

CITAR: OLIVEIRA, T. C. R.; SABOYA, R. T. **PARTICIPAÇÃO, INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO: lições do planejamento comunicativo a partir da experiência de Florianópolis/SC.** Revista Políticas Públicas & Cidades, v.2, n.1, p. 09 – 31, Jan./Abr. 2015.

PARTICIPAÇÃO, INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO: lições do planejamento comunicativo a partir da experiência de Florianópolis/SC

PARTICIPATION, INFORMATION AND COMMUNICATION: lessons of Communicative Planning from Florianópolis/SC experience

PARTICIPACIÓN, INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN: lecciones de planificación comunicativa de la experiencia Florianópolis/SC

Ms. Tibelle Cristina Rabello de Oliveira ¹

Dr. Renato T. de Saboya ²

RESUMO

A promulgação do Estatuto da Cidade modificou a maneira como os planos diretores municipais são elaborados, incluindo a participação da sociedade civil em todas as suas etapas e trazendo 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 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. 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. 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, especialmente na leitura técnica e na elaboração da proposta; a falta de transparência, suficiência e debate sobre as informações relevantes, especialmente as de natureza técnica; e a quebra de confiança entre os atores.

Palavras-chave: Planejamento comunicativo; Participação popular; Plano Diretor Participativo; Informação; Políticas Públicas.

¹ Arquiteta Urbanista, Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PósARQ/UFSC.

² Professor Adjunto Depto. de Arquitetura e Urbanismo – UFSC, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PósARQ/UFSC. E-mail: rsaboya@gmail.com



ABSTRACT

The enactment of the Statute of the City changed the way municipal master plans are developed, with the inclusion of the population in all its stages and rendering these processes much more complex. This research analyzes the process of participatory planning in Florianópolis, based on the theoretical framework of the communicative planning. The analysis encompasses the period from August 2006, its official starting point, until March 2010, when the population prevented the executive branch to present its proposal in a public hearing. In order to understand the process and the problems that led to this partial outcome, we collected the views of members of the Municipal Advisory Committee and the assigned planners through semi-structured interviews. The content analysis adopted a categorization based on eight conditions for communicative rationality as put forth by the literature and indicated that the aspects that most strongly influenced the results were the barriers to full participation at the stages of technical analysis and in the drafting of the proposal; lack of transparency, comprehensiveness and discussion on relevant information; and the dissolution of trust between actors.

Keywords: Communicative Planning; Participation; Participatory Planning; Information; Public Policy;

RESUMEN

La promulgación del Estatuto de la Ciudad cambió el modo por el cual planes directores municipales sán desarrollados, incluyendo la participación de la sociedad civil en todas sus etapas y un consecuente aumento en el nivel de complejidad de estos procesos. Esta investigación analiza el proceso de desarrollo participativo de un plan maestro de Florianópolis, con base en el marco teórico de la planificación comunicativa. El análisis abarca el período comprendido entre agosto de 2006, su comienzo oficial, hasta marzo de 2010, cuando la población impidió que el Poder Ejecutivo presentara su proyecto de ley en audiencia pública. Con el fin de comprender el proceso y los problemas que llevaron a este resultado parcial fueron realizadas entrevistas semiestructuradas para recoger las opiniones de los miembros del Comité Gestor Municipal y el personal técnico encargado del plan. El análisis de contenido adoptó una clasificación basada en ocho requisitos de la racionalidad comunicativa e indicó que los aspectos que influyeron más fuertemente los resultados obtenidos fueron fueron las barreras a la participación plena en las etapas de análisis técnico y en la redacción de la propuesta; falta de transparencia, integridad y discusión sobre la información pertinente; y la disolución de la confianza entre los actores.

Palabras clave: Planificación Comunicativa; Participación; Planificación Participativa; Información; Políticas Públicas.

