



## **Plano Diretor Municipal: uma análise sobre a interlocução existente entre o poder público e a sociedade**

### **Autores:**

Adriana de Cássia Barbosa - Universidade Federal de Itajubá - [barbosaadriana64@gmail.com](mailto:barbosaadriana64@gmail.com)  
Carlos Guilherme Souza - Universidade Federal de Itajubá - [carlosgsouza91@gmail.com](mailto:carlosgsouza91@gmail.com)  
Daniele Ornaghi SANT ANNA - Universidade Federal de Itajubá - [ornaghi@unifei.edu.br](mailto:ornaghi@unifei.edu.br)  
Geraldo Lúcio TIAGO FILHO - Universidade Federal de Itajubá - [gltiagofilho@gmail.com](mailto:gltiagofilho@gmail.com)

### **Resumo:**

Compreender as dimensões do processo de participação da sociedade e gestão pública é o que se pretende com esse artigo. Nele, será realizado uma reflexão entre a real participação da sociedade e poder público municipal na elaboração dos Planos Diretores (PD), de forma a promover um desenvolvimento sustentável. O tema se faz relevante frente a caótica formação das cidades no Brasil, pós Revolução Industrial, que coloca a gestão pública municipal diante de uma série de novos problemas de ordem social e ambiental. Metodologicamente, apresenta-se uma caracterização do que é o Plano Diretor, bem como sua importância para estimular o desenvolvimento local, aliando a questão social e ambiental com crescimento econômico; em seguida apresenta-se a questão do Poder Público versus participação popular na aplicação do Plano Diretor Municipal. Por fim, tem-se as possíveis considerações deste trabalho. Um dos resultados encontrados foi que a participação, de modo geral, tanto ao que tange a população para com os instrumentos democráticos municipais, quanto a abertura e incentivo do poder público em promover esse diálogo é um caminho de duas vias.

# Plano Diretor Municipal: uma análise sobre a interlocução existente entre o poder público e a sociedade

Adriana de Cássia BARBOSA<sup>1</sup>; Carlos Guilherme SOUZA<sup>2</sup>; Daniele Ornaghi SANT ANNA<sup>3</sup>; Geraldo Lúcio TIAGO FILHO<sup>4</sup>

## RESUMO

Compreender as dimensões do processo de participação da sociedade e gestão pública é o que se pretende com esse artigo. Nele, será realizado uma reflexão entre a real participação da sociedade e poder público municipal na elaboração dos Planos Diretores (PD), de forma a promover um desenvolvimento sustentável. O tema se faz relevante frente a caótica formação das cidades no Brasil, pós Revolução Industrial, que coloca a gestão pública municipal diante de uma série de novos problemas de ordem social e ambiental. Metodologicamente, apresenta-se uma caracterização do que é o Plano Diretor, bem como sua importância para estimular o desenvolvimento local, aliando a questão social e ambiental com crescimento econômico; em seguida apresenta-se a questão do Poder Público *versus* participação popular na aplicação do Plano Diretor Municipal. Por fim, tem-se as possíveis considerações deste trabalho. Um dos resultados encontrados foi que a participação, de modo geral, tanto ao que tange a população para com os instrumentos democráticos municipais, quanto a abertura e incentivo do poder público em promover esse diálogo é um caminho de duas vias.

**Palavras-chave:** Gestão Pública municipal. Participação popular. Plano Diretor. Desenvolvimento social e ambiental.

## ABSTRACT

Understanding the dimensions of the process of participation of society and public management is the subject of this article. In this document, a reflection will be made between the actual participation of society and the municipal public power in the preparation of master plans (MP), in order to promote

sustainable development. The question is relevant to the chaotic formation of cities in Brazil after the industrial revolution, which places municipal public management in the face of a series of new social and environmental problems. Methodologically, it presents a description of the master plan, as well as its importance for stimulating local development, combining social and environmental problems and economic growth; secondly, the question of public power is presented in the face of popular participation in the implementation of the Municipal Master Plan. Finally, we have the possible considerations of this work. One of the results has been that the participation, in general, of democratic instruments relating to the population and municipalities, as well as the openness and encouragement of public power to promote this dialogue, go both ways.

