

Análise da participação democrática no plano de diretor de londrina a luz da teoria de Raymond quanto aos níveis de participação da sociedade civil

THIAGO SPIRI FERREIRA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA - UEL

IDENI TEREZINHA ANTONELLO

UNESP FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

SILVIO ROBERTO STEFANI

Introdução

O termo planejamento advém de uma área de gestão e com uma organização para elaboração e execução de tarefas buscando um resultado ou objetivos específicos para uma determinada ação. O planejar é uma ação inicial sobre desenvolver a divisão de atividades para facilitar o controle e a direção, e aumentar a eficiência e eficácia de um projeto com esforços direcionados para a solução de um problema ou vista de uma oportunidade. O planejamento urbano foi discutido nacionalmente a partir da década de 1930, visando normas e legislação para regulamentar as posses e transferência utilizando as leis.

Problema de Pesquisa e Objetivo

O problema a ser abordado pelo estudo é qual o nível da participação da sociedade civil na construção do plano diretor de um município do interior do Paraná? Como objetivo do estudo, analisar a gestão democrática na elaboração do plano diretor de Londrina 2018-2028, a luz da teoria de Raymond quanto aos níveis de participação da sociedade civil.

Fundamentação Teórica

A constituição Federal Nacional de 05 de outubro de 1988 trouxe a questão do ordenamento municipal com a obrigatoriedade de um planejamento urbano para seus gestores municipais, com a participação da sociedade civil neste planejamento com intuito de unir as frentes de trabalhos, os técnicos planejadores, os moradores que amplia a visão de espaço físico para um espaço vivido e os demais interessados neste processo de planejamento como órgãos das prefeituras (COHAB, Segurança municipal, Instituições de Ensinos, etc...).(LEFEVBRE, 1991)

Metodologia

A metodologia utilizada para o levantamento dos dados e análise do estudo, foi pelo método indutivo, partindo de um caso particular para um caso mais geral, com o caso da análise do instrumento plano diretor do município de Londrina, no período de 2018-2028, onde com pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, e de base documental com dados secundários (PRODANOV e FREITAS, 2013).

Análise dos Resultados

Dentre os níveis propostos por Raymond (2009), no plano diretor de Londrina para o ano de 2018/28 pode ser classificado no nível de “gestão participativa”, pela participação na elaboração das diretrizes do plano, e com seus anexos. Uma reportagem demonstra que a participação da sociedade civil avançou o nível do plano diretor anterior para um nível de “Gestão participativa”, que descreve os representantes da sociedade civil participam nos órgãos de tomada de decisão e de acompanhamento dos projetos juntamente com representantes das autoridades administrativas ou políticas.

Conclusão

O nível da participação da sociedade civil foi atendido demonstrando que de Londrina, pela elaboração do plano diretor de 2018-2028 teve uma contribuição dos representantes da sociedade, pelos convites realizados pelos agentes responsáveis e pela disseminação do conhecimento e busca da participação das comunidades. A contribuição do estudo está quanto a dimensão da participação da sociedade civil no interesse do conhecimento, contribuição e acompanhamento das ações públicas.

Referências Bibliográficas

ANTONELLO, Ideni Terezinha; VEIGA, Léia Aparecida; Alievi, Alan Alves. O Desafio Da Experiência Participativa Na Revisão Do Plano Diretor Municipal De Londrina/PR - 2018/2028. In: Soraya Araújo Uchoa Cavalcanti. (Org.). O Caráter Sociopolítico e Interventivo do Serviço Social. 1ed.Ponta Grossa: Atena Editora, 2021, v. 1, p. 192-203. RAYMOND, Richard. La «société civile» ce «nouvel» acteur de l'aménagement des territoires. L'information Géographique, Paris: Armand Colin, volume 73, n° 2, p.10-29, 2009. DOI: 10.3917/lig.732.0010

Palavras Chave

Planejamento urbano, Plano diretor de Londrina, Participação democrática

ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO PLANO DE DIRETOR DE LONDRINA A LUZ DA TEORIA DE RAYMOND QUANTO AOS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

1 INTRODUÇÃO

O termo planejamento advém de uma área de gestão e com uma organização para elaboração e execução de tarefas buscando um resultado ou objetivos específicos para uma determinada ação. O planejar é uma ação inicial sobre desenvolver a divisão de atividades para facilitar o controle e a direção, e aumentar a eficiência e eficácia de um projeto com esforços direcionados para a solução de um problema ou vista de uma oportunidade.

O planejamento urbano foi um assunto discutido nacionalmente a partir da década de 1930, visto a preocupação com a ocupação urbana e os quesitos burocráticos sobre direitos e propriedades, visando normas e legislação para regulamentar as posses e transferência utilizando a vigência das leis descritas no Código Civil de 1916 (COSTA, 2014).

