



O povo realmente fala? Um Caso sobre planejamento e gestão democrática na cidade de Cruzinha

Do people really speak? A Case on planning and democratic management in the fictional city of Cruzinha

ISSN: 2319-0639
OPEN ACCESS

Magda S. R. Cobalchini ¹

ORCID não informado

André Melati ¹

ORCID não informado

Janaina Macke ¹

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

¹ 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 de Cruzinha evidencia os desafios da gestão democrática em municípios brasileiros ao implementar um Plano Diretor participativo, destacando a importância do envolvimento cidadão e das tensões entre interesses políticos e sustentabilidade urbana.
- A experiência de Cruzinha mostra que, mesmo com ampla mobilização social e apoio técnico, alcançar participação efetiva da população em processos decisórios ainda é um obstáculo considerável para a democracia nas cidades.
- Com base no Estatuto da Cidade, o caso discute como o direito à cidade exige instrumentos de planejamento que envolvam toda a sociedade, respeitem as diversidades locais e promovam justiça socioespacial.
- A trajetória do Plano Diretor de Cruzinha serve como ferramenta didática para refletir sobre a relação entre técnica e política, ressaltando o papel do servidor público e da sociedade civil na construção do espaço urbano.
- O estudo convida os leitores a pensar sobre a cidade como um projeto coletivo, no qual a coautoria popular, a transparência e o enfrentamento de conflitos são essenciais para consolidar políticas urbanas sustentáveis e democráticas.



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

HOW TO CITE:

Cobalchini, M. S. R., Melati, A., & Macke, J. (2024). **Do people really speak? A case on planning and democratic management in the fictional city of Cruzinha – Teaching case.** *Brazilian Journal of Management and Innovation (Revista Brasileira de Gestão e Inovação)*, 11(Special Issue 4), 26–32.
<https://doi.org/10.18226/23190639.v11n4.04>



KEYWORDS

Master Plan
City Statute
Sustainable development
Democratic management
Community Participation

ABSTRACT

Objective: To analyze the process of implementing the Master Plan in the fictional municipality of Cruzinha in 2005, motivated by Federal Law No. 10,257/2001 (City Statute), focusing on the challenges of democratic management and the tensions between sustainable development and political pressures.

Design/Method/Approach: A single case study, of a qualitative nature, that describes and analyzes the process of elaboration and processing of the Master Plan of Cruzinha, with an emphasis on the dynamics of community participation, the ethical dilemmas faced and the political influences observed. The research is based on the description of the events that occurred and the difficulties encountered during the process.

Originality/Relevance: The study offers a detailed analysis of a specific case of implementation of a municipal Master Plan under the aegis of the City Statute. Its relevance lies in illustrating the practical challenges of translating legal principles into concrete urban policies, especially with regard to public participation and the reconciliation of different interests in a local political context. **Main Findings/Results:** The process of implementing the Master Plan in Cruzinha faced significant challenges in promoting full participation by the population, despite efforts made through public hearings and consultations. The process of the plan in the City Council revealed the complexity of reconciling the vision of sustainable development with the influence of parliamentary amendments that, in some cases, threatened the original principles of the plan.

Theoretical/Methodological Contributions/Implications: The study contributes to the literature on urban planning and democratic management by providing a concrete example of the difficulties inherent in implementing legal instruments such as the Master Plan. Methodologically, it reinforces the importance of case studies for understanding the complex dynamics involved in the formulation and implementation of public policies at the local level.

Social/Managerial Contributions: The study's findings offer relevant insights for public managers, urban planners, and social actors involved in participatory urban planning processes. By highlighting the challenges of achieving broad participation and resistance to sustainability principles in the face of political pressure, the Cruzinha case serves as a wake-up call and a point of reflection to improve community engagement strategies and strengthen advocacy for master plans aligned with sustainable urban development.

PALAVRAS-CHAVE

Plano Diretor
Estatuto da Cidade
Desenvolvimento Sustentável
Gestão Democrática
Participação Comunitária

RESUMO

Objetivo: Analisar o processo de implementação do Plano Diretor no município fictício de Cruzinha em 2005, motivado pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), com foco nos desafios da gestão democrática e nas tensões entre desenvolvimento sustentável e pressões políticas.

