



# Diferentes perspectivas em conflito: um estudo sobre a atualização do Plano Diretor Municipal

*Conflicting perspectives: a study on the update of the Municipal Master Plan*

ISSN: 2319-0639  
OPEN ACCESS

Vinicius De Tomasi Ribeiro <sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0003-4950-5758>

Janaina Macke <sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-7781-7161>

Marcelo Benetti Correa da Silva <sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-3652-6456>

<sup>1</sup> Universidade de Caxias do Sul – UCS

**Received on:**

September/2024

**Approved on:**

November/2024

**Editor:**

Mateus Panizzon, Dr.  
PPGA UCS

**Assistant Editors:**

Catiane Borsatto Ma.  
PPGA UCS

Bianca Libardi Ma.  
PPGA UCS

**Evaluation Process:**

Double blind peer review

**Reviewers:**

Reviewer 1

Reviewer 2

## HIGHLIGHTS

- O caso explora os dilemas éticos e gerenciais na atualização de um plano diretor municipal, evidenciando os conflitos entre interesses públicos, comunitários e privados em um contexto urbano de crescimento acelerado.
- A proposta de criação de um parque urbano desencadeia oposição entre a prefeitura e a construção civil, revelando as tensões entre desenvolvimento sustentável, valorização imobiliária e o direito à moradia consolidada.
- A atuação técnica e participativa foi impactada por mudanças administrativas, que transformaram o papel da empresa contratada de protagonista para assessora, gerando incertezas no processo decisório e metodológico.
- O caso resalta a importância da participação comunitária e dos delegados no planejamento urbano, discutindo os limites da representatividade em audiências públicas e os efeitos de pressões organizadas.
- Ferramenta educativa interdisciplinar, o estudo permite análises sob diversas teorias — como democracia deliberativa, reforma urbana e sustentabilidade — e convida à reflexão crítica sobre decisões públicas em contextos complexos.



Este artigo não possui nenhum arquivo associado  
*This article does not have any associated files.*

## HOW TO CITE:

Ribeiro, V. D. T., Macke, J., & Correa da Silva, M. B. (2024). **Diferentes perspectivas em conflito: um estudo sobre a atualização do Plano Diretor Municipal**. *Brazilian Journal of Management and Innovation (Revista Brasileira de Gestão e Inovação)*, 11(Special Issue 4), 19-25.  
<https://doi.org/10.18226/23190639.v11n4.03>



KEYWORDS

Master Plan  
Cities  
Territorial Planning  
Community Participation  
Conflict

ABSTRACT

**Objective:** To analyze the dynamics, tensions, and ethical dilemmas involved in updating the Municipal Master Plan of the city of Malma, highlighting the clash between institutional, community, and sectoral perspectives on the use and management of urban territory.

**Design/Method/Approach:** This is a case study applied in the context of participatory urban planning, based on direct observation, document analysis, legal review, and technical monitoring of public and institutional meetings. The method privileges the viewpoint of a technical coordinator involved in the master plan revision process, allowing for an in-depth analysis of conflicts and adopted strategies.

**Originality/Relevance:** The study reveals the complexity of territorial governance in rapidly growing urban contexts, emphasizing the clashes among public, private, and community stakeholders. It is relevant for presenting a current Brazilian empirical case that addresses structural issues such as representativeness, social participation, corporate interests, and territorial sustainability.

**Main Results/Findings:** The case shows that the lack of convergence between technical proposals and the specific interests of the community and the construction sector can generate significant deadlocks in the legislative process and the implementation of urban planning. It also reveals how strategic changes, leadership shifts, and institutional role reconfigurations directly impact project execution. The proposed urban park became the central point of conflict, synthesizing socio-spatial and ethical tensions.

**Theoretical/Methodological Contributions/Implications:** The research contributes to the fields of public administration and urban planning by integrating theories such as Citizen Participation (Arnstein), Democratic Planning (Friedmann), Right to the City (Lefebvre), and Sustainable Development (Brundtland). Methodologically, it offers a practical model for analyzing territorial conflicts applicable to master plan revision processes in medium-sized cities.

**Social/Managerial Contributions:** From a social perspective, the study highlights the importance of authentic participatory processes that consider both technical aspects and the emotional and social ties of residents to the territory. From a managerial standpoint, it suggests that transparent and strategic conflict management can prevent institutional paralysis while promoting greater legitimacy for urban policies. It also points to the risks of institutional capture by sectoral interests and reinforces the need for ethical mediation in urban public management.

PALAVRAS-CHAVE

Plano Diretor  
Cidades  
Planejamento Territorial  
Participação Comunitária  
Conflito

RESUMO

**Objetivo:** Analisar as dinâmicas, tensões e dilemas éticos envolvidos na atualização do Plano Diretor Municipal da cidade de Malma, evidenciando o confronto entre distintas perspectivas institucionais, comunitárias e setoriais sobre o uso e a gestão do território urbano.

