

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA  
PÚBLICA

THIAGO DE SOUSA COSTA

**IMPrensa E O ENQUADRAMENTO NOTICIOSO DAS LEIS DE  
ZONEAMENTO URBANO DE SALVADOR (BA) E SÃO PAULO  
(SP)**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA  
2019

THIAGO DE SOUSA COSTA

**IMPrensa E O ENQUADRAMENTO NOTICIOSO DAS LEIS DE  
ZONEAMENTO URBANO DE SALVADOR (BA) E SÃO PAULO  
(SP)**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Décio Estevão do Nascimento

CURITIBA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

---

Costa, Thiago de Sousa

Imprensa e o enquadramento noticioso das leis de zoneamento urbano de Salvador (BA) e São Paulo (SP) [recurso eletrônico] / Thiago de Sousa Costa. -- 2019.

1 arquivo texto (135 f.) : PDF ; 1,64 MB.

Modo de acesso: World Wide Web

Título extraído da tela de título (visualizado em 18 dez. 2019)

Texto em português com resumo em inglês

Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2019

Bibliografia: f. 127-135.

1. Administração pública - Dissertações. 2. Zoneamento - Legislação - São Paulo (Cidade) - Cobertura jornalística. 3. Zoneamento - Legislação - Salvador (BA) - Cobertura jornalística. 4. Planejamento urbano - São Paulo (Cidade) - Cobertura jornalística. 5. Planejamento urbano - Salvador (BA) - Cobertura jornalística. 6. Jornalismo - Classificação. I. Nascimento, Décio Estevão do. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 23 – 351

---



Ministério da Educação  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

## **TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO N° 97**

A Dissertação de Mestrado intitulada **Imprensa e o Enquadramento Noticioso das Leis de Zoneamento Urbano de Salvador (BA) e São Paulo (SP)**, defendida em sessão pública pelo(a) mestrando(a) **Thiago de Sousa Costa**, no dia 5 de setembro de 2019, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento Público e Desenvolvimento, e aprovada em sua forma final, pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública.

**BANCA EXAMINADORA:**

**Prof. Dr. Décio Estevão do Nascimento – UTFPR (Presidente)**

**Prof.a Dr.a Edna Miola – UTFPR**

**Prof.a Dr.a Simone Aparecida Polli – UTFPR**

**Prof.a Dr.a Samira Kauchakje – PUCPR/UFPR**

**Prof.a Dr.a Carla Candida Rizzotto – UFPR**

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 5 de setembro de 2019

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

## **AGRADECIMENTOS**

Registro meu sincero agradecimento a todos que contribuíram diretamente para que esta pesquisa fosse realizada. Primeiramente, ao professor Décio Estevão do Nascimento, meu orientador, pela paciência e por compartilhar comigo tanto conhecimento e sabedoria. Também agradeço às professoras Carla Rizzotto, Edna Miola, Samira Kauchakje e Simone Aparecida Polli, pelas contribuições nas bancas de qualificação e defesa;

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR, pelos ensinamentos compartilhados e pelo compromisso no desenvolvimento da pesquisa brasileira. Por fim, agradeço à UTFPR por me proporcionar os meios para o alcance de mais uma conquista na minha vida profissional e acadêmica.

## RESUMO

COSTA, Thiago. **Imprensa e o enquadramento noticioso das leis de zoneamento urbano de Salvador (BA) e São Paulo (SP)**. 135 f. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

O agendamento das políticas públicas é frequentemente tratado como uma das fases do ciclo das políticas públicas. É nesse estágio em que se busca justificar e convencer a sociedade da necessidade de se intervir no meio social para a resolução de uma problemática específica. Uma temática pode ser agendada a partir do trabalho intencional e deliberado de um ou mais atores interessados, como, por exemplo, governo, terceiro setor, empresas e mídia; sendo que esta última possui sensível importância no agendamento, uma vez que ainda é por meio dela que os grandes problemas de ordem pública chegam a maior parte da população. O processo de agendamento, no entanto, pode ser muitas vezes conflituoso, a exemplo da Lei de Zoneamento Urbano da cidade de São Paulo (SP). Dessa forma, a pergunta que incita a presente pesquisa é: quais são as principais especificidades do processo de enquadramento de um projeto de lei de zoneamento urbano? O tema de pesquisa, portanto, é o enquadramento de políticas públicas pela mídia. A presente pesquisa tem como objetivo geral especificar os processos de enquadramento noticioso dos projetos de lei de zoneamento das cidades de São Paulo (SP) e Salvador (BA). Para tanto, utilizou-se a metodologia do enquadramento noticioso do tipo genérico, episódico e temático a partir de uma análise de conteúdo prévia. Analisa-se, para tanto, a cobertura midiática sobre o processo de elaboração, tramitação e aprovação das novas leis de zoneamento dessas duas cidades. Como resultado, observou-se que o enquadramento noticioso de leis de zoneamento urbano apresenta quatro padrões: enfoque nas questões econômicas, prevalências da cobertura de conflitos, forte presença de atores políticos formalmente constituídos e ausência de enfoque humano na cobertura.

Palavras-chave: Políticas públicas. Planejamento urbano. Análise de enquadramento.

## ABSTRACT

COSTA, Thiago. **Press and the framing of urban zoning laws of Salvador (BA) and São Paulo (SP)**. 135 f. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

Public policy scheduling is often treated as one of the phases of the public policy cycle. It is at this stage that we seek to justify and convince society of the need to intervene in the social environment to solve a specific problem. A theme can be scheduled from the intentional and deliberate work of one or more stakeholders, such as government, third sector, business and media; The latter has a significant importance in scheduling, since it is still through it that the major problems of public order reach most of the population. The scheduling process, however, can often be conflicting, such as the Urban Zoning Law of the city of São Paulo (SP). Thus, the question that incites the present research is: what are the main specificities of the framing process of an urban zoning bill? The research theme, therefore, is the framing of public policies by the media. This research aims to specify the news framing processes of the zoning bills of the cities of São Paulo (SP) and Salvador (BA). For that, we used the methodology of the news framing of the generic, episodic and thematic type from a previous content analysis. To this end, the media coverage of the process of drafting, processing and approving the new zoning laws of these two cities is analyzed. As a result, it was observed that the news framework of urban zoning laws has four patterns: focus on economic issues, prevalence of conflict coverage, strong presence of formally constituted political actors, and absence of human focus on coverage.

### KEYWORDS:

public policy; urban planning; framing analysis

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Representação do método Systematic Search Flow.....	19
Figura 2 - Zoneamento da subprefeitura de São Mateus, São Paulo (SP).....	45
Figura 3 - Alinhamento conceitual da pesquisa.....	59
Figura 4 - Louos será debatida em seis audiências públicas.....	70
Figura 5 - Relatório Final da Louos será apresentado em audiência pública neste sábado..	73
Figura 6 - Seção especial da Folha de São Paulo sobre o novo zoneamento da cidade....	121
Figura 7 - Mapa interativo do Estão com reivindicação dos moradores sobre o zoneamento da cidade São Paulo.....	122

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Portfólio bruto de artigos encontrados na busca cruzada.....	20
Tabela 2 – Teste de aderência do grupo de palavras-chave.....	20
Tabela 3 - Portfólio bruto de artigos encontrados na busca cruzada.....	22
Tabela 4 - Obras nacionais sobre planejamento urbano e política urbana.....	24
Tabela 5 - Publicações nacionais sobre enquadramento noticioso.....	25

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Corpus da pesquisa.....	62
Gráfico 2 - Enquadramentos Genéricos A Tarde.....	67
Gráfico 3 - Enquadramentos Genéricos de 'O Correio'.....	72
Gráfico 4 - Enquadramentos genéricos na Folha de S. Paulo .....	82
Gráfico 5 - Enquadramentos genéricos no Estado de S. Paulo .....	99
Gráfico 6 - Quadro síntese integrado do enquadramento de conflito.....	114
Gráfico 7 - Quadro síntese integrado do enquadramento genérico de consequências econômicas.....	115



Gráfico 8 - Quadro síntese integrado do enquadramento genérico de interesse humano...	116
Gráfico 9 - Quadro síntese integrado do enquadramento genérico de moralidade.....	117
Gráfico 10 - Quadro síntese integrado do enquadramento genérico de responsabilidade..	118
Gráfico 11 - Enquadramento episódico e temático.....	119

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cruzamento das palavras-chave.....	21
Quadro 2 - Bases de dados adotadas.....	22
Quadro 3 - Portfólio final.....	23
Quadro 4 - Etapas e fases da Análise de Conteúdos.....	26
Quadro 5 - Opções metodológicas para análise do enquadramento.....	29
Quadro 6 - As possibilidades para a definição de um problema público.....	40
Quadro 7 - Conceitos-chaves do enquadramento.....	52
Quadro 8 - Considerações teóricas sobre o enquadramento noticioso.....	55
Quadro 9 - Síntese da análise dos enquadramentos genéricos (Categoria de Contexto) de A Tarde.....	69
Quadro 10 - Resultado dos enquadramentos genéricos (Categoria de Contexto) de O Correio.....	75
Quadro 11 - Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de conflito (Categorias de Análise) na Folha de S. Paulo.....	84
Quadro 12 - Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de consequências econômicas (Categoria de Análise) da Folha de S. Paulo.....	90
Quadro 13 - Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de interesse humano (Categoria de Análise) da Folha de S. Paulo.....	93
Quadro 14 - Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de moralidade (Categoria de Análise) da Folha de S. Paulo.....	95
Quadro 15 - Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de responsabilidade (Categoria de Análise) da Folha de S. Paulo .....	96
Quadro 16 - Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de conflito (Categoria de Análise) no Estado de São Paulo.....	99
Quadro 17 - Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de consequências econômicas (Categoria de Análise) do Estado de São Paulo.....	105

Quadro 18 - Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de interesse humano (Categoria de Análise) do Estado de S. Paulo.....	109
Quadro 19 - Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de responsabilidade (Categoria de Análise) do Estado de S. Paulo.....	111

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
1.1 TEMA DE PESQUISA.....	10
1.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	11
1.3 PROBLEMA, PERGUNTA E PRESSUPOSTO DE PESQUISA.....	12
1.4 OBJETIVOS.....	12
1.4.1 Objetivo Geral.....	12
1.4.2 Objetivos Específicos .....	13
1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	13
1.6 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA .....	15
1.7 EMBASAMENTO TEÓRICO .....	16
1.8 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	17
<b>2 METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	<b>18</b>
2.1 PESQUISA BIBLIOMÉTRICA .....	18
2.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO.....	25
2.3 ANÁLISE DE ENQUADRAMENTO.....	28
<b>3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>32</b>
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EM PERSPECTIVA .....	32
3.2 DEFINIÇÃO DE UM PROBLEMA PÚBLICO.....	36
3.3 PLANEJAMENTO URBANO: ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DAS CIDADES .....	43
3.4 AGENDA PÚBLICA E AGENDAMENTO MUDIÁTICO .....	49
3.5 ENQUADRAMENTO NOTICIOSO.....	51
3.6 ALINHAMENTO CONCEITUAL .....	57
<b>4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	<b>61</b>
4.1 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO NOTICIOSO DAS LEIS DE ZONEAMENTO URBANO.....	61
4.1.1 Lei de Zoneamento Urbano de Salvador (BA).....	63
4.1.1.1 O Zoneamento Soteropolitano segundo A Tarde .....	65
4.1.1.2 O Zoneamento Soteropolitano segundo O Correio .....	71
4.1.2 Lei de Zoneamento Urbano de São Paulo (SP).....	79
4.1.2.1 O Zoneamento Paulistano segundo A Folha de São Paulo.....	80
4.1.2.2 O Zoneamento Paulistano Segundo O Estado de São Paulo.....	98
4.2 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	112
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>124</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>127</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo inicial da dissertação são apresentados o tema e a delimitação da pesquisa, o problema e a pergunta da pesquisa, seus objetivos, os procedimentos metodológicos, as justificativas, o embasamento teórico e a estrutura do presente trabalho.

### 1.1 TEMA DE PESQUISA

O agendamento das políticas públicas é frequentemente tratado como uma das fases do ciclo das políticas públicas (SOUZA, 2006). É nesse estágio em que se busca justificar e convencer a sociedade da necessidade de se intervir no meio social para a resolução de uma problemática específica. Uma temática pode ser agendada a partir do trabalho intencional e deliberado de um ou mais atores interessados, como, por exemplo, governo, terceiro setor, empresas e mídia; sendo que esta última possui sensível importância no agendamento, uma vez que ainda é por meio dela que os grandes problemas de ordem pública chegam a maior parte da população.

O processo de agendamento, no entanto, pode ser muitas vezes conflituoso. Um exemplo foi a tramitação da Lei de Zoneamento Urbano da cidade de São Paulo (SP), entre os anos de 2015 e 2016. Em análise veiculada à época da discussão do projeto, o jornal Folha de São Paulo chegou a afirmar que a “lei de zoneamento espelha queda de braço entre interesses opostos”. Após todo o processo de debate, a lei de zoneamento aprovada pelo Legislativo Municipal em muito se distanciou do projeto original encaminhado pelo Executivo, como é explicitado na referida matéria: “as modificações são antagonistas não só entre si, mas também em relação à espinha dorsal do novo Plano Diretor”. Ao longo da tramitação, a imprensa paulista fez uma longa cobertura da nova política urbana, apresentando e debatendo-a em matérias, reportagens, notas, editoriais e colunas de opinião.

Nesse mesmo período, o município de Salvador (BA) também aprovava sua Lei de Zoneamento Urbano, o que possibilita o desenvolvimento de uma pesquisa

comparativa sobre a atuação das imprensas paulistana e soteropolitana na cobertura da tramitação desses instrumentos de planejamento urbano dos governos locais.

O tema de pesquisa, portanto, é o enquadramento de políticas públicas urbanas pela mídia. Analisa-se, para tanto, a cobertura midiática sobre o processo de elaboração, tramitação e aprovação das novas leis de zoneamento de duas das maiores capitais brasileiras: São Paulo (SP) e Salvador (BA).

## 1.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Considerando-se as características deste trabalho, algumas delimitações se fazem necessárias para que a pesquisa se viabilize. No campo teórico, primeiramente, cabe destacar que se trata de uma pesquisa que utiliza o referencial teórico do enquadramento com foco para os estudos de mídia, *frame news*. Tal delimitação é importante uma vez que os estudos de enquadramento estão originariamente associados à sociologia e ao campo da psicologia social.

No que se refere às políticas públicas, por conta do seu amplo espectro de atuação, o trabalho tem como recorte as políticas públicas urbanas, mais especificamente as leis de zoneamento urbano, uma vez que o poder público local dispõe de outros instrumentos para realizar o planejamento urbano do município.

Geograficamente, a pesquisa trabalha com as leis de zoneamento urbano de duas cidades em especial, Salvador (BA) e São Paulo (SP). A justificativa é o fato da aprovação das respectivas novas leis de zoneamento urbano terem ocorrido no mesmo ano de 2016, além de serem duas das maiores capitais brasileiras.

Para a análise do enquadramento noticioso, optou-se pela cobertura jornalística dos sites de dois veículos de imprensa de cada uma das cidades: A Tarde e Correio, no caso da cidade baiana, e Estado de São Paulo e Folha de São Paulo, para cidade paulista. Tal delimitação é necessária para poder viabilizar o estudo, uma vez que ampliar o leque de veículos e mídias analisadas exigiria a disponibilidade de um maior tempo de pesquisa bem como outros recursos tecnológicos para a recuperação das notícias veiculadas. Além do mais, os quatro veículos de imprensa aqui selecionados

possuem uma ligação histórica com as respectivas cidades, além de serem oriundos de impressos com grande circulação.

Por fim, considerar-se-á como recorte temporal as matérias veiculadas a partir do encaminhamento do projeto de lei de zoneamento urbano do Poder Executivo para o Legislativo até o momento da sanção da Lei pelo chefe do Executivo local.

### 1.3 PROBLEMA, PERGUNTA E PRESSUPOSTO DE PESQUISA

O problema que esta pesquisa busca elucidar diz respeito ao entendimento do papel dos meios de comunicação de massa na formulação da política pública de zoneamento urbano em um regime democrático.

Neste contexto, a pergunta que incita a pesquisa é:

#### **Quais são as especificidades dos padrões de enquadramento noticioso de um projeto de lei de zoneamento urbano?**

O pressuposto da pesquisa é que ao mesmo tempo em que a mídia é uma legítima arena para debates sobre temas sensíveis às sociedades contemporâneas, também atua ativamente nas políticas públicas segundo seus interesses. Ou seja, assim como a imprensa pode atuar como agente facilitador para a implementação de determinada política, também é possível uma ação no sentido inverso, de subverter as proposições dos governos locais. Além do mais, ainda não há um entendimento claro sobre o papel da imprensa brasileira no processo de formulação das políticas de zoneamento urbano das grandes cidades.

### 1.4 OBJETIVOS

Nesta seção, apresentam-se os objetivos geral e específicos da pesquisa.

#### 1.4.1 Objetivo Geral

Especificar os processos de enquadramento noticioso dos projetos de lei de zoneamento das cidades de São Paulo (SP) e Salvador (BA).

### 1.4.2 Objetivos Específicos

Para concretizar o referido objetivo geral, tem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) discutir aspectos teóricos do zoneamento urbano;
- b) definir critérios para caracterizar processos de enquadramento e de agendamento midiático;
- c) verificar a visibilidade concedida às leis de zoneamento nos veículos de comunicação previamente selecionados;
- d) mapear o conteúdo veiculado a partir das temáticas predominantes nas publicações (notícias, artigos de opinião, editoriais etc.);
- e) comparar as coberturas midiáticas dos jornais analisados.

## 1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No campo metodológico, a presente pesquisa é classificada como básica ou pura, uma vez que tem como objetivo entender novos fenômenos e divulgar os conhecimentos obtidos (GIL, 1999).

Quanto à abordagem do problema, deve ser classificada como qualitativa, já que busca o aprofundamento e compreensão de fenômenos sociais que exige o uso de uma série de procedimentos interpretativos; ou seja, busca explicar “o como” das coisas, a partir da interpretação do conteúdo que é analisado: “os dados coletados nessas pesquisas são descritivos, retratando o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada. Preocupa-se muito mais com o processo do que com o produto” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 70).

A adoção de procedimentos qualitativos na área das ciências sociais aplicadas visa proporcionar um caráter menos reducionista que os procedimentos quantitativos possuem (EPSTEIN, 2017). Apesar disso, cabe a observação que tanto os procedimentos quantitativos quanto os qualitativos são reducionistas, ainda que em maior ou menor grau: “Esta redução da complexidade do real é realizada com certa diversidade em cada língua natural e, mais ainda, nas linguagens específicas de cada disciplina científica” (EPSTEIN, 2017, p. 26).

Sobre a classificação na perspectiva de seus objetivos, trata-se de uma pesquisa descritiva, uma vez que contempla um objeto ou fenômeno com visando descrevê-lo sistematicamente, podendo relacionar as variáveis encontradas (BARBOSA, et al., 2008).

No que tange à abordagem, a presente pesquisa é classificada como qualitativa. Busca, portanto, o aprofundamento e compreensão de fenômenos sociais a partir da aplicação de uma série de procedimentos interpretativos, preocupando-se mais com o processo do que com o produto (PRODANOV; FREITAS, 2013).

A complexidade das pesquisas classificadas como aplicadas, qualitativas e descritivas, exige o emprego de uma série de procedimentos técnicos, que nada mais são que “os procedimentos operacionais realizados que servem de mediação prática para a realização das pesquisas” (SEVERINO, 2007, p. 124). O primeiro procedimento técnico empregado é o da análise bibliométrica, que tem por objetivo apresentar os avanços e lacunas em outros trabalhos já realizados com a mesma temática da presente pesquisa; é aplicado, portanto, o método SSF, *SystematicSearchFlow* (FERENHOF; FERNANDES, 2016), estruturado a partir das seguintes etapas: mapeamento do campo mediante uma revisão de escopo; pesquisa exaustiva; extração de dados, síntese e escrita.

Para a análise do enquadramento, segue-se os procedimentos metodológicos da 'análise indireta de enquadramento da mídia' (VIMIEIRO; MOREIRA MAIA, 2011) e 'protocolo de análise para classificação das fontes' (POZOBON; MIRANDA, 2012), além das clássicas contribuições de análise de Iyengar (1991), Entman (1993), Neumann *et al.* (1992) e Scheufele (1999).

Em linhas gerais, a análise do enquadramento tem início a partir da execução do método da holística manual, com a criação de uma lista de códigos a partir da leitura exaustiva do material coletado, onde esses códigos serão aglutinados pelas suas similaridades. Após esse processo, proceder-se-á o cruzamento de dados para a aglutinação dos termos similares e segregação dos divergentes visando uma melhor compreensão do enquadramento (VIMIEIRO; MOREIRA MAIA, 2011).

Para se chegar à análise do enquadramento, no entanto, é imprescindível a aplicação da análise de conteúdo do *corpus* de material selecionado a fim de se obter uma maior objetividade possível na pesquisa. Neste trabalho, tal técnica é operacionalizada pelas seguintes etapas preceituadas por Laurence Bardin (2011): (1) pré-análise, com o planejamento do trabalho, sistematização das operações e construção de um plano de análise; (2) exploração do material, com a aplicação das operações de codificação em razão das regras de análise previamente estabelecidas, onde o objetivo



é fazer o a relação entre o material colhido e a teoria proposta; e (3) tratamento dos resultados obtidos e interpretação, quando os resultados brutos serão tratados, sendo indispensável a categorização a fim de tornar compreensível o enorme quantitativo de dados extraídos da etapa anterior. A terceira parte do presente trabalho apresenta o caminho metodológico percorrido até o momento.

## 1.6 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

Trata-se de uma pesquisa que contribui para a consolidação dos estudos brasileiros em 'Planejamento Urbano e Regional', uma vez que permitirá uma melhor compreensão, a partir da análise de dois casos concretos, de como a mídia intervém por meio da sua cobertura noticiosa no planejamento urbano de grandes cidades. A pesquisa trabalha com duas temáticas específicas: zoneamento urbano e enquadramento noticioso.

A pesquisa também ganha relevância em decorrência do Brasil ser cada vez mais urbano. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2014 a taxa de urbanização do País ficou em 85,1%, dados que reforçam o entendimento de Harvey (1996) que as cidades são importantes bases de poder para se trabalhar. Compreende-se, assim, que um dos grandes desafios postos para as gestões públicas locais é conciliar os divergentes interesses que envolvem tais espaços na perspectiva de construir o que Harvey denomina de “novos futuros urbanos” (HIVERY, 2012); ou seja, uma urbanização que efetive o direito à cidade.

Entre os instrumentos que os governos locais dispõem para intervir no espaço urbano estão as Leis de Zoneamento, Uso e Ocupações do Solo, que dizem “respeito aos usos e parâmetros de ocupação do solo permitidos em cada área da cidade” (CAU, 2016, p. 81). No entanto, ao mesmo tempo em que o problema e a complexidade da urbanização são causas de uma política pública, como é o caso das leis de zoneamento, também podem ser as barreiras para a sua implementação. O motivo é a falta de consenso em torno do problema, principalmente quando estão em disputa valores da sociedade (DYE, 2011), como é o exemplo do direito à propriedade.

A mídia, por sua vez, desempenha importante papel na reverberação desses embates. Primeiro porque, conforme lembra Silverstone (2002), está estreitamente ligada ao cotidiano das sociedades modernas, ainda que haja mudanças nas diferentes plataformas de comunicação. Depois, a imprensa é considerada como porta-voz da

opinião pública, segundo a teoria democrática do jornalismo (TRAQUINA, 2005). Por último, a mídia também é influenciada por interesses terceiros, claros ou velados, a fim de legitimar determinadas opiniões perante à sociedade (SILVERSTONE, 2002).

Outra característica desta proposta é sua aderência à linha de pesquisa de Planejamento e Política Públicas do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), no projeto estruturante 'políticas públicas em perspectiva: análises e processo'. Isso porque analisa multidisciplinarmente uma política urbana com a contribuição dos estudos de comunicação para que se compreenda com mais profundidade o estágio do agendamento das políticas públicas, considerando a mídia como importante ator nesse processo.

## 1.7 EMBASAMENTO TEÓRICO

As pesquisas brasileiras no campo da comunicação com foco no enquadramento utilizam, normalmente, os seguintes referenciais teóricos: os enquadramentos da experiência social, de Erving Goffman (1974), *Framing: Toward Clarification of a Fractured*, de Robert Entman (1993) e *Enquadramentos da Mídia e Política* de Mauro Porto (2004) (ARAÚJO, 2017). Essas obras também foram igualmente encontradas ao longo da pesquisa bibliométrica à exceção do brasileiro Mauro Porto (2004), que será considerado para a presente obra por conta da sua relevância no contexto local das pesquisas de enquadramento.

Além desses autores, a pesquisa usa como referencial, principalmente por conta das contribuições par a sistematização metodológica do estudo: Iyengar (1991), Neumann *et al* (1992) e Scheufele (1999). No aspecto do *agenda-setting*, McCombs (2009) será o principal referencial teórico.

No aspecto das políticas públicas, propõe-se como referências obras clássicas da literatura especializada: Dye (2011), Kraft (2010), Frey (2009), Celina Souza (2006) e, mais especificamente, Paul A. Sabatier (1988) com a abordagem *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ou Modelo de Coalizões de Defesa (MCD). Por fim, no que se refere ao planejamento urbano, optou-se por estudos de uma vertente mais crítica do urbanismo. Para tanto, são utilizadas as obras de Lefebvre (2009), Harvey (1996, 2012), Maricato (2011, 2017) e Villaça (2012).

## 1.8 ESTRUTURA DO TRABALHO

Após esta introdução, serão apresentados os caminhos metodológicos trilhados pela pesquisa. O conjunto de técnicas e métodos necessários para o alcance dos objetivos propostos são explicitados com projeções de aplicação e suas respectivas justificativas.

Já no terceiro capítulo, é apresentada a revisão de literatura que subsidiará o desenvolvimento da pesquisa. Os autores e obras aqui abordados são provenientes de artigos científicos, livros técnicos e científicos consagrados nas áreas de zoneamento urbano e enquadramento, tanto no âmbito nacional quanto internacional. É nesta fase da revisão de literatura que se realizam conceituações breves sobre zoneamento urbano e algumas das problemáticas que o cerca, bem como sobre a atuação da mídia no processo de enquadramento noticioso. O capítulo apresenta, por fim, um subcapítulo com a demonstração e o desenho teórico de que forma os conceitos apresentados se relacionam e dialogam visando alcançar os objetivos aqui propostos.

O quarto capítulo apresenta, por sua vez, a análise e a discussão dos achados da pesquisa. É neste ponto do trabalho onde são listadas as matérias selecionadas e as respectivas análises, feitas a partir da metodologia descrita no capítulo 2. Logo na sequência, o capítulo 5 apresenta as considerações finais e sugestões para estudos futuros. A estrutura desta dissertação é encerrada com as referências utilizadas na pesquisa.

## ...2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Segundo Gil (2012), a realização de uma pesquisa somente é justificável quando não se possui um ordenamento de informações que permitem a compreensão lógica de determinado fenômeno a partir de um problema de pesquisa. A partir da consagrada classificação de Ferrari (1974) dos diferentes tipos de conhecimento, Marconi e Lakatos (2017) lembram algumas características próprias que diferenciam o conhecimento científico dos demais – religioso, popular e filosófico; assim, o conhecimento científico é: real (factual), contingente, sistemático, verificável, falível e exato, ainda que aproximadamente.

Para poder sistematizar, categorizar e apresentar de forma inteligível o material coletado durante a pesquisa, é necessária a aplicação de uma série de procedimentos técnicos (MARCONI; LAKATOS, 2017). Neste trabalho, conforme relatados nos subcapítulos que seguem, serão aplicados com maior ênfase: técnicas de pesquisa bibliográfica, documental, análise de conteúdo e enquadramento noticioso.

### 2.1 PESQUISA BIBLIOMÉTRICA

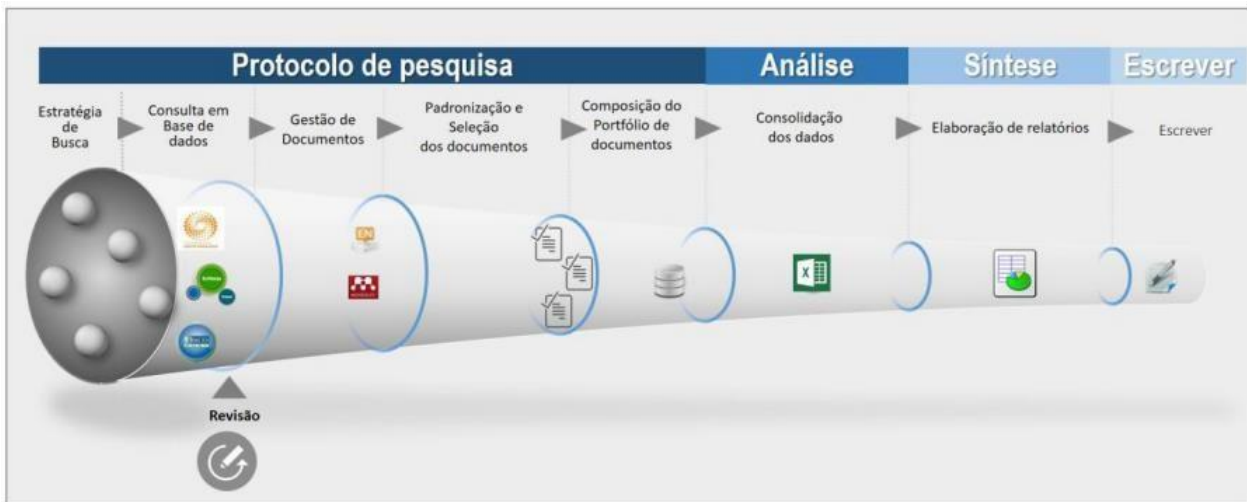
Para o levantamento do referencial teórico aqui exposto, foi realizada uma pesquisa bibliométrica com o objetivo de identificar os trabalhos de enquadramento noticioso e planejamento urbano com maior impacto e os caminhos que as pesquisas que relacionam as duas áreas vêm trilhando nos últimos anos. Esse procedimento é importante, uma vez que, “à medida que o indivíduo vai lendo sobre o assunto de seu interesse, começa a identificar conceitos que se relacionam até chegar a uma formulação objetiva e clara do problema que irá investigar” (STUMPF, 2017, p. 53).

Para o levantamento bibliométrico, valeu-se dos preceitos do método SSF, ou *SystematicSearchFlow* (FERENHOF; FERNANDES, 2016), estruturado da seguinte forma: mapeamento do campo mediante uma revisão de escopo; pesquisa exaustiva; avaliação da qualidade, com a leitura e seleção dos trabalhos; extração de dados, com a coleta e captura de dados relevantes; síntese, que compreende a reunião resumida dos dados extraídos para mostrar o que é conhecido e fornece a base para estabelecer

o desconhecido; e, por fim, a escrita. A escolha do método SSF se pauta em duas principais justificativas: por se tratar de uma publicação recente com um considerável impacto pelo volume de citações<sup>3</sup> e por utilizar o Mendeley, como software de gestão da pesquisa.

Quanto às fases e atividades, o método é resumido conforme a Figura 1 (FERENHOF; FERNANDES, 2016).

**Figura 1 - Representação do método *Systematic Search Flow***



Fonte: Ferenhof e Fernandes (2016).

A primeira fase, o protocolo de pesquisa, estabelece as regras e parâmetros de configuração do processo de pesquisa, sendo composta por cinco atividades: 1) Definição da estratégia de busca; 2) Consulta em base de dados; 3) Gestão de documentos, com a organização do portfólio bibliográfico; 4) Padronização da seleção dos artigos; e 5) Composição do portfólio de artigos (FERENHOF; FERNANDES, 2016, p.557).

Para traçar a estratégia de busca, foi realizada uma leitura prévia da literatura especializada o que possibilitou a identificação das seguintes palavras-chave: *news framing*, *news frame*, *framing analysis*, *urban planning* e *urban policy*. A confirmação da estratégia de busca exigiu um teste de aderência para cada grupo de termos, conforme demonstram as Tabelas 1 e 2. Os testes foram realizados a partir do desmembramento dos termos em possíveis variações na base de dados Google Scholar, plataforma que

<sup>3</sup> Segundo o Google Scholar, são 14 citações para o referido trabalho.

passou por um importante processo evolutivo nos últimos anos tendo, inclusive, quebrado a hegemonia das bases *Web of Science* e *Scopus* (DELGADO; REPISO, 2013). O uso inglês como idioma de busca se dá pelo fato deste ser adotado para as indexações nas principais bases científicas do mundo; por outro lado, a opção pelo inglês também possibilita a busca de produções brasileiras, já que é comum a inserção de palavras-chave em inglês, as *keywords*, nas produções nacionais em língua portuguesa.

**Tabela 1 - Teste de aderência do grupo 1 de palavras-chave**

<b>Categoria</b>	<b>Palavra-chave</b>	<b>Google Scholar</b>	<b>R%</b>
1	" <i>news framing</i> "	9.610	19,42%
2	" <i>news-framing</i> "	9.610	19,42%
3	" <i>news frame</i> "	4.420	8,94%
4	" <i>news-frame</i> "	4.420	8,94%
5	" <i>framing analysis</i> "	10.700	21,64%
6	" <i>framing-analysis</i> "	10.700	21,64%
<b>Total</b>		49.460	100%

Fonte: Aatoria própria (2019).

A partir deste primeiro teste é possível constatar o predomínio da terminologia "*news framing*" em detrimento de "*news frame*", ao passo que "*framing analysis*" apresentou uma maior presença na busca, o que pode ser explicado pela quantidade de estudos nas áreas da psicologia social e da sociologia, áreas pioneiras no desenvolvimento de pesquisas sobre enquadramento. O uso do hífen se mostrou indiferente no teste de aderência. Dessa forma, as palavras com maior aderência para a pesquisa foram "*framing analysis*" e "*news framing*".

**Tabela 2 - Teste de aderência do grupo 2 de palavras-chave**

<b>Categoria</b>	<b>Palavra-chave</b>	<b>Google Scholar</b>	<b>R%</b>
1	"urban planning"	972.000	35,75%
2	"urban-planning"	972.000	35,75%
3	"urban policy"	231.000	8,50%
4	"urban-policy"	231.000	8,50%
5	"urban policies"	37.600	1,38%
6	"urban-policies"	37.600	1,38%
7	"urban management"	119.000	4,37%
8	"urban-management"	119.000	4,37%
<b>Total</b>		2.719.200	100%

Fonte: Aatoria própria (2019).

O teste para o grupo 2 de palavras-chave demonstrou o predomínio dos termos “*urban planning*” e “*urban policy*”, este sendo usado majoritariamente no singular. Já o termo “*urban management*” apresentou baixa aderência tanto quantitativamente como qualitativamente, uma vez que esses trabalhos estão mais relacionados a aspectos da gestão pública no sentido administrativo do que, necessariamente, ao planejamento urbano. Da mesma forma do grupo 1 de palavras-chave, o uso do hífen foi indiferente para o resultado. Assim, os dois termos utilizados para o cruzamento das palavras-chave são “*urban planning*” e “*urban policy*”.

A partir da definição e pré-testes das palavras-chave, procedeu-se o cruzamento dos dois grupos de palavras conforme as combinações apresentadas no Quadro 1:

**Quadro 1 - Cruzamento das palavras-chave**

Combinação	Grupos de Palavras-Chave	
	Grupo 1	Grupo 2
C1	“ <i>framing analysis</i> ”	X
C2	“ <i>news framing</i> ”	
C3	“ <i>framing analysis</i> ”	
C4	“ <i>news framing</i> ”	

Fonte: Autoria própria (2019).

Conforme o apresentado no Quadro 1, para a aplicação do cruzamento dessas quatro combinações, optou-se pelas seguintes bases de dados: *Google Scholar*, *SciELO* e *Web of Science*. A primeira foi escolhida por ser uma base de dados gratuita e que reúne uma grande quantidade de publicações científicas, com um sistema de métricas que já faz frente à tradicionais plataformas como, por exemplo, Scopus (DELGADO; REPISO, 2013).

A escolha da *SciELO*, plataforma desenvolvida pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) com o apoio do Centro Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), é justificada por ser uma das maiores redes de acesso à conteúdo científico do Brasil que indexa e publica periódicos revisados por pares e que sigam critérios mínimos de qualidade (PACKER *et al*, 2014).

Por fim, a *Web of Science* também foi selecionado por possibilitar uma entrada mais qualificada junto às pesquisas mais recentes que envolvam enquadramento

noticioso e planejamento urbano, uma vez que a base possui mais de 9 mil periódicos com publicações que datam desde 1945.

**Quadro 2 - Bases de dados adotadas**

<b>Código Adotado</b>	<b>Bases de Periódicos</b>
A1	Google Scholar
A2	SciELO
A3	Web of Science

**Fonte: Autoria própria (2019).**

Com a seleção das palavras-chave e das bases de periódicos adotadas, procedeu-se, então, a busca cruzada para as quatro combinações dos dois grupos de palavras. A busca foi realizada com o recorte temporal dos últimos cinco anos, período considerado convencional no quesito atualidade no meio científico. O resultado está disponível na Tabela 3.

**Tabela 3 - Portfólio bruto de artigos encontrados na busca cruzada**

<b>Combinação</b>	<b>Artigos por Bases Científicas</b>			<b>Artigos Alinhados à Temática de Pesquisa</b>
	A1	A2	A3	
C1	85	0	32	5
C2	19	0	2	2
C3	30	2	50	5
C4	49	0	1	3
<b>Total de Artigos</b>	183	2	85	<b>15 artigos</b>

**Fonte: Autoria própria (2019).**

Como resultado do cruzamento dos dois grupos de palavras, a partir de quatro combinações, foram encontrados 32 artigos nas três bases de dados. O material bruto foi exportado para o Excel e, na sequência, inserido no software Mendeley para consequente análise. Os artigos que representam o portfólio final desta pesquisa bibliométrica, ou seja, aqueles que têm maior aderência à temática de pesquisa aqui trabalhada estão listados no Quadro 3. Cabe destacar que, dos 20 artigos inicialmente alinhados à temática, cinco eram trabalhos duplicados, excluídos do quadro abaixo após um processo de filtragem, o que resultou em um portfólio final de 15 publicações.