Design/Método/Abordagem: Estudo de caso único, de natureza qualitativa, que descreve e analisa o processo de elaboração e tramitação do Plano Diretor de Cruzinha, com ênfase nas dinâmicas de participação comunitária, nos dilemas éticos enfrentados e nas influências políticas observadas. A pesquisa se baseia na descrição dos eventos ocorridos e nas dificuldades encontradas durante o processo.

Originalidade/Relevância: O estudo oferece uma análise detalhada de um caso específico de implementação de um Plano Diretor municipal sob a égide do Estatuto da Cidade. Sua relevância reside em ilustrar os desafios práticos da tradução de princípios legais em políticas urbanas concretas, especialmente no que concerne à participação pública e à conciliação de diferentes interesses em um contexto político local.

Principais Resultados/Descobertas: O processo de implementação do Plano Diretor em Cruzinha enfrentou desafios significativos na promoção da participação total da população, apesar dos esforços realizados por meio de audiências e consultas públicas. A tramitação do plano na Câmara de Vereadores revelou a complexidade de conciliar a visão de desenvolvimento sustentável com a influência de emendas parlamentares que, em alguns casos, ameaçaram os princípios originais do plano.

Contribuições/Implicações Teóricas/Metodológicas: O estudo contribui para a literatura sobre planejamento urbano e gestão democrática ao fornecer um exemplo concreto das dificuldades inerentes à implementação de instrumentos legais como o Plano Diretor. Metodologicamente, reforça a importância de estudos de caso para a compreensão das dinâmicas complexas que envolvem a formulação e implementação de políticas públicas em nível local.

Contribuições Sociais/Gerenciais: As descobertas do estudo oferecem insights relevantes para gestores públicos, urbanistas e atores sociais envolvidos em processos de planejamento urbano participativo. Ao destacar os desafios na obtenção de ampla participação e na resistência a princípios de sustentabilidade frente a pressões políticas, o caso de Cruzinha serve como um alerta e um ponto de reflexão para aprimorar as estratégias de engajamento comunitário e fortalecer a defesa de planos diretores alinhados com o desenvolvimento urbano sustentável.

1. Implantação de plano diretor na cidade de Cruzinha

O ano era 2005 e o município, como muitos outros municípios brasileiros, estava atrasado em atender à LEI FEDERAL Nº 10.257 DE 10 DE JUNHO DE 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, que introduziu um novo conceito e uma nova metodologia para a elaboração de planos diretores. Esta lei regulamentava os artigos 182 e 183 da Constituição Federal Brasileira de 1988, que dispõem sobre a política urbana, e implicava mudanças no conteúdo do plano e na metodologia de elaboração.

A lei pregava "Reforma Urbana: Uma Cidade Para Todos", iniciando com a pressão popular do Movimento Nacional da Reforma Urbana na Constituição de 1988. Diferentes setores da sociedade brasileira uniram-se para disseminar ideias de desenvolvimento urbano que exigem o enfrentamento da desigualdade e da exclusão social. Articulados na defesa de seus direitos, a lei foi conquistada em 2001, determinando que o prazo final de adequação dos municípios seria outubro de 2006, sob pena de o Prefeito ser processado por improbidade administrativa.

O município de Cruzinha, que já possuía um plano diretor, deveria modificá-lo no prazo máximo de cinco anos, conforme as novas normas estabelecidas no Estatuto da Cidade, art. 52º. Com a chegada da lei, os COREDES perceberam as dificuldades enfrentadas pelos municípios e firmaram uma parceria com a Universidade de Caxias do Sul (UCS). Durante longos meses, fomos capacitados à medida que desenvolvíamos os mapas e os diagnósticos pertencentes ao novo escopo, visando montar uma cidade que reconhecesse todo o território, seja ele urbano ou rural.

Era um trabalho gigantesco e o tempo era curto. A gestão democrática, onde Cruzinha não tinha experiência, foi o maior desafio. O Estatuto da Cidade determinava o direito à cidade, democratizando o acesso à habitação, saneamento, educação, transporte, trabalho, lazer, saúde e liberdade de organização. Todas as propostas deveriam ser construídas e aprovadas pela comunidade.

Como construir um calendário em que cada passo fosse endossado pela comunidade? Como atingir o maior número de envolvidos para encontrar boas soluções? A gestão democrática deveria criar condições que permitissem a participação da população no planejamento e governo das cidades, formulando e executando as políticas públicas.