**Design/Método/Abordagem:** Trata-se de um estudo de caso aplicado no contexto de planejamento urbano participativo, baseado em observação direta, análise documental, revisão legal e acompanhamento técnico de reuniões públicas e institucionais. O método privilegia a perspectiva de um coordenador técnico envolvido no processo de revisão do plano diretor, possibilitando uma análise aprofundada dos conflitos e estratégias adotadas.

**Originalidade/Relevância:** O estudo revela a complexidade da governança territorial em contextos urbanos em crescimento acelerado, destacando os embates entre agentes públicos, privados e comunitários. É relevante por apresentar um caso empírico brasileiro atual, abordando questões estruturantes como representatividade, participação social, interesses corporativos e sustentabilidade territorial.

**Principais Resultados/Descobertas:** O caso evidencia que a ausência de convergência entre as propostas técnicas e os interesses específicos da comunidade e do setor da construção civil pode gerar impasses significativos no processo legislativo e na implementação do planejamento urbano. Também revela como mudanças de estratégia, lideranças e a reconfiguração de papéis institucionais afetam diretamente a condução dos projetos. O parque urbano proposto tornou-se o principal ponto de conflito, sintetizando tensões socioespaciais e éticas.

**Contribuições/Implicações Teóricas/Metodológicas:** A pesquisa contribui para o campo da administração pública e do planejamento urbano ao articular teorias como a Participação Cidadã (Arnstein), Planejamento Democrático (Friedmann), Direito à Cidade (Lefebvre) e Desenvolvimento Sustentável (Brundtland). Metodologicamente, oferece um modelo de análise prática de conflitos territoriais aplicável a processos de revisão de planos diretores em cidades de médio porte.

**Contribuições Sociais/Gerenciais:** Do ponto de vista social, o estudo ressalta a importância de processos participativos autênticos, que considerem tanto as dimensões técnicas quanto os vínculos afetivos e sociais dos moradores com o território. Gerencialmente, sugere que a condução transparente e estratégica de conflitos pode evitar a paralisação institucional, ao mesmo tempo em que promove maior legitimidade às políticas urbanas. Também aponta riscos de captura institucional por interesses setoriais e reforça a necessidade de mediações éticas na gestão pública urbana.

## 1. Introdução

O método do caso em administração apresentado a seguir tem como propósito expor aos leitores a dinâmica e a complexidade envolvidas na área do planejamento territorial de uma cidade. O estudo aborda conflitos gerenciais sobre o território, vistos a partir da perspectiva do autor deste texto, que esteve intensamente envolvido nas discussões e nos desdobramentos recentes. A empresa do autor do texto foi contratada pelo município Malma para atualizar o plano diretor municipal. Na condição de coordenador geral técnico deste trabalho, foi testemunhado os bastidores, estratégias e uma sequência de eventos que levaram a algumas conclusões até o presente momento. Por razões de confidencialidade, foi optado por não expor o nome do município original nem dos indivíduos envolvidos, uma vez que o processo de prestação de serviços ainda não foi concluído.

Serão apresentados dados técnicos, respaldados por referências, com o objetivo de fundamentar o estudo da área, facilitando a interpretação e fornecendo informações relevantes para que o leitor possa realizar uma avaliação crítica.

O estudo de caso em questão foi conduzido em um município de grande importância no território brasileiro chamado de Malma, notoriamente reconhecido por seu crescimento econômico e pelo uso do espaço urbano. De acordo com os dados econômicos disponíveis, esta cidade apresenta um considerável potencial de consumo, destacando-se nas áreas da construção civil, turismo e expansão de serviços públicos e privados. O Produto Interno Bruto (PIB) do município ultrapassa os 6 bilhões de reais, sendo que cerca de dois terços desse montante derivam dos serviços, seguido pela administração pública (18%), indústria (13%) e agropecuária (menos de 1%).

No último ano, foram registradas aproximadamente 35.000 novas admissões formais. O PIB per capita desta localidade é aproximadamente R\$ 42.000,00, um pouco abaixo da média estadual R\$ 48.000,00 e regional R\$ 55.000,00. A população, conforme dados oficiais do IBGE do censo de 2022, é estimada em cerca de 140.000 habitantes. No entanto, é relevante notar a evolução do tamanho populacional: no ano de 1990, havia cerca de 40.000 pessoas, dez anos após, cerca de 80.000, e no ano de 2010, 110.000, evidenciando um crescimento e uma maior concentração de pessoas ao longo das últimas três décadas.

No que se refere ao planejamento do território, a cidade tem enfrentado um considerável aumento na densidade populacional devido aos investimentos do setor privado na construção civil. No entanto, o território é limitado em extensão, sem possibilidade de expansão para áreas rurais, pois não dispõe de espaço para essa finalidade.