**Quadro 3 - Portfólio Final**

<b>Ano</b>	<b>Artigo</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Periódico</b>
2014	<i>Journalism, Poverty, and the Marketing of Misery: News From Chile's "Largest Ghetto"</i>	AWAD, Isabel	<i>Journal of Communication</i>
2015	<i>Framing Spatial-Religious Conflicts: The Case of Mormon Development in Jerusalem</i>	GAL, Michal Ben; COLLINS-KREINER, Noga; SHMUELI, Deborah F.	<i>Tijdschrift voor economische en sociale geografie</i>
2016	<i>Connecting Political Communication with Urban Politics: A Bourdieusian Framework</i>	SHIN, Yongjun	<i>International Journal of Communication</i>
2016	<i>Cooperation, Media and Framing Processes</i>	JÖNSSON, Anna Maria; KARLSSON, Mikael.	<i>Nordicom Review</i>
2016	<i>Framing policy paradigms: population dispersal and the Gaza withdrawal</i>	EVANS, Matt	<i>Israel Affairs</i>
2016	<i>Political framing of sports: the mediated politicisation of Oslo's interest in bidding for the 2022 Winter Olympics</i>	SEIPPEL, Ørnulf et al.	<i>International journal of sport policy and politics</i>
2017	<i>The agenda setting power of news media in framing the future role of tourism in protected áreas</i>	SCHWEINSBERG, Stephen; DARCY, Simon; CHENG, Mingming.	<i>Tourism Management</i>
2017	<i>Framing in a contested space: Media reporting on tourism and mining in Australia</i>	MCLENNAN, Char-lee J.; BECKEN, Susanne; MOYLE, Brent D.	<i>Current Issues in Tourism</i>
2017	<i>Newspaper representation and power relations in infrastructure projects: a case study of Hong Kong's Express Rail Link</i>	LEE, Ada HY; SILVA, Elisabete	<i>International Planning Studies</i>
2017	<i>Whitewashing City Spaces: Personalization and Strategic Forgetting in News Accounts of Urban Crisis and Renewal</i>	TRIECE, Mary	<i>Journal of Communication Inquiry</i>
2018	<i>A media framing analysis of urban flooding in Nigeria: current narratives and implications for policy</i>	ADEKOLA, Olalekan; LAMOND, Jessica.	<i>Regional Environmental Change</i>
2018	<i>Cleveland reimaged: changing news media images of Cleveland, 1985–2015</i>	BROADWAY, Michael	<i>Journal of Cultural Geography</i>
2018	<i>Framing processes in planning disputes: analysing dynamics of contention in a housing project in Hong Kong</i>	LAU, Mandy	<i>Housing Studies</i>
2018	<i>Regulating marginality: how the media characterises a maligned housing option</i>	RANT, Jill L.; DERKSEN, Janelle; RAMOS, Howard	<i>International Journal of Housing Policy</i>
2018	<i>The image of Beijing in Europe: findings from The Times, Le Figaro, Der Spiegel from 2000 to 2015</i>	XU, Jian; CAO, Yongrong	<i>Place Branding and Public Diplomacy</i>

Fonte: Autoria própria (2019).

Apesar da literatura selecionada ter apresentado importantes e válidas indicações de autores relacionados ao planejamento urbano e ao enquadramento noticioso, constatou-se uma carência de autores brasileiros. No campo dos estudos de enquadramento noticioso, a falta dessas referências pode deslocar a pesquisa para fora

do contexto local, uma vez que os cenários das pesquisas do campo da comunicação ganharam historicamente contextos próprios e construções teórico-metodológicas singulares na América Latina, ainda que não homogêneas (CITELLI *et al.* 2014). Um exemplo disso é o trabalho sobre enquadramento noticioso de Mauro Porto (2002) que influenciou diversas pesquisas de enquadramento no Brasil, mas não referenciado na literatura internacional.

Dessa forma, visando melhor substanciar a presente pesquisa, uma nova busca na base de dados Google Scholar foi realizada tendo como foco em autores nacionais. O número de citações de cada trabalho foi o critério adotado para a seleção das obras. Os resultados destas pesquisas estão relacionados nas Tabelas 4 e 5.

**Tabela 4 – Obras nacionais sobre planejamento urbano e política urbana**

<b>Citações no Google Scholar</b>	<b>Artigo/Obra</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Ano</b>
1.569	O território: sobre espaço e poder, autônoma e desenvolvimento	DE SOUZA, Marcelo Lopes	1995
1.212	Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana	MARICATO, Ermínia	2001
1.178	A cidade do pensamento único: desmanchando consensos	ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia	2012
1.103	Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas	DE SOUZA, Marcelo Lopes	2001
424	O impasse da política urbana no Brasil	MARICATO, Ermínia	2017

**Fonte: Autoria própria (2019).**

Da Tabela 4 percebe-se um predomínio de autores com uma visão mais crítica do planejamento urbano. No entanto, pelo volume de citações e pelo fato do objeto do presente estudo relacionar leis de zoneamento de cidades brasileiras, é fundamental a compreensão desses autores sobre a temática do planejamento urbano.

**Tabela 5 – Publicações nacionais sobre enquadramento noticioso**

<b>Citações no Google Scholar</b>	<b>Artigo/Obra</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Ano</b>
333	Enquadramento da mídia e política	PORTO, Mauro	2002
74	Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito	MENDONÇA, Ricardo Fabrino; GUIMARÃES SIMÕES, Paula	2012
48	Teoria e crítica do discurso noticioso: notas sobre jornalismo e representações sociais	PEREIRA, Andrezza Gomes	2015
16	Jornalismo político brasileiro e a análise do enquadramento noticioso	LEAL, Plínio Marcos Volponi	2007
13	Entre o explícito e o implícito: proposta para a análise de enquadramentos da mídia	VIMIEIRO, Ana Carolina; DANTAS, Marcela	2009

Fonte: Autoria própria (2019).

Conforme o demonstrado na Tabela 5, ainda são incipientes as pesquisas sobre enquadramento noticioso no Brasil, sendo a obra de Mauro Porto (2012) como a mais influente no contexto local. Acrescenta-se a esses trabalhos o recente artigo de Rizzotto, Antonelli e Ferracioli (2017) por conta de suas contribuições metodológicas.

## 2.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO

Bastante disseminada nas ciências sociais e humanas, “a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações” (BARDIN, 2011, p. 36). Uma das singularidades desse método é o fato de não apresentar um único instrumento de aplicação, mas diversos procedimentos de análise adaptáveis às necessidades da pesquisa (BARDIN, 2011). Segundo Fonseca Júnior (2017), a análise de conteúdo tem apresentado grande poder de adaptação aos novos desafios impostos pelas pesquisas no campo da comunicação. Apesar de se assemelhar a outros procedimentos de investigação como, por exemplo, análise semiológica ou análise de discurso, a análise de conteúdo encontra sua consistência ao cumprir requisitos de sistematicidade e confiabilidade (FONSECA JÚNIOR, 2017).

A obra da pesquisadora francesa Laurence Bardin, publicada originariamente em 1989, é uma das referências mais disseminadas sobre o assunto (FONSECA JÚNIOR, 2017). O método proposto pela autora (Quadro 4) é estruturado a partir das seguintes etapas: organização da análise, codificação, categorização, inferência e tratamento informativo (BARDIN, 2011).

**Quadro 4 - Etapas e fases da Análise de Conteúdo**

<b>Etapas</b>	<b>Fase</b>	<b>Atividades Desenvolvidas</b>
<b>Organização da Análise</b>	Pré-Análise	Leitura “flutuante”; escolha do documentos; formulação da hipóteses e dos objetivos referenciação dos índices elaboração de indicadores; preparação do material.
	Exploração do material	Administração das técnicas planejadas na fase de pré-análise.
	Tratamento dos Resultados Obtidos e Interpretação	Tratamento dos resultados brutos de maneira que sejam significativos e válidos.
<b>Codificação</b>	<i>Recorte</i>	Escolha das unidades de registro e de contexto.
	<i>Enumeração</i>	Escolha das regras de enumeração.
	<i>Classificação e agregação</i>	Classificação e agregação do conteúdo reunido nas duas fases anteriores.
<b>Categorização</b>	<i>Fase única</i>	Classificação e reagrupamento das unidades de registro em um menor número de categorias.
<b>Inferência</b>	Fase única	Análise dos aspectos implícitos da mensagem analisada
<b>Tratamento informático</b>	<i>Fase única</i>	Gestão da análise de conteúdo em um software especializado

Fonte: Bardin (2011).

A Pré-Análise é preceituada como a primeira tarefa, onde deve ser elaborado um plano de análise a partir da sistematização das concepções primárias para então serem realizadas as demais operações (BARDIN, 2011); ou seja, “envolve a escolha de documentos a serem submetidos à análise, a formulação de hipóteses e dos objetivos, bem como a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final” (FONSECA JÚNIOR, 2017).

Para fins desta pesquisa, as técnicas metodológicas de análise de conteúdo e, posteriormente, de enquadramento serão úteis para analisar a cobertura jornalística da tramitação e aprovação das leis de zoneamento urbano das cidades de São Paulo (SP) e Salvador (BA). Para tanto, foram escolhidos os dois principais sites de jornais diários das duas cidades: Folha de São Paulo, Estado de São Paulo, para a cidade paulista e Correio e A Tarde, para a capital baiana. Os quatro veículos foram escolhidos por serem os impressos de maior circulação nas respectivas cidades segundo os dados da Associação Nacional de Jornais (ANJ)<sup>5</sup> e terem uma ligação histórica com essas cidades, sendo os veículos mais tradicionais e de maior penetração junto à comunidade local.

A análise aqui adotada levará em conta a regra da exaustividade, ou seja, o quantitativo total de documentos relacionados ao assunto pesquisado, conforme o recorte temporal já estabelecido (FONSECA JÚNIOR, 2017).

No que se refere à codificação, segunda etapa da análise (Quadro 4), os dados brutos previamente coletados serão transformados considerando as regras enumeração, classificação e agregação (BARDIN, 2011). Para tanto, o primeiro passo é optar por uma unidade de registro, caracterizadas por palavras ou expressão que tenham correlação direta com a temática pesquisada e, na sequência, serão estabelecidas as regras de enumeração, critérios de quantificação dessas unidades e que levarão à obtenção dos futuros índices (FONSECA JÚNIOR, 2017).

Para a presente pesquisa, serão consideradas na análise as seguintes unidades de registros: objeto ou referente; personagem; e, unidade de contexto. Segundo Bardin

---

<sup>5</sup> Os maiores jornais do Brasil de circulação paga. Disponível em: <<http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/>>. Acesso em: 12 de fev.2018.

(2011), o objeto ou referente nada mais é que um tema-eixo, por meio do qual o discurso se estrutural. O personagem corresponde ao “ator” do conteúdo (BARDIN, 2011). Quanto às regras de enumeração, segunda fase da segunda etapa (Quadro 4), será utilizada a frequência, regra pela qual “a importância de uma unidade de registro aumenta com a frequência de aparição” (BARDIN, 2011, p. 138).

Na categorização, terceira etapa da análise de conteúdo (Quadro 4), o objetivo é obter uma representação dos dados com a aplicação dos seguintes preceitos: exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade e fidelidade, e, produtividade (BARDIN, 2011).

A quarta etapa da análise, inferência (Quadro 4) é caracterizada pela análise dos aspectos implícitos das mensagens, ou como explica Bardin (2011, p. 169): “trata-se de realizar uma análise de conteúdo da análise de conteúdo”. Neste ponto, serão realizadas as interpretações dos dados a partir do quadro teórico adotado como referencial visando “desvendar as condições de produção das mensagens analisadas” (FONSECA JÚNIOR, 2017, p. 299). Dentre as diversas possibilidades de inferência disponíveis na literatura, opta-se pela inferência específica por possibilitar adentrar à especificidade da situação analisada (FONSECA JÚNIOR, 2007).

Por fim, a última etapa da análise de conteúdo apresentada no Quadro 4 aborda o tratamento informático. A aplicação da análise de conteúdo em um estudo de enquadramento noticioso visa, portanto, seguir a indicação de Porto (2001) de que o melhor caminho metodológico para essas pesquisas aplicação de um enfoque integrado, com análise de conteúdo quantitativa e análise textual qualitativa.

### 2.3 ANÁLISE DE ENQUADRAMENTO

Apesar de bastante utilizada nas pesquisas de comunicação política, a teoria do enquadramento noticioso (*news framing*) ainda possui carências no que se refere a sistematização metodológica (VIMIEIRO; DANTAS, 2009). Por vezes, isso é apontado como consequência da própria demora no desenvolvimento do conceito para os estudos de comunicação (PORTO, 2002). No entanto, novas pesquisas têm sido desenvolvidas e, atualmente, o conceito é um dos mais adotados no campo dos estudos que envolvem comunicação e atores políticos (RIZOTTO; ANTONELLI; FERRACIOLI, 2017). Em linhas gerais, o enquadramento permite verificar quais informações ficam mais salientes pela inserção ou repetição na cobertura jornalística, bem como se manifesta pela escolha de

palavras-chave e imagens que reforçam tal enquadramento para a sociedade (VIMIEIRO; DANTAS, 2009).

De Vreese, Peter, Semetko (2001) pontuam que as pesquisas que envolvem enquadramento trabalham com dois campos bem delimitados, um específico e outra de enquadramento mais genérico. O Quadro 5 resume a diferenciação feita por Rizotto, Anronelli e Ferracioli (2017) sobre esses dois tipos de enquadramento.

**Quadro 5 - Opções metodológicas para análise do enquadramento**

<b>Procedimento Metodológico</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Pontos Fortes</b>	<b>Fragilidades</b>
<i>generic news frames</i>	Analisa/compreende genericamente o acontecimento	Permite comparações entre a atuação da mídia de diferentes recortes temporais e de localidade	Não possibilita um detalhamento da cobertura midiática
<i>issue-specific news frames</i>	Analisa/compreende os enquadramentos específicos do acontecimento	Permite um detalhamento específico da cobertura da mídia	Falta de padronização e forte subjetividade do pesquisador

**Fonte: Adaptado de Rizzotto, Antonelli e Ferracioli (2017).**

Considerado o exposto no Quadro 5, para a esta pesquisa, faz-se a opção pelos *generic news frames*. Primeiro, por ser o procedimento com a maior quantidade de estudos que sistematizam sua aplicação (ENTMAN, 1993; NEUMANN *et al*, 1992; IYENGAR, 1991), conforme o verificado nos referencias metodológicos do corpus da pesquisa bibliométrica (Quadro 3).

A partir da segmentação das pesquisas de enquadramento entre enquadramento midiático ou enquadramento individual e enquadramento dependente ou independente (SCHEUFELE, 1999), o presente trabalho está configurado no campo do enquadramento midiático, por tratar especificamente da mídia, e como enquadramento independente, uma vez que não busca identificar as configurações que levaram à produção do quadro, mas tão somente identifica os quadros para, a partir deles, descobrir as conclusões pretendidas. Já considerando a classificação proposta por Mendonça e Simões (2012), o percurso metodológico aqui pretendido está relacionado à análise do conteúdo discursivo, que, a partir de uma análise de conteúdo devidamente estruturada, busca compreender como discursos tornam mais latentes determinados aspectos da realidade em detrimento de outros.

A classificação do conteúdo analisado será feita partir das cinco categorias propostas por Neumann *et al* (1992): conflito; interesse humano; consequências econômicas; moralidade; e responsabilidade. O objetivo aqui é verificar os *generic news frames*; ou seja, quais aspectos genéricos mais ficaram latentes ao logo da cobertura.

Para tanto, proceder-se-á a aplicação de um roteiro de perguntas (SEMETKO; VALKENBURG, 2000; FERRACIOLI, 2017) que conduzirá metodologicamente a classificação de cada texto em um dos enquadramentos genéricos propostos originariamente por Neumann *et al* (1992). O roteiro de perguntas consiste em realizar três questionamentos a partir da análise de conteúdo dos textos. Para o *frame* conflito, os questionamentos são: A matéria reflete desacordo entre partes/indivíduos/grupos/países? Um grupo/indivíduo/parte/país censura o outro? Se refere a ganhadores ou perdedores? Para o *frame* consequências econômicas: A matéria menciona perdas ou ganhos financeiros agora ou no futuro? Menciona custos envolvidos? Faz referência a consequências econômicas em fazer ou não determinada ação? No que se refere ao *frame* interesse humano, o roteiro indica: A matéria traz um exemplo humano ou uma face humana para o problema? O texto gera sentimentos no leitor? Entra na vida privada ou pessoal dos atores? Já para moralidade, as perguntas são: A matéria contém mensagem moral? Faz referência a Deus ou outros princípios religiosos? Oferece instruções sociais sobre comportamento? O *frame* responsabilidade, por sua vez, tem as seguintes perguntas propostas: A matéria sugere que algum nível do governo é responsável pelo problema? Sugere soluções para o problema? Sugere que o problema requer ação urgente/imediata?

Para quantificar os resultados, após a etapa da análise de conteúdo, é orientado (FERRACIOLI, 2017) o estabelecimento de valores para as respostas, sendo '0' para as negativas e '1' para as afirmativas, sendo que a maior quantidade de 'sim' do respectivo *frame* revelaria o enquadramento genérico predominante na notícia analisada. Nos casos de empate, coube ao pesquisador indicar o enquadramento predominante a partir de itens como, por exemplo, tamanho do texto, destaque na página do veículo, presença de elementos de aprofundamento da notícia etc.

Portanto, ao analisar cada texto selecionado e, com o auxílio da análise de conteúdo, busca-se responder se o conteúdo: dá ênfase nos embates entre indivíduos (enquadramento de conflito); apresenta aspectos emocionais do assunto (interesse humano); aborda os efeitos econômicos sobre grupos e indivíduos (consequência econômica); enfoca em aspectos religiosos ou com julgamentos morais (moralidade); identifica o problema relacionando sua causa a algo ou alguém (responsabilidade). Evidentemente, um mesmo texto pode apresentar mais de um desses cinco enfoques; no entanto, busca-se verificar a partir da análise de conteúdo qual desses aspectos é o mais perceptível em texto.

Por fim, as contribuições metodológicas de Iyengar (1991) também serão úteis



para verificar se os enquadramentos das notícias foram mais episódicos ou temáticos. A diferença é que enquanto os primeiros fazem uma cobertura mais pontual, sem adentrar na complexidade da pauta, os temáticos contextualizam-na, possibilitando ao público uma compreensão mais ampla e em profundidade da notícia. Nessa parte do trabalho, é preciso analisar quando a matéria proporciona informações mais contextualizadas ao leitor, indo além da informação factual ou episódico. A presença de infográficos, seções especiais e presença de fontes diversas são indicativos de um enquadramento temático. Portanto, “enquadramentos temáticos são descrições de problemas e políticas sociais que influenciam o entendimento do público sobre a origem destes problemas e sobre os critérios mais importantes a partir dos quais as soluções propostas devem ser avaliadas” (NELSON; WILLEY, 2001, p. 24).

### 3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção são apresentados estudos relevantes para a realização da presente pesquisa. Além de discutir conceitos técnicos e científicos fundamentais para a compreensão da temática, o objetivo é chegar o mais próximo possível ao estado da arte que possibilite uma melhor compreensão do objeto de pesquisa aqui delimitado.

#### 3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EM PERSPECTIVA

As sociedades modernas foram organizadas em torno de organizações estatais, que rotineiramente intervêm no corpo social com alguma finalidade específica. Dessa intervenção, nascem as chamadas políticas públicas. O fato é que há uma necessidade constante de estudos sobre essas políticas encabeçadas pelo Estado e suas consequências no campo econômico, político e social (DYE, 2011). Como benefício desses estudos, Dye (2011) cita a possibilidade de se responder problemas específicos. Aliado a isso, o estudo das causas e consequências permite conhecer o que há por trás da política e qual cenário esperar após sua implementação; ou seja, os impactos e consequências da ação estatal (DYE, 2011).

Kraft (2010) conceitua política pública como aquilo que o governo e cidadãos decidem fazer ou não fazer sobre determinado problema de caráter público. A partir da problemática, as iniciativas podem vir tanto do governo quanto da sociedade civil, ou uma combinação dos dois. Nos dois casos, as políticas podem ser construídas com as instituições pelas quais o corpo social, além de se regular, tenta canalizar o comportamento da sociedade em condições aceitáveis (KRAFT, 2010).

Ainda no campo dos conceitos introdutórios, cabe destacar a diferenciação feita por Frey (2009), para termos caros para o estudo das políticas públicas. Distingue-se *polity*, referente à ordem do sistema político, de *politics*, considerado como o processo político, e *policy*, conceituado como a configuração em si dos programas políticos. Todavia, para se aprofundar de forma mais concreta o Frey (2009) defende a realização de pesquisas comparativas que possibilitem uma imersão mais intensa nos processos

político-administrativos de formulação das políticas, ou seja, a abordagem *policy analysis*. ‘*Policy network*’, por sua vez, é definido como as redes de relações sociais que estabelecem com relativa periodicidade, mas são mais informais que as redes já institucionalizadas – tais redes são de grande importância nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos das democracias modernas.

Já a concepção de ‘*policy arena*’ refere-se aos procedimentos de conflito e de consenso nas diferentes áreas de política, as quais podem ser diferenciadas (LOWI *apud* FREY, 2009) conforme o seu caráter distributivo (sem conflitos, uma vez que distribuem vantagens a um baixo custo social), redistributivo (orientado para o conflito, uma vez que o deslocamento de recursos e benefícios afetará alguma parcela da população), regulatório (que estabelece ordens e proibições) ou constitutivo (políticas que modificam e determinam as regras postas para a sociedade).

A predominância dessas terminologias e de autores em língua inglesa é explicada pela própria origem dos estudos das políticas públicas. A disciplina de política pública nasce nos EUA como subárea da ciência política, sendo um caminho “para entender como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2006, p. 22). Trata-se de um rompimento da tradição europeia, que centrava seus estudos mais no enfoque do Estado e suas instituições do que nas produções dos governos.

Ao apresentar as definições de políticas públicas, Souza (2006) afirma haver um predomínio da visão holística do tema, fato que configura a disciplina no campo multidisciplinar. Assim, política pública é definida como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p. 26). Esse caráter holístico, no entanto, não significa carência teórica e metodológica, mas sim uma multiplicidade de perspectivas sobre o mesmo objetivo de análise. Tal linha argumentativa é apresentada por Souza (2006) e pode ser confirmada pelas análises de Frey (2009), Kraft (2011) e Lobato (2006), por exemplo.

A análise da política pública pode ser realizada a partir de diferentes abordagens, que surgem a partir da contribuição das mais variadas áreas do conhecimento. Frey (2009), por seu termo, enfatiza em sua análise a abordagem ‘neo-institucional’, que foca a função estabilizadora das instituições para os sistemas político-administrativos e que “reivindica e se considera em condições de contribuir para estratégias de configuração de políticas mediante estudos científicos” (FREY, 2009, p. 233). Em suma, defende o uso

conjunto das abordagens ‘neo-institucional’ e ‘estilos políticos’ na execução das *policy analysis*; sendo que este último representa aspectos gerais da cultura política de uma sociedade.

A literatura especializada faz uma série de críticas ao processo de formulação dessas políticas. É o caso de Kraft (2011) que cita a postura dos formuladores das políticas públicas, que muitas vezes expressam sem clareza os propósitos da ação, os fins que devem ser alcançados, os meios autorizados para alcançar tais objetivos, e as ações que devem ser realizadas.

Assim, uma política pública sempre procura resolver uma determinada problemática, que, apesar de vivenciada pela sociedade, muitas vezes envolve conflito de valores entre os atores envolvidos. Por ser um processo amplo e complexo, é preciso que a análise da política seja feita de maneira crítica, indo além da sua mera descrição; tal postura poderá indicar mais precisamente os pontos fortes e fracos da política (KRAFT, 2011). Esse processo dificultoso de elaboração de uma política pública também fica nítida nas questões urbanas, onde a lógica o predomínio da técnica negligenciando, assim, aspectos sociais que poderiam tornar as políticas mais efetivas (LIMONAD, 2015).

Para esta presente pesquisa, faz-se fundamental a compreensão do Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), proposto originariamente por Paul A. Sabatier (1988) sob o título *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Tal modelo tem como ponto de partida o entendimento da existência de múltiplas variáveis relacionadas à formação de coalizões de defesa em torno de um assunto específico. Tem-se, portanto, um embate entre pessoas de variadas posições que compartilham crenças e valores comuns na percepção de determinado problema pública. Segundo a teoria, esses indivíduos podem fazer partes de diversos segmentos da sociedade:

peças de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais e etc), que (i) compartilham determinado sistema de crenças: valores, idéias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e (ii) demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo (SEBATER, 1988, p. 139).

Constata-se, portanto, segundo este modelo, a necessidade de haver o que Sabatier chama de “cola”, que seria aquilo que congrega essas pessoas em torno de um objetivo em comum. O autor (1988) chama ainda a atenção para um detalhe importante: essas pessoas não precisam entrar em um consenso integral sobre a pauta disputada; ou seja, é possível haver discordâncias pontuais em questões menores, sendo

preservada a coalização que domina a disputa em nível macro.

No momento da disputa em torno de uma problemática, esses grupos se organizam em coalizões para a defesa de uma pauta específica. Nessa disputa, uma coalizão será dominante sob outra conforme a disponibilidade de recursos financeiros, capacidade de organização, conhecimento técnico, capacidade de mobilização e disponibilidade de poder legal (SABATIER, 1988). Uma vez estabelecida a coalizão de defesa, há uma competição para que as políticas públicas traduzam o conjunto de crenças de determinado grupo social e, é nesta disputa, que há uma mobilização a partir dos instrumentos disponíveis – capacidade de mobilização social, recursos financeiros, conhecimento técnico sobre o assunto etc.

Durante a experiência prática da coalização, ainda segundo Sabatier (1988), ocorre uma espécie de aprendizado contínuo e coletivo, o *policy-oriented learning*. É creditado a este aprendizado a dinâmica interna de discussões técnicas em torno do tema de embate, gerando, por sua vez, um acúmulo de estudos e conhecimento que serão amplamente utilizados pelas coalizões com maior capacidade de organização. Percebe-se, portanto, que o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) considera dinâmico o debate de problemas públicos e que a experiência prática evolui proporcionalmente ao acúmulo de conhecimento técnico dando corpo aos subsistemas de políticas públicas (SABATIER, 1988). Sabatier (1988) amplia a compreensão dos subsistemas para além dos atores políticos convencionais – órgãos públicos, comissões técnicas do Poder Legislativo – e passa a incorporar, entre outros, pesquisadores, analistas políticos, personalidades públicas e jornalistas. Em cada um desses subsistemas, haverá sempre uma coalizão que conseguirá, pelos motivos já citados anteriormente, interferir nas questões públicas mais do que outras coalizões.

Em uma ampliação do conceito do MCD, Weible, Sabatier e McQueen (2009) explicam que para cada sistema há uma influência de parâmetros relativamente estáveis no âmbito interno do sistema, bem como a influência de eventos externos. Quanto aos primeiros, os autores citam: atributos básicos da área de problema, distribuição básica de recursos naturais, valores socioculturais fundamentais e estrutura social, e estrutura constitucional básica (regras). No que se refere aos eventos externos, os autores citam: mudanças nas condições socioeconômicas, mudanças na opinião pública, mudanças nas coalizões governamentais, decisões políticas e impactos de outros subsistemas. Esses dois campos – parâmetros internos e eventos externos – influenciam diretamente nas oportunidades das coalizações a longo prazo que, por sua vez, são formadas pelo grau de consenso necessário para mudança substancial e abertura ao sistema político.

Em síntese, argumentam os autores (WEIBLE; SEBATIER; MCQUEEN, 2009), dentro de cada subsistema pode existir duas ou mais coalizações, cada uma formada por suas crenças políticas e recursos. Cada coalização irá lançar mão de estratégia e instrumentos de ação com o objetivo de influenciar decisões das autoridades governamentais, que têm em suas mãos as regras institucionais, a alocação de recursos e poder de indicação para cargos públicos; essas autoridades são denominadas no MCD como *policy brokers*, os agentes negociadores. É entre esses atores – coalizações e *policy brokers* – que ocorre o processo de *policy-oriented learning* e o possível direcionamento do processo decisório sobre o problema público.

Cabe destacar, por fim, os pressupostos do MCD. Primeiro, os processos de mudança política e a aprendizagem política requerem um longo período. Depois, estudar os subsistemas políticos é a melhor forma de analisar os processos de mudança. Na sequência, os subsistemas precisam considerar a dimensão intergovernamental no processo de formação de uma coalizão. O quarto pressuposto é que políticas ou programas públicos podem ser conceituados da mesma maneira por sistemas de crenças, que nada mais são que as prioridades a serem realizadas em determinado contexto social. Por fim, as informações técnicas têm um papel central no processo de mudança política, uma vez que facilita o aprendizado político (WEIBLE; SEBATIER; MCQUEEN, 2009).

### 3.2 DEFINIÇÃO DE UM PROBLEMA PÚBLICO

O planejamento urbano das cidades, ainda que permeado de marcos e diretrizes legais, exige uma atuação do Estado e da sociedade na identificação dos problemas e questões sensíveis da urbanização que mereçam algum tipo de intervenção; o que a literatura especializada chama de problema público. O entendimento de um problema que fundamente a necessidade de uma política pública não é simples. Kraft (2010) explora tal complexidade a partir de um exemplo concreto, a questão da segurança nos parques de diversão estadunidenses, mercado que movimenta milhões de dólares e norte-americanos todos os anos. Esse autor aponta que há argumentos tanto favoráveis quanto contrários para uma possível regulamentação do Estado sobre tal questão e, por isso mesmo, alerta para a manipulação de informações e dados sobre o assunto. Dessa forma, os analistas de políticas públicas desempenham um importante papel ao examinar a extensão do problema para verificar se, de fato, exige uma intervenção governamental

ou se a questão, ainda que de grande importância, não poderia ser solucionada por uma autorregulação (KRAFT, 2010).

Os conceitos de políticas públicas e problemas públicos estão intimamente relacionados. Para Kraft (2010), um problema tem o caráter público quando a sociedade o percebe como inaceitável e exige algum tipo de intervenção; e a elaboração de uma política depende de como o público define o problema e as possíveis ações do Estado. O surgimento de um problema público é influenciado pelos contextos social, cultural, político e econômico a partir de variáveis como, por exemplo, valores políticos, estrutura do governo, normas culturais e cobertura dos meios de comunicação (KRAFT, 2010). Esse autor afirma ainda que a decisão por intervir em um problema é influenciada pelas seguintes razões: políticas, como é o caso da mudança de opinião pública sobre um assunto; éticas ou morais, quando o Estado considera a intervenção como a coisa certa a se fazer mesmo sem haver uma pressão específica da sociedade; e econômicas, quando o governo detecta falhas de mercado que podem prejudicar o cenário econômico (KRAFT, 2010).

Em uma linha similar, Dye (2011) afirma que as causas de uma política pública surgem a partir de variáveis dependentes e seus respectivos componentes políticos, sociais, econômicos e culturais, independentes entre si. Ou seja, o problema, aqui denominado causa de uma política pública, é fruto de amplo contexto, sendo influenciado por diversos fatores como, por exemplo, inflação, recessão, desemprego, pobreza, composição racial, discriminação, composição étnica e religiosa

A identificação do problema é o nível inicial do processo de análise formulação de políticas públicas que envolve ainda ‘a construção de alternativas políticas’, ‘o desenvolvimento e avaliação de critérios’, ‘a avaliação das alternativas’ e ‘a definição das conclusões’ (KRAFT, 2010).

Por outro lado, ao mesmo tempo em que o problema é causa de uma política pública, também pode ser a barreira para a sua implementação. O motivo é falta de consenso em torno do problema, principalmente quando está em disputa valores morais da sociedade (DYE, 2011). Um exemplo dessa dificuldade na formação de um consenso é a obra de Maricato (2017), que afirmar a questão do acesso à terra, envolvida por valores e interesses antagônicos é o principal “nó” da política urbana brasileira.

De toda forma, a complexidade para a identificação de um problema, sustenta Dye (2011), exige que o analista tenha uma gama de conhecimentos multidisciplinares e características subjetivas ligadas à criatividade e sensibilidade. Marcelo Souza (2011)

corroborar com esse entendimento ao defender a importância da atuação conjunta de urbanistas e cientistas sociais para a construção das políticas urbanas.

O fato é que a identificação do problema, relacionado a uma ação processual, não se dá de maneira uniforme; mas ao contrário, coexiste com outros estágios e atores (DEY, 2011). A análise processual, no entanto, ajuda a compreender o universo que envolve determinada política. Nesse sentido, Dye (2011) afirma que decidir o problema é mais importante que definir as próprias soluções e, ao contrário do que o senso comum supõe, a identificação do problema e a consequente formulação da agenda não ocorrem de maneira natural, mas, sim, a partir do emprego de táticas e políticas por grupos organizados, com atenção especial para as estratégias de mídia, com o objetivo de influenciar o governo a atender determinadas demandas em detrimento de outras.

Celina Souza (2006), por seu turno, afirma que a definição do problema está relacionada à definição da agenda, o primeiro estágio de um ciclo que contempla outros cinco: identificação das alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. “Esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda (*agenda setting*) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas” (SOUZA, 2006, p. 29); ou seja, busca-se identificar porque alguns problemas entram na agenda pública e outros, não.

A identificação do problema e estabelecimento da agenda pode ocorrer pelos seguintes modos: “de cima para baixo”, quando atores políticos e grupos organizados “criam” notícias com o objetivo de chamar a atenção para determinado problema; ou pela própria ação dos meios de comunicação, quando passam a evidenciar alguns problemas em detrimento de outros (DYE, 2011).

Souza (2006) aponta três possibilidades: a primeira é quando a sociedade assume que é preciso fazer algo sobre a situação que se apresenta como problemática; a segunda é quando os atores políticos assumem o protagonismo para a construção de “consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema” (SOUZA, 2006, p. 30). A terceira possibilidade, por fim, centra a iniciativa da escolha do problema a ser enfrentado nos atores “visíveis” como, por exemplo, mídia, partidos, grupos de pressão, e nos “invisíveis”, como é o caso do meio acadêmico e da burocracia estatal.

A percepção e definição do problema são citados por Klaus Frey (2009) como uma primeira etapa do ‘*policy cycle*’, ciclo de políticas públicas, antecedendo a formulação da agenda. Na visão desse autor, a mídia e os meios de comunicação são os que dão relevância ao que venha a ser um problema público. Sem a atuação dessa influência,



correria o risco de o problema permanecer apenas no campo de percepção dos grupos sociais isolados, dos políticos ou da burocracia governamental. Desta forma, compreende-se a importância da comunicação com processo

Ao analisar o modelo das 'arenas sociais', Souza (2006) explica que a definição de um problema passa pela necessidade de "chamar atenção" dos *policy makers* do governo, ou seja, dos decisores e formuladores das políticas públicas. Para tanto, são utilizados três mecanismos: "(a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) feedback, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres" (SOUZA, 2006, p. 32). A autora pondera, no entanto, que o agendamento do problema somente é possível quando há atores engajados agindo nesse sentido (SOUZA, 2006). O foco analítico da política pública, portanto, "está na identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública" (SOUZA, 2006, p. 40).

A forma pela qual as questões ou problemas passam a fazer parte da agenda também é discutida por Carmen Gelinski e Erni Seibel (2008) ao fazerem uma revisão de literatura sobre os principais modelos de políticas públicas. O modelo da 'lata de lixo', por exemplo, afirma que os diversos problemas e as poucas soluções estão dentro de um mesmo ambiente, uma espécie de 'lata de lixo'. Assim, os analistas vão adaptando os problemas às soluções já previamente existentes (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

O modelo de 'múltiplos fluxos de Kingon', por sua vez, considera que as organizações públicas estão inseridas em um ambiente anárquico, onde somente alguns problemas entram na agenda após passar por fluxos decisórios dentro da organização, o que a caracteriza como uma 'anarquia organizada' (GELINSKI; SEIBEL, 2008). Uma questão passa a fazer parte da agenda (*agenda setting*), ainda segundo esse modelo, quando há uma congruência dos três fluxos do modelo (fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo política) e percebe-se uma janela de oportunidades para a política, o que a literatura internacional convencionou chamar de *policy window* (GELINSKI; SEIBEL, 2008, p. 235).

Na mesma linha do que aponta Frey (2009), o sucesso de um problema na agenda é explicado por Gelinski e Seibel (2008) a partir da atuação articulada de determinados atores sociais que tenham interesses por demandas específicas; fato que caracteriza o modelo das 'arenas sociais – *policy networks*'. Para esses autores, a centralidade da

mídia e de outras formas de comunicação política são os responsáveis diretos pela escolha dos problemas que entram na agenda pública.

Cabe destacar, por fim, que a definição do problema também tem grande importância para a Análise de Impacto Regulatório (AIR), metodologia que auxilia no desenho, implementação e monitoramento de sistemas regulatórios (PECI, 2011). A identificação correta do problema e dos objetivos da política é apontada como forma de evitar ambiguidades e contradições no processo de formulação da política, conforme indica a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) segundo Peci (2011).

Essa discussão teórica está sistematizada no Quadro 6 desta pesquisa.

**Quadro 6 - As possibilidades para a definição de um problema público**

(Continua)

<b>Título do artigo / texto</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Periódico (vol, n°, pág, ano) ou livro</b>	<b>Considerações/Temática</b>
Public Policies, analysis and alternatives.	KRAFT, Michael.	CQ Press, 2010, 3 ed. USA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Considera que um problema é público quando a sociedade o percebe como inaceitável e exige uma intervenção para sua solução.</li> <li>- O surgimento de um problema público é influenciado pelos diversos contextos que o cercam.</li> <li>- A identificação do problema é o primeiro nível de um processo amplo de análise que envolve outras fases: 'construção de alternativas políticas', 'desenvolvimento e avaliação de critérios', 'avaliação das alternativas' e 'definição das conclusões'.</li> </ul>

(Conclusão)

<b>Título do artigo / texto</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Periódico (vol, n°, pág, ano) ou livro</b>	<b>Considerações/Temática</b>
---------------------------------	------------------	---	-------------------------------

Understanding public policy.	DYE, Thomas.	Pearson Education, 2011, 13 ed. USA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assim como Kraft, acredita que o problema é fruto de contexto social, econômico e político, cuja identificação exige conhecimento multidisciplinar.</li> <li>- O problema é, ao mesmo tempo, causa e barreira para a formulação de uma política pública.</li> <li>- Para o autor, definição do problema e estabelecimento da agenda estão mutuamente relacionados e é mais importante do que a definição das próprias soluções.</li> <li>- Grande influência dos meios de comunicação na definição dos problemas.</li> </ul>
Políticas públicas: uma revisão de literatura.	SOUZA, Celina.	Sociologias, nº 16, pg. 20-45, 2006.	- O problema está relacionado à definição da agenda, uma das cinco etapas do ciclo de políticas públicas, e pode ser identificado pela percepção da própria sociedade, pela ação dos agentes políticos e pela atuação e enfrentamento de outros atores organizados.
Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.	FREY, Klaus.	Planejamento e Políticas Públicas, nº 21, pg. 211-259, 2009.	- Insere a definição do problema como fase inicial do ciclo de políticas públicas e que antecede à formulação da agenda. Para o autor, os meios de comunicação e a mídia têm importância central na definição efetiva do problema.
Formulação de políticas públicas:	GELINSKI, Carmem;	Revista de Ciências	- Fazem uma revisão de literatura para discutir como os problemas
questões metodológicas relevantes.	SEIBEL, Erni.	Humanas, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, 2008.	entram na agenda. A análise foca nos modelos da 'lata de lixo', 'múltiplos fluxos' e 'arenas sociais'. - O problema entra na agenda quando há uma janela de oportunidade política.
Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro.	PECI, Alketa.	RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 51, n. 4, p. 336-348, 2011.	- A identificação do problema é a primeira etapa da metodologia da Análise de Impacto Regulatório (AIR). A identificação correta do problema é apontada como forma de evitar ambiguidades e contradições no processo de formulação da política.

