

|764| ASPECTOS COMUNICATIVOS DO PROCESSO DE  
ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES: LIÇÕES A PARTIR DA  
EXPERIÊNCIA DE FLORIANÓPOLIS – SC

*Tibelle Cristina Rabello de Oliveira, Renato T. de Saboya*

**Resumo**

A promulgação do Estatuto da Cidade modificou a maneira como eram elaborados os planos diretores municipais, incluindo a participação da sociedade civil em todas as suas etapas, o que por sua vez trouxe um maior nível de complexidade a esses processos. Esta pesquisa analisa o processo de elaboração participativa do plano diretor de Florianópolis, com base no referencial teórico da racionalidade comunicativa de Habermas, adaptada para o campo do planejamento urbano pelos proponentes do planejamento comunicativo. A análise compreende o período de Agosto de 2006, seu início oficial, até a audiência pública de Março de 2010, na qual a população do Município impediu o Poder Executivo de apresentar sua proposta de projeto de lei, sob a alegação de que a participação popular não foi conduzida adequadamente e o plano não atendia às prioridades estabelecidas pelas comunidades. Através de entrevistas semiestruturadas, foram colhidas as visões de membros do Núcleo Gestor Municipal e da equipe técnica da prefeitura com o objetivo de entender o processo e os problemas que levaram a esse desfecho parcial, e a tal insatisfação com o processo. O conteúdo das entrevistas foi categorizado com base nos requisitos para a racionalidade comunicativa e indicaram que os aspectos que mais fortemente influenciaram nos resultados obtidos foram a não inclusão de todos os interessados; a falta de transparência e suficiência de informações relevantes; a quebra de confiança entre os atores; e as disparidades ocasionadas pela falta de uma metodologia em comum para os distritos.

**Palavras-chave:** Planejamento comunicativo; Participação popular; Plano Diretor Participativo.

## 1 Introdução

O planejamento das cidades e os planos diretores passaram por transformações após mudanças na política urbana com a reforma urbana e com a promulgação do Estatuto da Cidade. Essa lei prevê a participação de diversos interessados no crescimento da cidade, como organizações, comunidades, órgãos competentes e a sociedade civil em geral. Entretanto, essa maior diversidade na participação em decisões coletivas traz consigo conflitos decorrentes de diferentes visões de mundo, preferências, ideais, culturas, valores e objetivos.

Com base na teoria de Habermas (2003a, 2003b), que aborda os aspectos comunicativos, esta pesquisa pretende explicar como evoluiu o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) do município de Florianópolis, descrevendo brevemente

os fatos ocorridos e buscando explicar os fatores que contribuíram ou prejudicaram seu andamento, utilizando para isso o referencial teórico do planejamento comunicativo (Forester, 1989; Healey, 2003; Innes; Booher, 2004; Innes, 1996, 1998, 2004). O período analisado abrange desde o início oficial do processo, em Agosto de 2006, até a audiência pública de Março de 2010, na qual a população do Município impediu a prefeitura de apresentar sua proposta de projeto de lei, sob protestos veementes e alegações de problemas na participação popular. Dessa forma, o trabalho parte da premissa de que o processo não foi bem-sucedido até esse ponto (entendendo “bem-sucedido” como tendo sido considerado satisfatório pela maioria dos participantes) e procura analisar a fundo os motivos para que isso tenha acontecido. Até o presente momento o PDP não foi concluído. Ao todo, já são mais de seis anos de duração.

Pretende-se também identificar se um entendimento sobre os aspectos comunicativos em processos de planejamento podem auxiliar no seu aprimoramento e na melhoria de processos participativos.

## **1 Aspectos comunicativos no planejamento urbano**

O conceito de agir comunicativo, de Jürgen Habermas, relaciona-se às “ações orientadas para o entendimento mútuo”, em vista da percepção mútua e consensual de um grupo de pessoas sobre algum aspecto:

Chamo ação comunicativa aquela forma de interação social em que os planos de ação dos diversos atores ficam coordenados pelo intercâmbio de atos comunicativos, e isso fazendo uma utilização da linguagem (ou das correspondentes manifestações extraverbais) orientadas ao entendimento (HABERMAS, 1997, p. 418).

Esse conceito foi apropriado e traduzido para o planejamento urbano por autores como Judith Innes (1996, 1998, 2004), John Forester (1980, 1989) e Patsy Healey (2003). Innes (2004, p. 7) explora as condições necessárias para que as decisões sejam consideradas “comunicativamente racionais” e chega à seguinte lista de requisitos:

1. A inclusão de uma gama completa de partes interessadas;
2. Uma tarefa que é significativa para os participantes e que tem a promessa de ter um impacto em um horizonte de tempo razoável;
3. As regras básicas de comportamento, a definição de agenda e das condições para a tomada de decisões devem ser discutidas e definidas pelos próprios participantes;

4. Um processo que começa com a compreensão mútua dos interesses e evita barganha posicional;
5. Um diálogo onde todos são ouvidos e respeitados, e igualmente capazes de participar;
6. Um processo de auto-organização, sem constrangimento por organizadores em seu tempo ou de conteúdo, e que permite que o status e todas as hipóteses sejam questionadas;
7. Informação acessível e plenamente compartilhada entre os participantes;
8. Um entendimento de que o “consenso” é alcançado quando todos os interesses tiverem sido explorados e cada esforço tiver sido feito para satisfazer essas preocupações.