Considerando esse contexto, nas últimas duas décadas, o município concentrou esforços na atualização de suas legislações para a organização do território, por meio do chamado Plano Diretor Municipal. Em 2006, houve a aprovação da revisão dessa legislação, a fim de estar em conformidade com os dispositivos da Constituição Federal, em especial o artigo 182, parágrafo primeiro, e demais artigos da Lei Orgânica Municipal, de acordo com as disposições da Lei Nacional número 10.257 de 10/07/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, a qual orienta a política de gestão urbana, regulamentada pela legislação do Plano Diretor correspondente.

Dez anos após o município iniciou um processo de revisão após uma série de estratégias. Este procedimento seguiu todas as instâncias internas do município, respeitando as diretrizes da legislação federal e incluindo a participação ativa da comunidade, que contribuiu com diretrizes e atualizações nos índices construtivos, no zoneamento e no uso do solo, incorporando novas percepções sobre a cidade devido ao crescimento da última década. Essas propostas foram encaminhadas à Câmara Municipal de Vereadores.

Junto a esse projeto, foi submetida à consideração do poder legislativo uma legislação referente ao uso do solo, que além de organizar o território por meio dos parâmetros de edificação, propunha diretrizes sobre atividades permitidas e sua relação com a organização e o zoneamento do solo. No entanto, ambos os projetos tramitaram no poder legislativo e não foram aprovados.

O depoimento dos técnicos do município, assim como de alguns representantes da comunidade, destacou que o texto encaminhado à Câmara de Vereadores não refletia adequadamente os interesses do coletivo de

delegados, especialmente no que se refere ao setor da construção civil. A dificuldade de relacionamento entre os poderes legislativo e executivo, somada à falta de convergência de opiniões expressas em texto, planilhas e mapas, resultou na não apreciação do projeto pelo poder legislativo e, por conseguinte, em seu arquivamento.

Recentemente, o município, em cumprimento à obrigação legal de atualizar o plano diretor a cada 10 anos e diante da intervenção do Ministério Público exigindo a atualização da legislação, contratou uma empresa especializada para revisar o projeto. Além do plano diretor, foi estabelecida a necessidade de desenvolver outros projetos, como um plano de mobilidade, um masterplan, um plano cicloviário e um diagnóstico socioambiental, entre outros.

O estudo de caso está atualmente em fase avançada de elaboração, coincidindo com a etapa final do projeto, que envolve as últimas audiências públicas. Este é o momento de construir os últimos consensos e entendimentos sobre o modelo de projeto que a cidade adotará.

A pesquisa foi conduzida com base em informações coletadas presencialmente, por meio de testemunho em todas as reuniões públicas e internas. Além disso, foi feita uma análise das legislações existentes e, por fim, foram utilizados mapas, planilhas e documentos complementares.

## 2. Histórico

### 2.1 Fato 1 – legislação em vigor

A legislação atual foi aprovada no final do ano de 2006. Desde então, ocorreram atualizações oficialmente nos anos de 2010, 2018 e 2019. Os princípios fundamentais da legislação respeitam os princípios da lei federal, que incluem a função social da cidade, a função social da propriedade urbana, a sustentabilidade e a gestão democrática.

Essa legislação foi concebida para atender aos critérios da lei federal e reconhecer a dinâmica imobiliária e o crescimento observado nas últimas décadas. Testemunhos de servidores e técnicos que trabalharam nesse período afirmam que não houve grandes polêmicas que merecessem destaque ou lembrança.

No entanto, o artigo 39 da lei federal estabelece condições para que os municípios revisem suas leis no máximo a cada 10 anos. Além disso, a própria lei de 2006 previa a atualização e revisão da legislação específica para harmonizar o desenvolvimento do município com as realidades socioeconômicas e naturais decorrentes da dinâmica da cidade. O município realizou essa revisão em 2015 e 2016, discutindo a matéria no âmbito do poder executivo e encaminhando o processo para o poder legislativo.

Foram enviados dois projetos ao poder legislativo: um que regulamentava a ocupação do solo e as atividades de urbanização, e outro que atualizava o plano diretor municipal. O primeiro modificava a lei de 2006, enquanto o segundo, a de 2008. Entretanto, relatos de técnicos da época indicam que a quantidade de emendas propostas pelos vereadores, juntamente com divergências na interpretação da lei, refletia diferentes pontos de vista entre os técnicos e a comunidade em relação à cidade. Além disso, um grupo de atuação especial no combate ao crime organizado (Gaeco) investigou e apurou crimes contra a administração pública na época, focando em pessoas físicas e jurídicas envolvidas na cidade. Essa investigação foi motivada por indícios de atos de corrupção ativa e passiva, nos quais parte dos vereadores estaria exigindo vantagens indevidas de empresários para alterar o plano diretor municipal. Essa investigação foi inclusive noticiada pela imprensa.

