

# **METODOLOGIA PARA REVISÃO DO PLANO DIRETOR**

## **Modelo de Diálogo de Planejamento**

### **Sachs (1986)**

*“A teoria ajuda o planejador a levantar questões pertinentes, a desenvolver uma abordagem de modo algum evidente ao leigo. Não pode, entretanto, oferecer soluções já prontas para se fazer face à complexidade da vida real. Estas soluções hão de requerer um exercício de imaginação social concreta, no qual a população interessada terá importante papel a desempenhar, juntamente com o planejador”*,

*“A participação está, portanto, organicamente integrada ao ecodesenvolvimento. Mas ela desenvolve-se lentamente e requer paciência: só é aprendida através da experiência, tanto positiva como negativa. Não deverá ser esquecida essa dimensão de tempo ao nos prepararmos para a ação”*.

# COMPREENSÃO

A instalação do diálogo entre os participantes pressupõe que eles compartilham de conhecimentos comuns e, sobretudo, que eles se compreendem.

Surge daí, o primeiro e mais importante requisito para o desenvolvimento de um processo de participação, a compreensão.

No início, a compreensão para iniciar o diálogo, ou pré-compreensão e, em seguida, a compreensão que permite entender e assimilar o próprio processo, incorporando em cada um a visão do outro e, enfim, criando as condições para o alcance do consenso.

A pré-compreensão envolve o conhecimento e o entendimento dos conceitos associados à atividade, suas características, objetivos e possibilidades.

Trata-se de entender o que se pretende fazer e alcançar, isto é, quais são os resultados esperados com o desenvolvimento do processo de planejamento, com os respectivos riscos e condições.

Envolve também o entendimento daquilo que não deve ser esperado, por não ser plausível ou por não depender, exclusivamente, do exercício da atividade de planejamento

O conhecimento de que os processos de planejamento desenvolvem-se sempre orientados para a tomada de decisão, deve ser transmitido e enfatizado, assegurando o entendimento de que a deliberação e a escolha constituem a meta final do processo e que, portanto, todos têm que fazer a sua aposta.

## NÃO CAI DO CÉU

A compreensão não “cai do céu”, nem se estabelece com a simples troca de informações e conhecimento.

**Morin (1998)**, alerta para as cegueiras do conhecimento: o erro e a ilusão. E acrescenta: *“De fato, o conhecimento não pode ser considerado uma ferramenta “ready made”, que pode ser utilizada sem que sua natureza seja examinada”*.

**Aristóteles** (cerca de 330 AC), referindo-se às pessoas incontinentes, expõe a seguinte reflexão: *“O fato de estes homens usarem a linguagem própria do conhecimento não prova que eles o têm, já que até os homens que estão sob influência dessas paixões podem repetir demonstrações científicas e declamar versos de Empédocles, e as pessoas que estão apenas começando a aprender uma ciência podem recitar suas proposições sem, contudo conhecê-la, pois para isso, é preciso que o conhecimento se torne uma parte delas, e isso demanda tempo”*.

A compreensão precisa ser construída, ensinada e aprendida, em um processo lento, interativo e iterativo.

**Morin**: *“o problema da compreensão tornou-se crucial para os humanos e, por este motivo, deve ser uma das finalidades da educação do futuro”*. Ele distingue duas formas de compreensão: a intelectual ou objetiva e a humana ou intersubjetiva.

A compreensão intelectual passa pela inteligibilidade e pela explicação, e compreender significa intelectualmente apreender em conjunto, abraçar junto o texto e seu contexto, as partes e o todo, o múltiplo e o uno.

A compreensão humana exige mais que a explicação e comporta um conhecimento de sujeito a sujeito. Assim, compreender desta maneira *“inclui, necessariamente, um processo de empatia, de identificação e de projeção”*.

## **PARTICIPAÇÃO E CONSENSO MÍNIMO**

Quando se trata da participação pública a questão da compreensão assume um nível de complexidade ainda maior.