A função social da propriedade deveria prevalecer sobre o interesse individual. As propriedades precisariam ter um bom uso para toda a cidade. O direito à moradia, garantido na Constituição, envolvia a urbanização e legalização de assentamentos, além da distribuição justa dos serviços públicos. Esse conceito abrangente ia além do simples direito a um teto, incluindo boas localizações, infraestrutura e serviços urbanos.

Como dizer aos cidadãos dos bairros nobres, com toda a infraestrutura, que esses locais deveriam ser densificados? O estatuto determinou que o município realizasse audiências e consultas públicas para decisões importantes sobre a cidade, criando espaços de participação popular.

A cidade de Cruzinha, com moradores de várias classes sociais e interesses variados, precisava garantir a participação de todos nas decisões para que o direito à cidade fosse universal. Como atingir toda a população? Havia muita preocupação.

Desta forma, nomeou-se um grupo de técnicos do município, sob a coordenação da arquiteta urbanista Susana, para vencer o prazo de outubro de 2006. Susana, com experiência em dois planos diretores municipais, reconheceu que esta lei inovadora e democrática não tinha um manual claro de aplicação.

O novo plano deveria alinhar os planos e programas de governo ao PPA (Plano Plurianual de Investimentos) e aos instrumentos preconizados pelo Estatuto da Cidade. Assim, animados com as orientações da UCS/COREDES, consolidou-se um grupo de técnicos que trabalhava diariamente no levantamento de dados, cobrindo áreas urbanas e rurais.

Três tardes por semana, a equipe recebia reforço de técnicos de fora da prefeitura, pertencentes a associações e ao setor privado, que conheciam o cliente externo. Coletar dados e interpretá-los era essencial antes de chamar a comunidade para participar. A questão de abastecimento de água, preservação ambiental e de patrimônio, escolas, postos de saúde e outras infraestruturas eram temas cruciais.

A nova lei preconizava que a comunidade deveria renunciar a determinados equipamentos públicos em favor do benefício coletivo. Um

cronograma de visitas às comunidades foi cuidadosamente elaborado para incluir todos os moradores da área urbana e rural.

Susana comenta sobre outros métodos, como cartilhas e CDs distribuídos pelo Governo Federal, que ensinavam como atingir as comunidades para uma participação efetiva, utilizando rádio, jornais locais, igrejas e salões comunitários. As chamadas para participação eram feitas de forma que todos entendessem a importância do Plano Diretor.

O "projeto de cidade" não representava apenas a vontade dos governantes, mas deveria ser legitimado pela vontade de todos os cidadãos, respeitando a memória e valorizando a base da economia já construída. Este Plano pertencia a toda a cidade, contemplando normas de ordem pública e interesse social que regulavam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

Cada distrito possuía especificidades locais que determinavam que a área rural não poderia ser tratada com linhas genéricas, mas sim respeitando a identidade e vocações presentes. Todo o plano foi traduzido para uma linguagem acessível, tanto para a área urbana central quanto para a periferia e área rural, para que todos pudessem entender o que era um Plano Diretor, a legislação incidente e como ele afetaria a vida de cada um.

Durante as apresentações, as perguntas básicas sobre a reforma urbana/rural eram: Que cidade temos? Diagnóstico. Que cidade teremos? Sustentabilidade. Que cidade queremos? Futuro. Essas perguntas promoviam reflexão.

O trabalho crescia, trazendo novos aprendizados e perspectivas sobre participação cidadã. A paixão pelo trabalho e a crença em um crescimento sustentável mostravam que a gestão democrática poderia ser um aliado, onde o povo, conhecendo e construindo o Plano Diretor, poderia reclamar contra governantes que desestruturassem o plano. Porém, quando necessário, ninguém reclamou ou reivindicou.

Susana e sua equipe aprenderam que a participação total das pessoas é difícil. De 500 convites, no máximo 150 pessoas compareciam, muitas delas envolvidas diretamente na cidade por meio de investimentos ou construção. Na área rural, a participação incluía a comunidade, industriais, lideranças locais, vinhateiros, cantinas e associações.

Apesar da linguagem acessível, o feedback era pequeno, devido à vergonha, falta de hábito de participação ou pouco entendimento. Vereadores frequentemente observavam as reuniões para marcar presença.

