

REVISTA JURÍDICA DA UEMG

inova jur



ISSN: 2965-6885

V. 4, N. 2
Jul./Dez. 2025

REVISTA JURÍDICA DA UEMG

inovajur

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS
GERAIS

REITORA

LAVÍNIA ROSA

RODRIGUES

VICE-REITOR

THIAGO TORRES

COSTA PEREIRA

EDITORES-CHEFES

JOÃO HAGENBECK

PARIZZI

LUIZA MARIA DE

ASSUNÇÃO

VANESSA DE CASTRO

ROSA

VINÍCIUS FERNANDES

ORMELES

PROJETO GRÁFICO VANESSA DE CASTRO ROSA E
THALLES RICARDO ALCIATI VALIM

editora | UEMG

ISSN: 2965-6885

PLANO DIRETOR MUNICIPAL: estudo comparativo entre gestões governamentais em município de médio porte no Triângulo Mineiro

MUNICIPAL MASTER PLAN: comparative study between government management in a medium size municipality in the Triângulo Mineiro

Submissão: 22/04/2025

Aceite: 12/07/2025

Publicação: 16/09/2025

Edson Arlindo Silva

Doutor em Administração (UFLA). Mestre em Extensão Rural (UFV). Estudante do Curso de Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade de Ituiutaba-MG.

Contato:

edsonasilva@ufu.br.

Thaylor Vitor de Souza

Estudante do Curso de Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade de Ituiutaba-MG.

Contato:

thaylor.1502813@discente.uemg.br.

Leonardo Sebastião Delfino de Souza

Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia. Advogado.

Professor Universitário da Universidade do Estado de Minas Gerais.

Contato:

leonardo.souza@uemg.br.

RESUMO: O presente estudo teve como propósito realizar uma análise comparativa das políticas públicas urbanísticas da cidade de Ituiutaba, Estado de Minas Gerais, a partir do Plano Diretor Municipal, durante as gestões correspondentes aos períodos (2017-2020) e (2021-2024). Utilizando-se de dados secundários, como leis municipais, relatórios técnicos oficiais e estatísticas de desenvolvimento urbano, a pesquisa avaliou as abordagens e as intervenções governamentais de cada gestão no que tange à organização territorial, infraestrutura, cultural, habitacional, meio ambiente e participação popular. A pesquisa fundamentou-se em teorias de planejamento urbano e gestão pública municipal, destacando continuidades e/ou rupturas entre as gestões que serviram como estudo comparativo. Os procedimentos metodológicos foram embasados na pesquisa documental, levantamento secundário de dados e no conceito de “governança urbana”, que de acordo com Harvey (2013) faz alusão à evolução do capitalismo e à luta de classes no espaço urbano. A análise crítica realizada demonstra que, enquanto a gestão do período (2017-2020) concentrou esforços em aspectos estruturais de longo prazo, a gestão do período (2021-2024) implementou medidas de modernização e participação popular, refletindo em avanços distintos no desenvolvimento urbano da cidade de Ituiutaba.

PALAVRAS-CHAVE: Plano Diretor Gestão; Pública Municipal; Políticas Urbanas de Planejamento; Tomada de Decisão.

ABSTRACT: The present study aimed to conduct a comparative analysis of the urban public policies of the city of Ituiutaba, State of Minas Gerais, based on the Municipal Master Plan, during the administrations corresponding to the periods (2017–2020) and (2021–2024). Using secondary data, such as municipal laws, official technical reports, and urban development statistics, the research evaluated the governmental approaches and interventions

of each administration regarding territorial organization, infrastructure, culture, housing, environment, and popular participation. The research was grounded in theories of urban planning and municipal public management, highlighting continuities and/or ruptures between the administrations that served as a comparative study. The methodological procedures were based on documentary research, secondary data collection, and the concept of “urban governance,” which, according to Harvey (2013), alludes to the evolution of capitalism and class struggle in the urban space. The critical analysis conducted demonstrates that, while the 2017–2020 administration focused efforts on long-term structural aspects, the 2021–2024 administration implemented modernization measures and popular participation, resulting in distinct advances in the urban development of the city of Ituiutaba.

KEYWORDS: Master Plan; Municipal Public Management; Urban Planning Policies; Decision Making.

Introdução

O Plano Diretor é um instrumento fundamental para o desenvolvimento sustentável das cidades, pois direciona o crescimento urbano de forma organizada e promove a inclusão social e a transformação planejada do espaço urbano. Em Ituiutaba, cidade com população estimada em 106.397 habitantes (IBGE, 2024), o Plano Diretor consolidou-se como um pilar das políticas públicas locais, servindo de guia para o ordenamento territorial urbano.

As gestões municipais dos períodos 2017-2020 e 2021-2024 se destacam pela adoção de diferentes visões de planejamento urbano. A escolha dessas duas administrações justifica-se pela relevância política e pelas distintas abordagens governamentais adotadas, o que oferece uma oportunidade singular para compreender como diferentes concepções administrativas podem impactar o desenvolvimento urbano de uma cidade de médio porte, como é o caso de Ituiutaba.

