



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

HEBERT DE PAULA GIESTEIRA VILLELA

**Análise do processo participativo na Revisão do Plano Diretor do Município de  
Maringá – 2019/2020 e o cumprimento da função social da cidade**

**MARINGÁ  
2021**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**Análise do processo participativo na Revisão do Plano Diretor do Município de Maringá – 2019/2020 e o cumprimento da função social da cidade**

Dissertação apresentada à Banca de Defesa ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Instituições, políticas públicas e participação.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia Rodrigues

**MARINGÁ**  
**2021**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

V735a Villela, Hebert de Paula Giesteira  
Análise do processo participativo na revisão do Plano Diretor do Município de Maringá – 2019/2020 e o cumprimento da função social da cidade / Hebert de Paula Giesteira Villela. -- Maringá, PR, 2021.  
108 f.color., tabs., maps.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia Rodrigues.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2021.

1. Participação Popular. 2. Plano Diretor Municipal. 3. Democracia participativa. 4. Direito à cidade. 5. Maringá. I. Rodrigues, Ana Lúcia, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDD 23.ed. 352

HEBERT DE PAULA GIESTEIRA VILLELA

**Análise do processo participativo na Revisão do Plano Diretor do Município de Maringá – 2019/2020 e o cumprimento da função social da cidade**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

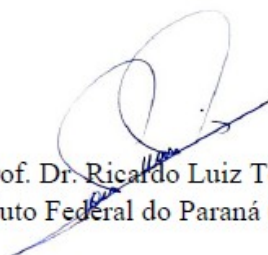
COMISSÃO JULGADORA



Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Ana Lúcia Rodrigues  
Universidade Estadual de Maringá (Presidente)



Prof. Dr. William Antonio Borges  
Universidade Estadual de Maringá (UEM)



Prof. Dr. Ricardo Luiz Tows  
Instituto Federal do Paraná (IFPR)

Aprovado em 12 de fevereiro de 2021

Realizada por videoconferência conforme Resolução nº 026/2020 - PGC

## DEDICATÓRIA

À minha amada mãe

*in memoriam.*

## **Agradecimentos**

Agradecer, retribuir, recompensar, satisfazer. São tantos os sinônimos e todos eles traduzem o sentimento que toma conta do meu ser nesse momento.

Primeiramente, quero agradecer aos meus avós maternos, Dinha e Dinho, que possibilitaram a minha formação de caráter, educacional e de mundo. Onde vocês estiverem, recebam o meu muito obrigado por tudo. Junto a eles, agradeço a mulher mais guerreira e forte que tive em minha vida, meu exemplo de vida, minha guia, minha mãe que partiu em meio a todo esse processo e não me viu concluir essa etapa, mas sei que, de onde ela se encontra, está orgulhosa e feliz por mais essa minha conquista.

Um agradecimento muito especial à pessoa que me apoiou durante todo esse processo, aguentado minhas crises de ansiedade e depressão, mas sempre estando ali para me dar suporte, carinho e amor, ao meu marido Clever. Essa conquista também é dedicada a você.

Sou grato também a minha família, que me encorajou e ficou orgulhosa de mim, por eu enfrentar mais essa etapa.

Quero agradecer minha Orientadora, Professora, agora também Vereadora (que orgulho!!!), Ana Lúcia Rodrigues, por todo ensinamento, direcionamento na pesquisa, através das ideias, correções e a paciência comigo.

Agradeço também aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UEM, em especial aos que tive contato: Professora Zuleika, Professor Éder, Professor Ednaldo, Professora Celene e Professora Meire. Grato pelos ensinamentos.

Meu muito obrigado ao Júnior e à Maria da Secretaria do PGC, por sempre estarem dispostos a nos orientar e ajudar nos assuntos burocráticos.

Obrigado aos meus colegas de trabalho da Prefeitura Municipal de Maringá – Controladoria Geral do Município, que me apoiaram e sempre me incentivaram para a realização desse sonho. Deixo meus agradecimentos à equipe do IPPLAM, por atenderem minhas demandas como pesquisador.

Quero agradecer a turma de Mestrado – 2019 PGC-UEM e dizer que foi muito bom estar com vocês.

E por fim, agradeço a todos aqueles que me aguentaram nessa fase de imersão na pesquisa que eu vivenciei. Grato pela paciência e compreensão.

*...E a cidade se apresenta centro das ambições  
Para mendigos ou ricos e outras armações  
Coletivos, automóveis, motos e metrô  
Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs  
A cidade não para, a cidade só cresce  
O de cima sobe e o de baixo desce...  
(Chico Science)*

VILLELA, Hebert de Paula Giesteira. **Análise do processo participativo na Revisão do Plano Diretor do Município de Maringá – 2019/2020 e o cumprimento da função social da cidade.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia Rodrigues. UEM. Maringá, 2021.

## RESUMO

A participação popular nas tomadas de decisões do Poder Público foi um instrumento inovador que a Constituição Federal Brasileira de 1988 trouxe para o sistema normativo brasileiro, sendo uma das características da era de redemocratização que se iniciava. Consagrado através do Estatuto das Cidades e tendo sua aplicação por meio do Plano Diretor Municipal, o desenvolvimento urbanístico passou a ser idealizado, levando em consideração também os anseios da sociedade. O município de Maringá, no Paraná, iniciou a revisão de seu Plano Diretor Municipal em 2019 e, atualmente, está em vias da formulação, sendo o processo participativo inerente a essa revisão, o objeto dessa análise de dissertação, busca identificar se esse processo pode assegurar o direito à cidade e a função social da cidade, e está em consonância com os princípios constitucionais. Uma abordagem em especial das Audiências Públicas, denominadas pelo processo de Revisão, como Fóruns Participativos, ocorridas em 2019, esses eventos foram as fontes primordiais para a aplicação da metodologia da pesquisa. Como resultado, pode-se notar a observância ao preceito legal do processo participativo, embora não abrangente, dessa forma que o princípio da função social da cidade esteja integralmente assegurado a partir do processo participativo implementado.

**Palavras-chaves:** processo participativo; democracia participativa; Plano Diretor; Maringá; Direito à Cidade.



VILLELA, Hebert de Paula Giesteira. **Analysis of the participatory process in the Revision of the Master Plan of the Municipality of Maringá – 2019/2020 and the fulfillment of the city's social function.** Dissertation (Master in Social Sciences) - State University of Maringá. Advisor: Profa. Dra. Ana Lúcia Rodrigues. UEM. Maringá, 2021.

## ABSTRACT

Popular participation in decision-making by the government was an innovative instrument that the Brazilian Federal Constitution of 1988 brought to the Brazilian normative system, being one of the characteristics of the era of re-democratization that was beginning. Consecrated through the City Statute, and having its application through the Municipal Master Plan, the urban development started to be idealized taking into account also the aspirations of society. The municipality of Maringá in Paraná began the review of its Municipal Master Plan in 2019, and is currently in the process of formulating the review, with the participatory process inherent in this review, the object of analysis of this dissertation, seeks to identify whether this process can ensure and is in line with the principles of the city's social function and the right to the city. A special approach to Public Hearings, referred to by the Review process as Participatory Forums, which occurred in 2019, these events were the primary sources for the application of the methodology of this research. As a result, it can be noted the observance of the legal precept of the participatory process, although not comprehensive enough to guarantee that the principle of the social function of the city is fully ensured from the implemented participatory process.

**Keywords:** participatory process; participatory democracy; Master plan; Maringá; Right to the City

## **Lista de Figuras**

Figura 1: Número de vagas por segmento para composição do Grupo de Acompanhamento.

Figura 2: Mapa APTS

## **Lista de Tabelas:**

- Tabela 1 – Formação dos segmentos do Grupo de Acompanhamentos
- Tabela 2 – Bairros do participante
- Tabela 3 – Gênero do participante
- Tabela 4 – Cidade de Origem do participante
- Tabela 5 – Grau de instrução do participante
- Tabela 6 – Grupo étnico do participante
- Tabela 7 – Religião do participante
- Tabela 8 – Estado civil do participante
- Tabela 9 – Quantidade de pessoas que residem na casa do participante
- Tabela 10 – Crianças até 12 anos que residem na casa do participante
- Tabela 11 – Adolescentes e Jovens até 18 anos que residem na casa do participante
- Tabela 12 – Maiores de 60 anos que residem na casa do participante
- Tabela 13 – Em que segmento o participante trabalha e se trabalha
- Tabela 14 – Profissão/ocupação do participante
- Tabela 15 – Renda per capita do participante
- Tabela 16 – Meio de locomoção utilizado pelo participante
- Tabela 17 – Se a família do participante é beneficiária de algum programa do Governo
- Tabela 18 – Se o participante ou sua família utiliza algum serviço público
- Tabela 19 – Qual o maior problema urbano da cidade de Maringá
- Tabela 20 – Qual a maior qualidade de Maringá
- Tabela 21 – Se alguma obra pública foi realizada no bairro do participante
- Tabela 22 – Meio pelo qual tomou conhecimento da Audiência

## **Lista de Siglas e Abreviaturas**

APGT - Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial

ATI – Academia da Terceira Idade

BNH - Banco Nacional de Habitação

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CF – Constituição Federal

CEF - Caixa Econômica Federal

CMEI – Centros Municipais de Educação Infantil

CMPGT - Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial

CODEPAR – Companhia de Desenvolvimento do Paraná

Cohabs - Companhias de Habitação

CONCIDADES - Conselho Nacional das Cidades

CTI – Centro de Tecnologia e Informação

ETM - Equipe Técnica Municipal

FAMEPAR - Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná

FCP - Fundação Casa Popular

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

GA – Grupo de Acompanhamento

GAPRE – Gabinete do Prefeito de Maringá

GCT - Grupo de Cooperação Técnica

GT – Grupo de Trabalho

IPPLAM - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei do Orçamento Anual

METROPLAN - Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Metropolitano da Região de Maringá-Marialva-Sarandi-Paiçandu

MDU - Ministério de Desenvolvimento Urbano

ONG – Organização não Governamental

PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PDMM - Plano Diretor do Município de Maringá

PPA – Plano Plurianual

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

UPA – Unidade de Pronto Atendimento

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO I – ARCABOUÇO HISTÓRICO, LEGAL E CONCEITUAL DA POLÍTICA URBANA IMPLEMENTADA NO MUNICÍPIO DE MARINGÁ...19</b>	
1.1. A Política Urbana no Brasil: possibilidade para a função social da cidade..19	
1.2. O Estatuto da Cidade.....30	
1.3. O Plano Diretor Municipal.....31	
1.4. A Democracia Participativa..... 35	
<b>CAPÍTULO II – O DIREITO À CIDADE E O DIREITO À PARTICIPAÇÃO .41</b>	
2.1. O direito à cidade ..... 41	
2.2. O direito à participação .....45	
<b>CAPÍTULO III – O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ E SUA REVISÃO .....50</b>	
3.1. Panorama histórico do processo de elaboração do Plano Diretor vigente..... 50	
3.2. O Processo de Revisão do PDMM .....54	
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 84</b>	
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....87</b>	
<b>APÊNDICES .....93</b>	

## **Introdução**

O tema desta dissertação está inserido na discussão do direito à cidade e da participação. Discutir o processo participativo da revisão do Plano Diretor do Município de Maringá vai ao encontro com os pressupostos de democracia da cidade, assim como ao direito urbanístico. Através dessa análise pretende-se identificar se a função social da cidade está assegurada no processo de participação da sociedade civil na revisão do plano diretor do município de Maringá e se o mesmo se deu de forma concreta.

O Município de Maringá, situado no Estado do Paraná, teve sua fundação em 10/05/1947 e conta, atualmente, com uma população estimada de 430.157 habitantes e uma área territorial de 487,013 Km<sup>2</sup>, sendo que praticamente 97,3% das vias públicas da cidade são arborizadas e 90,6% são urbanizadas<sup>1</sup>.

Os trabalhos acadêmicos de pesquisa em torno do tema proposto são muito escassos, senão inexistentes, pois são encontrados muitos que abordam a participação popular de uma forma mais genérica nas políticas públicas realizadas pelo Poder Públicos, porém concretamente realizados sobre um processo de revisão de um Plano Diretor de um Município, são poucos.

Essa pesquisa trata do tema da democracia participativa, procurando evidenciar e retomar o ponto inicialmente proposto, que é o de verificar a construção do processo participativo na revisão do Plano Diretor do Município de Maringá - PDMM. A partir dessa definição foi então delineado qual seria a discussão teórica ou o referencial teórico-metodológico a ser utilizado. Partindo do próprio conceito - democracia participativa - buscou-se por bibliografia que abordava a democracia e a participação. Desde o início, pôde-se notar que eram termos que poderiam até se complementarem, mas não eram sinônimos, apesar de em alguns textos, ou até mesmo algumas letras de leis abordarem a utilização como sentido equivalente e, dessa forma, foi realizada uma discussão teórica sobre a base empírica dessas terminologias, com o objetivo de se formar um embasamento para a pesquisa.