**Key-words:** Public management. Public participation. Social and Environmental development.

---

<sup>1</sup>Jornalista, mestranda em Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Itajubá, [barbosaadriana64@gmail.com](mailto:barbosaadriana64@gmail.com)

<sup>2</sup> Bacharel Interdisciplinar em Ciência e Economia e Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL campus Varginha-MG, mestrando em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade pela Universidade Federal de Itajubá, [carlosgsouza91@gmail.com](mailto:carlosgsouza91@gmail.com)

<sup>3</sup>Arquiteta, doutora e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, é professora Adjunta na Universidade Federal de Itajubá, [ornaghi@unifei.edu.br](mailto:ornaghi@unifei.edu.br)

<sup>4</sup>Engenheiro Mecânico, doutor em Engenharia Civil pela Universidade de São Paulo, Mestre em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal de Itajubá, é professor titular na Universidade Federal de Itajubá, [gltiagofilho@gmail.com](mailto:gltiagofilho@gmail.com)

## Introdução

Na segunda metade do século XX tem-se um agravante sobre a questão da urbanização no Brasil, onde a maior parte da população passa a residir e ocupar o espaço urbano. Isso acarreta uma série de problemas nas cidades de ordem social, econômica, política e ambiental (MARICATO, 2000). Um desses problemas relaciona-se à atuação dos gestores públicos municipais que precisam criar instrumentos de forma a organizar o desenfreado e caótico crescimento urbano. Dessa forma, surgem os Planos Diretores (PD) como instrumentos para ordenar as cidades construídas.

Quanto a normatização, a Constituição Federal (CF) de 1988, no seu artigo 182, impôs como obrigatória a elaboração de Planos Diretores para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes bem como centros turísticos, o qual devem ser elaborados em conjunto com a população em todas suas etapas (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Dessa forma, entende-se por Plano Diretor, segundo o Estatuto da Cidade, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, aprovado por uma lei municipal. O documento identifica e analisa características físicas, atividades predominantes, vocações da cidade, assim como problemas e potencialidades, estabelecendo um conjunto de regras que determina o que pode ou não ser feito em cada área do município (SAYAGO e OLIVEIRA, 2005).

Uma vez formulado, o Plano Diretor tem a obrigatoriedade de promover a participação da sociedade e deve-se garantir que o Poder Público local (as prefeituras juntamente com vereadores) bem como representantes da comunidade, por meio de associações representativas de vários segmentos, participem de sua elaboração, traçando as diretrizes para áreas básicas do município, como ocupação do solo, habitação, meio ambiente e áreas com prioridade de investimentos econômicos e sociais (SCHOEFFEL, 2007).

Porém, sabe-se que mesmo com a participação dos atores sociais garantido por lei, isso não é suficiente para assegurar que a comunicação entre a população *versus* poder público e vice-versa, aconteça de forma efetiva nos processos demoráticos de formulação de uma política pública, como o PD. O mesmo acontece com os aspectos sociais e a gestão ambiental no Plano, que apesar de previsto na lei, por vezes é deixado a deriva. Essa é a questão problema em que deriva esse ensaio teórico.

Assim, busca-se como objetivo desse trabalho construir uma reflexão, de caráter interdisciplinar, em torno das dimensões da participação tanto dos gestores públicos quanto da população na formulação e aplicação do Plano Diretor Municipal, bem como seus desdobramentos para questões sociais e ambientais. A visão interdisciplinar aqui se constitui por três ângulos. Primeiro pelo próprio tema exposto

dar bases para que se construa esse caminho; segundo pela questão de a interdisciplinaridade possibilitar percorrer entre as ciências apresentando visões distintas sobre o mesmo objeto de estudo; e o terceiro pela própria formação disciplinar dos pesquisadores desse trabalho possibilitar que exista esse diálogo.

A estrutura deste trabalho está dividida em cinco momentos, onde: I – apresenta-se a introdução; II – a caracterização do Plano Diretor bem como uma discussão sobre a importância do Plano para o desenvolvimento local sustentável; III – Poder Público *versus* participação popular na aplicação do Plano Diretor Municipal; e por fim, IV – as considerações possíveis para esse ensaio. A seguir inicia-se com a apresentação de questões referente ao Plano Diretor de forma a caracterizá-lo.

## O Plano Diretor municipal

No Brasil, o discurso sobre o planejamento urbano ganha maior espaço e relevância a partir da década de 1990, apesar de também galgar espaço em outros momentos da história. Esse discurso resurge colocando em questão a necessidade do crescimento econômico e da geração de emprego como principal política a ser empregada pelos governos municipais (CARVALHO e BRAGA, 2001). Segundo Matias-Pereira (2009), os Planos Diretores, assim como os Planos Plurianuais, também ganham força no Brasil na década de 1990, em meio à elaboração de estratégias do modelo gerencial, tendo como principais funções o planejamento e implementação.