As influências dos aspectos comunicativos acima apontados, entre os atores nas ações públicas e no planejamento urbano, tornam-se aliados ao pensamento e práticas de uma comunidade e, portanto, influenciam suas ações e seu cotidiano.

## **2 Metodologia**

A metodologia utilizada neste trabalho teve início na coleta de referências documentais sobre o processo (ofícios, atas, decretos, notícias e etc.), com vistas a subsidiar a triangulação com os resultados das entrevistas em etapa posterior, na checagem das informações e esclarecimento de detalhes considerados relevantes para o entendimento do processo. Em seguida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com participantes do Núcleo Gestor do PDP de Florianópolis e membros da equipe técnica da Prefeitura Municipal, buscando entender sua visão sobre o processo, bem como os aspectos considerados satisfatórios e insatisfatórios.

O passo seguinte foi a descrição do processo de elaboração do PDP de Florianópolis em suas fases e etapas, destacando as atividades mais importantes. Para isso foram utilizados não apenas os resultados das entrevistas, mas também a documentação coletada. Por fim, foi feita uma análise de conteúdo das entrevistas através de categorização e avaliação segundo os requisitos para a obtenção de consenso propostos por Innes (2004), vistos acima. Esses requisitos serviram como marco referencial teórico e operacional para interpretação dos depoimentos coletados.

### **3 Plano diretor participativo de Florianópolis: breve descrição do processo**

#### **3.1 A preparação para o processo de elaboração do PDP de Florianópolis**

O plano diretor vigente em Florianópolis é do ano de 1997 e, em 2005, por ocasião da Conferência da Cidade, começou-se a discutir a necessidade de atualização do PD frente ao Estatuto da Cidade (EC) e o prazo de cinco anos imposto por essa lei para a elaboração do plano. Esse fato incentivou a sociedade civil (organizações, movimentos sociais e populares, associações) a promover discussões com o intuito de pressionar o governo municipal a iniciar elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP).

#### **3.2 Lançamento do processo e constituição do Núcleo Gestor Municipal**

Em 12 de junho de 2006, através do decreto 4.215/06, o prefeito de Florianópolis iniciou o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo. Em 1º de agosto de 2006 houve a primeira Audiência Pública Municipal (APM), na qual foi apresentada à população como seria o PDP e uma proposta de constituição do Núcleo Gestor Municipal (NGM) (Figura 1).

O NGM foi constituído entre agosto e novembro de 2006. Iniciou com 26 membros (proposta PMF) e após a eleição dos representantes distritais passou a contar com 39 membros titulares, distribuídos em três representações: Poder Público (10 pessoas), sociedade e organizações (16 pessoas) e representantes distritais (13 pessoas).

#### **3.3 Estabelecimento, mobilização e preparação do processo.**

Escolhidas as representações, iniciou-se o processo de planejamento. Em um primeiro momento a PMF propôs uma mobilização para a participação por meio de encartes, TV, rádio, jornal impresso, site, cartilha e *busdoor*. Foi sugerido um plano de mídia de divulgação do PDP, que, no entanto não foi plenamente executado (de acordo com as entrevistas).



*Figura 1 – Primeira audiência pública municipal (TAC – 01/08/06). (Fonte: Arquivo NDCampeche)*

Após um processo de capacitação do NGM e elaboração de uma linha de trabalhos, foi apresentada uma proposta de metodologia para o NGM (Figura 2). Como ficará claro adiante, essa proposta de metodologia não foi seguida pela PMF. Cabe destacar, por enquanto, a previsão de audiências públicas municipais (APM) para validação de cada etapa principal da elaboração da proposta, audiências essas que, entretanto, não foram cumpridas.

#### **3.4 Capacitação e leitura comunitária**

A capacitação da população ocorreu de maneira independente, cada distrito fazendo a seu modo, conforme orientados pelos representantes distritais. O mesmo aconteceu com a metodologia dessas oficinas.

