da realidade local, tendo como potencialidade ser uma metodologia padronizada e boa performance de uso. Nas proposta da prefeitura a temática é múltipla tendo como finalidade fornecer respostas rápidas ao gestor em diversas áreas.

O quarto elemento são as variáveis do tema, na proposta do Pólis é possível a comparabilidade entre os municípios. No complemento proposto da prefeitura municipal é posível oferecer suporte para a solução de problemas locais específicos, no entanto, ela é restritiva em relação a comparabilidade por ser uma metodologia aplicada somente para o municipio.

O quinto elemento é na modelagem dos dados contemplada pela proposta da prefeitura municipal por trabalhar com dados desagregáveis. No caso da proposta do Pólis, pelo fato de os dados do IBGE não serem desagregáveis ela não contempla um banco de dados.

O sexto elemento são os fluxos de informação, contemplados na proposta do Pólis com dados das agencias federais e estaduais. Na complementação da proposta

pela prefeitura como está associada a um banco de dados , os dados são atualizados de acordo com as necessidades dos demandantes.

O sétimo elemento é o tratamento estatístico, que no caso do Pólis é padronizado e com pouca flexibilidade, mas pela proposta da prefeitura é possível utilizar várias metodologias permitindo evidenciar o fenômeno sob vários aspectos.

O oitavo elemento está relacionado a representação cartográfica, a prefeitura propôs a utilização de múltiplas entidades de representação. Na proposta do Pólis apenas é contemplado o polígono como elemento de representação.

No nono elemento temos a capacidade de apoio a gestão que contempla o uso de múltiplas representações na proposta da prefeitura, já na proposta do Pólis essa capacidade torna-se limitada por possuir um modelo padrão de representação.

No décimo elemento temos a validação temporal e espacial, que na proposta do Pólis as variáveis vem do Censo 2000 do IBGE feito a cada dez anos, no caso da prefeitura a coleta de dados ocorre de acordo com as necessidades de apoio a gestão.

QUADRO 9 Matriz comparativa entre os limites e as potencialidades da metodologia apresentada pelo do Instituto Polis para o município de Itajai – SC.

ELEMENTOS METODOLÓGICOS	INSTITUTO PÓLIS			PREFEITURA MUNICIPAL DE Itajai		
	TIPIFICAÇÃO	*LIMITES*	*POTENCIALIDADES*	TIPIFICAÇÃO	LIMITES	POTENCIALIDADES
Limites espaciais	*O ponto de referência espacial: setores censitários.*	*Os setores censitários têm pouco reconhecimento da população e da própria administração.*	*Informações intra-urbanas disponíveis através do IBGE sem grandes custos. Base rígida e temporal de dados (série histórica).*	Composição trans-escalar a partir do lote, dos setores censitários, das unidades locais de gestão e das unidades espaciais de gestão.	Necessidade de implantação de Cadastro Técnico Multifinalitário. Inexistência de série histórica.	Reconhecimento dos limites espaciais pela população e pela administração municipal. Capacidade de agregação e desagregação dos dados.
Escala	*Setores censitários como a menor unidade de análise.*	*Homogeneidade da informação na escala do setor. Acesso restrito aos dados desagregados.*	*Generalização da informação em 'n' setores urbanos.*	O lote como a menor unidade de análise.	Necessidade de atualização permanente do cadastro técnico.	Acesso aos dados primários e geração de especificidades ao nível do lote.
Análise temática	*Genérica em cinco temas: inclusão/exclusão social, qualidade de vida, equidade, IDH, autonomia.*	*Pouco suporte às especificidades das demandas municipais: saúde, educação, assistência social, etc.*	*Metodologia consolidada (padrão) permitindo rápidas comparações inter/intra-urbanas.*	Específica em múltiplos temas.	Necessidade de desenvolvimento de metodologia própria. A especificidade da coleta dificulta comparações inter-urbanas.	Dados atualizados utilizáveis de acordo com a necessidade da gestão.
Variáveis dos temas	*Variáveis padrão para todos os municípios.*	*Impossibilidade de tratamentos específicos no caso*	*Comparabilidade com outros municípios.*	Especificidades de variáveis conforme necessidades de	Restrição para comparação com outros municípios.	Suporte de dados para análises de problemas locais específicos.