A responsabilidade por um bem-estar social é ancorada para as esferas públicas que tem o poder de decisão de planejamento de desenvolvimento dos centros urbanos, rurais, interconexões entre cidades, estados e países. A constituição brasileira de 1988 oportunizou uma descentralização dos poderes, sancionando em leis uma participação mais efetivas das esferas municipais e estaduais, visto um controle e gestão mais próximas das ações a serem realizadas com base nas particularidades de determinadas regiões. De um lado o ponto positivo, dentre alguns destes, a descentralização proporcionou agilidade e conhecimento específicos para o desenvolvimento de planos de ações focado na característica da sociedade local, por outro ponto, uma das desvantagens é a despadrãoização e crescimento desigual entre as regiões pelas práticas de gestão e planos de desenvolvimento e crescimentos regionais.

O planejamento urbano proporciona o desenvolvimento e o crescimento de uma região, quando elaborado com instrumentos como o plano diretor e o uso e ocupação do solo previsto para dez anos, sua implementação após a elaboração que necessita de uma contribuição da sociedade civil, devido ao cotidiano dos resultados das ações realizadas, usufruindo, mantendo, cuidando e algumas vezes propondo novas ações de melhorias para os agentes públicos tomadores de decisões.

A falta de participação civil pode trazer prejuízos na execução do planejamento como a apropriação de alguns territórios beneficiando determinados oligarcas tradicionais nas cidades, assim como o poder econômico influenciando para abertura e liberação de empresas e indústrias sem o devido planejamento e organização social e a imposição dos agentes públicos para direcionar os esforços para o fortalecimento de áreas que acreditam que necessitam de investimentos sociais sem mesmo abrir para as reivindicações da comunidade local.

O plano diretor das cidades é um documento que proporcionou a participação da sociedade civil para contribuir junto as decisões quanto ao desenvolvimento e crescimento das cidades. Conforme o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, este estabelece algumas diretrizes para a política urbana e suas providências, e a lei 10.257 de 2001, aplicando uma regulamentação para uma gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas das comunidades, assim como em seu artigo 4, a utilização de instrumentos de gestão pública em níveis: nacionais, das

regiões metropolitanas e o planejamento municipal com a criação do plano diretor das cidades, e da disciplina do parcelamento, do uso e ocupação do solo.

O problema a ser abordado pelo estudo é descobrir o quanto está o nível da participação da sociedade civil na construção do plano diretor de um município do interior do Paraná? Como objetivo do estudo, analisar a gestão democrática na elaboração do plano diretor de Londrina 2018-2028, a luz da teoria de Raymond quanto aos níveis de participação da sociedade civil. A seguir apresenta-se a fundamentação teórica do estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Níveis De Participação Da Sociedade Civil

A constituição Federal Nacional de 05 de outubro de 1988 trouxe a questão do ordenamento municipal com a obrigatoriedade de um planejamento urbano para seus gestores municipais, com a participação da sociedade civil neste planejamento com intuito de unir as frentes de trabalhos, os técnicos planejadores, os moradores que amplia a visão de espaço físico para um espaço vivido e os demais interessados neste processo de planejamento como órgãos das prefeituras (COHAB, Segurança municipal, Instituições de Ensinos, etc...).(LEFEVBRE, 1991)

Outro ponto de rompimento na redistribuição democrática de poderes e autonomia, foi a Carta Magna de 1988 que atribuiu aos municípios Brasileiros a responsabilidade de “[...] como entidade estatal, político-administrativa, com personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa” E descritos nos artigos 29, 30 e 31 da Constituição Federal deste mesmo ano, que essa autonomia se expressa em quatro dimensões, são elas: política (capacidade de autogoverno e criação da lei orgânica municipal); administrativa (gerir seu quadro de servidores e contratação de serviços diretos e indiretos), financeira (instituir e arrecadar seus tributos como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS)); e a legislativa (legislar sobre assuntos de interesse local) (NEVES, 2000, MEIRELLES, 2007, SALLES 2010).

Segundo Vale (2012) a participação social de uma perspectiva geográfica evidencia aspectos de ordens produtivas, de ordem laboral e de ordem tecnológica, pelas especificidades da região e as contribuições buscando o desenvolvimento regional com as três ordens, sabendo das limitações de produção nos locais com zoneamentos residências, comerciais e industriais, a possibilidade de mão de obra para a região e quais acessos a tecnologia para desenvolver um crescimento sustentável para determinadas regiões da cidade que tem características diferentes dentro da mesma cidade de outras áreas geográficas como acesso a rodovias, nivelamento dos solos, acesso a redes de distribuição de água e esgoto, quantidade populacional entre outros aspectos que demonstram um crescimento de determinadas áreas em uma visão municipal.

De acordo com Raymond (2009) são sete os níveis de participação da sociedade civil (Quadro 1), justificando como novo ator a participação dos cidadãos, dos representantes de comunidades, agentes responsáveis pelas tomadas de decisões, entre outros representantes interessados no conhecimento e nas práticas da elaboração do planejamento regional. Os níveis iniciais tratam sobre a sensibilização ao público interessado, chegando ao nível mais completo sobre uma autogestão com a delegação do poder de decisão corroborando com as decisões cabíveis a esfera pública.