Verifica-se uma clara equivalência entre a pré-compreensão, que é para o indivíduo o alicerce de todo o processo de compreensão, e a representação social que, segundo **Reigota** (1995, 2001) citado por Santos (2001), é o senso comum que se tem sobre um determinado tema, onde se incluem também os preconceitos e características específicas das atividades cotidianas, sociais e profissionais dos indivíduos

*Desta forma, afirmam que, “quando planejador e educador se unem, a primeira iniciativa deve ser a identificação das representações das pessoas envolvidas em todo o processo, tanto em relação às comunidades quanto aos agentes planejadores e educadores, pois a obtenção do consenso depende, em primeiro plano, do entendimento da forma que os conceitos importantes para o debate foram aprendidos e internalizados pelas pessoas.”*

Assim, o consenso mínimo inicial, em relação ao diagnóstico, objetivos e conceitos associados às questões em discussão, ainda corresponde à compreensão. Desta vez, à compreensão necessária para que cada participante consiga incorporar a visão do outro, adquirindo desta forma a pré-disposição para dialogar e pactuar um consenso inicial.

## **PARTICIPAÇÃO, SENSO DE COMUNIDADE E SENSO DE PODER**

Estudos desenvolvidos por **Verba e Nie (1972)**, citados por Julian *et al.* (1997), demonstram a importância de se desenvolver mecanismos que promovam a participação pública e o entendimento dos seus benefícios, e sugerem que o senso de comunidade e o senso de poder são fatores capazes de estimular a população.

Julian *et al.* (*op.cit.*), citam **Saranson (1974)**, que define o senso de comunidade como o senso de pertencer e de ser parte de uma grande coletividade e;

**Zimmerman e Rappaport (1988)**, que descrevem o senso de poder, ou de conseguir influenciar, como a conexão entre o senso de capacidade pessoal e a disposição para atuar.

Diante dessas considerações, **Julian et al.** desenvolveram um estudo que os conduziu à seguinte conclusão: "*As organizações que pretendem intensificar a prática de planejamento através da participação dos cidadãos devem focalizar o grau com o qual os participantes estão capacitados para tomar decisões*".

## **PARTICIPAÇÃO E CONDIÇÕES DE DELIBERAÇÃO**

**Taylor (1998)** esclarece que três tipos de erros, ou enganos, cometidos nos processos de deliberação são conhecidos pelos filósofos políticos contemporâneos:

**1.º Tipo : Descrito por Barry (1965)**, refere-se ao julgamento incorreto dos efeitos de alguma norma ou ação. Não se trata de um engano quanto aos objetivos pretendidos, e sim de uma avaliação empírica incorreta sobre os meios propostos para que um determinado objetivo seja alcançado.

**2.º Tipo** : Admitindo que identificar o que é ou não do interesse de uma pessoa, ou grupo de pessoas, significa identificar o que beneficia ou prejudica essa pessoa ou grupo, o segundo tipo de erro possível associa-se ao fato de se confundir desejos com benefícios. A opção pela satisfação de um desejo no presente pode prejudicar o alcance dos benefícios pretendidos para o futuro.

**3.º Tipo** : O terceiro e mais importante tipo de erro relaciona-se com a questão fundamental, de atendimento aos desejos e vontades, associada ao segundo tipo antes descrito. Quando uma vontade ou desejo é satisfeito, mesmo sem causar nenhum prejuízo aparente agora ou no futuro, ainda é razoável perguntar se satisfazer aquela vontade é, de fato, de interesse de uma pessoa ou grupo, ou, se corresponde ao principal interesse, à prioridade, daquela pessoa ou grupo.

# CONDIÇÕES RACIONAIS DE DELIBERAÇÃO E ESCOLHA

Segundo **Taylor** filósofos como **Connolly e Lukes** sugerem que as pessoas estão mais preparadas para fazer julgamentos competentes sob condições de deliberação e escolha racionais, isto é, sob condições de autonomia pessoal relativa, que envolvem **dois aspectos**: a relação e a natureza das escolhas disponíveis para as pessoas avaliarem seus interesses e; o próprio processo de deliberação, que pode afetar a competência do julgamento.