ELEMENTOS METODOLÓGICOS	INSTITUTO PÓLIS			PREFEITURA MUNICIPAL DE Itajai		
	TIPIFICAÇÃO	LIMITES	POTENCIALIDADES	TIPIFICAÇÃO	LIMITES	POTENCIALIDADES
		de estudos de gênero, raça, religião, etc.		cada órgão da administração municipal.		
Modelagem do banco de dados	Não contempla a organização de um banco de dados.	Impossibilidade de armazenamento de informações num sistema corporativo.	Não há.	Banco de dados corporativo.	Necessidade de qualificação de pessoal para a operacionalização de bancos de dados. Custos operacionais elevados.	Possibilita o armazenamento de informações e consultas rápidas.
Fluxo de informação	Dados disponíveis através dos ministérios federais e instituições de pesquisa.	Dados intraurbanos atualizados somente a cada 10 anos.	Análise regional facilitada.	Flexibilidade de coleta dos dados e acesso total aos registros. Estabelecimento de permissões de consulta e alimentação.	Necessidade de desenvolvimento de padrões para troca de informações entre municípios para análise regional comparativa.	Dados atualizáveis de acordo com as necessidades da administração.
Tratamento estatístico	Metodologia própria. Distribuição por quintis pelo número de setores.	Cartogramas não comparáveis entre si.	Autonomia para a geração de informações.	Flexibilidade na adequação de metodologias. Distribuição por quintis de acordo com os objetivos da comparação	Dependência para a adequação da base de informações.	Maior agilidade e menor custo para adequação de metodologias. Conjunto de cartogramas comparáveis.

ELEMENTOS METODOLÓGICOS	INSTITUTO PÓLIS			PREFEITURA MUNICIPAL DE Itajai		
	TIPIFICAÇÃO	*LIMITES*	*POTENCIALIDADES*	TIPIFICAÇÃO	LIMITES	POTENCIALIDADES
				(variância).		
Representação cartográfica	*Dados representados através de polígonos.*	*Falseamento visual da informação de acordo com a área do polígono.*	*Expressão dicromática ampliada.*	Utilização de pontos e polígonos como elementos de representação.	Sobreposição por proximidade escondendo a informação.	Ampliação das condições comparativas entre diferentes fenômenos no mesmo cartograma.
Capacidade de apoio à gestão	*Cartogramas com dados padronizados.*	*Pouca flexibilidade para respostas contingenciais.*	*Respostas rápidas de acordo com o pacote gerado.*	Cartogramas específicos de acordo com as necessidades.	Tempo necessário para produção da informação específica.	Respostas específicas de acordo com as necessidades locais.
Validação temporal e espacial	*Dados acessíveis de 10 em 10 anos com limitação de escala no setor censitário.*	*Longo intervalo para atualização dos dados.*	*Disponibilidade de dados com baixo custo.*	Dados de acordo com as necessidades nas escalas e tempos necessárias.	Custos operacionais elevados da pesquisa local.	Coleta de dados de acordo com as necessidades específicas no tempo.

Buscamos com essa matriz complementar a metodologia proposta pelo Instituto Polis, a partir de dados oriundos das secretarias municipais, numa mesma hierarquia escalar. Isso permite aos administradores visualizar as interações entre as bases de informação da saúde, educação e assistência social. O detalhamento proposto, supõe um padrão único de entrada de dados em um banco de dados, que permite consultas dinâmicas e simulações através do SIG.