Maricato (2000) afirma que a urbanização no Brasil acontece de forma desenfreada impondo tarefas desafiadoras aos arquitetos e planejadores urbanos, visto que esses não possuem conhecimento e experiência suficiente para lidar com tais problemas. Segundo a autora, apesar da urbanização no país ter acontecido no séc. XX, os problemas dessa urbanização desenfreada têm sido carregados até os dias atuais, ou seja, carregou a “*defasagem e continuidade*” (MARCATO, 2000, p. 21), agravando ainda mais a situação.

Sobre surgimento do Plano Diretor, Villaça (2005) acredita que as ideias que o fundam encontram lastro no Brasil de 1930, onde pela primeira vez aparece o termo “Plan Directeur”, trazido por um urbanista francês e conhecido como Plano Agache, que teria sido elaborado para a cidade do Rio de Janeiro. O autor destaca ainda que a partir de então a ideia de um Plano Diretor se disseminou rapidamente por todo país, sendo adotada, defendida e prestigiada pela elite da sociedade brasileira, em especial, por arquitetos e engenheiros ligados a problemas urbanos e políticos, empresários do setor imobiliário, bem como por cursos universitários e a imprensa (VILLAÇA, 2010, p. 10).

Apesar da dispersão da ideia sobre o Plano Diretor, só com a Constituição de 1988 é que ele ganha legitimidade e força. A CF/88 dá obrigatoriedade às cidades com mais de vinte mil habitantes a elaborarem um Plano Diretor, determinando assim a Reforma Urbana para o âmbito municipal. Mas, somente na década de 1990 que a discussão sobre o planejamento urbano pelos municípios de todas as regiões brasileiras consolidou-se (PRETECEILLI, 1990).

Dessa forma, segundo Carvalho e Braga (2001), o Plano Diretor é um instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana. Seu objetivo principal é de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, além de garantir o bem-estar de seus habitantes. Porém, para os autores, o Plano Diretor tem se constituído apenas como instrumento definidor de planejamento e da gestão territorial (CARVALHO E BRAGA, 2001, p. 98–99).

As definições sobre o Plano Diretor são variadas dentro da literatura, porém podemos considerar este como uma política urbana promovida pelo poder público para garantir que todos os cidadãos tenham acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (FALCOSKI, 2007). Essas são, pelo menos teoricamente, as garantias asseguradas pelo Plano. Longe das críticas, essas seriam as principais premissas das quais se reveste tal instrumento.

Outra questão fundamental nos Planos Diretores é que devem assegurar a participação da comunidade no processo de planejamento, fiscalização e regulação dos serviços por ele prestados. Tal fiscalização deve abranger também a questão ambiental, visto que o Plano Diretor é um importante instrumento que envolve a gestão ambiental urbana. Porém, não há tradição de política ambiental, principalmente nos municípios, no Brasil (BRAGA, 2001). Isso acarreta uma série de problemas ambientais dentro e fora dos municípios. Dessa forma, a comunicação socioambiental permite desenvolver nos cidadãos uma postura crítica diante das informações ambientais, incentivando a tomada de decisões e ações coletivas.