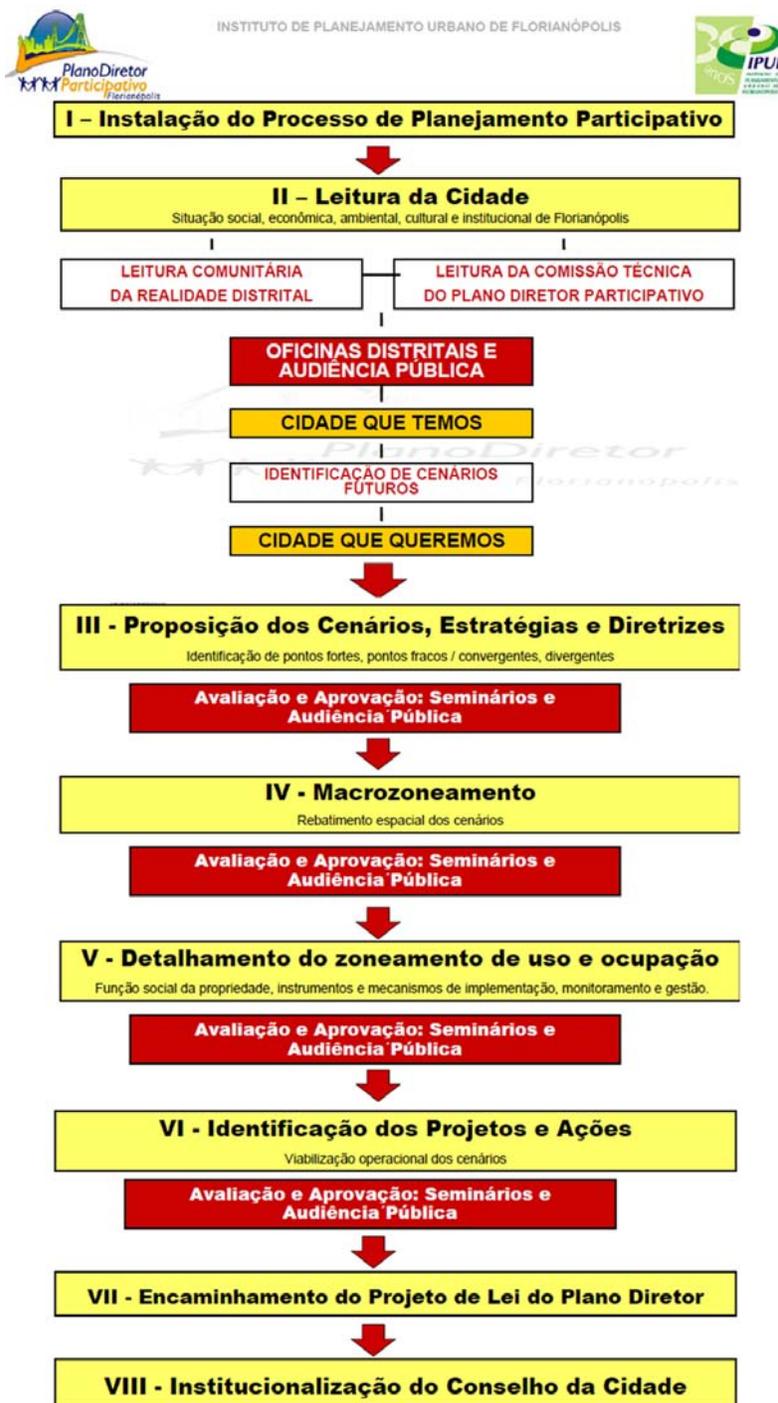


Figura 2 - Fluxograma do processo apresentado pelo IPUF ao NGM (2006). Fonte: ND Campeche

A PMF, após intensa pressão por parte dos representantes distritais junto ao NGM, forneceu um local para as bases distritais, com equipamentos e materiais de escritório, porém as bases só foram concluídas no segundo semestre de 2007. No final de 2007 começaram as leituras comunitárias, nas quais os assuntos abordados, denominados blocos temáticos, foram explorados pelos participantes do processo (Figura 3). Essa exploração foi

feita da maneira possível, isto é, da forma como os representantes distritais encontraram para recolher, sistematizar e priorizar o que era considerado pertinente pelos moradores do seu distrito.



*Figura 3 – Oficina de leitura comunitária (sistema viário) do distrito do Campeche (2007). Fonte: Arquivo NDCampeche*

Toda a leitura comunitária era apresentada em uma assembleia popular (os problemas encontrados e as propostas para solucioná-los), na qual poderiam ser acrescentadas novas propostas. Depois, em audiência pública distrital eram apresentadas apenas as propostas aprovadas na assembleia popular. Todas essas audiências distritais ocorreram entre o fim do ano de 2007 e o primeiro semestre de 2008, com número total de 2942 participantes e uma média de 155 participantes em cada distrito.

Após a aprovação das diretrizes das leituras comunitárias foi realizada no dia 3 de julho de 2008 uma APM para a apresentação das diretrizes distritais (3.240 diretrizes), dos segmentos sociais e as diretrizes sínteses, estas últimas obtidas através de sistematização por técnicos da PMF. Não ficou claro, entretanto, como essa sistematização e categorização foram feitas.

### **3.5 Leitura técnica**

Após a leitura comunitária, foi desenvolvida a leitura técnica. A primeira etapa foi realizada durante o segundo semestre de 2008. Um arquiteto externo aos quadros do IPUF foi contratado pela PMF para fazer uma compilação das análises já disponíveis sobre o Município, realizadas de forma independente por técnicos de órgãos municipais

relacionados à área de planejamento urbano. O resultado foi disponibilizado no site da PMF ainda no ano de 2008, e foi chamado de “Leitura Integrada da Cidade”, mas o site do PDP foi retirado do ar e só em final de 2009 voltou a operar. Ainda assim, esse documento da leitura não foi disponibilizado novamente.

Não há registros que confirmem alguma oficina ou audiência pública realizada para divulgar o início das leituras técnicas nem tampouco discuti-las ou explicar o que nela seria trabalhado, conforme era previsto inicialmente (Figura 2). A complementação da leitura técnica, portanto, não foi divulgada no período tratado neste trabalho, apesar dele culminar com a tentativa de apresentação de uma proposta de projeto de lei completa, ou seja, essa tentativa foi feita a despeito de não haverem sido divulgadas e debatidas, por exemplo, as análises ambientais e aquelas relacionadas à mobilidade e aos transportes (o mapa ambiental veio a ser divulgado apenas no início de 2012).

### **3.6 Rompimento: dissolução do Núcleo Gestor Municipal**

No início de 2009, houve o rompimento da PMF com o NGM. Logo após a reeleição do prefeito municipal, houve uma mudança nos rumos do processo, com o desmantelamento do NGM sob o pretexto de que a etapa de participação popular havia terminado com a leitura comunitária. Com o rompimento, os representantes do NGM alegaram que foi anulada a gestão democrática garantida pelo EC.