**Quanto à relação e natureza das escolhas disponíveis:** O claro entendimento do conteúdo e da natureza das escolhas possíveis exige o atendimento a três condições importantes: estabelecer com clareza **quais são as alternativas**, estabelecer com clareza o **conteúdo de cada alternativa** e, avaliar cuidadosamente os possíveis **efeitos de cada alternativa**.

A primeira condição é importante na medida em que as pessoas frequentemente estão confusas sobre seus interesses por desconhecerem todas as alternativas disponíveis para sua escolha.

Trata-se de um exemplo do terceiro tipo de erro antes referido, isto é, **as pessoas falham na percepção dos seus reais interesses em virtude do discurso dominante que exclui determinadas alternativas do conhecimento do público**.

Assim os planejadores devem chamar a atenção dos cidadãos para aquelas alternativas que, de outra forma, não seriam percebidas, distinguindo-as e esclarecendo-as.

## CONDIÇÕES RACIONAIS DE DELIBERAÇÃO E ESCOLHA

A segunda condição, relacionada ao entendimento das escolhas disponíveis, refere-se à importância de estar claro o conteúdo de cada uma das alternativas.

O autor cita **Reade (1987)**, que afirma que para estar aberta a um escrutínio, uma regra precisa ser compreensível, o que significa ser compreendida em relação à um problema específico.

O teste da viabilidade de qualquer norma pública corresponde a verificar se ela é compreensível, amplamente compreendida e publicamente debatida. Somente quando esses critérios são atendidos é que ela pode ser instituída e regulamentada.

Finalmente, a última condição refere-se ao conhecimento dos efeitos da implementação de cada uma dessas alternativas. Os planejadores devem encontrar meios imaginativos de comunicação dos efeitos reais da vida em diferentes ambientes, produzidos por diferentes opções quanto às regras ou ações possíveis, permitindo que as pessoas avaliem seus interesses a partir de um completo entendimento.

Se as pessoas adquirirem uma visão tão clara quanto possível da variedade de alternativas e dos efeitos prováveis das escolhas disponíveis, elas serão capazes de formar julgamentos mais claros e mais competentes sobre os seus interesses.

# PROCESSO DE DELIBERAÇÃO

**Taylor** reconhece o claro entendimento das alternativas disponíveis como uma condição necessária, mas não suficiente para se chegar a um julgamento competente.

Neste sentido, afirma que há duas considerações importantes relacionadas à minimização das chances de um julgamento incorreto de interesses:

- o fato de que julgamentos de interesses são julgamentos de valores, isto é, um ingrediente essencial para um bom julgamento é a capacidade de identificar e, criticamente, avaliar alguns valores em relação a uma questão, escolha ou norma. É importante as pessoas reconhecerem que seus interesses são problemas de valor, que elas estão tratando de questões sobre valores.
- A segunda consideração importante refere-se à extensão pela qual o processo é concebido e conduzido, como um exercício individual ou coletivo. Há uma tendência de se considerar que a autonomia pessoal inclui julgamentos autônomos, independentes de outros. Esta forma de ver a deliberação autônoma tem duas deficiências: maior probabilidade de ocorrer um julgamento incorreto e não compartilhamento das dificuldades enfrentadas individualmente no processo de deliberação. Assim, uma importante condição para que os indivíduos se tornem juizes competentes dos seus interesses é o estabelecimento do diálogo com outros, o que implica em um processo de deliberação social, ou interpessoal, e não individual.