Recebido em 31 de outubro de 2014

Aprovado em 19 de dezembro de 2014

INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade, lei federal 10.257/2001, estabeleceu uma série de novas exigências para os Municípios no que diz respeito às diretrizes para o ordenamento do seu desenvolvimento urbano, gerando uma grande quantidade de processos de elaboração de planos diretores por todo o Brasil. Uma dessas exigências foi a obrigatoriedade da gestão democrática de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, razão pela qual a participação popular passou a constituir parte primordial dos novos processos de elaboração de planos diretores. Tal medida teve como intenção proporcionar maior democratização das decisões públicas relacionadas ao uso e ocupação do solo, maior respeito à diversidade de necessidades e interesses dos diferentes grupos da sociedade, e melhor integração dos conhecimentos técnicos e populares, que por sua vez teriam o objetivo de resultar em planos urbanos de melhor qualidade. Além disso, esperava-se também que planos participativos seriam mais intensamente fiscalizados por aqueles que houvessem participado da sua elaboração.

Entretanto, a obrigatoriedade da participação trouxe uma série de dificuldades aos profissionais envolvidos no planejamento urbano que, em sua formação, não haviam recebido treinamento teórico ou prático para lidar com questões como decisões em grupo, moderação de eventos participativos, negociação e obtenção de consenso. Esse fato, somado a uma maior diversidade de interesses envolvidos nas decisões coletivas, tem como consequência um aumento no número de conflitos decorrentes de diferentes visões de mundo, preferências, ideais, culturas, valores e objetivos. Se consideramos ainda a tendência de resistência à delegação de poder decisório por parte de políticos e demais tomadores de decisão, temos um quadro extremamente complexo e com consequências potencialmente desastrosas para nossas cidades. Nesse contexto, conhecer e entender maneiras de lidar com essas novas dificuldades adquire extrema relevância.

Há, na literatura, uma grande quantidade de trabalhos que abordam esses temas desde uma perspectiva que tem sido chamada de “Planejamento Comunicativo” e que, segundo Innes (2004), é resultado de décadas de prática e reflexão sobre o planejamento em situações reais, além de basear-se em textos clássicos sobre negociação e obtenção de consenso (por exemplo FISHER et al, 1994). Parte do arcabouço teórico veio também, ainda que posteriormente, da teoria da ação comunicativa de Habermas (2003a, 2003b).

No Brasil, entretanto, ainda são raros os estudos que se debruçam sobre casos concretos e se propõem a entender suas condições de realização, seus conflitos, suas adversidades e os aspectos que funcionaram satisfatoriamente ou que deixaram a desejar. Se, por um lado, há abundância de material de caráter normativo e prescritivo (por exemplo, MARICATO, 2001; BRASIL, 2002; BRASIL, 2004), por outro há escassez de trabalhos descritivos e explicativos, especialmente utilizando-se do referencial teórico do planejamento comunicativo.

Este trabalho busca contribuir para preencher essa lacuna analisando o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) do município de Florianópolis, descrevendo brevemente os fatos ocorridos e discutindo-os à luz dos resultados de entrevistas realizadas com os principais atores envolvidos. As possíveis explicações para os aspectos considerados bem ou mal sucedidos são levantadas e problematizadas 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. Os motivos dessa insatisfação são aprofundados, bem como dos aspectos considerados positivos pelos participantes.

Com isso, pretendemos contribuir para uma visão mais rica e complexa dos fatores envolvidos na elaboração de planos urbanos que, como preconizado pelo Planejamento Comunicativo, vai muito além da visão convencional de problemas exclusivamente técnicos nos quais se deseja apenas encontrar os meios mais adequados a determinados fins (FORESTER, 1989). Analisar iniciativas que não foram bem sucedidas pode nos auxiliar a entender melhor as nuances desses processos, examinar problemas de naturezas diversas (e não apenas técnicas no sentido tradicional do termo), identificar suas prováveis causas e estimar quais aspectos foram mais determinantes para que eles aparecessem, bem como conceber estratégias para evitá-los no futuro.

ASPECTOS COMUNICATIVOS NO PLANEJAMENTO URBANO

A abordagem conhecida como Planejamento Comunicativo tem suas raízes nas *“práticas e teorias da negociação baseada em interesses e na mediação e resolução de*

conflitos” (INNES, 2004, p. 6), transformando-as e adaptando-as ao campo do planejamento urbano (FORESTER, 1980;1989; HEALEY, 2003; INNES, 1996; 1998; 2004). O conceito de agir comunicativo, de Jürgen Habermas, também serve de base teórica e 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).