Com isso, seguiram-se trabalhos paralelos: em uma iniciativa de resistência ao que considerou uma decisão arbitrária e ilegal, alguns componentes do núcleo gestor continuaram promovendo reuniões “autoconvocadas” para prosseguir os debates e discutir encaminhamentos frente à situação. Porém, as bases distritais foram desmontadas, juntamente com os equipamentos fornecidos pela PMF.

### **3.7 Elaboração das macro e microdiretrizes**

Em 07 de agosto de 2009 foi contratada pela PMF a Fundação CEPA (Consultora de Estudios y Projectos del Ambiente S.A) para fazer a junção das leituras comunitárias e técnica e para elaborar o projeto de Lei. Entretanto, esse processo aconteceu a portas fechadas, sem a participação da sociedade e, por esse motivo, foi a etapa que apresentou maiores dificuldades para a obtenção de informações que permitissem seu melhor entendimento.

O primeiro resultado divulgado foram 33 macrodiretrizes que deveriam conduzir a elaboração do projeto de lei do plano. Ao final de um longo período de trabalho, durante o qual praticamente não houve interação com a sociedade, em dezembro de 2009 e início de 2010 foram elaboradas três oficinas de três dias cada uma com o objetivo de expor a estrutura da proposta elaborada pela Fundação CEPA, cujos temas eram “Modelo espacial do plano diretor”, “Macrozoneamento” e “Microzoneamento”.

No entanto, nessas oficinas a população não pôde interferir nas diretrizes; opinavam, mas não possuíam capacidade de deliberação. Tratava-se apenas de uma apresentação e isso gerou mais conflitos entre PMF e sociedade civil .

A data em que as oficinas foram realizadas estava bastante próxima à data da Audiência Pública Municipal em que a proposta final seria apresentada (a última oficina aconteceu apenas 14 dias antes).

### **3.8 Audiência pública municipal – apresentação do projeto de lei**

Em 18 de março de 2010, houve a audiência pública municipal de exposição do Projeto de Lei do Plano Diretor. Esta não tinha caráter deliberativo, sendo apenas uma apresentação da proposta antes de esta ser encaminhada à Câmara de Vereadores, cinco dias depois, na data do aniversário da cidade.

Nessa audiência ocorreram conflitos provenientes de problemas que surgiram durante grande parte do processo. A população não considerou que seus levantamentos e suas diretrizes foram contemplados na proposta. Além disso, os participantes protestaram veementemente por terem sido excluídos do processo na fase de elaboração do projeto de lei. A audiência, afinal, não pôde acontecer, por conta dos protestos das comunidades, que tumultuaram a audiência a ponto de vê-la interrompida e acabaram tomando o palco do teatro Álvaro de Carvalho em forma de protesto ao rumo que o processo havia tomado (Figura 4).

## **4 Aspectos comunicativos do planejamento no processo do plano diretor participativo de Florianópolis**

Esta seção apresenta os resultados sistematizados das entrevistas realizadas com 15 participantes do processo de elaboração do PD Florianópolis, elaboradas com a intenção

de entender como – e se – os aspectos comunicativos exerceram alguma influência na rejeição que a proposta do plano sofreu.



Figura 4 – Audiência pública para apresentação do projeto de lei do PDP de Florianópolis (2010). (Fonte: Marcelo Cabral)

#### 4.1 A inclusão de uma gama completa de partes interessadas

No decorrer do processo houve significativa participação da população, indivíduos de diferentes segmentos e com pontos de vista diferenciados, principalmente durante a leitura comunitária. Já durante a leitura técnica e elaboração do projeto de lei, a participação da sociedade civil não foi contemplada, principalmente após o rompimento com o NGM.

De acordo com a grande maioria das entrevistas, a inclusão de uma gama completa de interessados foi considerada satisfatória na fase inicial, durante a capacitação, oficinas, leitura comunitária, assembleias populares e audiências públicas distritais, pois o acesso era irrestrito. Confirmando isso, o entrevistado 03 (representante de movimentos sociais) dispõe que:

A leitura comunitária, eu lembro que teve bastante reuniões, que as pessoas compareciam, falavam, teve um processo participativo. Do ponto de vista da participação é bom, porque geralmente as pessoas não têm o hábito de vir debater nada, nem a cidade. Não existe a cultura da participação. [...] Eu me lembro de audiências públicas bem cheias, mobilizou bastante as pessoas.

O entrevistado 07 (representante prefeitura) reforça esse entendimento, dispondo: “Eu creio que sim, foi bem interessante, pois foi a primeira tentativa de planejamento aberto à participação popular, foi uma participação expressiva”. Dentro todos os entrevistados, a única discordância quanto a esse ponto foi expressa por um representante da prefeitura, que relata:

Não vi grandes participações das pessoas, pelo menos nas reuniões que fui [quatro ou cinco oficinas] e acho que isso deva ter se estendido para o restante dos distritos.

Nenhum dos entrevistados relatou qualquer problema de restrição à participação na etapa de leitura comunitária. Pelo contrário, foi consenso que todos aqueles que tiveram vontade e disponibilidade de participar puderam exercer esse direito, sem imposição de limites. Essa liberdade de expressar-se e participar estendeu-se também, pelo que foi possível apurar, ao conteúdo do que era dito e ao tempo disponível para as falas.

