

Nosso Plano, Nossa Cidade

Manual da Participação Social no Plano Diretor

Introdução

O Plano Diretor é a principal lei utilizada para definir, organizar e normatizar os diversos aspectos que envolvem a realidade das cidades brasileiras. Por ser uma lei tão abrangente e impactante, ele afeta diretamente a qualidade de vida da população de um município e a forma como ela vivencia a cidade.

Por ser tão relevante para a vida de tanta gente, o Plano Diretor deve ser elaborado com ampla participação da sociedade e apresentar caráter intrinsecamente democrático. Entretanto, essa não é a realidade na maioria das cidades brasileiras, onde o Poder Executivo muitas vezes acaba por privilegiar interesses privados em detrimento das necessidades coletivas e onde os processos participativos foram debilitados por causa da pandemia de Covid-19.

Nesse contexto de falta de comprometimento do Poder Público com o caráter participativo do Plano Diretor e de desconhecimento por parte da população do Estatuto da Cidade e seus instrumentos, surge a necessidade de incentivar e efetivar o caráter participativo do Plano Diretor e acessibilizar as informações e discussões acerca do Estatuto da Cidade e da produção, atualização e implementação do Plano Diretor.

Visando atuar sobre a necessidade de tornar a discussão acerca do Plano Diretor mais acessível, este trabalho teve por objetivo produzir um manual que conscientize a população, em especial os jovens, acerca da importância de se engajar no processo de produção, atualização e implementação do Plano Diretor.

A produção do manual ocorreu em duas fases. A primeira envolveu revisão bibliográfica, estabelecimento do embasamento teórico, definição de público, estrutura, estratégias de divulgação e estudos de caso. Já a segunda fase foi destinada à produção do manual em si, o que incluiu: escrita, edição e ilustração do manual, bem como sua diagramação e realização de testes com o público-alvo para garantir sua eficácia.

Panorama histórico e legal do Plano Diretor

Estando presente no Brasil desde a década de 1940, o termo “plano diretor” começou a cair em desuso a partir da década de 1960 para então ser resgatado pela Constituição Federal no final da década de 1980. Ao longo de todos esses anos, designou conteúdos diferentes, no início, densos materiais com centenas de páginas e informações técnicas e, depois, projetos de lei mais sucintos e muitas vezes até sem mapas.¹

Com a perspectiva de elaboração da nova Constituição, nos anos 1980, os movimentos populares se fortaleceram e cresceram em contingente, campos de atuação e estruturação interna e levaram, mesmo que indiretamente, a Constituição de 1988 a conferir ao Plano Diretor o poder de definir como a propriedade urbana deve cumprir sua função social.²

Assim, a função social da propriedade e outros aspectos importantes para as questões de política urbana encontram-se nos artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil desde 1988. Entretanto, esses artigos só foram regulamentados em 10 de julho de 2001 com a Lei 10.257, oficialmente denominada como Estatuto da Cidade, que reforçou a competência municipal como definidora do uso e ocupação da terra urbana, estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana no Brasil e regulou “[...] o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”³.

Além de trazer como diretriz geral o direito a cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, o Estatuto ressalta a necessidade de uma “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”⁴ e traz em seu segundo capítulo importantes instrumentos de política urbana que visam possibilitar o alcance desses direitos.

Dando continuidade aos avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, que também fazia parte das reivindicações da agenda dos movimentos sociais urbanos e que atuou em questões envolvendo a urbanidade, a aplicação do Estatuto da Cidade e a promoção do Plano Diretor Participativo.⁵

Além disso, em 2004, houve a criação do Conselho das Cidades (um órgão consultivo do Ministério das Cidades que reunia lideranças sociais, sindicais, empresariais, acadêmicas, profissionais, entre outras) e, em 2005, a aprovação das Leis Federais que instituíram o marco regulatório do Saneamento Ambiental e criaram o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, ambas reivindicações da agenda do movimento de reforma urbana.⁶

Figura 1 – Linha do tempo do Plano Diretor no Brasil.



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Villaça (1999)¹.

1. VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999a. p. 169 - 243.

2. VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999a. p. 169 - 243.

3. BRASIL. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm>. Acesso em: 23 de jun. 2022.

4. BRASIL. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Art 2º, grifo nosso. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm>. Acesso em: 23 de jun. 2022.

5. MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.) **O Estatuto da Cidade Comentado**. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5 - 22.

6. MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.) **O Estatuto da Cidade Comentado**. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5 - 22.

Explicando o Plano Diretor

Para criar o Manual sobre participação no Plano Diretor, foi necessário compreendê-lo, conforme o Estatuto da Cidade. O Plano Diretor orienta o desenvolvimento urbano, assegura a função social da propriedade e o acesso à moradia e aos serviços urbanos e deve antecipar todos os esforços de organização e regulamentação do espaço urbano pelo Poder Público.⁷

No Plano Diretor, estabelece-se o que, quando, como e onde devem ocorrer ações específicas, permitindo a gestão pública ordenada e possibilitando à sociedade monitorar e cobrar a implementação das ações planejadas. Assim, o Plano Diretor desempenha um papel crucial na busca por cidades mais equitativas, orientadas para atender às necessidades e desejos de seus habitantes.

O Estatuto da Cidade define o Plano Diretor como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”⁸ e como parte integrante do planejamento municipal, juntamente com o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, que devem estar de acordo com as diretrizes e prioridades do Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor possibilitam que a população repense e construa cidades de qualidade, respeitando a identidade e diversidade cultural. Sendo assim, o Plano Diretor estabelece os objetivos a serem alcançados pelo município, define as estratégias e instrumentos que serão utilizados para alcançar tais objetivos e oferece as ferramentas necessárias para que os objetivos sejam concretizados.⁹

Essas ferramentas são instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, cada um com funções específicas. No caderno teórico deste trabalho, foram incluídas explicações detalhadas de todos esses instrumentos, com ênfase naqueles considerados mais relevantes, os quais também estão presentes na versão final do Manual.

A elaboração e aplicação do Plano Diretor é uma responsabilidade da gestão municipal e deve ser revisto a cada dez anos, sendo obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, em áreas de influência de atividades de significativo impacto ambiental, de risco natural, contidas em regiões metropolitanas, zonas turísticas ou onde se tenha a intenção de utilizar os instrumentos de parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação.¹⁰

Para iniciar o desenvolvimento do Plano Diretor, é cru-

cial considerar que cada cidade requer uma abordagem adaptada às suas características e necessidades individuais. Não existe uma solução única, mas sim a necessidade de fomentar inovação, criatividade e envolvimento da população no processo.¹¹

Nesse contexto, o processo deve ser acessível à população e permitir a participação de diversos setores da sociedade nas políticas urbanas. A condução deve ser feita pelo Poder Executivo, com envolvimento do Poder Legislativo e do Ministério Público, juntamente com a presença ativa da população e da equipe técnica da prefeitura. Isso é essencial para garantir a coerência do Plano Diretor, uma redação clara e para evitar alterações substanciais durante a aprovação legislativa.¹²

Para o real sucesso do Plano Diretor, também é necessário que seja feita, nas etapas iniciais de sua construção, a atualização e compartilhamento de cadastros, a capacitação das equipes e técnicos locais e uma revisão cuidadosa da legislação existente.¹³

Assim, processo de elaboração do Plano Diretor pode ser dividido em quatro etapas:

Figura 2 — Diagrama do processo de elaboração do Plano Diretor.



Fonte: elaborado pelo autor com base em Ministério das Cidades, (2004)¹².

Após elaboração do projeto de lei, o Plano Diretor, deve ser aprovado pela Câmara Municipal, juntamente com a população — que deve participar e acompanhar o processo de aprovação para garantir que o projeto de

lei não se descaracterize —, e sancionado pelo prefeito — que também precisa ser pressionado para não vetar partes importantes da lei.

Considerações acerca do Plano Diretor

O Plano Diretor pode fazer muito pelas cidades, entretanto, ele é uma lei e, para que seus benefícios sejam alcançados, é preciso que haja esforços para aplicá-lo.¹⁴ Por isso, ele não deve ser superestimado e ter a missão de integrar e coordenar os esforços, essa missão é do poder Executivo que deve assumir um Plano com tais funções.¹⁵

É importante lembrar que, por ser tão ligado à agenda e à gestão municipal, o Plano Diretor precisa sempre se basear no estado real do município, levando em conta os recursos disponíveis e o panorama político e social de cada cidade, e ter em vista que, ao final do processo, o Plano se torna um projeto de lei que precisa ser aprovado pelos vereadores, logo mobilização e discussão política ao longo de todo o processo de elaboração do Plano é essencial.