Todos esses processos resultaram na não aprovação das alterações propostas. Logo, a legislação atual é a de 2006 e 2008, com algumas modificações ao longo dos anos. No entanto, essa legislação tem sido fortemente criticada por não representar adequadamente a dinâmica da cidade e por não refletir as alterações introduzidas pela lei federal ao longo das últimas duas décadas, as quais não estão sendo devidamente respeitadas na legislação em vigor.

### 2.2 Fato 2 – Contratação da empresa e primeiros passos

O município realizou um processo licitatório no ano de 2021, utilizando a modalidade de técnica e preço, com o intuito de atualizar o plano diretor,

juntamente com outras legislações que demandavam conexão com essa atualização. Apesar do processo ter avançado durante o ano, a contratação ocorreu apenas em agosto de 2022. O processo licitatório, por meio de seu termo de referência, estabeleceu a execução do trabalho em 6 meses, divididos em 8 etapas. Apesar do cronograma apertado, o município tinha urgência em avançar na discussão, amadurecimento e encaminhamento do processo ao poder legislativo.

A empresa vencedora da licitação foi solicitada a iniciar rapidamente os trabalhos, tendo como primeira meta a elaboração do plano de trabalho de acordo com o termo de referência. Ainda em agosto, a empresa enviou o plano de trabalho, propondo não apenas a metodologia requerida pelo termo de referência, mas também metodologias complementares alinhadas aos indicadores da Agenda 2030 da ONU, normas técnicas internacionais como "Cidades Inteligentes", "Comunidades Sustentáveis" e "Cidades Resilientes", e a oportunidade de envolver a comunidade escolar para sensibilização e engajamento da sociedade como um todo.

Após a aprovação do documento, a empresa apresentou o plano de trabalho em uma reunião virtual para o Conselho Municipal. Os membros do conselho validaram as diretrizes propostas pela empresa, levando adiante o documento.

É relevante ressaltar que o termo de referência inicial propunha 4 reuniões preparatórias em diversos locais da cidade, além de uma audiência pública para abordar o tema em questão. O plano de trabalho aprovado ampliou, além das 4 reuniões preparatórias, para mais 5 reuniões públicas com a participação de delegados, mais uma audiência pública, seguida por uma reunião de validação com os delegados novamente. Essas sugestões de ampliação da participação da comunidade surgiram da necessidade de um maior envolvimento e engajamento dos stakeholders no processo de validação do trabalho.

Concluída essa etapa, de acordo com o documento aprovado, o próximo passo seria avançar para a próxima fase, todavia, isso não foi o que aconteceu.

### **2.3 Fato 3 – Novos fatos**

No mês seguinte à aprovação do plano de trabalho, ou seja, em setembro de 2022, a estratégia delineada sofreu alterações. Autoridade de primeiro escalão da prefeitura encarregado da gestão do contrato informou à empresa vencedora que a abordagem proativa, planejada no plano de trabalho, seria modificada. A decisão baseou-se no fato de que as discussões e deliberações deveriam estar centradas no colégio de delegados, e não na empresa ou no corpo técnico do poder executivo. A atuação proativa da empresa deu lugar a uma abordagem reativa. A condição de elaboração do plano foi alterada para a de consultoria e assessoria. A justificativa para essa mudança foi de que todas as discussões deveriam partir do colégio de delegados, sendo estes os propositores das ideias e não apenas avaliadores ou validadores.

Essa mudança na ação administrativa gerou preocupações tanto no corpo técnico da empresa contratada quanto no corpo técnico da prefeitura, pois ambos não viam essa nova estratégia como positiva para o progresso do trabalho. No entanto, a empresa continuou focada na execução do plano de trabalho, conforme estabelecido no termo de referência, com contribuições provenientes das diversas reuniões realizadas nessa etapa.

Além disso, de acordo com o novo procedimento em nível operacional, a empresa foi instruída a aguardar as deliberações e decisões do colégio de delegados, em vez de propor análises e avaliações técnicas. A empresa aceitou a nova dinâmica e passou a participar integralmente de todas as reuniões a partir desse momento. Houve prorrogações de prazo e tempo reconhecidos pela prefeitura devido a essa nova estratégia adotada.

Embora o aumento no número de reuniões fosse considerado uma estratégia relevante para envolver a comunidade, representantes do colégio de delegados afirmaram que sucessivas reuniões sem um propósito técnico adequado desgastaram o processo de elaboração do projeto, sem a eficiência necessária que o trabalho exigia.

Durante esse período, a empresa entregou não apenas o produto principal, mas também o segundo, terceiro e quarto produto consolidados, dos quais incluiu a avaliação da metade da legislação referente à convergência de todos os planos setoriais, além da elaboração de quase 20 mapas. Foi entregue também os produtos conforme o contrato e o plano de

trabalho, destacando as mudanças ocorridas ao longo do desenvolvimento do projeto.