Por outro lado, em todas as entrevistas realizadas para compreender como evoluiu o processo foi levantado um ponto de insatisfação devido ao rompimento com o NGM, como também, na maioria dos casos, uma insatisfação referente à contratação de uma empresa externa. Nesse sentido, duas correntes foram detectadas: uma, majoritária, considerou o rompimento uma afronta ao caráter democrático do processo, pelo fato de impedir a participação justamente na fase de construção da proposta propriamente dita. Outra corrente, minoritária e composta basicamente por representantes da prefeitura, considerava que a participação deveria ter sido mais intensa na etapa de leitura e menos intensa na fase de elaboração da proposta. O entrevistado 07 (representante da prefeitura), por exemplo, relata:

É muito importante definir em qual etapa do planejamento há necessidade da participação popular, pois se dá em instâncias diferentes e em épocas diferentes. Na leitura a participação foi muito intensa como deveria ser. Na leitura técnica a Participação Popular não deveria ser intensa e não foi. Houve um problema de ruptura com o NGM [2009], que era para ter acompanhamento pelo menos do NG e em um terceiro momento o NG foi restituído [2011] e volta a fiscalizar.

Portanto, apesar de alguns poucos entrevistados entenderem que esse caminho não estava necessariamente errado, mesmo eles reconhecem que a ruptura aconteceu. A

partir desse ponto, obter acesso às instâncias deliberativas do plano tornou-se muito mais difícil que anteriormente.

#### **4.2 Uma tarefa que é significativa para os participantes e que tem a promessa de ter um impacto em tempo oportuno**

Na fase de leitura técnica o processo começou a tomar um rumo diferente do que a população esperava, que era o retorno das diretrizes comunitárias e técnicas para avaliação da comunidade. Com relação a esse fato, o entrevistado 01 (representante da comunidade) relata:

O entendimento que a gente tinha é que a gente tinha feito a leitura comunitária, iria ser apresentado em audiência pública, os técnicos as sistematizariam. Faríamos o confronto das diretrizes, era catalogada e a leitura técnica voltava pra nós, e nós fazíamos uma sequência de reunião de novo, para ver se era aquilo ou se devia mudar. Esta etapa nunca aconteceu. Aguardamos esse retorno, pois não teve retorno nenhum.

Portanto, todos os esforços envidados pelos participantes em cada um dos distritos tiveram sua significância comprometida por conta dos rumos que o processo tomou. A população esperava ver esse esforço reconhecido, ou seja, que ele fosse cuidadosamente levado em consideração nas etapas subsequentes. Como manter a motivação de pessoas que sacrificam suas horas de descanso e lazer construindo um corpo de contribuições ao processo apenas para depois verem esses esforços negligenciados? Esta demora de ver um resultado palpável do projeto de Lei é um fator importante que contribui para explicar a insatisfação dos participantes do processo.

Outro aspecto, diretamente relacionado a este primeiro, foram as reuniões do NG, consideradas improdutivas por muitos membros. Uma queixa recorrente diz respeito à metodologia geral para a elaboração do plano, que deixava de ser discutida nessas reuniões para dar lugar a discussões sobre temas que não eram relevantes para o momento e/ou para aquele âmbito de deliberações. O entrevistado 08 (representante da prefeitura) relata que:

[Sobre as reuniões do NGM]Vamos definir “eficaz”: entre 1 e 10, eu diria que 1. Na melhor das hipóteses, em uma boa reunião, nota 2. Numa boa média, nota 1, para a eficácia das reuniões.

Isso atesta a existência de problemas com relação às tarefas desempenhadas pelos participantes durante os eventos. Muitas delas eram consideradas inúteis ou, no mínimo, não pertinentes ao âmbito no qual elas aconteciam. Cabe notar, entretanto, que na leitura comunitária, conforme relatado no item anterior, essa tarefa significativa parece ter emergido naturalmente a partir da própria comunidade. Ainda que não houvesse metodologia

previamente definida, a “tarefa” de levantar problemas e apontar possíveis soluções, mesmo desordenadamente, era considerada altamente significativa pelos participantes.

#### **4.3 Os participantes definem suas próprias regras básicas de comportamento, sua agenda, tomada de decisões e outros aspectos**

A falta de uma metodologia geral com um nível adequado de detalhamento foi considerada prejudicial por muitos participantes. O método de trabalho de cada distrito era definido em conjunto pelos representantes e aqueles que os auxiliavam no processo. Porém, como cada distrito elaborou seu método, não havia uma metodologia única a ser seguida. Este fato é confirmado pelo entrevistado 06 (representante entidades acadêmicas), que relata:

As leituras, de modo geral, tiveram vários problemas, é muito diferenciado [de um distrito para o outro], desde o Campeche mais organizado, o Pântano do Sul e até os piores organizados, que é a parte do centro da cidade. Não participaram de nenhuma reunião, só a prefeitura fez uma audiência, o Estreito, continente também teve problema de organização, então foi um processo muito desnivelado.

Entretanto, isso parece ter sido visto de forma menos negativa do que era esperado, já que muitos distritos que tiveram que elaborar suas próprias metodologias não citaram isso como o principal problema. Nesse sentido, parece que a nível local uma metodologia centralizada ou imposta pela PMF não fez falta; mas, no momento de integrar todas as diretrizes e formar uma proposta para a cidade, isso sim, tornou o processo desigual. Nesse sentido o entrevistado 13 (representante comunitário) relata que:

Nós criamos nossa metodologia, devido à experiência que eu tinha com outros planos diretores e por isso conseguimos avançar bastante, mas conforme o distrito tinha profissionais que moravam no local e sabia como proceder, como analisar ou elaborar um mapa. Se tinha na comunidade arquitetos, geógrafos ou alguém que auxiliasse, o distrito evoluía, se não o distrito não elaborava um material consistente. Isso prejudicou principalmente no momento da leitura técnica, pois os técnicos receberam diferentes tipos de materiais e foi difícil compilar desta forma.