A pesquisa é de caráter descritivo e comparativo, baseada em dados secundários obtidos por meio de documentos oficiais, como o Plano Diretor Municipal de Ituiutaba e relatórios de gestão pública referentes aos períodos analisados. Nesse contexto, foram examinados relatórios técnicos sobre obras públicas, leis municipais, indicadores socioeconômicos e ambientais, além de registros de participação popular

em processos decisórios. Ademais, este estudo fundamenta-se nas ideias de David Harvey sobre “Governança Urbana” (2013).

Segundo Harvey (2013), a concepção de “Governança Urbana” está intimamente relacionada à evolução do capitalismo e à luta de classes no espaço urbano. Para o autor, a acumulação de capital dinamiza as cidades, gerando desigualdades e conflitos entre diferentes grupos sociais. O direito à cidade, portanto, deve ser concebido e praticado como um direito coletivo, que envolve a participação ativa na produção e transformação do espaço urbano, sobretudo nos processos de produção e reprodução do capital.

Adicionalmente, Harvey (2013) afirma que a “Governança Urbana” é um conceito multifacetado, que analisa a relação entre capital, espaço urbano e luta de classes. Nesse sentido, o direito à cidade passa a expressar uma perspectiva de resistência e transformação urbana, com foco na superação das desigualdades e injustiças produzidas pelo capitalismo.

De acordo com Mezarroba e Monteiro (2009), a metodologia adotada em estudos sobre Planos Diretores Municipais no âmbito do pensamento jurídico brasileiro pode ser considerada crítico-reflexiva, pois, por meio da revisão de literatura e da análise de dados empíricos, permite identificar resultados e constatações sobre a atuação do Poder Público Municipal na efetivação e garantia dos direitos _constitucionais fundamentais da cidadania.

Nesta investigação, optou-se pela construção de uma proposta de reflexões críticas e legais sobre o tema “Plano Diretor Municipal”, na modalidade de “Artigo Teórico-Empírico”, a partir de pesquisa documental e análise de dados secundários disponíveis em sites e bancos de dados oficiais sobre a temática “Plano Diretor e Políticas Públicas de Planejamento Urbano Municipal”.

Assim, acredita-se que a abordagem comparativa entre as duas gestões analisadas possibilita observar como cada uma delas contribuiu para o desenvolvimento urbano e como suas políticas impactaram diretamente a vida da população de Ituiutaba.

O objetivo central da pesquisa foi comparar as políticas públicas e as ações de intervenção governamental das duas gestões (2017-2020 e 2021-2024), analisando seus resultados no âmbito do desenvolvimento urbano da cidade de Ituiutaba, localizada na Mesorregião do Triângulo, no Estado de Minas Gerais.

SILVA, Edson Arlindo; SOUZA, Thaylor Vitor de; SOUZA, Leonardo Sebastião Delfino de. Plano diretor municipal: estudo comparativo entre gestões governamentais em município de médio porte no Triângulo Mineiro. **Revista Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. E1-E20, jul./dez. 2025.

1 Plano diretor municipal e planejamento urbano

O planejamento urbano no Brasil tem suas bases nas discussões sobre desenvolvimento sustentável e gestão democrática das cidades, que se intensificaram com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Esse dispositivo legal exige que municípios com mais de 20 mil habitantes elaborem um Plano Diretor, com participação popular e ênfase na função social da propriedade (Rezende; Ultramari, 2006).

Complementarmente, Carlos (2001) e Villaça (2012) destacam a importância do Plano Diretor como instrumento de intervenção no espaço urbano, promovendo o crescimento planejado e evitando a exclusão social. O planejamento deve ser realizado de maneira participativa, envolvendo diversos atores sociais para garantir que os interesses da coletividade sejam representados.

Nesse contexto, ressalta-se que as ideias conceituais sobre “Governança Urbana”, defendidas por Harvey (2013), discutem o papel das administrações públicas no fomento ao desenvolvimento econômico local, destacando que as gestões municipais desempenham papel crucial na implementação de políticas de habitação, mobilidade e meio ambiente.

Essas concepções de “Governança Urbana”, e consequentemente sobre “Planos Diretores”, fornecem os fundamentos teórico-empíricos indispensáveis para a análise crítica das gestões correspondentes aos períodos 2017-2020 e 2021-2024, especialmente no que se refere à execução das diretrizes do Plano Diretor Municipal de Ituiutaba.

De acordo com o conceito de “Governança Urbana”, idealizado por Harvey (2013), e segundo a legislação vigente sobre o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal, concebido como importante instrumento de organização e planejamento urbano, caracteriza-se como um marco relevante no cenário brasileiro. Seu objetivo primordial é regulamentar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

A eficácia do Estatuto da Cidade, associada às diretrizes do Plano Diretor Municipal, encontra-se legalmente fundamentada na Lei nº 10.257/2001, que, por

SILVA, Edson Arlindo; SOUZA, Thaylor Vitor de; SOUZA, Leonardo Sebastião Delfino de. Plano diretor municipal: estudo comparativo entre gestões governamentais em município de médio porte no Triângulo Mineiro. **Revista Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. E1-E20, jul./dez. 2025.

meio de um conjunto de diretrizes e procedimentos, orienta as decisões e ações dos gestores públicos municipais.