Vale ressaltar que muitas cidades brasileiras encontram-se em regiões metropolitanas onde os limites entre um município e outro costumam se confundir, dificultando o planejamento através do Plano Diretor, que não consegue abranger questões que envolvam mais de um município. Para adereçar tais questões, tem-se o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado que deve ser elaborado para as Regiões Metropolitanas por exigência do Estatuto da Metrópole, Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.¹⁶

7. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília, 2004, p. 15. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Plano-Diretor-Participativo-1.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

8. BRASIL. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001, Art. 40. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 23 de jun. 2022.

9. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília, 2004. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Plano-Diretor-Participativo-1.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

10. BRASIL. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 23 de jun. 2022.

11. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília, 2004. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Plano-Diretor-Participativo-1.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

12. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília, 2004. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Plano-Diretor-Participativo-1.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

13. DA SILVA, Catia Antonia. Plano diretor e participação social: pensando o planejamento social. **Revista Tamoios**, v. 2, n. 1, 2006. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/602>. Acesso em: 10 de jul. 2022.

14. RODRIGUES, Arlete Moysés. O espaço urbano e as estratégias de planejamento e produção da cidade. In: PEREIRA, Elson Manoel (org.) **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2ª ed. rev. atual. Chapecó: Argos, 2013. 325 p. (Debates; 3)

15. VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999a. p. 169 - 243.

16. BRASIL. **Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em: 24 de ago. 2022.

Movimentos e participação social

A participação social no planejamento urbano é capaz de materializar uma gestão mais democrática da cidade. Por isso, para efetivar esse aspecto do Plano Diretor, vale entender como a participação social, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor estão historicamente ligados.

No Brasil, a participação social tem sido essencial desde a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a gestão democrática da cidade como princípio fundamental.¹⁷ No âmbito urbano, o principal movimento social que reuniu diferentes setores e atuou em escala nacional foi o Movimento Nacional de Reforma Urbana.

Algumas das principais conquistas desse movimento foram:

Figura 3 — Conquistas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.



Fonte: elaborado pelo autor, baseado em Villaça (2010)¹⁸.

Essas conquistas mostram que, por mais que leve tempo, a atuação dos movimentos sociais é capaz de gerar resultados muito positivos e significativos.

Além dos movimentos sociais, o Poder Público também pode promover a participação ao convidar a sociedade para debater, opinar e contribuir em iniciativas, leis ou projetos propostos por ele.

Nessa perspectiva, a participação social se tornou crucial na formulação de políticas públicas, combatendo a crise da democracia representativa, ganhando destaque desde os anos 90.¹⁹ Desde então a participação social continua sendo relevante e vem sendo empregada, alcançando diferentes níveis de sucesso, no Brasil e no mundo.

Dificuldades e impedimentos à participação social no Brasil

Após entender a história e importância da participação social no Brasil, fez-se necessário entender os aspectos que agem contra ela. Os principais são:

1. A separação entre sociedade e Estado, que se apresenta tanto no uso da máquina pública para atender a interesses privados, quanto na linguagem de difícil compreensão das leis e materiais que tratam da defesa da cidadania e dos direitos da população.²⁰

2. A carência que muitos municípios apresentam de recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais para implementar seus Planos Diretores e promover uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano.²¹

3. A burocratização do processo de participação, o alto grau de rigidez na implementação e foco em questões de curto prazo em detrimento das de longo prazo.²²

4. A dificuldade de acesso à informação sobre os instrumentos de gestão urbana e a exclusão social da população pouco escolarizada, que muitas vezes é deixada de fora das discussões por apresentar dificuldades de interpretar a linguagem escrita e entender a forma hermética dos textos documentais.²³

Também é importante destacar que existe uma grande diferença entre processos participativos efetivos e vazios. A participação real deve incluir a redistribuição de poder, evitando que apenas alguns se beneficiem, mantendo o status quo.²⁴