#### **4.4 Um processo que começa com a compreensão mútua dos interesses e evita barganha posicional**

Durante o processo, especialmente na etapa de leitura comunitária, a compreensão do que deveria ser discutido não estava bem clara e isto acarretou em muitas contradições, divergências, erros de apontamentos nas oficinas. Com relação a este fato, o entrevistado 01 (representante comunitário) aponta:

A principal dificuldade era saber o que estava fazendo ali, e essa informação as pessoas não tinham, não tinha um plano de mídia

dizendo qual a importância do PD, qual importância que esse projeto tem pra cidade.

Nessa categoria podem também ser incluídos os conflitos já mencionados entre representantes no NG, que em muitos momentos preocuparam-se mais em defender seus próprios interesses e sabotar os interesses alheios do que propriamente construir um acordo coletivo. Nesse sentido, o profissional contratado para moderar as reuniões de definição do regimento interno do NGM escreveu o seguinte, em um ofício enviado à PMF:

Creio que subestimei o comportamento da equipe do Núcleo Gestor. Esperava encontrar um grupo, com mais espírito de equipe, com o desejo de realmente coordenar um processo complexo como será a revisão do PDP e não somente de assegurar os seus desejos e pontos de vista.

#### **4.5 Um diálogo onde todos são ouvidos e respeitados, e igualmente capazes de participar**

Este requisito sobrepõe-se em grande medida com o primeiro, referente à inclusão de uma gama completa de participantes, que é uma pré-condição para que este possa acontecer. Até o rompimento com o Núcleo Gestor, os entrevistados sentiram-se ouvidos e respeitados. O processo era aberto a todos, com direito a fala e debate dos assuntos abordados. A troca de experiência e o auxílio inicial da PMF foram apontados como um dos pontos positivos deste processo, pois todos participavam e se sentiam responsáveis pelo resultado final.

Após a contratação da Fundação CEPA, esse laço se rompeu e começou a gerar desconfiança no processo. Quando a CEPA fez as oficinas que apresentaram seu trabalho, estas possuíam apenas caráter informativo, conforme relatos do entrevistado 01 (representante comunitário):

Aquela oficina que eles botaram foi uma apresentação do material, na audiência também. Só informativa, apresentação.

Mais especificamente na apresentação do microzoneamento, vários questionamentos feitos pelos participantes quanto às justificativas para as diretrizes propostas ficaram sem resposta.

Sobre isso, o entrevistado 09 (representante de entidades de classe) relata:

[A consultoria contratada] mostrou que não tinha preocupações com a participação popular, porque as oficinas que ela fez foram muito precárias, e também quando questionado não tinha essa capacidade de responder, não porque não tivesse a resposta, mas as próprias incoerências que ela cria colocam ela numa situação de ter que se desviar de dar uma resposta objetiva, clara [...] Também criou

desconfiança e falta de credibilidade, perdeu a sua credibilidade, pelo menos para as pessoas que estiveram atentas a esses detalhes.

#### **4.6 Um processo de auto-organização, sem constrangimento por organizadores em seu tempo ou de conteúdo, e que permite que o status e todas as hipóteses sejam questionadas**

Até a leitura comunitária todas as demandas e diretrizes podiam ser questionadas, dialogadas, votadas com tempo para análise e discussão. Esse aspecto foi visto na maioria dos casos de maneira satisfatória. Nota-se que as pessoas de outros distritos se mobilizaram para auxiliar os distritos com dificuldades de organização, já que o auxílio da PMF foi precário, o que confirma o caráter auto-organizado da primeira etapa do processo.

O entrevistado 06 (representante UFSC) reforça esse desnivelamento dispondo: *“Eles [a população] ficavam sabendo do tema tratado na hora da leitura da cidade”*. O entrevistado 10 (representante comunitário) também relata que a metodologia geral do processo era necessária: *“A parte de metodologia deles foi muito falha, não houve capacitação e para a gente explicar [...] Estatuto das Cidades, o que era e pra que plano diretor, isso foi muito complicado”*.

Estes fatos revelam que o processo de auto-organização foi considerado válido pelos participantes na fase de leitura comunitária. Por outro lado, alguns entrevistados expressaram insatisfação com a falta de uma metodologia a seguir, a nível macro, de forma que as pessoas saibam que caminho seguir, onde estão e onde precisam chegar. O entrevistado 01 (representante comunitário), relata que teve problemas por falta de metodologia, como:

Não sabia porque tu estava ali, o que tu levantava, se era para definir tamanho de edificações, se era nesse momento ou se vai ser no outro, fazia aquilo que achava [ser o correto para o momento]. Por isso a briga que a gente teve na reunião quando foi sistematizado com o IPUF. [...] Eles diziam: “Não, isso não é agora”, e a gente dizia: “Não, mas é isso que temos. Como a gente não teve orientação, levantamos isso”.

Sobre o tempo de trabalho e contestação, os entrevistado entram em um consenso que nas leituras foi bom, como mostra o entrevistado 05 (representante comunitário):

O tempo foi suficiente nas leituras comunitárias, elaboramos com bastante calma [...] Só que queríamos uma coisa sem interrupção, esse tempo tinha que ter em todas as fases, as coisas tinham que estar se conversando.