Assim, o projeto continuou com essas estratégias até agosto de 2023. O número de reuniões aumentou de 9 para 26. Neste período, foram assinados dois aditivos: um exclusivo de prazo e outro envolvendo prazo e preço.

### **2.4 Fato 4 – Recomposição do trabalho e novos caminhos**

No final de agosto, representantes da empresa que atende ao município reuniram-se presencialmente com o objetivo de alinhar o trabalho em termos técnicos, administrativos e legais. A reunião ocorreu nas dependências do poder executivo municipal. Durante o encontro, a empresa revisou o histórico e compartilhou preocupações sobre o andamento do trabalho, principalmente em relação à fase final de elaboração do projeto.

Por sua vez, o município, representado pela autoridade responsável, entendeu que não era necessário alterar as estratégias, pois o município já possuía seu próprio projeto e estava aguardando um posicionamento oficial da autoridade máxima.

É importante ressaltar que, em vários momentos, conforme testemunhado por técnicos da empresa contratada, a proposta que supostamente seria apresentada em nome da administração estava sendo conduzida por um profissional contratado por uma entidade empresarial local. Contudo, não há evidências que comprovem que esse projeto seria de fato entregue, visto que o desfecho da reunião em discussão acabou resultando em direcionamentos diferentes.

Como resultado da reunião, houve uma mudança no comando por parte da prefeitura em relação à vigência contratual. Isso se traduziu na saída de um secretário responsável pela administração do projeto e na entrada de outra autoridade em mesmo nível hierárquico.

Essa mudança desencadeou três ações: a retomada da proatividade por parte da empresa contratada, a ampliação do corpo técnico com a participação de servidores municipais e a elaboração de estratégias finais para a conclusão do projeto. O trabalho entre os técnicos da empresa e da prefeitura passou a ser complementar e convergente.

### **2.5 Fato 5 – Proposta da prefeitura X Proposta de entidade da construção civil e Câmara Técnica**

Os técnicos da empresa e da prefeitura convergiram no avanço e nas propostas relacionadas aos instrumentos do estatuto da cidade, como zoneamento e uso do solo, além do mapa de mobilidade. Eles focaram na criação de eixos estruturantes e no reconhecimento de que o plano diretor deveria absorver contribuições de projetos realizados por outras empresas e profissionais, desde que respeitassem os princípios vocacionais da cidade e as diretrizes sustentáveis locais.

A proposta da prefeitura e da empresa consistia em oportunizar um desenvolvimento similar ao que ocorreu nos últimos anos na região nobre da cidade em outras regiões. O conceito de cidade multicêntrica foi fundamental nesse cenário. A visão sistêmica proposta visava também disciplinar os limites de uso dos índices construtivos, como a altura das edificações, visando controlar a densidade demográfica e estabelecer uma relação mínima ambiental e acústica entre as edificações, estrutura viária e o território. A proposta também enfatizava a criação de novos parques e a inclusão do tema qualidade de vida, equilibrando o que se constrói com o que se preserva.

No entanto, a entidade que representa a construção civil, juntamente com alguns moradores potencialmente afetados pela construção do parque, se mobilizou contra essa ideia. Ambos se mobilizaram para participar das reuniões públicas semanais no poder legislativo, manifestando-se contrariamente à proposta. Eles seguravam faixas com dizeres como "Pela propriedade privada: não ao parque central" e cartazes com frases como "Paredes têm memória", "Não queremos um parque em cima dos nossos lares" ou "2000 famílias para plantar grama, é isso?" exigindo a retirada da proposta do plano diretor.

Por outro lado, a autoridade máxima municipal se posicionou a favor da proposta em suas redes sociais, defendendo a ideia de que todas as regiões da cidade merecem a mesma valorização imobiliária, sugerindo a criação de eixos de desenvolvimento associados à prestação de serviços públicos e à

oferta de qualidade de vida. Em complemento, afirmou que pode haver discordâncias sobre o parque, mas respeita e não concorda. Além disso, declarou que o parque seria construído pela iniciativa privada por meio de outorgas.

O assunto ganhou força na cidade, com veículos de comunicação retratando os episódios recentes. Representantes do colégio de delegados da comunidade sugeriram a criação de uma Câmara Técnica com representantes de diversos setores da cidade, com o intuito de discutir de forma mais específica os temas técnicos apresentados pelo município, divergentes segundo esses representantes.

A proposta foi acatada pelo município.

### 3. Descrição da organização e do ambiente e conflito gerencial

O conflito em torno do parque é o ponto central, sendo o principal – mas não único – tema de divergência entre a comunidade e o plano diretor. A participação da comunidade nas audiências públicas foi, de modo geral, conduzida por representantes conscientes que reconheciam a importância do processo do plano diretor. Até o momento presente, a divulgação das audiências e reuniões públicas foi oficial, mas nenhuma reunião foi tão representativa quanto as últimas realizadas no final do mês de outubro, na qual a presença massiva da comunidade foi especificamente representativa da região afetada por essa ideia.