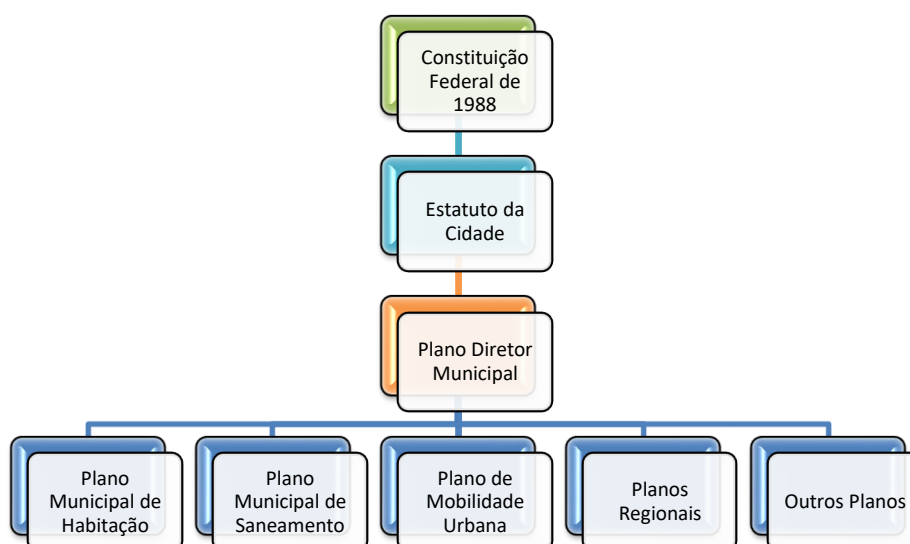
Ainda sobre a questão ambiental, item importante nos Planos Diretores, temos o Ministério do Meio Ambiente que propõe a Agenda 21, com ações voltadas para o desenvolvimento sustentável que seja compatível com a conservação ambiental, justiça social e o crescimento econômico. Das estratégias estabelecidas pela a Agenda 21, algumas remetem diretamente o Plano Diretor como a regulação e uso da ocupação do solo de forma a promover melhoria nas condições de vida da população e promoção a equidade, eficiência e qualidade ambiental; e promoção do desenvolvimento sustentável (que envolve a questão econômica, social e ambiental) da cidade, incorporando a dimensão ambiental urbana como

principal fator para um desenvolvimento que seja realmente sustentável a todas as gerações, as de hoje e as que viram (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2018).

O Estatuto da Cidade – denominação oficial da lei 10.257 de 10 de julho de 2001 – regulamenta o capítulo "Política Urbana" da Constituição Federal brasileira trazendo como princípios básicos o planejamento participativo e a função social da propriedade. Dessa forma, o Plano Diretor – previsto na lei do Estatuto da Cidade – assume certo destaque enquanto instrumento de planejamento urbano. O Estatuto trata também da organização democrática dos cidadãos, de forma a utilizar vários instrumentos para esse fim, quais sejam: audiências públicas, plebiscitos, referendos e iniciativa popular de projetos de lei (LEI 10.257/2001).

Quanto a elaboração, os Planos devem respeitar certas exigências presentes no Estatuto da Cidade, conforme descrito no artigo 39 ao 42 – B da Lei 10.257/2001, quais sejam: possuir mais de vinte mil habitantes; integrar regiões metropolitanas e/ou aglomerações urbanas; onde o poder municipal pretenda promover o adequado aproveitamento do solo; integrantes das localidades de interesse turísticos; e contidos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental. Sua atualização deve ocorrer, pelo menos, a cada dez anos com participação da população, alcançando o município como um todo, ou seja, incluindo áreas rurais e urbanas (LEI 10.257/2001).

**Imagem 1:** Hierarquia da Legislação que regulariza o Planejamento Urbano



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em suma, o Estatuto da Cidade destaca o Plano Diretor como o principal instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana, que surgiu para promover uma nova política com

novas possibilidades de atuação junto à participação dos munícipes e com o intuito de colaborar na organização das cidades de modo a fornecer para a população condições melhores para uma vida digna. Embora o Estatuto da Cidade ofereça essa oportunidade, o seu sucesso dependerá de como o mesmo é elaborado, principalmente se houve ou não a contribuição da população para a sua legitimidade, já que para sua implementação, um dos gargalos está na maneira de difundir as informações junto as comunidades, de maneira que as mesmas entendam todas as etapas do processo e colabore concretamente na execução (SCHOEFFEL, 2007, p.33). Mas, tudo depende de como se dá a aplicação do Plano Diretor na gestão municipal.

## **Plano Diretor municipal e o desenvolvimento local**

Considerando o Plano Diretor com a definição estabelecida pelos autores Carvalho e Braga (2001), onde o Plano é um instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana, com objetivo principal é de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, é possível afirmar a importância desse instrumento em promover o desenvolvimento urbano tanto para questão social, ambiental e econômica. Para tanto é preciso entender que conceito de desenvolvimento estamos falando para não cair num discurso reducionista do termo.

Pela compreensão do conceito de desenvolvimento, várias atribuições podem ser consideradas. Para Furtado (1974) a ideia de desenvolvimento em âmbito global seria um mito, na medida em que os países que se beneficiam das vantagens dele são aqueles que constituem o núcleo orgânico<sup>1</sup> no sistema atual vigente, onde os demais países – considerados periféricos e semiperiféricos<sup>2</sup> – são apartados dos privilégios desse desenvolvimento de caráter quase que estritamente voltado ao crescimento econômico.