Quadro 1 - Níveis de participação da sociedade civil

Níveis	Descrição
sensibilização do público	O primeiro nível de sensibilidade, consiste em divulgar, a partir de uma fonte institucional ou licenciada, uma ideia geral e abstrata. A sensibilização do público não diz respeito a um território específico, mas a um princípio de ação. A ideia é que, neste caso, os princípios que norteiam as orientações do planejamento regional não sejam questionados pela sociedade civil.
O objetivo da informação	é fazer com que a sociedade civil entenda e compartilhe um diagnóstico feito por terceiros ou uma decisão tomada por uma autoridade administrativa ou política. Nesse caso, a sociedade civil é o receptáculo da informação e nenhuma opinião é esperada em troca
Opinião da sociedade civil	Neste nível a consulta tem caráter de informações sem que esteja necessariamente modifique a decisão tomada.
A consulta	Os atores da sociedade civil são convidados a “preparação parcialmente negociada de uma decisão a ser tomada por uma autoridade administrativa ou política”
A Co construção da tomada de decisão pública	quando determinados membros da sociedade civil são convidados a desenvolver um projeto, cuja implementação e acompanhamento serão realizados sob a autoridade de atores administrativos ou políticos.
Gestão participativa	onde os representantes da sociedade civil participam nos órgãos de tomada de decisão e de acompanhamento dos projetos juntamente com representantes das autoridades administrativas ou políticas.
Autogestão	onde a um grupo de beneficiários de um projeto é confiada a implementação de um projeto que ajudaram a definir, o Estado ou o governo local se contentando em verificar a validade jurídica das medidas tomadas

Fonte: Adaptado de Raymond (2009).

Dentro dos níveis propostos Souza (2006) expressa sobre o conceito de autogestão como uma autonomia coletiva, onde as instituições políticas garantam uma autonomia individual onde a cultura para uma socialização autônoma do indivíduo seja uma utopia a ser buscada como uma visão de uma democracia radical.

A contribuição da participação civil no planejamento urbano vai contra os processos de legitimação de políticas econômicas apenas e processos não democráticos, pois fere os interesses das comunidades envolvidas na execução dos planos sem ter sua consulta a critérios de relevância tratados no plano diretor. Motivos que justificam a redução da participação civil podem ser vistos pelos grupos formados nas reuniões terem interesse locais sem o pensamento ampliado para a área da cidade, assim como interesses políticos e econômicos na estruturação do zoneamento das áreas em virtude do crescimento de investimentos para a região onde pertence suas moradias ou negócios. O desconhecimento sobre como participar também está entre os principais motivos para a ausência da comunidade pois não sabem seus direitos.

A lei nº 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, resguarda no seu artigo. 40º, uma descrição sobre o processo de elaboração do plano diretor e sua fiscalização de sua implementação, onde os poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão essas ações de acompanhamento e fiscalização (BRASIL: 2001)

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Conforme a legislação por meio do antigo Ministério das Cidades, hoje atual Ministério do Desenvolvimento Regional, aplicou-se a obrigatoriedade de um planejamento urbano para que os gestores públicos tenha direcionamento e planos de ações para o desenvolvimento das áreas urbanas e rurais dos municípios, com objetivo de melhoria da qualidade de vida dos munícipes. Um instrumento do planejamento urbano é o Plano Diretor como plano de trabalho dos entes governamentais.

2.2 Plano Diretor

O plano diretor é um instrumento elaborado dentro do planejamento urbano englobando assuntos como aspectos regionais, ambientais, socioeconômicos, urbanísticos, socioespaciais, assim como de infraestrutura e serviços públicos, são exemplos de um plano diretor participativo. A definição sobre ser participativo ou não, deve ser descrita no Plano de Diretor Municipal, que no estado do Paraná é obrigatório para todas as cidades.

Segundo Pereira e Vieira (2018) os perfis profissionais responsáveis pela elaboração dos planos diretores até a década de 1980 foram os arquitetos e urbanistas, categorizados como planos tecnicistas, por descrições e análises de conhecimento técnicos da profissão e embasamento de exemplos internacionais para elaboração e diretrizes nas criações de grandes centros urbanos, deixando especificidades das regiões sem aprofundamento ou levantamento de informações para sua base nas construções dos planos diretores.

O plano diretor é um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas esta definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 1999 p.238)

Segundo Silva (2010) o planejamento territorial deve englobar o território municipal em sua totalidade, incluindo área urbana e rural, campo e cidade, como elementos inseparáveis que fazem parte do mesmo ente constitucional representado pela unidade primária que é a esfera administrativa do município.

O instrumento para o planejamento territorial como execução por orientação de implementação é o plano diretor, que juridicamente, conceitua-se como o conjunto diretrizes técnicas e normas legais com objetivo de ampliar o desenvolvimento global e constante dos municípios. As diretrizes tratam sobre critérios físicos, estruturais, administrativo, econômicos e sociais, propostos e sugeridos pela comunidade local. Complementando o conceito, o plano regula as atividades e os empreendimentos do poder público, somados as pessoas físicas e jurídicas de direito público e privado a serem registrado no território municipal (MEIRELLES, 2007; LEME MACHADO, 2007).