Outros fatores que vieram a inviabilizar e enfraquecer os processos participativos nos últimos anos foram a pandemia de Covid-19 e o cenário político dos últimos anos. Um estudo realizado pelo Ipea aponta que, por conta dos cortes de gastos na administração federal, as instituições participativas foram profundamente afetadas e passaram a carecer de recursos humanos e financeiros necessários para sua gestão administrativa básica.²⁵

Estratégias para incentivar e efetivar a participação social

Tendo em vista as dificuldades apresentadas, para efetivar a participação social, é essencial promover educação, ampla escuta, aproximar parcelas da sociedade historicamente afastadas do Estado e fomentar acesso ao conhecimento e pensamento crítico.²⁶

Embora alguns obstáculos à participação social exijam ações em âmbito nacional, o Estatuto da Cidade e a Resolução Nº 25/2005 do Conselho das Cidades oferecem ferramentas e recomendações cruciais para a gestão democrática. Nessa resolução, recomenda-se ampla comunicação, divulgação prévia de 15 dias, alternância de locais de discussão e publicação de resultados e propostas em todas as etapas do processo.²⁷

A escada da participação social classifica os processos e orienta as ações para sua efetivação. Ela propõe oito níveis em ordem crescente de poder dos cidadãos na determinação do produto final:

Figura 4 — Escada da participação social.



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Arnstein (1969)²⁴ e Innes e Booher (2004)²⁸.

Assim, para incentivar a participação social de forma eficaz, é essencial: antecipar a divulgação de ações, fornecer informações preparatórias, promover o diálogo, implementar as diretrizes obtidas, delegar poder à população e buscar soluções estruturais para problemas sistêmicos nas cidades e sociedade.

17. MILANI, Carlos RS. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/rap/a/w8Sd7Hxv3dH-clmgW5DrpZs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 09 de jul. de 2022.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.) *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. il. p. 255 - 279.

18. MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.) *O Estatuto da Cidade Comentado*. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5 - 22.

19. MILANI, Carlos RS. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/rap/a/w8Sd7Hxv3dH-clmgW5DrpZs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 09 de jul. de 2022.

20. DA SILVA, Catia Antonia. Plano diretor e participação social: pensando o planejamento social. *Revista Tamoios*, v. 2, n. 1, 2006. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/602>. Acesso em: 10 de jul. 2022.

21. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; SILVA, Renata Elena da; SANT'ANA, Marcel Claudio. Introdução. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.) *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. il. p. 13 - 26.

22. MILANI, Carlos RS. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/rap/a/w8Sd7Hxv3dH-clmgW5DrpZs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 09 de jul. de 2022.

23. DA SILVA, Catia Antonia. Plano diretor e participação social: pensando o planejamento social. *Revista Tamoios*, v. 2, n. 1, 2006. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/602>. Acesso em: 10 de jul. 2022.

24. ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, New York, v.35, n.4, p. 216-224, Jul. 1969.

25. FONSECA, Igor Ferraz da et al. *A Trajetória da participação social no governo federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020)*. 2021. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10639>. Acesso em: 31 de jul. 2022.

26. NOVAES, Patrícia Ramos. Educação crítica e gestão democrática das cidades: a experiência de capacitação no âmbito do projeto de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.) *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. il. p. 281 - 295.

27. CONSELHO DAS CIDADES. Ministério das Cidades. Resolução Nº 25, de 18 de março de 2005. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Edição Nº 60, Brasília, DF, 30 de mar de 2005. Pág.102.

28. INNES, Judith E.; BOOHER, David E. Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning theory & practice*, v. 5, n. 4, p. 419-436, 2004. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1464935042000293170?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 10 de jul. 2022.

Estudos de similares

Com uma base teórica bem definida, deu-se início ao processo de desenvolvimento do manual. Para que ele fosse de fácil compreensão com design e ilustrações eficazes, foram analisadas publicações similares, buscando compreender como elas conseguiram transmitir conteúdo de forma acessível.

A primeira publicação estudada foi o “Pequeno manual antirracista”²⁹, que inspirou a estrutura do manual; a segunda foi a cartilha “Plano Diretor: participar é um direito!”³⁰, que serviu de referência para a criação do conteúdo do manual; a terceira foi a “Cartilha da Cidade”³¹, por seu caráter educativo; e a quarta foi o “Kit das Cidades”³² por seu conteúdo, linguagem, formato e ações.