**Fonte: Autoria própria (2019).**

A partir do exposto, percebe-se que o problema é uma das questões teóricas de maior relevância nos estudos das políticas públicas. É a partir dele, ou da sua percepção pela sociedade (KRAFT, 2010), que se formula uma política, um projeto, um programa, ou seja, uma forma de intervenção do Estado na vida social. Pelo fato de ter uma importância central na análise das políticas públicas, muitos autores como, por exemplo,

Kraft (2010), Souza (2006), e Frey (2009), inserem sua identificação como a etapa inicial de um processo mais amplo e que contempla outros estágios. Nesse sentido, é comum alinhar o estágio da identificação do problema ao da formulação de agenda, que seria a inclusão da questão problemática na ordem de prioridade de resolução do governo e da sociedade. Cabe aqui destacar a ponderação de Dye (2011), que afirma que a correta identificação do problema e da respectiva agenda é mais importante que as próprias soluções.

Sobre o agendamento de um problema, é válido destacar a análise de Gelinski e Seibel (2008), que mencionam a 'janela de oportunidade política', momento em que há uma convergência dos fluxos de problemas, soluções e fluxo política. Souza (2006) lembra que permanência desse problema na agenda depende, sobretudo, da mobilização dos respectivos atores interessados.

Kraft (2010) e Dye (2011) convergem ao afirmar que o problema não está deslocado da realidade que o circunda, pelo contrário, é fruto dos contextos social, econômico, político e cultural. Por conta da complexidade da sociedade, Dye (2011) defende que, para a identificação dos problemas, é preciso que o analista tenha conhecimentos multidisciplinares e capacidades subjetivas relacionadas à sensibilidade e aguçado senso de percepção.

No que se refere à identificação dos problemas, vê-se um predomínio dos aspectos da comunicação. Frey (2009), Dye (2011) e Kraft (2010) consideram a mídia e outras formas de comunicação política como importantes atores nesse processo. Mesmo em análises mais divergentes, como a apresentada por Souza (2006), é possível perceber que os meios de comunicação podem ser utilizados pelos atores como forma de "chamar a atenção" da sociedade para determinada problemática; vê-se aqui a mídia não como agente, mas como instrumento de mobilização.

Há uma tendência na literatura de abordar a identificação do problema a partir de modelos de políticas públicas como são os casos dos modelos da 'lata de lixo', 'múltiplos fluxos' e 'arenas sociais', apontados por Souza (2006). Aqui, cada problema teria uma especificidade própria de acordo com o respectivo modelo. A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é outro modelo de análise bastante em voga na atualidade e estudado por Peci (2011) e que analisa o problema nos seus pormenores aspectos a fim de avaliar até que ponto é viável uma regulamentação ou intervenção do Estado.

Independentemente do modelo de análise, vê-se que a definição correta do problema é importante como forma de evitar ambiguidades e contradições no processo de formulação da política (PECI, 2011) e diminuir o risco de ser uma barreira na

implementação da própria política (DYE, 2011).

### 3.3 PLANEJAMENTO URBANO: ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DAS CIDADES

Organização espacial e poder nas cidades. Ainda que com os riscos inerentes de qualquer simplificação, o referido binômio talvez possa representar o propósito e os conflitos em torno do conceito de planejamento urbano. Segundo Souza (2011), por ser uma construção social, a urbanização traz consigo uma série de características e contradições próprias da sociedade na qual está inserida.

Ao longo do tempo, o planejamento urbano foi se configurando de diferentes formas. A definição das vertentes que agrupam os diversos modelos e teorias de planejamento urbano do século XX foi proposta originariamente por Yiftachel (1989) e compreende as seguintes possibilidades, que não devem ser percebidas de maneira estanque: analítica, processual e da forma urbana. Enquanto na Lógica da Forma Urbana e do Plano prevalecem os aspectos técnico e profissional com decisões verticalizadas tomadas de maneira assimétrica, na Lógica Processual o foco é o alcance dos fins propostos definidos pelos políticos e tecnocratas e, na Lógica Analítica e da Forma Urbana, há a presença de um forte ideário socialista visando, por exemplo, proporcionar o direito à moradia (YIFTACHEL, 1989).

Dentre os diversos instrumentos urbanísticos e de planejamento urbano, está o zoneamento. É considerado como um “instrumento de planejamento urbano por excelência” (SOUZA, 2011, p. 250) e está também previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) como um dos instrumentos oficiais de planejamento dos municípios. Considerado como o mais difundido e também o mais criticado desses instrumentos, por conta do que Braga (2001) chama de “efeitos perversos” que refletem em especulação imobiliária e segregação socioespacial, o zoneamento é conceituado por Cullingworth (2002) como a divisão do território sob tutela de um município ou cidade em distintas zonas que serão reguladas igualmente de diferentes formas conforme o pretendido para cada região.

Apesar de sua grande disseminação, essa perspectiva, advinda da tradição norte-americana, é criticada por Souza (2011) por conta das suas características meramente funcionalistas e excludentes. O autor argumenta que isso é reflexo da própria sociedade

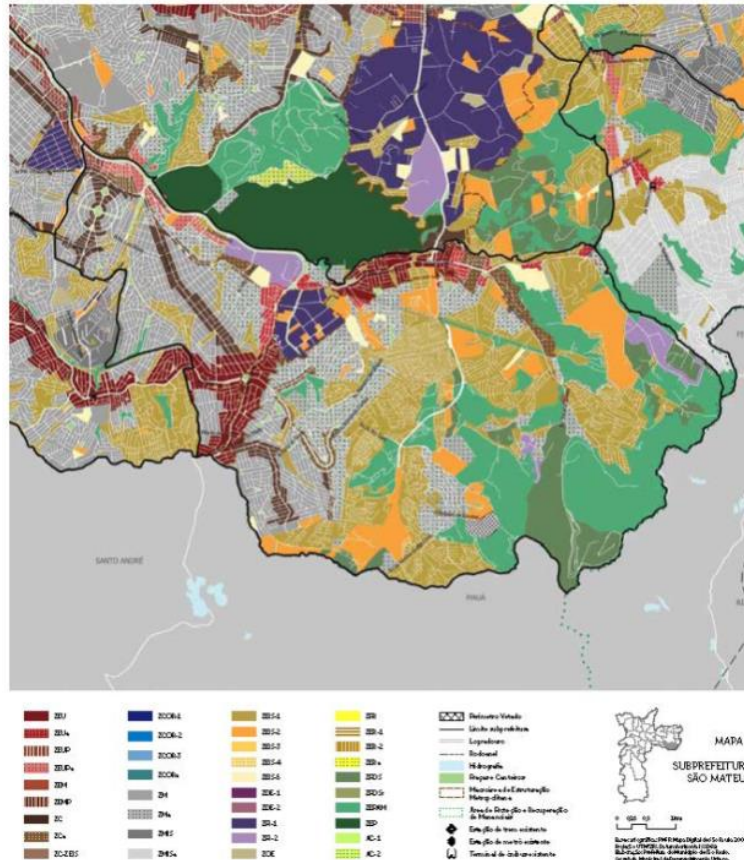
estadunidense que carrega consigo um histórico de segregação étnica-racial e que as leis de zoneamento foram utilizadas intensamente longo do tempo como forma de operacionalizar essa segregação nos espaços urbanos. Mesmo que pese esse histórico, não é possível tomar as leis de zoneamento apenas por essa perspectiva:

Embora a separação de usos e funções tenha estado, desde as suas origens, muitas vezes direta e indiretamente associada ao caráter socialmente excludente do modelo, trata-se, essa separação, de um aspecto que, tecnicamente pelo menos, merece uma discussão mais específica. Afinal, a exclusão de alguns usos do solo não precisa ter conexão com uma visão de mundo conservadora e objetivos de segregação residencial, ou seja, de exclusão e separação de grupos sociais (SOUZA, 2011, p. 253).

O zoneamento passou a estabelecer diferentes usos para a terra nos espaços urbanos – produzir, circular, morar etc. – em 1933, durante a quarta edição do Congresso Internacional de Arquitetura e Moderna; tudo como reflexo de um movimento do modernismo moderno que visava dar nova funcionalidade aos espaços das cidades (SOUZA, 2011). “O Urbanismo modernista perseguia a separação funcional como uma verdade obsessão, considerando-a a chave-mestra do ‘ordenamento’ da cidade” (SOUZA, 2011, p. 255).

A técnica convencional do zoneamento separa o espaço urbano em diferentes funcionalidades. Para cada espaço há uma funcionalidade definida em lei como, por exemplo, as ZRs, que são as zonas residenciais, que tendem a ter um limite menor de tolerância para a instalação de estabelecimentos comerciais. Há também outras possibilidades de segregação: industrial, comercial, mista, de interesse social, de desenvolvimento econômico, de preservação e desenvolvimento sustentável etc. A Figura 2 ilustra o zoneamento urbano da subprefeitura de São Mateus, em São Paulo (SP), no ano de 2016.

**Figura 2 – Zoneamento da subprefeitura de São Mateus, São Paulo (SP)**



**Fonte: Prefeitura de São Paulo (2016).**

Segundo Braga (2001), o zoneamento costuma ser dividido em uma primeira escala, o macrozoneamento, e em uma segunda, o zoneamento propriamente dito. Enquanto a primeira delimita as zonas urbana, de expansão urbana e rural e as macrozonas especiais; a segunda estabelece as normas de uso e ocupação para cada uma dessas macrozonas (BRAGA, 2001). As áreas de expansão são essencialmente sensíveis, pois “boa parte dos problemas ambientais das cidades brasileiras decorre de processos não controlados de expansão urbana, tanto quantitativamente, quanto qualitativamente” (BRAGA, 2001, p. 100).

Monte-Mór (2006) explica que o zoneamento é reflexo e consequência de uma disputa do espaço urbano, que foi ao longo do tempo sendo constituído a partir da concentração do acesso à terra, reproduzindo assim a própria dinâmica do sistema capitalista (MONTE-MÓR, 2006). O modelo recebeu suporte das teorias sociais e econômicas norte-americanas e passou a ser disseminado especialmente no período entre-guerras como forma de disciplinar o espaço da cidade, “de modo a evitar ou minimizar os conflitos potenciais decorrentes da justaposição no espaço urbano das múltiplas classes, etnias, credos e culturas sob a égide do capital e hegemonia da

burguesia” (MONTE-MÓR, 2006, p. 67).

Uma reprodução, portanto, da sistemática capitalista, que passa a aplicar no espaço urbano a mesma lógica da divisão técnica do trabalho na fábrica, e que ganha diferentes contornos conforme o contexto econômico e social dos respectivos espaços urbanos (MONTE-MÓR, 2006). Assim, enquanto nos Estados Unidos, a expansão e segmentação do espaço proporcionou a emergência de novas cidades e de mega cidades, que deixavam as áreas centrais tradicionais para ocupação das populações migrantes que buscavam se inserir no contexto urbano; na Europa, essa expansão houve uma produção de periferias pobres, organizadas em grandes conjuntos habitacionais que reuniam populações de imigrantes excluídos da economia e dos espaços de poder (MONTE-MÓR, 2006). O espaço urbano brasileiro, por seu turno, também ganha características próprias:

As periferias urbanas precárias proliferaram com áreas de sub-habitação e ausência de serviços urbanos e sociais básicos. Essa suburbanização precária que se iniciou nas grandes cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo, com a industrialização substitutiva de importações, produziu periferias pobres parcialmente integradas à dinâmica urbana. A expansão do modelo fordista a partir dos anos sessenta, contrariamente à expectativa de maior inclusão social, resultou no agravamento das condições de exclusão urbana (MONTE-MÓR, 2006, p. 68).

A compreensão sobre o zoneamento, no entanto, não se dá como inerte e apresenta atualmente novas perspectivas. Jacobs (1994) foi um dos pioneiros a interpretar o zoneamento em uma perspectiva mais humanista. Para ele, é fundamental encarar o zoneamento de maneira mais abrangente do que apenas pela perspectiva tecnocrática, sob o risco de tornar o espaço urbano estéril, sem vida.

Souza (2011) explica, contudo, que essa nova perspectiva não visa rejeitar por completo o zoneamento urbano, mas trabalhá-lo a partir de uma perspectiva inclusiva, o que passou a ser conhecido como zoneamento de prioridades:

A preocupação central de um zoneamento de prioridades e “inclusivo”, em contraste com a técnica tradicional de zoneamento de uso de solo, não é a separação de funções e usos, mas sim a identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e a sua classificação de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infraestrutura apresentado. Convencionou-se chamar esses espaços de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) ou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Tais espaços compreendem, principalmente, favelas, loteamentos irregulares e os vazios urbanos (SOUZA, 2011, p. 263).



Além do zoneamento, as cidades contam com outros instrumentos de planejamento. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) cita, por exemplo: plano diretor, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais, planos de desenvolvimento econômico e social, institutos tributários e financeiros (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, contribuição de melhoria, incentivos e benefícios fiscais e financeiros), e institutos jurídicos e políticos (desapropriação, servidão administrativa, limitações administrativas, tombamento de imóveis e ou de mobiliário urbano, unidade de conservação, zonas especiais de interesse social, direito real de uso, uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa de direito de construir, transferência de direito de construir, operações urbanas consorciadas e regularização fundiária).

Direta ou indiretamente, todos esses instrumentos acabam de alguma forma se relacionando. E, o mais importante: “devem estar em nítida consonância com o espírito de serventia do planejamento e da gestão urbana aos objetivos finais de melhorar a qualidade de vida da população e de promover maior justiça social, tudo isso sobre o fundamento de conquistas cada vez maiores de autonomia coletiva e individual” (SOUZA, 2011, p. 319-320).

A perspectiva da função social do zoneamento ganha relevância sobretudo se analisado o processo de urbanização das cidades brasileiras. Considerado bastante desigual e com resquícios do sistema escravocrata que predominou no país até o fim do século XIX (SOUZA, 2011), a urbanização brasileira vivenciou um vertiginoso crescimento a partir da segunda metade do século XX, principalmente por influência da industrialização, o que atraiu massas de trabalhadores até então ocupadas pelas atividades agrícolas; mas não foi capaz de incluir camadas sociais historicamente marginalizadas (MARICATO, 2011).

A consequência desse ambiente de segregação, pautado demasiadamente na desigualdade socioeconômica, é a reprodução de desigualdades também no campo do poder político (VILLAÇA, 2012). Essa desigualdade de poder se concretiza na elaboração do próprio planejamento urbano. “É consenso entre os ‘competentes’ que o Plano Diretor é um assunto complexo e, por isso, só compreendido pelos mais instruídos”, critica Villaça (2012, p. 75). Como resultado, temos uma cidade segmentada, excludente e fragmentada; o que proporciona a difusão de desenhos de planejamento urbano uniformes e pré-estabelecidos por terceiros, ou seja, a cidade do planejamento estratégico e do empesariamento urbano, conforme criticam Harvey (1996) e Vainer

(2012).

Os autores que tratam sobre essas temáticas (HARVEY, 1996; VAINER, 2012) argumentam que as novas concepções de gestão urbana, no entanto, não nascem a esmo, mas estão relacionadas diretamente às crises das próprias cidades. Segundo Harvey (1996), a terminologia empresariamento urbano é utilizado em substituição ao gerenciamento urbano, concepção que entrou em colapso após a crise do petróleo na década de 1970. Foi então que passou a se defender que “os governos urbanos tinham que ser muito mais inovadores e empreendedores, abertos para explorar diferentes meios para avaliar suas condições miseráveis e assim assegurar um futuro melhor para as suas populações” (HARVEY, 1996, p. 49). Essas mudanças no modelo de gestão e planejamento urbano seria, então, a única forma da cidade se sobressair das cíclicas crises do sistema capitalista, bem como atrair novos investimentos em um elevado grau de competição interurbana (HARVEY, 1996). Vainer (2012) explica que dessa lógica nasce a concepção de planejamento estratégico para as cidades como única forma possível de gestão e planejamento urbano, uma vez que as novas configurações da economia globalizada submetem as cidades aos desafios semelhantes aos das empresas.

Uma das consequências dessa “cidade do pensamento único” (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2012) é a gestão urbana deslocar seu eixo de atuação das tradicionais “questões urbanas” para a “competitividade urbana”; o que pode ofuscar os verdadeiros problemas da cidade. Maricato (2017), por exemplo, considera que terra é o principal “nó” da sociedade brasileira, seja no campo ou na cidade. Já Villaça (2012) considera a desigualdade de poder político como o principal problema das cidades brasileiras. Ou seja, por essas duas perspectivas, a mera competitividade urbana não será possível solucionar os problemas das cidades.

O exposto sugere a necessidade de se pensar em um novo planejamento urbano, algo como o que Harvey (2012) chama de novos futuros urbanos. Nessa perspectiva, Limonad (2015) insere o direito à cidade (LEFEBVRE, 2009) como perspectiva possível de responder aos pontos críticos expostos e sugere que seja adotado um urbanismo crítico, ou seja, aquele que subverte a lógica da forma em busca do rompimento das barreiras disciplinares; capacidade esta não verificada nos outros modelos já consagrados pela literatura.

Ainda que permeado de sentido utópico projetando um “possível-impossível”, segundo Lefebvre (2011) o direito à cidade tem a potencialidade de produzir algo notoriamente diferente, mesmo que não seja algo irreversível. A democratização desse

direito é uma exigência principalmente para as camadas excluídas socialmente, uma vez que se configura como uma possibilidade desses setores assumirem o controle do que há muito foi negado, além de viabilizar a construção novas possibilidades de urbanização (HARVEY, 2012).

Essa compreensão mais ampla do planejamento urbano, por fim, é importante para que se possa avançar rumo a outro planejamento. Conforme leciona Limonad (2015), esse ir além dos planos e projetos passa necessariamente por uma compreensão mais ampla do planejamento urbano enquanto parte da produção social pública do espaço, que permita apreender a natureza política das práticas espaciais do Estado, o seu papel na modernização dos estados nacionais e a sua inseparabilidade dos processos espaciais concretos.

### 3.4 AGENDA PÚBLICA E AGENDAMENTO MUDIÁTICO

Entre as fases tradicionalmente citadas na elaboração de uma política pública está a do estabelecimento da agenda da política que, em termos genéricos, significa inserir o problema público previamente definido no seio da discussão para o estabelecimento de possíveis intervenções e a conseqüente resolução da problemática. A partir do lecionado por Kraft (2010), percebe-se que o estabelecimento dessa agenda da política pode partir de diferentes atores como, por exemplo, o próprio Governo, organizações do terceiro setor e grupos organizados que exercem pressão sobre determinada temática. Referindo-se como *agenda setting*, Souza (2006) afirma que “esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas” (SOUZA, 2006, p. 28).

No entanto, o agendamento da política nem sempre é caracterizada como fase independente do ciclo da política. Heidemann e Salm (2009), por exemplo, afirmam que a política pública compreende quatro diferentes etapas: decisões políticas em torno do problema público, que pode ser analisada sob as perspectivas teóricas seguindo as abordagens de tipo institucional, racional, incremental, processos, grupos, elites, jogos e opção pública; implementação da política, etapa criticada pelos autores por falta de carência de pesquisas focadas nesse estágio; prestação de contas dos gestores das políticas, com o objetivo de conhecer a satisfação da sociedade frente à política; e, por fim, a avaliação da política.

O fato é que, assim como na definição do que venha a ser um problema público,

a definição de agenda também é mais um ponto conflitante na formulação de políticas públicas. Independentemente da vertente teórica sob qual se analise a política pública, o ponto de convergência nas análises é o estabelecimento do conflito, como observa Lobato (2006) ao analisar o que chama das três principais vertentes teóricas da análise das políticas públicas: pluralista, neocorporativista e marxista.

Cabe, portanto, fazer uma diferenciação entre agendamento da política e o agendamento feito pela mídia, também conhecido como *agenda setting*, uma vez que já ainda forte incompreensão e indefinição sobre como ocorrem esses dois processos:

Após décadas de estudos empíricos e teóricos na área de comunicação, é espantoso quão pouco ainda sabemos sobre algumas questões fundamentais, como: quais fatores e mecanismos determinam a agenda pública e a agenda da mídia; como esses fatores e mecanismos operam na prática; como o simulacro da objetividade posto em prática pelos jornalistas impacta tanto a formação da agenda da mídia quanto a recepção das notícias (PRAÇA; BARROS FILHO, 2014, p. 25).

A hipótese da *agenda setting* foi lançada em 1972 pelos pesquisadores Mawell McCombs e Donald Shaw (WOLF, 2012). Tal referencial teórico trata especificamente sobre como os meios de comunicação de massa conseguem incidir sobre a sociedade, configurando o que a teoria chama efeitos sociais da mídia. Segundo esta perspectiva, a partir da seleção prévia, disposição e frequência de apresentação dos produtos noticiosos, a mídia acaba por determinar os temas sobre os quais o público irá debater. É o que esses autores chamam de menu seletivo. McCombs (2009) justifica a adoção dessa perspectiva nos estudos de mídia por entender que:

Os efeitos do agendamento na comunicação de massa têm implicações significativas além das margens criadas nas cabeças das pessoas. No domínio original e tradicional do agendamento, há considerável evidência de que a mudança na saliência destes temas é frequentemente a base da opinião pública (...). Além das atitudes e opiniões, as imagens da realidade criadas pelos *mass media* têm implicações para os comportamentos pessoais. (MCCOMBS, 2009, p. 205).

Assim, o padrão de cobertura noticiosa, a agenda da mídia, destaca temas ou ângulos de cobertura específicos, o que impacta na preocupação dos receptores da informação, estabelecendo, portanto, as preocupações dos públicos: “A informação fornecida pelos veículos noticiosos joga um papel central na constituição das nossas imagens da realidade. E, além disso, é o conjunto total da informação fornecida pelos veículos noticiosos que influencia essas imagens” (MACCOMBS, 2009, p. 24).

Trata-se, portanto, de uma perspectiva teórica que trabalha intrinsecamente com a

construção da opinião pública. Esse papel da imprensa no fomento do debate público já havia sido trabalhado inicialmente por Walter Lippmann (2010) em *Public Opinion*, lançada originariamente em 1922. Essa perspectiva vem por reforçar a hipótese da *agenda setting*, conforme expressa Maccombs (2009, p. 17): “para quase todas as preocupações da agenda pública, os cidadãos tratam de uma realidade de segunda-mão, uma realidade que é estruturada pelos relatos dos jornalistas sobre estes eventos e situações”.

Como se pode observar, o agendamento da política e o agendamento da mídia, ainda que pesem convergências e até mesmo sejam tratados por teóricos das políticas públicas com sinônimos (SOUZA, 2006), são em sua essência concepções distintas. Enquanto o primeiro compõe o próprio ciclo da política pública, o segundo está relacionado aos efeitos da cobertura da mídia nos públicos receptores dos conteúdos dos meios de comunicação.

### 3.5 ENQUADRAMENTO NOTICIOSO

A pesquisa do sociólogo norte-americano Erving Goffman, reunida na obra *Frame analysis: an essay on the organization of experience*, publicada originariamente em 1974, com versão língua portuguesa publicada no Brasil somente em 2012 com o título ‘Os Quadros da Experiência Social: uma perspectiva de análise’, é apontada como o marco inaugural dos estudos sistematizados de enquadramento (POZOBON; SCHAEFER, 2014). Na obra, Goffman conceitua enquadramento como quadros (ou *framings*) de referência que definem e organizam eventos, fatos e situações sociais: “as definições de uma situação são construídas de acordo com princípios de organização que governam eventos – pelo menos os sociais – e o nosso envolvimento subjetivo neles; enquadramento é a palavra que eu uso para se referir a um desses elementos básicos” (GOFFMAN, 2012, p. 10-11). Dessa maneira, segundo o autor, são esses “quadros sociais” que permitem ao indivíduo a identificação e rotulação das diversas situações e ocorrências concretas do cotidiano social.

Apesar de sua importância por sistematizar os estudos da área, a pesquisa de Goffman (1974), não foi a primeira a utilizar a terminologia enquadramento. Pozobon e Schaefer (2014) e Mendonça e Simões (2012) apontam Gregory Bateson (1955) como o primeiro autor a utilizar originariamente o termo, cunhado como *enquadre*. A pesquisa de Bateson (1955) busca explicar de que forma as interações baseiam-se em ‘quadros’; que,

por sua vez, moldam as percepções e interpretações dos sujeitos envolvidos. “Trata-se de um conceito psicológico que oferece instruções para que o interlocutor perceba que mensagens estão incluídas e/ou excluídas em determinada situação” (MENDONÇA; SIMÕES, 2012).

Partindo de estudos sobre as pequenas interações cotidianas, Goffman (2012) consegue trabalhar em maior profundidade o conceito, a exemplo da evolução dos termos *enquadre* para *frame analysis*, e dotá-lo de caráter mais científico. Para essa sistematização, Goffman utilizou alguns postos-chaves: *frames*, definição da situação, quadros primários, *key* (chave) e *keeing*, e *footing*. As considerações sobre esses conceitos estão relacionadas no Quadro 7.

**Quadro 7 - Conceitos-chaves do enquadramento**

Conceito-Chave	Considerações
<i>Frames</i>	Conjuntos de princípios e definições pré-estabelecidas que organizam acontecimentos e o envolvimento subjetivo dos indivíduos neles. Ou seja, os indivíduos não são plenamente livres para as interações sociais; mas, são moldados conforme as situações nas quais estão inseridos (GOFFMAN, 2012).
Definição da Situação	Os princípios dos quadros ( <i>frames</i> ) permitem aos sujeitos definirem e se inserem perante às situações. Considerando que existe uma multiplicidade de quadros em torno da experiência social, o isolamento de quadros específicos permite compreender com mais propriedade a experiência do sujeito (GOFFMAN, 2012).
Quadros Primários	Molduras mais fixas, de aplicação imediata e direta que, por serem elementos intersubjetivos de uma vivência em coletividade, são construídos, estruturados e modificados por influências sociais e de contexto: “O quadro, porém, organiza mais do que um sentido; organiza também o envolvimento. Durante qualquer torrente de atividade, os participantes não só adquirirão um sentido do que está ocorrendo, mas também ficarão (em certo grau) espontaneamente absorvidos, cativados, fascinados (GOFFMAN, 2012, p. 424).
<i>Key</i> (chave) e <i>Keeing</i>	Regras e convenções sociais que transformam um acontecimento ou atividade em outra a partir da atualização de um quadro primário. Aqui, um quadro pode tanto se transformar como se sobrepor sobre outro (GOFFMAN, 2012).
<i>Footing</i>	Transformações originadas das interações realizadas pelos participantes a parti dos seus discursos. A mudança de footing pode implicar, por exemplo, no engajamento e reposicionamento do sujeito frente à sociedade e aos demais sujeitos (GOFFMAN, 2012).

Fonte: Adaptado de Goffman (2012).

O conceito de enquadramento vem ganhando cada vez mais corpo junto aos estudos de comunicação, principalmente naqueles que envolvem a tríade política, *media* e sociedade. Isso pode ser explicado, por exemplo, por conta da centralidade da mídia nas sociedades modernas que passaram a ocupar o papel de base do poder simbólico, antes exercido por instituições religiosas e de conhecimento (THOMPSON, 2013).

No campo do jornalismo, o trabalho de Gaye Tuchman, *Making News: a study in*

*the construction of reality* (TUCHMAN, 1978), sem versão traduzida para o português, é apontado como o pioneiro no trabalho de análise da cobertura midiática a partir do conceito de enquadramento (POZOBON; SCHAEFER, 2014). Para a autora, a forma de enquadramento das notícias pode afetar diretamente o poder político; sendo assim, a cobertura midiática a partir das notícias acaba por orientar a compreensão de determinada temática, o que interfere diretamente na compreensão da realidade por parte do público (TUCHMAN, 1978).

O estudo de Tuchman (1978) é importante por trazer o conceito de enquadramento para o campo da comunicação, o que fomentaria novos estudos que iriam consolidar com maior robustez a aplicação da teoria nas pesquisas de comunicação (POZOBON; SCHAEFER, 2014).

Uma definição mais estruturada do conceito de enquadramento noticioso vem pela clássica obra de Todd Gitlin (2003), publicada originalmente em 1978 e que estudou a cobertura noticiosa da imprensa estadunidense sobre os movimentos estudantis contrários à guerra do Vietnã. A obra argumenta que, através do enquadramento, os jornalistas conseguem processar, reconhecer, estabelecer categorias cognitivas para então empacotar uma grande quantidade de informações. Se por um lado isso permite maior eficiência no relato dos fatos ao público em geral, também é possível um direcionamento na cobertura:

Certamente não podemos admitir que o mundo representado é simplesmente o mundo que existe. Muitas coisas existem. A cada momento, o mundo está repleto de eventos. Mesmo dentro de um determinado evento, há uma infinidade de detalhes perceptíveis. Quadros são princípios de seleção, ênfase e apresentação compostos por pequenas teorias tácitas sobre o que existe, o que acontece e o que importa (GITLIN, 2003, p. 6, tradução nossa)<sup>1</sup>.

Verifica-se aqui uma congruência com a definição da obra de Tuchman (1978), uma vez que põe a centralidade da mídia na construção das percepções que o público tem dos acontecimentos e fatos do mundo real. O avanço, conforme já citado, está no fato da estruturação teórica do conceito em si para os estudos de mídia. Ao detectar a atuação da mídia no processo de enquadramento, Gitlin (2003) cita a influência da rotina de produção jornalística e os interesses econômicos e políticos dos veículos de imprensa, que passam a combinar versões de realidades diversas para a construção de uma

---

<sup>1</sup> Texto original: Certainly we cannot take for granted that the world depicted is simply the world that exists. Many things exist. At each moment the world is rife with events. Even within a given event there is an infinity of noticeable details. Frames are principles of selection, emphasis, and presentation composed of little tacit theories about what exists, what happens and what matters.

representação uma de fatos sociais.

Essa capacidade somente é afetada em momentos de graves crises e coturbações sociais, quando os detentores do poder político e econômico intervêm para modificar as rotinas jornalísticas. Excetuando-se esses casos de crise, o enquadramento poderia se dar, por exemplo, pela apresentação de falas mais calmas de autoridades e de manifestações mais exacerbadas por parte de grupos de pressão, movimentos populares (GITLIN, 2003). No fim, “são convenções que se originam, persistem, e mudam o tempo histórico” (GOTLIN, 2003, p. 4).

Constata-se, dessa forma, um paralelo entre as definições de Gitlin (2003) e Goffman (2012), uma vez que centra o raciocínio na concepção de que as experiências dos indivíduos são consequências das suas próprias experiências; evidentemente, Goffman trambalha esse conceito na perspectiva meramente pessoal e Gitlin já o introduz em um campo social de estudo mais amplo, como é o caso da imprensa. Depois, porque ambas definições tomam o fato como algo mais amplo, resultado de uma série de interações sociais prévias.

A dinâmica das rotinas jornalísticas também é lembrada por Gitlin (2003) quando afirma que a produção de notícias não é auto-enclausurada e que, por razões de mercado e profissionais, não é mais possível a comunicação dar-se o luxo de não respeitar o papel de ativista dos novos consumidores. Interessante notar que tal entendimento da centralidade do papel do consumidor de notícias como público de pressão é apresentado originariamente no fim da década de 1970, contexto marcado ainda por um fluxo unidimensional da comunicação.

Visando facilitar o entendimento dos conceitos aqui trabalhados, o Quadro 8 apresenta as considerações temáticas das publicações mais referenciadas em pesquisas de enquadramento noticioso, encontradas por meio de uma pesquisa bibliométrica.



**Quadro 8- Considerações teóricas sobre o enquadramento noticioso**

<b>Título do Artigo/Texto</b>	<b>Autor</b>	<b>Periódico (vol, n°, pág, ano) ou livro</b>	<b>Considerações/Temática</b>
Enquadramento de notícias como um programa de pesquisa multiparadigmático: uma resposta a Entman	D'Ángelo	Jornal de comunicação , v. 52, n. 4, p. 870-888, 2002.	Uso de três paradigmas distintos para a realização dos estudos: cognitivo, construcionista e crítico.
Enquadramentos da mídia e política	Porto	Comunicação e política: conceitos e abordagens. São Paulo: Unesp, p. 73- 104, 2004.	Enfatiza duas categorias específicas: enquadramentos noticiosos (ângulos das notícias) e enquadramentos interpretativos (avaliação de temas feita pelos atores sociais).
Is Anyone Responsible?: how television frames political issues	Iyengar	The University of Chicago Press, 1991	Classifica o enquadramento noticioso como episódico ou temático.
Framing: toward a clarification of a fractured paradigm	Entman <i>et al</i>	Journal of Communication, v.43, n.4, 1993.	Analisa os quadros a partir de cinco distintas categorias: definição do problema, diagnóstico das causas do problema, presença de julgamentos morais, soluções ou recomendações.
Common Knowledge: news and the construction of political meaning.	Neumann <i>et al</i>	Chicago: The University of Chicago Press, 1992.	Afirmam que o enquadramento noticioso pode ser do seguinte tipo: conflito; interesse humano; consequências econômicas; moralidade; e responsabilidade.
Framing as a theory of media effects	Scheufele,	Journal of Communication, pp. 103-122, 1999.	Classifica as pesquisas de enquadramento como: enquadramento midiático ou enquadramento individual e enquadramento dependente ou independente.
Framing Politics at the Launch of the Euro	De Vreese, Peter, Semetko	A Cross-National Comparative Study of Frames in the News. Political Communication, pp. 107-122, 2001.	Classificam as pesquisas de enquadramento em dois campos específicos: enquadramento específico ou enquadramento genérico

Fonte: Autoria própria (2019).

Para melhor sistematizar esses conceitos, Mendonça e Simões (2012) agrupam as diferentes vertentes teóricas em três grupos específicos para operacionalização da teoria: análise da situação interativa, análise do conteúdo discursivo, análise de efeito estratégico. Uma diferença é que, na terceira perspectiva de operacionalização, “os enquadres não são vistos como molduras de sentido partilhadas e discursivamente mobilizadas. Elas se tornam estratégias de construção de proferimentos para gerar determinados efeitos” (MENDONÇA; SIMÕES, 2012, p. 194).

No Brasil, a aplicação do conceito de enquadramento noticioso em pesquisas de

comunicação ganha cada vez mais relevância, tendo como área principal de interesse o campo da comunicação política (LEAL, 2007).

Entre as pesquisas desenvolvidas na relação das temáticas políticas públicas e mídia, com foco para o agendamento e enquadramento, é possível destacar: 'Governando com a mídia: duplo agendamento e enquadramento no governo Lula (2003-2006)' (LIEDTKE, 2006), que faz uma análise mútua entre mídia e governo no primeiro mandato do presidente Lula tendo como ponto principal a cobertura midiática da Reforma da Previdência; 'Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de direitos de crianças e adolescentes' (ROTHBERG, 2014), onde foi demonstrado que as coberturas jornalísticas superficiais, fragmentadas e sem contextualização acabam por dificultar a consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) como um direito social; e 'A deliberação a longo prazo no espaço de visibilidade mediada: o Bolsa-Família na mídia impressa e televisiva' (MARQUES, 2010), onde, após análise sob a perspectiva do enquadramento das coberturas do Jornal Nacional e Folha de São Paulo sobre o programa Bolsa Família, foi possível verificar que os dois veículos realizaram a cobertura com dois enquadramentos principais: da dependência, com argumentos relacionados ao assistencialismo e filantropia, e da autonomia, enfocando argumentos de emancipação e cidadania.

Há ainda uma gama de estudos que envolvem os recentes acontecimentos da política brasileira como o impeachment da então presidente Dilma Rousseff - (RIZZOTTO; PRUDENCIO; SAMPAIO, 2017), (DE CAMPOS; CARDOSO, 2017), (BECKER, 2017), (DE AGUIAR, 2017) – e a midiática operação Lava Jato – (CIOCCARI, 2015), (FONTES; FERRACIOLI; SAMPAIO, 2017).

Da mesma forma, a pesquisa bibliométrica, detalhada no item 3.1, indicou que o cenário acadêmico internacional também envolve as pesquisas de enquadramento noticioso mais para o campo das disputas político-partidárias. Após a análise sistemática dos 270 títulos e seus respectivos resumos levantados pelo cruzamento das palavras-chaves, considerando um recorte temporal dos últimos cinco anos, foi possível obter um *corpus* de 15 artigos (Quadro 3) que correspondem à temática de enquadramento noticioso e políticas urbanas ou planejamento urbano. Detalhe é que, em algumas dessas pesquisas do portfólio final, a temática pesquisada correspondia mais questões urbanas do que necessariamente ao planejamento urbano.

Em Gal, Collins-Kreiner e Shmueli (2015), foi o conflito em torno da construção de novos locais religiosos na parte central da cidade de Jerusalém. A análise das notícias demonstrou que o conflito não está centrado na problemática em si, mas por conta dos

processos e valores em disputa pelos diferentes grupos que compõem a cidade. Segundo esses autores, o enquadramento foi importante para compreender as disputas travadas na mídia em torno de um espaço urbano específico.

A disputa de poder em torno de uma política urbana aparece em Shin (2016), que correlacionou conceitos de comunicação política e política urbana a partir das teorias do sociólogo Pierre Bourdieu. Segundo a pesquisa, a política urbana se caracteriza como um claro exemplo de disputa pelo poder e de disputa simbólica.