Um plano diretor pode ser de caráter participativo ou sem a participação da comunidade, fica obrigatório a participação para municípios acima de 20.000 (vinte mil)

habitantes, caso não seja realizado é passível de pena de improbidade administrativa do gestor público que der causa a ausência do mesmo, além da possibilidade de manejo do Mandado de Injunção ou da ADIN por omissão pelos legitimados para se pleitear, perante o Judiciário, que o Poder Executivo e/ou o Legislativo adotem as providências necessárias para a elaboração da lei municipal que institui o Plano Diretor municipal (PDM) Ainda sobre a improbidade administrativa incorrerá para o gestor público municipal na qualidade de prefeito, as penalidades previstas na Lei 8.429, de 2.6.1992, de acordo com o inciso III do art. 52 do Estatuto da Cidade. O inciso III. Art. 52, IV: aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta lei.

A Lei 10.257/01, em seu artigo n. 41 elaborou cinco critérios para os municípios que ainda não tenham mais de vinte mil habitantes, deverão que elaborar um PDM. Dentre as estão:

- a) Municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- b) Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4 do artigo. 182 da Constituição Federal, que refere-se a promoção pelo proprietário do solo não edificado, subutilizado ou não utilizado, o parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo no tempo ou desapropriação com pagamento mediante a títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos;
- c) Municípios que compõem de áreas de especial interesse turístico, exemplos de áreas litorâneas, patrimônios históricos ou grandes centros etc...
- d) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- e) incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, exemplos de municípios com áreas de preservação ambiental ou com morros sem planejamento urbano.

O plano diretor tem sua periodicidade legitimada com base no artigo. 40, parágrafo 3º, do Estatuto da Cidade, esta lei instituidora que o plano diretor deve ser revisada a cada 10 (dez) anos, este tempo faz-se necessário para quem o “plano diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo” (MEIRELLES, 2007, p.12)

A relevância de um instrumento norteador somado a diretrizes técnicas, participação da sociedade civil com suas classes representantes, gestores públicos apoiados na legislação para elaboração do plano diretor possibilita uma visão de planejamento urbano participativo, conforme o ordenamento da lei, para a busca do desenvolvimento municipal e o bem-estar de seus municípios.

Dentre estudos relacionados com o tema de contribuições de análises e críticas ao planejamento urbano, elencou-se três estudos com buscas de trabalhos recentes e com a proximidade da cidade estudada, contribuindo com as análises dos trabalhos para comparativos e possibilidade de ampliar as críticas para o estudo.

2.3 Estudos Empíricos Da Área

A contribuição na participação social no plano diretor, dos autores Rafael Antônio Milani e Ricardo Stanzola Vieira (2013), analisando o município de Itajaí - SC trouxe como objetivo demonstrar que a participação social é algo necessário no planejamento urbano, bem como a consequência que pode ocorrer se a lei foi publicada sem a participação social. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e o método indutivo ampliou

a análise para o planejamento urbano, na elaboração das leis, para o crescimento sustentável da cidade por meio do plano diretor.

Em sua análise constataram a inconstitucionalizada da lei complementar 97/2007 do município de Itajaí- SC, que teve sua criação com foco em desenvolver o plano turístico, econômico, ecológico e socialmente sustentável. Justificam que o Ministério Público baseado na Constituição do Estado de Santa Catarina, no art. 141 e inciso III, normativa que o plano diretor faz-se necessária a participação da sociedade civil, diretamente ou por meio de entidades comunitárias para sua homologação e aplicabilidade, descrevendo nas considerações finais que o município deve atentar-te no planejamento urbano para não ocorrer novas inconstitucionalidades pela ausência da participação da sociedade, chegando a ocasionar atrasos nas elaborações das leis e suas aplicações terem muitos ajustes nos planejamentos (MILANI e VIEIRA, 2013).

O segundo estudo analisado na perspectiva do planejamento urbano e a participação popular no plano diretor da cidade de Porto Alegre - RS do autor João Telmo de Oliveira Filho, com sua tese apresentada ao programa de Doutorado de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFGS em 2009. O material rico em informações, com entrevistas a gestores públicos para compreender o processo de elaboração e desenvolvimento do plano diretor da cidade demonstrou, dentre várias outras contribuições dos seis capítulos da tese está a parte normativa do plano diretor com a participação política assegurada nos direitos fundamentais e com a evolução da legislação brasileira.

Outros dois fatores que foram possíveis evidenciar estão no quarto capítulo com os modelos de participação emancipatórios, foi analisado que a racionalidade nas práticas e na dimensão ética do desenvolvimento do plano diretor os responsáveis políticos utilizaram os meios racionais e a participação da sociedade no planejamento urbano, buscando combater especulações imobiliárias, lobbys e corrupção, benefícios gerados pela participação da sociedade civil. O segundo fator sobre o tema da prefeiturização das instâncias participativas da cidade no cooptação das representações na administração municipal sobressaindo sobre os interesses comunitários (OLIVEIRA FILHO, 2009).