## MODELO DE DIÁLOGO DE PLANEJAMENTO

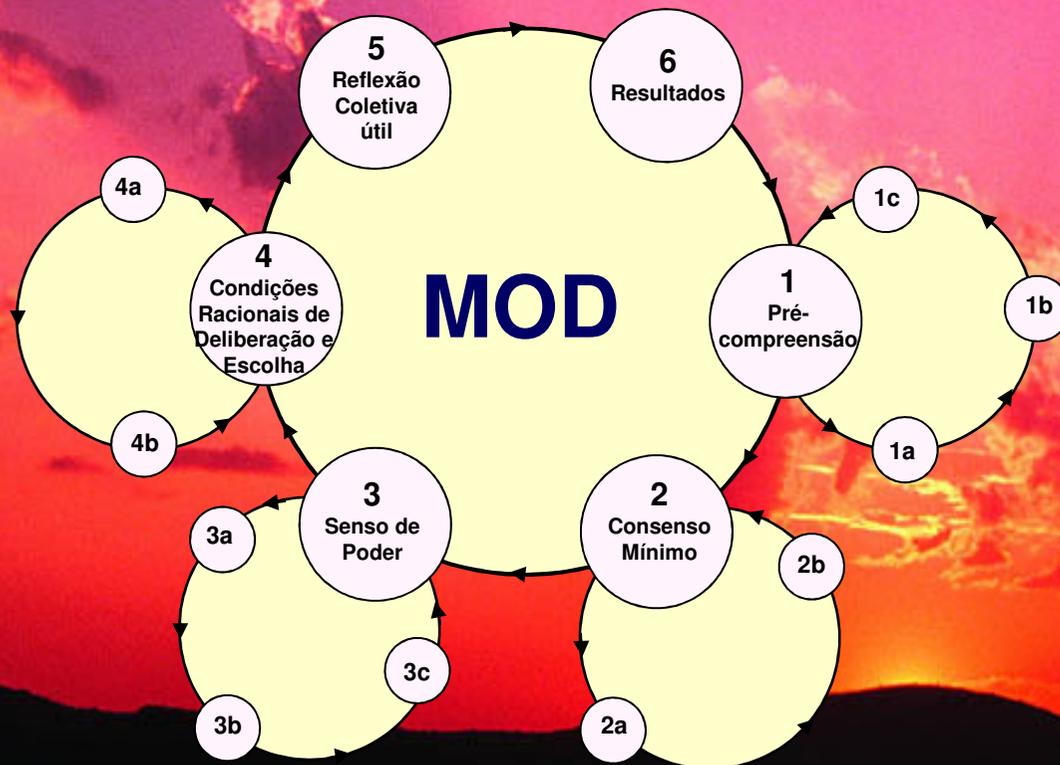
**Taylor** concluiu que as condições para que a identificação de interesses seja realizada de forma competente conduz ao chamado “modelo de diálogo de planejamento”, isto é, a uma **teoria de planejamento** que surgiu há uma década ou mais e que **ênfatiza a importância da comunicação, debate e deliberação racional.**

Em particular, a ideia de que **bons julgamentos** dos interesses de outras pessoas podem ser realizados **a partir de questionários** formalmente estruturados, sem um diálogo precedente, **é altamente suspeita.**

Para serem claros, os métodos de pesquisa variam convenientemente, de acordo com o que está sendo procurado e, os questionários podem extrair informações sobre alguns tipos de interesses das pessoas.

No entanto, quando se trata de identificar interesses sobre questões complexas que envolvem a qualidade de vida, isto é, questões qualitativas, o diálogo direto com as pessoas representativas, algumas vezes demorado e repetidamente, representa o método mais apropriado para a identificação, com riqueza e precisão, do quadro dos reais interesses da população.

# INTERFACES ENTRE O PLANEJAMENTO E A POPULAÇÃO



## 1 Pré-compreensão

- 1a Conhecimento da natureza do problema
- 1b Conhecimento das características do problema
- 1c Conhecimento dos objetivos

## 2 Consenso mínimo

- 2a Identificação e discussão de conceitos específicos
- 2b Levantamento das representações sociais

## 3 Senso de poder (capacidade e disposição)

- 3a Credibilidade do processo
- 3b Senso de comunidade
- 3c Distribuição do poder

## 4 Condições Racionais de Deliberação e Escolha

- 4a Conhecimento das alternativas
- 4b Consciência da falibilidade individual

## 5 Reflexão coletiva útil

Diálogo orientado para a tomada de decisão

## 6 Resultados

Expressa o nível de consciência alcançado no final do ciclo, permitindo a tomada de decisão ou a realização de diálogo.