Discussões controversas, como a ocupação da bacia hidrográfica com loteamentos, revelavam claramente o jogo de interesses. Não há como fazer gestão democrática quando o bem deve ser protegido. A melhor maneira de participar é dar voz e envolver-se em movimentos sociais, sindicatos ou associações de bairro.

A participação da população é necessária em vários momentos: na elaboração, votação e implementação do Plano Diretor. A falta de participação resulta na ausência de responsabilidade pelo destino da cidade. Todos somos corresponsáveis.

Foram realizadas 123 reuniões com todas as entidades existentes no município, devidamente registradas em ata, para comprovar a participação popular. A aprovação do projeto junto à Câmara de Vereadores, até outubro de 2006, era obrigatória para municípios com mais de 20.000 habitantes, participantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, e também para cidades com áreas especiais de interesse turístico.

O projeto de Lei nº 004/2006, que "Dispõe sobre o Desenvolvimento Urbano e Rural do Município de Cruzinha, institui o Novo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município e dá outras providências", foi encaminhado para apreciação e deliberação. Durante a audiência pública, várias emendas parlamentares foram apresentadas, mas uma em especial causou indignação: a Emenda 17, que permitia a implantação de loteamentos na bacia hidrográfica.

Pessoas com cartazes movimentavam a sessão, solicitando moradia, lotes pequenos e regularização das ocupações existentes. A ironia estava na manipulação: a falta de água nas torneiras em um futuro próximo era irrelevante para eles. Susana, observando a audiência, sentiu que tudo era uma fraude. Vereadores, empreendedores e "povo" com cartazes pareciam desonestos.

Onde estavam os vereadores realmente comprometidos com seus direitos como representantes do povo? E os investidores, que participavam das reuniões, mas pensavam: "quando tudo isso chegar na Câmara de

Vereadores, mudamos tudo"? Susana sabia que não havia verdade absoluta e que a cidade era um palco de diversos interesses.

Nas últimas décadas, a discussão sobre desenvolvimento sustentável emergiu, buscando manter a qualidade de vida, assegurar acesso contínuo aos recursos naturais e evitar danos ambientais. Como evitar esses danos e garantir a coautoria da cidade pelo povo?

A esperança movia o coração de um funcionário público engajado, que encerrava audiências e reuniões perguntando: Que cidade queremos?

2. Notas de Ensino

No município fictício de Cruzinha, em 2005, a reavaliação do Plano Diretor tornou-se imprescindível, já que a lei existente possuía mais de 10 anos, à luz da Lei Federal nº 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. A legislação exigia a reformulação dos planos diretores municipais, anteriormente conhecidos como "pode ou não pode fazer", para incorporar uma abordagem participativa e considerar questões de desenvolvimento urbano sustentável. Sob a coordenação da arquiteta urbanista Susana, deu-se início ao novo desafio de "ler a cidade que temos" para nos conduzir à "cidade que queremos".

A legislação trouxe metas que deveriam ser analisadas e previstas para a nova legislação. O Diagnóstico da Realidade, conforme preconizado por Ermínia Maricato, critica a forma como os planos diretores e as políticas de planejamento urbano muitas vezes são implementados no Brasil sem levar em conta as realidades locais. Maricato argumenta que esses planos frequentemente seguem modelos importados que não consideram as especificidades sociais, econômicas e culturais do país. Destaca a necessidade de um planejamento urbano mais contextualizado, capaz de lidar com as desigualdades e a informalidade presentes nas cidades brasileiras.

As outras etapas incluíam Definição de Diretrizes e Objetivos, Participação Popular (garantida em todas as etapas do processo de elaboração do plano diretor) e Elaboração da Proposta de Plano Diretor. A proposta é submetida à discussão pública, permitindo ajustes e aperfeiçoamentos com base nas contribuições recebidas da sociedade civil e de especialistas. A última etapa é a Aprovação pela Câmara Municipal. Essas etapas garantem que o plano diretor seja um instrumento democrático, participativo e eficaz para o planejamento e o desenvolvimento urbano sustentável das cidades brasileiras.