O planejamento comunicativo possui um caráter mais descritivo e explicativo do que normativo e formula alguns entendimentos importantes que serão usados neste trabalho para discutir os resultados alcançados através das entrevistas e da coleta de documentos. Um primeiro ponto é a inadequação do modelo tecnocrático do planejamento, segundo o qual há um percurso quase linear dos meios para os objetivos que se desenvolveria à margem de decisões políticas, como se a técnica fosse, por si só, suficiente para legitimar soluções e implementá-las. Planejadores analisam dados e propõem alternativas, mas também marcam reuniões e buscam construir coalizões e redes de confiança (FORESTER, 1989); tentam decifrar os objetivos e valores dos atores em situações ambíguas e, às vezes, com proposital escassez de informações; precisam coordenar seus esforços com os de muitas outras pessoas da equipe por via presencial ou a distância; precisam conversar, acalmar os ânimos e reassegurar expectativas de grupos específicos; e assim por diante. Grande parte do seu trabalho, portanto, extrapola o estereótipo da análise racional, solitária e isenta, consumada em um relatório técnico, para incorporar também ações de caráter eminentemente comunicativo, de negociação, coordenação e conciliação: “*o que é feito depende muito do que é dito, e como é dito, e para quem.*” (FORESTER, 1989, p. 23).

Sendo assim, por ser o principal ator na organização e compartilhamento das informações que fluem em um processo de planejamento, os planejadores têm o papel essencial de não apenas encontrar, mas mesmo de prever, as distorções prováveis e trabalhar ativamente para minimizá-las. Forester (1989) divide-as em dois tipos: as “ad-hoc” são distorções pontuais, que acontecem por causas circunstanciais e que não podem ser previstas: por exemplo, um técnico utilizando linguagem excessivamente técnica e complicada, dificultando sua

compreensão pelos demais participantes. As estruturais, por outro lado, derivam de condições mais estáveis e podem ser, em maior ou menor grau, antecipadas. Por exemplo, a tendência de empreendedores imobiliários de enfatizarem os pontos positivos de seus projetos (como a famosa e frequentemente citada geração de empregos) e omitirem os negativos (como impactos ambientais, na acessibilidade e/ou nos usos lindeiros). Segundo Forester (1989), os planejadores devem trabalhar para minimizar essas distorções e avançar na direção de processos mais democráticos, transparentes e igualitários, ainda que reconhecendo que é impossível, nesse âmbito, desfazer todas as distorções e diferenças existentes entre os diversos atores.

Nesse sentido, o conceito de informação é visto de forma diferente da noção correntemente aceita de que, no planejamento, esta é composta basicamente por análises e relatórios técnicos, preferencialmente quantitativos. Innes (1996) propõe um modelo explicativo alternativo segundo o qual o papel da informação em decisões relacionadas ao planejamento seguiria um caminho muito mais tortuoso e sutil do que a simples consulta a dados e conclusões técnicas tomados como fatos ou verdades absolutas. Ao contrário, ela argumenta que a informação vai, aos poucos, sendo absorvida pelas pessoas e incorporada a seus valores, hábitos e modos de perceber e entender a realidade. Não é algo a que se recorre pontualmente e que se traduza diretamente em decisão, e sim uma internalização progressiva que acontece a partir do processo de construção de conhecimento sobre o assunto, isto é, na aquisição, processamento, organização e comunicação dos dados e informações pertinentes a um determinado contexto decisório, influenciando conjuntamente as *“instituições e as práticas através das quais as políticas públicas são formuladas”* (INNES, 1996, p. 55). A informação só poderá ser transformada em capital intelectual se:

[...] houver muita discussão sobre o significado da informação, sua acurácia e suas implicações. Informação não influencia a não ser que represente um entendimento socialmente construído e compartilhado criado na comunidade de atores políticos. (INNES, 1996, p. 56)

Apoiando-se nesses pressupostos teóricos e em larga pesquisa empírica sobre casos concretos, Innes (2004, p. 7) propõe uma síntese em oito pontos essenciais para processos comunicativos baseados na busca pelo consenso, sem os quais estes estariam sujeitos à ocorrência de falhas de naturezas diversas:

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 cerceamentos por organizadores em relação ao tempo ou conteúdo, e que permita que o status-quo 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.