Objetivamente a presente pesquisa desenvolverá uma discussão em torno da construção que se deu para a democracia participativa dentro dos trâmites da revisão do Plano Diretor do Município de Maringá, analisando a aderência do planejamento do Poder Público Municipal para essa revisão junto à população. Buscará especificamente demonstrar se esse trâmite contemplou a exigência constitucional e infralegal de ocorrer um processo

---

<sup>1</sup> Dados IBGE de 2020 <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/maringa/panorama> >

participativo para a tomada de decisões, assegurando assim que sejam alcançados o direito à cidade e a função social da cidade. Também se pretende traçar o perfil dos participantes desse trâmite, analisando seus pontos de vistas, assim como seus anseios para a cidade.

O presente pleito justifica-se pela necessidade de se compreender como ocorre a formação da participação popular em meio a discussões importantes para a cidade, considerando ainda mais o quadro atual político de debate sobre a democracia e seus preceitos.

Põe-se, assim, na sequência, o fato de que a existência da “democracia” na contemporaneidade está pressuposta e que, este sim o que nos interessa, de alguma forma e em algum grau estão as “democracias nacionais” constituídas em seus modelos de intervenção da população na elaboração e execução das políticas do Estado. (SCALOPPE, 2019, p. 100).

Aliado a essa percepção, a preparação teórica instrumental para a construção do trabalho foi composta por textos que ampararam uma melhor compreensão a partir da perspectiva teórica das ciências sociais, assim como também sobre metodologia como instrumento fundamental para a constituição do bojo de todo o trabalho, surgindo como desafio inicial delinear melhor a problemática social que estava propondo para a pesquisa, pois

(...) embora um problema social seja, como toda problemática sociológica, o produto de uma construção, acontece que seus princípios são diferentes, dessa forma, um problema social não é somente o resultado do mau funcionamento da sociedade, mas pressupõe um verdadeiro trabalho social que compreende duas etapas essenciais: o reconhecimento e a legitimação do problema, sem as quais o problema não seria levado em consideração, acrescenta-se um trabalho específico de enunciação e formulação públicas, ou seja, uma operação de mobilização (LENOIR, 1998, p. 24).

Com efeito, a abordagem do objeto de pesquisa pretendido demonstra ser uma problemática sociológica contundente, muito embora a discussão sobre democracia sempre ter sido latente para os cientistas sociais, e então procurar mensurar a sua dimensão em consonância com outra construção social que é a participação, pressupõe dessa forma, uma categoria de preocupação que circunscreve a terminologia da democracia participativa. Somando-se a isso, a problemática também se aborda por meio de uma instituição jurídico-normativa, a legislação do Plano Diretor do Município de Maringá e o processo participativo em sua revisão, que se constitui como problema, inclusive considerando o reconhecimento de instâncias estatais sobre o mesmo, pois é um processo de consagração estatal que



determinados problemas da vida particular e apenas tematizados são transformados em problemas sociais que exigem soluções coletivas, muitas vezes sob a forma de regulamentações gerais, direitos, equipamentos, transferências econômicas, etc. (LENOIR, 1998).

Mesmo explorando todas as possibilidades fornecidas pelo programa de metodologia, pode-se apreender que um bom método será sempre aquele, que permitindo uma construção correta dos dados, ajude a refletir sobre a dinâmica da teoria, e, portanto, além de apropriado ao objeto da investigação e de oferecer elementos teóricos para a análise, o método tem que ser operacionalmente exequível (MINAYO; SANCHES, 1993).

Dessa forma, a propensão para a utilização do método qualitativo e pela técnica de análise documental predomina inclinação dessa tese para a realização do trabalho exploratório, muito embora as demais alternativas ainda possam compor em algum momento o estudo pretendido. O método qualitativo pareceu mais oportuno, porque supõe que todo conhecimento é parcial, porque conhecimento de uma parte, não do todo, e porque, ao se adotar um ponto de vista, toma-se partido (ALONSO, 2016). Como chegamos a utilizar o método quantitativo na aplicação de questionários direcionados aos participantes das Audiências (Fóruns) de participação da revisão do Plano Diretor do Município de Maringá, portanto, podemos definir que o método utilizado é o quali-quanti.

Definido o método, foi necessário ponderar as técnicas que foram apresentadas e considerando a predisposição do projeto traçado para a pesquisa, a análise documental foi a que se mostrou mais adequada para o uso. Apesar de que dependendo do objetivo da pesquisa, a análise de documentos pode se caracterizar como instrumento complementar ou ser o principal meio de concretização do estudo (PIMENTEL, 2001). A princípio demonstra ser o instrumento principal para a pesquisa, por mais árduo que se mostra ser, pois se trata de um processo de garimpagem, conforme expõe Pimentel (2001), se as categorias de análise dependem dos documentos, eles precisam ser encontrados, ‘extraídos’ das prateleiras, receber um tratamento que, orientado pelo problema proposto pela pesquisa, estabeleça a montagem das peças, como um quebra-cabeça.

Muito embora seja a técnica mais viável para a realização do presente trabalho, outras pareceram úteis e pertinentes para o desenvolvimento do mesmo. No decorrer da pesquisa, foram aplicados questionários direcionados que visaram apurar o perfil e algumas opiniões dos atores que participaram da revisão do Plano Diretor do Município de Maringá. Foi levada

em conta também a técnica de observação participante, considerando que foram acompanhadas todas as audiências, conferências e fóruns de participação popular, assim como a uma participação atuante como membro do Grupo de Acompanhamento – GA, dessa revisão.

Dessa forma, na sequência pretendeu-se discorrer acerca dos principais pontos discursivos teóricos que colaboram para o entendimento da temática pesquisada. A discussão apresentada pretende principalmente oferecer um entendimento acerca da política urbana e o papel da democracia participativa, no âmbito da revisão do Plano Diretor do Município de Maringá.

O capítulo I, inicialmente, realizará uma contextualização histórica apresentando os principais marcos da política urbana brasileira. Através dessa contextualização, será descrito como ocorreu o desenrolar da política urbana nacional, que culminaria em um estado em que o processo de descentralização federativo, junto aos primeiros movimentos populares pela reforma urbana que influenciaria a constituinte de 1988. Esse capítulo também trará à baila a discussão, acerca do Plano Diretor Municipal e da Democracia Participativa, focando principalmente na importância do engajamento da sociedade no processo de construção da temática urbana.

O capítulo II terá a pretensão de realizar uma discussão entre o direito à cidade e a participação popular na construção desse direito, através de uma discussão teórica entre os principais autores que abordam o tema.

O capítulo III será apresentado um panorama histórico do Planejamento Urbano de Maringá e seus Planos Diretores. Além disso, também será apresentada a dinâmica do processo de revisão do atual Plano Diretor de Maringá, utilizando como objeto o resultado da análise do questionário aplicado durante as audiências públicas, buscando identificar como esses atores puderam contribuir para com a construção do novo Plano Diretor do Município de Maringá. As atas das audiências e as percepções da observação participante contribuirão para a construção do presente capítulo. E por fim teremos como objetivo trazer para a argumentação a aplicação de um processo, que foi o de revisão do Plano Diretor do Município de Maringá, demonstrando seu alcance e seus desentranhamentos.

Atualmente, foram concluídas duas das quatro etapas de Revisão do Plano Diretor: 1ª Etapa - Mobilização e Proposta Metodológica e a 2ª Etapa, de Análise Temática Integrada ou do Diagnóstico. A 3ª etapa, de Diretrizes e Proposições, está em andamento. A equipe de

revisão do Plano Diretor está elaborando um relatório em versão preliminar. Esta etapa só será concluída quando for possível a realização de reuniões com os grupos (GA,GCT,ETM), reunião com o CMPGT – Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial e, ainda, quando for possível a liberação para a realização de audiência pública e reuniões, devido a impossibilidade em razão da pandemia e com a orientação através da nota técnica nº 004/2020-Ministério Público do Paraná<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Informações concedidas pelo IPPLAM através do canal de comunicação no site

## **CAPÍTULO I – ARCABOUÇO HISTÓRICO, LEGAL E CONCEITUAL DA POLÍTICA URBANA**

### **1.1. A Política Urbana no Brasil: possibilidade para a função social da cidade**

A forma de organização de um território influencia qualitativamente ao longo do tempo a sociedade e, ao mesmo tempo, é influenciada por ela, pois é uma política urbana que possibilita um planejamento eficiente e realista para que o Poder Público possa executá-lo, observando as necessidades da população, mas também considerando o mercado e o desenvolvimento econômico. O processo de urbanização acelerado que o Brasil vivenciou, durante os séculos XIX e XX, destacou a latente necessidade de estabelecer a política urbana como um dos alicerces do crescimento justo do país. Desse modo, o constituinte originário do período de redemocratização do Brasil, no fim dos anos 80, considerou a aspiração da sociedade por uma política de desenvolvimento urbano realista e inclusiva, e dedicou importantes artigos no texto constitucional para regulamentação do assunto.

O Brasil tem desde a época da colonização por Portugal indícios das tentativas de planejamento urbano, mesmo que precário, do uso e ocupação do solo, com a distribuição das sesmarias<sup>3</sup>, e assim do objetivo de estipular os núcleos de povoamento em todo território colonial. Por se tratar de um território vasto e com interesses diversos, o desafio de implementação de um planejamento urbanístico sempre foi complexo, sendo ainda mais desafiador e explicitamente necessário após o intenso processo de urbanização vinculado a fatores como a mecanização agrícola, com inevitável migração rural e, principalmente, com o período de industrialização ocorrido no século XIX.

A industrialização, a abolição da escravatura e a vinda dos europeus para o trabalho delineou claramente a formação do processo de urbanização, que encontramos vestígios até os dias atuais. A formação do urbano teve relevâncias diversas ao longo da história do país, demonstrando-se muitas vezes um instrumento de interesses políticos, que buscava em boa parte de seu contexto atender a expectativas das classes dominantes, preterindo os menos abastados e desprovidos de um direito ao espaço que lhe cabia. Atrelado a essa situação, o processo de ocupação urbana teve um aceleração, sem estar acompanhado de melhorias urbanas realizadas pelo Poder Público.

---

<sup>3</sup> Sesmaria foi um instituto jurídico que visava a normatização da distribuição de terras destinadas à produção agrícola, onde o Estado, recém-formado e sem capacidade para organizar a produção de alimentos, decidiu legar a particulares essa função.

Na busca de uma vida melhor o homem migra do campo para a cidade. Ao longo do século XX o Brasil passou por um acelerado processo de ocupação urbana, quase sempre desacompanhada de um procedimento de urbanização e instalação de equipamentos públicos que viabilizassem esse adensamento populacional, agravando o quadro de exclusão social, marginalização e violência. Em 1900 a população urbana representava menos de 10% dos brasileiros. Em 2000 este percentual pulou para 80% da população brasileira morando em cidades (SÉGUIN, 2002, p. 43).

Tratar da política urbana é algo complexo, uma vez que diversos fatores são determinantes para a formação do espaço urbano, realçando assim o estágio de desenvolvimento da urbanização de determinada cidade, onde o homem a constrói através de suas escolhas e seus atos.

A preocupação com o planejamento urbano nem sempre foi relevante para os governantes brasileiros. A expansão das cidades ocorreu de forma acelerada e crescente devido à industrialização, e principalmente após a implementação do Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubistchek<sup>4</sup>, entre 1956 a 1961. Esse plano que fomentou a instalação de indústrias internacionais no Brasil, repercutiu em uma concentração de indústrias em cidades, como São Paulo. No entanto, o crescimento acelerado dos centros urbanos, devido à industrialização, à migração rural urbana e à imigração europeia, não foi acompanhado por um planejamento que proporcionasse moradias e infraestrutura para a população brasileira, que cresceu consideravelmente durante esse período.

A construção da capital federal foi um dos objetivos que Kubistchek estipulou como uma de suas metas a serem atingidas em seu governo, entre outras medidas que contribuíram incontestavelmente para o crescimento econômico do país nas décadas de 50 e início dos anos 60. Uma ideologia desenvolvimentista que almejou um arrojado crescimento na esfera econômica do país, mas não se atentou para problemas sociais e urbanos que seriam decorrentes de todo esse crescimento.

O planejamento urbano, apesar de não ser o foco e nem ter relevância no Governo de Juscelino Kubistchek e seus antecessores, teve como intuito, no final do século XIX e até meados das décadas de 1920, a preocupação com o embelezamento urbano. Utilizando a desculpa de uma política sanitária, buscou-se nesse período o fim das ocupações de baixa renda nos grandes centros, sem a preocupação de realocação dessa população, levando assim o surgimento de ocupações irregulares na periferia.

---

<sup>4</sup> O Plano de Metas foi um programa de industrialização e modernização utilizado pelo Governo de Juscelino Kubistchek, através de um ambicioso conjunto de objetivos setoriais que passaria a dar continuidade ao processo de importações que se vinha desenrolando nas décadas anteriores.