A rapidez do desenvolvimento de novas tecnologias gerenciais, supõe uma nova organização da estrutura burocrática do Estado que permita ao gestor público acesso rápido e eficiente a dados detalhados ou genéricos sobre a cidade e suas temáticas, seja ela na área da saúde, educação, assistência social, tributária, financeira e principalmente de forma on line.

A matriz comparativa associada ao ranking dos indicadores visualizado a partir de um Sistema de Informações Geográficas, fornecem informações valiosas ao gestor público para a implementação de políticas públicas voltadas especialmente para as populações em situação de vulnerabilidade social, que atualmente não possuem acesso aos serviços do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A exclusão territorial na distribuição dos recursos públicos é um fenômeno que vem se repetindo em praticamente todas as cidades brasileiras. Em Itajai ela se torna particularmente nefasta por não ter tido ao longo dos últimos 20 anos a contrapartida infra-estrutural nos fluxos de informação, nem treinamento de pessoal para assumir a inovação tecnológica associada a geoinformação.

A administração pública municipal ainda mantém grande parte de seus cadastros em formato analógico o que não responde à velocidade hoje necessária para a produção de informações gerenciais. Historicamente, as secretarias que compõem a administração municipal de Itajai, constituíram-se

em ilhas de poder isoladas umas das outras, gerando assim incompatibilidades nas arquiteturas de informação, tornando-se impossível no formato atual a troca de dados e seu conseqüente inter cruzamento, pois em muitos casos os dados ou inexistem pela falta de preocupação em armazená-lo de forma adequada, ou encontra-se na cabeça de um ou outro funcionário mais antigo, que se utiliza dos dados como forma de exercer poder ou pressão sobre o gestor.

Evidenciamos no capítulo 1 os fundamentos para a construção e referencial teórico e linha metodológica seguida para esse trabalho, como forma de demonstrar os conceitos de Estado, território e suas mudanças após a constituição de 1988, bem como o processo de municipalização de diversas instâncias assistenciais que antes era prerrogativa do poder federal e estadual, nas áreas da saúde, educação e assistência social. No embate entre a sociedade civil e Estado, essa metodologia de espacialização de dados sociais permitiu à Prefeitura Municipal priorizar os investimentos públicos nas áreas de maior carência de recursos infra-estruturais, de acordo com as vontades populares, já que é a própria população que evidencia quais são as carências sentidas no cotidiano.

A organização do Mapa de Exclusão/Inclusão nos permitiu congelar um cenário com dados do IBGE 2000 e desenhar uma proposta de sistematização da informação num padrão único que permita a trans-escalaridade sem a perda da referência espacial como ficou demonstrado no capítulo 2. É a partir da combinação de escalas que podemos visualizar determinados fenômenos que ocorrem em espaços diferenciados no interior de uma cidade ou mesmo no interior de um bairro.

Fica claro que a Prefeitura de Itajai não possui uma política de informações coerente e estruturada para uso interno. Os dados gerados são exclusivamente utilizados para o envio às agências nacionais para a captação de recursos. As informações geradas não são utilizadas para o planejamento interno do governo, o que gera demandas imediatistas e de varejo e, em geral, se desconhece as possibilidades de previsão futura advindas de um histórico

de dados.

Os trabalhos executados pela parceria entre o Instituto Pólis e a Prefeitura Municipal de Itajai - SC evidenciaram as diferenças entre os territórios da cidade. Cerca de 60% da cidade encontra-se excluída, com carências das mais diversas, principalmente no que diz respeito à pavimentação, ao acesso à diversão e cultura, bem como à assistência social. O marco que divide o município em carências é o rio Itajai-Mirim, já que na faixa leste do mesmo, é onde se encontra a riqueza da cidade e na faixa a oeste entre o Itajai-Mirim e a BR101 é onde se encontra a pobreza. Isso se dá pela inobservância histórica em relação aos investimentos públicos nessas localidades.