De acordo com mesmo autor, há evidências da quase impossibilidade de que os povos pobres possam algum dia desfrutar das formas de vida dos povos ricos de países de primeiro mundo, alcançando o desenvolvimento econômico (FURTADO, 1974). Para Arrighi (1998) a busca pelo desenvolvimento faz com que os países subdesenvolvidos sejam bem-comportados aplicadores do que, instantaneamente, é imposto pelos países de capitalismo avançado, aparentando uma situação de quase dependência.

Dessa forma, compreender o conceito de desenvolvimento é importante para distinguir a qual ideário as ações estão voltadas, principalmente quando se trata de uma política pública como o Plano

---

<sup>1</sup> O autor considera Núcleo Orgânico os países de capitalismo avançado e altamente desenvolvidos (FURTADO, 1974).

<sup>2</sup> Considera-se países Periféricos e Semiperiféricos aqueles subdesenvolvidos e os países extremamente pobres, dentro do sistema global do capital.



Diretor, que zela pela efetiva participação da população e o bem-estar desses, além de ser importante na contribuição para o desenvolvimento local.

Sobre as possibilidades de desenvolvimento que foge a lógica econômica, Sachs (2008) traz contribuições importantes. A autora, ao tratar sobre desenvolvimento sustentável, defende a ideia de um desenvolvimento social atrelado a questões ambientais, ressaltando a necessidade de adequação do desenvolvimento aos sistemas de produção em suas diferentes escalas, visto a escassez dos recursos naturais. Segundo Sachs, a busca em desenvolver economicamente a todo custo e a incapacidade das políticas de mercado em medir uma condição de desenvolvimento de caráter sustentável nos moldes da sociedade atual é a maior preocupação (SACHS, 2008).

Dowbor (1994) ao tratar sobre a importância do desenvolvimento local, afirma que vivemos dois dilemas nesse século, sendo o primeiro o dilema da desigualdade e o segundo o da destruição ambiental. Assim, para fugir desses males provenientes do mundo globalizado capitalista, o autor apresenta alternativas. Uma delas seria a necessidade do Estado, indústria e sociedade civil se articularem na luta por uma sociedade economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente sustentável, visto que, segundo o autor, as mudanças devem partir do âmbito local. Nesse ponto, pensar o Plano Diretor como instrumento capaz de promover o desenvolvimento local, estimulando mudanças dentro dos municípios principalmente voltados à questão ambiental e social, é um assunto pertinente.

Sobre o papel relevante dos Planos Diretores em âmbito local, Milani (2008) afirma que alguns governos locais têm incentivado e buscado fortalecer a participação social em políticas públicas que funcionam como mecanismos de democracia participativa – como os Planos Diretores, por exemplo – funcionando como cooperação para o desenvolvimento dos municípios. Considera-se que esse é o olhar que deve ser lançado ao Plano Diretor, porém para isso é fundamental que a população participe desse processo.

Importante salientar que o desenvolvimento pensado em seu sentido sustentável seria o mais apropriado para que os Planos Diretores busquem proporcionar o bem-estar dentro dos municípios. Isso por que tal desenvolvimento sustentável não desprezaria fatores sociais, ambientais e até mesmo econômico, considerando o sistema no qual estamos inseridos. Para isso, a busca pelo diálogo entre poder público e sociedade é importante para que as ações dos Planos tendam para o fomento de um desenvolvimento sustentável.

## O Poder Público *versus* participação popular na aplicação do Plano Diretor Municipal

É possível notar na literatura diversos trabalhos científicos que tratam sobre a problemática da participação popular em conjunto com as ações da gestão pública, como veremos aqui, principalmente no que diz respeito a políticas públicas de caráter social e ambiental. Porém, para que isso aconteça, tem-se na contramão desse processo, a importância de que o poder público também esteja disposto a realizar esse diálogo com a sociedade, não apenas para atender as normas, mais de forma que a população exerça seu papel de cidadãos efetivamente.

Saraiva e Gonçalves (2008) apontam a importância da cidadania, vista de forma ampla, para que haja essa articulação que envolve atores do Estado e sociedade. A cidadania, em sentido amplo, como conceito, assegura que todos tem direito a ter direitos, é um dos princípios democráticos fundamentais à participação e também assegurado pela Constituição Federal de 1988. Porém, Freury (2004) ressalta que a democracia, apesar de sua importância, nem sempre é garantia para que essa interação entre os atores aconteça, muito pelo contrário. A democracia, segundo a autora, muitas vezes se configura em compatibilidade com a exclusão social em vez de o contrário.