Adicionalmente, a efetividade do Plano Diretor Municipal está vinculada ao desenvolvimento urbano sustentável e à gestão democrática das cidades. Em termos de participação popular nas decisões e nos rumos das cidades brasileiras, destaca-se o seguinte acontecimento:

O movimento pela reforma urbana foi consolidado e conquistou, por emenda popular com 131 mil assinaturas, o capítulo da Política Urbana na Constituição. A chamada Emenda da Reforma Urbana teve quatro princípios básicos, a saber: i) obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos; ii) submissão da propriedade à sua função social, prevalecendo o interesse público sobre o individual; iii) direito à cidade, traduzido na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização; e iv) gestão democrática da cidade, pela institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão urbana (Pinheiro, 2012, p. 56).

Pinheiro (2012) reforça que o pensamento em torno da necessidade de implementação de Planos Diretores Municipais, para corroborar com a organização espacial e estrutural das cidades brasileiras, ganhou força com a realização de fóruns temáticos que contaram com a participação de especialistas de diversas áreas, especialmente da arquitetura e da engenharia civil. Esses profissionais passaram a desenvolver estratégias urbanas e pesquisas acadêmico-científicas voltadas ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das diretrizes e procedimentos dos Planos Diretores.

No período pós-Constituição, o movimento se articulou principalmente no Fórum Nacional da Reforma Urbana e atuou em duas escalas:

1ª) Escala nacional – focou sua ação no Congresso Nacional em duas frentes. Na primeira, buscou regulamentar o Capítulo da Política Urbana da Constituição (artigos 182 e 183), o que, após 12 anos de tramitação, debates e modificações, resultou na aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). Na segunda, propôs a criação do Sistema Nacional de Política Habitacional por meio do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PL nº 2.710/1992), que obteve mais de um milhão de assinaturas. Após 13 anos de tramitação, concretizou-se na Lei nº 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu

Conselho Gestor. A aprovação do Estatuto da Cidade partiu do princípio de que era necessário construir novos paradigmas de uso e controle do território, capazes de intervir nos mecanismos de valorização da terra em prol do interesse coletivo e assegurar a participação dos excluídos nos processos decisórios de planejamento e gestão das cidades.

2ª) Escala local – com a maior autonomia conquistada pelos municípios a partir da década de 1980, militantes da reforma urbana buscaram intervir na formulação de novas políticas públicas, participativas e inclusivas. Introduziram, no nível local, temas como a democratização do espaço urbano, a inversão de gastos públicos, a ampliação do acesso dos mais pobres ao solo urbanizado e a abertura da gestão urbana a novos atores sociais.

Nesse período, muitos municípios incorporaram em seus Planos Diretores os princípios da reforma urbana e instrumentos que posteriormente seriam regulamentados no Estatuto da Cidade, em especial o acesso ao solo urbano para populações de menor renda. Entre as experiências pioneiras, destacam-se o Profavela, em Belo Horizonte; o PREZEIS, em Recife; e os Planos Diretores de Santo André, São Paulo, Jaboticabal (SP), Angra dos Reis e Rio de Janeiro (RJ), Betim e Belo Horizonte (MG), entre outros (Pinheiro, 2012, p. 57).

Nesse contexto de profundas mudanças e avanços para a vida em sociedade, o Estatuto da Cidade criou condições necessárias para o fortalecimento da aplicação efetiva do Plano Diretor Municipal.

O conjunto de ações voltadas à conscientização da população nacional e local para que participasse das decisões sobre a organização e o planejamento das cidades passou a se fazer presente na sociedade brasileira, sobretudo com a legitimação de instrumentos legais como o Plano Diretor, o Planejamento Participativo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, as Conferências e os Fóruns Temáticos.

Ademais, iniciativas como o Orçamento Participativo, que permitiu a grupos organizados da sociedade civil opinar sobre a destinação de recursos públicos e definir prioridades em áreas como saúde, educação, moradia, segurança pública e emprego, contribuíram para aproximar gestores públicos e sociedade.

Por fim, a criação e operacionalização de Conselhos Gestores Municipais de Políticas Públicas fortaleceram significativamente os processos de gestão democrática, especialmente por meio de Grupos de Trabalho (GTs) que passaram a planejar a cidade

a partir de recortes territoriais (bairros, regiões ou zonas urbanas). Esse movimento vem contribuindo para a efetivação do Plano Diretor Municipal em todas as áreas — social, cultural, ambiental, mobilidade, entre outras — nas cidades brasileiras que têm implementado com relativa eficácia seus respectivos Planos Diretores.

2 Administração Pública no Brasil: avanços e retrocessos

A sociedade moderna é marcada pela presença de instituições que buscam atender às demandas, necessidades e interesses individuais e coletivos. Estas, por sua vez, podem ser classificadas como instituições formais e informais. No que se refere às instituições formais, destacam-se duas dimensões importantes: a privada e a pública. As instituições privadas e públicas atuam nas mais diversas esferas – econômica, política, cultural, social, entre outras – sendo úteis e necessárias à vida em sociedade. Além disso, são compostas por símbolos, cenários e protocolos que fornecem “lentes” de interpretação, influenciam a identidade, a autoimagem e moldam as preferências que orientam as ações humanas (Bresser-Pereira, 2024).