Esse campo de disputa em torno de uma política urbana foi bastante presente nos trabalhos pesquisados. Podem ser citados, por exemplo, Evans (2016), que pesquisou a iniciativa do governo de Israel para a retirada de assentados israelenses na faixa de Gaza e as campanhas de relações públicas promovidas por partidários e opositores da ação visando influenciar a opinião pública local; Lee e Silva (2017), que, a partir da análise da cobertura midiática constataram o poder de grupos de oposição e da própria mídia para fazerem com que governo local de Hong Kong fizesse concessões, além do previsto em lei, para obras de infraestrutura.

Outro estudo que teve como foco Hong Kong foi o desenvolvido por Lau (2018), onde analisou os efeitos da cobertura da mídia em torno do desenvolvimento de habitações públicas. A constatação do poder da mídia em influenciar políticas habitacionais também feita por Rant, Derken e Ramos (2018) a partir de uma pesquisa sobre a concessão de moradias para pessoas de menor poder aquisitivo. Schweinsberg e Darcy (2017), por sua vez, correlacionaram as teorias do enquadramento noticioso e da *agenda setting* para uma análise da atuação dos veículos de comunicação durante o desenvolvimento do Plano Diretor do Jardim Botânico Real de Sydney.

Por fim, todas essas pesquisas vão em consonância com o defendido por teóricos do enquadramento noticioso como, por exemplo, Mauro Porto (2004), que afirmam que o paradigma do enquadramento se apresenta como alternativa ao da objetividade jornalística.

### 3.6 ALINHAMENTO CONCEITUAL

Nesta seção serão apresentados como os conceitos até o momento trabalhados se relacionam para os fins pretendidos por esta pesquisa.

Conforme o demonstrado na Figura 3, esta pesquisa trabalha com dois subsistemas políticos distintos: poder público local e mídia; aqui denominados,

respectivamente, Subsistema A e Subsistema B. Cada um desses subsistemas possui objetivos e mecanismos de atuação distintos, na semelhança ao Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), de Sabatier (1988). Cabe destacar que até mesmo quando se tem o mesmo objeto de trabalho, as configurações deste são diferentes para cada um dos grupos, uma vez que são distintos os atores que fazem parte de cada um dos subsistemas, bem como dos instrumentos que cada grupo possui para fazer alcançar os seus objetivos.

O caso do projeto de lei de zoneamento urbano ilustra bem essa diferença. Enquanto para o poder público local proposta é um instrumento de planejamento urbano (SOUZA, 2011; MARICATO, 2011); para a mídia, é mais uma pauta jornalística, ou seja, algo que concretamente existe e que tem possibilidade de entrar na cobertura da mídia conforme o interesse da imprensa (MACCOMBS, 2009).

Tomando como recorte temporal o encaminhamento da proposta de lei do Poder Executivo para o Poder Legislativo como o início oficial da deliberação e negociação em torno do zoneamento local, é possível constatar que este mesmo momento é apropriado pela mídia como mais um acontecimento que poderá ou não ser noticiado e, quando divulgado, poderá apresentar ao longo da cobertura e prevalência de determinados aspectos em detrimento de outros. Portanto, cada um desses subsistemas irá atuar conforme seus objetivos e especificidades.

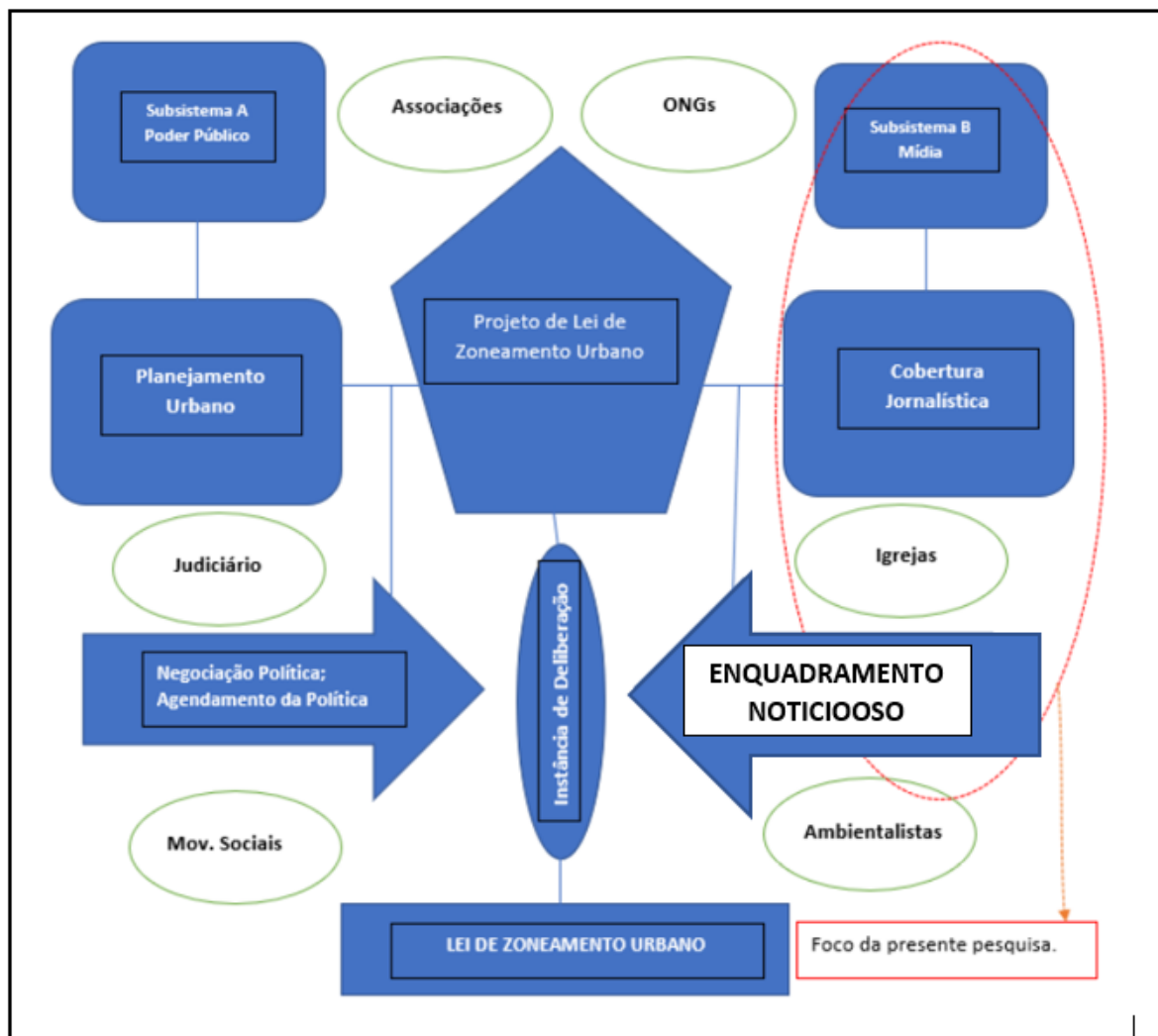
Visando aprovar a lei conforme seu entendimento de cidade, o poder público irá fazer um trabalho de negociação política bem como o agendamento da política a partir da sua burocracia técnica. Aqui, há tanto os aspectos legais de tramitação como, por exemplo, a análise da proposta pelas comissões técnicas do parlamento local, a realização de audiências públicas, a disponibilidade do documento para consulta pública etc., como a pactuação dos termos da lei entre as diferentes atores políticos legalmente constituídos – prefeito, vereadores, líderes do governo e da oposição, presidentes da Câmara e das comissões técnicas, dentre outros.

A mídia, por sua vez, noticia a proposta de lei conforme sua conveniência e concepção da cidade; é nesta fase que entra o enquadramento noticioso, quando a cobertura destaca nuances do assunto ou silencia determinados aspectos. Ao longo da cobertura midiática, é possível destacar, por exemplo, os conflitos políticos em torno do projeto ou o impacto econômico que a nova legislação terá sob a cidade.

Haverá, por consequência, uma reverberação na sociedade das atuações desses dois subsistemas que poderá impactar na própria apreciação projeto de lei pela instância

deliberativa, neste caso, o Legislativo local, uma vez que os parlamentares têm a competência constitucional para a apreciação de matérias que tratam do uso e ocupação do solo das cidades. É possível, por exemplo, aprovar a supressão de itens do texto original ou emendas trazendo itens ou aplicabilidades novas para a matéria. Após todo esse processo, o Legislativo aprova a Lei de Zoneamento Urbano, que pode se assemelhar ou se distanciar do teor original do documento. Também é possível, conforme preconiza o regramento jurídico brasileiro estabelecido pela Constituição Federal de 1988, o chefe do Executivo vetar pontos da lei recém-aprovada.

**Figura 3 - Alinhamento conceitual da pesquisa**



Fonte: Autoria própria (2019).

Já os círculos transparentes dispersos ao redor da imagem representam outros subsistemas sociais que exercem pressão no momento da tramitação da pauta na instância deliberativa. Conforme ressalta Sabatier (1988), a força da articulação desses

grupos dependerá, dentre outros fatores, dos recursos financeiros e do conhecimento técnico disponível. A imagem do alinhamento conceitual apresenta esses grupos justamente nos espaços que, pelo desenho, estariam em branco; ou seja, ainda que não envolvidos na discussão, são grupos organizados no modelo de subsistemas que podem interferir no processo de deliberação. São exemplos desses subsistemas: associações de moradores, sindicatos de trabalhadores e patronais, associações comerciais, organizações não governamentais, igrejas, ambientalistas, o aparato do Poder Judiciário (Ministério Público e Defensoria Pública), movimentos sociais etc.

O alinhamento conceitual também permite extrair o objeto principal de análise desta pesquisa: as publicações jornalísticas. Ainda que não estejam expressamente no desenho, os textos jornalísticos estão subjacentes como produto da cobertura jornalística. É por meio destas publicações que o enquadramento noticioso se materializa e que permite sua análise e estudo. Trata-se, portanto, de um objeto lógico e que permite a coleta, a aplicação de um recorte temporal e a realização de análise por meio de critérios previamente definidos com base nos referenciais teóricos adotados.

Por todo este exposto, percebe-se a coerente convergência das teorias de políticas públicas, planejamento urbano e estudos de mídia. Para a realização desta pesquisa, tem-se como ponto principal de observação o enquadramento noticioso, concentrado no subsistema de mídia que, conforme o quadro conceitual aqui exposto está representado pelo Subsistema B.

## 4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O presente capítulo apresentará os resultados e a análise da cobertura jornalística que os quatro veículos selecionados – Folha de São Paulo (SP), Estado de São Paulo (SP), Correio (BA) e A Tarde (BA) – realizaram sobre a tramitação das leis de zoneamento urbano das respectivas cidades-sede desses veículos. O *corpus* da pesquisa, que compreende o início da tramitação a partir do encaminhamento do projeto de lei das leis de zoneamento urbano até à sua consequente aprovação, foi submetido à metodologia do enquadramento noticioso, com o auxílio da técnica da análise de conteúdo, com o objetivo de compreender como se deu a cobertura do referidos meios de comunicação e o conseqüentemente agendamento midiático das leis de zoneamento dessas duas capitais.

Optou-se, como caminho metodológico, analisar o material selecionado a partir dos cinco enquadramentos propostos por Neumaann et al (1992) e Semetko e Valkenburg (2000): conflito, interesse humano, conseqüências econômicas, moralidade e responsabilidade. Aliado a esses cinco enquadramentos genéricos, adiciona-se a análise de quadros proposta por Iyengar (1991): episódicos e temáticos. Cabe destacar que cada notícia será tomada como uma unidade de enquadramento, conforme os referenciais anteriormente citados.

Durante a análise de conteúdo, foram adotadas como categorias de contexto os cinco enquadramentos genéricos de Neumaann *et al* (1992). Estas cinco categorias estão diretamente relacionadas aos objetivos desta pesquisa, ou seja, compreender e caracterizar como se dá o enquadramento das leis de zoneamento urbano no processo de agendamento midiático e agendamento das próprias políticas.

### 4.1 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO NOTICIOSO DAS LEIS DE ZONEAMENTO URBANO

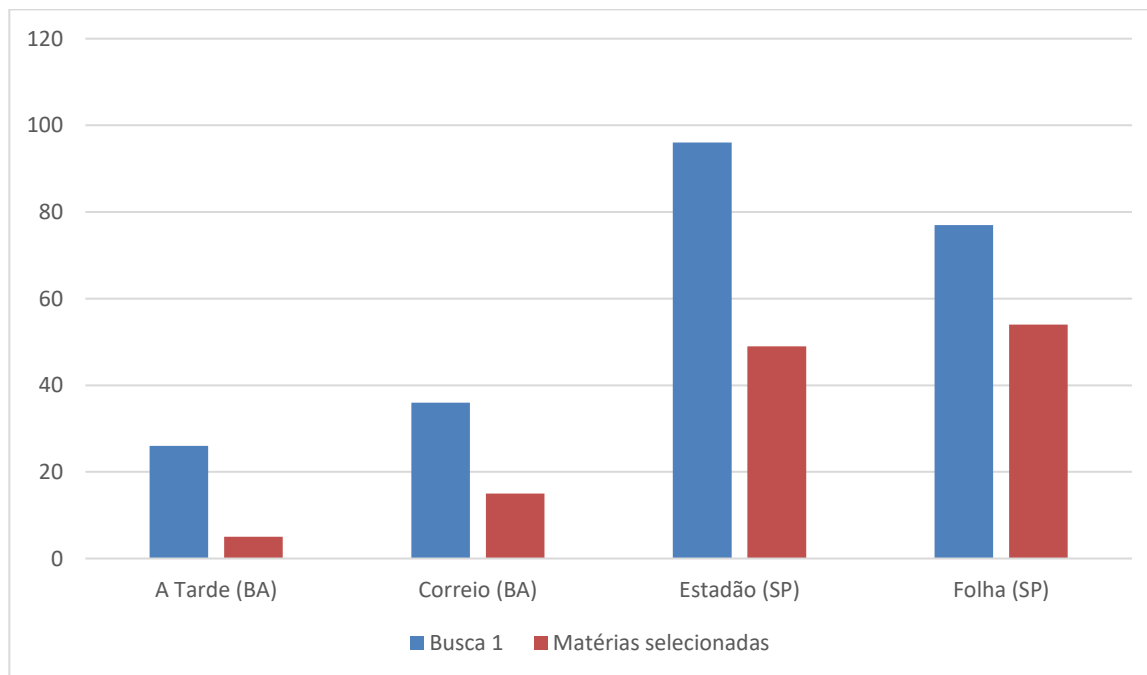
Ao todo, foram analisadas 128 publicações dos quatro veículos de mídia, a partir da aplicação de buscas nos respectivos sites. Em um primeiro momento da busca foram encontradas 235 publicações, número reduzido para as 128 analisadas em virtude da aplicação do critério de filtragem anteriormente explicitado: encaminhamento do projeto de lei de zoneamento ao Legislativo local e sanção ou veto da lei aprovada pelos

legisladores. Ficam excluídas, portanto, as matérias publicadas antes do encaminhamento do projeto de lei, ainda que estas versassem sobre a temática do zoneamento urbano. A aplicação desse critério foi necessária para fazer uma delimitação temporal objetiva para o *corpus* da pesquisa, uma vez que foi preciso definir um mesmo marco temporal as coberturas midiáticas das leis de zoneamento urbano das duas cidades analisadas; do contrário, corria-se o risco análise se pautar em dois recortes distintos e, conseqüentemente, comprometer os objetivos pretendidos. O levantamento dos dados foi realizado dentro dos respectivos sites dos veículos aqui estudados, a partir de buscas em por palavras relacionadas ao zoneamento urbano.

Conforme apresentado na metodologia desta pesquisa, cada texto foi analisado com técnicas de análise de conteúdo a partir do roteiro de perguntas para verificação do enquadramento noticioso. Nos quadros que serão apresentados neste capítulo, para fins de síntese, foram expostas evidências de cada notícia analisada como forma de exemplificar o conteúdo do texto em si.

O Gráfico 1 apresenta o *corpus* da pesquisa: A Tarde, 5 matérias; Correio, 15 matérias; Estadão, 49 matérias; e Folha, 54 matérias.

**Gráfico 1 - Corpus da pesquisa**



Fonte: autoria própria (2019).

Em azul está representado o quantitativo de matérias selecionadas em uma primeira análise e, na cor vermelha, estão o total de matérias que foram analisadas após a aplicação



do critério de filtragem, ou seja, apenas os textos tratassem expressamente das leis de zoneamento urbano e que foram publicados no período de encaminhando do projeto de lei até a sanção pelo respectivo Poder Executivo.

Cabe ressaltar que o corpus da pesquisa considera como unidades de análise os tanto as matérias quanto jornalísticas quanto artigos de opinião e editoriais dedicados exclusivamente às respectivas leis de zoneamento urbano. Por exigir mais tempo de pesquisa, não foram realizadas buscas em notas de colunas e nem em painel de opinião dos leitores; o que exigiria um acompanhamento mais minucioso das publicações, uma vez que tais conteúdos não são *taguados* para os motores de busca. Os textos opinativos analisados estarão identificados no quadro de apresentação das publicações com o nome “opinião” antes do título original do texto. Os demais textos que não apresentarem tal identificação são automaticamente classificados como matérias jornalísticas.

#### 4.1.1 Lei de Zoneamento Urbano de Salvador (BA)

O novo Zoneamento da capital baiana foi oficialmente apresentado aos vereadores no dia 4 de julho de 2016 e sancionado pelo Executivo local em 9 de setembro de 2016. Ou seja, foram necessários pouco mais de três meses para a tramitação e sanção do projeto que renovou o regramento de uso do espaço urbano da cidade que estava em uso há 32 anos.

A concepção de cidade apresentada no documento, em linhas gerais, está definida no Artigo 2º da Lei sancionada (SALVADOR, 2016), onde são apresentados 14 objetivos estratégicos da regulamentação. Estes transitam por duas grandes áreas. A primeira está concentrada no campo técnico do urbanismo como, por exemplo, os incisos de I a VI que falam sobre a segurança jurídica na ocupação do solo, o exercício do poder de polícia administrativa, a orientação do crescimento, a diversificação das atividades econômicas na cidade e o equilíbrio de serviços urbanos.

A segunda cita aspectos de construção de uma cidade voltada mais ao interesse humano. Isso é possível ser contatado nos mesmos objetivos estratégicos da lei (SALVADOR, 2016) que citam: a preservação do patrimônio ambiental, histórico e cultural; a promoção de ganhos de habitualidade, de condições de trabalho, mobilidade, acessibilidade e preservação do meio ambiente; a produção de moradias sociais; a promoção da mobilidade urbana de pedestres e passageiros de veículos automotores; e a garantia da função social da propriedade

Antes da apresentação do *corpus*, no entanto, é preciso contextualizar a cidade objeto desta lei de regulação do uso do solo. Localizada no Nordeste brasileiro, a cidade de Salvador é a atual capital da Bahia e marca a historiografia nacional por ter sido a primeira capital do Brasil. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>2</sup>, a cidade tem uma área total de 693,831 Km<sup>2</sup> e uma população de 2.857.329 pessoas.

Oficialmente, a cidade foi fundada em 1549, no início da colonização portuguesa no continente americano, em uma região habitada até então por índios Tupinambás. Em pouco tempo, a cidade tornara-se uma das principais da América e passou a ser um centro de recebimento de diversas ordens católicas e entreposto para comercialização de escravos trazidos forçadamente da África (IBGE, 2019).

Ainda segundo a historiografia oficial, logo no início do século XIX, a cidade deixou de ser a cidade mais rica do país, sendo ultrapassada pelo então capital Rio de Janeiro e finalizou aquele período histórico também vendo seu poder econômico ser apequenado pela já pujante São Paulo. Quanto aos atuais indicadores econômicos, Salvador apresenta possui um PIB per capita de R\$ 20.796, com sua população tendo um salário médio de 3,4 salários mínimos e uma taxa de ocupação de mão-de-obra em torno dos 28,6% (IBGE, 2019).

Atualmente, a cidade de Salvador possui a quarta maior população entre as cidades brasileiras, e a maior da região Nordeste. Ainda segundo o IBGE, 92.8% de domicílios com esgotamento sanitário adequado (rede geral ou fossa séptica), 39.5% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 35% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). É neste contexto socioeconômico que um novo zoneamento foi proposto e aprovado pelo poder público local em 2016

No que se refere à cobertura midiática dos dois jornais analisados, é possível afirmar que a tramitação do projeto de lei do novo zoneamento da cidade teve um pequeno número de matérias publicadas, comparando-se com a cobertura dos dois periódicos paulistanos que serão apresentados na seção 4.1.2. Ao todo, foram 14 publicações no Correio e cinco em A Tarde, conforme será detalhado nas subseções 4.1.1.1 e 4.1.1.2.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/salvador.html>> . Acesso em 17 de ago. 2019.

#### 4.1.1.1 O Zoneamento Soteropolitano segundo A Tarde

O Jornal A Tarde é um dos mais tradicionais da cidade de Salvador. Foi lançado no dia 15 de outubro de 1912 por iniciativa do jornalista e político Ernesto Simões Filho, advogado egresso da Universidade Federal da Bahia e que se inspirou não então influente matutino carioca A Noite, de Irineu Marinho (COSTA, 2017).

Segundo o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC, 2019),<sup>3</sup>, o periódico que se tornou com o tempo o principal jornal da Bahia, afirmou-se como jornal de combate e de opinião a partir das discussões dos problemas locais. Conforme aponta Costa (2017), este posicionamento do jornal carregava consigo forte influência do ideário iluminista o que significa imbuir o periódico com forte conotação política, tendo ao longo do tempo construído alianças com diversos atores políticos locais.

De acordo com o CPDOC (2019), até o golpe militar de 1964, o jornal se portava como defensor dos princípios da democracia liberal. No entanto, com a ruptura institucional no Brasil, o jornal passou a se posicionar junto às alas mais conservadoras da sociedade. Consequência disso é que o veículo apoiou todos os governadores conduzidos ao cargo pelo regime militar: Luís Viana Filho (1967-1971), Antônio Carlos Magalhães (1971-1975), Roberto Santos (1975-1979). O editorial “Brinde ao futuro”, de dezembro de 1984, felicitou o que chamou de fechamento do “ciclo revolucionário” e, ao mesmo tempo, justificava que o golpe militar de 1964, havia sido necessário considerando o contexto histórico da época. A campanha das diretas na década de 1980 não ganhou apoio da publicação, que, no entanto, festejou a eleição indireta de Tancredo Neves (CPDOC, 2019).

Segundo o CPDOC (2019), o jornal não pode ser considerado de esquerda ou progressista, já que em diversos editoriais criticou pautas ideológicas da esquerda e sempre comemorou, no contexto internacional, as vitórias de partidos enquadrados como de centro-direita. No contexto da política nacional, ainda segundo os estudos da FGV, o jornal sempre tendeu a apoiar, seja com editoriais ou seja com publicações positivas, as coligações de centro-direita.

De toda forma, o período pode ser considerado como pertencente à grande mídia, uma vez que esteve historicamente estruturado em torno de um conglomerado de meio de comunicação abrangendo diversas outras plataformas como o Jornal A Tarde, Rádio A Tarde FM, Agência de Notícias A Tarde e Revista Muito – tendo passo inclusive por um

---

<sup>3</sup> Disponível em: < <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tarde-a>>. Acesso em 20 de ago.2019.

processo de integração das redações a partir de 2006 para a produção focado em conteúdos multiplataforma (ALMEIDA, 2009).

No que se refere à cobertura da tramitação da nova lei de zoneamento de Salvador, as publicações de A Tarde foram assim enquadradas: duas como enquadramento de responsabilidade, uma de conflito e duas de consequências econômicas. A de responsabilidade apenas apresentava o problema, aqui como a lei de zoneamento urbano de Salvador, e identificava setores responsáveis pela regulação das temáticas. O primeiro texto consistia na divulgação meramente informativa, com informações triviais sobre a tramitação como, por exemplo, a quantidade e as datas das audiências públicas planejadas para o debate do zoneamento e atores políticos importantes na tramitação do projeto: “O projeto terá tramitação conjunta nas comissões de Constituição e Justiça, Planejamento Urbano e Orçamento e Finanças (...) O vereador Cláudio Tinoco (DEM) será o presidente da comissão de acompanhamento da Louos. O vereador Leo Prates (DEM) será o relator”<sup>4</sup>.

Também é possível constar que essa mesma notícia também tem como objetivo de agendar midiaticamente as audiências públicas sobre a lei de zoneamento. Primeiro, traz logo em primeiro parágrafo informações mais genéricas sobre as seis audiências públicas que seriam realizadas para o debate do projeto de lei. Depois, apresenta os dados mais concretos sobre essas audiências, em um trabalho que apresenta ser mais uma prestação de serviços por parte do veículo deixando de lado uma abordagem jornalística mais aprofundada sobre a lei.

A segunda notícia a ser classificada no *frame* de responsabilidade fala da sanção do Executivo local para o projeto de lei aprovado pelos vereadores. Nesta matéria, a única fonte ouvida é o próprio prefeito, sendo que suas falas foram destacadas frente ao conteúdo em si projeto de lei. Mesmo ao citar um ponto polêmico do novo zoneamento, a verticalização da orla, a matéria dá voz apenas ao gestor, silenciando críticos ou opositores: “Um dos pontos polêmicos da Louos é se permitiria a "verticalização da orla", mas ACM Neto destacou que a Louos pretende priorizar as áreas mais pobres da cidade e manter o verde e as praias. "A lei vai ser uma forma de criar bases para que Salvador tenha perspectivas reais no crescimento social", afirmou.”<sup>5</sup>.

O *frame* conflito foi verificado na matéria de cobertura da apresentação do projeto aos vereadores da capital baiana. No segundo parágrafo do texto, é citada a polêmica entre parlamentares governistas e opositoristas quanto à altura dos prédios construídos na orla da cidade. Enquanto a “A vereadora Aladilce Souza (PC do B), líder da oposição, pediu

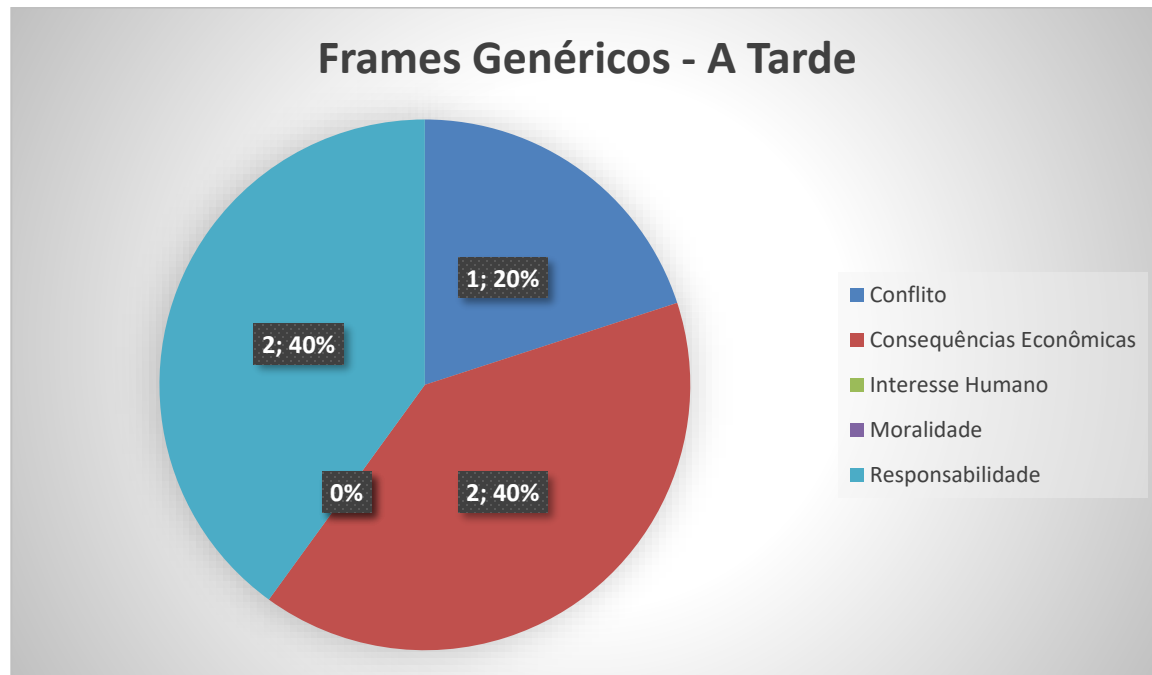
<sup>4</sup> Louos será debatida em seis audiências públicas, A Tarde, 29/06/2016.

<sup>5</sup> Louos de Salvador é sancionada por ACM Neto, A Tarde, 08/09/2016.

que o projeto seja devolvido ao Executivo, pois, segundo ela, ele chegou à Câmara antes de a lei do PDDU ser sancionada”<sup>6</sup>; já o líder do governo “disse que as alterações e adequações já foram realizadas, inclusive com o acréscimo de emendas que não puderam ser inseridas no PDDU por serem de competência da Louos”<sup>7</sup>.

Com duas publicações, o enquadramento das consequências econômicas tem um número equivalente ao do *frame* de responsabilidade, conforme demonstra o Gráfico 2

**Gráfico 2: Enquadramentos Genéricos – A Tarde**



Fonte: autoria própria (2019).

A primeira matéria sobre consequências econômicas, “PDDU vai privilegiar construção próxima a estações de metrô”, foca essencialmente sobre o Plano Diretor da cidade, que, na época, tinha sido sancionado concomitantemente ao encaminhamento do projeto da Lei de Zoneamento e a importância desse último para viabilizar a execução do próprio Plano Diretor. Nessa matéria, é apresentada a questão do adensamento urbano, com concentração de novos empreendimentos imobiliários nos bairros próximos às estações de transporte público como uma inovação importante e que irá impactar nos novos projetos das construtoras. “Um dos itens positivos, segundo o advogado, e que ainda depende de regulamentação, é a possibilidade de oferecer maior segurança jurídica para empresas estrangeiras interessadas em investir no mercado imobiliário da cidade”<sup>8</sup>, cita

<sup>6</sup> Projeto da Louos é apresentado aos vereadores, A Tarde, 04/07/2016.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> PDDU vai privilegiar construção próxima a estações de metrô, A Tarde, 08/07/2016.

outra parte da matéria ou ter como fonte um especialista em legislação urbanística. "Já aconteceu de uma empresa internacional comprar o terreno, receber a autorização para construir, trazer o dinheiro do exterior, terminar a obra e, na hora de receber o habite-se, ouvir da prefeitura que a construção não preenchia todos os requisitos"<sup>9</sup>, continua a matéria.

A segunda matéria com o *frame* consequências econômicas traz o seguinte título: "Projeto é fundamental para definir o sucesso de um shopping"<sup>10</sup>. A importância de empreendimentos imobiliários de grande porte como um shopping é citada no texto como um fator de desenvolvimento para toda uma região: "A construção de um shopping pode transformar inteiramente um bairro ou até uma cidade. Em Salvador, por exemplo, a inauguração do antigo Iguatemi, atual Shopping da Bahia, em 1975, ajudou a consolidar o Caminho das Árvores como área residencial de alto padrão"<sup>11</sup>, diz o *lead*, primeiro parágrafo de um texto jornalístico. Ainda que a matéria aborde originariamente o lançamento de um livro sobre arquitetura de shoppings, logo o tema da lei de zoneamento urbano entra em pauta. A escassez de terrenos em Salvador para a construção de empreendimentos do tipo pode ser superada pelo Plano Diretor e pela Lei de Zoneamento Urbano que, segundo as fontes entrevistadas – os arquitetos Francisco Mota e André de Sá, autores do livro *Um Diálogo da Arquitetura com os Shoppings Centers* –, permitirão regras mais claras para o uso do solo na cidade.

Cabe citar ainda a ausência de matérias com enquadramento sobre interesse humano e moralidade, conforme demonstra o Gráfico 2. Um silêncio que diz muito sobre o tipo de cobertura feita pelo veículo sobre o zoneamento urbano: algo mais técnico e que se acredita que possa proporcionar maior desenvolvimento econômico. O Quadro 9 apresenta uma síntese dos enquadramentos aqui explicados:

---

<sup>9</sup> PDDU vai privilegiar construção próxima a estações de metrô, A Tarde, 08/07/2016.

<sup>10</sup> Projeto é fundamental para definir o sucesso de um shopping, A Tarde, 30/07/2016.

<sup>11</sup> Idem.

**Quadro 9 – Síntese da análise dos enquadramentos genéricos (Categoria de Contexto) de A Tarde**

Categories de Análise	Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
Enquadramento Genérico de Conflito	Embate com envolvimento de autoridades públicas	- Matéria reflete desacordo entre partes/indivíduos/grupos	Projeto da Louos é apresentado aos vereadores (04/07/2016)	Vereadores governistas e opositoristas fazem embate sobre a legalidade da tramitação do projeto de lei.
Enquadramento Genérico de Consequências	Estímulo ao desenvolvimento econômico de bairros, regiões e da cidade	- Matéria menciona perdas ou ganhos financeiros agora ou no futuro. - Matéria faz referência a consequências econômicas em fazer determinada ação.	PPDU vai privilegiar construção próxima a estações de metrô (08/07/2016)	Adensamento urbano como uma inovação importante e que irá impactar nos novos projetos das construtoras.
	Criação/Inibição de empreendimentos imobiliários	- Matéria menciona perdas ou ganhos financeiros agora ou no futuro. - Matéria faz referência a consequências econômicas em fazer determinada ação.	Projeto é fundamental para definir o sucesso de um shopping (30/07/2016)	Importância de empreendimentos imobiliários para o desenvolvimento de uma região.
Enquadramento Genérico de Responsabilidade	Prefeitura e/ou Câmara Municipal como entes responsáveis pelo zoneamento da cidade	- Matéria sugere que algum nível de governo é responsável pelo problema.	Lous será debatida em seis audiências públicas (29/06/2016)	- Identificação dos atores políticos responsáveis por cada uma das etapas de tramitação do projeto de lei.  -- Identificação das audiências públicas.
			Louos de Salvador é sancionada por ACM Neto (08/09/2016)	- Identificação do chefe do Executivo local como ator responsável pela nova regulação

Fonte: Autoria própria (2019).

Também merece destaque o fato de todas as notícias analisadas apresentarem um enquadramento episódico. Ou seja, o tema foi abordado muito genericamente, com informações, de fato, episódicas como nos casos da apresentação do projeto de lei a vereadores<sup>12</sup>, o convite para audiências públicas<sup>13</sup> e sanção do novo zoneamento<sup>14</sup>. A Figura 4 traz um exemplo dessas notícias.

<sup>12</sup> Projeto da Louos é apresentado aos vereadores, A Tarde, 04/07/2016.

<sup>13</sup> Louos será debatida em seis audiências públicas, A Tarde, 29/06/2016.

<sup>14</sup> Louos de Salvador é sancionada por ACM Neto, A Tarde, 08/09/2016.

## Figura 4: Louos será debatida em seis audiências públicas

### Louos será debatida em seis audiências públicas

Luan Santos

Tags louos audiencias publicas salvador politica



Audiências serão realizadas no auditório do Centro de Cultura

O projeto de lei 190/2016, que dispõe sobre o Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (Louos) de Salvador, vai ser debatido em seis audiências públicas promovidas pela Câmara Municipal ao longo do mês de julho, segundo o calendário dos encontros divulgado nesta quarta-feira, 29. A primeira será realizada no próximo dia 7 (quinta-feira).

Todas elas serão realizadas no auditório do Centro de Cultura, localizado na Praça Thomé de Souza, das 8h30 às 13h. As demais serão realizadas nos dias 13, 18, 22, 26 e 29 de julho.

O projeto terá tramitação conjunta nas comissões de Constituição e Justiça, Planejamento Urbano e Orçamento e Finanças, assim como aconteceu com o PDDU, aprovado no último dia 13 pela Casa. O vereador Cláudio Tinoco (DEM) será o presidente da comissão de acompanhamento da Louos. O vereador Leo Prates (DEM) será o relator - função que também ocupou na tramitação do PDDU.

**Fonte: A Tarde, 29/06/2016**

Mesmo as duas matérias com maior conteúdo textual tratavam o tema do zoneamento de maneira mais episódica dentro do contexto geral da pauta: uma citava a questão do zoneamento como parte acessória e necessária para a implantação de novos shoppings na cidade enquanto a outra citava que novo zoneamento iria operacionalizar o Plano Diretor recém-aprovado no objetivo de viabilizar o adensamento urbano.



#### 4.1.1.2 O Zoneamento Soteropolitano segundo O Correio

O Correio da Bahia, atualmente denominado apenas como O Correio, compõe uma história mais recente da imprensa baiana. Segundo o CPDOC (2019), o jornal foi fundado em 1979 como parte integrante de um conglomerado local de mídia que temo como maior acionista a família Magalhães, clã de tradicional poder político na região; sendo as figuras de maior expressão o ex-governador Antônio Carlos Magalhães (1927-2007) e o atual prefeito de Salvador Antônio Carlos Magalhães Neto (ACM Neto).

O periódico surgiu no contexto da abertura política do então regime ditatorial brasileiro a partir da tentativa frustrada de compra do Jornal da Bahia, publicação de esquerda que denunciava localmente as perseguições políticas, a censura e a conivência e apoio a esses atos por parte do então governador Antônio Carlos Magalhães (CPDOC, 2019). Com o declínio das negociações, o próprio político decidiu fundar o Correio da Bahia. “A posição do jornal, face a problemas nacionais, regionais ou locais, coincide com a do seu dono. O CB surgiu como um veículo de sustentação de ACM, de estímulo ao crescimento do seu grupo político e assim tem-se mantido” (CPDOC, 2019)<sup>15</sup>. A família Magalhães está ligada, historicamente, a partidos identificados com a direita política: Arena, PFL e Democratas, sendo que este último é comandado pelo prefeito ACM Neto.

A íntima ligação com o principal grupo político da Bahia faz com que o jornal seja reconhecido mais por sua cobertura de assuntos culturais do que dos demais temas do jornalismo como cotidiano e política, por exemplo (MIRANDA, 2001). Segundo Miranda (2001), isso não significa que a periódico negligencie essas pautas em sua cobertura, mas apenas que a própria opinião pública local reconhece nitidamente essa ligação política e, até por questões de estratégia de mercado, a direção do jornal direcionou o foco maior da sua cobertura para a área artístico-cultural.