O terceiro estudo analisado foi sobre o título análise e discussão do uso do plano diretor no município de Oriximiná-PA, com os autores Cassiano Paulino, mestrando em geografia na época da publicação em 2013, juntamente com a professora doutora Eloíza Justina. Este estudo apresentou como objetivo analisar e discutir a utilização e aplicabilidade da Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006 que instituiu o Plano Diretor no Município de Oriximiná-Pará, uma cidade aproximadamente 62.794 habitantes no último censo de 2010, com a obrigatoriedade do plano diretor com cidades acima de vinte mil habitantes.

Dentre os achados do estudo, uma lei municipal foi elaborada e analisada em Oriximiná o Plano Diretor foi instituído pela Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006. Afirmou em seus estudos que após passados sete anos da criação do plano diretor, o poder público municipal engavetou e abandonou o plano diretor. Dentre os principais problemas urbanos como o acúmulo de lixo, poluição sonora-áudio-visual, poluição atmosférica, ocupação em áreas alagadas, desmatamento etc., e o aumento da criminalidade, assim como, o crescimento da demanda por saúde, educação, transporte, lazer, moradia que surgem em decorrência de uma gestão e planejamento urbano inadequado. Concluindo que a incapacidade do poder público local foi o motivo principal da não execução do plano diretor e que a participação da sociedade não apenas na elaboração, mas no acompanhamento e fiscalização.

Dentre os estudos empíricos relatou as cidades pelos estudos de casos e reforçam a participação da sociedade civil como um movimento inicial na elaboração do instrumento

para o planejamento urbano, e pela participação na construção possibilita um acompanhamento da implementação do plano com seus cronogramas para as entregas e a fiscalização visto que o plano engloba uma década onde ocorrer três trocas de prefeitos, porém com o enfoque na qualidade de vida da população e no desenvolvimento regional municipal.

3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para o levantamento dos dados e análise do estudo, foi pelo método indutivo, partindo de um caso particular para um caso mais geral, com o caso da análise do instrumento plano diretor do município de Londrina, no período de 2018-2028, onde com pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, e de base documental com dados secundários (PRODANOV e FREITAS, 2013).

A pesquisa bibliográfica contribuiu na busca de artigos sobre análises de planos diretores de cidades, estudos de casos aplicados e analisados e com as contribuições de discentes e docentes do poder público sendo um instrumento obrigatório por lei. De acordo com Alyrio (2009) a pesquisa bibliográfica compreende a identificação, localização, compilação e fichamento das informações e ideias mais importantes de um texto.

Complementando as pesquisas realizadas, buscou-se materiais coletado via internet com objetivo de estudos recentes para identificar considerações sobre diversos municípios de características distintas, porém com o instrumento norteador e em muitos casos não aplicados ou seguidos de forma adequada.

Identificou-se três trabalhos para análise de estudos empíricos da área, e a seleção foi pelas críticas dos trabalhos analisados com a visão dos autores para a aplicação do plano diretor, por ser um instrumento obrigatório de sua criação nem sempre tem a elaboração participativa, o acompanhamento da sociedade civil e também evidenciou o descaso do poder público em não implementar ou mesmo, engavetar o instrumento que proporciona um desenvolvimento para os municípios, independente do seu porte de cidade a legislação obriga sua elaboração e execução.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com base na leitura da lei n. 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Na lei são previstos 58 artigos, regulamentando as aplicações práticas do plano diretor como instrumento do planejamento urbano.

Na mesma lei destaca-se dentre os cinco capítulos, para análise do plano diretor do município de Londrina-PR, o capítulo III do Plano diretor e o capítulo IV sobre a gestão democrática da cidade. Com seus artigos e parágrafos regulatórios, este último capítulo comentado relata a utilização de instrumentos como debates, audiências e consultas públicas; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, sempre na busca de englobar os níveis ou representantes, nacionais, estaduais e municipais.

Para identificar o nível de participação da sociedade civil no plano diretor do município paranaense de Londrina, utilizou suas publicações no site da instituição de pesquisa e planejamento urbano (IPPUL), acessando o documento público na sua aba de PLANO DIRETOR 2018-2028. A publicidade destes dados obedece a lei 10.257/2001

em seu artigo 40 e parágrafo 4, sobre a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos.