As instituições são produtos de pressões sociais, valorizadas por seus membros e pelo ambiente, estando presentes na vida do homem na maior parte do tempo. Elas existem porque são mais eficientes do que indivíduos agindo de forma isolada. Por meio delas, o Estado cumpre seu papel de provedor e regulamentador (Mary, 1988; Pateman, 1992).

Com o surgimento do Estado moderno, a administração pública brasileira assumiu diferentes formas ao longo do tempo. Inicialmente, configurou-se como patrimonial, permanecendo assim até o século XIX. Quase até o final do século XX, adotou o modelo burocrático e, posteriormente, o modelo gerencial, que prevaleceu até o início das discussões em torno da vertente societal. Essas formas se sucedem no tempo, sem que qualquer uma delas seja integralmente abandonada (Paes-de-Paula, 2005; Bresser-Pereira, 2015; Lourenço, 2016; Matias-Pereira, 2018).

Matias-Pereira (2018) sintetiza a administração pública patrimonialista como o aparelho do Estado atuando como uma extensão do poder do monarca. Os servidores públicos possuíam status de nobreza real e os cargos funcionavam como recompensas, gerando nepotismo. Essa prática favorecia a corrupção e o controle dos órgãos públicos pelos soberanos.

SILVA, Edson Arlindo; SOUZA, Thaylor Vitor de; SOUZA, Leonardo Sebastião Delfino de. Plano diretor municipal: estudo comparativo entre gestões governamentais em município de médio porte no Triângulo Mineiro. **Revista Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. E1-E20, jul./dez. 2025.

A distinção entre *res publica* e “bem privado” só foi estabelecida com o advento do capitalismo e da democracia, o que levou à necessidade de um novo tipo de gestão, voltado à criação de procedimentos legais capazes de organizar de forma racional e eficiente o espaço institucional das organizações públicas.

As primeiras tentativas de profissionalização do serviço público no Brasil remontam à Era Vargas (1930-1945). Bresser-Pereira (2015) afirma que a administração pública burocrática se apoiava em dois princípios contrários ao patrimonialismo: um serviço público profissional e um sistema administrativo impessoal e racional – representando grande avanço na administração pública.

Apesar do ganho de eficiência governamental, Matias-Pereira (2018) caracteriza a administração burocrática como centralizadora e autoritária, marcada pelo formalismo, pela rigidez e pelo rigor técnico. Essa configuração a tornava inadequada às necessidades sociais, visto que as normas se sobrepunham aos interesses da população.

A pressão popular crescente e a incapacidade do Estado de atendê-la satisfatoriamente enfraqueceram o Estado burocrático, abrindo espaço para a reforma da gestão pública. Segundo Lourenço (2016), o objetivo era transformar o modelo burocrático em um modelo gerencial.

A administração pública gerencial representou um estágio superior em relação à burocrática, buscando maior eficiência e responsabilização do Estado. Além das formas clássicas de responsabilização política, a reforma introduziu três novas modalidades: controle por resultados contratados, competição administrada pela excelência e responsabilização social (Bresser-Pereira, 2015, p. 249).

Matias-Pereira (2018) enfatiza que a administração gerencial defendia a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades aos escalões inferiores. Nesse contexto, Bresser-Pereira (2015) observa que, embora houvesse ênfase na descentralização para estados e municípios, a reforma não considerou as complexidades regionais nem contemplou a participação social.

Esse cenário começou a se modificar a partir da década de 1980, em razão da forte tradição mobilizadora brasileira. Surgia, então, a vertente societal de reforma e gestão do Estado, com as primeiras tentativas de rompimento com a centralização e o autoritarismo do poder público (Paes-de-Paula, 2005).

Durante o regime militar (1964-1985), a participação cidadã na esfera pública era restringida e desencorajada. Todavia, floresceram, fora dos espaços controlados, diversas experiências participativas e emancipatórias promovidas por Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais, sindicatos e pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) – grupos ligados à Igreja Católica em todo o país –, que conferiram unidade e força política a esse movimento (Paes-de-Paula, 2005).

Gohn (2013) aponta que um dos primeiros movimentos sociais expressivos da história moderna brasileira foi o movimento operário, que lutava por melhores condições de trabalho e salários. A Constituição de 1988 representou um marco, ao promover a redemocratização, fortalecer os movimentos sociais e reforçar a descentralização e a participação cidadã. Esse contexto estimulou novas formas de implementação de políticas públicas, aproximando Estado e sociedade civil por meio do diálogo e da colaboração (Gohn, 2013).

Avritzer (2009) e Trindade (2017) destacam que a Constituição Federal de 1988, além de promulgar diretrizes para a participação cidadã no desenho institucional, na implementação e no controle de políticas públicas, atribuiu também novas funções às organizações da sociedade civil, reconhecendo-as como agentes na condução da coisa pública, especialmente na elaboração e no acompanhamento dos planos diretores.

Segundo Rua (1994), com a criação de instrumentos de participação social, como o Plano Diretor, as decisões do governo deixaram de ser exclusividade do poder executivo e dos gestores públicos, passando a ser partilhadas com a sociedade civil organizada e suas entidades representativas.

Pateman (1992) defende que a democracia participativa se constrói no caráter integrativo entre indivíduos e instituições, que não devem ser considerados isoladamente. Como instituições representativas em nível nacional são insuficientes para um sistema democrático pleno, é necessário garantir a máxima participação de todas as pessoas e promover a socialização em todas as esferas, fortalecendo o processo democrático.