Para Nova e Paulo (2008), esse foco de cobertura das empresas de mídia pertencentes à família ACM dialogam com uma estratégia de presença política na região por meio festividades culturais. “As estratégias política e econômica veio juntar-se o campo midiático como espaço indispensável para a potencialização do caminho marcado pelo entretenimento e que tem como carro-chefe o carnaval” (NOVA; PAULO, 2008, p. 18).

No entanto, o que de fato mais pulsa em O Correio é sua estreita ligação política

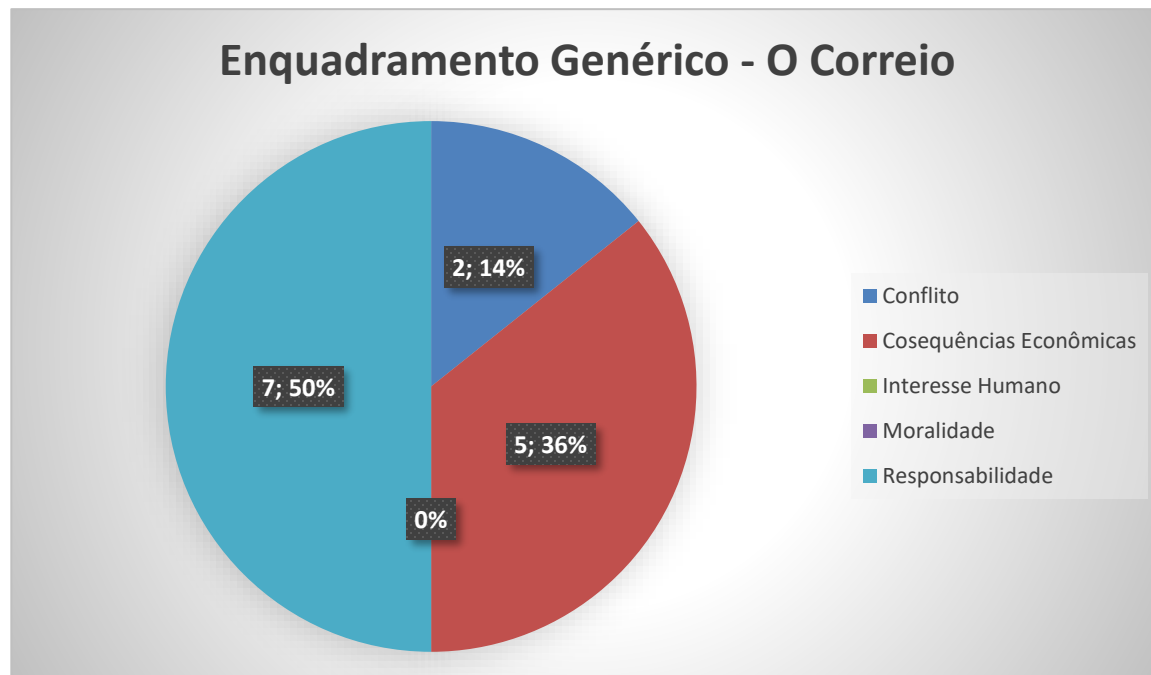
---

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/correio-da-bahia>>. Acesso em 20 de ago. de 2019.

com a família ACM. Jonas e Almeida (2004) afirmam, por exemplo, que é dessa relação com poder público que, inclusive, a empresa se financia; chegando a obter mais de 90% das verbas de publicidade público na década de 1990. Já no que se refere à territorialidade, O Correio aborda em suas matérias essencialmente a cidade de Salvador e suas localidades, pouco citando outras cidades baianas ou demais contextos regionais (MOREIRA; LEAL; AGUIAR, 2017).

De maneira semelhante ao apresentado pela 'A Tarde', a cobertura feita pelo 'O Correio' também apresentou um baixo número de matérias jornalísticas. Foram, ao todo, 15 matérias que apresentaram os enquadramentos genéricos dispostos no Gráfico 3.

**Gráfico 3 – Enquadramentos Genéricos de 'O Correio'**



Fonte: Autoria própria (2019).

Das 14 matérias publicadas, sete foram enquadradas genericamente como responsabilidade, cinco como consequências econômicas e duas como conflito. Nenhuma das 14 matérias, no entanto, foram classificadas no enquadramento moralidade e interesse humano.

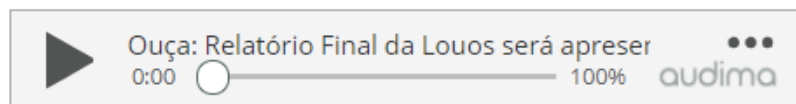
O enquadramento genérico de maior presença nas matérias de 'O Correio' foi o de responsabilidade. De forma geral, são matérias que trazem como enfoque a tramitação da lei de zoneamento urbano local e os principais atores políticos envolvidos nesse processo. Na matéria "Louos será entregue à Câmara de Vereadores nesta terça-feira", de 20 de junho de 2016 apresenta informações sucintas sobre a tramitação do projeto de lei. A matéria, assinada pela "Redação", ou seja, não traz o nome de um repórter responsável

pela autoria do texto, não se aprofunda em temas que poderiam gerar grandes impactos à população local. No fim do texto, uma breve contextualização sobre a temática: “A Louos é um detalhamento do PDDU, com complementos e inovações que vão interferir na transformação urbana de Salvador. Para a prefeitura, a nova lei vai tornar a cidade contemporânea, socialmente justa, ambientalmente sustentável e economicamente viável”<sup>16</sup>, conforme é visto na Figura 5.

**Figura 5: Relatório Final da Louos será apresentado em audiência pública neste sábado**

## Relatório Final da Louos será apresentado em audiência pública neste sábado

**Projeto teve 128 emendas propostas por vereadores e pela sociedade civil; relatório será votado na segunda-feira (1º)**



Anúncio fechado por Google

A última audiência pública sobre a Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo do Município (Louos) acontece nesta sábado (30), no Centro Cultural da Câmara de Vereadores, na Praça Municipal. A partir das 8h30, o vereador Leo Prates (DEM), relator do projeto, apresentará à população o Relatório Final.

Além das emendas ao projeto do Executivo enviadas pelos vereadores, o relatório final conta com o parecer dos técnicos sobre as mais de 120 propostas feitas pela sociedade civil. A audiência deste sábado é chamada de devolutiva, que é quando a equipe técnica apresenta seu parecer sobre as proposições a respeito da matéria.

De acordo com o presidente da Câmara de Vereadores, Paulo Câmara (PSDB), o relatório final da Louos será votado em plenário na próxima segunda-feira (1º).

**Fonte: O Correio, 29/07/2016**

Essa mesma lógica de enquadramento também é percebida em coberturas semelhantes. Em “Relatório Final da Louos será apresentado em audiência pública neste

<sup>16</sup> Louos será entregue à Câmara de Vereadores nesta terça-feira, O Correio, 20/06/2016.

sábado”, o enquadramento focou apenas na realização do evento com os dois atores políticos em destaque: o vereador Leo Prates (DEM), relator do projeto; e o secretário municipal de Urbanismo, Sérgio Guanabara. Apesar de citar que foram feitas 120 propostas pela população, o texto, no entanto, não apresenta o conteúdo de nenhuma delas. Cabe destacar ainda que a matéria tem o mesmo título de uma anteriormente divulgada além de ser não assinada por nenhum repórter.

Na matéria de cobertura da audiência pública de apresentação do parecer da Lei de Zoneamento Urbano, ‘O Correio’ fez uma cobertura com mais profundidade. O foco principal da cobertura foram as emendas incorporadas à matéria, sendo 44 da sociedade civil e outras 34 propostas pelos próprios parlamentares. Também são nomeados os vereadores que mais apresentaram emendas: Geral Júnior (SD), Paulo Câmara (PSDB), Cláudio Tinoco (DEM). São citados, por fim, os segmentos da sociedade civil que mais tiveram emendas incorporadas ao parecer do relator: seis de grupos religiosos e outras 15 sugeridas por arquitetos. A matéria assinada pela repórter Thaís Borges, no entanto, não apresenta pontos de discordância entre os atores envolvidos. Dos oito parágrafos do texto, apenas um cita um ponto de discordância sobre o conteúdo: “Arquitetos, ambientalistas e outros representantes da sociedade civil apresentaram novas considerações ao parecer. O arquiteto Carl von Hauenschild foi um dos que defendeu o acolhimento de outras emendas de sua autoria. O vereador Léo Prates, contudo, afirmou que as emendas acolhidas atenderam questões técnicas”<sup>17</sup>.

O Quadro 10 apresenta a síntese completa da análise dos enquadramentos genéricos de O Correio.

---

<sup>17</sup> Relatório final da Louos é apresentado; parecer segue para votação, O Correio, 30/07/2016.

**Quadro 10 – Resultado dos enquadramentos genéricos (Categoria de Contexto) de O Correio**  
(Continua)

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Unidades de Registro</b>	<b>Unidades de Contexto</b>	<b>Publicação (data)</b>	<b>Evidência</b>
Enquadramento Genérico de Conflito	Embate com envolvimento de autoridades.	<p>- Matéria reflete desacordo entre partes/grupos.</p> <p>- Se refere a ganhadores ou perdedores.</p>	Votação da Louos pelo plenário da Câmara deve acontecer até o dia 15 (04/08/2016)	- Vereadora lamentou a pressa pela votação e diz acreditar que a celeridade no processo seja para beneficiar o segmento imobiliário
			Votação do relatório da Louos é adiada; oposição pede vistas ao projeto (01/08/2016)	- Votação começou por volta das 8h30, mas foi interrompida pelos pedidos de vistas ao parecer feitos pela vereadora Aladilce Souza (PCdoB) e Sílvio Humberto (PSB). Aladilce disse que vai judicializar o processo e levá-lo ao Ministério Público.
Enquadramento Genérico de Consequências Econômicas	Estímulo ao desenvolvimento econômico de bairros, regiões e da cidade . .	<p>- Matéria menciona ganhos financeiros agora ou no futuro.</p> <p>- Matéria menciona custos envolvidos.</p> <p>- Matéria faz referência a consequências econômicas em fazer determinada ação.</p>	Louos visa gerar emprego e renda e melhorar a mobilidade urbana (09/08/2016)	O plano que orienta o crescimento de Salvador sem perder de vista a mobilidade da população e o desenvolvimento econômico da cidade foi aprovado ontem na Câmara de Vereadores.

(Continua)

Categorias de Análise	Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidência
			Subúrbio ganhará marina de R\$ 35 milhões com serviços, lazer e comércio (30/07/2016)	A assinatura significa que os investidores vão levar o projeto em frente e que a prefeitura se compromete a ajudar com os procedimentos administrativos. A empresa, na verdade, é resultado de um fundo de investimentos internacional – que atua em marinas fora do Brasil, em países como a Turquia. Por aqui, a promessa é que o complexo movimentará a economia náutica da cidade, em especial na região do Subúrbio. Serão gerados cerca de 350 empregos diretos e indiretos
	Criação/Inibição de empreendimentos imobiliários	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matéria menciona ganhos financeiros agora ou no futuro.</li> <li>- Matéria menciona custos envolvidos.</li> <li>- Matéria faz referência a consequências econômicas em fazer determinada ação.</li> </ul>	Com novos PDDU e Louos, setor imobiliário vai lançar unidades (25/08/2016)	A aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (Louos) de Salvador criou um cenário favorável para o lançamento de novos imóveis ao prover maior segurança jurídica para o setor.
			Construtoras dizem que setor terá melhorias com Louos (09/08/2016)	Empresários da construção civil veem a aprovação da Louos como um avanço para o desenvolvimento da cidade.
			Projeto da Louos limita construção de prédios na orla de Salvador em até 12 andares; entenda (26/06/2016)	O projeto da Lei irá definir questões práticas do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), aprovado no último dia 13, como o limite máximo para a altura das edificações na Orla Atlântica.

(Conclusão)

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Unidades de Registro</b>	<b>Unidades de Contexto</b>	<b>Publicação (data)</b>	<b>Evidência</b>
Enquadramento Genérico de Responsabilidade	Prefeitura e/ou Câmara Municipal como entes responsáveis pelo zoneamento da cidade . .	- Matéria menciona perdas ou ganhos financeiros agora ou no futuro.  - Matéria faz referência a consequências econômicas em fazer ou não determinada ação.	Louos será entregue à Câmara de Vereadores nesta terça-feira (22/06/2016)	O secretário municipal de Urbanismo (Sucom), Sérgio Guanabara, entregará nesta terça-feira (21) o projeto sobre a nova Lei de Ordenamento da Ocupação do Uso do Solo  A entrega dará início à tramitação do projeto de lei no Legislativo
			Câmara de Salvador aprova Louos (08.08.2016)	Os vereadores de Salvador aprovaram na sessão desta segunda-feira (8) a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (Louos).
			Concurso vai decidir futuro de canteiro central na Orla (22/06/2016)	Definida na nova Louos como uma Zona de Centralidade a Avenida Octávio Mangabeira vai se transformar em um grande parque à beiramar  A Prefeitura realizará um concurso para a escolha do projeto, que deverá seguir as novas diretrizes de zoneamento urbano.
			Nova Louos é sancionada hoje e entrará em vigor em janeiro (08/09/2016)	A Prefeitura de Salvador sanciona hoje a nova Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (Louos), aprovada pela Câmara Municipal no início de agosto
			Projeto final da Louos será votado hoje à tarde na Câmara Municipal (08/08/2016)	O projeto da nova Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo do Município (Louos) será votado na tarde desta segunda-feira (8) pela Câmara Municipal de Vereadores de Salvador. A sessão está marcada para começar às 15h no Plenário Cosme de Farias
			Relatório final da Louos é apresentado; parecer segue para votação (30/07/2016)	O relatório final da Lei do do Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (Louos) de Salvador foi apresentado em uma

				audiência pública na manhã deste sábado (30), no Centro de Cultura da Câmara Municipal, pelo relator do parecer, o vereador Léo Prates (DEM)
			Relatório Final da Louos será apresentado em audiência pública neste sábado (29/07/2016)	A última audiência pública sobre a Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo do Município (Louos) acontece nesta sábado (30), no Centro Cultural da Câmara de Vereadores, na Praça Municipal

Fonte: Autoria própria (2019).

Nos que se refere aos enquadramentos episódicos e temáticos, constatou-se um predomínio dos primeiros, com um enquadramento total de 12 matérias; os temáticos somaram apenas dois registros. Fazendo um paralelo com os enquadramentos genéricos, as duas matérias classificadas como temáticas também foram classificadas como ‘consequências econômicas’. São elas: ‘Construtoras dizem que setor terá melhorias com Luos’, de 9 de agosto de 2016; e ‘Luos visa gerar emprego e renda e melhorar a mobilidade urbana’, também de 9 de agosto de 2016. Ou seja, as duas únicas matérias que trataram o conteúdo em maior extensão, profundidade e com maior contextualização jogavam luz ao zoneamento urbano como instrumento de desenvolvimento da cidade.

De fato, a primeira apresenta uma vertente bem mais voltada à visão das imobiliárias e construtoras, explicando o tamanho dos novos prédios permitidos pelo zoneamento conforme a distância da praia. “Agora sabemos como vamos trabalhar, como os empresários vão adquirir terrenos. Temos agora que tocar o mercado, fazer com que os investidores voltem”, diz um dos empresários consultados pela reportagem. A segunda matéria, por sua vez, contextualiza para o leitor pontos sensíveis do projeto como, por exemplo, a redução do número de vagas de garagem de determinadas regiões da cidade, as Zonas Especiais de Interesse Social, e os novos critérios para edificações na orla atlântica.

Todas as outras 12 publicações apresentam são classificadas como enquadramento episódico. Normalmente, são matérias que cobrem a agenda de tramitação do projeto de lei, com as versões dos fatos conforme o relato das autoridades responsáveis pela tramitação do projeto; sem, no entanto, adentrar nos pormenores do novo zoneamento da cidade.



#### 4.1.2 Lei de Zoneamento de São Paulo (SP)

A cidade de São Paulo, localizada no estado homônimo do Sudeste brasileiro, é o principal centro urbano e econômico do Brasil. Possui, segundo o IBGE (2019), uma população estimada em 12.176.866 habitantes.

Sua história remonta às missões religiosas empreendida por diversas ordens católicas nos primeiros anos da colonização no Século XVI e, de colonizada, passou a ser o principal ponto de partida dos demais colonizadores do território nacional com o movimento das expedições que ficaram conhecidas com entradas e bandeiras (IBGE, 2019). A cidade é transformada em capital da província em 1815 e passa a se desenvolver com mais força a partir do momento de imigração de trabalhadores para as lavouras de café, e, na sequência, para as indústrias que começavam a se desenvolver na região; desde então, a cidade encabeçou diversos ciclos na economia brasileira até se configurar como um dos principais centros financeiros do mundo (IBGE, 2019).

Quanto aos principais indicadores socioeconômicos, o IBGE apresenta o seguinte quadro: em 2017, o salário médio mensal era de 4.2 salários mínimos; a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 45.8%; PIB per capita de R\$ 57.071,43; 92.6% de domicílios com esgotamento sanitário adequado (rede geral ou fossa séptica), 74.8% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 50.3% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

Pelo cenário complexo da cidade do porte de São Paulo (SP), leis que regulam a ocupação e o uso do solo ganham ainda maior expectativa por parte dos diversos atores, e agentes que constituem o espaço urbano.

Apesar de ser aprovado e sancionado em 2016, assim com a Lei de Zoneamento de Salvador, o projeto de lei do zoneamento paulistano foi iniciado bem antes. A proposta foi formalmente encaminhada à Câmara Municipal no dia 2 de junho de 2015. Até a sua sanção, em 23 de março de 2016, a legislação foi palco de intensos debates entre diversos atores da capital paulista. Vereadores da base de apoio e da oposição debateram a lei em meio a fortes *lobbys* de associações e grupos organizados da sociedade.

Segundo a Prefeitura de São Paulo (2016), a lei foi elaborada tendo três conceitos norteadores – simplificação da lei, participação popular na elaboração e compreensão estratégica do território urbano – visando que o marco legal seja instrumento para o alcance

de quatro objetivos: garantir moradia digna, orientar o crescimento, melhorar a mobilidade, qualificar a vida nos bairros, promover o desenvolvimento econômico, incorporar a agenda ambiental e preservar o patrimônio cultural. Esta, portanto, é a concepção de zoneamento urbano apresentado pela própria legislação, tanto no projeto de lei quanto na lei sancionada.

Os dados que agora serão apresentados visam desenhar o enquadramento jornalístico dado à cobertura do processo de tramitação da referida lei de zoneamento urbano de São Paulo (SP) pelos dois principais periódicos da cidade: Estado de São Paulo e Folha de São Paulo.

#### 4.1.2.1 O Zoneamento Paulistano segundo A Folha De São Paulo

Considerado o principal jornal do Brasil por conta da sua abrangência<sup>18</sup>, a Folha de São Paulo, ou simplesmente Folha, foi fundada em 1921 com o nome Folha da Noite, uma publicação para a classe média urbana que migrava da monocultura do café para o crescente núcleo urbano de São Paulo<sup>19</sup> (FOLHA, 2019). A iniciativa encabeçada por um grupo de jornalistas oriundo do Estado de São Paulo - Olival Costa, Pedro Cunha, Léo Vaz, Mariano Costa, Ricardo Figueiredo, Antonio dos Santos Figueiredo e Artêmio Figueired – foi bem sucedida e, por conta disso, logo viriam novas publicações: Folha da Manhã, em 1925, e a Folha da Tarde, em 1949. Somente em 1960, os três jornais seriam fundidos e se tornariam o que hoje é conhecida como Folha de São Paulo (PIRES, 2007).

Em termos de organização enquanto empresa, cabe destacar a atuação dos empresários Octávio Frias de Oliveira e Carlos Caldeira Filho na aquisição e expansão da empresa a partir de 1962 (PIRES, 2007). Atualmente, o jornal pertence ao Grupo Folha, que conta ainda outras publicações como o Agora São Paulo, a editora Publifolha, a agência de pesquisas Datafolha, a agência de notícias Folhapress e empresas gráficas; possui ainda participação societária na empresa de acesso à internet UOL (FOLHA, 2019).

Politicamente, o jornal se posicionou favorável à Revolução Constitucionalista de 1930 e se transformou, por consequência, em um vetor de oposição ao governo do então presidente Getúlio Vargas (CPDOC, 2019). Um fato interessante é que, conforme informa o CPDCO, apesar de ter como um público-alvo inicial a nova classe média urbana, a partir da década de 1930 o jornal se posicionava contrária à industrialização, pois considerava

---

<sup>18</sup> Mais de 27 milhões de visitantes únicos em julho de 2019. Disponível em: <<https://www.folha.uol.com.br/>>. Acesso em 21 ago. 2019.

<sup>19</sup> Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/institucional/>>. Acesso em 21 ago. 2019.

um erro abandonar as atividades agrárias. Por conta dessa oposição ao getulismo, foi um caminho natural para o veículo a declaração de candidaturas udenistas, mais alinhadas a espectros conservadores da sociedade brasileira.

Mais na frente, o periódico apresentou uma pauta mais progressista chegando a apoiar as reformas de base e se posicionar a favor dos princípios democráticos: “Ante os acontecimentos de março de 1964, o jornal se autodefiniu como “liberal e democrático”, reafirmando a convicção de que o papel da imprensa é fundamentalmente o de formar a opinião pública”<sup>20</sup> (CPDOC, 2019). Ainda assim, a Folha dos grandes veículos da imprensa brasileira a apoiar o Golpe Cível-Militar de 1964.

Mesmo tendo apoiado a instalação do regime ditatorial, não demorou para jornal ser classificado como um órgão de oposição, isso simplesmente por defender a autonomia jornalística e ser contra a censura que o aparelho estatal instalava nas redações (CPDOC, 2019). O viés crítico da Folha se torna ainda mais presente após a ditadura decretar o fechamento do Congresso Nacional em 1977 (CPDOC, 2019).

Pires (2007) argumenta que essas nuances de posicionamento político sempre estiveram presentes na Folha de S. Paulo, ao contrário do Estado de S. Paulo, que historicamente se posiciona como uma publicação conservadora e liberal. Os motivos para essa falta de definição são diversos: “As mudanças nas linhas editoriais, as alterações no comando da empresa, os lançamentos, relançamentos e a aquisição de diferentes publicações são alguns dos fatores que contribuíram para a dificuldade encontrada na instituição de uma imagem para a empresa” (PIRES, 2007, p. 305).

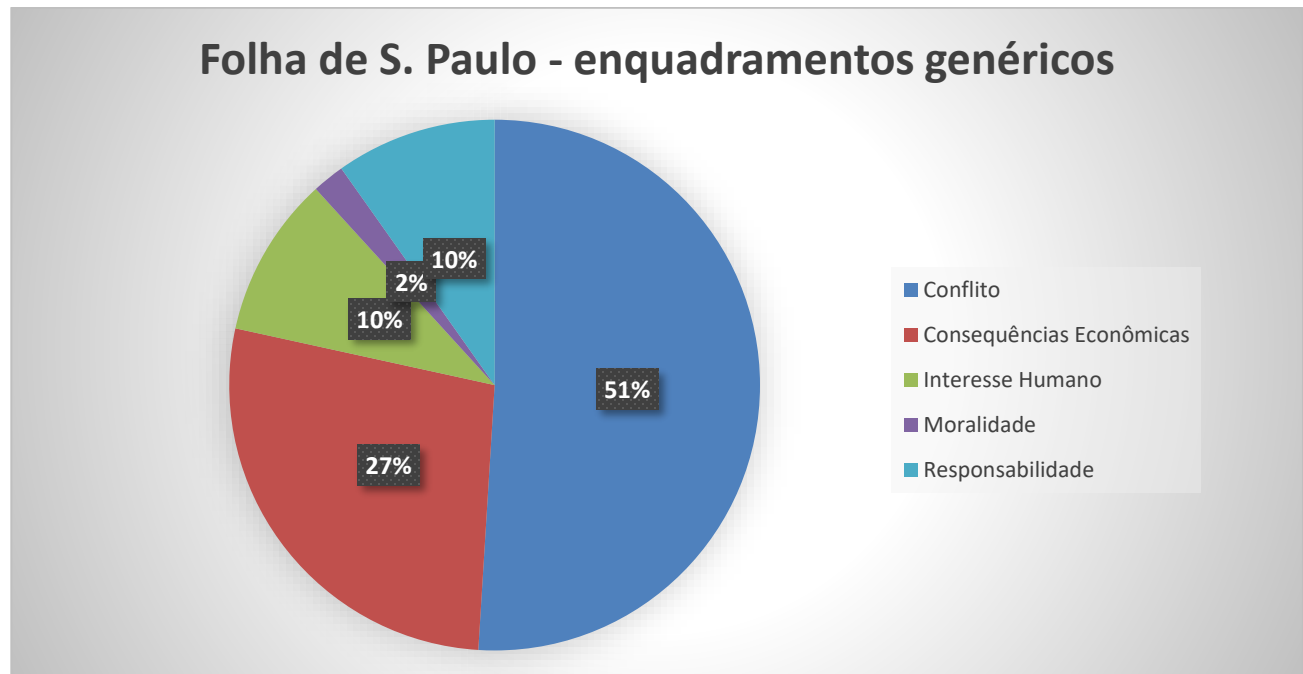
Com a redemocratização, o jornal passou a adotar uma postura de centro, defendendo valores mais progressistas no campo dos costumes e mais liberais no campo econômico (CPDOC, 2019); postura que se mantém até os dias de hoje, conforme aponta os seus princípios editoriais divulgados em site oficial (FOLHA, 2019).

No que se refere ao novo zoneamento da cidade de São Paulo, a Folha dedicou robusta cobertura à tramitação da lei de zoneamento urbano da capital paulista. Foram, ao todo, 52 publicações jornalísticas no período compreendido entre o encaminhamento do projeto e sanção pelo chefe do Executivo local. No que se refere aos enquadramentos genéricos – conflito, consequências econômicas, interesse humano, moralidade e responsabilidade –, o de conflito foi o mais presente nas matérias publicadas, com um total de 26. O Gráfico 4 aponta essa distribuição em termos percentuais.

---

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/folha-de-sao-paulo>>. Acesso em 21 ago. 2019.

Gráfico 4 – Enquadramentos genéricos na Folha de S. Paulo



Fonte: Autoria própria (2019).

Na sequência, os enquadramentos mais verificados foram, nesta ordem: Consequências Econômicas, 14 publicações; Responsabilidade, 5; Interesse Humano, 5; Moralidade, 1 publicação.

Em relação às matérias com *frame* de conflito, que teve a maior presença verificada, a catalogação se deu em quatro categorias de análise, as mesmas utilizadas nas análises das demais coberturas: estabelecimentos comerciais próximos a áreas residenciais, lobby de grupos de pressão da sociedade civil, embate entre grupos de moradores, embate com envolvimento de autoridades públicas. Dessas, a categoria com o maior número de unidades de registro, 14 ao todo, foi a que abordava o *lobby* de grupos de pressão da sociedade civil para influenciar pontos que julgavam importantes dentro do projeto de lei de zoneamento.

Esses textos citavam desde pontos de conflito entre o que a Prefeitura de São Paulo propunha e o que estava posto no zoneamento anterior até pontos postos em pauta pela conveniência do momento da discussão do zoneamento da cidade. Boa parte da pressão exercida sob o Legislativo e Executivo diziam respeito às mudanças propostas para bairros de classe média alta da cidade, mais especificamente, na proposta de se liberar a instalação de mais comércios nessas regiões e a construção de mais prédios.

Em 29 de outubro de 2015, com pouco menos de cinco meses de tramitação, era publicada uma matéria sobre o que a reportagem considerava uma vitória de um desses grupos. “Após pressão de moradores, o novo texto da lei de zoneamento de São Paulo

proibirá restaurantes, bares e bufês em regiões como Jardins, Pacaembu e City Lapa, áreas nobres da zona oeste da cidade que são tombadas pelo patrimônio histórico”, dizia a matéria. Nesse mesmo texto, uma das fontes consultadas, um empresário que representava o movimento organizado pelas associações de moradores falava: "Nosso receio é que amanhã seja instalado um novo museu e, atrás dele, tenha um centro de comércio. A lei acaba dando espaço para isso, o que está errado".

A pressão feita por esses grupos de moradores interveria nas duas pontas de discussão, ou seja, tanto no Legislativo quanto no Executivo. Prova disso são as matérias que reportavam a própria prefeitura voltando atrás no que havia proposto na matéria original. Em ‘Lei de Zoneamento só será votada no ano que vem, diz líder de Haddad’, de 21 de dezembro de 2015, o principal ponto de destaque é o fato dessa votação ocorrer já com as mudanças exigidas pelas associações. Ao mesmo, percebe-se uma preocupação do Executivo evitar transparecer que tenha feito as mudanças na proposta de zoneamento em decorrência das pressões. "Os argumentos [dos moradores] foram levados ao Executivo e o Executivo está dando aval às alterações que o relator está propondo. Portanto não considero lobby nem concessão", disse o prefeito Fernando Haddad segundo matéria publicada em 15 de fevereiro de 2016.

Nos dois dias após a publicação da matéria onde o prefeito negava a influência do lobby das associações, a Folha de S. Paulo trouxe mais duas publicações que relatavam pressões de outros grupos organizados. Em “Bairros 'verdes' exigem o mesmo veto a bares e restaurantes dado aos Jardins”, de 16 de fevereiro de 2016, apresentava o movimento de outras regiões da cidade. "Por que não podemos ter o mesmo benefício dos Jardins? O Jardim Marajoara se encaixa nos mesmos moldes. Aqui é um parque aberto, que consideramos o pulmão da região de Santo Amaro", contestou uma porta voz da associação de moradores do bairro segundo a matéria. Por outro lado, em matéria de 17 de fevereiro de 2016, a Prefeitura argumentava ser contra a ampliação do veto a estabelecimentos comerciais como bares às demais regiões da cidade.

Detalhe importante para esse ponto da cobertura é o fato da Folha de S. Paulo afirmar ter revelado com exclusividade essa mudança feita a pedido da própria prefeitura mesmo após a matéria ter sido aprovada em primeira votação na Câmara Municipal. De fato, foi a partir dessa primeira matéria que citava tal revelação que se passa a ter publicações citando a pressão de outros grupos organizados. Segundo o jornal, o lobby agora vinha das seguintes regiões: Sumarezinho, Alto de Pinheiros (zona oeste), Jardim Marajoara, Jardim da Saúde, Planalto Paulista (sul) e da região da Cantareira (norte).

Esse movimento de lobby tem relação direta com a categoria de análise

“estabelecimentos comerciais próximo a áreas residenciais”, que teve seis matérias registradas, conforme também é demonstrado no Quadro 11:

**Quadro 11 – Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de conflito (Categorias de Análise) na Folha de S. Paulo** (Continua)

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
Estabelecimentos comerciais próximo a áreas residenciais	- Matéria reflete desacordo entre partes e grupos.  - Se refere a ganhadores ou perdedores.	Haddad prevê mais comércio perto de zona residencial em lei de zoneamento (02/06/2015)	A mudança sugerida tem dividido as opiniões das associações de moradores e de grupos organizados da sociedade civil.
		Bairros nobres de SP temem 'invasão' do comércio com novo zoneamento (04/06/2015)	O pânico dos moradores tem um motivo só: o risco de as "ilhas de excelência" residenciais receberem novos vizinhos, como restaurantes, clínicas ou mercados.
		Moradores dos Jardins fazem ofensiva para impedir comércios na região (16/06/2015)	Para associação, o ponto mais "preocupante" do projeto é a implantação das zonas de comércio, que podem levar a usos incompatíveis e abusivos.
		População começa a discutir nova lei sobre uso dos bairros de São Paulo (22/06/2015)	População começa a discutir a lei de zoneamento, que tem como um dos pontos polêmicos o estímulo a comércio em zonas residenciais.
		Vereadores terão 3 dias para debater 190 emendas à lei de zoneamento (23/02/2016)	É justamente a maior quantidade de vias comerciais o maior motivo de reclamações de associações de moradores, que temem que o comércio diminua as áreas verdes dos bairros. Prova disso é a mudança mais recente e polêmica do projeto, que veta bares e restaurantes em zonas comerciais em apenas três regiões estritamente residenciais: Jardins, Pacaembu e City Lapa, todos na zona oeste da cidade.
		Lei de zoneamento espelha queda de braço entre interesses opostos (26/02/2016)	Algumas associações de moradores de bairro estritamente residenciais, por exemplo, conseguiram modificar uma das linhas mestras do Plano Diretor, excluindo a proposta de uso misto e mantendo a homogeneidade de uso. O fato positivo é que será mantida a qualidade ambiental destas regiões - evento que interessa à coletividade; o elemento negativo é que esses bairros continuarão a ter um só uso, que exclui a maioria da população.

(Continua)

(continua)

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
		Proposta de zoneamento cede aos interesses imobiliários, diz	O zoneamento proposto é subserviente aos interesses imobiliários e do capital

		urbanista (03/06/2015)	
Lobby de grupos de pressão da sociedade civil	<p>- Matéria reflete desacordo entre partes/grupos.</p> <p>- Um grupo/parte tenta censurar outro.</p> <p>- Se refere a ganhadores ou perdedores.</p>	Igreja faz lobby para legalizar templos em nova lei de zoneamento (16/07/2015)	Igrejas fazem pressão para legalizar templos
		Após lobby, bairros residenciais de SP conseguem blindagem contra prédios (29/10/2015)	Após forte lobby de moradores, a lei de zoneamento prevê blindar um novo grupo de áreas residenciais de São Paulo para impedir a construção de grandes edifícios.
		Com nova cara, lei de zoneamento vai a votação em São Paulo (16/12/2015)	Diante da pressão de associações de moradores e vereadores, a gestão Haddad acolheu mudanças como, por exemplo, o veto a grandes comércios próximos a áreas residenciais
		Alteração na lei de zoneamento muda menos de 1% projeto, afirma Haddad (16/12/2015)	Fernando Haddad (PT), disse nesta quarta-feira (16) que as alterações feitas no projeto da lei de zoneamento após pressão de associações de moradores mudam pouco a proposta original enviada por ele à Câmara
		Lei de Zoneamento só será votada no ano que vem, diz líder de Haddad (21/12/2015).	Após pressão de associações de moradores e de vereadores, a gestão Haddad acolheu mudanças que preveem, por exemplo, o veto a grandes comércios próximos a áreas residenciais.
		Após lobby, Câmara de São Paulo tira bares de áreas nobres (15/02/2016).	Após pressão de moradores, o novo texto da lei de zoneamento de São Paulo proibirá restaurantes, bares e bufês em regiões como Jardins, Pacaembu e City Lapa, áreas nobres da zona oeste da cidade que são tombadas pelo patrimônio histórico.
		Não foi lobby que motivou mudança de zoneamento nos Jardins, diz Haddad (15/02/2016)	"Os argumentos [dos moradores] foram levados ao Executivo e o Executivo está dando aval às alterações que o relator está propondo. Portanto não considero lobby bem concessão", disse Haddad
		Bairros 'verdes' exigem mesmo veto a bares e restaurantes dado aos Jardins (16/02/2016)	Após a gestão Fernando Haddad (PT) vetar bares e restaurantes em áreas nobres como Jardins, Pacaembu e City Lapa (zona oeste), outros bairros que são considerados reservas verdes e culturais da cidade exigem o mesmo benefício.
		Gestão Haddad diz ser contra ampliar veto a bares em outras regiões de SP (17/02/2016)	A gestão Fernando Haddad (PT) é contra estender a outros bairros residenciais o veto a bares e restaurantes, benefício obtido por Jardins, Pacaembu e City Lapa (zona oeste de São Paulo).

(Continua)

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
Embate entre grupos de moradores	- Matéria reflete desacordo entre partes/grupos.	'Peladões' protestam por mais áreas verdes em votação na Câmara de SP	Segundo os manifestantes, os novos parques propostos pelo Plano Diretor não estão protegidos pois as Zepam (Zona Especial de Proteção Ambiental)

	- Se refere a ganhadores ou perdedores.	(25/02/2016)	"não têm proteção especial em áreas onde já existam projetos de construção em aprovação."  "O caminho agora é através de uma ação civil pública. Já estamos providenciando os trâmites jurídicos para entrar com a ação para judicializar a questão", afirma a ambientalista.
		Grupo nos Jardins se opõe a vizinhos e faz lobby por comércio na região de SP (05/07/2015)	Grupo se opõe a vizinhos e faz pressão por pontos da lei de zoneamento urbano
		Manicure e clientes são vizinhas em bairro de alto padrão (02/08/2015)	Moradores de distintas classes sociais têm conflito velado no mesmo bairro em que dividem moradia
		Em bairro residencial da zona sul, sobrados disputarão espaço com lojas (26/02/2016)	Em um sobrado da avenida Ceci, no Planalto Paulista, zona sul de São Paulo, o comerciante Nicolau Rabay, 55, espera pelo dia em que poderá regularizar sua loja de telefonia, no bairro há 18 anos.  Mas nem todos no bairro são favoráveis à mudança. "Aqui é residencial, tem que manter essa característica ou vai virar um Itaim Bibi", diz Marisa Nakaozi. Ela acredita que o local já tem infraestrutura suficiente, mas precisa ir para outros bairros quando procura por lazer.
Autoridades Públicas	- A matéria reflete desacordo entre partes e indivíduos.	'Tem vereador que só pensa no seu quarteirão', diz Haddad sobre oposição (03/06/2015)	O prefeito criticou, a atuação de vereadores de oposição que tentam barrar mudanças da nova lei de zoneamento urbano.
		Relator da Lei de Zoneamento em SP diz que projeto será votado na sexta (15/02/2016)	Agenda da votação da lei é marcada por embates entre atores políticos contrários à proposta.
		Redução da base aliada ameaça projetos de Haddad na Câmara (06/01/2016)	Embora tenha conseguido 42 votos dos 37 necessários para aprovar o texto em primeira discussão no último dia 21, não houve consenso para a segunda votação, que deve ocorrer em fevereiro
		Sem acordo, base de Haddad não consegue votar lei de zoneamento (10/12/2015)	A gestão Fernando Haddad (PT) não conseguiu votos suficientes para aprovar a nova lei de zoneamento na Câmara.