Figura 5 — “Pequeno manual antirracista”, “Plano Diretor: participar é um direito!”, “Cartilha da Cidade” e “Kit das Cidades”.



Fonte: Ribeiro (2019)²⁹, Santoro (2005)³⁰, Buzzar (2019?)³¹ e Cymbalista, Santoro e Invamoto (2005)³².

Intenções e painel semântico

Para criar uma identidade visual cativante e acessível ao público jovem do manual, elaborou-se um painel semântico:

Figura 6 — Painel semântico do manual.



Fonte: Compilação do autor. (Pexels, Catharini Martins, Piseagrama, Cartilha Reforma Urbana Já, Arquitec IAU USP, Nappy, Instituto Pólis, Cia das Letras, Irena Freitas).

A marca “Nosso Plano, Nossa Cidade”

Com o objetivo de melhorar a comunicação do manual e do projeto “Nosso Plano, Nossa Cidade” com o público e garantir uma identidade consistente, criou-se uma marca e definiu-se uma identidade visual. Para isso, utilizou-se ferramentas como personas, arquétipos e o Círculo Dourado.

Definição de público-alvo

Visando estabelecer uma comunicação direcionada e eficaz, foi necessário definir um público-alvo para o manual: jovens de 16 a 29 anos. Ao direcionar esforços para essa faixa etária, o objetivo é promover cidadãos conscientes do impacto do Plano Diretor em suas vidas e capacitá-los para participar ativamente das decisões sobre o futuro de suas cidades, defendendo seus direitos desde já.

Para aprofundar e qualificar subjetivamente o público-alvo, visando gerar maior identificação e engajamento, utilizou-se a ferramenta de personas, inventada por Alan Cooper³³, que ajudou a criar três personagens que sintetizam e representam o público-alvo:

Figura 7 — Arthur, João e Aline, as personas da marca.

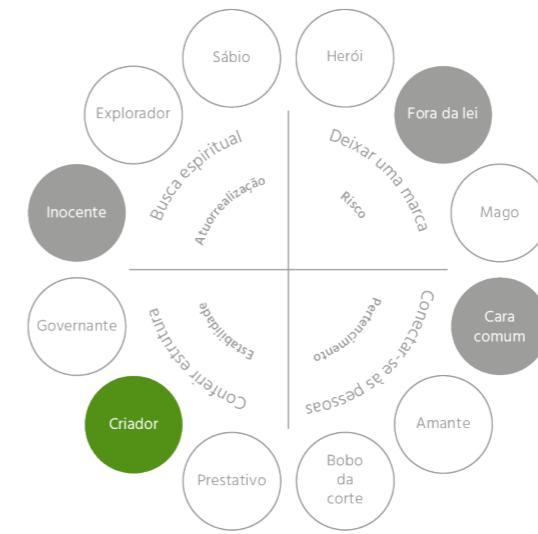


Fonte: o autor (2023)

Arquétipos e personalidade

Outra ferramenta utilizada para criar uma marca coesa, foram os arquétipos de marca de Mark e Pearson³⁴. Ao identificar os arquétipos das personas (inocente, cara comum e fora da lei), definiu-se um arquétipo para a marca do manual. Assim o arquétipo do criador, relacionado a marcas que conferem estrutura para seu público, foi escolhido para conferir personalidade à marca do manual.

Figura 8 — Diagrama dos arquétipos das personas e da marca.