A principal função da participação é, portanto, educativa, gerando efeitos positivos tanto no aspecto psicológico quanto no desenvolvimento de habilidades e práticas democráticas. Além disso, favorece a aceitação das decisões coletivas e promove a integração social. Para Pateman (1992), o modelo participativo exige input

SILVA, Edson Arlindo; SOUZA, Thaylor Vitor de; SOUZA, Leonardo Sebastião Delfino de. Plano diretor municipal: estudo comparativo entre gestões governamentais em município de médio porte no Triângulo Mineiro. **Revista Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. E1-E20, jul./dez. 2025.

máximo (participação) e tem como output não apenas políticas públicas, mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas dos indivíduos, estabelecendo um ciclo de retroalimentação entre resultados e participação.

Nesse contexto, a “Administração Pública Societal” busca integrar administração e política nos níveis discursivo e prático, mediante a criação de canais de participação popular. Paes-de-Paula (2005) explica que esse modelo visa instituir uma gestão pública que não centralize o processo decisório no Estado, contemplando a complexidade das relações políticas, valendo-se de diferentes canais de participação e construindo novos arranjos institucionais capazes de conectar as esferas municipal, estadual e federal.

Contudo, um novo modelo de desenvolvimento requer tanto a reestruturação do aparelho de Estado quanto novas formas de gestão. Paes-de-Paula (2005) propõe como discussão a incorporação da lógica dos fóruns temáticos, dos conselhos gestores e do orçamento participativo no âmbito do governo federal.

Paes-de-Paula (2005), Gohn (2013) e Trindade (2017) ressaltam alguns desafios na interação entre governo e sociedade civil: (i) resistência de setores do poder público em compartilhar poder com organizações da sociedade; (ii) distância entre os resultados formais e reais da participação; (iii) fragilidade política e financeira das organizações civis; e (iv) dificuldade em estender a participação social para o campo da política econômica.

Para Avritzer (2009), a abertura à participação popular prevista na Constituição de 1988 teve avanços limitados, em grande medida pela falta de vontade política do próprio governo. Mesmo após a reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), persistem a concentração de poder no núcleo estratégico, o estilo tecnocrático de gestão, a delegação de políticas públicas a burocratas e a busca por eficiência acima dos princípios do Estado Democrático de Direito. Dessa forma, observam-se avanços e retrocessos no campo da participação social desde a redemocratização até a atualidade.

3 Implementação do plano diretor no Brasil

O processo de industrialização iniciou-se no Brasil nos primórdios do século XX, transformando radicalmente a organização da sociedade e da economia. Entre as

SILVA, Edson Arlindo; SOUZA, Thaylor Vitor de; SOUZA, Leonardo Sebastião Delfino de. Plano diretor municipal: estudo comparativo entre gestões governamentais em município de médio porte no Triângulo Mineiro. **Revista Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. E1-E20, jul./dez. 2025.

inúmeras mudanças, destaca-se o êxodo rural, fenômeno que consiste no deslocamento das pessoas do meio rural para o meio urbano (Gohn, 2013).

Ainda de acordo com Gohn (2013), o crescimento abrupto e desorganizado das cidades acarretou inúmeros problemas, como pobreza, fome, epidemias, dificuldades de mobilidade, infraestrutura precária, violência, poluição, entre outros. Essa situação pressionou os governantes a apresentarem soluções rápidas e eficientes para conter o avanço dessas anomalias e possibilitar o desenvolvimento dos municípios sem impactar negativamente a sociedade, promovendo melhor qualidade de vida para a população e, conseqüentemente, o crescimento econômico.

Diante desse cenário, os municípios desenvolveram o que viria a ser o “plano diretor”, atualmente disciplinado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Esse instrumento consiste em um documento que consolida regras e estratégias a serem executadas pelos gestores e respeitadas pelos cidadãos do município, funcionando como um remédio para os problemas mencionados e um guia para a construção e o desenvolvimento de cidades organizadas.

Segundo Pinto (2014), os planos de urbanização anteriores à Constituição de 1988 foram marcados por três períodos:

- a) melhoria, embelezamento e extensão;
- b) planejamento técnico e científico;
- c) reação ao planejamento integrado.

O primeiro período teve início em 1875, na cidade do Rio de Janeiro, como continuidade do movimento artístico renascentista, que buscava o embelezamento da cidade. Nesse momento, as transformações limitaram-se a intervenções físicas, elaboradas por engenheiros e arquitetos, como o estabelecimento do plano viário e a construção de prédios públicos.

Na década de 1930, iniciou-se o segundo período do planejamento urbanístico, que ampliou a normatização e as estratégias para além da organização física. Passaram a ser incluídos planos voltados ao desenvolvimento e à organização de aspectos sociais, econômicos e institucionais. Para isso, elaboraram-se relatórios técnico-científicos que analisaram profundamente os problemas urbanos, visando estruturar um planejamento efetivo e abrangente.

A reforma do Estado também apresentou um conjunto de lutas, orientações e estudos que ampliaram o processo de burocratização. De acordo com Faria (2017), esse processo apresentou três marcos principais:

- (i) a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938;
- (ii) a promulgação do Decreto-Lei nº 200/67, durante o regime militar;
- (iii) a promulgação da Constituição Federal de 1988, que representou um marco para a administração pública (Faria, 2017, p. 142).