(Conclusão)

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
		Câmara aprova novo zoneamento em SP; texto vai para sanção de Haddad	Embora o conceito urbanístico geral do plano tenha sido mantido, uma série de alterações descaracterizou parte das medidas previstas no texto enviado pelo



		(25/02/2016)	prefeito, em junho do ano passado.  Diante das reclamações, a administração aceitou retirar o item que previa locais de reunião para até cem pessoas somente nessas áreas.
		Mudanças em zoneamento são falsas polêmicas, diz secretário de Haddad (01/03/2016)	Para Franco, o resultado foi bastante positivo, e as alterações feitas foram "muito mais um processo de um pacto do que de negociatas".  Uma mudança polêmica foi a que barrou bares e restaurantes nos Jardins, Pacaembu e City Lapa (zona oeste).  Outra foi a liberação de apartamentos maiores e com mais vagas de garagem em grandes avenidas, na contramão do Plano Diretor -que prevê imóveis menores e com só uma vaga

**Fonte: Autoria própria (2019).**

Os relatos versavam sobre o que o jornal chamou de “queda de braço entre interesses opostos”, em texto de 26 de fevereiro de 2016. No início da cobertura, em 2 de junho de 2015, já se anunciava tal conflito, que também se estendia para a questão do adensamento populacional em torno dos eixos de transporte coletivo: “Os defensores da medida dizem que estão aproximando a moradia do ônibus e do metrô. Aqueles que são contra, dizem que em algumas áreas, como nos arredores da estação Vila Madalena do Metrô, na zona oeste, há muita gente e trânsito”.

Já em 4 de junho de 2015, o jornal classificou como “pânico” o sentimento dos moradores por conta das propostas de alteração do zoneamento: “Desde o início do ano, quando começaram as discussões sobre a nova lei de zoneamento (...) o pânico dos moradores tem um motivo só: o risco de as "ilhas de excelência" residenciais receberem novos vizinhos, como restaurantes, clínicas ou mercados”.

Além das associações de bairro, a Folha destacou o lobby de mais outros grupos organizados: imobiliárias, igrejas e ambientalistas. O interesse das imobiliárias era citado indiretamente a partir de uma entrevista com especialista em planejamento urbano. “O zoneamento proposto é subserviente aos interesses imobiliários e do capital e deveria ter sido decidido pela população, em um processo de discussão mais longo que aquele conduzido pela Prefeitura”, dizia a matéria ao citar o especialista em publicação de 3 de junho de 2015,

A pressão dos grupos religiosos foi reportada na matéria “Igreja faz lobby para legalizar templos em nova lei de zoneamento”, de 16 de julho de 2015. Aqui, o objetivo, segundo o texto, era criar regras específicas para os “locais de culto” aumentando,

inclusive, a capacidade máxima de público permitida.

Já os grupos ligados a demandas ambientais ganharam destaque no jornal a partir de um protesto realizado no dia da votação em segundo turno do novo zoneamento da cidade. A matéria “Peladões protestam por mais áreas verdes em votação na Câmara de SP, de 25 de fevereiro de 2016, citava algumas demandas conflitantes para esse grupo: “Segundo os manifestantes, os novos parques propostos pelo Plano Diretor não estão protegidos pois as Zepam (Zona Especial de Proteção Ambiental) não têm proteção especial em áreas onde já existiam projetos de construção em aprovação”.

No frame conflitos, a categoria de análise “embate entre grupos de moradores” também refletiu os pontos polêmicos propostos pela Prefeitura. Na matéria “Grupos nos Jardins se opõe a vizinhos e faz lobby por comércio na região de SP”, de 5 de julho de 2015, destacou o embate entre os grupos de moradores favoráveis e contrários às mudanças no zoneamento. Uma das fontes citadas no texto citava o fato de ter sido expulso da associação de moradores do bairro pelo fato de defender mais comércios na região. Esse destaque, inclusive, foi essencial para classificar a matéria na categoria “embate entre grupos de moradores” e não em “lobby de grupos de pressão”, como poderia sugerir equivocadamente o título da matéria.

Esse mesmo embate é visto em outra matéria do dia 26 de fevereiro de 2016. O mesmo texto que relatava a expectativa de um comerciante em poder regularizar sua loja de telefonia em paralelo a posições contrárias de moradores que pretendiam manter a região estritamente. “Aqui é residencial, tem que manter essa característica”, dizia uma personagem entrevistada pela reportagem.

O embate entre moradores, agora mais silencioso, também fica evidente em publicação de 2 de agosto de 2015. A matéria fazia o contraponto entre personagens de distintas classes sociais e que convivem na mesma região com uma pequena separação espacial. “São cem metros de distância: de um lado, a Cohab; do outro, prédios com piscinas e varanda gourmet”, diz a matéria ao mencionar a fala de uma das personagens de classe alta que estava em um salão de uma das moradoras de classe baixa da região: “A convivência é boa, desde que a gente não se encontre. Quer dizer, desde que nos encontremos em ambientes pacíficos, como esse salão”. O relato da reportagem é feito como maneira de ilustrar com o zoneamento urbano pode interferir no cotidiano do município; esse direcionamento do jornal é constatado pelos diversos infográficos sobre o projeto de lei de zoneamento dispostos ao longo do texto.

A última categoria de análise é do frame conflito é o embate com envolvimento de autoridades públicas. Aqui, são agrupadas as matérias que enquadraram a discussão do

zoneamento a partir das discussões entre as autoridades dos poderes Executivo e Legislativo da cidade. Nesse ponto é possível perceber cinco personagens principais: o prefeito Fernando Haddad, o vereador Paulo Frange (PTB), responsável por relatar o projeto de lei, e os vereadores Andrea Matarazzo (PSDB) e Gilberto Natalini (PV), que faziam oposição.

Os embates tiveram início já quando a matéria começou a tramitar no legislativo. Em 3 de junho de 2015, o então prefeito criticou a atuação dos vereadores da oposição que eram contrários ao projeto de lei: “Tem vereador que só pensa no seu quarteirão”, disse o gestor conforme o relato na matéria. Os embates seguiram até mesmo após a aprovação do projeto em segunda votação na Câmara Municipal. “Os vereadores de oposição Andrea Matarazzo (PSDB), Gilberto Natalini (PV) e Ricardo Young (PPS) protestaram contra as mudanças. Eles entraram com uma representação no Ministério Público para tentar barrar a votação”, disse a matéria de cobertura da votação publicada no dia 25 de fevereiro.

O segundo frame da Folha de S. Paulo a ser apresentado, consequências econômicas, também foi o segundo em maior quantidade de matérias, 18. Destas, 6 foram classificadas na categoria de análise “estímulo ao desenvolvimento econômico de bairros, regiões e da cidade” e outras 6 como “criação/inibição de empreendimentos imobiliários”, e 2, como “zoneamento urbano e consequências diretas para o cidadão”. O Quadro 12 apresenta o panorama completo das categorias de análise e as respectivas unidades de registro:

**Quadro 12 – Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de consequências econômicas (Categoria de Análise) da Folha de S. Paulo**

(Continua)

Unidades de Registro	Unidade de Contexto	Publicação (Data)	Evidência
Estímulo ao desenvolvimento econômico de bairros, regiões e da cidade	- Matéria menciona ganhos financeiros agora ou no futuro.	'Até no meio de Beverly Hills tem comércio', diz arquiteto (03/06/2015)	Ampliar a possibilidade para que restaurantes e comércios de médio porte se instalem perto de áreas residenciais da cidade é visto como positivo
	- Matéria menciona custos envolvidos.	'Av. Rebouças precisa deixar claro sua vocação', diz consultor de varejo (21/06/2015)	Lei de zoneamento como solução para evitar a fuga de lojas da Av. Rebouças e, conseqüentemente, desenvolver a região
	- Matéria faz referência a conseqüências econômicas em fazer determinada ação.	Nova lei vai estimular comércio em 'bairros dormitórios' de São Paulo (14/06/2015)	Estão previstas 20 áreas Zmis (zonas mistas de interesse social), áreas com moradia popular que ganharão estímulo a comércio e serviços, com o objetivo de gerar empregos.
		'Sozinha, nova lei de zoneamento não atrairá comércio', diz urbanista (05/07/2015)	Sem outros estímulos, lei de zoneamento não atrairá novos comércios
		'Itaquero não ajudou a desenvolver zona leste', diz especialista em cidades (10/01/2016).	Especialista diz que é positivo o adensamento de áreas com boa oferta de transporte e estímulos para empresas migrarem para a periferia
		Nova lei de zoneamento vai regularizar indústrias antigas em bairros (17/02/2016)	O projeto vai beneficiar fábricas que geram empregos nos bairros e estimulam a arrecadação de impostos (ICMS) para a cidade.
Criação/Inibição de empreendimentos imobiliários	- Matéria menciona perdas ou ganhos financeiros agora ou no futuro.	Novo zoneamento estimula criação de edifícios-garagem em SP (03/06/2015).	O projeto do novo zoneamento para São Paulo define a existência de mais de 30 zonas onde a construção de edifícios-garagens será estimulada pelo poder público.
	- Matéria faz referência a conseqüências econômicas em fazer ou não determinada ação.	SP pode ter mais áreas para moradia voltada a quem ganha até R\$ 7.880 (19/07/2015)	Novos terrenos para a construção de moradias mais baratas podem surgir em São Paulo
		Alteração na lei de zoneamento prevê casas em áreas vazias do metrô em SP (21/02/2016)	Espaços vazios de terminais do metrô e de ônibus em São Paulo podem, nos próximos anos, dar vez a prédios residenciais, faculdades e shoppings. Esta é uma das alterações no novo projeto de lei de zoneamento.

(Conclusão)

Unidades de Registro	Unidade de Contexto	Publicação (Data)	Evidência
		Câmara pode liberar 'puxadinho' em São Paulo (23/02/2016)	Num exemplo simples, o dono de um lote que tenha um comércio no térreo poderá construir até dois andares residenciais para cima.  A alteração não só legalizará imóveis construídos ilegalmente ao longo dos anos como permitirá que novos lotes ganhem construções mediante as regras da prefeitura.
		Lei vai permitir prédio residencial de 5 andares em área comercial de SP (24/02/2016)	Alteração no texto da lei de zoneamento -que deve ser votada em definitivo nesta quinta-feira (25) - prevê a construção de prédios residenciais de até cinco andares (15 metros) em ruas comerciais.  O projeto original prevê que nos corredores comerciais sejam permitidas apenas prédios de até 10 metros. A alteração permitirá os edifícios maiores. Porém, essas construções terão que ter aprovação do Conpresp (conselho de patrimônio histórico) e não podem estar em áreas tombadas.
		Câmara autoriza Corinthians a fazer arena multiúso no Parque São Jorge (25/02/2016)	Uma emenda do vereador Milton Leite (DEM) que foi incorporada à lei de zoneamento permite que o Corinthians possa construir uma arena multiuso em sua sede social, no Parque São Jorge, Tatuapé (zona leste).
Zoneamento urbano e consequências econômicas para o cidadão	- A matéria menciona perdas ou ganhos financeiros agora ou no futuro.  - Matéria faz referência a consequências econômicas (para o cidadão) em fazer ou não determinada ação.	Transporte pesa mais no bolso do que padaria, diz secretário de Haddad (02/08/2015)	Zoneamento da cidade visa diminuir o alto custo do transporte público na cidade.
		Vereadores de São Paulo podem baixar multa por barulho para R\$ 8.000 (24/02/2016)	A nova lei de zoneamento pode mudar a fiscalização de imóveis comerciais na cidade e reduzir a multa por ruído de R\$ 34,5 mil para R\$ 8 mil.

Fonte: A autoria própria (2019).

Conforme apresentado no Quadro 12, as notícias enquadradas genericamente como “consequências econômicas” focaram a cobertura em dois aspectos principais: estímulo ao desenvolvimento econômico de bairros e regiões de São Paulo e criação ou inibição de empreendimentos imobiliários. Quanto à primeira categoria de análise, há uma estreita relação com o frame de conflito apresentado no quadro anterior, uma vez que o

desenvolvimento econômico aqui apresentado está majoritariamente relacionado à liberação de estabelecimentos comerciais em áreas residenciais; o enquadramento, no entanto, é voltado para o possível desenvolvimento econômico a partir dessa medida.

Em “Até no meio de Beverly Hills tem comércio”, de 3 de junho de 2015, a reportagem traz a entrevista com um arquiteto que afirma ser positivo a liberação de comércio nas áreas residenciais. Outro especialista, agora do varejo, também defende a liberação desse tipo de estabelecimento em entrevista apresentada em 24 de junho de 2015: a “Av, Rebouças precisa deixar claro sua vocação”. O jornal dá voz novamente a mais um especialista para comentar sobre a importância de projetos de grande porte para o desenvolvimento de regiões. Tomando como exemplo a construção da Arena Corinthians, no extremo da Zona Leste da cidade, o especialista em cidades afirma, em matéria de 10 de janeiro de 2016, ser limitado modelo de desenvolvimento econômico baseado em um único grande projeto: “Houve especulação imobiliária, produção de imóveis no entorno dele que atenderam à uma época de demanda aquecida. Mas isso não é contínuo (...). Elas [arenas] precisam ter vida, um ambiente que gere fluxo de pessoas”. Por outro lado, o entrevistado entende como positivo a proposta da prefeitura de realizar o adensamento populacional em torno dos eixos de transporte público e o incentivo para que empresas migrem para áreas periféricas.

A temática desenvolvimento econômico também é apresentada em matéria de 14 de junho de 2015, “Nova lei vai estimular comércio em bairros dormitórios de São Paulo”. O texto reporta a previsão do estabelecimento de 20 áreas como zonas mistas de interesse social, regiões de moradia popular que seriam incentivadas pelo novo zoneamento a criar comércios e serviços para a geração de empregos. O objetivo, segundo o jornal, seria regularizar os comércios improvisados por moradores em conjuntos habitacionais populares, as chamadas Cohabs. “Além de querer fomentar comércio pelo novo projeto de zoneamento, a prefeitura tenta vender um terreno para que um shopping seja construído no local. Segundo o prefeito, o empreendimento pode gerar 4.000 empregos”, afirma a reportagem.

A regularização de indústrias é tratada como uma forma de estímulo ao desenvolvimento econômico na matéria de 10 de janeiro de 2016. Segundo a matéria, o relator do projeto de lei, vereador Paulo Frange (PTB), afirma que o novo dispositivo da lei “vai beneficiar fábricas que geram empregos nos bairros e estimulam a arrecadação de impostos (ICMS) para a cidade”. A notícia deixa expresso que o novo dispositivo da lei de zoneamento veio a partir de uma ação de lobby feita pela Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp) junto ao Legislativo local. Esse fato, no entanto, é citado no texto da matéria como uma informação de contextualização, ocupando um dos parágrafos finais do texto; o

foco maior do texto, dado tanto no título, lead e demais parágrafos é a regularização daquelas indústrias como forma de estímulo ao desenvolvimento econômico das regiões periféricas.

O estímulo econômico apenas via lei de zoneamento é visto, no entanto, com desconfiança por uma urbanista da Associação Comercial de São Paulo em matéria publicada em 5 de julho de 2015. “Para Larissa Campagner, esse crescimento só ocorrerá se antes vierem melhorias no espaço público e se ficar claro que há pessoas dispostas a fazer compras a pé, já que os novos prédios deverão ter menos vagas de estacionamento”, diz o texto contextualizando com outro ponto polêmico da proposta encaminhada pela prefeitura: a redução do número de vagas de estacionamento para os novos empreendimentos imobiliários.

O frame genérico de interesse humano, por sua vez, foi agrupado em uma categoria de análise: “cidade e o bem-estar dos seus habitantes” e “cidade como espaço de conforto ou desconforto para os seus habitantes”. Foram cinco matérias classificadas nessa categoria de análise, conforme demonstra o Quadro 13.

**Quadro 13 – Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de interesse humano (Categoria de Análise) da Folha de S. Paulo**

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
Cidade e o bem-estar de seus habitantes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matéria traz exemplo humano ou uma face humana para o problema.</li> <li>- O texto gera sentimentos no leitor.</li> <li>- Matéria entra na vida privada ou pessoal dos atores.</li> </ul>	Cidade oca: em SP, bairros do centro têm menos gente por moradia (22/06/2015)	Bairros nobres de São Paulo passam por um “crescimento oco”, com a redução do número de pessoas por unidades habitacionais.
		Morador pobre de bairro rico vai até a favela para fazer compras (02/8/2015)	Moradora de bairro nobre recorre a comércio da periferia para fazer compras do mês. Falta de concorrência e altos preços no seu bairro são os motivos para o deslocamento.
		'Cota verde' para prédio de SP em lei de zoneamento deve ter efeito limitado (25/06/2015)	Cota ambiental para novas construções, que visa diminuir as “ilhas de calor”, pode ter efeito limitado sobre os terrenos de São Paulo.
		Aumento de prédios na zona leste pode piorar qualidade do ar, diz estudo (13/09/2015).	A qualidade do ar em São Paulo pode piorar se a cidade ganhar mais prédios nos próximos anos, uma das discussões da revisão da lei de zoneamento.
		Bairro da zona sul de SP teme 'afundar' com nova lei de zoneamento (27/09/2015)	Moradores temem que mudanças da lei de zoneamento urbano provoquem o “afundamento” do bairro.

Fonte: Autoria própria (2019).

A primeira matéria enquadrada como sendo de interesse humano foi publicada em

22 de junho de 2015, mesmo mês em que o projeto de zoneamento começou a tramitar no Legislativo. Sob o título “Cidade oca: em SP, bairros têm menos gente por moradia”, esse primeiro texto relatava que, em paralelo ao surgimento de novos prédios na cidade, essas novas unidades habitacionais são cada vez mais ocupadas por menos pessoas em decorrência da diminuição do número de habitantes em cada unidade habitacional.

Já em “Morador pobre de bairro rico vai até a favela para fazer compras”, de 2 de agosto de 2015, a matéria relatava o cotidiano de uma dona de casa morando em um condomínio da Cohab localizado em uma região de alto padrão da cidade. Por conta da falta de comércio no entorno da sua casa, a personagem precisava se deslocar até à Favela de Paraisópolis, distante 4,5 Km, para realizar as compras do mês. “Não dá para comprar nada nos mercados da Berrini. São muito caros”, diz a dona de casa segundo a matéria.

Contextualizado a matéria, a reportagem diz que histórias como essa tendem a ser mais comuns caso o novo zoneamento urbano do município aprove a instalação de moradias populares em regiões de alto padrão da cidade. Apesar do texto citar o lobby contrário feito pelas associações de moradores desses bairros, a classificação da matéria como enquadramento genérico de interesse humano se justifica pelo fato do drama diário de uma moradora da cidade ser apresentado com proeminência ao longo do texto.

São citadas, por fim, outras três matérias que relatam sobre como o novo zoneamento pode afetar negativamente o bem-estar dos habitantes: “Cota verde para prédio de SP em lei de zoneamento de ter efeito limitado”, de 25 de junho de 2015; “Aumento de prédios na zona leste pode piorar qualidade do ar, diz estudo”, de 13 de setembro de 2015; e “Bairro da zona sul de SP teme ‘afundar’ com nova lei de zoneamento”, de 27 de setembro de 2015.

Sobre a cota ambiental, o Jornal afirma que mesmo que o novo zoneamento estabeleça a denominada “cota verde”, uma espécie de sistema de pontos concedidos a empreendimentos imobiliários que invistam em conforto ambiental, os efeitos sobre as “ilhas de calor” seria muito limitado por conta do longo período necessário para que os efeitos possam ser sentidos pela população, algo em torno de duas ou mais décadas; além do fato da medida ser complexa e difícil aplicabilidade – fato que tende a diminuir a aplicação desse instrumento.

Já o aumento dos prédios na zona leste da cidade, que seria uma consequência direta da proposta do novo zoneamento em realizar adensamento populacional em torno dos eixos de transporte público, poderia trazer como consequência negativa a piora da qualidade do ar. O motivo seria as barreiras que esses novos prédios fariam para a



circulação de ar na cidade. “Se todos os terrenos recebessem prédios nas alturas máximas permitidas pelo antigo e pelo novo Plano Diretor, a dispersão dos poluentes ficaria comprometida. O mesmo receio das novas e maiores construções gerou preocupação em moradores de uma região que tem um lençol freático próximo à prefeitura. “A Chácara tem ruas residenciais, com casas geminadas, que não vão aguentar uma transformação muito grande”, diz à matéria de 27 de setembro de 2015 uma das integrantes da associação de moradores do local. “Tivemos problemas sérios durante construções. Casas racharam e tiveram que ser desocupadas”, completa o texto.

No que se refere ao enquadramento genérico de moralidade, foi classificada uma matéria: “Moradores de área nobre temem ‘mistura de classes’ com prédio popular”, de 7 de junho de 2015, conforme aponta o Quadro 14:

**Quadro 14 – Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de moralidade (Categoria de Análise) da Folha de S. Paulo**

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
Julgamentos morais sobre o prefeito e/ou moradores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matéria contém mensagem moral.</li> <li>- Matéria oferece instruções sociais sobre comportamento.</li> </ul>	Moradores de área nobre temem 'mistura de classes' com prédio popular (07/06/2015)	Moradores relatam que moradias desvalorizam a região e comprometam a segurança.

Fonte: A autoria própria (2019).

A matéria que fazia julgamentos morais foi publicada em 7 de junho de 2015 e relata a opinião dos moradores de bairros elitizados a receberem a proposta de se construir moradias populares nessas regiões. “Colocar moradia popular vai facilitar a entrada de criminosos. A mistura [de classes] aumenta a inveja”, disse uma moradora do bairro ouvida pela reportagem

O último enquadramento genérico a ser analisado é o de responsabilidade. Aqui, foram classificadas as matérias que relacionam o problema em questão, o zoneamento, os atores políticos e os respectivos passos para a resolução desse problema em discussão. Também são listadas as matérias que responsabilizam o zoneamento da cidade como possível mecanismo de resolução dos problemas apresentados.

O Quadro 15 apresenta a distribuição dessas matérias, suas unidades de registro e

as respectivas categorias de análise. Das cinco matérias assim enquadradas, três apresentam a Prefeitura ou a Câmara Municipal como responsáveis pela tramitação e consequente aprovação do texto.

**Quadro 15 – Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de responsabilidade (Categoria de Análise) da Folha de S. Paulo** (Continua)

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
<p>Prefeitura e/ou Câmara Municipal como entes responsáveis pelo zoneamento da cidade.</p>	<p>- Matéria sugere que algum nível do governo é responsável pelo problema.</p>	<p>Haddad sanciona lei de zoneamento e mantém mudanças polêmicas (23/03/2016)</p>	<p>O prefeito Fernando Haddad (PT) sancionou nesta quarta-feira (23) a nova lei de zoneamento sem vetar as mudanças mais polêmicas feitas durante a tramitação do projeto na Câmara de São Paulo.</p> <p>Para a administração, a nova lei também cria melhores condições de desenvolvimento econômico, incentiva a diversificação do uso do solo em bairros com famílias de baixa renda, além de regularizar indústrias e fortalecer o processo de proteção ambiental e cultural de São Paulo.</p>
		<p>Primeira audiência da nova lei de zoneamento de SP ocorre amanhã (21/06/2015)</p>	<p>Divulgação da data e local da primeira audiência pública sobre a lei de zoneamento urbano.</p>
		<p>Haddad irá analisar lei do zoneamento 'no detalhe' para decidir se fará vetos (26/02/2016)</p>	<p>Fernando Haddad (PT), disse que a lei de zoneamento urbano aprovada na Câmara Municipal teve aperfeiçoamentos importantes a partir do projeto que ele próprio enviou à Câmara.</p> <p>Haddad elogiou a condução do trabalho do relator Paulo Frange (PTB) e disse que o número de pessoas que estavam na que no começo das votações porque tiveram suas pretensões atendidas. Câmara durante a votação foi bem menor</p>

(Conclusão)

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
Lei de zoneamento como responsável por resolver ou não os problemas da cidade	- Matéria sugere que algum nível do governo é responsável pelo problema.	Leis não são solução para melhorar cidades, afirma urbanista (21/06/2015)	Especialista questiona a existência dos planos de zoneamento, como o que está em discussão na Câmara Municipal de São Paulo.
		Lei de zoneamento pode transformar avenidas como a Rebouças e a Angélica (21/06/2015)	Um dos objetivos da lei é fazer com que pessoas morem próximo a locais com oferta de transporte público.

Fonte: A autoria própria (2019).

Em 26 de fevereiro de 2016, já após a aprovação do novo zoneamento pelo Legislativo, o veículo volatária a publicar uma notícia relacionando a figura do prefeito à responsabilidade pela apreciação da lei aprovada. No texto “Haddad irá analisar lei do zoneamento ‘no detalhe’ para decidir se fará vetor”, o prefeito afirma que a lei aprovada apresenta inovações importantes e que todo o conteúdo será avaliado pela equipe técnica da prefeitura. A terceira notícia da categoria de análise que apresenta a prefeitura como responsável final pela definição do novo zoneamento da cidade é “Haddad sanciona lei de zoneamento e mantém mudanças polêmicas”, de 23 de março de 2016.

Nesse mesmo aspecto de imputar a responsabilidade ao ente público, a Folha publicou em 21 de junho de 2015 uma notícia sobre a divulgação da primeira audiência pública realizada pela Câmara Municipal para debater os pontos da lei de zoneamento urbano. A notícia tem um caráter mais genérico e busca informar mais precisamente os dados do evento da audiência pública, sem adentrar na pauta em si, o que, por isso, levou a classificação desse enquadramento como “responsabilidade”.

Por fim, o jornal destinou duas matérias onde se apresenta a responsabilidade da lei de zoneamento urbano como instrumento para a resolução de problemas das cidades. Enquanto a notícia “Lei de zoneamento pode transformar avenidas como a Rebouças e a Angélica”, de 21 de junho de 2015, apresenta algumas propostas da nova lei como, por exemplo mais prédios e moradores na região de Pinheiros; a publicação “Leis não são solução para melhorar cidades”, de 21 de junho de 2015, trazia a opinião de um urbanista sobre as limitações das leis de zoneamento urbano como instrumento efetivo de transformação do espaço urbano.

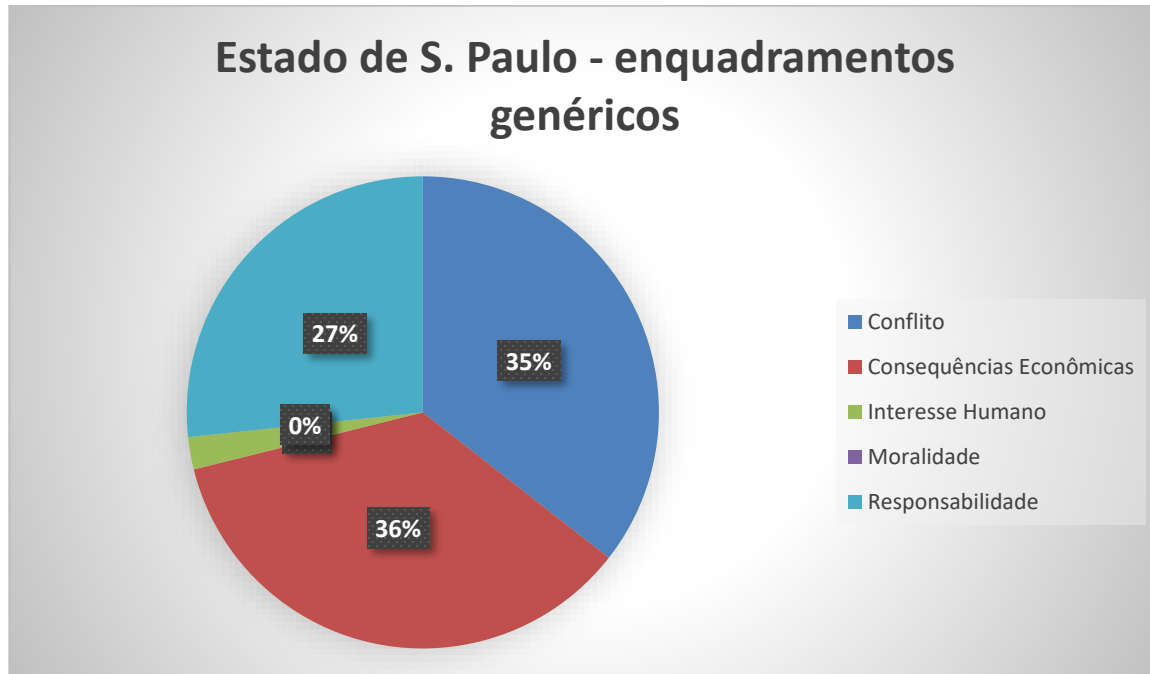
#### 4.1.2.2 O Zoneamento Paulistano segundo O Estado de São Paulo

O jornal Estado de São Paulo, ou simplesmente Estadão, também se configura como um dos principais periódicos da grande imprensa brasileira. Dentre as publicações analisadas nesta pesquisa, é o que tem o maior tempo de história; foi fundado em janeiro de 1875 ainda com o nome Província de São Paulo, sendo que apenas dez anos depois, o jornalista Júlio César Ferreira de Mesquita passou a atuar na publicação chegando ao cargo de direção, quando desde então o jornal está sob gestão da família Mesquita (CPDOC, 2019).

Segundo o CPDOC (2019), o Estadão conserva um perfil mais conservador que advém desde da época da Província de São Paulo, quando defendia essencialmente os interesses da elite agrária paulista. O jornal foi um entusiasta do golpe de 1964, sendo que o diretor Júlio de Mesquita Filho defendeu, inclusive, o fechamento do Congresso Nacional como forma de retirar da política nacional o que chamava de “elementos indesejáveis”. O apoio se estendeu aos primeiros atos institucionais do regime militar e só mudaria de posicionamento em 1966, quando o governo endurece a perseguição aos seus opositores (CPDOC, 2019).

De modo semelhante ao seu congênere Folha de S. Paulo, o jornal Estado de S. Paulo dedicou uma extensa cobertura à nova lei de zoneamento urbano da capital paulista. Considerando o mesmo recorte temporal – encaminhamento do projeto ao Legislativo e sanção por parte do Executivo – foram, ao todo, 46 publicações. Desse total, 16 publicações foram enquadradas como conflito e outras 16 como consequências econômicas, 1 em interesse humano e 12 como responsabilidade. O Gráfico 5 apresenta em distribuição em termos percentuais.

Gráfico 5: Enquadramentos genéricos no Estado de S. Paulo



Fonte: Autoria própria (2019).

Na sequência, os enquadramentos mais verificados foram, nesta ordem: responsabilidade, 12 matérias; e interesse humano, 1 matéria. Nenhuma matéria analisada figurou no enquadramento de moralidade.

A implantação de estabelecimentos comerciais em áreas residenciais foi um dos destaques na cobertura do Estadão. A primeira foi apresentada logo no início do processo de tramitação da lei, em 30 de maio de 2015, quando o jornal publicou “Novo zoneamento barra verticalização do Pacaembu”. Em seu corpo, era destacado a reação de moradores às possíveis mudanças. O Quadro 16 traz a síntese dessa análise:

**Quadro 16 – Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de conflito (Categoria de Análise) no Estado de São Paulo** (Continua)

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
Estabelecimentos comerciais próximo a áreas residenciais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matéria reflete desacordo entre partes/grupos.</li> <li>- Matéria faz referência a ganhadores ou perdedores</li> </ul>	Novo zoneamento barra verticalização do Pacaembu (30/05/2015)	Para Ana Maria, a mudança seria “muito trágica para os moradores”. “É um corredor totalmente permissivo. Ia poder ter comércio, pequeno prédio e até habitação de interesse social. Nosso bairro é tombado, temos restrições do loteamento bastante rígidas e não se pode mexer nisso”
		Discutir comércio nos Jardins é tratar de 0,1% da cidade, diz Haddad (03/06/2015)	<p>Não podemos transformar 0,1% das vias em uma questão que não permita conciliação”, afirmou o prefeito.</p> <p>Para Matarazzo, a entrada do comércio nesses bairros trará, a médio prazo, o incômodo vindo com o barulho e o trânsito, que vão desvalorizar as áreas.</p>
		Moradores dos Jardins protestam contra novo zoneamento (17/06/2015)	Presidente da AME Jardins, Fernando José da Costa, diz que não se trata de isolar os Jardins dos demais bairros e do comércio, mas manter as características originais do projeto urbanístico e a arborização
		1ª audiência sobre lei de zoneamento tem grande adesão e bate-bocas (23/06/2015)	Moradores dos Jardins, na zona oeste da capital paulista, compareceram em massa para defender que ruas da região permaneçam como Zonas Exclusivamente Residenciais (ZERs) e não se transformem em Zonas Corredor (ZCors), o que permitiria a entrada do comércio.
		Movimento na zona oeste busca preservar perfil residencial (27/10/2015)	Com o objetivo de “defender” os bairros exclusivamente residenciais, um grupo de moradores da zona oeste da capital paulista lançou o movimento Ame seu Bairro, que visa a impedir a instalação de comércio nesses locais
Lobby de grupos de pressão da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matéria reflete desacordo entre partes/grupos.</li> <li>- Um grupo/parte tenta censurar outro.</li> <li>- Se refere a ganhadores ou perdedores.</li> </ul>	Moradores dos Jardins pedem à Câmara alterações na lei de zoneamento (21/09/2015)	<p>Moradores dos Jardins, na zona sul de São Paulo, entregaram documento à Câmara dos Vereadores pedindo alterações na nova lei de zoneamento.</p> <p>A Associação aceita a transformação de algumas ruas em Zonas Corredor, contanto que só seja permitida a instalação de serviços, e não de comércio</p>
		Zoneamento veta albergue em bairro (20/11/2015)	<p>Uma nova versão da lei de zoneamento divulgada nesta quinta-feira, 19, veta a instalação de diversas atividades consideradas “incômodas” por moradores no interior de bairros estritamente residenciais da capital, como os Jardins, na zona sul</p> <p>As exceções de uso foram propostas pelo relator do projeto de lei, vereador Paulo Frange (PTB), com base nas reivindicações feitas por associações de bairro em mais de 40 audiências públicas.</p>

(Continua)

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
		Moradores de bairros residenciais lotam Câmara por mudanças no novo zoneamento (02/12/2015)	<p>Mais de 50 associações de bairro do centro e da zona oeste da capital lotaram a última audiência pública realizada na Câmara Municipal antes da votação do projeto que revisa o zoneamento de São Paulo para pedir mudanças no texto.</p> <p>Moradores da Vila Madalena e Sumarezinho insistiram na necessidade de reduzir a área passível de verticalização em ambos os bairros</p>
		Haddad recua e reduz verticalização no bairro da Vila Madalena (09/12/2015)	<p>A gestão Fernando Haddad (PT) recuou e excluiu 22 quadras do perímetro previsto para verticalização na Vila Madalena e no Sumarezinho, bairros da zona oeste da capital paulista</p> <p>A decisão é resultado da pressão dos moradores, que investiram em estudos técnicos para demonstrar a representantes da Prefeitura e da Câmara Municipal que os bairros não suportariam o adensamento populacional proposto.</p>
		Moradores correm para vetar mudanças antes da votação do novo zoneamento (14/12/2015)	São ao menos 25 grupos atuantes, que se mobilizam diariamente contra a aprovação da atual proposta que revisa os tipos de uso e ocupação do solo de São Paulo.
		Bairros querem mudar novo zoneamento; veja mapa das reivindicações (15/12/2015)	Um grupo de moradores da capital partiu para o ataque contra o novo zoneamento previsto para a cidade de São Paulo
		Haddad libera espigões sem limite de altura ao redor de estações (04/02/2016)	<p>O prefeito Fernando Haddad (PT) liberou a construção de espigões sem limite de altura no entorno das futuras estações das Linhas 5-Lilás e 6-Laranja do Metrô</p> <p>Apesar de favorável ao mercado imobiliário, a liberação do adensamento sem limite de altura ao redor das futuras estações de metrô não será bem aproveitado pelas construtoras por causa da crise econômica.</p>
		Novo zoneamento muda fiscalização de comerciantes (18/02/2016)	Segundo o relator do projeto, vereador Paulo Frange (PTB), os comerciantes fora da lei não mais poderão ser multados imediatamente nem correrão o risco de ver seus imóveis lacrados

(Conclusão)

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
Embate com envolvimento de autoridades públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matéria reflete desacordo entre partes/grupos.</li> <li>- Se refere a ganhadores ou perdedores.</li> </ul>	Zoneamento permitirá pagar para desmatar (07/06/2015)	<p>Nossa ideia é aproveitar uma praça, que pode estar degradada, e dar um novo uso a ela, com a instalação de uma biblioteca, requalificando o lugar", disse o secretário municipal de Desenvolvimento Urbano, Fernando de Mello Franco</p> <p>"As áreas verdes da cidade deveriam ser 'canonizadas', preservadas para sempre. No lugar disso, está sendo planejado um estupro ambiental", afirma o vereador Gilberto Natalini (PV), que ainda chamou Haddad de "predador ambiental".</p>
		Oposição crítica falta de mapas detalhados em projeto de zoneamento (16/12/2015)	"É isso que manda a legislação brasileira. Os mapas devem ter adendos, complementos", disse o vereador, que entrou na Justiça contra a falta de descrição das zonas.

**Fonte: Autoria própria (2019).**

Foram cinco matérias pautando o assunto, aqui classificados como enquadramento genérico de conflito. A primeira foi apresentada logo no início do processo de tramitação da lei, em 30 de maio de 2015, quando o jornal publicou "Novo zoneamento barra verticalização do Pacaembu", que, apesar do título citar as barreiras para a construção de novos prédios, o corpo da matéria cita com maior ênfase a intenção de prefeitura de liberar a instalação de comércios em regiões eminentemente residenciais.

A temática do comércio nessas áreas é tema de outra matéria, publicada em 3 de junho de 2015, que repercute a seguinte fala do prefeito Fernando Haddad, já antevendo o possível conflito em torno do assunto: "Não podemos transformar 0,1% das vias em questão que não permita conciliação". Como contraponto, a matéria traz a posição do vereador opositor Andrea Matarazzo (PSDB), que considerava a entrada de comércios na região como gerador de incômodo aos moradores da região.

A mesma linha de argumento do vereador é percebida em "Moradores dos Jardins protestam contra nova zoneamento", de 17 de junho de 2015, ao citar a posição do presidente da associação de moradores dos Jardins ao citar o desejo do bairro nobre da capital paulista em manter as características originais do projeto urbanístico da região.

Como forma de pressionar o Legislativo a não acatar a proposta inicial do Executivo, os moradores dessas regiões compareceram em grande número à primeira audiência pública sobre a lei de zoneamento, conforme relata "1ª audiência sobre lei de zoneamento tem grande adesão e bate-bocas", de 23 de junho de 2015. "Defendemos o direito de morar



bem e a expansão dessa zona maravilhosa para o resto da cidade. As áreas estritamente residenciais estão sendo espremidas, nós estamos sendo espremidos, disse uma das moradoras que compareceram à audiência e que, na sequência, foi rebatida pelo secretário de desenvolvimento urbano: "É preciso ter consciência de que não vivemos em uma ilha", gerando um bate-boca entre os presentes.