Dessa forma, para que haja efetividade na democracia em âmbito local, tratar sobre questões como a descentralização das ações do poder público de forma a colocar a população como co-gestora do fazer público é fundamental (FLEURY, 2003), além do incentivo – por parte das instituições públicas – em atender problemas e proporcionar bens coletivos sem favorecer grupos de atores específicos (SOUZA, 2006). Esse diálogo entre os atores é importante para que a democracia cumpra seu papel.

Em relação a formulação e aplicação dos Planos Diretores, a estrutura de governança local, onde a população é co-gestora nos processos, é fundamental para que eles atendam as reais necessidades da comunidade coletivamente. Segundo Burnett (2009) e Villaça (2010), os Planos Diretores historicamente, tem sido utilizado pelas instituições, como forma de garantir benefícios a uma classe prestigiada da sociedade brasileira. Assim, a participação popular é uma alternativa para construir bases de mudar o viés dessas políticas e promover o desenvolvimento local, atendendo principalmente as mazelas sociais e o descaso para com o meio ambiente.

Para Arretche (1999), no Brasil temos um caso incomum de barganha federativa da responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais. Trata-se de uma gestão de políticas sociais não efetivas considerando a população algo que visa atender. Dessa forma a autora ressalta a importância do

poder local como forma de, além de promover a participação social, garantir controle sobre as ações do governo, tornando esses mais acessíveis através da descentralização do poder, que dá maior autonomia aos municípios (ARRETCHE, 1999).

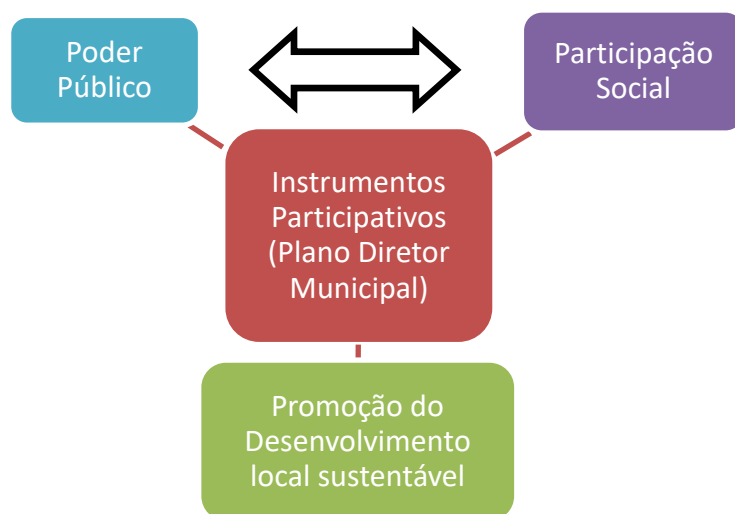
São essas estruturas conservadoras que devem ser desmanteladas, onde o poder público, principalmente em âmbito local por ser o lugar de efetiva interação com a população, realize ações de promoção do bem comum e que a pressão popular também faça sua parte em fortalecer sua participação, ou seja, um caminho de duas vias. O poder local comprometido com a população deve, antes de mais nada, promover um desenvolvimento que seja coletivo.

Milani (2008, p. 554) afirma que fomentar a participação dos diferentes atores sociais se tornou uma forma de promover o desenvolvimento local aderido por muitos governos municipais. Isso se reafirma no trecho:

A ênfase à necessidade de considerar-se a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das PPs locais se tornou resposta possível a crise do bem-estar e necessidade de rever relações do governo e sociedade e definir estratégias de desenvolvimento local (MILANI, 2008, p. 557).

Trata-se da necessidade de uma construção de administração pública municipal comprometida em estimular a participação dos diferentes atores, onde a participação dos cidadãos aconteça de forma igualitária. Além disso, criar políticas públicas efetivas de descentralização de meios e recursos é essencial para que o governar localmente adquira relevância (MILANI, 2008).

**Imagem 2:** Interação Poder Público *versus* participação popular no Plano Diretor Municipal



Fonte: Elaborado pelos autores.