Esses pontos não garantem, obviamente, que um processo de planejamento seja perfeito e livre de distorções e manipulações, mas representam um conjunto de condições sem as quais eles podem ser severamente prejudicados. Quando elas estão presentes, Innes (2004, p. 8) argumenta que diversos resultados positivos possuem maior probabilidade de serem alcançados: *“aprendizado compartilhado, capital social, intelectual e político (Gruber, 1994), ações factíveis, solução inovadora de problemas, capacidade de trabalhar em conjunto, habilidades de diálogo e princípios coletivos para ação”*. Poderíamos acrescentar a essa lista uma maior familiaridade, tolerância e boa vontade com os desejos e necessidades de grupos sociais diferentes; maior confiança interpessoal, entre grupos e nas instituições; e informações mais precisas e confiáveis sobre as quais basear as decisões.

METODOLOGIA

O primeiro passo para a execução do trabalho foi a coleta de referências documentais sobre o processo (ofícios, atas, decretos, notícias, etc.), com vistas a subsidiar a sua descrição e caracterização inicial e, posteriormente, permitir a triangulação com os resultados das entrevistas na checagem das informações e esclarecimento de detalhes considerados relevantes para o entendimento do processo.

Em seguida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com membros da equipe técnica da Prefeitura Municipal encarregada da condução do plano e com participantes do Núcleo Gestor, buscando entender sua visão sobre o processo, bem como os aspectos considerados satisfatórios e insatisfatórios. Deste último grupo fizeram parte representantes comunitários (distritais), de instituições de ensino e de associações profissionais. As entrevistas foram transcritas e categorizadas seguindo recomendações de Dey (1993) e Seidman (2006). Os entrevistados foram selecionados segundo critérios de diversidade, procurando aumentar a representatividade da amostra, e disponibilidade, uma vez que nem todos os participantes contatados se dispuseram a conceder a entrevista ou encontraram espaço em suas agendas. No total, quinze pessoas foram entrevistadas³.

Para a análise de conteúdo optamos por adotar os oito pontos propostos por Innes (2004), descritos acima, como arcabouço teórico para a categorização, pelo fato de esses pontos representarem uma síntese amplamente aceita na literatura do planejamento comunicativo e servir adequadamente ao propósito do trabalho de investigar as possíveis causas dos problemas existentes quanto à participação. Esses requisitos, portanto, serviram como marco referencial teórico e operacional para interpretação dos depoimentos que, por sua vez, foram também confrontados com a documentação coletada como forma de ampliar a confiabilidade das conclusões.

PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE FLORIANÓPOLIS: BREVE DESCRIÇÃO DO PROCESSO

Em 12 de junho de 2006 (decreto 4.215/06), a Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF) 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 uma proposta de constituição do Núcleo Gestor Municipal (NGM). Nessa oportunidade, essa constituição foi contestada pelos presentes por não conter representantes dos diversos distritos nos quais o Município é dividido. Uma nova proposta foi feita, incluindo esses representantes, e aprovada por votação, contando com 39 membros titulares distribuídos em três representações: Poder Público (10 membros), sociedade e organizações (16 membros) e representantes distritais (13 membros).

³ Kvale (1996, p. 103) argumenta que o número “ideal” de entrevistas é “*tantas quantas forem necessárias para descobrir o que você precisa descobrir*” e que, em termos práticos, esse número costuma girar em torno de 15±10.

Após um processo de capacitação do NGM e elaboração de uma linha de trabalhos, foi apresentada uma proposta de metodologia para o NGM que, entretanto, não foi seguida à risca. No que diz respeito à leitura comunitária, cada distrito executou suas atividades de capacitação de forma independente, seguindo metodologias definidas localmente.

O mesmo aconteceu com a metodologia das oficinas destinadas a coletar os insumos da leitura comunitária, iniciadas no final de 2007. Nelas, os assuntos tratados foram explorados pelos participantes sem, entretanto, uma sistematização e orientação metodológica rigorosas por parte da prefeitura.

Todas as leituras comunitárias foram apresentadas 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 foram 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 audiência pública municipal 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.

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 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.

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 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.

Em 07 de agosto de 2009 foi contratada pela PMF uma consultoria externa 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. 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 conduzidas três oficinas de três dias cada uma com o objetivo de expor a estrutura da proposta elaborada pela consultoria externa, cujos temas eram “Modelo espacial do plano diretor”, “Macrozoneamento” e “Microzoneamento”. A última dessas oficinas foi realizada a apenas 14 dias da Audiência Pública Municipal em que a proposta final seria apresentada à população, o que gerou mais conflitos por indicar que a proposta já estava praticamente fechada, sujeita apenas a pequenas modificações e ajustes.