A última matéria sobre a permissão de estabelecimentos comerciais em regiões residenciais com enquadramento genérico de conflito foi publicada em 27 de outubro de 2015. O texto "Movimento na zona oeste busca preservar perfil residencial" afirma a existência de um conflito entre os donos dos imóveis, que seriam a favor das mudanças, e moradores, contrários. Essa mesma notícia contextualiza outros conflitos em torno do novo zoneamento de São Paulo, lembrando o bate-boca da primeira audiência pública sobre o projeto de lei.

O frame de conflito também se reverbera na categoria de análise do lobby dos grupos de pressão da sociedade civil. Encaixam-se nessa categoria sete notícias, sendo que a quase totalidade relatava os embates entre grupos organizados de moradores contrários às mudanças que permitiam a instalação de estabelecimentos comerciais em regiões nobres da cidade. A atuação desses grupos é relatada com mais ênfase em quatro matérias: Moradores dos Jardins pedem à Câmara alterações na lei de zoneamento, de 21 de setembro de 2015; Moradores de bairros residenciais lotam Câmara por mudanças no novo zoneamento, de 2 de dezembro de 2015; Moradores correm para vetar mudanças antes da votação do novo zoneamento, de 14 de dezembro de 2015; e Bairros querem mudar novo zoneamento, de 15 de dezembro de 2015.

Uma das audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal ganhou destaque pela quantidade de moradores que compareceram ao debate. "A maioria reivindicou a definição de todos os usos que serão permitidos nas chamadas Zonas Corredor (ZCORs) e mudanças nos perímetros das Zonas de Estruturação Urbana (ZEUs), a fim de evitar a construção de espigões residenciais em vias sem infraestrutura para receber uma verticalização intensa", dizia a matéria de 2 de dezembro de 2015.

A pressão surtiu efeito e em 9 de dezembro de 2015, o Estadão noticiava "Haddad recua e reduz verticalização no bairro da Vila Madalena" e destaca textualmente: "A decisão é resultado da pressão dos moradores, que investiram em estudos técnicos para demonstrar a representantes da Prefeitura e da Câmara Municipal que os bairros não suportariam o adensamento populacional proposto".

Como as mudanças não beneficiavam a todos, diversos outros grupos de moradores continuaram investindo em pressões junto aos legisladores. Em "Moradores correm para

vetar mudanças antes da votação do novo zoneamento”, de 14 de dezembro de 2015, a reportagem falava ainda da atuação de ao menos 25 grupos de moradores que se mobilizavam contra a aprovação do novo zoneamento. Enfim, em 21 de fevereiro de 2016, o Estadão publicava um último conteúdo com enfoque maior para essa temática e afirma que a segregação especial, conforme fora aprovado no novo texto, não produzia um ambiente saudável, seguro e sustentável.

Além do lobby dos grupos de moradores, o jornal também noticiou a pressão feita pela Associação Comercial de São Paulo para que a Câmara mudasse os artigos que permitiam multa a interdição de estabelecimentos sem licença de funcionamento – o pedido foi acatado pelo relator da matéria, o vereador Paulo Frange (PTB).

Já em relação ao embate entre autoridades públicas, foram publicadas apenas duas matérias. Em “Zoneamento permitirá pagar para desmatar”, de 7 de junho de 2015, era destacado a divergência entre o secretário de Desenvolvimento Urbano e o vereador oposicionista Gilberto Natallini (PV). Enquanto o gestor argumentava que “Nossa ideia é aproveitar uma praça, que pode estar degradada, e dar um novo uso a ela, com a instalação de uma biblioteca, requalificando o lugar”, o parlamentar da oposição contestava: “As áreas verdes da cidade deveriam ser ‘canonizadas’, preservadas para sempre. No lugar disso, está sendo planejado um estupro ambiental. A última matéria nesse tipo de classificação vem a partir da acusação feita pela oposição de que o projeto do novo zoneamento fora aprovado sem os mapas detalhados do projeto.

O frame genérico de consequências econômicas foi o que teve uma maior quantidade de matérias assim caracterizadas, com um total de 16 publicações. A categoria de análise ‘Estímulo ao desenvolvimento econômico’ registrou apenas uma matéria: “Em nova lei, Haddad prioriza periferia e libera área de preservação ambiental”, de 2 de junho de 2015. O texto enfatizava a liberação de áreas verdes para a construção de hospitais, creches e escolas e, sobretudo, o incentivo para a instalação de comércios, serviços e indústrias nas regiões periféricas da cidade como mecanismo de desenvolvimento da região. O Quadro 17 apresenta a síntese desta análise:

**Quadro 17 – Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de consequências econômicas (Categoria de Análise) do Estado de São Paulo**

(Continua)

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
Estímulo ao desenvolvimento econômico de bairros, regiões e da cidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matéria menciona ganhos financeiros agora ou no futuro.</li> <li>- Matéria menciona custos envolvidos.</li> <li>- Matéria faz referência a consequências econômicas em fazer determinada ação.</li> </ul>	Em nova lei, Haddad prioriza periferia e libera área de preservação ambiental (02/06/2015)	O projeto de lei incentiva a instalação de comércio, serviço e indústrias na periferia, nas chamadas Zonas Mistas de Interesse Social (ZMIS), e libera a construção de hospitais, creches, escolas e postos de saúde em áreas de preservação ambiental.
Criação/Inibição de empreendimentos imobiliários	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matéria menciona perdas ou ganhos financeiros agora ou no futuro.</li> <li>- Matéria faz referência a consequências econômicas em fazer ou não determinada ação.</li> </ul>	Haddad inibe grandes condomínios fechados e shoppings em nova lei (02/06/2015)	<p>O projeto de lei de zoneamento de São Paulo apresentado nesta terça-feira, 2, pelo prefeito Fernando Haddad (PT) à Câmara Municipal inibe a construção de grandes condomínios fechados e shoppings, uma vez que institui tamanho máximo para lotes da cidade.</p> <p>Segundo a Prefeitura, as medidas buscam o fortalecimento do setor produtivo na periferia.</p>
		Jardins vai liderar em trânsito de carro e moto com novo zoneamento, diz estudo (28/08/2015)	<p>a deterioração será “gradativa”, com movimentação do setor empresarial para edificar construções na região.</p> <p>as residências darão lugar ao comércio, que ganhará de 1 milhão a 3 milhões de metros quadrados da área.</p>
		Regra para indenizar imóvel tombado ameaça receita da Prefeitura (26/10/2015)	Uma mudança feita pela gestão Fernando Haddad (PT) na forma de indenizar donos de imóveis tombados na cidade ameaça investimentos da Prefeitura em habitação e transporte financiados com recursos da outorga onerosa
		Terreno da Cruz Vermelha, em processo de tombamento, pode receber shopping (09/11/15)	Está gravado no mapa da proposta de lei de zoneamento a intenção da Prefeitura de São Paulo de liberar a quadra onde hoje funciona o Hospital da Cruz Vermelha, na zona sul, para o mercado construir prédios altos ou mesmo um shopping.
		Puxadinho’ altera 647 mil m <sup>2</sup> em mapa de zoneamento (16/02/2016)	A medida beneficia incorporadoras e estimula a verticalização da região, com a permissão de construções acima do limite básico.

(Continua)

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
		Projeto libera construção de prédio sobre estações do Metrô (21/02/2016)	As estações de trem e metrô e os terminais de ônibus da cidade de São Paulo poderão receber grandes prédios residenciais e comerciais, como shoppings, faculdades e hospitais.
		Lei de Zoneamento e o trânsito importado	O texto do PL em votação trará engessamento na produção imobiliária, aumento de preços e indesejável espraiamento.
		Zoneamento dobra a altura dos edifícios em 8% da cidade de SP (23/02/2016)	Com a aprovação do projeto de lei que revisa os tipos de uso e ocupação do solo da capital paulista, prevista para os próximos dias, o limite de andares vai passar dos atuais 8 para 16 em vias
		Novo zoneamento prevê garagem extra em SP (25/02/2016)	<p>“Não é justo aplicar uma lei como essa cobrando as mesmas regras que gostaríamos se estivéssemos com a economia aquecida”, afirmou o relator do projeto,</p> <p>Para o vereador Andrea Matarazzo (PSDB), as alterações urbanísticas seguem a lei do mercado</p>
		Haddad deve manter vaga extra em prédio (27/02/2016)	Incluído na última versão do projeto, o artigo 174 permite ao mercado vender nos três primeiros anos a partir da implementação da lei - apartamentos com uma, duas ou mais vagas de estacionamento nos chamados “eixos”, em vias com metrô e corredores de ônibus
		Lei libera 2,45 mi de m em construções (28/02/2016)	A medida quadruplica o potencial construtivo dessas áreas, que devem ser “privatizadas” pela gestão Fernando Haddad (PT) por meio de parceria público-privada (PPP), com a justificativa de atrair investidores.
		Novo zoneamento deve revitalizar Rebouças e Bandeirantes (14/03/2016)	A expectativa é de que a ampliação do número de atividades possíveis nas avenidas classificadas como zonas corredor (ZCors) proporcione novas oportunidades de negócios para imóveis vazios, à espera de locatários.

(Conclusão)

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
		Novo Plano Diretor e sustentabilidade (22/03/2016)	O processo de aprovação foi longo e contou com diversas discussões importantes.; Entre elas, alterações nas leis de zoneamento, incentivos à construção de unidades habitacionais menores, restrições de gabarito e quantidade máxima de vagas de garagem em edifícios próximos aos eixos de transformação e estruturação urbana.
Zoneamento urbano e consequência econômica direta para o cidadão	- A matéria menciona perdas ou ganhos financeiros agora ou no futuro.	Nova regra deve frear especulação imobiliária na capital paulista (09/11/2015)	O novo zoneamento de São Paulo terá um dispositivo para barrar a especulação imobiliária no entorno das futuras estações de metrô, trem e corredores de ônibus.
	- Matéria faz referência a consequências econômicas (para o cidadão) em fazer ou não determinada ação.	Multa por barulho em bar pode cair 80% com lei de zoneamento (24/02/2016)	Se aprovada a modificação, o valor da infração vai cair dos atuais R\$ 42,6 mil para R\$ 8 mil - uma diferença superior a 80%

Fonte: Aatoria própria (2019).

Na sequência, foi registrada uma significativa quantidade de matérias na categoria de análise “criação/inibição de empreendimentos imobiliários”. Em 2 de junho de 2015, foi publicada a primeira das 15 publicações dessa categoria: “Haddad inibe grandes condomínios fechados e shoppings em nova lei”.

A matéria “Jardins vai liderar em trânsito de carro e moto com novo zoneamento, diz estudo”, de 28 de agosto de 2015, destacava a substituição de residência por grandes prédios em virtude da proposta do adensamento urbano destacado no projeto de lei do novo zoneamento da cidade. Segundo o texto, as residências serão gradativamente substituídas por matérias, o que proporcionará um acréscimo de até 3 milhões de metros quadrados por área. A construção de novos empreendimentos é vista igualmente em “Terreno da Cruz Vermelha, em processo de tombamento, pode receber shopping, de 9 de novembro de 2015.

A liberação do adensamento populacional em eixos próximos ao transporte público foi noticiada em 4 de fevereiro de 2016 por conta da expectativa do surgimento de novos empreendimentos imobiliários. Os benefícios ao setor imobiliário, no entanto, foram relativizados pelo Estadão por conta da crise econômica enfrentada pelo país. “A liberação do potencial construtivo ao longo desses eixos está na normalidade. O que não está na normalidade é a economia brasileira (...) Com estoque alto de unidades e lançamentos em

queda, o mercado não tem como consumir essa oferta agora”, disse á reportagem o presidente do Sindicato da Habitação da São Paulo (Secovi-SP).

Em 16 de fevereiro de 2016, foi destaque um dispositivo inserido no projeto de lei que liberaria mais de 600 mil m<sup>2</sup> para a construção o estímulo da verticalização da cidade. A cobertura do Estadão sobre a mesma temática também teve novas matérias nos dias 21 e 23 de fevereiro, respectivamente: “Projeto libera construção de prédio sobre estações do metrô”, e “Zoneamento dobra a altura dos edifícios em 8% da cidade de SP”.

As vagas extras em edifícios, inicialmente vetadas pelo novo zoneamento, foram alvo de recuo durante a discussão do projeto na Câmara Municipal. Sob o pretexto da crise econômica vivida pelo País, o relator do projeto destacou em matéria de 25 de fevereiro de 2016: “Não é justo aplicar uma lei como essa cobrando as mesmas regras que gostaríamos se estivéssemos com a economia aquecida”, A alteração da proposta, por sua vez, foi aceita pelo executivo local, conforme relata texto de 27 de fevereiro, “Haddad deve manter vaga extra em prédio”.

O argumento da atração de investimentos foi apresentado novamente em matéria de 28 de fevereiro de 2016 como justificativa para a liberação de 2,45 milhões de m<sup>2</sup> para novas construções. “A medida quadruplica o potencial construtivo dessas áreas, que devem ser “privatizadas” pela gestão Fernando Haddad (PT) por meio de parceria público-privada (PPP), com a justificativa de atrair investidores”, relata o texto. A mesma expectativa por novos investimentos é abordada na matéria “Novo zoneamento deve revitalizar Rebouças e Bandeirantes”, de 22 de março de 2016. Segundo a matéria, espera-se que a ampliação do número de atividades nas regiões classificadas como zona corredor proporcione novas oportunidade de negócios.

Por fim, ainda no frame genérico de consequências econômicas, outras duas matérias foram relatadas sob a categoria de análise “zoneamento urbano e consequência econômicas direta para o cidadão”. A primeira, de 9 de novembro de 2015, comentava sobre o dispositivo da lei de zoneamento urbano que congela em 3% a verticalização do território como forma de barrar a especulação imobiliária nas regiões das futuras estações de transporte público. O segundo texto, de 24 de fevereiro de 2016, com abordagem da mesma categoria de análise registrava a possibilidade de a multa por barulho ser reduzida em 80% com a aprovação do novo zoneamento.

No que se refere ao enquadramento genérico de interesse humano, conforme o demonstrado no Quadro 18, o Estadão apresenta apenas uma matéria: “Novo zoneamento ‘desprotege’ 3,2 milhões de metros quadrados”, de 18 de fevereiro de 2016. Apesar de citar as consequências econômicas dessa liberação como, por exemplo, a possibilidade de

novos investimentos na construção civil, o texto dá uma ênfase maior sobre como a medida pode afetar negativamente o bem-estar da população local, uma vez que as áreas liberadas seriam justamente as de preservação ambiental. Segundo uma fonte consultada pela reportagem, as mudanças propostas são nocivas por dois pontos. “As ocupações das áreas de mananciais são feitas sem cuidado, é uma ocupação predatória. Além disso, é daquela região que o vento do mar chega à cidade. Com uma barreira de prédios ali, seremos sufocados”, relatou à reportagem.

**Quadro 18 – Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de interesse humano (Categoria de Análise) do Estado de S. Paulo**

Unidade de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidência
Cidade e o bem-estar dos seus habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matéria traz exemplo humano ou uma face humana para o problema.</li> <li>- O texto gera sentimentos no leitor.</li> <li>- Matéria entra na vida privada ou pessoal dos atores.</li> </ul>	Novo zoneamento 'desprotege' 3,2 milhões de metros quadrados (18/02/2016).	<p>Os vereadores de São Paulo se preparam para retirar cerca de 3,2 milhões de metros quadrados de áreas marcadas como zona de proteção ambiental da cidade e liberar a construção civil em 1,4 milhão de metros quadrados de áreas de proteção aos mananciais</p> <p>“É daquela região que o vento do mar chega à cidade. Com uma barreira de prédios ali, seremos sufocados”, afirma a arquiteta Lucila Lacrete.</p>

Fonte: Autoria própria (2019).

No que se refere ao enquadramento de moralidade, todas as matérias publicadas com esse viés pelo Estadão eram matérias de cunho estritamente opinativo, o que segundo a teoria construtivista do jornalismo (JUNIOR; DA ROCHA, 2011), não habilita tal material para análise de enquadramento noticioso – conforme já demonstrado na metodologia da pesquisa. De modo geral, tratava-se de textos editoriais e artigos opinativos, onde o próprio veículo de comunicação se posiciona sobre determinado tema em voga no debate público. O editorial “Fugindo da fiscalização”, de 6 de julho de 2015, acusa o prefeito de ser “predador ambiental”, isso tomando como partida as declarações de um opositor que criticava a iniciativa de liberar áreas verdes sem a devida compensação ambiental. Com um tom ainda mais crítico e moralizante, o editorial “Demagogia no Zoneamento”, de 12 de julho de 2015, afirmava que o prefeito “confundia” questões técnicas do zoneamento de maneira “deliberada e claramente maldosa”. O texto acusava o prefeito de fazer do zoneamento urbano uma questão pessoal e ideológica, principalmente, pelo fato de pretender liberar a instalação de estabelecimentos comerciais nas áreas residenciais de alto padrão da cidade. “Por essa pirraça que Haddad quer fazer aos ‘ricos’ a cidade poderá

pagar um alto preço”, criticava o editorial.

O último enquadramento genérico aqui apresentado é o de “responsabilidade”. O Quadro 19 apresenta a síntese dessa análise: Foram, ao todo, 12 matérias assim enquadradas: sete responsabilizando o Executivo ou o Legislativo pelo zoneamento da cidade; e cinco que consideravam a lei de zoneamento urbano como instrumento responsável pela solução dos problemas da cidade. Também foram apresentadas uma matéria que responsabilizava o Executivo pelas interferências negativas no ambiente urbano, uma com apresentação de questões técnicas sobre a temática e uma última categoria, também com apenas uma matéria, que responsabilizava medidas administrativas de agentes públicos terceiros no zoneamento da cidade.



**Quadro 19 – Síntese da análise do enquadramento genérico (Categoria de Contexto) de responsabilidade (Categoria de Análise) do Estado de S. Paulo**

(Continua)

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
<p>Prefeitura e/ou Câmara Municipal como entes responsáveis pelo zoneamento da cidade</p>	<p>- Matéria sugere que algum nível do governo é responsável pelo problema.</p>	<p>Zoneamento: possível e desejável (14/06/2015)</p>	<p>Cabe ao poder público colocar-se como interlocutor, negociador e articulador dos agentes produtores da cidade, que é resultante dessa correlação de forças.</p> <p>Cabe agora à Câmara mostrar sua capacidade de interagir com o Executivo e a sociedade para aperfeiçoar o projeto</p>
		<p>Câmara faz primeira das 48 audiências da lei de zoneamento em SP (22/06/2015)</p>	<p>A Câmara dos Vereadores começa a discutir a lei de zoneamento. Serão 48 reuniões antes da proposta de Haddad ser votada.</p>
		<p>Com mudanças no Plano Diretor, Haddad sanciona zoneamento (23/03/2016)</p>	<p>A nova lei de zoneamento foi sancionada pelo prefeito Fernando Haddad (PT) com todas as alterações no Plano Diretor aprovadas pela Câmara Municipal.</p>
<p>Lei de zoneamento como responsável ou não responsável por resolver problemas das cidades</p>	<p>- Matéria sugere que algum nível do governo é responsável pelo problema.</p> <p>- Matéria sugere soluções para o problema</p>	<p>Zoneamento às pressas (15/12/2015)</p>	<p>Os paulistanos afetados pelas mudanças propostas no zoneamento fazem o que podem para apresentar seus pontos de vista e defender legitimamente seus interesses. Mas sua capacidade de atingir esse objetivo é limitada.</p> <p>Uma das principais razões pelas quais tudo isso está acontecendo é apontada por Sergio Reze, membro do Conselho Municipal de Política Urbana, em artigo publicado ontem no Estado: a impossibilidade, por causa do pouco tempo que o poder público lhe oferece para isso, de efetiva participação da população em assuntos importantes como esse</p>
		<p>Impossível agradar a todos, diz Haddad sobre zoneamento (23/03/2016)</p>	<p>Após sancionar a nova lei de zoneamento com todas as alterações no Plano Diretor aprovadas pela Câmara Municipal, o prefeito de São Paulo, Fernando Haddad (PT), disse nesta quarta-feira, 23, que o texto é resultado de "um conjunto de forças" e que é impossível agradar a todos os interessados.</p>
		<p>Texto do zoneamento atrasa e nova lei pode ficar só para 2016 (17/11/15)</p>	<p>A reunião extraordinária da Comissão de Política Urbana da Câmara Municipal, que deveria ocorrer às 11h desta terça-feira, dia 17, para discutir e aprovar uma nova versão da lei de zoneamento, desta vez com emendas dos vereadores, não aconteceu por falta de quórum.</p>
		<p>Em defesa das áreas verdes da capital (23/08/2015)</p>	<p>Prefeitura comete o enorme equívoco de pretender usar as áreas verdes públicas para outros fins</p>

(Continua)

Unidades de Registro	Unidades de Contexto	Publicação (data)	Evidências
		Esqueleto no City Lapa será demolido (16/11/2015)	a Prefeitura comete o enorme equívoco de pretender usar as áreas verdes públicas para outros fins Para Lucila, o destino dado ao esqueleto da Lapa pode contribuir para os debates que ocorrem neste fim de ano na Câmara Municipal em função do projeto de lei que revisa o zoneamento.
		Lei de Zoneamento, avanços e desafios (13/01/2016)	Entre os avanços que ele propõe está a tentativa de enfrentar algumas situações em que cidadãos e empresários foram levados à clandestinidade, tendo a cidade um cenário de informalidade importante, no que diz respeito às suas edificações e à instalação de atividades econômicas.
		Debate: Nova lei de zoneamento vai trazer avanços? (25/02/2016)	Opiniões de especialistas com avaliações positivas e negativas sobre o novo zoneamento
		10 perguntas e respostas sobre a nova lei de zoneamento de SP (02/06/2015)	A desapropriação é um instrumento que pode ocorrer para implantação de melhorias urbanísticas
		Portaria pode comprometer bandeira da gestão Haddad (05/10/2015)	A Portaria 957 da Aeronáutica, que entrará em vigor em 15 de outubro, vai afetar principalmente terrenos da zona norte de São Paulo e pode comprometer uma das principais promessas de campanha do prefeito Fernando Haddad (PT): o projeto Arco Tietê, que prevê maior densidade construtiva nas margens do rio.

Fonte: Autoria própria (2019)

## 4.2 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

As novas propostas de lei de zoneamento das cidades de São Paulo (SP) e Salvador (BA) tramitaram quase que simultaneamente - este, aliás, foi o critério adotado para a realização desta pesquisa comparativa. Os dois principais jornais das cidades, no entanto, tiveram posturas distintas na cobertura dessa tramitação.

De início, há uma diferença significativa na quantidade de publicações sobre a temática em cada um dos jornais. Enquanto os dois jornais de São Paulo reuniram, juntos, 99 publicações; os jornais de Salvador somaram apenas 19 publicações.

Quanto ao enquadramento genérico de conflito, constata-se uma presença significativa desse tipo de cobertura na tramitação da lei de zoneamento urbano de São Paulo. No Gráfico 6 é possível analisar a proporção de cada uma dessas coberturas. Enquanto Folha de São Paulo e Estadão dedicaram matérias que relatavam os embates

entre grupos de moradores contrários à instalação de comércios em determinados bairros residenciais da cidade, em Salvador apenas O Correio publicou matérias que relatavam conflitos, mais especificamente disputas entre atores políticos da situação e da oposição.

Esse campo de disputa em torno de uma questão pública dialoga com a concepção de *'policy arena'*, que nada mais é que procedimentos de conflito e de consenso em torno de questões públicas (LOWI *apud* FREY, 2009). Já os embates entre os grupos de moradores podem ser plenamente compreendidos pelo Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), proposto Sabatier (1988), mais especificamente quando o autor denomina como “cola”, aquilo que congrega sujeitos em torno de um objetivo em comum. Percebe-se esse objetivo em comum não só na questão do conflito em torno da instalação de comércio em áreas residenciais, mas também na organização em torno do lobby feito sob os poderes Executivos e Legislativo.

Os dois jornais paulistas também dedicaram significativa quantidade de matérias para os grupos de pressão que faziam lobby sobre o parlamento local com o objetivo de capitanear dispositivos do novo zoneamento urbano ao seu favor. Ganha destaque nesta questão a atuação articulada dos grupos de moradores contrários a instalação de comércio em regiões nobres da cidade. Apesar da Folha de São ter feito a cobertura também enfocando nos moradores favoráveis à nova medida, a quase totalidade da cobertura focou na atuação dos moradores contrários à nova proposta.

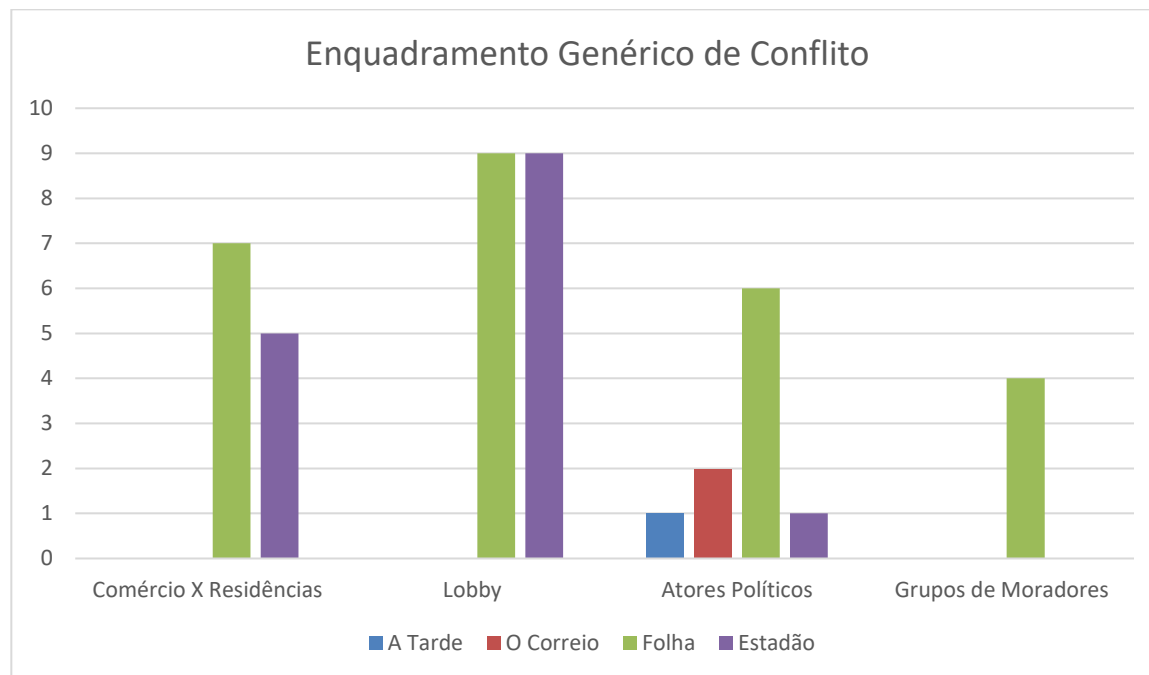
O embate entre moradores de opiniões diferentes sobre a questão, por outro lado, nem chegou a ser noticiado pelo Estadão – que reportou apenas os embates entre autoridades políticas. Além do mais, o fato de haver conflito entre moradores de uma mesma região, reforça a concepção de Sabatier (1988) sobre a possibilidade de haver discordâncias pontuais e, ainda assim, ser preservada a coalização que domina a disputa em nível macro. Sabatier lembra ainda que, no momento da disputa em torno de uma problemática ganhará mais espaço os grupos organizados em coalizões com maior capacidade de organização e mobilização social, técnica e financeira. Isso leva a uma melhor compreensão sobre o porquê do lobby liderado por bairros nobres de São Paulo (SP) ter atingindo seus objetivos, ao contrário da tentativa de pressão feita por moradores de outras regiões. Cabe destacar que, conforme foi apresentado na seção anterior, a Prefeitura de São Paulo recuou dos pontos mais polêmicos do projeto de lei de zoneamento que iriam afetar justamente esses mais nobres; a medida, no entanto, não foi estendida para outras regiões.

Ainda sobre a questão da instalação de comércio em áreas residenciais, vale destaca o posicionamento de Kraft (2010), ao afirmar não ser simples a compreensão de

quando é necessário a intervenção estatal em determinado problema. Percebe-se que a iniciativa de propor um maior adensamento territorial em São Paulo e a instalação de comércios em áreas nobres partiu do próprio Poder Executivo, que percebeu problemas ocasionados pelo antigo zoneamento e decidiu encapar tais propostos de mudança, ainda não tenham sido plenamente pactuadas com os moradores da região.

Vale lembrar que a cobertura aqui apresentada também reflete o ambiente de segregação das cidades, que é majoritariamente, pautado pelas desigualdades socioeconômicas, o que reflete também no campo de disputa do poder político (VILLAÇA, 2012). Por fim, é preciso frisar que a Folha de São Paulo foi o jornal que mais abordou as questões conflituosas da lei de zoneamento urbano.

**Gráfico 6: Quadro síntese integrado do enquadramento de conflito**



**Fonte: Autoria própria (2019).**

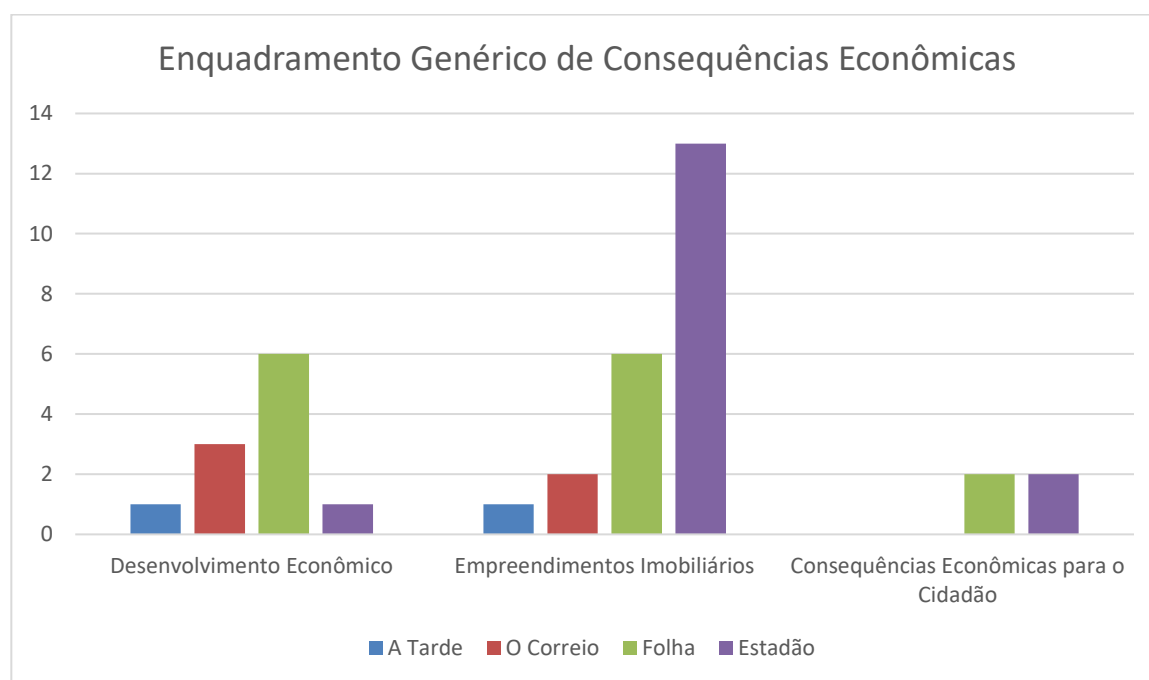
O enquadramento genérico de consequências econômicas, por outro lado, esteve presente em todas as coberturas. Evidentemente, pela própria quantidade de matérias publicadas, os jornais paulistas também têm um maior número de publicações nesse aspecto. No entanto, é possível verificar a cobertura de 'A Tarde' e 'Correio' abordando o zoneamento urbano como mecanismos de desenvolvimento econômico para a cidade a partir de novos investimentos imobiliários.

Além de apresentar o zoneamento urbano como instrumento para desenvolvimento econômico, os jornais paulistas também abordavam a questão pelo sentido contrário, ou seja, de que maneira o projeto de lei tentava inibir novos empreendimentos imobiliários em

determinadas regiões da cidade. Também cabe destacar que os jornais paulistas abordaram a questão das consequências econômicas no impacto direto da vida do cidadão; categoria de análise de verificada nas publicações soteropolitanas., conforme aponta a Gráfico 7. Dentre os dois veículos paulistas, o Estadão foi o que enquadrou mais as matérias como sob o *frame* de consequências econômicas.

Mesmo em se tratando de empreendimentos imobiliários, a cobertura não teve uma vertente única. Ora era apresentado consequências positivas desses novos empreendimentos, ora uma perspectiva mais negativa. Por isso mesmo, como enfatiza Dye (2011), um problema público pode ser, ao mesmo tempo, uma oportunidade e uma barreira para a decisão política. Isso recorda novamente o posicionamento de Maricato (2017) que afirma que o “nó” central das políticas urbanas brasileiras é o acesso à terra.

**Gráfico 7: Quadro síntese integrado do enquadramento genérico de consequências econômicas**

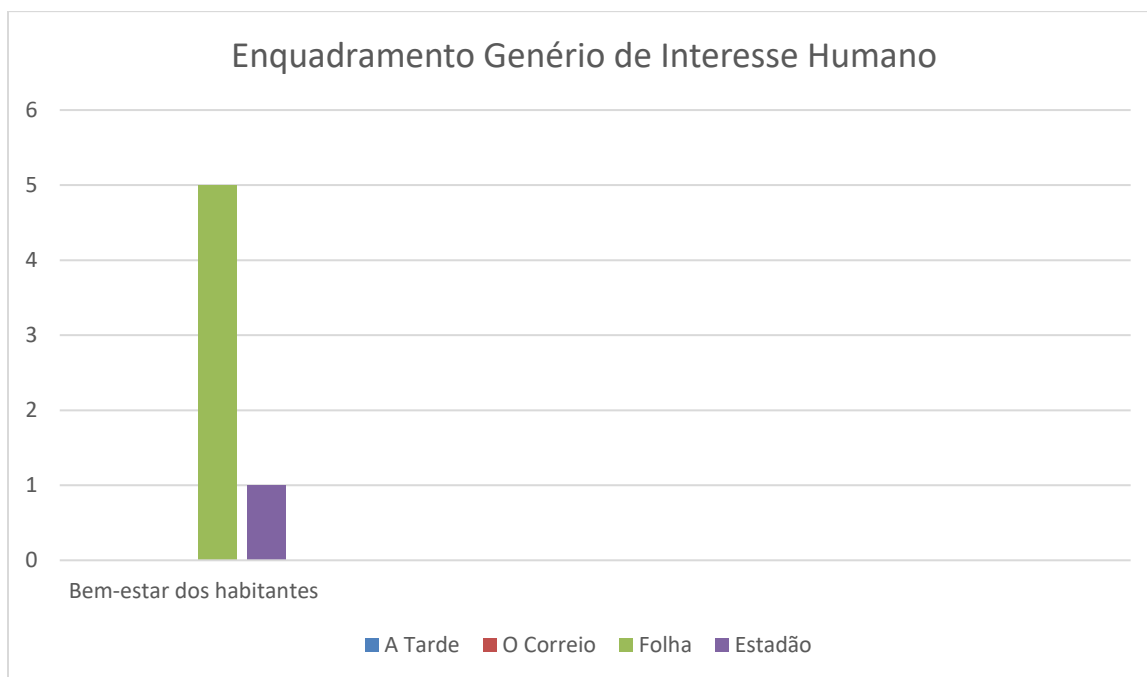


**Fonte: Autoria própria (2019).**

O *frame* de interesse humano, por sua vez, teve pouca presença na cobertura de todos os veículos analisados. Conforme apresenta a Gráfico 8, nenhum dos veículos de Salvador publicou matéria sobre essa perspectiva. Os dois veículos paulistas fizeram tal cobertura, mas como muita timidez. A Folha de São Paulo foi quem mais destacou essas matérias, abordando temas sensíveis ao bem-estar da sociedade como, por exemplo, conforto ambiental e a grande quantidade de novas residências com uma pequena quantidade de moradores, configurando o que a reportagem chamou de “cidade oca”, em referências à grande quantidade de espaços vazios nos imóveis da capital paulista. A única matéria do Estadão

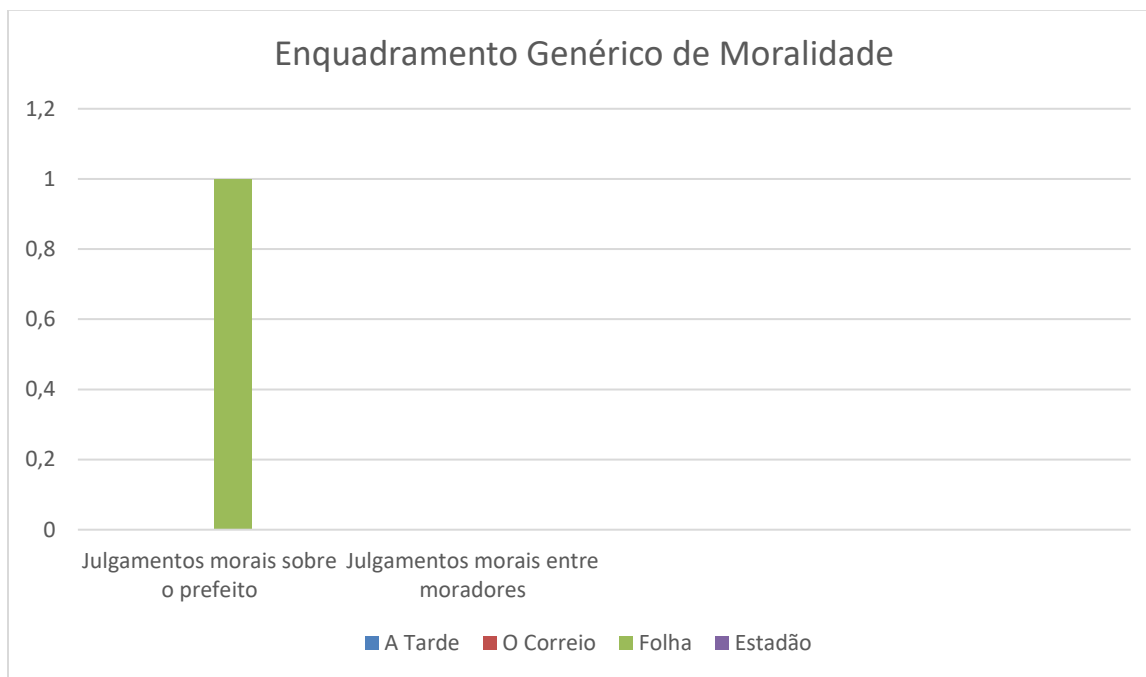
com esse enquadramento falava sobre a previsão que o novo zoneamento fazia de retirar a proteção ambiental de mais de 3,2 milhões de metros quadrados de áreas verdes, o que pode significar em uma grande perda para o meio ambiente e na piora da qualidade de vida dos moradores da cidade.