A arquiteta relata que foram realizadas 123 reuniões com a comunidade, incluindo 5 grandes audiências públicas. Todas as representatividades da sociedade estavam envolvidas, mas o povo diretamente afetado não se manifestava. A cidade enfrentou desafios significativos na gestão democrática, uma vez que a região não possuía características ou expertise de participação popular. Muitos chamados foram feitos através de rádio e jornal, inclusive nas igrejas, tentando envolver toda a comunidade na construção do novo plano.

Apesar dos esforços, na etapa de Aprovação pela Câmara Municipal da Nova Proposta de Lei do Plano Diretor, a equipe técnica se deparou com um público ostentando faixas reivindicando a abertura da bacia hidrográfica para moradia, mesmo quando a nova proposta mantinha restrição pelo bem maior, que é a contribuição para a captação de água. Algumas emendas controversas estavam prontas e foram propostas durante a tramitação na Câmara de Vereadores, evidenciando a complexidade de conciliar interesses diversos no cenário político local.

O caso destaca a tensão entre a visão de desenvolvimento sustentável, a gestão democrática e as pressões políticas, revelando os desafios inerentes à implementação de estratégias participativas e sustentáveis em contextos urbanos e rurais. Ao considerar as especificidades das áreas urbana e rural, o plano diretor e as políticas de gestão urbana podem promover um desenvolvimento mais equilibrado, sustentável e inclusivo, atendendo às necessidades de toda a população.

Cursos/Públicos que podem se beneficiar com o estudo de caso

O caso destina-se a estudantes de graduação e pós-graduação dos cursos de Direito, Arquitetura e Urbanismo, Administração Pública, Ciências Sociais, Gestão Pública e outros cursos que lidam com aspectos de

planejamento urbano e gestão participativa. Os alunos podem encontrar no caso uma reflexão sobre o papel dos agentes públicos, organizações e cidadãos, além das responsabilidades dos técnicos municipais nas proposições de ordenação das cidades. Contribui para a compreensão dos elementos de uma Gestão Democrática e construção de um Plano Diretor Participativo, estimulando o fortalecimento do caráter democrático das políticas sociais e instrumentalizando os estudantes para a ação profissional crítica, coletiva e criativa como cidadãos da cidade.

O caso pode ser usado em cursos focados em educação, aumentando o repertório dos alunos com relação a exemplos de iniciativas para mudanças na gestão da educação. Pode ser utilizado também em outros contextos que necessitem de exemplos da relação entre gestores públicos e a sociedade.

Temas da Aula

Dentre os muitos temas passíveis de discussão a partir do caso, selecionam-se os seguintes:

- Educação para a cidadania, enfocando a importância da educação no desenvolvimento do ser humano e preparando-o para participar com conhecimento e interesse pela cidade.
- Educação para Gestores Públicos, abordando a visão epistêmica das cidades, planejamento e gestão democrática.
- Cidades, discutindo seu significado e o que representam no dia a dia do cidadão.
- Plano Diretor Participativo, explorando a ideia de "Cidade de Todos" e a distinção entre a cidade legal e informal. Introdução ao planejamento urbano, considerando suas dimensões ambientais, socioculturais, econômicas, políticas e de participação popular. Fomenta o conhecimento e amplia a capacidade de interpretar a realidade social, econômica, política e cultural da cidade e do local onde se vive.

Objetivos educacionais

- Possibilitar ao estudante a compreensão de que construir processos efetivamente participativos é um grande desafio que encontra grandes resistências.
- Demonstrar que a construção de processos participativos exige conhecimento, muita organização e vontade política.
- Evidenciar que a ausência de participação comunitária é um dos principais fatores de insucessos de planos, programas e projetos.
- Avaliar o papel do cidadão e sua participação no planejamento e na implementação das políticas.
- Criar oportunidades de avaliação de planos diretores, planos regionais, programas e projetos urbanísticos, legislação ambiental, legislação urbana e outros instrumentos de implantação do planejamento urbano.
- Avaliar o papel da comunicação nas chamadas para a participação democrática no planejamento e também durante a implementação das políticas públicas.

3. Estratégias para análise do caso

O caso "Implantação de Plano Diretor na Cidade de Cruzinha" oferece uma rica oportunidade para explorar várias teorias e conceitos relevantes sobre planejamento e gestão democrática na cidade fictícia de Cruzinha:

Teoria do Planejamento Urbano Participativo

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

Aplicação no Caso: A abordagem participativa adotada em Cruzinha, onde a comunidade foi envolvida na construção do Plano Diretor, reflete os princípios do planejamento participativo propostos por Friedmann.