Dentre os níveis propostos por Raymond (2009), no plano diretor de Londrina para o ano de 2018/28 pode ser classificado no nível de “gestão participativa”, pela participação na elaboração das diretrizes do plano, e com seu anexo 2.4 publicando o Banco de dados da participação. Utilizando os canais de participação descritos no capítulo 1.1.2 Canais de participação com: fóruns de participação popular, seminários temáticos, reuniões e oficinas com públicos dirigidos, audiência pública de pactuação, pré-conferência do plano diretor, conferência municipal do plano diretor, estratégia de comunicação e publicidade e apoio à mobilização e gestão social participativa. Iniciando as reuniões no mês de julho de 2006 para o plano diretor e aprovação em 2008 elegendo uma comissão de acompanhamento do plano diretor. Neste período até a divulgação do plano diretor de 2008-2018 foram envolvidas diretamente um número próximo a 948 pessoas, o maior registro ficou nos encontros de sensibilização e nas pré-conferências com 415 participantes cada, seguidos de 338 participantes na 1ª audiência pública. A lei 13.339/2022 do projeto PL002072018, publicada em 19/01/2022, instituiu o plano diretor Municipal de Londrina para a vigência de 2018-2028 com as diretrizes e as políticas de desenvolvimento e expansão urbana territorial do perímetro urbano da cidade. A lei possui 156 artigos (quadro 2)

Seguindo os passos do plano diretor participativo do município de Londrina (PDPML) de 2008 com vigência a 2018, o plano de 2018-2028 foi colocado para votação após três anos de divergências políticas e a sociedade civil. Segundo Marconi (2021) o documento composto por mais de duas mil páginas recebeu 107 emendas de alterações no texto original, vindo das entidades da sociedade civil organizada, com a justificativa de extrair algumas “amarras” da redação para um resultado de desenvolvimento econômico.

A reportagem demonstra que a participação da sociedade civil avançou o nível do plano diretor anterior para um nível de “Gestão participativa”, que descreve os representantes da sociedade civil participam nos órgãos de tomada de decisão e de acompanhamento dos projetos juntamente com representantes das autoridades administrativas ou políticas.

A inclusão do título V sob a visão do planejamento e gestão democrática legitima o nível de gestão participação, com base nos capítulos I, II e III sobre a participação no planejamento, na avaliação e na democratização dos instrumentos da gestão municipal. Mantem-se os instrumentos de participação do plano diretor antecessor ampliando para o orçamento participativo, assegurando no seu artigo 145 a participação da população na gestão municipal.

Quadro 2 - Resumo da análise da Lei 13.339/2022, e seus temas

Título	Capítulos	Tema	Artigos
TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	CAPÍTULO I	DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL	1º ao 4º
	CAPÍTULO II	DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E OBJETIVOS GERAIS	5º ao 18º
TÍTULO II DO ORDENAMENTO TERRITORIAL	CAPÍTULO I	DO MACROZONEAMENTO	19º ao 34º
	CAPÍTULO II	DAS DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS GERAIS	35º ao 45º
	CAPÍTULO III	DAS DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS ESPECÍFICAS DAS MACROZONAS	46º ao 70º
TÍTULO IV DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL	CAPÍTULO I	DO PARCELAMENTO, DA EDIFICAÇÃO E DA UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA	71º ao 80
	CAPÍTULO II	DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	81º ao 83º
	CAPÍTULO III	DA DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA	84º ao 87º
	CAPÍTULO IV	DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL	88º ao 93º
	CAPÍTULO V	DO DIREITO DE PREFERÊNCIA	94º ao 96º
	CAPÍTULO VI	DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	97º ao 103º
	CAPÍTULO VII	DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR	104º ao 105º
	CAPÍTULO VIII	DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS	106º ao 109º
	CAPÍTULO IX	DO DIREITO DE SUPERFÍCIE	110º ao 113º
	CAPÍTULO X	DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV	114º ao 121º
TÍTULO V DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICA	CAPÍTULO I	DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL	122º ao 139º
	CAPÍTULO II	DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR	140º ao 142º
	CAPÍTULO III	DOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL	143º ao 156.

Fonte: elaborado pelos autores com base na lei municipal 13.339/2022

O artigo 129. apresenta como conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Londrina terá a composição de 34 membros titulares e igual número de suplentes, formado necessariamente por:

I – gestores e administradores públicos, num total de 12 vagas, assim distribuídas:
a) 3 vagas para o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL;

- b) 1 vaga para a Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização – CMTU;
- c) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação – SMOP;
- d) 2 vagas para a Companhia de Habitação de Londrina – Cohab;
- e) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento;
- f) 1 vaga para a Secretaria Municipal do Ambiente;
- g) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Assistência Social;
- h) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Cultura; e
- i) 1 vaga para a Instituto de Desenvolvimento de Londrina – CODEL.

II – Movimentos sociais e populares com atuação na área de desenvolvimento municipal: 9 vagas;

III – representantes de trabalhadores, por suas entidades sindicais, com atuação na área de desenvolvimento municipal: 4 vagas;

IV – representantes de empresários, por suas entidades, relacionadas à produção, fomento e ao financiamento do desenvolvimento municipal: 4 vagas;

V – representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa com atuação na área de desenvolvimento municipal: 3 vagas; e

VI – organizações não governamentais com atuação na área de desenvolvimento municipal: 2 vagas. (LEI MUNICIPAL, 13.339/2022)

A organização das entidades e suas cadeiras para votação mostram uma evolução do poder público aderindo e abrindo para a participação da sociedade civil e suas entidades representativas, somados a participação da comunidade local, com reuniões tanto nas dependências públicas, como em associações de bairros, com as audiências públicas previamente informadas com as datas, horários, temas e locais para mobilização das políticas públicas municipais.