Diversas propostas na área administrativa, como a própria criação do DASP na década de 1930, surgiram com o intuito de estruturar a administração pública burocrática, fundamentada nos princípios de organização do trabalho, eficiência e racionalidade (Bresser-Pereira, 2015).

Segundo Bresser-Pereira (2015), a criação de sistemas eficazes após a Revolução de 1930 moldou o poder público, que passou a adotar medidas voltadas a atender as necessidades e demandas da população brasileira da época. Nesse contexto, a administração pública burocrática buscava agir na resolução de problemas e na racionalização de decisões, visando maior eficiência e dinamização da economia nacional.

Em 1967, ampliou-se o Decreto-Lei nº 200 numa tentativa de implementar uma reforma gerencial, com foco na descentralização e na autonomia indireta do setor público brasileiro. Essa iniciativa consolidava práticas que já vinham ocorrendo anteriormente, como a criação de comissões especiais, conselhos e institutos para tratar de questões estratégicas da administração pública, sobretudo na área econômica, fortalecendo diferentes classes sociais (Faria, 2017, p. 143).

Assim, o Estado brasileiro implementou diversos mecanismos para enfrentar problemas sociais e atender às demandas dos cidadãos. Nessa direção, “o papel do Estado é o de manutenção das condições de produção social e, portanto, de existência e funcionamento da unidade nacional”, buscando conciliar capital e bem-estar da população (Faria, 2017, p. 146).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente os artigos 182 e 183, que tratam da política urbana e da função social da propriedade, foram implementados instrumentos de política pública e desenvolvimento urbano,

fortalecendo as funções de ordenamento, planejamento e expansão das cidades (Brasil, 2016).

Nesse contexto, o Plano Diretor consolidou-se como um importante instrumento de planejamento e organização do espaço urbano, pois “nada mais é que um conjunto de funções que auxiliam o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental do município” (Ferreira, 2017, p. 78).

Os planos diretores urbanísticos foram elaborados para assegurar a funcionalidade das cidades, servindo como instrumentos voltados à saúde, habitação, saneamento, emprego, meio ambiente, bem como ao desenvolvimento econômico e social.

Assim, “o Plano Diretor é considerado um complexo de normas legais norteadas por diretrizes técnicas voltadas para o desenvolvimento global e contínuo do município, abrangendo os aspectos físicos, políticos, sociais, culturais, econômicos e administrativos” (Ferreira, 2017, p. 78).

Dessa forma, o Estado passou a incentivar o desenvolvimento social dos municípios brasileiros, com o objetivo de promover um sistema de planejamento municipal aberto à coletividade (Silva, 2006, p. 3).

Nesse sentido, iniciou-se um processo de atualização e sistematização de cadastros de políticas públicas, com o objetivo de aperfeiçoar diretrizes orçamentárias mensais e anuais, estruturar processos dinâmicos e ampliar a participação da sociedade nas decisões. Essa iniciativa surgiu como parte da luta pela redemocratização, após o período da Ditadura Militar (1964-1985), consolidando os direitos de participação cidadã garantidos pela Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade foi criado como instrumento de fortalecimento da intervenção social (Paes-de-Paula, 2005).

A Constituição Federal de 1988 introduziu diversos parâmetros de alocação de recursos e de desenvolvimento regional, visando assegurar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, de forma a promover equilíbrio e inclusão no processo de desenvolvimento. Nesse cenário, o Plano Diretor tornou-se peça fundamental para viabilizar o acesso a direitos urbanos e garantir inovação no planejamento dos municípios.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, apresenta mais de 30 instrumentos voltados à efetivação da função social da cidade, assegurando direitos fundamentais e

SILVA, Edson Arlindo; SOUZA, Thaylor Vitor de; SOUZA, Leonardo Sebastião Delfino de. Plano diretor municipal: estudo comparativo entre gestões governamentais em município de médio porte no Triângulo Mineiro. **Revista Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. E1-E20, jul./dez. 2025.

permitindo a criação de novos mecanismos de gestão territorial. Esses instrumentos possibilitam o desenvolvimento de políticas urbanas adequadas a cada realidade local e contribuem para a dinamização da economia das cidades.

Do ponto de vista social, a inclusão espacial da população marginalizada e a ampliação da gestão democrática participativa são aspectos fundamentais que devem ser amplamente divulgados junto à população, de modo a fortalecer a democracia prática e a correta aplicação de investimentos em setores historicamente negligenciados (Silva, 2006).

Assim, o Plano Diretor reflete as necessidades e os desafios enfrentados pelas cidades ao longo da história. Desde suas origens na Revolução Industrial até sua consolidação como ferramenta essencial de planejamento urbano, ele continua a evoluir, adaptando-se às demandas contemporâneas de sustentabilidade e qualidade de vida, promovendo a formação de cidades sustentáveis e economicamente equilibradas em todos os aspectos da vida em sociedade.

4 Aspectos do plano diretor municipal em Ituiutaba-MG

Nesta seção são apresentados os resultados comparativos entre as gestões municipais referentes aos períodos 2017-2020 e 2021-2024, destacando evidências de retrocessos e avanços no que se refere à implantação e à operacionalização do Plano Diretor da cidade de Ituiutaba-MG.