A primeira fase do planejamento urbano no Brasil, entre as últimas décadas do século XIX e o final da República Velha, em 1929, produziu o que pode ser chamado de “planos de embelezamento”. Esses planos consistiam, basicamente, no alargamento de vias, com a abertura de novas avenidas, bem como na implementação de infraestrutura, especialmente de saneamento, e ajardinamento de parques e praças. Era uma ação marcada pelo olhar sanitário, com a erradicação de ocupações de baixa renda nas áreas mais centrais. A demolição de cortiços (conhecidos então como “cabeças de porco”), porém, não se fez acompanhar da construção de novas moradias, o que impulsionou a proliferação das ocupações irregulares (LORENZETTI; ARAÚJO, 2015, p. 16).

Os primeiros investimentos em construções habitacionais surgiram em 1923 com a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões<sup>5</sup>, que buscava oferecer uma política de casa própria para seus associados, sem, no entanto, resultar em números significativos de conjuntos habitacionais, encontrando dificuldades financeiras devido à alta da inflação nos anos 50, impossibilitando, portanto, a manutenção do sistema, com a desvalorização das prestações.

Em 1946, foi instituído pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio do Governo Dutra a Fundação Casa Popular - FCP, a qual tinha como principal objetivo a solução do problema de moradias, buscando estender o atendimento para toda população e não mais somente para associados. Sendo uma política pioneira nessa área, a FCP desde sua criação encontrou problemas financeiros e devido a demandas políticas do Governo Vargas foi dotada de recursos provenientes da União, situando, conseqüentemente, essa intervenção inserida em uma política trabalhista desse governo, que necessitava de apoio dessa categoria. No entanto, contando com volume de recursos insuficiente para seus ambiciosos objetivos, essa fundação teve atuação bastante tímida, muito aquém das necessidades do país (LORENZETTI; ARAÚJO, 2015).

A situação crítica econômica e política que se instalou no país e, principalmente, se intensificou no Governo de João Goulart, culminando no Golpe Militar de 1964, fez com que as medidas tomadas pelo primeiro presidente do regime Militar, Castelo Branco, fossem voltadas para o ajuste das contas públicas e controle da inflação. Por outro lado, também utilizou como mola propulsora para a melhora de sua popularidade e também do novo regime político e econômico instaurado, a questão habitacional, surgindo, assim, a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH. (SÉGUIN, 2002).

---

<sup>5</sup> A lei de criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões, de 1923, é considerada a primeira lei de previdência social. Também conhecida como Lei Elói Chaves, nome do autor do projeto, ela concedia aos trabalhadores associados às Caixas ajuda médica, aposentadoria, pensões para dependentes e auxílio funerário.

O BNH foi criado através da Lei nº 4.380 de 1964, pelo então Presidente Castelo Branco, como uma forma de institucionalizar a política habitacional em âmbito federal e, inicialmente, contou com a receita e um percentual do recolhimento compulsório de trabalhadores celetistas, mas obteve um vultoso crescimento em 1966 com a incorporação de recursos provenientes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS<sup>6</sup>, criado por esse mesmo Governo, e conjuntamente com a criação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, compondo o Sistema Financeiro de Habitação - SFH.

O SFH foi uma importante intervenção governamental na política habitacional da história do país e que, através do BNH, destinou financiamentos às camadas de baixa renda, constituiu um importante papel na liquidez e solvência do sistema habitacional.

De autarquia para empresa pública, o BNH ocupou papel de destaque como agente de desenvolvimento do país, detendo até 1971, como principal fonte a arrecadação do FGTS, agregando posteriormente às poupanças voluntárias. Sendo que esses recursos eram investidos nas áreas de habitação, desenvolvimento urbano e operações complementares especiais, direcionando inicialmente a atuação no setor habitacional com repasses de recursos para as Cohabs (Companhias de Habitação), que atuavam no atendimento de populações de baixa renda. Entretanto, a política de investimentos na habitação do BNH, após alguns anos, foi modificada, concentrando investimentos em questões que foram consideradas não somente de interesses sociais, levando as sérias críticas que entendiam que o Banco estaria desviando a finalidade a que se propusera.

Nos primeiros anos, a atividade do banco dirigiu-se às camadas mais carentes da população, com prioridade para os programas de remoção de favelados para apartamentos ou casas-embrião de conjuntos habitacionais. Numa tentativa de baixar os custos dos empreendimentos, deslocaram-se os projetos para áreas periféricas, onde os terrenos são mais baratos, além de reduzirem-se progressivamente a área construída e a qualidade das edificações (LORENZETTI; ARAÚJO, 2015, p. 29).

O BNH representou para a história da habitação e urbanização do país um papel fundamental, pois foi o primeiro banco gestor que financiou uma política voltada para o acesso à casa própria de população de baixa renda. O Presidente Castelo Branco utilizou como um dos alicerces de sua política a habitação, procurando estagnar as apreensões que se

---

<sup>6</sup> Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) é um fundo criado com o objetivo de proteger o trabalhador que for demitido sem justa causa. Mediante a abertura de uma conta vinculada ao contrato de trabalho, os empregadores depositam em contas abertas junto a um banco oficial, a Caixa Econômica Federal.

instauraram na sociedade com a implantação do Regime Militar e toda a questão de crescimento populacional das grandes cidades.

O modelo proposto pelo BNH representou uma grande inovação em termos de política habitacional. Em primeiro lugar, esta passou a ser comandada por um banco, ao contrário das 'soluções' anteriores baseadas na FCP, caixas de pecúlio e órgão previdenciários. Segundo, os financiamentos concedidos provinham de um mecanismo de compensação inflacionária – a correção monetária – que reajustava automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas de inflação, enquanto as soluções precedentes eram implementadas na base de um sistema de subsídio habitacional. E, finalmente, o modelo articulou o setor público e privado, ficando este encarregado, em última análise, da produção, distribuição e controle das habitações (VALADARES, 1983, p. 53)

A instituição de um SFH durante o Governo Militar, embora de suma importância para a estruturação da dinâmica urbana que se desenhou no país durante os longos e árduos exercícios dos governos autoritários, trouxe benefícios para a formação de um mecanismo de financiamento habitacional com proventos de fundos e poupanças, que subsidiou, além de programas habitacionais, o setor de saneamento. O BNH foi o gestor dos recursos que fomentou todo o SFH, mas que devido à crise econômica dos anos 80, não conseguiu se manter e foi extinto, demonstrando o fracasso das políticas adotadas pela ditadura em manter uma estabilidade social no país. No âmbito governamental ficou claro que a forma centralizada das decisões que impunha para os governos locais programas que não atendiam as suas demandas de políticas urbanas, não promovia o desenvolvimento de forma democrática e, além disso, não havia uma atenção para o planejamento dos centros urbanos que vinham se formando de forma desacelerada nas últimas décadas.

A situação econômica, social e política do país estava em transição, com o fim do Regime Militar e seu legado, e uma construção das bases de um Estado de Direito que foi entre os anos 1980 a 1990.

Os anseios políticos por liberdade, as reivindicações sindicais e a mobilizações em torno de melhorias urbanas, legalização fundiária, urbanização das favelas e loteamentos irregulares, extensão de serviços e equipamentos. As primeiras eleições democráticas para governador de 1982, abrem espaço para o surgimento do discurso da retomada do ideário de reforma urbana (RIBEIRO, 2017, p. 35-36).

Sendo o período que inicia a redemocratização do Brasil, a Nova República teve como presidente eleito, em 1985, Tancredo Neves, mas devido a sua situação de saúde, quem assumiu foi seu vice, José Sarney, que herdou um país em situação econômica complicada,



uma inflação alta e crescimento incontrolável, além de uma dívida externa difícil de renegociar.

Ribeiro (2017) expõe que a medida adotada por Sarney, diante desse contexto, foi a criação do Plano Cruzado, que objetivou a redução e o controle da inflação, através do congelamento de preços e salários, que a princípio logrou êxito, mas que logo após um período a inflação voltou a crescer e produtos vieram a faltar. Assim, o fracasso do plano então foi inevitável.

A crise pela qual o país passou na década de 80 deixou evidente os problemas em todas as áreas, mas também fez o Poder Público notar onde se encontravam os principais enclaves para o crescimento da nação. Verificou-se na esfera urbana que o BNH havia causado um endividamento. E que mesmo com as tentativas do Governo Federal em recuperar a instituição, o seu declínio era incessante e estava culminado com a extinção.

O declínio constante do BNH e as diversas tentativas de implementações de incentivos fizeram com que o governo de José Sarney concluísse que o banco não estava mais atendendo à necessidade de desenvolvimento do setor.

Com a criação do Plano Cruzado II<sup>7</sup>, veio a extinção do BNH, através do Decreto Lei nº 2.291 de 1986, em que foi estabelecido que as atividades passassem a ser desenvolvidas pela Caixa Econômica Federal – CEF, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e pela Secretaria de Habitação do Ministério de Desenvolvimento Urbano - MDU.

A extinção do BNH demonstrou que os Estados e Municípios financiaram seus recursos dispondo, entretanto, de prerrogativas para as políticas que beneficiavam as receitas da União, a qual detinha poderes de decisões relacionadas ao SFH. E de forma centralizada impunha aos governos locais os programas habitacionais e urbanos, muitas vezes, sem observar as necessidades e prioridades de cada região, configurando, assim, um quadro de dependência dos governos locais para com o governo central, delimitando os pré-requisitos de instituição de uma política de desenvolvimento urbano.

Diante desse quadro social e político e também da crise instalada no cenário nacional, movimentos populares surgiram em prol de uma política urbana inclusiva, que solucionasse os problemas de moradias com a participação da população na tomada de

---

<sup>7</sup> O Segundo Plano Cruzado foi lançado em novembro de 1986, com o congelamento de salários. A inflação num primeiro momento foi contida, mas alguns meses depois o Plano demonstrava-se frágil, onde a demanda aumentou mas as mercadorias, cujos os preços haviam sido congelados, desapareceram.

decisões. Essas reivindicações estavam inseridas nas transformações do cenário político que culminaram na promulgação da Constituição Federal de 1988, dispensando um capítulo para a política urbana e, entre outras inovações, passando a responsabilidade de promoção da política urbana para os governos locais.

As lutas sociais articuladas em torno da derrubada do regime militar ao longo dos anos, de 1970 a início de 1980, contribuíram para que a questão urbana ganhasse a cena política. Inúmeras entidades que estavam organizadas em bairros periféricos, em torno de segmentos profissionais, de gênero e etnia, articularam-se em nível nacional e desembocaram na elaboração de uma proposta para a Assembleia Nacional Constituinte de 1986, concretizada na proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana. Por todo o País, uma teia de movimentos populares estruturou-se a partir de suas questões específicas, mas contribuindo para o fortalecimento do todo: mutuários do BNH, inquilinos, loteamentos clandestinos e irregulares, moradores de cortiços, favelados, mutirantes etc. (TONELLA, 2013, p. 31)

Na esfera governamental, os Estados e Municípios se encontravam comprometidos com a situação, pois o SFH não proporcionava uma repartição equânime das receitas, direcionando grande parte para a União.

Dessa forma, ressalta-se que a conjuntura que estava instaurada acarretou em uma formação de consciência popular em diversos setores deficientes, como as áreas de habitação e controle urbano. Apesar da tentativa de reformulação do SFH, a recessão econômica, a contenção salarial, o aumento dos aluguéis e desemprego, e outros fatores substanciais acarretaram na conscientização da necessidade de formulação de políticas voltadas para moradia e para o desenvolvimento urbano de qualidade.

Essas inquietações transformaram o quadro da política urbana do país, que estava passando por um momento de extrema importância, que foi a formação da Assembleia Nacional Constituinte, com a incumbência de elaborar o novo texto constitucional dessa era democrática que se reiniciara.

O texto constitucional de 1988 traçou os objetivos da política de desenvolvimento urbano, caracterizando como primordial a plenitude da função social da cidade e propiciando o bem-estar de seus cidadãos. Esses eram os anseios dos movimentos populares em torno da Reforma Urbana que defendiam um modelo de gestão descentralizado para possibilitar a democratização do espaço urbano, atendendo os direitos sociais que estavam sendo universalizados naquele momento, na Constituição Federal (1988).

Como diretriz basilar do sistema jurídico brasileiro, a Constituição Federal Brasileira de 1988 positivou os anseios por direito urbano em alguns dispositivos de seu texto. Foram

oferecidos, principalmente, instrumentos jurídicos de gestão para que os Municípios atuassem no desenvolvimento urbano das cidades de forma a atender as demandas que o crescimento urbano requeria.

A descentralização de poder na Administração Pública surgiu como uma forma de fortalecer politicamente os ideais constitucionais, combatendo a forma de governo centralizador que estava em crise nessa fase transitória.

Assim, no final da década de 1970, o Estado desenvolvimentista entrou em crise e o apelo pela democracia, descentralização das ações governamentais e liberdade de expressão, passou a exigir da gestão pública uma forma de administrar mais ágil e participativa. Emergia na sociedade brasileira o consenso sobre a necessidade de reformar o Estado de maneira a torná-lo compatível com a realidade do processo de retomada da democracia no Brasil. Essa transição delegou maiores responsabilidades, principalmente aos municípios, no que concerne a gestão das políticas públicas. Esses passaram a conviver com uma situação mais equilibrada, no que tange a distribuição de recursos e a sua autonomia política (BARRETO, 2015, p. 69).