Outros fatos que justificam o nível da sociedade no plano diretor foram as agendas após a elaboração do plano contando com oficinas de qualificação com temas como uso e ocupação do solo, parcelamento do solo, revisão das leis urbanísticas, leis de perímetros urbanos, código ambiental.

Na divulgação do plano diretor de 2018-2028, ocorreu uma audiência pública no dia 07 de fevereiro de 2020 às 19 horas no local do auditório da Unicesumar, instituição de ensino superior com o objetivo e tema de eleição do grupo de acompanhamento do plano diretor e a metodologia de aplicação.

As agendas consideradas agendas públicas, audiências, conferências, por tratar-se de um período pós pandêmico, atualizou-se e está ocorrendo de formato híbrido, ampliando o acesso a participação da sociedade na transmissão do conhecimento e na contribuição para ajustes, alinhamento e fiscalização do plano diretor vigente para até 2028.

A análise dos dados proporcionou uma classificação quanto aos níveis de participação da sociedade civil que podem ser observadas pelos sete níveis propostos pelo autor Raymond (2009). Para o plano diretor analisado, município de Londrina, o nível identificado dentre as observações é “gestão participativa” pelas características apresentadas por Raymond (2009), onde os representantes da sociedade civil participam nos órgãos de tomada de decisão e de acompanhamento dos projetos juntamente com representantes das autoridades administrativas ou políticas.

Outro ponto para a classificação em gestão participativa deriva-se de vagas para gestores públicos somados a cadeiras de representatividade de movimentos populares,

movimentos sociais, representantes de trabalhadores, empresários, entidades profissionais, acadêmicas de atuação em pesquisas assim como ONG com objetivo da colaboração participativa na busca de resultados de desenvolvimento municipal. Estas cadeiras somadas representam 21 postos de colaboração participação pela comunidade e seus representantes.

Atualmente o município por meio de suas agendas ativas, desmembra reuniões em áreas da cidade para disseminar o conhecimento sobre a elaboração e acompanhamento da implementação do plano diretor, respondendo a cobrança nas reuniões em bairros, regiões urbanas e rurais e demonstrando transparência os responsáveis pelo órgão do IPPUL, apresentam os dados, abrindo a palavra aos participantes, em algumas reuniões ocorrem debates sobre interesses divergentes, porém a participação e colaboração da comunidade é evidenciada.

As audiências públicas, após a deliberação do Planejamento Urbano com a revisão das leis específicas do plano diretor municipal de Londrina de 2018-2028, está em sua 12ª oficina de qualificação do plano diretor. Iniciou-se em 2020, com a audiência nas leis, em auditórios públicos, posteriormente desmembrando para temas como uso do solo, ocupação do solo, código de posturas, código de obras e patrimônio cultural, perímetro urbano, parcelamento do solo e código ambiental e lei do sistema viário. As oficinas ocorrem em auditório do IPPUL e da Prefeitura Municipal de Londrina, sempre as 14 horas, ocorreu em 2020 algumas apresentações em meios virtuais devido a pandemia.

Para o ano de 2022 foram realizadas as oficinas seguindo a ordem, da 8ª em abril de 2022, com previsão para sequenciamento até a 16ª reunião no mês de outubro. Apresentando a participação colaborativa onde os representantes participam efetivamente das decisões dos órgãos tomadores de decisões, também acompanhando a sua implementação e cobrando as autoridades responsáveis.

A contribuição da gestão participação tem seus objetivos em propor tipos de modalidades de implementação da participação da sociedade civil no planejamento regional visando o aumento da contribuição da comunidade na criação e fiscalização do instrumento do plano diretor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relevância dos planos diretores em busca da democratização a partir da presença e participação da sociedade civil contribui para o desenvolvimento local, que alguns casos podem quebrar uma sequência de famílias que hereditariamente ampliar suas terras e buscam a valorização de territórios para um ganho econômico em detrimento ao desenvolvimento social que por meio dos planos diretores e das contribuições da comunidade, conseguem agir com ações específicas para melhorar a qualidade de vida dos municípios das áreas analisadas. São exemplos a disseminação do conhecimento e as reuniões em sedes de representatividades comunitárias contribuindo as reivindicações para a comunidade e suas especificidades.

O objetivo do trabalho de analisar o nível da participação da sociedade civil foi atendido demonstrando que de Londrina, pela elaboração do plano diretor de 2018-2028 teve uma contribuição dos representantes da sociedade, pelos convites realizados pelos agentes responsáveis e pela disseminação do conhecimento e busca da participação das comunidades.

O plano diretor como instrumento proporciona uma construção democrática, a disseminação do conhecimento e a forma de desenvolvimento dos agentes e o interesse público como resultado da busca pelo desenvolvimento local e regional.

A contribuição do estudo está quanto a dimensão da participação da sociedade civil no interesse do conhecimento, contribuição e acompanhamento das ações públicas. O instrumento do plano diretor é uma obrigação para o plano de desenvolvimento municipal e suas particularidades como regiões, educação, saúde e segurança são critérios a serem levados em conta para a construção do plano diretor associado a contribuição das comunidades locais em ideias e propostas para a busca do crescimento e do desenvolvimento local.