Já a audiência pública municipal e as oficinas elaboradas pela Fundação CEPA, para apresentar a proposta no final de 2009 e início de 2010, foram todas informativas, com sistemática dos trabalhos imposta de cima para baixo e sem direito a reformulação dos

pontos solicitados. Da mesma forma, o tempo para análise do conteúdo e discussão foi curto perto das divergências encontradas pela população, tanto no que diz respeito ao tempo disponível para discussões durante o evento quanto pelo fato de a última oficina acontecer apenas 14 dias antes da APM de apresentação do projeto de lei, conforme citado acima.

#### **4.7 Informação que é acessível e plenamente compartilhada entre os participantes**

A informação foi restrita e as pessoas só conseguiam material de trabalho depois de muita reivindicação. Muitos materiais chegavam após o tempo previsto, tais como a cartilha que apresentaria o que era e para que serve o plano diretor de um município. Os mapas temáticos estavam disponíveis em alguns distritos e em outros não, e mesmo assim de forma incompleta. Com relação a esse aspecto, o entrevistado 01 (representante comunitário) diz:

O que eles colocavam no site tínhamos acesso. Mas nós tínhamos o entendimento que seria feita a leitura comunitária e iria ser apresentada em audiência pública, os técnicos sistematizavam, faziam o confronto para a leitura técnica e voltava pra população pra ver se era aquilo ou se precisava ser mudado e isso nunca teve. O material foi disponível no site por pouco tempo, não nos avisaram da publicação.

E o entrevistado 10 (representante comunitário) complementa dizendo:

Nós [distrito] íamos lá [IPUF] e solicitávamos materiais, tinham coisas que eles tinham e outras não [...] Muitos mapas estavam desatualizados, eram do último plano diretor [1997], então fizemos os nossos mapas com um mapa base [...] ou foto aérea. Fomos fazendo meio que na raça.

E o entrevistado 06 (representante UFSC) diz:

Não se teve acesso à leitura técnica. Como foi dito, a “leitura integrada da cidade” foi disponibilizada por um curto período de tempo no sítio do plano diretor, mas foi rapidamente retirada. Não houve nenhuma divulgação sobre o documento e este não foi apresentado à população e muito menos discutido.

Fica claro que a população sentiu falta de informações técnicas que pudessem lhe auxiliar na reflexão sobre os problemas do seu distrito e do Município como um todo. Nem mesmo nos poucos eventos promovidos pelo Poder Público após o rompimento com o NGM houve a possibilidade de obter acesso a essas informações e sanar dúvidas surgidas a partir das propostas apresentadas.

#### **4.8 Um entendimento de que o 'consenso' é alcançado quando todos os interesses tiverem sido explorados e todo esforço tiver sido feito para satisfazer essas preocupações**

Este ponto não pôde ser plenamente avaliado porque na primeira etapa, em que houve maior abertura à participação, a necessidade de consenso não é tão premente quanto na etapa de elaboração e pactuação de propostas. O esforço em satisfazer preocupações é crucial nesta última uma que decisões coletivas precisam ser tomadas. Nesse ponto, se não houver disposição para explorar e sanar as preocupações, corre-se o risco de apressar julgamentos e impor decisões. Assim, na leitura comunitária não houve reclamações por parte dos entrevistados sobre falta de empenho em alcançar consenso, debater pontos obscuros, discutir alternativas, e assim por diante. Porém, cabe lembrar que essas discussões ocorreram praticamente apenas no âmbito dos distritos, com pouca interlocução com os técnicos e demais membros do Poder Público, e praticamente sem a necessidade de convergir para decisões.

Pelo que foi possível constatar, as discussões sobre problemas e propostas iniciais para os distritos eram baseadas na busca pelo consenso, o que acabou acontecendo na maioria dos casos. Nas situações em que isso não foi possível, recorria-se à votação.

O entrevistado 12 (representante de movimentos sociais) relata que:

Era através de votação, não era por ter interesse ou não, mas as pessoas têm visões diferentes de mundo, de cidade, de tudo, ideias, conceitos. Então por exemplo uma pessoa acha que uma coisa é legal e a outra diz que não acha [...] era a maioria que decidia.

Já nas poucas oportunidades de participação ampla após o rompimento com o NGM, muitos questionamentos e objeções feitos à proposta não encontraram resposta. Nesse sentido, portanto, não foi possível detectar esforço em explorar as preocupações levantadas pelos participantes: elas foram, ao contrário, ignoradas pelos moderadores e demais responsáveis técnicos pela condução dos trabalhos.

## **5 Considerações finais**

Neste trabalho pôde-se constatar que os aspectos comunicativos são relevantes em processos nos quais interagem diversos atores. De modo geral, como já ficou claro nos resultados apresentados, houve dois momentos muito claramente distintos no processo, sobre os quais as avaliações dos participantes foram correspondentemente diferentes. O divisor de águas entre esses momentos foi o rompimento da PMF com a participação popular, representado especialmente pelo desmonte do NGM e das bases distritais no

momento de transição da leitura comunitária para a leitura técnica e subsequente montagem da proposta do plano diretor.