O processo de descentralização, que a Constituição veio instaurar, procurou delimitar a competência dos entes federados, com uma transferência de atribuições, possibilitando a gestão pública de acordo com sua autonomia estatal. Assim, a descentralização política deve ser analisada como um importante instrumento que ocupa posição de destaque nas novas concepções sobre a gestão das cidades, pois enseja a participação da sociedade nos processos decisórios e, pode constituir, portanto, um passo importante para a democratização do Estado (PIEROT, 2014).

A Política Urbana disposta pelo texto constitucional atribuiu ao Município a responsabilidade de executar uma política de desenvolvimento urbano, observando diretrizes que deveriam ser fixadas em leis, antecipando que o instrumento do qual os municípios deveriam utilizar para essa execução seria o Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Esse instrumento deve reunir as diretrizes iniciais, em que o desenvolvimento da cidade ocorreria, estipulando regras para o zoneamento, edificação, sistema viário, áreas de interesse ambiental e outros assuntos pertinentes ao bem-estar dos habitantes.

O instrumento básico do qual se vale o Município para a execução da política de desenvolvimento e expansão urbana é chamado de plano diretor, que deve ser aprovado pela Câmara Municipal, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. O plano diretor é o instrumento que reúne as diretrizes básicas do desenvolvimento da cidade e que define os objetivos a serem alcançados,

estabelecendo as regras sobre zoneamento, edificação, sistema viário, delimitação de área verde e outras matérias atinentes à ordenação da cidade e ao bem-estar dos moradores (CUNHA JR; NOVELINO, 2014, p. 84).

O texto constitucional de 1988 trouxe um alicerce inovador à promoção da política urbana do país, revendo conceitos, criando princípios, possibilitando a criação de normas regulamentadoras para o desenvolvimento urbano e, principalmente, possibilitando uma descentralização das competências relativas a diversos setores.

As reivindicações que eclodiam nesse período transitório procuravam demonstrar que a centralização exacerbada pelo governo, principalmente durante o regime militar, não disponibilizava uma aplicação das políticas sociais de forma a atingir a população que mais necessitava. Eram desconsideradas as peculiaridades das realidades locais, aplicando-se políticas puramente técnicas junto à ocupação dos espaços urbanos.

O Governo Federal deixava os Estados e Municípios impossibilitados de desenvolverem os programas mais condizentes com a realidade de cada local, tomando decisões e impondo, aos governos locais, opções habitacionais e urbanas que não estavam de acordo com critérios de cada região. Desse modo, questões sociais ganhavam importante discussão entre as propostas que seriam encaminhadas para a Constituinte de 1988.

Observe-se, portanto, que a concentração da autoridade política e fiscal no governo central é uma forma de distribuição vertical da autoridade política que não esteve em contradição com a construção dos Estados nacionais democráticos do ocidente europeu. A associação entre autoritarismo e centralização fez parte da trajetória histórica no Brasil, assim como de grande parte dos países latino-americanos (ARRETCHE, 2002, p.14).

Dessa forma, foi delineada a estruturação da reforma que deveria ocorrer na esfera das políticas urbanas. A assimilação que se obteve devido às desigualdades sociais que se verificavam, a falta de moradia, o crescimento sem planejamento do espaço urbano, a especulação do mercado imobiliário que favorecia sempre as classes mais altas em detrimento dos menos abastados, a impotência que os governos locais possuíam frente os problemas sociais que apareciam ou até mesmo a incapacidade de alguns governantes que não eram fiscalizados ou cobrados em tomadas de decisões, são alguns dos inúmeros fatores que exerceram forte influência para a Reforma Urbana, que se concretizaria através do texto da Constituição Federal Brasileira de 1988.

Apesar da Constituição Federal de 1988 ser inovadora no que se refere à política urbana, desvinculando da União, algumas responsabilidades que certamente deveriam ser cabíveis aos Municípios, pois esses estão mais próximos das realidades locais. Existem teóricos urbanos e sociais que defendem que instrumentos legais não chegam a ser efetivamente eficientes, ou pela falta de regulação infraconstitucional, ou até por ocasionarem dificuldades para os objetivos delineados pela Constituinte de 1988.

Como vimos, a lei é utilizada como expediente de manutenção e fortalecimento de poder e privilégios, contribuindo para resultados como a segregação e a exclusão. A questão central não está na lei em si, ou seja, na sua inadequação, mas na sua aplicação arbitrária. Estamos questionando a justiça e não a lei embora seja preciso reconhecer que a clareza e a precisão do texto legal nunca está completamente desvinculado de sua aplicação. Tanto a Constituição Federal de 1988, em seus capítulos dedicados à política urbana (nos. 182 e 183), como o Estatuto da Cidade não resultaram textos de fácil aplicação. A primeira porque os adversários da chamada Reforma Urbana preconizada pelos movimentos sociais conseguiram incluir na redação alguns detalhes que remeteram à aplicação de alguns instrumentos, como o IPTU progressivo para imóveis não utilizados ou subutilizados, para lei complementar. O segundo porque remeteu à utilização dos instrumentos de reforma urbana à elaboração do Plano Diretor. Isto é, com exceção dos instrumentos de regularização fundiária, os demais, que dizem respeito ao direito à habitação e à cidade, ficam dependentes de formulação contida no Plano Diretor. O que parece ser uma providência lógica e óbvia resultou em um travamento na aplicação das principais conquistas contidas na lei. (MARICATO, 2003, p. 71).

Uma das principais dificuldades que podemos destacar na implementação das diretrizes descentralizadoras que a Constituição de 1988 trouxe, foi a transição de funções que antes eram desempenhadas em níveis federais e que, com o texto constitucional, passaram a ser atribuídas aos entes municipais, que em grande parte não estavam preparados para assumir tal autonomia. Barreto (2015) afirma que apesar dos avanços de natureza legislativa, há de se considerar que, a maioria dos pequenos municípios apresentam estruturas frágeis e limitadas do ponto de vista da aderência de suas novas competências. Falta, aos municípios, capacidade técnica, financeira e política, no cumprimento de suas responsabilidades.

Contudo, as atribuições da política urbana somente foram possíveis de serem desenvolvidas pelos poderes locais devido à legislação que foi se desenvolvendo e buscando a aplicação das demandas populacionais no que se refere ao desenvolvimento urbano. Foi uma transformação lenta, mas que demonstra a influência que os anseios populares tiveram sobre a

estrutura da legislação que regulamenta questões sobre a Urbanização. A política urbana nunca foi tão evidenciada quanto foi após a promulgação da Constituição de 1988.

Ao mesmo tempo, em termos institucionais, a política urbana não esteve entre as prioridades do Estado brasileiro mesmo na única oportunidade que mereceu uma formulação holística, durante o Regime Militar. Os sucessivos governos nunca tiveram um projeto estratégico para as cidades brasileiras envolvendo, de forma articulada, as intervenções no campo da regulação do solo urbano, da habitação, do saneamento ambiental, e da mobilidade e do transporte público. Sempre de forma fragmentada e subordinada à lógica de favorecimento que caracterizava a relação intergovernamental, as políticas urbanas foram de responsabilidade de diferentes órgãos federais. (MARICATO, 2003, p. 83).

Para o êxito da atuação das políticas públicas urbanas pelos Municípios, faz-se necessário a estruturação de um conjunto de mecanismo que viabilizaria gradativamente a autonomia desses entes e possibilitaria estabelecer a conduta descentralizadora do governo municipal. A participação social, uma estrutura técnico-administrativa capacitada, autonomia política, cooperação entre municípios de uma mesma região, são alguns dos instrumentos primordiais para o desenvolvimento urbano descentralizado e eficaz.

O desenvolvimento urbano brasileiro, então, ficou respaldado através da Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, sendo que os dispositivos que lá se encontram foram normatizados através do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, que trouxe à baila a necessidade de reafirmação da função social da propriedade urbana, utilizando princípios inerentes à equidade e à justa distribuição dos benefícios da urbanização para uma cidade para todos.

Mas foi com esses adventos normativos, entre outros, que houve a possibilidade de uma melhor regulamentação de políticas setoriais urbanísticas, como por exemplo, as políticas de habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental, mobilidade urbana, e muitas outras mais vinculadas a estes principais setores urbanos. Entretanto, nota-se, em muitos governos municipais principalmente, um descompasso entre a formulação de marcos regulatórios normativos e as políticas setoriais governamentais efetivamente aplicadas, pois existem grupos econômicos que realizam pressão sobre o poder público local, atrelando seus interesses de valorização imobiliária, especulação e, mais recentemente, de financeirização e investimentos com o solo urbano, em atendimento aos interesses do mercado decorrendo, dessa forma, em pouca aplicabilidade do desenvolvimento urbano previsto nos marcos legais aprovados nas três esferas, tanto no nível federal, como estadual e do municipal.

## 1.2. O Estatuto da Cidade

Promulgado no dia 10 de julho de 2001, a Lei federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, trata-se de um instrumento legal que procura normatizar os artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988. De acordo com seu artigo 1º, seu objetivo é estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.

A promulgação do Estatuto da Cidade tem um sentido absolutamente especial para as cidades brasileiras e para o ordenamento jurídico pátrio. Para os territórios urbanos, pela primeira vez, é dispensado um tratamento específico e preche de promessas de correção das graves distorções do processo de urbanização de nosso país. Para o Direito Brasileiro, o significado é tão ou mais importante: rompemos com uma tradição de regulação do direito de propriedade pela matriz do liberalismo jurídico clássico adotado pelo Código Civil e o alcance da novidade revoluciona o Direito Público Brasileiro, dando um vigoroso corpo ao ramo do Direito Urbanístico. (ALFONSIN, 2002. pp. 107-108).

Foram onze anos de tramitação legislativa para a aprovação da lei e diversos embates configuraram os inúmeros interesses sobre o destino das cidades. Entretanto a lei veio para possibilitar a regulamentação de antigas práticas urbanísticas que já estavam arraigadas nos costumes da sociedade.

As dimensões políticas e sociais que deram origem ao Estatuto da Cidade se faz importante para a compreensão da necessidade desse marco regulatório. Os anos 80 e 90 foram marcados por demandas dos movimentos sociais e populares, que conseguiram obter um processo de redemocratização vinculando assuntos pertinentes para a construção de um Estado de direitos, mas que também por outro lado, foi uma época de jogos políticos e interesses que significaram o rumo da política urbana no país.

A luta pelo direito à cidade - e pelo direito à moradia, um de seus componentes centrais - emergiu como contraposição a um modelo de urbanização excludente e espoliativo, que ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu em poucas e grandes cidades - sem jamais integrá-los - grandes contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades do país. (ROLNIK)

Estiveram presentes a partir dos anos 90 alguns temas e críticas constantes a Reforma Urbana que se almejava, como a descentralização e fortalecimento dos governos locais, a titulação e registro de propriedade de áreas ocupadas por favelas, a defesa de participação da

sociedade civil no planejamento, a crítica à rigidez do planejamento urbano modernista, dentre outros.

No ideário que orientou a elaboração do Estatuto da Cidade a participação popular direta era definida como condição para que “fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades.” (SANTOS, 2011, p. 257)

O Estatuto da Cidade nasce para reunir instrumentos urbanísticos importantes, assim como tributários e jurídicos, garantindo principalmente a efetividade do Plano Diretor. Trata-se de uma importante lei que reforça a atuação do poder público local com instrumentos consistentes, permitindo ações consequentes para a solução de problemas encontrados nas cidades brasileiras.

Importantes instrumentos são trazidos pelo Estatuto da Cidade, além do Plano Diretor, podemos citar: Parcelamento, edificação ou utilização de compulsórios, Imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo, Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, Usucapião especial de imóvel urbano, Direito de superfície, Direito de preempção, Outorga onerosa do direito de construir, Transferência do direito de construir, Estudo de impacto de vizinhança, Contribuição de melhoria, Incentivos e benefícios fiscais e financeiros, Desapropriação, Servidão administrativa, Limitações administrativas, Tombamento, Zonas especiais de interesse social, Concessão de direito real de uso e Regularização fundiária.

### **1.3. O Plano Diretor Municipal**

O Plano Diretor Municipal faz parte do processo de planejamento municipal, no contexto do Sistema de Política de Desenvolvimento Urbano agregando a este PDM, outros instrumentos normativos que propiciam uma elaboração, manutenção e execução do planejamento local. Entre estes instrumentos se encontram o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Sendo o Plano Diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, ele se tornou obrigatório pela Constituição Federal para as cidades com mais de vinte mil habitantes, e/ou que são integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, e de áreas de interesse turístico, e onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do



parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional. Suas principais funções e objetivos é sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local, assim como seu objetivo geral é o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a qualidade de vida da comunidade local (SILVA, 2012).

Como se pode notar, os interesses da comunidade local estão sempre em voga e é por isso que um dos princípios básicos do processo de planejamento local é a participação democrática e o acesso às informações disponíveis, com a garantia de que ocorrerá a participação direta do povo e cooperação das associações representativas em todas as fases do planejamento municipal (CF, art. 29, X).

As questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão têm constantemente desafiado os municípios, requerendo um avanço nas técnicas de planejamento até então desenvolvidas pelo governo local. Equilibrar os diferentes interesses que se apresentam em cada uma dessas temáticas e garantir a efetiva participação comunitária parece ser o desafio maior da administração pública local. Diante dessas necessidades e relevâncias, a administração pública municipal demanda competência e efetividade dos seus gestores que devem se atualizar e agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos de planejamento e de gestão (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 49).

Por se tratar de um dos instrumentos de planejamento e gestão de municípios, a elaboração desse mecanismo deve estar de acordo com regulamentos legais superiores, como já mencionado, a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e também a Lei de Responsabilidade Fiscal. O Estatuto da Cidade vai além e metodologicamente determina qual o objetivo do Plano Diretor Municipal.

Na esfera Estadual, o Paraná exigiu através do Decreto nº 2.581 de 2004, substituído pela Lei Estadual nº 15.229/2006<sup>8</sup>, publicada no Diário Oficial Nº 7276 de 26/07/2006, a elaboração do Plano Diretor Municipal para todos os seus municípios, independentemente dos parâmetros exigidos pelo Estatuto da Cidade:

Art. 1º. O Estado do Paraná somente firmará convênios de financiamento de obras de infraestrutura e serviços com municípios que obedecerem aos seguintes requisitos: a) municípios que já possuam planos diretores aprovados pelas respectivas câmaras municipais; e b) aos municípios que executarem com recursos próprios ou financiarem prioritariamente planos diretores ou planos de zoneamento,

---

<sup>8</sup> Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual.

em conformidade com o que estabelece o estatuto das cidades, para elaboração em até 180 (cento e oitenta) dias. (PARANÁ, 2004).

O cenário urbano brasileiro apresenta vários problemas que devem ser alvo de políticas urbanísticas, e principalmente devem ser levados em consideração na elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal. São problemas urbanos ambientais da cidade, como saneamento, habitação, ocupação de áreas ambientais protegidas e também a deficiência dos serviços comunitários em áreas urbanas.

Uma das obrigatoriedades que o Plano Diretor apresenta é a participação popular para a sua elaboração. Através de Audiências Públicas é ouvida a sociedade e deve, ainda, apresentar uma ampla divulgação das ações e proposições acerca do Plano. A participação da sociedade implica não apenas a obrigatoriedade de um caráter necessariamente democrático ao planejamento urbano, mas também a uma maneira de atuação, onde se ampliam não apenas o número de agentes envolvidos, mas também os temas de interesses discutidos (REZENDE; ULTRAMARI, 2007).

Temas mais variados são discutidos e apresentados no processo, não se limitando apenas a discussão para os assuntos urbanísticos costumeiros e técnicos, mas também ampliando a discussão para outros como a geração de renda nas comunidades e a violência, por exemplo. É notório que os interesses da sociedade são diversos e não se limitam, sendo a cidade como cenário político e social um local a ser constituído sob as bases da sustentabilidade, com a premissa que seja esse espaço, um ambiente onde a população, empresários e órgão público se empenham na melhoria do ambiente natural, construído cultural, em nível local e regional, objetivando o desenvolvimento (ROCHA; MARQUES, 2016).

O Plano Diretor é considerado um instrumento basilar para o processo de planejamento e implantação da política urbana municipal. Trata-se de uma norma regulamentadora que oferece princípios e regras que orientam a ação dos agentes públicos nos objetivos a serem atingidos, como as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. O Estatuto da Cidade salienta que o Plano Diretor Municipal deve dar importância para participação da população nas decisões da política urbana local, estabelecendo em seu capítulo IV os instrumentos que garantem a gestão democrática da cidade.

O Plano Diretor Municipal, entre outros princípios para o desenvolvimento urbano existente, estipula diretrizes e instrumentos de gestão democrática da cidade, e que

possibilitam dessa forma amenizar a desconformidade entre a legislação e as políticas setoriais governamentais. Esse mecanismo enseja o engajamento da sociedade nos problemas que a cidade encontra, amenizando, ou até mesmo planejando para que esses problemas não venham a existir. A população participando de forma ativa no processo de desenvolvimento urbano oferece ao Poder Público algumas possibilidades de conhecer realidades que, muitas vezes, são desconhecidas, ou até mesmo, deixadas de lado, e também proporcionando meios de uma eventual cobrança do que foi antes colocado.

É inerente à atividade urbanística, essa que é a intervenção do Poder Público, o processo participativo, sendo que o respeito ao princípio da legalidade constitui exigência fundamental para uma gestão democrática da cidade determinada pelo Estatuto da Cidade (art. 43), que para tanto requer outros mecanismos, tais como órgãos colegiados de política urbana nos âmbitos nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento (SILVA, 2012).

Como instrumento de política urbana, o Plano Diretor Municipal, muitas vezes, é criticado por abranger uma amplitude de seus propósitos para uma realidade muito utópica e variável. Dessa forma, apresentando muitas vezes fracassos e não correspondendo às necessidades urbanísticas, que são latentes.

Considerando que as cidades passam e passarão por mudanças profundas, refletindo em um desenvolvimento futuro que objetiva ser equilibrado, o instrumento do Plano Diretor Municipal tem o desafio de instituir formas de planejamento e controle do território municipal. Essa tarefa cabe à gestão municipal, mas em conjunto com a sociedade, pois planejar democraticamente o futuro da cidade, levando em consideração em todas as discussões os diversos agentes sociais, econômicos e políticos que fazem parte, primando pelos compromissos e definindo as ações mais importantes, esse é o objetivo que se pretende alcançar com a elaboração dos Planos Diretores Municipais (REZENDE; ULTRAMARI, 2007).

#### 1.4. A Democracia Participativa

O planejamento urbanístico de um Município envolve muito mais que a atuação administrativa do Poder Público no que se refere à distribuição do espaço, mas também questões econômicas, financeiras, políticas, sociais e ambientais, sendo um desafio para os gestores públicos municipais a redução da desigualdade urbana, visando a uma construção da cidade para todos e não para poucos. Como tal, entende-se que o Poder Público não se contenha em traçar o quadro e definir as regras segundo as quais o urbanismo se realiza pelos proprietários, promotores e construtores, mas toma a si essa realização, intervindo de maneira ativa. Ele o faz não só em relação às suas próprias obras (equipamentos coletivos), que constituem já um poderoso instrumento de ação na matéria, e pela ajuda financeira, mas também – e é, sobretudo, essa modalidade que é característica – pelo papel que assume, atualmente, as pessoas públicas na realização das operações urbanísticas, operações às quais as pessoas públicas prestam seu concurso ativo e de que se encarregam seja diretamente, seja por intermédio de organismos concessionários (SILVA, 2012).

Com a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, a política urbana ganhou uma visão mais voltada para a sociedade e o desenvolvimento pleno do espaço urbano, procurando assim a garantia do bem-estar de seus cidadãos e a observância da função social da cidade e da propriedade, atendendo, dessa forma, às reivindicações que eclodiam no país com movimentos que defendiam a moradia e a ocupação do espaço urbano de maneira igualitária. A Constituição introduziu o capítulo da Política Urbana, que posteriormente teve sua regulamentação infraconstitucional em 2001, pelo Estatuto da Cidade, e delegou ao município a competência pela política de desenvolvimento e expansão urbana.

Nesse contexto, os ideais de redemocratização do país eclodem no campo político e social da nação, após as longas décadas do autoritarismo do Governo Militar, exercendo papel importante na formação de uma política urbana mais social e participativa. A Constituição de 1988, chamada de a Constituição Cidadã, foi inovadora em dispositivos para os quais procuraram atender os anseios de manifestações populares em busca de uma gestão democrática e descentralizadora.

O Plano Diretor é um dos documentos mais importantes para o enfrentamento de problemáticas urbanas que sempre fizeram parte da Administração Pública, entre elas a inclusão territorial, a diminuição das desigualdades expressadas pelas irregularidades

fundiárias, a segregação socioespacial e a degradação ambiental. No entanto, até o advento da promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, o Plano Diretor tinha sua elaboração através de um processo “tecnocrático”, num exclusivo domínio técnico por profissionais voltados, principalmente, para área da engenharia e arquitetura. Essa tecnocracia não possibilitava que os planejamentos voltados para urbanização verificassem a real necessidade da população. Fazendo, assim, com que os planejadores do urbanismo não se atentassem para o todo que envolvia o planejamento urbano, advindo uma formação que superestimou o papel da técnica no planejamento e no conteúdo das leis na tentativa de reproduzir uma cidade ideal, sem tensões e sem conflitos, por isso denominado de planejamento tecnocrático (PINHEIRO, 2014).

Esse modo, o Plano Diretor é uma ferramenta que deve conciliar os interesses da população com a gestão pública municipal, buscando regular as realidades atuais das cidades, através de estratégias, como parcerias público-privadas, e entre as esferas da federação, mas não esquecendo a forma participativa e democrática das decisões.

A participação popular tem sido um modelo de regime democrático realmente buscado pela população, como uma forma condicionante para que o processo democrático tenha sentido, ou seja, que permita a criação de espaços jurídicos, políticos e culturais que afiancem a luta pela superação das gritantes contradições sociais, absolutamente não desejadas. (SCALOPPE, 2019. p. 109).

As tomadas das decisões técnicas, que antes eram tidas como única fonte para o planejamento urbanístico, através do Plano Diretor, passam a ser deliberadas mediante a opinião da população representada em audiências públicas, conferências ou consultas públicas, com a inclusão de populares ou associações representativas que possuem interesse no território urbano. De um modo geral, o Plano Diretor busca encontrar soluções para o crescimento da cidade, evitando que ela cresça de forma desordenada e sem atender as necessidades da população. Trata-se de uma ação preventiva ou corretiva para atender as demandas de centros urbanos em constante expansão, de um instrumento que é mais do que um documento técnico, normalmente hermético e genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade. Ele deve ser visualizado e concebido como um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território, com adoção de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade com o fomento à gestão democrática da cidade (DORNELAS, 2011).

Os Municípios ao elaborarem o Plano Diretor devem observar o determinado pela Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, conforme já mencionado, e de acordo com esses parâmetros superiores, um dos principais critérios a ser observado é a forma participativa da população para a sua elaboração, pois se refere a um documento que retratará o acordo firmado entre a sociedade e o Poder Público, e que, portanto, todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município. Para que essa capacidade saia do plano virtual ou potencial e se concretize na forma de ação participativa, os processos de elaborar planos e projetos têm de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza, em todos os municípios (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Considerando que o urbanismo circunda diversas áreas do conhecimento, pois os interesses que suas diretrizes atingem estão relacionados a vários aspectos que envolvem como um todo o território municipal, o Plano Diretor exige a atuação de técnicos de diferentes áreas, sejam elas de das engenharias, arquitetura, financeira, administrativa, social, jurídica, entre outras. No entanto os planos devem ser sensíveis às aspirações populares, sendo eles ideais quando levam em conta o bem-estar do povo, e são sensíveis às necessidades e aspirações deste. Aliás, o objetivo primordial de qualquer plano de governo é sempre a satisfação das necessidades do povo. E por essa razão, quando se diz que os planos são bons, que levam em conta o bem-estar do povo e são sensíveis às necessidades e aspirações deste, é preciso que se esclareça que tal sensibilidade há de ser captada por via democrática, e não idealizada autoritariamente, como é comum nos tecnocratas e nos salvadores do ‘bem comum’ subjetivamente projetado (SILVA, 2012).

A interferência dos cidadãos, assim, depende da democratização das informações tais como as relativas à gestão dos recursos públicos e aos efeitos na qualidade de vida de determinado processo de urbanização. A efetividade do ato de conhecer as relações, processos e estruturas que dão vida à cidade, bem como conhecer os mecanismos jurídicos e políticos possíveis para o redirecionamento da distribuição dos bens, serviços e espaços públicos, influi diretamente na possibilidade de efetividade dos direitos civis, políticos, sociais, culturais, econômicos e ambientais buscados: eles não são dados, mas conquistados. (SCALOPPE, 2019, p. 39).

Esse alicerce inovador para a promoção da política urbana do país procura rever conceitos, criando princípios, possibilitando a criação de normas regulamentadoras para o desenvolvimento urbano e, principalmente, possibilitando uma descentralização das competências relativas a diversos setores. Alguns instrumentos criados em 1988 garantiram a

participação direta do cidadão nas deliberações em três níveis de governo: federal, estadual e municipal. As reivindicações dos movimentos, nesse período, refletiram diretamente na formação do texto constitucional, havendo um aumento de militantes dos movimentos sociais, assim como suas reivindicações que passaram a incluir mudanças no aparelho de Estado, como a participação na definição do orçamento público, no direito de propriedade da terra, na representação parlamentar, nas iniciativas legislativas, etc. (MARICATO, 2011)

As pretensões dos movimentos do período de redemocratização em torno da política urbana estavam pautadas em diversas frentes deficitárias, entre elas o problema da moradia, a descentralização inter e intragovernamental dos processos decisórios, e também na implantação da gestão democrática e participativa da cidade. Sendo assim, esse projeto de reforma urbana ensejou a construção de um urbanismo redistributivo e democrático, materializado em um modelo municipal de bem-estar social, a ser alcançado pela instauração da regulação pública do uso e ocupação do solo urbano, submetendo o mercado privado de terra a regras que garantam a função social da propriedade privada e a reapropriação pelo poder público, de parte dos ganhos imobiliários (RIBEIRO, 2017).