O estudo apresenta como um fator limitante uma análise qualitativa documental, por meio de dados secundários, de leis, do plano diretor, das reportagens publicadas, e das publicações dos órgãos responsáveis.

Como proposta de sugestão para novos estudos uma pesquisa participante com um instrumento para avaliar de uma forma de observação ou meios quantitativos, os resultados das reuniões públicas, o quanto as participações pela população contribuem e proporcionam uma forma de acompanhamento e fiscalização do plano diretor municipal.

REFERÊNCIAS

ALYRIO, Rovigati Danilo. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009.

ANTONELLO, Ideni Terezinha; VEIGA, Léia Aparecida; Alievi, Alan Alves. O Desafio Da Experiência Participativa Na Revisão Do Plano Diretor Municipal De Londrina/PR - 2018/2028. In: Soraya Araújo Uchoa Cavalcanti. (Org.). **O Caráter Sociopolítico e Interventivo do Serviço Social**. 1ed.Ponta Grossa: Atena Editora, 2021, v. 1, p. 192-203.

ANTONELLO, Ideni Terezinha. Perspectivas dos instrumentos democráticos de planejamento e gestão do território urbano: as formas de participação da sociedade. **RAEGA - O Espaço Geográfico em Análise**, [S.l.], v. 42, p. 133 - 148, dez. 2017.

ANTONELLO, I. T. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Revista Sociedade & Natureza**, Uberlândia, 2003.

AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antônio Augusto. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p. 122-152, 1991.

BRASIL 2001 - 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. Acesso disponível em 10/07/2022, link http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm#:~:text=L10257&text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20os%20arts.,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BUENO, L.M de M; CYMBALISTA, R. (orgs.) **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. SP: Annablume, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COSTA, N. N. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DE JESUS, I. S. Participação da sociedade civil no plano diretor. **Anais do sciencult**, [S. l.], v. 1, n. 3, 2016. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/sciencult/article/view/3438>. Acesso em: 4 ago. 2022.

FERRÃO, J. **O ordenamento de território como política pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2007.

IPPUL - INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE LONDRINA

-

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Rubens Frias. Primeira Edição, Editora Moraes, São Paulo. 1991, p. 10

LEME MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro**, São Paulo: Malheiros, 15ª Ed., 2007.

LONDRINA (PR) 1998 - Lei 7.482_1998 - Plano Diretor de Londrina

LONDRINA (PR) 2008 - Lei 10.637_2008 - Plano Diretor de Londrina

LONDRINA (PR) 2022 - Lei nº 13.339/2022 - Lei Geral do Plano Diretor e Anexos I, II, III Lei nº 13.339/2022 - Lei Geral do Plano Diretor Anexo IV

MARCONI, Guilherme - **Após quase três anos, plano diretor é colocado em votação em plenário da Câmara de Londrina**, publicação quinta feira 28 de outubro de 2021 FOLHA DE LONDRINA.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILANI, Rafael Antônio; VIEIRA, Rafael Stanziola. Necessidade da Participação Social na Elaboração de Leis que tratem sobre Planejamento Urbano. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 4, n.4, p. 787-804, 4º Trimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/ricc - ISSN 2236-5044.

NEVES, Gleisi Heisler. O município no Brasil. Marco de referência e principais desafios. **Cadernos Adenauer: Os municípios e as eleições de 2000**, São Paulo, v. 4, p. 9-33, jun. 2000.

NYGAARD, Paul Dieter. **Planos diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária**. Porto Alegre: Editora da UFRS, 2005. ISBN: 9788570258311

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese de Doutorado - Programa de Pós-graduação em planejamento Urbano e Regional - Universidade Federal do Rio Grande do Sul 2009.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS Ernani Cesar de. - **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico** – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAYMOND, Richard. La «société civile» ce «nouvel» acteur de l'aménagement des territoires. **L'information Géographique**, Paris: Armand Colin, volume 73, nº 2, p.10-29, 2009. DOI: 10.3917/lig.732.0010

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Coord.). **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, CONFEA, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SALLES, Helena da Motta - **Gestão democrática e participativa** / Helena da Motta Salles. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a Ágora** – reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

VALE, Mário. **Conhecimento, inovação e território**. Lisboa: Edições Colibri, 2012.

VEIGA, L.; ANTONELLO, IDENI TEREZINHA; ALIEVI, A. A.. Reflexões sobre a prática participativa na revisão do Plano Diretor Municipal de Londrina/PR. In: Magaly Marques Pulhez; Ricardo Santhiago. (Org.). **Cidade, Democracia E Educação**. 1ed.São Paulo: Instituto das Cidades, Universidade Federal de São Paulo, 2022, v. 1, p. 164-179.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. **O município no século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo, Cepam & Correios, 1999.

ZMITROWICZ, Witold; BISCARO, Cibele. **A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal**. São Paulo: EPUSP, 1998.