Em 18 de março de 2010 foi realizada 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 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 e acabaram tomando o palco do teatro Álvaro de Carvalho. A audiência teve que ser interrompida antes mesmo do plano ter sido apresentado (Figura 1).

Figura 1 – Audiência pública para apresentação do projeto de lei do PDP de Florianópolis (2010).



Fonte: Marcelo Cabral.

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. Conforme explicado acima, as considerações sobre os resultados das entrevistas serão apresentados segundo os oito requisitos propostos por Innes (2004).

A INCLUSÃO DE UMA GAMA COMPLETA DE PARTES INTERESSADAS

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 a essas instâncias foi livre. Sobre isso, o entrevistado 03 (representante de movimentos sociais) disse:

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.

Outra observação importante sobre a inclusão de todos os interessados foi a notável ausência de alguns atores-chave para o processo, em especial os vereadores. Durante todas as etapas eles estiveram distantes dos processos de discussão e decisão, mesmo na etapa inicial considerada pelos entrevistados como aberta e acessível a todos. Innes (2004) destaca que facilitadores de processos participativos devem realizar todo o esforço possível para que todos os interessados estejam presentes nas discussões e negociações, sob pena de prejudicar a validade dos consensos alcançados e mesmo de desestimular os participantes a continuar investindo seu tempo e energia em um processo que pode ser prejudicado por essas ausências.

UMA TAREFA QUE É SIGNIFICATIVA PARA OS PARTICIPANTES E QUE TEM A PROMESSA DE TER UM IMPACTO EM TEMPO OPORTUNO

A falta de uma orientação geral para os trabalhos desenvolvidos localmente nos distritos acarretou em muitas contradições, divergências, erros de apontamentos nas oficinas e, mesmo, certa confusão sobre o propósito do processo. Com relação a isso, 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.

Era difícil para alguns participantes, portanto, saber o que estavam fazendo ali e qual eram as consequências daqueles encontros para suas vidas. Não ficou claro, em alguns casos, quais eram os reatamentos e como a participação poderia ser considerada algo recompensador, com resultados concretos para um futuro relativamente próximo. O entrevistado 10 (representante comunitário) também relata que:

[...] não houve capacitação e para a gente explicar [...] Estatuto das Cidades, o que era e pra quê plano diretor, isso foi muito complicado.

O mesmo aconteceu na fase de leitura técnica, quando a expectativa do retorno das diretrizes comunitárias e técnicas para avaliação da comunidade não foi cumprida. 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. Fariamos o confronto das diretrizes, era catalogada e a leitura técnica voltava para 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? Essa demora em ver um resultado palpável é um fator importante que contribui para explicar a insatisfação dos participantes com relação ao processo.

Outro aspecto, diretamente relacionado a este primeiro, foram as reuniões do NGM, consideradas improdutivas por muitos membros. Uma queixa recorrente dizia 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. O entrevistado 10 (representante comunitário) exemplifica o sentimento resultante:

Eu já desanimei [...] porque eu vejo que tudo que você faz é.... quer dizer, eles vão fazendo do jeito que eles quiserem, entendeu? [...] a gente acaba sendo massa de manobra deles mesmo.

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.

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. Esse 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 em 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.

Então, se por um lado é positivo que os participantes possam formular suas próprias regras, é importante que haja um apoio metodológico por parte dos planejadores envolvidos, não apenas para a definição da metodologia a ser aplicada localmente mas também, e principalmente, para a etapa em que os conteúdos e subsídios provenientes desses locais serão confrontados e integrados.

UM PROCESSO QUE COMEÇA COM A COMPREENSÃO MÚTUA DOS INTERESSES E EVITA BARGANHA POSICIONAL

Ao contrário do que poderia supor uma visão mais tradicional do planejamento, a barganha posicional ocorreu não apenas em aspectos substantivos do plano (as decisões em si), mas até mesmo na criação das condições mínimas para o exercício da participação. Conforme relata o entrevistado 12 (representante comunitário), referindo-se à infraestrutura dos núcleos distritais (celulares, computadores, sede, estagiário(a), etc.),

[...] era realmente um jogo de braço. Era um processo de reivindicação, de luta, de convencimento de que aquilo era necessário para haver a participação popular. Então, havia o convencimento.