4.1 Gestão do período 2017-2020

No decorrer da gestão municipal de 2017 a 2020, o foco principal esteve na expansão da infraestrutura básica, como saneamento, pavimentação e melhorias no sistema viário. O Plano Diretor da época priorizou a estruturação do município, visando suportar o crescimento urbano de forma equilibrada.

Nesse período, as políticas habitacionais também ganharam destaque, com a implementação de programas voltados para famílias de média e baixa renda. Seguindo diretrizes de urbanização de áreas periféricas, foi criado, por exemplo, o complexo habitacional denominado “Nova Ituiutaba”, situado no Setor Sul da cidade, próximo à Universidade Federal de Uberlândia – Campus Pontal.

SILVA, Edson Arlindo; SOUZA, Thaylor Vitor de; SOUZA, Leonardo Sebastião Delfino de. Plano diretor municipal: estudo comparativo entre gestões governamentais em município de médio porte no Triângulo Mineiro. **Revista Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. E1-E20, jul./dez. 2025.

Entretanto, a participação popular, prevista no Estatuto da Cidade, foi relativamente baixa durante essa gestão. A administração municipal adotou uma abordagem mais centralizada, com pouca consulta direta à população nos processos de tomada de decisão, o que reduziu o impacto democrático das políticas urbanas.

4.2 Gestão do período 2021-2024

Na gestão de 2021 a 2024, o Plano Diretor passou a ter um enfoque mais moderno, com ênfase na sustentabilidade e na participação popular. Nesse contexto, foram priorizados projetos que integravam soluções tecnológicas e inovadoras, como a implantação de sistemas de mobilidade urbana mais eficientes e a criação de espaços públicos verdes.

Houve, ainda, fortalecimento da governança participativa, por meio da realização de audiências públicas e da promoção de fóruns temáticos de discussão sobre o Plano Diretor, incentivando maior engajamento da população nas decisões relativas ao desenvolvimento urbano. Outro aspecto marcante foi a ampliação das ações voltadas à preservação ambiental, incluindo projetos de reflorestamento e proteção de nascentes.

4.3 Comparação entre as gestões 2017-2020 e 2021-2024

Ao comparar as duas gestões municipais, nota-se que a de 2017-2020 priorizou políticas de infraestrutura de grande escala, com foco no atendimento das demandas básicas da cidade. A modernização do sistema viário e os investimentos em habitação foram marcas de sua administração.

Por outro lado, a gestão de 2021-2024 destacou-se pela modernização orientada à sustentabilidade, alinhando suas ações às demandas globais de urbanização inteligente e sustentável.

No quesito participação popular, a gestão de 2021-2024 apresentou um avanço significativo, promovendo maior interação entre governo e sociedade civil, em consonância com os princípios do Estatuto da Cidade. Ambas as gestões, contudo, obtiveram avanços em áreas específicas, ainda que tenham adotado formas distintas de condução do planejamento urbano.

SILVA, Edson Arlindo; SOUZA, Thaylor Vitor de; SOUZA, Leonardo Sebastião Delfino de. Plano diretor municipal: estudo comparativo entre gestões governamentais em município de médio porte no Triângulo Mineiro. **Revista Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. E1-E20, jul./dez. 2025.

No âmbito do Plano Diretor Municipal de Ituiutaba, as políticas públicas de mobilidade urbana foram consideradas, por ambas as gestões, um grande avanço e uma importante inovação institucional, especialmente no que diz respeito à efetivação das diretrizes do Estatuto da Cidade.

Essas políticas de mobilidade urbana tiveram como objetivo universalizar o acesso da população às múltiplas dimensões da vida urbana: cultura, lazer, serviços públicos básicos, saneamento, água potável, saúde, educação, meio ambiente, moradia, vias públicas pavimentadas e segurança.

Um exemplo marcante foi a implantação do “Busão do Povo” (transporte urbano gratuito), na gestão 2021-2024, voltado prioritariamente para pessoas em situação de vulnerabilidade, como Pessoas com Deficiência (PCDs), idosos, crianças, adolescentes e trabalhadores(as) de diferentes segmentos da sociedade local.

Nesse contexto, é importante ressaltar que o planejamento urbano, por meio da efetiva operacionalização do Plano Diretor Municipal, pode funcionar como instrumento eficaz para garantir melhorias coletivas e contribuir para o avanço da qualidade de vida da população que vive ou circula em Ituiutaba.

Considerações finais

A análise comparativa entre as gestões municipais dos períodos de 2017-2020 e 2021-2024 revela que ambas contribuíram para o desenvolvimento urbano de Ituiutaba-MG, embora de formas distintas.

Enquanto a gestão de 2017-2020 concentrou-se em infraestrutura básica e políticas habitacionais, a gestão de 2021-2024 introduziu um planejamento mais moderno e participativo, com ênfase em sustentabilidade e inovação.

No contexto das análises realizadas, entende-se que o Plano Diretor Municipal é um dos instrumentos mais relevantes para o planejamento urbano, desempenhando papel essencial na organização do território municipal, no ordenamento do uso do solo e na promoção do desenvolvimento sustentável.

Regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o Plano Diretor Municipal constitui a base para a implementação de políticas públicas urbanas e para a garantia do direito à cidade, conceito que engloba princípios como inclusão, justiça social e equidade.

SILVA, Edson Arlindo; SOUZA, Thaylor Vitor de; SOUZA, Leonardo Sebastião Delfino de. Plano diretor municipal: estudo comparativo entre gestões governamentais em município de médio porte no Triângulo Mineiro. **Revista Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. E1-E20, jul./dez. 2025.

De acordo com o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, bem como para aqueles integrantes de regiões metropolitanas ou de interesse turístico. Essa obrigatoriedade evidencia sua importância como ferramenta de governança, ao alinhar a ocupação do espaço urbano com diretrizes de sustentabilidade e bem-estar social (Brasil, 2016).

Nesse sentido, um dos principais objetivos do Plano Diretor é assegurar a função social da propriedade e da cidade. Essa função social é alcançada ao se estabelecer um equilíbrio entre interesses individuais e coletivos, promovendo a inclusão de grupos historicamente marginalizados e garantindo o acesso a serviços essenciais, como saúde, educação, transporte e moradia.

Além disso, o Plano Diretor contribui para a prevenção de problemas urbanos graves, como o crescimento desordenado, a formação de assentamentos irregulares e a degradação ambiental. Sob a ótica do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor torna-se ainda mais indispensável ao incorporar mecanismos como a outorga onerosa do direito de construir, a gestão democrática da cidade e a regularização fundiária. Essas medidas permitem que o município adote políticas flexíveis e adaptáveis às suas características locais, ampliando a capacidade de intervenção do poder público no desenvolvimento urbano.

Ademais, o planejamento urbano sistemático, fundamentado no Plano Diretor, promove a articulação entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade. A gestão democrática, prevista no Estatuto da Cidade, exige que o Plano Diretor seja elaborado com ampla participação popular, assegurando que as políticas públicas reflitam as reais necessidades da comunidade.

Em síntese, o Plano Diretor é fundamental para o planejamento urbano sustentável e para a efetivação dos princípios do Estatuto da Cidade. Trata-se de um instrumento estratégico não apenas para ordenar o crescimento urbano, mas também para promover inclusão social, equidade e desenvolvimento ambientalmente responsável. Assim, ao integrar objetivos econômicos, sociais e ambientais, o Plano Diretor fortalece a governança municipal e concretiza o ideal de cidades mais justas e sustentáveis.

O Plano Diretor Municipal de Ituiutaba mostrou-se essencial em ambas as gestões analisadas, embora sua aplicação e os resultados obtidos tenham variado conforme as prioridades de cada administração. Este estudo sugere que futuras gestões

SILVA, Edson Arlindo; SOUZA, Thaylor Vitor de; SOUZA, Leonardo Sebastião Delfino de. Plano diretor municipal: estudo comparativo entre gestões governamentais em município de médio porte no Triângulo Mineiro. **Revista Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. E1-E20, jul./dez. 2025.

municipais busquem equilibrar essas abordagens, combinando infraestrutura robusta com políticas de inovação e mecanismos de participação popular mais efetivos e descentralizados.

Referências

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington/Baltimore: Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Instituições e Desenvolvimento**. São Paulo: Editora Abril, 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

CARLOS, A. F. A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2001.

FARIA, J. R. V. de; FARIA, J. H. de. A concepção de Estado e a administração pública no Brasil no âmbito do plano diretor de reforma do Estado. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 140-147, 2017.

FERREIRA, A. S. O plano diretor como instrumento de planejamento do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico em pequenos municípios. **Revista Unoesc & Ciência-ACSA**, v. 8, n. 1, p. 77-84, 2017.

GOHN, M. da G. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 7. ed. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2013.

HARVEY, D. **Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution**. Verso Books, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades**. Brasília-DF: IBGE, 2024.

SILVA, Edson Arlindo; SOUZA, Thaylor Vitor de; SOUZA, Leonardo Sebastião Delfino de. Plano diretor municipal: estudo comparativo entre gestões governamentais em município de médio porte no Triângulo Mineiro. **Revista Inova Jur**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, p. E1-E20, jul./dez. 2025.

ITUIUTABA. **Lei Municipal nº 4.765, de 13 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Ituiutaba.

LOURENÇO, N. V. **Administração pública**: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão. Curitiba: Editora InterSaberes, 2016.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARY, D. **Como as instituições pensam**. Tradução Carlos Eugênio Marcondes de Moura). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública**: foco nas instituições e ações. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MEZARROBA, O.; MONTEIRO, C. S. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PAES-DE-PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge University Press, 1992.

RUA, M. G. **Democratization, unionism and neutrality of public bureaucracy in Brazil**: the case of Bank of Brazil. Amsterdam Round Table Conference, IPSA Research Committee, n. 4. Amsterdam, out. 1994.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2005.

SILVA, C. A. da. Plano diretor e participação social: pensando o planejamento social. **Revista Tamoios**, v. 2, n. 1, 2006.

TRINDADE, T. A. **Protesto e democracia**: ocupações urbanas e luta pelos direitos à cidade. Jundiaí-SP: Editora Paco, 2017.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

REVISTA INOVA JUR

v. 4, n. 2

Jul./Dez.

2025

ISSN: 2965-6885