Democracia participativa representa uma nova forma de Estado, o Estado democrático-participativo, tendo o povo como soberano de forma organizada colocando suas demandas para o aparelho estatal. Trata-se da cidadania efetivamente aplicada de acordo com seus anseios e discussões entre os diferentes.

Os entendimentos acadêmicos pós-promulgação da Constituição notavam a necessidade de uma amarração das reivindicações pautadas no texto constitucional, buscando principalmente a conquista do direito à cidade para todos, e não apenas para uma minoria. Maricato (1995) chamou de a Reforma Urbana que visa à justiça social, exigindo uma nova normatização que se alcançasse toda população, sendo necessária a construção de parâmetros gerais e democráticos para toda a cidade, não apenas transformando esses parâmetros que regulava o mercado altamente restrito e especulativo, mas também o democratizando, generalizando a democracia, criando e colocando em prática o conceito de gestão pública do Estado.

Maricato (2000), também, defende que devemos partir do pressuposto de que o plano urbano deve ser a expressão democrática da sociedade, quando se pretende combater a desigualdade, considerando que muito papel foi gasto em torno do conceito de planejamento participativo, sem que a essa produção abundante correspondesse a uma prática efetiva de

participação social. Nesse sentido, pode-se dizer que sem a participação social a implementação do plano se torna inviável e, ele mesmo, inaceitável ao tomar os moradores como objeto e não como sujeitos.

O princípio pelo qual foi inserida a democracia participativa no texto constitucional foi a intenção de se acender dentro da discussão urbanística na esfera local um debate entre os diversos interessados, em que se colocariam os pontos de vistas, sejam eles conflitantes ou não. Por esse ângulo, Silva (2012) compreende que o respeito ao princípio da legalidade constitui exigência fundamental para uma gestão democrática da cidade determinada pelo Estatuto da Cidade (art. 43), que, para tanto, requer outros mecanismos, tais como órgãos colegiados de política urbana nos âmbitos nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Com a ausência de informação e participação popular efetiva, a urbanização fica submetida às políticas de elite, orientando-se, para a modificação do cenário urbano, em desenhos claramente excludentes e destinados a facilitação da imobilização e reinvestimento do capital excedente. (SCALOPPE, 2019, p. 43)

Nesse viés, o planejamento urbanístico procura se estabelecer como um processo técnico instrumentado com o objetivo de modificar a realidade da cidade, e o seu instrumento essencial é o Plano Diretor Municipal, sendo este um dos principais instrumentos formais que consubstanciam e materializam as determinações e os objetivos previstos naquele que adquire sentido jurídico e normativo. Na medida em que esse processo tende a consubstanciar-se em planos é que se permite afirmar que o planejamento urbanístico não é um simples fenômeno técnico, mas um verdadeiro processo de criação de normas jurídicas, que ocorre em duas fases: uma preparatória, que se manifesta em planos gerais normativos; e outra vinculante, que se realiza mediante planos de atuação concreta, de natureza executiva (SILVA, 2012).

Assim sendo, os Planos Diretores Municipais e todo o planejamento urbanístico decorrente deles devem verificar que o texto constitucional trouxe para o Direito Urbanístico a criação da gestão democrática, fornecendo as diretrizes para uma política urbana participativa, pressupostos esses constitucionais, incorporados pelo Estatuto da Cidade, que estipulam uma espécie de pacto territorial, garantindo um espaço justo para todos. Nesse sentido, a gestão democrática é um princípio que deve estar presente no processo de



elaboração e na gestão do Plano Diretor, uma vez este aprovado. Princípio que no corpo do texto legal deve refletir na previsão de um Sistema Municipal de Planejamento e Gestão (SANT'ANA, 2006).

A gestão democrática somente está garantida se for proporcionado o direito à participação, dentro do tema urbanístico deve-se verificar inclusive se é garantido à população o direito à cidade, pois são esses dois direitos que conferem ao povo uma gestão democrática da cidade efetiva.

## **CAPÍTULO II – O DIREITO À CIDADE E O DIREITO À PARTICIPAÇÃO**

### **2.1. O direito à cidade**

O termo direito à cidade vem sendo frequentemente utilizado desde a sua conceituação por Henry Lefebvre, em 1968, quando o definiu como um direito de não exclusão da sociedade urbana das qualidades e benefícios da vida urbana. O direito à cidade, segundo ele, não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana transformada, renovada.

Para o autor, apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar das, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos; com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará a obra. Isso não quer dizer que a classe operária fará sozinha a sociedade urbana, mas que sem ela nada é possível. A integração sem ela não tem sentido, e a desintegração continuará, sob a máscara e a nostalgia da integração.

A Razão filosófica propunha definições (contestáveis, mas apoiadas em raciocínios formalizados) do homem, do mundo, da história, da sociedade. Sua generalização democrática deu lugar em seguida a um racionalismo de opiniões e de atitudes. Cada cidadão tinha, ou supunha-se que tivesse uma opinião pensada sobre cada fato e cada problema que lhe dizia respeito; esta sabedoria repudiava o irracional; do confronto das ideias e opiniões devia surgir uma sabedoria geral que incitasse a vontade geral (LEFEBVRE, 2001, p. 29)

Inerente à coletividade, as decisões que são tomadas para esse conjunto deve ser de responsabilidade dessa coletividade, assim entende Lefebvre dispondo que semelhante proposição deve ser entendida num sentido oposto ao que acaba de ser renunciado. A capacidade de síntese pertence a forças políticas que são na realidade forças sociais (classes, frações de classes, agrupamentos ou alianças de classes). Elas existem ou não existem, manifestam-se e se exprimem ou não. Tomam ou não tomam a palavra. Cabe a elas indicar suas necessidades sociais, infletir as instituições existentes, abrir os horizontes e reivindicar um futuro que será obra sua.

A cidade sempre teve relações com a sociedade no seu conjunto, com sua composição e seu funcionamento, com seus elementos constituintes (campo e

agricultura, poder ofensivo e defensivo, poderes políticos, Estado, etc.), com sua história. Portanto, ela muda quando muda a sociedade no seu conjunto. Entretanto, as transformações da cidade não são os resultados passivos da globalidade social, de suas modificações. A cidade depende também e não menos essencialmente das relações de imediatice, das relações diretas entre as pessoas e grupos que compõem a sociedade (famílias, corpos organizados, profissões e corporações, etc.); ela não se reduz, mas a organização dessas relações imediatas e diretas, nem suas metamorfoses se reduzem às mudanças nessas relações. (LEFEBVRE, 2001, p. 52).

Emergentes de uma concentração social e geográfica do produto excedente, conforme preconiza Harvey (2008) entende que esta situação geral persiste sob o capitalismo, claro, mas como a urbanização depende da mobilização de excedente, emerge uma conexão estreita entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização. (HARVEY, 2008).

A urbanização desempenha um papel conclusivo na absorção de capitais excedentes, em escala geográfica sempre crescente, entretanto ao preço absurdo do processo de destruição criativa que tem desapropriado as massas de qualquer direito à cidade. Para Harvey, a solução seria um maior controle democrático sobre a produção e utilização do excedente. Como o processo urbano é o principal canal de utilização do excedente, estabelecer uma administração democrática sobre sua organização constitui o direito à cidade.

Scaloppe (2019) compreende que no contínuo processo de migração e concentração urbana, a luta local para a reorganização do espaço econômico, social e cultural e para a democratização do território urbano faz do grito pelo direito à cidade uma declaração incisiva da vontade das pessoas de inserir-se no espaço de poder, de penetrá-lo e nele conduzir a satisfação de suas mais prementes necessidades.

Notável o significado que a cidade possui, demandando atenção especial por parte do Estado e garantindo os direitos básicos do povo. Mas a flagrante ineficiência estatal na implantação de políticas públicas primordiais ao desenvolvimento adequado da cidade demonstra como o meio ambiente edificado é um espaço violador de direitos humanos. Prova disso está no adensamento demográfico urbano desordenado, onde se verifica que a cidade passa a se desenvolver de acordo com o mercado imobiliário e a população mais carente, que passa a ser entendida como uma mera consequência do processo de urbanização e do essencial desenvolvimento econômico, sendo direcionada, portanto para áreas mais afastadas, menos urbanizadas e sem qualquer infraestrutura urbana adequada. (REIS; VENÂNCIO).

No que se refere à violência em que as cidades estão propícias, a sensação de insegurança leva à restrição do exercício do direito à cidade, dada a percepção da falta de segurança construída no imaginário dos habitantes. (AMANAJÁS; KLUG, 2018). Nesse

sentido as autoras entendem que a utilização do espaço público por toda a população gera equidade de acesso e permite o usufruto de direitos coletivos.

De acordo com Amanajás e Klug (2018), o direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. Para essas autoras, trata-se do direito de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. A interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos. (AMANAJÁS; KLUG, 2018).

O direito à cidade é um direito que os cidadãos possuem a uma cidade benéfica, um ambiente harmônico e equilibrado e a um local que proporcione dignidade à pessoa. Trata-se de um direito de terceira dimensão, quando falamos em direitos fundamentais. De acordo com Harvey (2014), é a exigência enquanto impulsionadora da busca de uma vida urbana alternativa que fosse menos alienada, mais significativa e divertida, ao mesmo tempo em que conflitante e dialética, aberta ao futuro, aos embates e à eterna busca de uma novidade incognoscível.

A Carta Mundial do Direito à Cidade em seu preâmbulo diz que as cidades estão distantes de oferecerem condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes. Declara, ainda, que é onde a população urbana, em sua maioria, está privada ou limitada – em virtude de suas características sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade – de satisfazer suas necessidades básicas. A Carta diz que esse contexto favorece o surgimento de lutas urbanas representativas, ainda que fragmentadas e incapazes de produzir mudanças significativas no modelo de desenvolvimento vigente.

Dessa forma, deve-se valer do direito à cidade, pois

O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais Inclui também o direito a liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade ética, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural. (CARTA MUNDIAL DE DIREITO À CIDADE, ART. I, 2)

A discussão em torno do termo direito à cidade vem ganhando força a partir do crescente processo de urbanização mundial e latino-americano, que vem acompanhado da continuidade das desigualdades vividas dentro das cidades, com cada vez mais problemas a serem discutidos. Foi então que em 2006 foi apresentada a Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

A Carta ainda prevê o direito à cidade democrática, justa, equitativa e sustentável, que pressupõe o exercício pleno e universal de todos os direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos previstos em Pactos e Convênios Internacionais de Direitos Humanos, por todos os habitantes, tais como: o direito ao trabalho e às condições dignas de trabalho; o direito de constituir sindicatos; o direito a uma vida em família; o direito a previdência; o direito a um padrão de vida adequado; o direito a alimentação e vestuário; o direito a uma habitação adequada; o direito à saúde; o direito à água; o direito à educação; o direito à cultura; o direito à participação política; o direito à associação; reunião é manifestação; o direito a segurança pública; o direito à convivência pacífica entre outros, ou seja, a garantia da função social da cidade.

Enfim, a luta pelo direito à cidade não tem um alvo concreto, mas se trata de um processo composto por um conjunto de práticas políticas e da informação que permitam a tomada do Poder ou o acercamento dele pelo exercício da participação popular e local, que possa ter como consequência a formação de um ordenamento jurídico fortemente regulador dos direitos à cidade e desta participação. (SCALOPPE, 2019. p. 65).

Na esfera nacional, o assunto tomou proporções na era de redemocratização do país, conforme apresentado e tratado no capítulo anterior, quando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, formatou e defendeu uma agenda de reivindicações políticas através da ideia da reforma urbana.

As ações realizadas nesse período caracterizavam o anseio pelo direito à cidade e à cidadania, assim como outros. A Constituição previu a necessidade de uma lei geral que estabelecesse diretrizes gerais para a política urbana. E assim, em 2001, foi aprovada a Lei Federal 10.257 – O Estatuto da Cidade, que teve como função precípua a criação de diversos instrumentos jurídicos, que têm como objetivos a gestão democrática das cidades, entre outros.

Assim sendo, o direito à cidade no Brasil está regulamentado principalmente no Estatuto da Cidade, que traz os artigos referentes à política urbana no âmbito federal (Arts.

182 e 183 da Constituição Federal). Nesse instrumento, o direito à cidade sustentável é compreendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (Art. 2º, inciso I).

Como afirma Scaloppe (2019), lutar para que os preceitos democráticos na vida urbana, inclusivos e participativos, estejam consagrados legalmente, reconhecidos judiciariamente e obedecidos pelo poder executivo é decisivo para fazer valer o Direito à Cidade. Sem essa percepção a expressão é vazia.