Apesar de o primeiro momento ter apresentado diversos problemas em relação aos aspectos comunicativos, foi possível perceber que o nível de satisfação com o processo manteve-se, em essência, inabalado. Isso se deu devido à possibilidade ampla e irrestrita de participação, que pareceu compensar as demais deficiências. Entretanto, tão logo a participação foi rompida, o tom das avaliações mudou inquestionavelmente para o lado negativo. A liberdade para propor sua abordagem e metodologia de discussão dos assuntos e de tomada de decisões foi considerada positiva. Por outro lado, eles não sabiam o que exatamente tinham que apontar, em que momento era para abordar cada aspecto. A falta de um marco de referência para a metodologia, apesar de proporcionar liberdade, também inseriu um considerável grau de ansiedade naqueles responsáveis pela condução do processo nos distritos, que não possuíam (necessariamente) formação técnica para esse trabalho.

Com o rompimento comunicação existente foi interrompida e teve início um enfraquecimento no andamento do processo. Isso ainda piorou com a contratação da Fundação CEPA, não só porque era uma empresa externa e que não acompanhou o processo, mas sim por não continuar um processo participativo e trabalharem a “portas fechadas”. Além disso, as diretrizes propostas não tinham ligação explícita com as diretrizes levantadas pela população e isto causou descontentamento nos participantes.

As audiências não foram consideradas satisfatórias do ponto de vista da antecedência da divulgação das informações que seriam discutidas, necessária para amadurecer o entendimento coletivo, e tampouco do tempo disponibilizado durante as audiências municipais para a discussão e proposta de encaminhamentos.

A disponibilidade de informação também foi um fator bastante citado nas entrevistas, nas quais foi apontado que as informações eram conseguidas com muita luta e às vezes eram disponibilizados dados incompletos ou por tempo limitado no site, sem divulgação. Essa falta de comunicação é um fator que compromete o desenvolvimento do processo: impede que conhecimento já gerado sobre o problema circule e seja discutido, ampliado e absorvido pelos participantes; dificulta o confronto de pontos de vistas diferentes, que poderia auxiliar a esclarecer conflitos e caminhar na direção de acordos; prejudica a já frágil relação de confiança entre os atores, na medida em que se tem permanentemente a impressão de que há sonegação de informações importantes, agendas ocultas, etc; dificulta a discussão de temas importantes para os distritos, que acabam tendo

que se limitar ao conhecimento informal; facilita o surgimento de desconfianças de que há interesse, por parte da PMF, em não incentivar nem amadurecer a discussão de certos aspectos. Os poucos mapas produzidos não foram discutidos nem explicados à população, e muitos mapas sequer foram elaborados, a despeito de uma proposta completa ter sido concluída.

Na maior parte das entrevistas constatou-se que os aspectos comunicativos foram bem atendidos no início do processo. Apontaram com bem realizado o incentivo à realização de encontros locais, a montagem das bases distritais (que auxiliou bastante o desenvolvimento do processo), audiências distritais, oficinas comunitárias sem restrições à participação e com liberdade para escolher organizar o evento e ainda escolher sua metodologia de condução, o apoio logístico e assessoria técnica, disponibilizando estagiárias ou secretárias para as bases.

Por outro lado, a falta de comunicação e de conhecimento sobre os conceitos a serem trabalhados e se eles seriam ou não pertinentes ao PD, a falta de divulgação do planejamento, a pouca sensibilização da população, falta de metodologia aplicada e organização do processo, a pequena gama de representação de interessados entre o rompimento com o NG até a etapa do lançamento do projeto de lei e os problemas de compartilhamento de informação são aspectos comunicativo não atendidos que podem ter contribuído para o fracasso do Plano Diretor em Florianópolis.

Dentre os aspectos comunicativos e suas recomendações, os mais importantes no caso de Florianópolis foram: a gama completa dos interessados em todas as fases do planejamento, a informação acessível e a capacitação para a compreensão do que está sendo feito. Diante disso, pode-se imaginar que esses procedimentos poderiam auxiliar a diminuir as distorções do processo, promovendo uma participação mais igualitária e atingindo resultados mais satisfatórios para todos.

## **Agradecimentos**

Os autores agradecem a todos os participantes que se dispuseram a conceder as entrevistas, sem as quais este trabalho não seria possível, assim como ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), pela concessão da bolsa de mestrado.

## Referências bibliográficas

FORESTER, J. Critical theory and planning practice. **Journal of the American Planning Association**, v. 46, 1980.

FORESTER, J. **Planning in the face of power**. Berkeley: University of California Press, 1989.

HABERMAS, J. **Teoría de la Acción Comunicativa**: complementos y estudios previos. Madrid: Catedra, 1997.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

HABERMAS, J. **Teoría de la Acción Comunicativa, I**: Racionalidad de la Acción y Racionalización Social. Madrid: Taurus, 2003b.

HEALEY, P. The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *In*: **Readings in planning theory**. Malden: Blackwell Publishing, 2003. v. 2nd ed.

INNES, J. Consensus building: clarifications for the critics. **Planning Theory**, v. 3, n. 1, p. 5-20, 2004.

INNES, J. E. Information in Communicative Planning. **Journal of the American Planning Association**, v. 64, n. 1, p. 52-63, 1998.

INNES, J. E.; BOOHER, D. E. Reframing public participation: strategies for the 21st century. **Planning Theory & Practice**, v. 5, n. 4, p. 419-436, 2004.

INNES, J. Planning through consensus building: a new view of the comprehensive planning ideal. **Journal of the American Planning Association**, v. 62, p. 460-472, 1996.