Fonte: elaborado pelo autor com base em Mark e Pearson (2011)³⁴

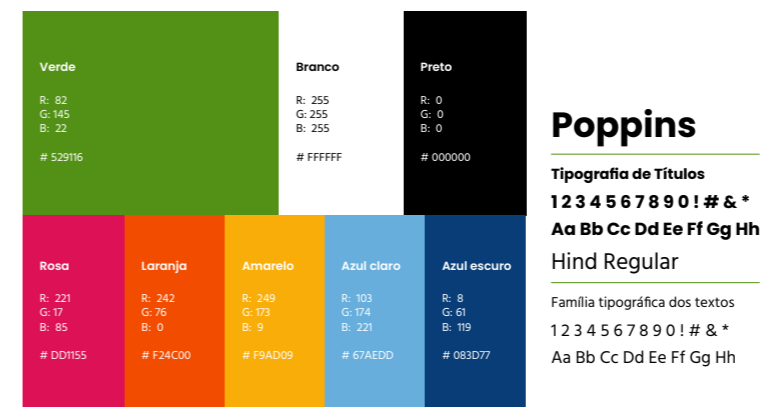
Identidade Visual

Para garantir a identificação visual do manual e seus desdobramentos, foi criada uma identidade visual, com base nas ferramentas apresentadas, composta por logo, paleta de cores, tipografias e grafismo:

Figura 9 — Logo, paleta de cores, tipografias e grafismo da marca.

Nosso Plano Nossa Cidade

Manual da Participação Social no Plano Diretor



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

29. RIBEIRO, Djamilia. **Pequeno manual antirracista**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

30. SANTORO, Paula Freire et al. **Plano diretor: participar é um direito!** 1ª ed. São Paulo: Editora Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <http://191.241.229.250/bitstream/handle/11465/1493/959.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07 de ago. 2022.

31. BUZZAR, Miguel Antônio, et al. **Cartilha da Cidade**. [2019?]. Disponível em: <https://issuu.com/ma-saek/docs/cartilha_vol_01>. Acesso em: 08 de ago. 2022.

32. CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula; INVAMOTO, Denise. **Manual do Capacitador**. 2ª ed. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/manual-do-capacitador/>. Acesso em: 13 de ago. 2022.

33. LUPTON, Ellen. **O design como storytelling**. Osasco, SP: Gustavo Gili, 2020.

34. MARK, Margaret; PEARSON, Carol S. **O Herói e o Fora-da-Lei: Como construir marcas extraordinárias usando o poder dos arquétipos**. 11ª edição. São Paulo: Editora Cultrix, 2011.

Desenvolvendo o manual

Com a marca e identidade visual do manual estabelecidas, começou-se a produção do manual em si. Inspirado nas discussões teóricas apresentadas, delineou-se a estrutura e o conteúdo dos capítulos, criou-se personagens para tornar o manual mais dinâmico, e deu-se início à criação das páginas, desde esboços iniciais até a versão final.

Estrutura

Quadro 1 — Estrutura do manual.

Item	Título	Descrição	Págs.
1	Introdução	Apresentação do manual e dos personagens, explicação sucinta do processo de produção e contextualização do tema.	5
2	Como chegamos até aqui	Retomada histórica e legal do Plano Diretor.	8
3	Conhecendo o Plano Diretor	Definição, processo de produção, alcance e instrumentos de política urbana do Plano Diretor. Subdividido em "O que é?", "O que ele pode fazer?", "Como é feito?" e "Como ele faz?"	33
4	Por que participar?	Benefícios e importância dos processos participativos e dos movimentos sociais.	4
5	Como participar?	Apresentação dos instrumentos de promoção da participação social.	9
6	Participação ou enganação?	Apresentação da "escada da participação social" e explicação sobre como identificar um processo participativo efetivo.	6
7	Outras formas de participação	Apresentação de outras possibilidades de participação social para além dos instrumentos de gestão democrática da cidade.	3
8	Agora é com você!	Chamado à ação convidando o leitor a se engajar nas discussões do Plano Diretor de sua cidade e a aprender mais sobre sua cidade.	4
9	Para ir além...	Sugestão de conteúdos (livros, vídeos, links e etc.) para que o leitor possa aprender mais sobre questões relacionadas ao Plano Diretor.	12
10	Instrumentos	Explicações dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade.	21
11	Glossário	Pequenos textos explicativos sobre os principais termos envolvendo o Plano Diretor.	5
12	Referências	Obras, artigos, leis e textos que embasaram o manual.	5
Total			115

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Personagens

Para tornar o texto do manual mais próximo de um diálogo com o leitor, optou-se por criar personagens que transmitissem as informações por meio de suas falas.

Figura 10 — Personagens.



Fonte: o autor (2023).