Nessa categoria podem também ser incluídos os conflitos já mencionados entre representantes no NGM, que em muitos momentos preocuparam-se mais em defender seus próprios interesses e sabotar os interesses alheios do que em 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.

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 à fala e debate dos assuntos abordados. A troca de experiência e o auxílio inicial da PMF foram apontados como um dos pontos positivos dessa etapa do processo (ainda que não tenham vindo sem luta), pois todos participavam e se sentiam responsáveis pelo resultado final.

Após a reeleição do prefeito e a contratação da consultoria externa, esse laço se rompeu e começou a gerar desconfiança no processo. Quando a consultoria 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.

UM PROCESSO DE AUTO-ORGANIZAÇÃO SEM CERCEAMENTOS

Pelo que foi possível depreender das entrevistas, esse requisito foi satisfatoriamente cumprido até a etapa da leitura comunitária, na qual as demandas e diretrizes puderam ser questionadas, dialogadas, votadas com tempo para análise e discussão. O entrevistado 06 (representante entidades educacionais) reforça esse desnivelamento dizendo:

Eles [os participantes] ficavam sabendo do tema tratado na hora da leitura da cidade.

Houve também relatos de pessoas de outros distritos que se mobilizaram para auxiliar os distritos com dificuldades de organização, o que confirma o caráter auto-organizado da primeira etapa do processo e sugere um processo saudável de integração entre comunidades diferentes da cidade.

Esses 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, de forma que as pessoas soubessem que caminho seguir, onde estavam e onde precisariam 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 entrevistados mostraram consenso na avaliação de que nas leituras o processo foi satisfatório, 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 conduzidas pela consultoria externa 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 à 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 já descrito.

INFORMAÇÃO QUE É ACESSÍVEL E PLENAMENTE COMPARTILHADA ENTRE OS PARTICIPANTES

Segundo o relato dos entrevistados, as informações pertinentes eram restritas e o material de trabalho só era obtido 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 das entidades educacionais) 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.

Sobre esse documento, ele continha, entre outros materiais, uma simulação de crescimento demográfico para o Município que, entretanto, não foi discutida com a população nas assembleias realizadas e nem mesmo com os membros do NGM. Seus possíveis desdobramentos no que diz respeito aos diversos impactos que poderia gerar não foram explorados, nem mesmo houve preocupação em apontar como (e se) essa simulação teve influência no dimensionamento do zoneamento constante da proposta final. 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, ao ponto de um dos entrevistados (06) cunhar o termo “*a guerra de falta de informação*”, referindo-se aos intensos esforços envidados para conseguir os insumos necessários para as análises e discussões. 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.

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 vez 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho procuramos entender os aspectos que foram mais determinantes para os problemas surgidos na elaboração do plano diretor de Florianópolis e que culminaram no protesto feito pela população em Março de 2010, impedindo a apresentação da proposta elaborada pela prefeitura. Para isso, utilizamos o referencial teórico e conceitual do planejamento comunicativo e uma metodologia baseada na coleta documental e, especialmente, em entrevistas semiestruturadas com técnicos da prefeitura e representantes do Núcleo Gestor Municipal.

De modo geral, 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 principalmente pelo desmonte do NGM e das bases distritais no momento de transição da leitura comunitária para a leitura técnica e subsequente elaboração 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 nessa fase manteve-se, em essência, inabalado. Isso se deu devido à possibilidade ampla e irrestrita de participação, que pareceu compensar as demais deficiências. A liberdade para propor sua abordagem e metodologia de discussão dos assuntos e de tomada de decisões foi considerada

positiva, assim como o incentivo à realização de encontros locais, a montagem das bases distritais, as audiências distritais e oficinas comunitárias sem restrições à participação, a liberdade para organizar o evento e escolher sua metodologia, o apoio logístico e a assessoria técnica disponibilizados através de estagiários 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 e a falta de metodologia aplicada foram considerados pontos negativos mesmo nessa fase inicial. 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. Além disso, a falta de unidade entre as leituras conduzidas em diferentes distritos impôs um problema operacional importante, que foi a dificuldade em integrar e confrontar essas informações nas etapas posteriores.