Portanto, com novos instrumentais a ordem do dia é empenhar-se em reforçar a sua aplicabilidade e a própria permanência da normativa progressista, como o Estatuto da Cidade, Planos Diretores Municipais, Usucapião Especial Urbano e a Concessão de Direito Real de Uso, entre tantos outros, pois configuram um arco de segurança jurídica para os habitantes da cidade, como mecanismos de organização e sustentação de uma vida digna, uma vez que abre espaço a uma democratizadora apropriação do território. A prioridade, com esta proposição, é manter vivos os espaços jurídicos, políticos e culturais já conquistados, como medida de fortalecimento democrático, pois são determinantes para a articulação de políticas urbanas democráticas, as quais promovam a inclusão social, tais como as Conferências, o Conselho de Política Urbana, as Audiências Públicas, as Reuniões Temáticas Regionalizadas e a Iniciativa Popular de projetos de lei e programas sociais. (SCALOPPE, 2019, pp. 134-135).

Com o direito à cidade preconizado em instrumentos legais, a discussão em seu torno traz o direito à participação como um dos principais mecanismos de garantia para o direito à cidade, pois sem o direito à participação efetivamente realizado, o direito à cidade não alcança toda população titular desse direito.

## **2.2. O direito à participação**

Em um Estado Democrático de Direito é essencial a participação popular para que se construa uma sociedade justa e integradora. Dessa forma, o direito a participação se torna peça fundamental quando discutimos direito à cidade, para que se amenize a cidade como um meio de segregação social, e geradora de impactos ambientais. Democracia significa muito mais que a chamada democracia representativa (direito a voto e suas atribuições), significa também o direito à participação popular direta nas questões do município.

A não participação popular em decisões de planejamento urbano pode ocasionar a ausência de políticas públicas direcionadas ao atendimento dos anseios sociais e, dessa forma,

apresentando uma crescente exclusão das minorias e a ausência de planejamento para um desenvolvimento urbano adequado. A inexistência de diálogo com os setores populares produz planos e leis urbanísticas com padrões e parâmetros excludentes, em que a cidade legal atenderia apenas o interesse de uma parcela da população.

Portanto, a luta pelo direito à cidade vem inexoravelmente acompanhada do esforço para viabilizar novas formas de participação nos fóruns, conselhos, conferências e administração direta do aparato estatal, pois são formas de representações dos interesses econômicos, sociais, culturais e ambientais dos despossuídos no sistema de Poder que interpreta desde o que seja função social da propriedade até como se torna válida uma ação judicial sobre a efetividade desta restrição. Não por outra razão o Direito se torna uma instância de luta política. Na democracia em que vivemos o argumento jurídico e a cristalização dele em norma legal não podem ser escamoteados do teatro da luta pela emancipação social. (SCALOPPE, 2019, p. 67).

O Estatuto da Cidade consagra a participação popular juntamente à atuação do poder público, que são garantidores da função social da cidade. O poder público vale-se do Plano Diretor para a planificação municipal, mostrando-se primordial no ordenamento das cidades, de forma a direcionar a atuação estatal e as atividades dos munícipes na consecução do desenvolvimento sustentável das cidades.

Preceituado no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, sendo um dos principais fundamentos da carta magna, que todo poder emana do povo, que o exerce de forma indireta ou direta, nos termos do texto constitucional, temos que a participação popular no planejamento das políticas públicas valida a observância do cumprimento das funções do Estado em consonância com os interesses de todos os indivíduos, propensos a construir uma sociedade integradora, atenta a todas as particularidades de certas localidades, em atenção, ainda, às temporalidades a que está sujeita.

Os princípios e diretrizes referentes à participação traçados pela Constituição estão relacionados a quatro aspectos, dispersos em alguns artigos constitucionais: 1. A cidadania como fundamento do Estado democrático; 2. Os deveres sociais em questões coletivas; 3. O exercício da soberania popular; 4. A participação social como forma de gestão pública. (TEIXEIRA e TEIXEIRA, 2019).

Faz-se necessário que os indivíduos se reconheçam como atores sociais e, desse modo, responsáveis pela construção de uma sociedade sustentável. Trata-se de um sentimento de pertencimento, que resulta de mecanismo capaz de reconstruir a sociedade, estando esses indivíduos abertos ao diálogo e hábeis a atingir um consenso, que levam em consideração todas as perspectivas abordadas.

É, portanto, através da razão comunicativa que a ação dos indivíduos direciona-se na busca pela plena realização dos anseios sociais dos cidadãos, eis que implica no reconhecimento do outro e do mundo em que se vive. Nesse contexto, a teoria do agir comunicativo revela-se fundamental na análise das funções do Estado democrático de direito, no tocante à efetivação dos direitos fundamentais, eis que construído através do diálogo contínuo dos indivíduos, que se reconhecem mutuamente enquanto sujeitos de direitos e agentes sociais, essenciais na reconstrução de uma cidade integradora. (REIS; VENÂNCIO, 2016, p. 1219).

O Estado democrático de direito pressupõe a participação popular na elaboração e fiscalização das decisões políticas tomadas pelo Poder Público, uma vez que a legitimidade da sua atuação decorre do próprio povo, sendo certo que esta participação dos indivíduos permite que a sociedade seja parte atuante nas decisões políticas ambientais, com a possibilidade de se chegar a um entendimento comum, que vai orientar as políticas públicas. (GONÇALVES; CASTRO, 2014).

O art. 43 do Estatuto da Cidade prevê alguns instrumentos para a garantia da participação popular, não tendo ele caráter exaustivo. Tais instrumentos buscam aperfeiçoar a legitimidade das decisões estatais, pois se deve evitar que as manifestações populares sejam tratadas como mero cumprimento de requisito, mas sim que sejam eficientes e capazes de efetivar a participação dos indivíduos nas tomadas de decisões políticas.

A participação popular na gestão do meio ambiente urbano, instrumentalizada pela audiência pública prevista quando da elaboração do plano diretor, possui fundamental importância na orientação da atuação estatal, direcionando-a precipuamente no atendimento eficaz dos anseios sociais, através de políticas públicas condizentes com a realidade local. (REIS; VENÂNCIO, 2016).

O planejamento urbano por muito tempo apresentou-se de forma técnica e excludente, como se observou no capítulo anterior, com Planos Diretores incapazes de atingir os reais problemas que assolam as cidades. Também podem ocorrer a implementação dos instrumentos constituindo-se mera legitimação de políticas preconcebidas, o que não pode acontecer, devendo haver um investimento destinado à comunicação, formação, capacitação e disseminação de informações, oferecendo dessa forma condições aos participantes desses espaços para analisar os problemas, discutir sobre as opções e assumir posições. (MIRANDA, 2006).

O período de redemocratização pelo qual passou o Brasil, que seja final da década de 1970 e a década de 1980, foi um período em que surgiram os anseios por uma gestão



participativa. Esses anseios refletiram no texto constitucional de 1988, que trouxe diversos artigos tratando da democracia participativa. A partir de então se forma um novo arcabouço jurídico que fornecerá amparo para direitos nesse sentido.

O Brasil hoje é um celeiro de iniciativas e de ideias no que diz respeito a ampliação da participação de cidadãos e cidadãs nas decisões públicas. Os brasileiros/as, para além do voto, têm ao seu alcance uma pluralidade de instâncias e mecanismos de alargamento da esfera pública, normatizados e inseridos dentro da burocracia estatal, por pressão de organizações da sociedade civil. (CICONELLO, 2008)

Foi através dos Conselhos Gestores que a gestão democrática tomou forma e foi aplicada, e trata-se de espaço de partilha do poder entre o Estado e grupos sociais heterogêneos. (TONELLA, 2004).

Na década de 1980, os movimentos da sociedade que forjaram a abertura política no Brasil tinham clareza quanto às limitações do regime democrático representativo e, portanto, buscavam referenciais teóricos da chamada “democracia participativa” ou da “democracia deliberativa” que pudessem contribuir para a construção de novas institucionalidades no Estado brasileiro. (CICONELLO, 2008)

De acordo com Avritzer (2009), essas são instituições que operam simultaneamente por meio dos princípios da participação e representação; transformam características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política e interagem com partidos políticos e atores estatais.

A gestão participativa que surge na época da redemocratização do país vai muito além da função de controlar, pressionar e julgar ações do Estado. Em alguns casos, a sociedade civil é convocada para decidir coletivamente os rumos das políticas públicas. As decisões deixam de ser tomadas exclusivamente em gabinetes técnicos, para serem deliberadas pela população de forma organizada, sem deixar de haver uma relação entre Estado e sociedade civil.

De forma pioneira, o Orçamento Participativo implementado em Porto Alegre<sup>9</sup> chamou a atenção dos governos pelo país inteiro, senão pelo mundo. E com o advento do Estatuto da Cidade que regulamenta o capítulo de políticas urbanas da Constituição Federal, surgiram por todo país os Planos Diretores que ensejam a participação da sociedade civil em sua elaboração.

---

<sup>9</sup> O Orçamento Participativo de Porto Alegre aprofunda a relação da Prefeitura com a população a partir do ano de 1989. É um processo dinâmico, pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal.

Entretanto, conforme expõe Scaloppe (2019), as possibilidades reais que permitem ter o mesmo valor do conhecimento, normalmente não são consideradas nos estudos e formulações teóricas sobre o valor da participação política. A participação não tem consequências que permaneçam sem a capacidade de reconhecer-se como cidadão e para tê-las é preciso informação, conhecimento suficiente para dirigir seus destinos, formular consequentemente seus desejos e reivindicar seus direitos.

Não se pode deixar de valorar o processo de conhecimento, que conduz o homem na sua relação com o seu mundo exterior. Devemos considerar que o conhecimento humano sobre as relações, processos e estruturas econômicas, culturais, sociais e ambientais urbanas, é pressuposto para o exercício efetivo da cidadania urbana. E com ele o relevante fato de que o grau de conhecimento se munícia pelo grau de informação servida ao cidadão, das decisões sobre a via urbana. O processo de informação é um componente forte da formação do conhecimento para a prática social na contemporaneidade. (SCALOPPE, 2019, p. 76)

A gestão democrática da cidade é, portanto, um direito garantido por nosso sistema jurídico brasileiro e precisa ser concretamente implementado, garantindo-se o exercício pleno da cidadania. Para isso devem contribuir o Poder Público, disponibilizando mecanismos para a sua efetivação, e a própria sociedade, que deve demandar seu direito de participar do processo de elaboração e aplicação das políticas públicas, e a obtenção de informações calcadas de instrumentos úteis para tomadas de decisões.

## CAPÍTULO III – O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ E SUA REVISÃO

### 3.1. Panorama histórico do processo de elaboração do Plano Diretor vigente

O planejamento urbano da cidade de Maringá encontra-se disperso em legislações urbanísticas diversas, como a Lei Complementar nº 632/2006, que criou o atual Plano Diretor de Maringá; a Lei Complementar nº 332/1999, que instituiu os perímetros urbanos; a Lei Complementar nº 889/2011, que contempla o parcelamento do solo; a Lei Complementar nº 888/211, que dispõe sobre o uso e ocupação do solo, entre outras mais. A atual lei do Plano Diretor de Maringá, Lei nº 632/2006, contempla 224 artigos distribuídos em seis títulos.

Quando se fala em cidade, Maringá desde sua fundação teve como ideário urbanístico bastante voltado para o planejamento urbano. A elaboração do projeto urbano de Maringá por Jorge Macedo Vieira (1894-1978) apresentou características do modelo de cidade-jardim, associadas às orientações modernistas da Carta de Atenas<sup>10</sup>. (RODRIGUES, 2004).

Rodrigues (2004) coloca que Maringá foi edificada sob a égide do planejamento, observando quando – numa presumível influência positivista – os engenheiros urbanistas foram às pranchetas, idealizaram um determinado caso concreto (encomendado por uma empresa imobiliária), composto por uma estrutura urbana ordenada em funções residenciais, comerciais, industriais, etc. (previstas no projeto), que seria implantada e mantida por um processo de controle (os planos diretores formulados a partir de 1967), que tem caracterizado as sucessivas administrações do município na resolução dos problemas urbanos. (RODRIGUES, 2004).

A empresa colonizadora, Companhia Melhoramentos Norte do Paraná<sup>11</sup>, deu um grande destaque para o papel do planejamento urbano da cidade e, assim, Maringá foi fundada como parte de um lucrativo empreendimento imobiliário, resultado de um projeto de cidade que em 50 anos deveria alcançar o marco de 200.000 habitantes.