Após os trabalhos de mapeamento da Exclusão/Inclusão foi desenhado um padrão de dados que permitiu o desenvolvimento de uma metodologia para a distribuição do Orçamento Público com base nas situações de precariedade e pobreza existentes nas diversas localidades da cidade. A participação popular foi organizada através da formulação de políticas de distribuição dos recursos públicos (Orçamento Participativo), que possibilitou a organização de reuniões sistemáticas nas comunidades com a coleta de dados referentes às carências percebidas pelas comunidades.

Para indicar os limites dessa metodologia na proposição e no monitoramento dos resultados de políticas públicas na gestão municipal, foi criado um modelo de arquitetura para o acompanhamento da Gestão de Políticas Públicas a partir dos seguintes critérios: 1) seleção das informações relevantes e adequadas às demandas dos órgãos municipais; 2) estabelecimento dos fluxos de interações inter-departamentais; 3) padronização das referências espaciais e informações intercambiáveis entre os diversos setores da Prefeitura Municipal; 4) criação de níveis de acessibilidade para utilização de informações do sistema; 5) atribuição de responsabilidades na gestão do sistema.

Esses dados forneceram os parâmetros quantitativos de participação e

mobilização das diversas comunidades, bem como forneceram dados qualitativos dos territórios mapeados. Esses dados vão compor os critérios de distribuição dos recursos públicos (LOA), ampliando a metodologia do Orçamento Participativo. O controle dos recursos públicos e o acesso as informações pela população, constitui-se em uma fonte de poder para grupos até então excluídos das decisões. Por isso, se diz que informação é poder, e aqueles que têm acesso à informação não apenas chegam na frente dos concorrentes, como seus concorrentes, que não têm acesso à informação, nem ficam sabendo que ficaram para trás!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVERBECK, Carlos Ector. **Os sistemas de cadastros e plantas de valores no município: prejuízos na desatualização**. Tese de Doutorado UFSC Florianópolis 2003.

BERTIN, Jaques. **A neográfica e o tratamento gráfico da informação**. Ed UFPR Curitiba – PR 1986.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade - Para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política.** Campinas: Papirus, 1994.

CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. In: CASTRO, I. E. et all. (Orgs) **Geografia Conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CLAUSEWITZ, Karl Von. **De la Guerra El Arte de la Estratégia.** Disponível em: http://www.personal.able.es/cm.perez/clausewitz.htm. Consultado 24/03/2006.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajetórias geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

D´ÁVILA, Edson. **Pequena história de Itajai**. Itajai Fundação Genésio Miranda Lins, 1992.

DAWBOR, Ladislau. **Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável.** Disponível em http://ppbr.com/ld/artigos/03hazelindicadores.pdf. Consultado 10/11/ 2003.

DAWBOR, Ladislau. **Sistemas Municipais de Informação** Disponível em: http://www.ppbr.com/ld/ Consultado em 23/09/2001.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo - Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo, 1997.

FERNANDES, Nelson N. Questões do federalismo no Brasil dos anos 90. In: **Revista de pós-graduação em geografia.** Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, Semestral, Vol I, Ano I, setembro, 1997.

GALANO, Mônica Haydée. As emoções no inter-jogo grupal. In: LANE, Silvia T. M. SAWAIA Bader B. (orgs) **Novas veredas da psicologia social**. São Paulo: EDUC, 1995.

HALL, John. **Os Estados na história.** Rio de Janeiro: Imago, 1992.

HARVEY, David. **A condição pós moderna.** São Paulo: Loyola, 1980.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, 1973.

JANUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil.** São Paulo: Alíena, 2003.

KOGA, Dirce. **Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras** http://www.abong.org.br/novosite/download/6_dirce.pdf.2001.

KOGA, Dirce. **Medidas das cidades: entre territórios de vida e territórios vividos.** São Paulo: Cortez, 2003.

LACOSTE, Ives. **A geografia – isso serve, em primeiro lugar para fazer a guerra.** São Paulo: São Paulo: Papirus, 1988.