Apesar disso, a avaliação geral da grande maioria dos participantes com relação a essa fase inicial foi positiva, o que deve ser examinado sob dois pontos de vista diferentes. Por um lado, essa satisfação está muito provavelmente ligada não apenas à “demanda reprimida” da população no que diz respeito às oportunidades para se expressar e discutir temas considerados relevantes, mas também aos resultados de capital social advindos desse processo, como por exemplo a já citada cooperação entre distritos no desenvolvimento da leitura comunitária.

Por outro lado, analisando sob uma perspectiva mais pragmática, essa liberdade resultou em falta de organização metodológica que, por sua vez, teve como possível consequência uma baixa qualidade dos resultados no que tange à sua adequação para a elaboração da proposta. Entendemos que isso pode ser considerado como uma vulnerabilidade do processo participativo: ainda que os benefícios advindos da construção de capital social não devam ser subestimados, é possível que eles sejam usados para encobrir fragilidades técnicas e metodológicas. Dessa forma, esses processos poderiam gerar resultados com pouca possibilidade de tradução em decisões realmente bem embasadas e, no entanto, ainda assim serem altamente celebrados pela população, legitimando uma participação que, na verdade, não explorou todo seu potencial de iluminar as questões mais importantes a serem discutidas.

Quanto ao segundo momento, de rompimento, a leitura é mais simples e direta. A comunicação existente foi interrompida e houve um imediato descontentamento por parte dos

participantes, com correspondente quebra de confiança. A impossibilidade de discutir a proposta à medida que esta ia sendo elaborada representou um duro golpe às pessoas que dedicaram seu tempo à realização da leitura comunitária.

A dificuldade na obtenção de informações também foi um fator bastante citado nas entrevistas e, pelo que foi possível apurar, aconteceu durante todo o processo. Essa falta de compartilhamento de informações foi um fator prejudicial porque impediu que os conhecimentos já gerados sobre o problema circulassem e fossem discutidos, ampliados e absorvidos pelos participantes; dificultou o confronto de pontos de vistas diferentes, que poderiam auxiliar a esclarecer conflitos e caminhar na direção de acordos; prejudicou a já frágil relação de confiança entre os atores por conta da impressão de que havia sonegação de informações importantes, agendas ocultas, etc.; e dificultou a discussão de temas importantes para os distritos, que acabaram tendo que se limitar ao conhecimento não técnico. Os poucos mapas produzidos não foram discutidos nem explicados à população, impedindo a identificação coletiva do seu significado e suas implicações, e muitos mapas sequer foram elaborados, a despeito de uma proposta completa ter sido concluída.

Consideramos que identificação desses problemas pode nos auxiliar a conceber estratégias metodológicas que avancem na direção de processos mais justos, inclusivos e menos sujeitos a manipulações de qualquer ordem, nos quais as informações sejam construídas em conjunto e resultem em políticas territoriais realmente capazes de melhorar nossas cidades.

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

- BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. v. 2 ed.
- BRASIL. **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Ministérios das Cidades / Confea, 2004.
- DEY, I. **Qualitative data analysis : a user-friendly guide for social scientists.** London: New York, NY : Routledge, 1993.

- FISHER, R.; URY, W.; PATTON, B. **Como chegar ao sim: negociação de acordos sem concessões**. Rio de Janeiro (RJ): Imago, 1994.
- 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.
- Gruber, J. **Coordinating Growth Management Through Consensus-Building: Incentives and the Generation of Social, Intellectual, and Political Capital**. Working Paper No. 617, Institute of Urban and Regional Development, University of California at Berkeley, 1994.
- 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.
- HABERMAS, J. **Teoría de la Acción Comunicativa: complementos y estudios previos**. Madrid: Catedra, 1997.
- 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. Planning through consensus building: a new view of the comprehensive planning ideal. **Journal of the American Planning Association**, v. 62, p. 460-472, 1996.
- 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.
- KVALE, S. **Interviews: an introduction to qualitative research interviewing**. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 1996.
- MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- SEIDMAN, I. **Interviewing as qualitative research: a guide for researchers in education and the social sciences**. 3rd ed ed. New York: Teachers College Press, 2006.