Dois pontos merecem destaque: primeiro, as palavras do arquiteto Flávio Villaça no livro "As Ilusões do Plano Diretor", onde ele destaca que nem sempre os participantes de uma reunião representam a totalidade dos pensamentos da comunidade. Isso colabora com a importância da interpretação do processo pelos gestores e técnicos, buscando um equilíbrio entre as opiniões dos presentes e daqueles que não estão na reunião.

O segundo ponto relevante é a composição da primeira reunião da comissão técnica, onde os principais representantes foram da construção civil e da associação dos advogados. A apresentação do plano foi conduzida pelo mesmo profissional que informalmente assessorou autoridade municipal nas fases iniciais, sem a participação do corpo técnico da prefeitura e da empresa contratada. Por coincidência, a apresentação do trabalho realizada pela câmara técnica foi idêntica àquela previamente apresentada pela representação da construção civil em uma das reuniões técnicas na fase anterior.

Há distinções notáveis entre a proposta da administração e da Câmara Técnica. A administração municipal busca estabelecer intervenções estruturais mais definidas, uma abordagem ausente na proposta da Câmara técnica. No contexto dos corredores, a prefeitura propõe uma nova métrica, denominada "taxa de ocupação acumulada", para calcular os coeficientes. Por outro lado, a entidade da construção civil opõe-se a essa proposta, advogando por edifícios de até 30 pavimentos, variando conforme o eixo.

Outra divergência surge em relação às vagas de estacionamento. A despeito da falta de consenso, o município considera a abdicção do número mínimo de vagas. A Câmara técnica teme que essa medida possa gerar caos, defendendo a manutenção de, no mínimo, uma vaga ou uma porcentagem mínima.

Ademais, foi apresentado um projeto para uma nova rodoviária, ainda dentro da cidade com características rodoviária de concentração e conexão com o centro imediato do objeto estudado

No tocante ao polêmico parque, a Câmara técnica, por meio do seu responsável técnico, propôs uma configuração alternativa. O plano consiste em seguir o rio do parque municipal existente até o centro, onde seria erguida uma via expressa, em uma ponte estaiada, similar à Ponte Juscelino Kubitschek de Brasília. Essa proposta sugere a criação do parque sob essa extensão da via expressa e a sua expansão. No entanto, esse projeto visa preservar a área residencial central e cercá-la com o parque.

### 4. Conclusões

O respectivo caso de ensino revela a complexidade do processo de planejamento quando há diferentes perspectivas sobre o mesmo território. A utilização de diversas ferramentas disponíveis para aplicação no território

permite que a gestão pública, a privada e a comunidade em geral se adaptem de acordo com a realidade e as necessidades do momento. No entanto, essa diversidade também pode levar ao uso dessas ferramentas não com base na necessidade do momento, mas sim de acordo com interesses pessoais ou institucionais.

O esforço do poder público em implementar sua visão muitas vezes encontra resistência daqueles que acreditam que a configuração atual da cidade não deveria mudar. A busca pela convergência deve ser analisada levando em consideração o ponto de vista dos moradores, que inclui características afetivas, históricas e financeiras. Aspectos afetivos, pois muitas pessoas estabelecem laços emocionais com suas casas e comunidades devido ao tempo vivido no local. Aspectos históricos, devido à acumulação de gerações passadas que contribuem para as características afetivas mencionadas. E aspectos financeiros, pois há frequentemente uma discrepância entre o que a prefeitura está disposta a pagar (preço) e o que os moradores acreditam que devem receber (valor).

Por fim, entende-se que o conflito resultante pode levar a duas possibilidades: o município pode recuar em relação à proposta, exigindo uma reestruturação baseada nas discussões e imobilizações realizadas, ou pode manter sua ideia, reforçando-a por meio de argumentos que abordem a visão de longo prazo da cidade, considerando a escassez de espaço público e a valorização imobiliária ao redor do parque. Caso opte por essa última alternativa, o município submeterá o projeto de lei ao poder legislativo, que terá a responsabilidade de acolhê-lo ou não.

É importante ressaltar que este estudo de caso está sendo elaborado durante a fase final de revisão do plano, o que significa que novas estratégias, mudanças nos planos e destinos diferentes podem ser reconhecidos a qualquer momento. O dilema persiste nos conflitos gerenciais sobre o território, destacando o embate sobre o parque como principal desacordo entre a comunidade e o plano diretor. Surge um dilema ético ao equilibrar a busca por representatividade com a necessidade de manter a transparência no processo do plano diretor municipal.