O primeiro personagem, um estudante de arquitetura, personifica a marca, guiando o leitor do início ao fim do manual. Os quatro seguintes foram criados para transmitir informações específicas, cada um representando conhecimentos específicos: a professora aborda temas de História e didática; a líder comunitária, traz sua experiência em movimentos sociais e organização civil; enquanto a prefeita e o vereador oferecem informações sobre a parte legal e política do Plano Diretor. Os três últimos, que também são as personas da marca, são jovens que representam o público do manual e aprendem sobre Plano Diretor e participação social, propondo questões, incentivando o engajamento e dinamizando o conteúdo.

Rafes

Com o conteúdo e personagens definidos, propôs-se a organização inicial nas páginas por meio de rascunhos em tamanho real, delineando a disposição do texto e das imagens nas páginas.

Figura 11 — Rafes das páginas do manual.



Fonte: o autor (2023).

O manual

Com os esboços finalizados, deu-se início à etapa de finalização das páginas, formando assim o manual. Para facilitar a compreensão, escolheu-se um fundo azul claro para os capítulos baseados no Estatuto da Cidade e um fundo amarelo para os capítulos complementares.

Figura 12 — Personagens.

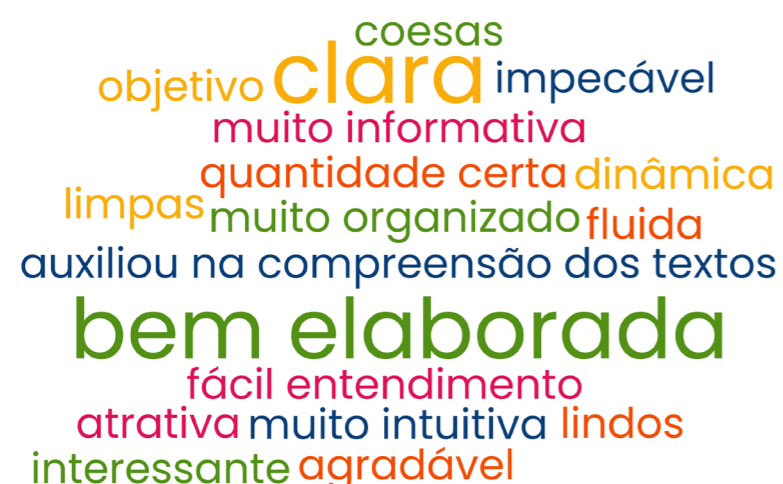


Fonte: o autor (2023).

Testando o produto

Por fim, realizou-se uma avaliação do manual enviando-o a sete leitores representativos do público-alvo, abrangendo diversas idades e níveis de escolaridade. Através de um questionário, todos os leitores afirmaram ter compreendido bem os temas abordados, sentindo-se preparados para discuti-los com amigos e familiares. Esses resultados destacam a eficácia didática do manual, evidenciando sua capacidade de embasar conversas dos leitores em seus círculos sociais. Quanto à linguagem visual e escrita, a percepção dos leitores é resumida na seguinte nuvem de palavras:

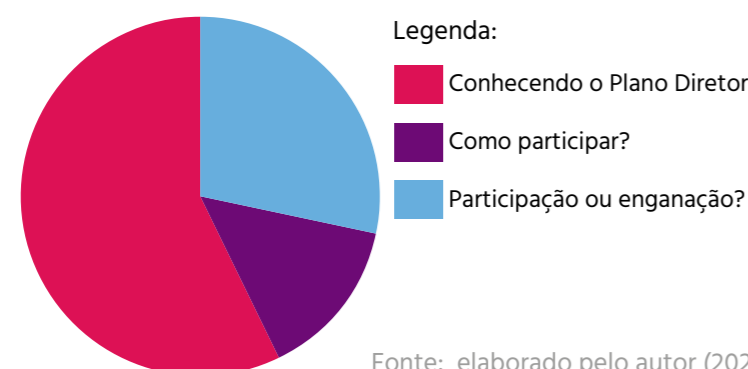
Figura 13 — Estrutura do manual.



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Na avaliação dos leitores sobre os capítulos do manual, a maioria destacou o “Conhecendo o Plano Diretor” como mais interessante, enquanto o capítulo “Como chegamos até aqui” foi apontado como menos atrativo. Esses resultados refletem a priorização do conteúdo, visto que o capítulo “Conhecendo o Plano Diretor” aborda informações essenciais, sendo a parte mais densa, enquanto o capítulo “Como chegamos até aqui” foi resumido para proporcionar uma rápida introdução à história do Plano Diretor.