LEFEBVRE, Henri. **Espacio y política.** Barcelona: Panínsula, 1976.

MANN, Michael. **O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados.** In: HALL, John (org.) Os Estados na história. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

MENDES, José Manoel Oliveira. O desafio das Indentidades in: **A Globalização das Ciências Sociais**: SANTOS. Boaventura de Sousa, org. São Paulo: Cortez 2002.

MÉNDEZ, Ricardo, MOLINERO, Fernando. **Geografia y Estado. Introduccion a la geografia politica.** Madri: Cincel, 1986.

MEZZAROBA, Orides. **O partido político no Brasil**. Joaçaba : UNOESC, 1995.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Estatísticas de Emprego e Desemprego.** MTE Brasília, 2006. Acesso em 05/08/2006 no site (http://www.caged.gov.br).

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984;

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento Trabalho e Solidariedade**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

PORTO DE ITAJAI. **Histórico.** Porto de Itajai: Itajai, 2006. Acesso em 20/07/2006 no site (http://www.portoitajai.com.br/).

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia - a experiência da Itália.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Miguel Ângelo. Prostituição de rua e turismo em Copacabana – a avenida Atlânitca e a procura do prazer. In: **Território.** LAGET / UFRJ. Vol 3, n 2 (jul. / dez. 1997) Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

RIBEIRO. António Sousa, A retórica dos limites. Notas sobre o conceito de fronteiras. In: SANTOS. Boaventura de Sousa, **A Globalização e as Ciências Sociais** São Paulo Cortez 2002.

RODRIGUES, Edmilson Brito. **Congresso da Cidade: construir o poder popular reinventando o futuro**. Belém: Labor, 2002.

RUTA RAMOS, Maria Elena. ROCHA. De Sá, Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal. In: RUTA RAMOS Maria Elena. **Metamorfoses sociais e políticas urbanas.** Rio de Janeiro DP&A, 2002.

SANTOS JUNIOR. Orlando Alves dos, **Democracia e Governo Local Dilemas da reforma municipal no Brasil.** Rio de Janeiro Revan 2001.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996

SANTOS, Milton. **Espaço e método.** São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, Milton. O Brasil: **território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEIBEL Erni. **Avaliação de políticas públicas e indicadores sociais** (curso) Florianópolis SC. 2005.

SILVA JUNIOR, W. **Participação Popular na Constituição de Unidades Espaciais de Gestão em Ponta Grossa – PR. 2002**. Monografia de Conclusão de Curso de Geografia - Bacharelado. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

SILVA, E., SILVA, J. M. e BARROS, S. M. Projeto e cotidiano: reflexões sobre os desafios contemporâneos das administrações municipais populares. In: **Emancipação.** Ponta Grossa: UEPG, V 1 n 1, 2001.

SINDICATO DA PESCA. **Estatísticas.** Itajai, 2006. Acesso em 14/05/2006 no site (http://www.mercadodapesca.com.br/).

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. In: **Lua Nova - Revista de cultura e política**. São Paulo: Tec Art, n. 44, 1998.

SOJA, Eduard, **Geogreafias Pós-Modernas A reafirmação do espaço na teoria social crítica** Rio de Janeiro Zahar 1993.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **Mudar a cidade:uma introdução crítica ao**

planejamento e gestão urbano. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. Et all (Orgs) **Geografia: conceitos e tema**s. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O planejamento e a gestão das cidades. In: **Território.** LAGET / UFRJ. Ano V, n. 8. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

SPOSATI, Aldaiza. **Mapa da exclusão/inclusão da cidade de São Paulo.** São Paulo: PUC-SP, 1996.

SPOSATI, Aldaiza. **Mapa da exclusão/inclusão social no município de São Paulo**. Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assitência Social. São Paulo: PUC-SP, 2000.

WEBER, Max. **Ensaios de sociologia.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.