### 5. Notas de ensino

O estudo de caso "Entre Conflitos e Concepções: Desafios na Atualização do Plano Diretor Municipal Brasileiro" destaca-se em cursos de administração pública, enfocando a institucionalização de políticas públicas. Sua aplicação é igualmente valiosa em disciplinas como arquitetura, planejamento urbano, direito, psicologia, sociologia e gestão pública, enriquecendo a compreensão dos alunos sobre conflitos de interesses urbanos. A versatilidade do caso se estende a diferentes contextos que exigem insights sobre a dinâmica entre gestores públicos e atores das políticas públicas, seja na atualização do plano diretor ou na gestão de interesses. O objetivo é oferecer uma compreensão prática e aprofundada das complexidades na gestão pública, incentivando discussões críticas em diversos ambientes educacionais e de políticas públicas.

### 6. Temas da aula

O caso "Diferentes Perspectivas em Conflito: Um Estudo sobre a Atualização do Plano Diretor Municipal Brasileiro" é versátil em sua aplicação em cursos de administração pública, planejamento urbano e gestão territorial. Na administração pública, destaca desafios na atualização de planos diretores, incentivando análises éticas. Em planejamento urbano, enfoca a influência das perspectivas divergentes nas decisões, desafiando os alunos a propor soluções. Na gestão territorial, proporciona reflexões sobre a interseção entre planejamento urbano, gestão pública e participação comunitária, considerando diversos aspectos. A discussão em sala de aula estimula debates éticos, explorando alternativas para uma gestão mais equitativa e sustentável. A análise crítica desenvolve habilidades essenciais para enfrentar desafios profissionais. Além disso, promove debates sobre o interesse público e privado, coletivo e individual, incluindo uma análise psicológica entre os atores urbanos. Isso enriquece a compreensão do embate na cidade e amplia a abordagem do curso para aspectos psicossociais na gestão territorial.

## 7. Objetivos educacionais

O caso educacional "Diferentes Perspectivas em Conflito: Um Estudo sobre a Atualização do Plano Diretor Municipal Brasileiro" objetiva proporcionar insights e habilidades multidisciplinares. Em cursos de administração pública, busca-se desenvolver uma compreensão prática dos desafios enfrentados por gestores municipais, promovendo análises éticas. No contexto do planejamento urbano, enfatiza-se a análise crítica da influência de perspectivas divergentes e o desafio de propor soluções conciliatórias. Já em gestão territorial, o foco recai sobre reflexões abrangentes, considerando aspectos econômicos, sociais e ambientais na interseção entre planejamento urbano e gestão pública. Estimulando debates éticos em sala de aula, o caso visa preparar os alunos para enfrentar desafios profissionais, desenvolvendo habilidades analíticas e ampliando seu repertório ao explorar debates sobre interesses público e privado, coletivo e individual, incluindo uma análise psicológica entre os atores urbanos.

## 8. Estratégias para análise do caso

O caso oferece uma rica oportunidade para explorar várias teorias e conceitos relevantes:

### 1. Teoria do Planejamento Urbano Participativo:

*Referência: FRIEDMANN, John R. P. Introdução ao planejamento democrático. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959.*

O caso revela que a falta de inclusão efetiva da comunidade no processo de atualização do plano diretor municipal levou a conflitos, evidenciando a necessidade de uma participação mais significativa dos cidadãos. A abordagem de John Friedmann sobre o planejamento comunitário pode ser invocada para explorar maneiras de envolver os residentes na definição do futuro da cidade, contribuindo para decisões mais democráticas e contextualmente relevantes.

### 2. Teoria da Participação Cidadã:

*Autor/Teoria: Sherry Arnstein (Ladder of Citizen Participation)*  
*Referência: ARNSTEIN, S. R. A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners, 35, 216-224, 1969.*  
*LAURIA, M.; SLOTTBACK, C. S. Learning from Arnstein's Ladder: From Citizen Participation to Public Engagement. New York: Routledge, 2020.*

A análise da participação da população em Cruzinha pode ser enquadrada na "Ladder of Citizen Participation" de Arnstein, destacando diferentes níveis de envolvimento e poder dos cidadãos no processo decisório.

### 3. Teoria da Gestão Democrática:

*Autor/Teoria: Benjamin Barber (Democracia Deliberativa)*  
*Referência: BARBER, Benjamin R. Strong democracy: participatory politics for a new age. Berkeley: University of California, 1984.*

A gestão democrática proposta pelo Estatuto da Cidade, onde as decisões importantes sobre a cidade são tomadas por meio de audiências e consultas públicas, pode ser relacionada à teoria da democracia deliberativa de Barber.

### 4. Teoria da Reforma Urbana:

*Referência: LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.*

A perspectiva de Henri Lefebvre sobre a reforma urbana pode ser aplicada ao caso, especialmente quando se analisa a necessidade de transformações

estruturais na cidade. Lefebvre argumenta que a cidade é um espaço de produção social e que a transformação urbana deve ir além do físico, incorporando aspectos sociais e culturais.