Dessa forma, fica evidente a importância dos governos locais na garantia de articulação das formas do agir público nos municípios. E em contrapartida a aplicação da questão participativa pode contribuir na construção da legitimidade do governo local. Isso fortalece a cultura democrática além de tornar as decisões e a gestão de políticas públicas mais eficazes. “O desafio contemporâneo dos governos locais está na necessidade de relações de intercâmbio e gerar acordos e denominadores entre os atores do espaço local” (MILANI, 2008, p. 574).

Para que tal interação aconteça, outro fator importante deve ser considerado – a comunicação. Na comunicação pressupomos uma inter-relação entre órgãos públicos e seus *stakeholders*<sup>3</sup>, visto que há uma partilha de informações, mensagens e opiniões, acarretando uma troca, uma interação e exige a participação ativa dos seus atores.

Uma comunicação eficaz definida por Nassar (2005, p. 123) como:

Aquela que é pensada e operada como um processo, no qual o comunicador não é mero informador, mas educador. Esse processo educacional se inicia no envolvimento do comunicador no exercício de pensar o futuro da organização na qual trabalha, passa pela aprendizagem dos integrantes da empresa, principalmente a direção, em relação à administração do simbólico organizacional e se completa nas reações dos públicos diante das mensagens da empresa.

Sobre o direito e dever de se comunicar, Berna (2010) comenta:

As organizações têm o direito e o dever de se comunicarem adequadamente com o público interessado, informando sobre como estão cuidando do meio ambiente. Ao fazer isso, podem contribuir para a educação ambiental na população e mesmo dar o exemplo para outros, estimulando novos investimentos em meio ambiente, num efeito cascata (BERNA, 2010, p. 67).

Desta maneira, cabe aos órgãos públicos e também a sociedade em geral chegar ao público envolvido uma comunicação ampla e adequada para incentivar a população o interesse na participação e conhecimento de sua ação no processo de elaboração e implementação do Plano Diretor municipal.

Para isso, acredita-se que seja necessário que haja uma motivação junto ao público envolvido. Motivação esta que pode-se entender por compromisso, envolvimento, fazendo com que os cidadãos passem de objetos à sujeitos em suas ações.

---

<sup>3</sup> Partes interessadas.

Essa postura mais arrojada vem ao longo dos últimos tempos sendo absorvida pelos cidadãos e ocasionando, de maneira tímida, a participação dos indivíduos no processo. Essa descentralização não é uma tarefa tão simples, pois cabe ao cidadão assumir uma postura mais arrojada na gestão do que se refere a políticas públicas.

Com isso, Lara (1981) afirma que para o êxito de implantação do projeto de Planos Diretores é preciso intensificar o crescimento de pesquisas voltadas para a comunicação empenhadas na socialização do conhecimento.

Desta forma, os Planos devem assegurar a participação das comunidades no processo de planejamento, fiscalização e regulação dos serviços prestados. A comunicação socioambiental, por sua vez, permite desenvolver nos cidadãos uma postura crítica diante das informações ambientais, incentivando-nos a tomadas de decisões e ações coletivas.

## Considerações Finais

Para esse ensaio, buscou-se construir um diálogo com autores de diversas áreas do conhecimento, porém com olhar sobre o mesmo objeto ou tema tratado, a fim de construir um caminho interdisciplinar para atender ao objetivo aqui proposto que foi construir uma reflexão em torno das dimensões da participação social tanto dos gestores públicos quanto da população na formulação e aplicação do Plano Diretor municipal.

A problemática que envolve esse tema está no fato de que mesmo com a participação dos atores sociais garantido por lei isso não é suficiente para assegurar que a comunicação e participação entre o poder público *versus* população e vice-versa aconteça de forma efetiva nos processos demoráticos de formulação de uma política pública, como o Plano Diretor. Assim, após trilhado um breve caminho entre as ciências e cientistas que se debruçaram sobre o tema podemos tirar algumas considerações para esse trabalho.

Foi possível tornar claro que, apesar da importância dos instrumentos democráticos – como o Plano Diretor – da maneira como se configuram ou tem sido aplicado podem favorecer classes específicas e não os municípios como um todo, o que descaracteriza seu papel dentro dos municípios.

Dessa forma, com este ensaio, foi possível identificar a importância do papel dos gestores públicos no momento de formulação de uma política pública, principalmente aquelas de caráter social. São eles os responsáveis para que todo o processo seja realizado de acordo e com a participação da população a fim

de atender interesses coletivos e não particulares, considerando que, a normatização não é suficiente para que isso aconteça.