Figura 14 — Gráfico das respostas à pergunta “Qual parte do manual você achou mais interessante?”.



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Sobre as estratégias de divulgação, a maioria dos entrevistados expressou interesse em participar de oficinas e seguir um perfil no Instagram relacionado aos temas do manual. Essas respostas indicam um interesse diversificado dos leitores, abrangendo desde conteúdos digitais resumidos até atividades presenciais mais extensas e aprofundadas.

Figura 15 — Gráfico das respostas à pergunta acerca das possíveis estratégias de divulgação.



Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Assim, é possível concluir que o manual demonstrou sucesso em sua função didática, tornando o conteúdo mais interessante por meio de linguagem simples e ilustrações. O capítulo principal recebeu destaque como o mais interessante, e as estratégias de divulgação mostraram uma validação inicial.

Estratégias de divulgação

Para fazer com que o manual chegue até seu público-alvo, tornou-se necessário pensar em estratégias de divulgação para o mesmo. Por falta de tempo e recursos para implementar tais propostas de divulgação durante o período de desenvolvimento do trabalho de conclusão de curso, o seguinte quadro-síntese aponta as possíveis estratégias de divulgação:

Quadro 2 — Estratégias de divulgação.

Estratégia	Descrição
Oficinas	Promover, em escolas e outros locais onde seja possível reunir o público-alvo do manual, oficinas cujo objetivo seja informar e discutir questões relativas ao Plano Diretor Participativo. Tais oficinas incluiriam apresentação de vídeos e slides sobre o assunto, distribuição do manual, utilização do Kit das Cidades e do Jogo do Estatuto da Cidade e outras atividades.
Instagram	Divulgação de fotos, textos e vídeos curtos explicando o Plano Diretor, o Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana assim como abordando assuntos e acontecimentos atuais relacionados ao tema de forma a promover reflexão e ligar teoria e prática.

Estratégia	Descrição
TikTok	Divulgação de vídeos curtos abordando de forma sucinta os temas do manual e explicando aspectos do Plano Diretor, do Estatuto da Cidade e dos instrumentos de política urbana.
Aplicativo	Sistematização e gamificação do conteúdo do manual para um aplicativo, adicionando interatividade e expandindo o conteúdo do manual.

Fonte: elaborado pelo autor (2023).

Considerações finais

O Plano Diretor, como é conhecido atualmente, é resultado de um processo que envolveu movimentos sociais, discussão política e teórica, participação social e a redemocratização do país. Entretanto, é possível dizer que atualmente muitos Planos têm deixado de apresentar processos participativos efetivos e democráticos e que novos esforços de conscientização da população e de compromisso do Poder Público com o caráter participativo do Plano Diretor fazem-se necessários.

Este trabalho buscou entender o contexto histórico, político e legal do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor como instrumento de política urbana, explicitar a relevância da participação social para os processos de construção e implementação dos Planos, assim como documentar o processo de produção do “Manual da participação social no Plano Diretor”. Assim, o objetivo de produzir um manual que conscientize a população, em especial os jovens, acerca da importância de se engajar no processo de produção, atualização e implementação do Plano Diretor foi atingido, tendo em vista o levantamento bibliográfico apresentado, o manual desenvolvido, as estratégias de divulgação propostas e a validação do manual com leitores pertencentes ao público-alvo.

Essa discussão não se esgota aqui, as cidades estão em constante mudança, o planejamento urbano precisa de constante atualização e os esforços para envolver de forma efetiva toda a população nesse processo dificilmente deixarão de ser necessários. Desse modo, o manual desenvolvido, que já soma a esses esforços, pode se desdobrar em um futuro projeto que envolva a produção de conteúdo para redes sociais e a promoção de oficinas sobre Estatuto da Cidade, Plano Diretor e participação social.

Com o manual e a implementação das estratégias de divulgação, acredita-se que uma parcela relevante da população poderá ser positivamente impactada e incentivada a se envolver cada vez mais na construção de cidades mais equitativas, sustentáveis e felizes.