Referência Adicional: BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

Teoria da Reforma Urbana

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

Aplicação no Caso: A ênfase na democratização do acesso à habitação, saneamento, educação, transporte e outros serviços urbanos em Cruzinha pode ser analisada à luz da teoria do "Direito à Cidade" de Lefebvre.

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.

Aplicação no Caso: 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.

Teoria do Desenvolvimento Sustentável

Autor/Teoria: Brundtland Report (*Desenvolvimento Sustentável*)

Referência: *Our Common Future* (Relatório Brundtland, 1987).

Aplicação no Caso: A discussão sobre sustentabilidade e a busca por um crescimento sustentável em Cruzinha pode ser vinculada à teoria do desenvolvimento sustentável, conforme apresentada no Relatório Brundtland.

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.

Aplicação no Caso: 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.

Autora/Teoria: Raquel Rolnik e Otilie Pinheiro (coordenadores)

Referência: *Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e Cidadãos*. Ministério das Cidades/2004.

Ao integrar essas teorias na discussão em sala de aula, os alunos poderão explorar como as estratégias adotadas em Cruzinha para implementar o Plano Diretor Participativo refletem os conceitos-chave dessas teorias, ao mesmo tempo em que examinam os desafios e as complexidades enfrentadas na prática do planejamento urbano com participação popular.

Uso do Caso pelos Alunos para Compartilharem Questionamentos

- Disposição do Poder Público: A disposição do poder público para partilhar poder com diferentes segmentos sociais.
- Administração Pública: A necessidade de uma administração pública organizada sob o marco da eficiência, transparência e flexibilização de procedimentos.
- Canais de Participação: Instituição dos canais de participação, com implementação de processos contínuos, integrados e descentralizados.
- Regras Claras: Regras claras, decididas em fóruns consultivos ou deliberativos, para balizar todas as etapas do processo participativo e de sistematização.
- Firmeza e Transparência: Firmeza e transparência do grupo coordenador para assegurar que todos tenham direito à voz, fazendo aflorar os interesses divergentes e explicitando os conflitos como condição de credibilidade para avançar o processo.

- Informação Urbana: Produção de informação sobre a realidade urbana, em linguagem acessível e transparente, imprescindível para munir o cidadão de conhecimentos para discutir e deliberar.

Perguntas para Reflexão

Preparação para Discutir a Cidade: Estamos preparados para discutir a cidade ou acreditamos que esta premissa é dos governantes e que minha opinião não faz diferença?

Participação de Fachada: Como podemos promover ou instigar novas práticas de cidadania e evitar a participação de fachada que visa apenas angariar legitimidade para as políticas dos governos?

Educação para a Participação: A participação cidadã não perpassa pela educação de gestores e do povo? Conhecimento é a ferramenta para mudanças no jogo, vocês concordam?

Conhecimento das Leis Urbanas: Qual a importância de conhecer a lei que determina o planejamento para curto e longo prazo do nosso município?

Planos Diretores: Como deve ser a participação popular na elaboração e monitoramento do Plano Diretor?

Cidadania e Políticas Públicas: A sociedade está preparada para participar, como protagonista, das políticas públicas, ou o momento de participação da sociedade e dos cidadãos é apenas o momento do voto?

Divulgação e Participação: Quais ações poderiam ter sido tomadas para evitar mal-entendidos? Exemplos de percepções positivas e negativas?

4. Atividades Sugeridas

Dinâmica para Aula de 1:30h

A aula pressupõe que os alunos se prepararam para o caso, o que envolve leitura e reflexão sobre o contexto e as perguntas-guia. Além da leitura, faremos uma abordagem prática:

Pesquisa e Análise (Preparação)

Pesquisar na Lei que definiu o Plano Diretor de Cruzinha se ele contém diretrizes para o planejamento do Plano Diretor e para implantar o sistema de gestão participativa preconizada pelo Estatuto da Cidade e, em seguida, preencher o quadro (em anexo).

Introdução (20 min)

(10 min) Apresentar os objetivos da aula e sua relação com o contexto de aplicação (ligação com os objetivos do curso, por exemplo).