Segundo o que destaca os autores na literatura, o pensar localmente deve ganhar destaque para que as mudanças realizadas aconteçam de forma a beneficiar o coletivo e que a população possa participar e opinar para aquilo que está sendo pensado para beneficiá-las. Nesse aspecto é importante a interação efetiva dos cidadãos nos processos decisórios.

De forma geral, podemos considerar que todo processo se constitui em um caminho de duas vias, onde o poder público deve estar aberto para o diálogo e atender aquilo que são as reais necessidades da população, ouvindo-as em suas necessidades de forma equitativa, enquanto a população cumpra sua parte em participar dos processos onde há abertura para diálogo e debate. É preciso que ambos (poder público e sociedade) compreendam bem o sentido de coletividade para que as ações e proposições não caiam em ações clientelistas ou assistencialistas, que são questões muito arraigadas à cultura brasileira.

Destaca-se ainda que este estudo não se esgota aqui. A importância do tema de modo a fortalecer o desenvolvimento local deve servir de estímulo para outros trabalhos que abracem e compreendam melhor o que até aqui foi exposto.

*"O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001"*

## Referências Bibliográficas

ARRETCHE, M. T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - Vol. 14, N. 40, 1999, p. 111-141.

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

BERNA, V. **Comunicação Ambiental: reflexões e práticas em educação e comunicação ambiental**. São Paulo: Paulus, 2010.

BRAGA, R. (2001). **Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias**. Rio Claro: LPM/DEPLAN/IGCE/UNESP.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em mar. 2018.

BRUNETT, C. F. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. 2009. Tese de Doutorado (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

CARVALHO, P. F.; BRAGA, R. (orgs.) **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias**. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. p. 95 a 109.

DOWBOR, L. **O que é poder local?** Imperatriz: Ética, 2016.

ESTATUTO DA CIDADE: **Guia para implementação pelos municípios e cidades**. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenações de publicações, 2004. (Lei n. 10257 de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em mai. de 2018.

FALCOSKI, L. A. N. Plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Araraquara: instrumentos urbanísticos inovadores e agenda para uma cidade sustentável. In: BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: AnnaBlume, 2007.

FLEURY, S. **Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação**. Rio de Janeiro: PNUD, 2004.

FLEURY, S. Políticas sociais e democratização do poder local. In S. C. Vergara & V. L. A. Correa (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

HÖFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

LARA, C. V. O campo da comunicação e sua identidade no cenário acadêmico brasileiro de comunicação organizacional e relações públicas. **Lumina**, Juiz de Fora, v. 5, p. 1–12, 1981.

MARICATO, E. **URBANISMO NA PERIFERIA DO MUNDO GLOBALIZADO: Metrôpoles brasileiras**. São Paulo em Perspectiva, 14(4) 2000.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2.ed. São Paulo – SP: Atlas, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – GOVERNO FEDERAL. Disponível em <  
<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira.html>>.

Acesso em 23/09/18.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Rev. Adm. Pública**. 2008, vol.42, n.3, pp.551-579.

NASSAR, P. (org.). **Comunicação Empresarial: estratégia de organizações vencedoras, v. 1**. São Paulo: ABERJE, 2005.

POCHMANN, M. **Estado e Capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república**. Educ. Soc., Campinas, v. 38, nº 139, p. 309-330, abr. - jun., 2017.

SACHS, I. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

PRETECEILLE, E. **Paradigmas e problemas das políticas urbanas**. Espaços e Debates. São Paulo, n. 29, p. 55-67, 1990.

SARAIVA, L. A. S.; GONÇALVES, R. N. Democratização do poder local e efetividade de programas sociais: Análise de uma experiência municipal. **RAC-Eletrônica**, Curitiba, v. 02, n. 03, p. 392–409, 2008.

SCHOEFFEL, E. C. **Relações entre o Plano Diretor e o Plano Estratégico: experiências das cidades do Rio de Janeiro/RJ, Joinvile/SC e Rio Negrinho/SC**. 2007. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana). Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia – CEET, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, ano 8, nº 16, jul./dez. Porto Alegre, p. 20-45, 2006.

VILLAÇA, F. **Dilemas do Plano Diretor**. In: CEPAM (ed.). O município no século XXI – CEPAM & CORREIOS. São Paulo. 2010. p. 237- 247.