## MODELO DE ORGANIZAÇÃO DO DIÁLOGO

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aristóteles. (cerca de 330 AC). *Ética a Nicômaco*. Editora Martin Claret. Composto e impresso em 2001. São Paulo. SP.

Capra, Fritjof. 1996. *A Teia da Vida* – Editora Cultrix Ltda – São Paulo, SP.

Coelho, Franklin Dias. 1996. *Reestruturação Econômica, Políticas Públicas e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local*. Publicações Polis, 25 – Desenvolvimento Local. São Paulo, Polis, 1996.

Connolly, S. e Richardson, T. (2004). Exclusion: The Necessary Difference between Ideal and Practical Consensus. *Journal of Environmental Planning and Management*. Volume 47, Number 1 / January. 2004.

<http://journalsonline.tandf.co.uk/app/home/contribution.asp?>

Coreth, Emerich. 1919. *Questões Fundamentais de Hermenêutica* - Editora da Universidade de São Paulo - Impresso em 1.973.

Frey, Klaus. 2001. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Revista Ambiente e Sociedade*, Ano IV – N.º 9 – 2.º Semestre de 2001.

Julian, David A.; Reischl, Thomas M.; Carrick, Richard V.; e Katrenich Cathy. 1997. *Citizen Participation - Lessons from a Local United Way Planning Process*, publicado no *Journal of the American Planning Association*, Vol. 63, n.º 3. Chicago, IL.

Margerum, R.D. e Whittall, D. 2004. The Challenges and Implications of Collaborative Management on a River Basin Scale. *Journal of Environmental Planning and Management*. Volume 47, Number 3 / May. 2004.

<http://journalsonline.tandf.co.uk/app/home/contribution.asp?.wasp=f9207fb795c74b2ca...>

Morin, E. 1998. *Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro*. UNESCO/Cortez Editora, 2000.

Pequeno, R. e Marques, O. 2004. *Instrumentos e Metodologia de Participação Popular no Plano Diretor. Plano Diretor Participativo – Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Ministério das Cidades. Brasília-DF. 2004.

Sachs, Ignacy. 1986. *Ecodesenvolvimento: Crescer sem Destruir*. Editora Revista dos Tribunais Ltda – Edições Vértice. São Paulo. SP.

Santos, Rozely F.; Reigota, Marcos e; Rutkowisk, Emília. 2001. *Educação e Planejamento Ambiental : Uma Relação Conceitual - A Contribuição da Educação Ambiental à Esperança de Pandora*, catalogado por Santos J.E. e; Sato M. - Rima Editora - 2001.

Santos, Rozely Ferreira. 2001. *Apostila da Disciplina IC755 - Planejamento Ambiental*, do Departamento de Saneamento e Ambiente da Faculdade de Engenharia Civil da Universidade de Campinas.

Scarabello Filho, Sinésio. 2003. *Além dos Conflitos*. Dissertação de Mestrado apresentada à banca da Faculdade de Engenharia Civil da UNICAMP.

Scarabello Filho, Sinésio. 2005. *O Artífice e a Ferramenta*. Tese de Doutorado apresentada à banca da Faculdade de Engenharia Civil Arquitetura e Urbanismo da UNICAMP.

Senge, Peter M. 1998. *A Quinta Disciplina* – Editora Best Seller – Círculo do Livro.

Stankey, George H.; Cole, David N.; Lucas, Robert C.; Petersen, Margaret E.; e Frissel Sidney S. 1985. *The Limits of Acceptable Change (LAC) - System for Wilderness Planning*. United States Department of Agriculture - Forest Service.

Taylor, Nigel. 1998. *Mistaken Interests and the Discourse Model of Planning*, publicado no *Journal of the American Planning Association*, Vol. 64, n.º 1. Chicago, IL.