(10 min) Separar os participantes em pequenos grupos para que: Construam uma linha do tempo dos acontecimentos relatados. Discutam e definam em uma sentença sobre o que é o caso.

Desenvolvimento (20 min)

Em dois blocos de 30 minutos, aprofundar os principais temas previstos para a aula, à luz dos objetivos. Para cada bloco, sugere-se discussão em pequenos grupos seguida de discussão plenária.

Participação Cidadã (30 min)

- O Plano Diretor contempla um regramento sobre a participação popular?
- O que deveria ser feito pelos cidadãos neste momento de audiência pública na câmara para votação do Plano Diretor?
- Como será o monitoramento do Plano Diretor pelos cidadãos?

- A sociedade está preparada para participar, como protagonista, das políticas públicas?
- Quais ações poderiam ter sido tomadas para evitar mal-entendidos?

Plano Diretor: Planejamento e Gestão Democrática (30 min)

- Discussão sobre o uso do solo, infraestrutura e serviços, meio ambiente, desenvolvimento sustentável, e qualidade de vida.
- Análise sobre quem tem o poder de decisão e como o preço da terra influencia nas tomadas de decisão.
- Discussão sobre a importância da participação democrática no planejamento urbano.

Fechamento-Síntese (20 min)

- Pedir que cada aluno demonstre individualmente o quanto aprendeu.
- Abra para comentários finais e, a partir deles, reforce as principais lições aprendidas.
- Encoraje a manifestação individual de cada aluno, exercendo sua cidadania, ouvindo uns aos outros e demonstrando seus pontos de vista e a base que os sustentam.

Figura 1. Quadro auxiliar para identificação da Temática (Plano x democracia).

	ESTÁ DESCRITO NO PLANO?		TRANSCREVA O ITEM DA LEI QUE MELHOR EXPRESSA A INTENÇÃO
	SIM	NÃO	
O Plano Diretor estabelece o Sistema de Gestão Democrática?			
Trata da estrutura institucional da Prefeitura responsável pelo planejamento e pela gestão territorial?			
Define os órgãos públicos responsáveis pelo planejamento e pela gestão territorial no município e suas respectivas atribuições?			
Prevê algum mecanismo de articulação entre as ações dos diferentes órgãos municipais responsáveis pelo planejamento e pela gestão territorial? Qual(is)?			
Institui o conselho das cidades ou outros conselhos ligados à política urbana, como o conselho gestor do fundo de habitação de interesse social, de transporte, de saneamento ambiental?			
Qual é o percentual de representantes do Poder Público e da sociedade em cada conselho ligado à política urbana?			
Prevê outros instrumentos de gestão participativa, tais como audiências públicas, plebiscito e referendo popular, consultas públicas, conferências etc.?			
O Plano Diretor define como deverá ser feita a sua revisão? Quais são as definições?			
O Plano Diretor estabelece critérios para a definição de obras a partir da capacidade financeira do município? Quais?			
O Plano Diretor prevê alguma forma de monitoramento das ações e dos processos de planejamento e gestão territorial, em especial da implementação das suas propostas?			

Fonte: Autores, 2024.

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*. Berkeley: University of California.
3. Bassul, J. R. (2005). *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.
4. Friedmann, J. R. P. (1959). *Introdução ao planejamento democrático*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
5. Lefebvre, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
6. Ministério das Cidades. (2004). *Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades.
7. World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future (Relatório Brundtland)*. Oxford: Oxford University Press.

EDITORIAL DETAILS AND AUTHOR CONTRIBUTIONS

Detalhes Editoriais e Contribuições Autorais

Financial support:

Not informed by the authors.

Open Science:

Cobalchini, M. S. R., Melati, A., & Macke, J. (2024). **Do people really speak? A case on planning and democratic management in the fictional city of Cruzinha – Teaching case.** *Brazilian Journal of Management and Innovation (Revista Brasileira de Gestão e Inovação)*, 11(Special Issue 4), 26–32. <https://doi.org/10.18226/23190639.v11n4.04>

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

Magda S. R. Cobalchin
Universidade de Caxias do Sul - UCS
[ORCID não informado](#)
msrcobalchini@ucs.br

Author 2

André Melati
Universidade de Caxias do Sul - UCS
[ORCID não informado](#)
amelati@ucs.br

Author 3

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

Authors' statement of individual contributions *(Not informed by the authors.)*

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			