**Gráfico 8: Quadro síntese integrado do enquadramento genérico de interesse humano**



**Fonte: Autoria própria (2019).**

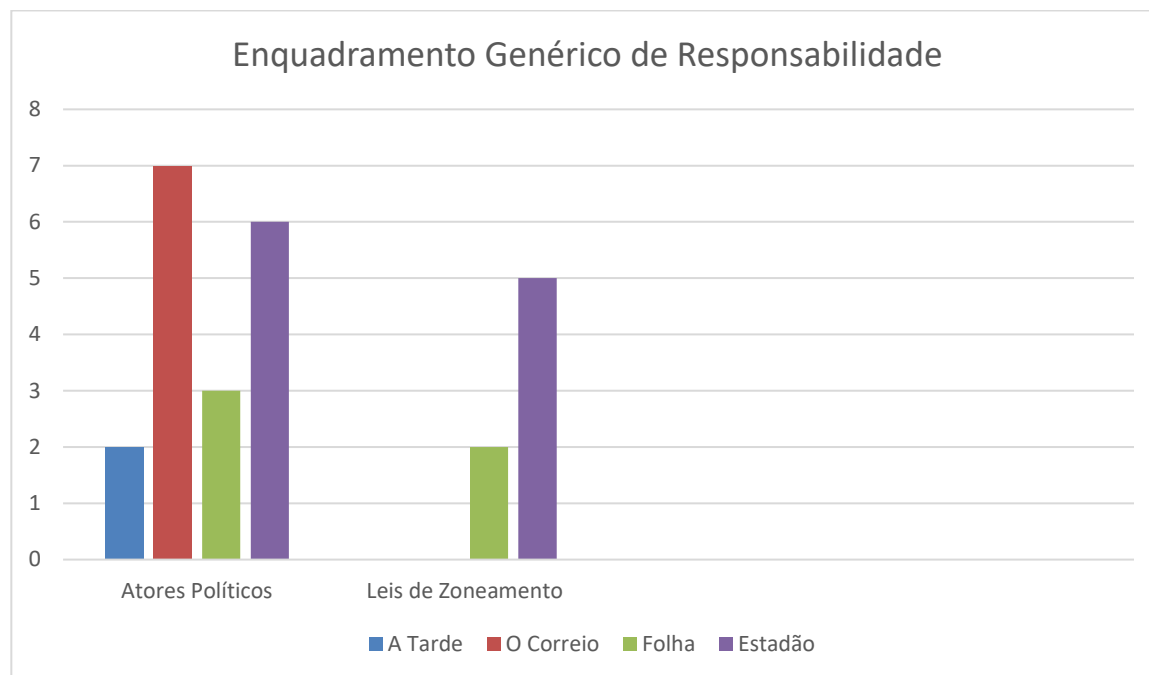
No que se refere ao enquadramento genérico de moralidade, constata-se a ausência desse tipo de enquadramento nos quatro veículos analisados. A única exceção fica por conta da Folha de S. Paulo que apresentou uma matéria que dava voz a questionamentos morais feitos por moradores, conforme demonstra o Gráfico 9.

**Gráfico 9 - Quadro síntese integrado do enquadramento genérico de moralidade**

**Fonte: Autoria própria (2019).**

O enquadramento genérico de responsabilidade foi mais proporcional nos quatro veículos. Em linhas gerais eram publicações que responsabilizam, ainda que indiretamente, autoridades políticas pelo novo zoneamento da cidade. Um pouco além disso fizeram a Folha de S. Paulo e o Estadão que dedicaram matérias sobre a reponsabilidade da nova lei de zoneamento urbano resolver problemas da cidade. As duas publicações tinham um caráter mais elucidativo, sobre a efetividade da lei de zoneamento como instrumento de planejamento urbano; levando o leitor a pensar no instrumento em si, indo além dos embates e das polêmicas em torno do projeto de lei.

O Gráfico 10 apresenta como esse enquadramento genérico foi mais presente e proporcional nos quatro veículos de comunicação, com foco maior para a responsabilidade de agentes políticos dos poderes Executivo e Legislativo:

**Gráfico 10: Quadro síntese integrado do enquadramento genérico de responsabilidade**

Fonte: Autoria própria (2019).

Pelo o que está expresso nos gráficos, é possível analisar a cobertura comparada proporcionalmente aos demais veículos, a partir de uma segmentação dos *frames* genéricos nas mesmas categorias de análise para cada tipo de enquadramento: conflito, consequências econômicas, responsabilidade, moralidade e interesse humano. A produção desses gráficos teve como base a análise de conteúdo realizada em cada unidade textual, com a definição das respectivas unidades de registro e categorias de contexto.

Tem-se, portanto, o seguinte cenário na cobertura das leis de zoneamento urbano de Salvador e São Paulo. Os jornais paulistas dedicaram uma cobertura mais extensa, apresentando pontos conflitantes do projeto de lei e dando voz a atores opostos nos pontos de disputa. Também realizaram uma intensa cobertura sobre as consequências econômicas do novo zoneamento. Os jornais soteropolitanos, por sua vez, realizaram uma cobertura mais tímida, sem apresentar pontos de conflito do novo zoneamento da cidade, onde era encarado genericamente como oportunidade para desenvolver economicamente a cidade.

Ainda sobre os diferentes enquadramentos é preciso mencionar os enquadramentos episódicos e genéricos de Iyengar (1991). Dos quatro veículos analisados, a Folha de São Paulo e Estado de São Paulo fizeram uma cobertura em maior profundidade sobre a discussão do zoneamento. Ambos os jornais traziam, normalmente, matérias com infográficos e com a contextualização da discussão. A Folha chegou, inclusive, a criar uma sessão

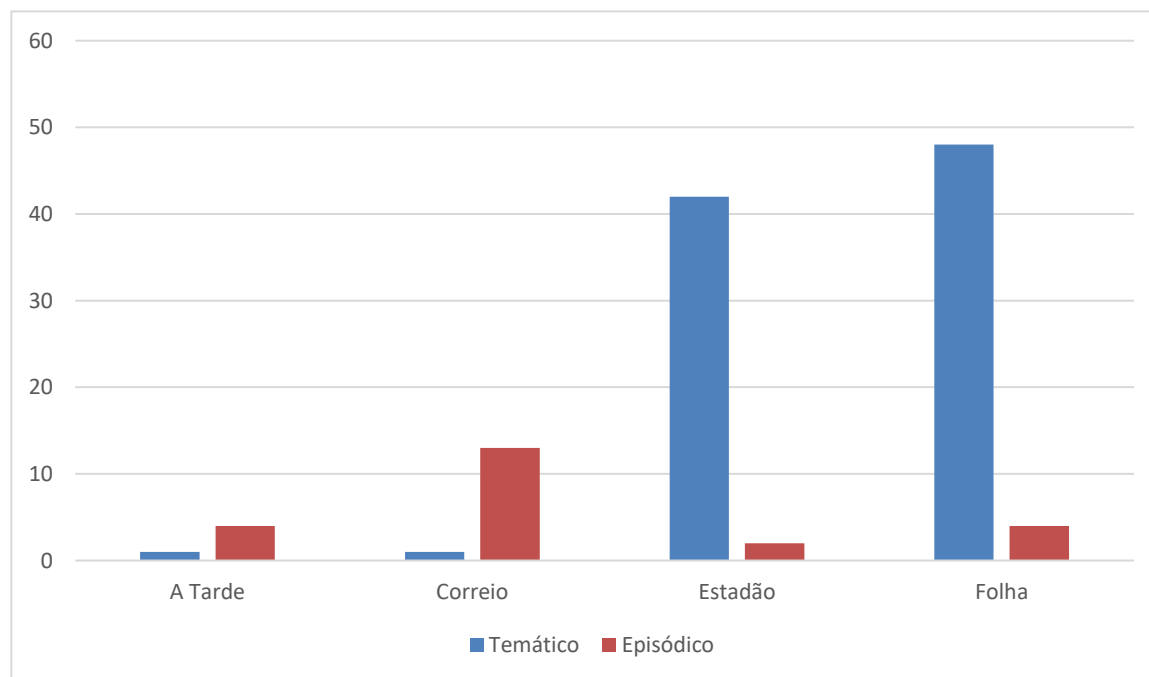


específica em seu portal para agrupar as matérias publicadas sobre o zoneamento. A cobertura majoritária desses dois veículos foi temática, conforme o entendimento de Iyengar (1991) que afirma que um enquadramento desse tipo adentra à complexidade da pauta, com uma maior contextualização o que permite, por consequência, que o público conheça com maior profundidade as a pauta da cobertura.

Postura diferente foi percebida nas duas publicações baianas. Tanto O Correio quanto A Tarde fizeram matérias mais pontuais sobre o assunto com distanciamento temporal das publicações, ainda que a lei de zoneamento urbano de Salvador tenha tido um curto intervalo temporal de tramitação. Ou seja, os dois jornais fizeram cobertura essencialmente episódica que, como pondera Iyengar (1991), trata a pauta com maior trivialidade, sem adentrar em questões complexas da discussão.

O Gráfico 11 apresenta a segmentação desse enquadramento para todos os veículos analisados:

**Gráfico 11 - Enquadramento episódico e temático**



**Fonte: Autoria própria (2019).**

Ainda sobre os enquadramentos episódicos e temáticos, cabe ressaltar dois achados importantes. Primeiramente, a tendência da mídia em fazer enquadramentos mais factuais e episódicos, o que já foi constatado por Iyengar (1991), foi percebido na cobertura da lei de zoneamento urbano pela imprensa soteropolitana; assim, neste ponto, tal cobertura seguiu o padrão constatado também em estudos brasileiros (RIZZOTTO; ANTONELLI; FERRACIOLI, 2017). Em segundo lugar, e isso acaba por ser uma quebra de tendência, é a

cobertura majoritariamente temática realizada pela imprensa paulistana. Talvez por ser uma cidade com problemas urbanos complexos, onde há uma grande disputa pelo acesso à terra, o que configura o que Maricato (2008) denomina de “nó da terra”, ou pela iniciativa do Executivo local em trazer um zoneamento que pretendia romper alguns modelos historicamente estabelecidos – como ficou demonstrado nas próprias matérias analisadas -, mas o fato é que essa segunda cobertura trabalhou com matérias, artes e infográficos mais contextualizados, como demonstram as Figuras 6 e 7.

Figura 6 – Seção especial da Folha de São Paulo sobre o novo zoneamento da cidade.

# cotidiano

## lei de zoneamento

[COMO FUNCIONA](#) | 
 [PROPOSTA DE ZONEAMENTO](#) | 
 [MAPA DE ZONEAMENTO](#)

Editoria de Arte/Folhapress

Confira no mapa interativo o tipo de zoneamento da rua onde você mora, trabalha ou estuda

## Plano ambiental da gestão Haddad pode reduzir a área verde em SP

O princípio da cota ambiental é obrigar empreendimentos a ter um percentual mínimo do terreno com cobertura vegetal, o que melhora o microclima e a drenagem da área

NOVA LEI

Haddad sanciona lei de zoneamento e mantém as mudanças polêmicas

NOVA LEI DE ZONEAMENTO

FIQUE POR DENTRO

Entenda como funciona a nova lei de zoneamento de São Paulo

Fonte: Folha de São Paulo, 25/06/2019

Figura 7 – Mapa interativo do Estãõ com reivindicaçaõ dos moradores sobre o zoneamento da cidade São Paulo.



Fonte: Estadão, 25/07/2019.

Respondendo, agora, ao problema proposto por esta pesquisa, os dados aqui apresentados demonstram quatro padrões específicos do enquadramento do agendamento midiático das leis de zoneamento urbano,

O primeiro padrão de cobertura são as consequências econômicas que os novos zoneamentos irão promover nas duas cidades. A expectativa por novos empreendimentos imobiliários e pelo desenvolvimento da cidade foi o mais presente nas coberturas. Considera-se isto como um primeiro padrão pelo fato do enquadramento “consequências econômicas” ter significava presença em todos os veículos analisados.

O segundo padrão desse tipo de cobertura está nos aspectos conflituosos causados pela tramitação da lei. Nesse ponto, constatou-se uma presença majoritária de matérias desse tipo nos veículos de São Paulo (SP). Essas matérias exemplificam como a “cola” dos

subsistemas citados por Sabatier (1988) age em momentos de tensão para determinados grupos sociais.

Chama igualmente atenção a tímida cobertura da imprensa soteropolitana sobre uma possível agenda conflituosa em torno do zoneamento local. Um silêncio que converge para a crítica da “cidade do pensamento único” (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2012) que, dentre outras críticas, afirma que as gestões públicas deslocam o centro dos seus esforços para competitividade urbana; em outras palavras, é como os instrumentos de planejamento urbano estivessem apenas a serviço da atração de novos investimentos - isso também coaduna com a análise apresentada no enquadramento de “consequências econômicas”.

O terceiro diz respeito à forte presença dos atores políticos formalmente constituídos – prefeitos e vereadores. São as suas agendas que acabam por refletir a cobertura da mídia e, conseqüentemente, no enquadramento dessas notícias. Esse padrão é visto como maior intensidade nos jornais de Salvador (BA).

Destaca-se, por fim, um quarto e último padrão que caracteriza o agendamento da cobertura dos meios de comunicação sobre uma pauta de planejamento urbano: a tímida presença do enquadramento genérico “interesse humano”. Isso demonstra, da mesma forma que a forte presença do enquadramento “consequências econômicas”, como as questões urbanas ainda são tomadas em sua acepção mais técnica e voltada ao modelo de uma cidade voltada aos negócios e não às pessoas. Tal constatação dialoga diretamente com a crítica que Harvey (1996) faz ao o modelo de empresariamento urbano implantado nas gestões públicas locais nos últimos 40 anos; crítica semelhante também nas concepções de Vainer (2012). Ou seja, há uma tendência de se discutir a cidade em seus aspectos mais técnicos, sem considerar que toda a técnica deverá ter seu fim principal a melhoria da qualidade de vidas das pessoas que habitam as cidades.

Cabe destacar ainda que onde esse último padrão de cobertura foi mais presente – Salvador (BA) – houve uma tendência da cobertura ser mais episódica, sem apresentar a complexidade e a importância do zoneamento em suas nuances, até porque trata-se de um instrumento de planejamento urbano que afetará diretamente os moradores das cidades.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os diferentes tipos de enquadramento apresentam como a cobertura midiática se estabelece a partir de determinada pauta de discussão pública que também esteja sendo destaque na mídia. Ainda que seja preciso relativizar a força dos meios de comunicação nas sociedades contemporâneas, é evidente que ainda constituem um campo, ator ou subsistema, conforme às nuances teóricas, legitimador das discussões públicas. Em uma avaliação particular, talvez seja até mesmo uma área que ganhe maior relevância no debate público tendo em vista grande de disseminação de notícias falsas que acabam contaminando o debate público e, conseqüentemente, os sistemas democráticos.

De modo semelhante, as pesquisas sobre enquadramento dos meios de comunicação ganham relevância nos estudos sobre mídia, especialmente quando tratam de temáticas ou pautas sensíveis a grupos sociais ou que sejam catalisadores de possíveis conflitos e embates de narrativa. Os estudos sobre cidades, portanto, ganham destaque nesse cenário. Como os veículos de mídia se apropriam em suas matérias dos espaços urbanos? Como é possível caracterizar essa mesma cobertura quando há disputas por espaços nas cidades, que, como diz a literatura crítica, são lugares que têm em sua essência a disputa de poder?

Foi tendo questionamentos desse tipo como norte que a presente pesquisa ganhou corpo. Buscar compreender como as cidades são relatadas nas notícias, também é uma forma de refletir sobre quais os tipos de discurso são reverberados no espaço público. Decerto, a mídia é apenas um dos muitos subsistemas sociais da sociedade, mas que já serve para medir a temperatura dos embates públicos.

Nessa linha, foi possível verificar que a imprensa soteropolitana, a partir dos dois veículos estudados, encara as discussões sobre as cidades mais como uma questão técnica e que pode afetar positivamente a atração de novos investimentos. Em uma cidade com quase 3 milhões de habitantes e com uma histórica desigualdade social e onde seus cidadãos se apropriam do espaço público de maneira tão única, como ocorre nas festas de carnaval, é, no mínimo curioso, o fato de uma lei que instrumentaliza essa organização espacial ganhar tão pouco destaque na sua imprensa. A literatura do urbanismo crítico fala na criação de consensos como estratégia para segregar o espaço urbano. Ainda que essa afirmação não possa ser comprovada pela presente pesquisa, e que também não era esse o objetivo aqui estabelecido, não deixa ser útil para instigar novos estudos na área.

A análise da cobertura dos dois jornais paulistanos indicou haver uma participação



maior da sociedade com o debate das regras para o uso e ocupação do solo da cidade de São Paulo. Mais uma vez, é preciso recorrer à literatura crítica que fala sobre a cidade ser um importante espaço de disputa de poder. Isso foi verificado na cobertura dos dois jornais, que concentraram significativa parte das publicações à mobilização de moradores de regiões nobres da cidade que eram contrários às regras propostas pela Prefeitura que iriam permitir a instalação de estabelecimentos comerciais que, segundo esse grupo, gerariam incômodos aos moradores da região. Vemos, portanto, um concreto exemplo de disputa política do espaço urbano que ganhou as instâncias de deliberação do poder público e consequentemente, a cobertura jornalística.

A análise do enquadramento dos veículos paulistanos também mostrou, e isso é um dado positivo, que a temática do planejamento urbano chegou à imprensa tradicional. Ainda que possa haver críticas sobre a cobertura, e preciso que isso se faça, é desejável que a imprensa se envolva nesses debates.

Foi a partir desse envolvimento que a pesquisa teve material em quantidades significativas para ser analisado. A aplicação da análise de conteúdo e do referencial teórico dos enquadramentos genéricos e temáticos permitiu constatar que a o agendamento midiático de uma lei de zoneamento urbano se caracteriza pela forte presença das autoridades públicas como é o caso do prefeito e vereadores que executam a dinâmica de um trabalho de caráter mais técnico como é o zoneamento urbano de uma cidade. Por outro lado, essa tendência de cobertura mudou conforme a sociedade se apropriava da pauta e realizava embates em torno da questão.

Outro ponto que caracteriza o agendamento de uma cobertura desse tipo foi a presença majoritária de grupos organizados que possuem poder financeiro para interferir no debate público. Foram poucas as matérias que relataram a mudança que os novos zoneamentos promoveriam em comunidades mais pobres e de regiões periféricas. Ou seja, o agendamento midiático ainda é pautado pelos grupos com maior poder aquisitivo.

Destaca-se, por fim, a necessidade de se realizar novos estudos sobre as enquadramento midiático de questões urbanas. Boa parte da população mundial está concentradas nas grades cidades que, por sua vez, são cada vez mais disputadas por interesses difusos.

É possível, por exemplo, a realização de pesquisas sobre qual tipo de enquadramento a mídia faz sobre os jovens da periferia que são impedidos de frequentar espaços privados de caráter público como os shoppings centers. A cobertura da mídia sobre apropriação dos espaços públicos pelos grafiteiros também podem ser um foco interessante de análise, por envolver questões sensíveis do urbanismo como o direito à propriedade.

Espera-se, portanto, que a presente pesquisa estimule o intercâmbio de conhecimento entre a comunicação e o planejamento urbano e fortaleça o pertencimento das pessoas às cidades; que as tornem mais que espaços de moradia e trabalho; que tenham direito a vivenciá-la democraticamente um espaço feito por muitos e sentido por todos.



## REFERÊNCIAS

- ADEKOLA, Olalekan; LAMOND, Jessica. Uma análise de enquadramento da mídia sobre inundações urbanas na Nigéria: narrativas atuais e implicações para a política. **Mudança Ambiental Regional**, v. 18, n. 4, p. 1145-1159, 2018. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10113-017-1253-y>>. Acesso em: 2 jul. 2018.
- ALMEIDA, Lia Raquel. **O blog visto pela redação**: os blogs e a blogosfera nas rotinas de trabalho dos jornalistas, com os estudos de casos dos jornais A Tarde e Gazeta do Povo. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação: Salvador, 2009.
- ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 2002. Petrópolis: Vozes, 2012.
- ARAÚJO, Valmir Teixeira. Contribuições da análise do enquadramento noticioso para as pesquisas em comunicação. **Temática**, v. 13, n. 5, 2017. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/tematica/article/view/34307>>. Acesso em: 7 jun. 2018.
- AWAD, Isabel. Jornalismo, Pobreza e Marketing da Miséria: Notícias do “maior gueto” do Chile. **Jornal de Comunicação**, v. 64, n. 6, p. 1066-1087, 2014. Disponível em: <<https://academic.oup.com/joc/article-abstract/64/6/1066/4086030>>. Acesso em: 4 jul. 2018.
- BARBOSA, J.; PONTE, V.; OLIVEIRA, M. & Moura, H. **Análise das metodologias e técnicas de pesquisas adotadas nos estudos brasileiros sobre Balanced Scorecard**: um estudo dos artigos publicados no período de 1999 a 2006. In J. LOPES, J.,o & M. Pederneiras (Orgs.), Educação contábil: tópicos de ensino e pesquisa. São Paulo: Atlas, 2008.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BECKER, Camila et al. Manifestações e votos sobre impeachment de Dilma Rousseff na primeira página de jornais brasileiros. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**, v. 13, n. 24, 2017.
- BRAGA, Roberto. **Política urbana e gestão ambiental**: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias. Rio Claro: LPM–UNESP, 2001.
- BRASIL, Estatuto da Cidade et al. Estatuto da Cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações**, 2001.
- BROADWAY, Michael; BROADWAY, John. Cleveland reimaged: changing news media images of Cleveland, 1985–2015. **Journal of Cultural Geography**, v. 35, n. 1, p. 75- 101, 2018. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08873631.2017.1363615>>. Acesso em 4 jul. 2018.
- CIOCCARI, Deysi. Operação Lava Jato: escândalo, agendamento e enquadramento.

**Revista Alterjor**, v. 12, n. 2, p. 58-78, 2015.

CITELLI, Adilson et al. (Orgs.). **Dicionário de comunicação**: escolas, teorias e autores. São Paulo: Contexto, 2014.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL. **Manual do Arquiteto e Urbanista**. Brasília: CAU/BR, 2015.

COSTA, Karina de Souza. **Como o Jornal A Tarde constrói sentidos sobre a poluição e suas correlações com o Polo Industrial de Camaçari**. Dissertação (Mestrado em Informação e Comunicação em Saúde). Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde: Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2017.

CULLINGWORTH, J. Barry. **A cultura política do planejamento: o planejamento do uso da terra nos EUA em perspectiva comparada**. Nova Iorque e Londres: Routledge, 2002.

DE AGUIAR, Leonel Azevedo. **O enquadramento noticioso na cobertura do impeachment da primeira mulher na presidência do Brasil**. 2017. Tese de Doutorado. PUC-Rio.

DELGADO, E; REPISO, R. **The Impact of Scientific Journals of Communication: Comparing Google Scholar Metrics, Web of Science and Scopus**. [El impacto de las revistas de comunicación: comparando Google Scholar Metrics, Web of Science y Scopus]. *Comunicar*, 41, 45-52. Disponível em: <<https://doi.org/10.3916/C41-2013-04>>. Acesso em: 4 ago. 2018.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13 ed. USA: Pearson Education, 2011.

ENTMAN, Robert. Framing: toward a clarification of a fractured paradigm. **Journal of Communication**, v.43, n.4, 1993. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

EPSTEIN, Isaac. **Ciência, poder e comunicação**. In: DUARTE, Jorge (Org.). Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2017.

EVANS, Matt. Framing policy paradigms: population dispersal and the Gaza withdrawal. **Israel Affairs**, v. 22, n. 2, p. 379-400, 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13537121.2016.1140353>>. Acesso em: 3 jul. 2018.

FELDMAN, Sarah; VILLACA, Flavio. **Planejamento e zoneamento**: sao paulo, 1947-1972. 1996. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

FERENHOF, H. A; FERNANDES, R. F. **Passos para construção da Revisão Sistemática e Bibliometria**. V. 3.04 Disponível em: <[http://www.igci.com.br/artigos/passos\\_rsb.pdf](http://www.igci.com.br/artigos/passos_rsb.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2017.

FONTES, Giulia Sbaraini; FERRACIOLI, Paulo; SAMPAIO, Rafael. Petrolão na mídia: o

enquadramento de 18 meses da Operação Lava Jato nas revistas impressas. **Agenda Política**, v. 4, n. 3, p. 238-266, 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

GAL, Michal Ben; COLLINS-KREINER, Noga; SHMUELI, Deborah F. Framing Spatial-Religious Conflicts: The Case of Mormon Development in Jerusalem. **Tijdschrift voor economische en sociale geografie**, v. 106, n. 5, p. 588-607, 2015. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/tesg.12140>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

GELINSKI, Carmem R. O. G. SEIBEL, Erni J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacf/article/viewFile/14581/13337>>. Acesso: 10 nov. 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2017.

GITLIN, Todd. **The whole world is watching**: Mass media in the making and unmaking of the new left. Univ of California Press, 2003.

GOFFMAN, Erving. **Os quadros da experiência social**: uma perspectiva de análise. Petrópolis: Vozes, 2012.

GRANT, Jill L.; DERKSEN, Janelle; RAMOS, Howard. Regulating marginality: how the media characterises a maligned housing option. **International Journal of Housing Policy**, p. 1-21, 2018. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19491247.2018.1436848>>. Acesso em: 5 jul. 2018.

HARVEY, David. Direito à Cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012. Disponível: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, nº 39 – 1996.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009. p. 99-129.

H. DE VREESE, JOCHEN PETER, HOLLI A. SEMETKO, Claes. Enquadramento político no lançamento do euro: Um estudo comparativo transnacional de frames nas notícias. **Comunicação política**, v. 18, n. 2, p. 107-122, 2001. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/105846001750322934>>. Acesso em: 25

jul. 2018.

IYENGAR, Shanto. Is Anyone Responsible?: how television frames political issues. Chicago: **The University of Chicago Press**, 1991. Disponível em: <<http://psycnet.apa.org/record/1991-98784-000>>. Acesso em: 2 de jul. 2018.

JONAS, Adriano; ALMEIDA, Gilberto W. **Oligarquia, mídia e dominação política na Bahia**. Organizações & Sociedade, v. 11, n. 30, p. 103-115, 2004.

JÖNSSON, Anna Maria; KARLSSON, Mikael. Cooperation, Media and Framing Processes. **Nordicom Review**, v. 37, 2016.

JÚNIOR, Wilson Corrêa da Fonseca. **Análise de conteúdo**. In.: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio (orgs.). Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2017.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public Policy**: politics, analysis and alternatives. 3 ed. USA: CQ Press, 2010.

LAU, Mandy. Framing processes in planning disputes: analysing dynamics of contention in a housing project in Hong Kong. **Housing Studies**, v. 33, n. 5, p. 667-683, 2018. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673037.2017.1383367>>. Acesso em: 3 jul. 2018.

LEE, Ada HY; SILVA, Elisabete A. Newspaper representation and power relations in infrastructure projects: a case study of Hong Kong's Express Rail Link. **International Planning Studies**, v. 22, n. 3, p. 256-272, 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563475.2016.1254600>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

LEAL, Plínio Marcos Volponi. Jornalismo político brasileiro e a análise do enquadramento noticioso. **Revista Compólitica, Rio de Janeiro**, 2007.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.

LIEDTKE, Paulo Fernando. **Governando com a mídia**: duplo agendamento e enquadramento no governo Lula (2003-2006). Tese do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: 2006.

LIMONAD, Ester. Muito Além do Jardim: **Planejamento ou Urbanismo, do que estamos falando?** In: COSTA, G; COSTA, H; MONTE-MOR, R (orgs.) Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana. Editora C/Arte Belo Horizonte, 2015.

LIPPMANN, Walter. **Opinião pública**. Petrópolis: Vozes, 2010.

LOBATO, Lenaura. **Algumas considerações sobre a representação de interesses no**

**processo de formulação de políticas públicas.** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas: coletânea. Brasília: Enap, 2006. p. 289-313.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 2017.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; GUIMARÃES SIMÕES, Paula. Enquadramento. Diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 79, 2012. Disponível em: Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/107/10722948012/>>. Acesso: 10 jul. 2018.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2017.

MARQUES, Angela Cristina Salgueiro. A deliberação a longo prazo no espaço de visibilidade mediada: o Bolsa-Família na mídia impressa e televisiva. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, v. 7, n. 2, p. 273-285, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/jornalismo/article/view/15126>>. Acesso em: 17 set. 2017.

MCCOMBS, Maxwell. **A Teoria da Agenda:** a mídia e a opinião pública. Petrópolis: Vozes, 2009.

MCLENNAN, Char-lee J.; BECKEN, Susanne; MOYLE, Brent D. Framing in a contested space: Media reporting on tourism and mining in Australia. **Current Issues in Tourism**, v. 20, n. 9, p. 960-980, 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13683500.2014.946893>>. Acesso em 3 jul. 2018.

MIRANDA, Nadja. **Jornalistas em Cena, Artistas em Pauta:** análise da cobertura jornalística dos espetáculos teatrais baianos realizada pelos jornais a tarde e correio da bahia na década de 90. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Comunicação: Salvador, 2001.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil.** Economia regional e urbana: Contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora ufmg, 2006.

MOREIRA, Ellen Cristina; LEAL, Leonan Leite; AGUIAR, Sonia. **Jornalismo local e regional no Nordeste brasileiro:** estudo comparativo entre o Correio\* e o Diário do Nordeste1. anais do INTERCOM, 2017.

NELSON, Thomas E.; WILLEY, Elaine A. **Issue frames that strike a value balance:** A political psychology perspective. Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world, p. 245-266, 2001.

NEUMAN, W Russel; JUST, Marion; CRIGLER, Ann. Common Knowledge: news and the construction of political meaning. Chicago: **The University of Chicago Press**, 1992. Disponível: <  
<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/016344379401600413?journalCode=mcsa>>  
 . Acesso em: 10 jul. 2018.

NOVA, Luiz; MIGUEZ, Paulo. **O mito baiano**: viço, vigor e vícios. Trabalho apresentado no IV ENECULT–Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Salvador, p. 28-30, 2008.

PACKER, A.L, et al., orgs. SciELO - 15 Anos de Acesso Aberto: um estudo analítico sobre Acesso Aberto e comunicação científica. Paris: UNESCO, 2014, 188 p. ISBN 978- 92-3701-237-6. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.7476/9789237012376>>. Acesso em: 10 de junho de 2018.

PECI, Alketa. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 4, 2011. Disponível em: <  
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/30905>>. Acesso em: 13 out. 2017

PEREIRA, Andrezza Gomes. Teoria e crítica do discurso noticioso: notas sobre jornalismo e representações sociais. **Temática**, v. 8, n. 7, 2015. Disponível em: <  
<http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/tematica/article/viewFile/23685/12992>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

PEREIRA JÚNIOR, Alfredo Eurico Vizeu; DA ROCHA, Heitor Costa Lima. Jornalismo construtivista: algumas considerações epistemológicas. **Revista Famecos-Mídia, Cultura e Tecnologia**, v. 18, n. 3, 2011

PIRES, Elaine Muniz. **Imprensa, ditadura e democracia**: a construção da auto-imagem dos jornais do Grupo Folha (1978/2004). Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História, v. 35, n. 2, 2007.

PORTO, Mauro. Enquadramentos da mídia e política. **Comunicação e política: conceitos e abordagens**. São Paulo: Unesp, p. 73-104, 2004. Disponível em: <  
<http://www.portcom.intercom.org.br/pdfs/62678599135450246867379097367970278904.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

POZOBON, Rejane de Oliveira; MIRANDA, Clarissa Mazon. Protocolo de análise para classificação das fontes jornalísticas em mídia impressa: uma ferramenta para o estudo do enquadramento. *Revista Alceu*, v. 12, n. 24, p. 16, 2012. Disponível em: <  
[http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/Artigo%202\\_24.pdf](http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/Artigo%202_24.pdf)>. Acesso em 25 mai. 2018.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2013.

RIZZOTTO, Carla Candida; ANTONELLI, Diego; FERRACIOLI, Paulo. A política nas páginas dos jornais: uma discussão metodológica sobre o enquadramento noticioso. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**, v. 13, n. 24, 2017. Disponível em: <  
<https://www.alaic.org/revista/index.php/alaic/article/view/710>>. Acesso

em: 15 jun. 2018.

RIZZOTTO, Carla; PRUDENCIO, Kelly; SAMPAIO, Rafael Cardoso. TUDO NORMAL: a despolitização no enquadramento multimodal da cobertura do impeachment de Dilma Rousseff. **Comunicação & Sociedade**, v. 39, n. 3, p. 111-130, 2017.

ROTHBERG, Danilo. Enquadramentos midiáticos e sua influência sobre a consolidação de direitos de crianças e adolescentes. **Opinião Pública**, v. 20, n. 3, p. 407-424, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762014000300407&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762014000300407&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 17 set. 2017.

SABATIER, Paul A. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy**, vol. 5, nº 1, 1998 (pp. 98-130).

\_\_\_\_\_. Toward better theories of public policy. **PS: Political Science and Politics**, 24, 1991 (pp.147–56).

SABATIER, Paul A; BASHER, Anne. In: Jenkins-Smith, Hank C. Policy change and learning: an advocacy coalition approach. **Oxford: Westview Press**, 1993.

SABATIER, Paul A; JENKINS-SMITH, Hank C. Policy change and learning: an advocacy coalition approach. **Oxford: Westview Press**, 1993

SABATIER, Paul A; WEIBLE, CHRISTOPHER M. The advocacy coalition: innovations and clarifications. In: Sabatier, P. (ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

SALVADOR (Bahia). **Lei Nº 9.148, de 8 de setembro de 2016** - Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/ikave>>. Acesso em 15 de set. de 2019.

SALVADOR, Helena Chagas. Operação Lava Jato na América Latina: análise de enquadramento da fase Aletheia nos jornais El Comercio, El Nacional, e El Universo.

SANTOS Jr, Orlando Alves dos. **Espaços Urbanos Coletivos, Heterotopia e o Direito à cidade**: reflexões a partir do pensamento de Henri Lefebvre e David Harvey. In: COSTA, G; COSTA, H; MONTE-MOR, R (orgs.) Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana. Editora C/Arte Belo Horizonte, 2015, (p. 193-213).

SCHEUFELE, Dietram. Framing as a theory of media effects. **Journal of Communication**, pp. 103-122, 1999. Disponível: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1460-2466.1999.tb02784.x>>. Acesso: 10 jul. 2018.

SCHWEINSBERG, Stephen; DARCY, Simon; CHENG, Mingming. The agenda setting power of news media in framing the future role of tourism in protected areas. **Tourism Management**, v. 62, p. 241-252, 2017. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261517717300973>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

SEIPPEL, Ørnulf et al. Enquadramento político dos esportes: a politização mediada do interesse de Oslo em concorrer às Olimpíadas de Inverno de 2022. **Revista Internacional de Políticas e Políticas Esportivas**, v. 8, n. 3, p. 439-453, 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19406940.2016.1182047>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIN, Yongjun. Connecting Political Communication with Urban Politics: A Bourdieusian Framework. **International Journal of Communication**, 2016. Disponível em: <[http://vc.bridgew.edu/commstud\\_fac/49/](http://vc.bridgew.edu/commstud_fac/49/)>. Acesso em: 4 jul. 2018.

SILVERSTONE, Roger. **Por que estudar a mídia?** São Paulo: Edições Loyola, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. nº 16. p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 15 out. 2017.

SOUZA, Marcelo José Lopes. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. São Paulo: Bertrand Brasil, 2001.

STUMPF, Ida. **Pesquisa bibliográfica**. In: DUATE, Jorge; BARROS, Antônio (Orgs.). Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2017.

STOKES, E. Donald. **O Quadrante de Pasteur**: a ciência básica e a inovação tecnológica. São Paulo: Editora Unicamp, 2005.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. Petrópolis: Editora Vozes Limitada, 2013.

TRAQUINA, Nelson. **Teorias do jornalismo, porque as notícias são como elas são**. Florianópolis: Insular, 2005.

TRIECE, Mary E. Whitewashing City Spaces: Personalization and Strategic Forgetting in News Accounts of Urban Crisis and Renewal. **Journal of Communication Inquiry**, v. 41, n. 3, p. 250-267, 2017. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0196859917690693>>. Acesso em: 3 jul. 2018.

TUCHMAN, Gaye. **Making news**: a study in the construction of reality. Macmillan, 1980.

VAINER, Carlos. **Pátria, empresa e mercadoria**: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 2002. Petrópolis: Vozes, 2012.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. Studio Nobel, 2012.

VIMIEIRO, Ana Carolina; DANTAS, Marcela. Entre o explícito e o implícito: proposta para a análise de enquadramentos da mídia. **Lumina**, v. 3, n. 2, 2009.



VIMIEIRO, Ana Carolina; MOREIRA MAIA, Rousiley Celi. Análise indireta de enquadramentos da mídia: uma alternativa metodológica para a identificação de frames culturais. **Revista FAMECOS: mídia, cultura e tecnologia**, v. 18, n. 1, 2011. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/html/4955/495551007017/>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

WOLF, Mauro. **Teorias das comunicações de massa**. 6ª ed. Martins Fontes, 2012.

YIFTACHEL, Orin. Towards a new typology of urban planning theories. **Environment and Planning B: Planning and Design**, v. 16, n. 1, p.23-39, 1989. Disponível em: < <http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/bitstream/123456789/442/1/IU044%20-%20Pedro%20NOVAIS%20-%20Uma%20estrat%C3%A9gia%20chamada%20planejamento%20estrat%C3%A9gico.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2017.

XU, Jian; CAO, Yongrong. The image of Beijing in Europe: findings from The Times, Le Figaro, Der Spiegel from 2000 to 2015. **Place Branding and Public Diplomacy**, p. 1-13, 2018. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1057/s41254-018-0103-0>>. Acesso em 5 jul. 2018.