## 5. Teoria do Desenvolvimento Sustentável:

*Autor/Teoria: Brundtland Report (Desenvolvimento Sustentável)*  
*Referência: "Our Common Future" (Relatório Brundtland, 1987).*

A discussão sobre sustentabilidade e a busca por um crescimento sustentável na cidade pode ser vinculada à teoria do desenvolvimento sustentável, conforme apresentada no Relatório Brundtland.

Ao integrar essas teorias na discussão em sala de aula, os alunos podem explorar como as estratégias adotadas na cidade para implementar o planejamento territorial refletem conceitos-chave dessas teorias, ao mesmo tempo em que examinam os desafios e as complexidades enfrentados na prática do planejamento urbano participativo.

## 9. Atividades sugeridas

### Dinâmica para Aula de 1h:

A aula pressupõe que os alunos se prepararam para o caso, o que envolve leitura e reflexão sobre as perguntas-guia.

1. Introdução (30 min)
2. (5 min) Apresentar os objetivos da aula e sua relação com o contexto de aplicação (ligação com os objetivos do curso, por exemplo)
3. (10 min) Separar os participantes em grupos; eles devem:
  - Construir uma linha do tempo dos acontecimentos relatados
  - Discutir e definir em uma sentença sobre o que é o caso, qual o caso (ver dica didática)

### Dicas Didáticas:

- Leve cópias do caso para facilitar discussões em grupo.
- Aproveite grupos para coletar dados, identificando temas relevantes.
- Planeje o uso da lousa antecipadamente para otimizar o espaço.
- Colete primeiro as respostas dos grupos, marcando temas recorrentes.
- Promova discussões claras e específicas, estimulando debates éticos.

### Preparação do Estudante:

- Leitura produtiva do caso, envolvendo razão e emoção.
- Estabelecimento de metas pessoais para a leitura.
- Anotações e resumos para fixar informações.
- Compartilhamento de descobertas para reforçar aprendizado.
- Participação ativa na discussão, preparando-se previamente.

### Dicas para Bom Aproveitamento:

- Estabelecimento de metas pessoais durante a leitura.
- Anotações, resumos e mapas conceituais para fixar informações.
- Participação ativa na discussão, exercitando habilidades analíticas.
- Abertura para aprender com o professor e colegas.
- Postura aberta à transformação, construindo opiniões baseadas em evidências.
- Não temer participar, assumir riscos e aproveitar erros como oportunidades de aprendizado.

## References

1. Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
2. Barber, B. R. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. University of California Press.
3. Friedmann, J. R. P. (1959). *Introdução ao planejamento democrático*. Fundação Getúlio Vargas.
4. Lauria, M., & Slotterback, C. S. (2020). *Learning from Arnstein's ladder: From citizen participation to public engagement*. Routledge.
5. Lefebvre, H. (2001). *O direito à cidade*. Centauro.
6. World Commission on Environment and Development. (1987). *Our common future*. Oxford University Press.

## EDITORIAL DETAILS AND AUTHOR CONTRIBUTIONS

### Detalhes Editoriais e Contribuições Autorais

#### Financial support:

Not informed by the authors.

#### Open Science:

Ribeiro, V. D. T., Macke, J., & Correa da Silva, M. B. (2024). **Diferentes perspectivas em conflito: um estudo sobre a atualização do Plano Diretor Municipal**. *Brazilian Journal of Management and Innovation (Revista Brasileira de Gestão e Inovação)*, 11(Special Issue 4), 19-25.

<https://doi.org/10.18226/23190639.v11n4.03>

#### Interest conflicts:

The authors declare that they have no conflicts of interest.

#### Copyright:

RBGI owns the copyright of the published content.

#### Plagiarism Analysis:

RBGI performs plagiarism analysis on all its articles at the time of submission and after approval of the manuscript using the iThenticate tool.

#### Author 1

Vinicius De Tomasi Ribeiro  
Universidade de Caxias do Sul – UCS  
<https://orcid.org/0000-0003-4950-5758>  
[vinicius.t.ribeiro@gmail.com](mailto:vinicius.t.ribeiro@gmail.com)

#### Author 2

Janaina Macke  
Universidade de Caxias do Sul – UCS  
<https://orcid.org/0000-0002-7781-7161>  
[jmacke@ucs.br](mailto:jmacke@ucs.br)

#### Author 3

Marcelo Benetti Correa da Silva  
Universidade de Caxias do Sul – UCS  
<https://orcid.org/0000-0002-3652-6456>  
[benetti@bctecnologia.com.br](mailto:benetti@bctecnologia.com.br)

### Authors' statement of individual contributions

Roles	Contributions		
	Author 1	Author 2	Author 3
Conceptualization	•	•	•
Data curation	•	•	•
Formal analysis	•	•	•
Funding acquisition	•	•	•
Investigation	•	•	•
Methodology	•	•	•
Project administration	•	•	•
Resources	•	•	•
Software	•	•	•
Supervision	•	•	•
Validation	•	•	•
Visualization	•	•	•
Writing – original draft	•	•	•
Writing – review & editing	•	•	•