Sabemos que muitos planos são idealizados e nem sempre postos em prática. Porém, conforme se pode perceber, não foi o que ocorreu com Maringá, pois esta empresa

---

<sup>10</sup> Documento elaborado no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), Atenas, 1933 em que foram estabelecidos as funções e os objetivos do urbanismo (cumprindo o estabelecimento de uma visão essencialmente funcionalista)

<sup>11</sup> Inicialmente como Companhia de Terras Norte do Paraná (que foi adquirida por investidores brasileiros nos anos 1940 e foi rebatizada como Companhia Melhoramentos Norte do Paraná em 1951)

conseguiu orquestrar o desenvolvimento da cidade, tal qual concebido nos projetos. Foi capaz, desde sua fundação, de aliar agentes (os compradores “pioneiros” e o poder público) em torno dos mesmos princípios políticos e econômicos que eram, antes, os seus princípios. Articulada com o poder público municipal praticou instrumentos de gestão dos espaços eficientes, o bastante para controlar a ocorrência dos fenômenos considerados “indesejáveis”, como ocupações irregulares, favelas, moradores de rua, que comprometeriam a estética planejada para a cidade. (RODRIGUES, 2004, p. 51)

No entanto, o planejamento inicialmente almejado apresentou em seu desenvolvimento algumas desconformidades, principalmente com relação à população que cresceu além do previsto. Então em 1968, foi instituído o Plano Diretor de Desenvolvimento de Maringá, o primeiro Plano Diretor do Município, desenvolvido através de um convênio firmado com a CODEPAR – Companhia de Desenvolvimento do Paraná. Foi almejada através desse Plano Diretor, a correção das distorções que começavam a surgir. E também houve uma determinação do Governo do Estado propondo um projeto de desenvolvimento econômico para o Paraná<sup>12</sup>.

O primeiro Plano Diretor de Maringá, Lei nº 621/68, procurou estabelecer princípios orientadores básicos e objetivos planejados para o desenvolvimento da cidade, além de regramentos para loteamentos, vias nos fundos de vale, rodovias que cortavam a cidade, um planejamento que organizasse o tecido urbano através de grandes avenidas, entre outras demandas.

Quanto às questões metodológicas, os dados do plano diretor de 1967, eram quantitativos e somente foram aprofundados os de maiores relevâncias: “em um processo de aproximação sucessiva pelo qual se indicam as opções e soluções a serem adotadas conforme critérios de viabilidade e compatibilidade com uma estratégia de desenvolvimento. A comissão realizou levantamento e pesquisa por meio de questionários aplicados em unidades familiares, escolhidas aleatoriamente para se obterem dados econômicos e sociais. Como o universo a ser pesquisado era muito grande, processou a coleta de dados por amostragem. Os dados sobre saúde, educação, administração, foram obtidos por amostragem e levantamento globais exaustivos. (SILVA, 2006, p. 156).

Em 1991, foi elaborado o segundo Plano Diretor de Maringá pelo Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Metropolitano da Região de Maringá-Marialva-Sarandi-Paiçandu – METROPLAN. Esse Plano Diretor buscou sanar problemas como o crescimento da região norte do Paraná, e do interior do Estado, se consolidando na área

---

<sup>12</sup> O Norte do Estado se mostrava uma região tributária da economia de São Paulo, cuja safra de café, por exemplo, era escoada via porto de Santos e não através do Porto de Paranaguá, mantendo poucas relações com a região Sul e o sul do Estado, inclusive com a capital.

agrícola, buscando também a elaboração de políticas de fomento que passaram a exigir da Administração Pública, maior desempenho e melhoria nos estudos e discussões sobre a cidade. O corpo técnico-administrativo percebeu a necessidade de uma ampliação das discussões para as autoridades locais e para toda a sociedade.

Esse Plano Diretor obteve, através do Governo do Estado, uma assessoria na sua elaboração, por meio da Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná – FAMEPAR. Substituído pelo PARANACIDADE, buscou-se alcançar as ações de desenvolvimento nos municípios do Estado.

O que se percebe, dos problemas apontados por este Plano, é que, apesar do aparato institucional, dos recursos técnico-científicos, dos problemas detectados e das propostas presentes no Plano de 1967, nada ou quase nada mudou. Muito pelo contrário houve o crescimento populacional, acarretando a ampliação da malha urbana, que por sua vez impulsionou os problemas socioambientais e limites conflitantes. (SILVA, 2006, p. 173).

Em meados de 2003 e 2004, a Prefeitura Municipal de Maringá iniciou o processo de revisão do Plano Diretor de 1991. Impulsionado por meio do Ministério das Cidades, que passou a estimular a discussão em nível local, o formato que foi utilizado para esse processo foi o das Conferências Municipais. O evento objetivou a participação popular para a coleta de subsídios necessários para a formulação do novo Plano Diretor. Através de Assembleias Locais e Plenárias temáticas, foi notória a participação de representantes de vários segmentos organizados da sociedade.

Dividido por etapas, inicialmente foram realizadas 29 Assembleias Locais – temáticas, onde foram coletadas questões, sistematizadas e reunidas em um documento. Em um segundo momento ocorreu a consolidação do material coletado, que formou 95 diretrizes que foram debatidas novamente em uma segunda etapa.

Enfim, a administração municipal busca, com esse processo de participação popular, implementar a gestão democrática da cidade. Assim, pela primeira vez, o planejamento urbano conta com segmentos que jamais participaram diretamente dos processos decisórios sobre o uso e a ocupação do solo, papel que coube até agora aos técnicos e aos segmentos donatários do poder político e econômico do município, com crescimento e ocupação segregados, que atendeu aos interesses da elite. (RODRIGUES, 2004).

A tramitação dessa revisão passou por vários percalços, desde a troca de prefeito, com alterações no texto original do Plano Diretor sugerido, vindo a ser referendado e aprovado pelo Executivo e pela Câmara somente em 2006, originando a Lei nº 632/2006.

Para Tonella (2010), o estímulo a uma discussão mais densa a respeito da questão urbana, no geral, e na elaboração do plano diretor participativo, em particular, ocorreu por duas frentes. De um lado, o Estatuto da Cidade, instrumento legal de nível federal, aparece como o principal desencadeador da discussão local, prevendo ampla discussão que incorporasse a sociedade civil, em conjunto com o poder público, para a revisão ou elaboração do Plano Diretor nos Municípios. Por outro lado, nas eleições municipais de 2000, foi vitoriosa a frente de partidos de esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores. Um dos compromissos assumidos pela composição partidária foi a de instalar processos participativos que garantissem a participação cidadã. (TONELLA, 2010).

O Município de Maringá, atualmente, (início de 2019-2020), está providenciando a elaboração da revisão da atual Lei de 2006, que deve ser reformulada para acompanhar o crescimento da cidade, considerando que desde o texto inicial de 2006, a realidade do Município é outra. As mudanças, que a cidade sofre ao longo do tempo, expõe para o poder público a necessidade de readequação das diretrizes e regras, sendo que as exigências de um determinado planejamento aplicado em uma determinada época, nos dias atuais podem não atender mais as expectativas da sociedade.

Afinal, é importante observar que o Plano Diretor deve ser revisado em atendimento ao estabelecido no Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001, que determina que os municípios realizem esse trabalho, pelo menos, a cada 10 anos. Essa lei também dispõe que incorre em improbidade administrativa<sup>13</sup>, o prefeito que impedir ou deixar de garantir alguns requisitos no processo de revisão do plano diretor, quais sejam: a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Já a Resolução nº 83/2009 do Conselho Nacional das Cidades recomenda que os processos de revisão ou alteração do plano diretor sejam também participativos, cumprindo o disposto nos artigos 40 e 43 do Estatuto da Cidade e o conteúdo da Resolução nº 25 do Conselho Nacional

---

<sup>13</sup> Art. 52, VII do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001

das Cidades. Recomenda, também, que a revisão do plano diretor seja submetida ao Conselho da Cidade ou órgão similar da política urbana.

Dessa forma, o Estatuto da Cidade determina que o Plano Diretor instituído em um município deve ser revisto pelo menos a cada 10 anos, encontrando-se o Município de Maringá em atraso desde 2016. Conforme Carvalho Filho (2009), o Plano Diretor não é estático, é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social.

Na análise de dados empírica, realizada a partir de informações colhidas por meio de aplicação de um questionário aos participantes do processo de revisão do PDM, detalharemos melhor todo processo de revisão do Plano Diretor de Maringá que está em andamento.

### **3.2. O Processo de Revisão do Plano Diretor do Município de Maringá**

Preconizado através do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, onde o texto coloca que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, complementado pelo § 1º que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, esse artigo constitucional foi regulamentado através da Lei 10.257/2001 – O Estatuto da Cidade, onde em seu Capítulo III estabelece os termos para a implementação do Plano Diretor. O Capítulo IV da lei aborda a Gestão Democrática da Cidade, demonstrando os instrumentos que podem ser utilizados para sua garantia.

Amparado nesse arcabouço legal, o Plano Diretor do Município de Maringá Lei nº 632/2006, determina que a avaliação do Plano Diretor deverá ser feita, por meio de Conferência, a cada 03 anos, a contar da data de publicação da Lei, e que a cada 03 conferências deverá ser feita a sua revisão completa do Plano Diretor, sendo definido pelo Estatuto da Cidade que a revisão deverá ocorrer a cada 10 anos.

Desse modo, o Município de Maringá, mesmo que tardiamente, deu início a revisão do seu Plano Diretor em 2019, quando o Decreto Municipal nº 623/2019 instituiu que o processo

de revisão do Plano Diretor do Município de Maringá seria realizado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá – IPPLAM, no exercício de suas atribuições conforme dispõe a Lei Complementar nº 1.117/2018, que cria o IPPLAM.

Para deflagrar o processo, a administração municipal publicou o Decreto nº 538/2019 – GAPRE, em que foi convocado a primeira Audiência Pública para dar início ao processo de Revisão do Plano Diretor do Município de Maringá, tendo como objetivos além da iniciação, a apresentação e a consulta à população quanto à proposta metodológica de trabalho; a mobilização da população para a participação do processo de Revisão.

### **Etapas de elaboração da revisão do Plano Diretor**

O IPPLAM – Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município de Maringá, através da proposta metodológica, pretendeu demonstrar como seria realizada a revisão do Plano Diretor Municipal. Seus objetivos foram definir quais as atividades seriam envolvidas, como se daria a participação popular, quais produtos seriam apresentados e o modo como eles seriam operacionalizados.

Foram apresentadas, então, na primeira Audiência Pública, as etapas de elaboração do Plano Diretor. Sendo elas:

- Etapa 1: A Mobilização e Proposta Metodológica: consiste na divulgação e mobilização da revisão do Plano Diretor Municipal; e também na apresentação, discussão e aprovação da Proposta Metodológica.

- Etapa 2: Análise temática integrada: se refere aos levantamentos técnicos (aspectos ambientais, sociais, urbanísticos, etc.); e também a leitura comunitária sobre os problemas e potencialidades.

- Etapa 3: Diretrizes e propostas para uma cidade sustentável: engloba uma definição das ações prioritárias; e o Macrozoneamento e instrumentos urbanísticos.

- Etapa 4: Legislação e implementação: vai tratar da redação prévia da Lei Geral; da Estrutura de planejamento e gestão territorial do Plano Diretor Municipal; e, do Plano de Ação e Investimentos.

No que se refere à Mobilização, trata-se de uma construção coletiva, tendo em vista que o Plano Diretor Municipal constitui o instrumento de política que rege o processo de desenvolvimento do Município, devendo contemplar integralmente a realidade de intervenção



e sujeitar a totalidade da sua população, de modo a integrar de maneira mais completa possível toda população abrangida. (IPPLAM, 2019).

Para o IPPLAM, nessa etapa deve ser realizada a identificação dos agentes e grupos sociais; a mobilização popular e a divulgação; definir as equipes de trabalho e suas atribuições; e, realizar reuniões e eventos participativos.

Fizeram parte dessa etapa ainda a 2ª e a 3ª Audiências Públicas. Sendo que a 2ª Audiência Pública teve como objetivo a formação do Grupo de Acompanhamento, sendo ele uma das equipes que formam a totalidade das equipes de trabalhos, onde as demais são o Grupo Gestor: equipe técnica do IPPLAM, responsável pelo levantamento, análise de dados e leitura técnica; a Equipe Técnica Municipal - ETM: funcionários da administração Municipal, responsável pelo fornecimento de dados e avaliação dos resultados; o Grupo de Cooperação Técnica - GCT: Instituições de Ensino superior, órgãos públicos, entidades profissionais e conselhos profissionais de classe, responsável pelo fornecimento de dados técnicos, materiais e troca de experiências.

Dispõe o IPPLAM, no relatório final da 2ª Audiência Pública, que os representantes eleitos para o Grupo de Acompanhamento, bem como os representantes dos demais grupos irão compor o processo de revisão do Plano Diretor, tendo papel participativo nos eventos, oficinas e reuniões técnicas realizadas em todas as etapas do trabalho.

A Proposta Metodológica apresentou também as modalidades de reuniões e eventos participativos: as Audiências Públicas, que são eventos centrais, abertos à participação da população para iniciar o processo participativo; os Fóruns Participativos, que são eventos setoriais abertos à participação da população para troca de informações e experiências; as Conferências Municipais, que são eventos abertos à participação da população para aprovar as propostas elaboradas durante os Fóruns; e, os Eventos de Iniciativa Popular ou Autoconvocação.

A 3ª Audiência Pública teve como propósito a apresentação da composição do Grupo de Acompanhamento e a apresentação e discussão dos objetivos gerais do Plano Diretor.

De acordo com a análise das atas das Audiências Públicas realizadas, nota-se uma fala do Poder Público no sentido de resguardar a participação popular nesse processo. Verifica-se que há uma previsão na Proposta Metodológica para que a população participe da revisão do Plano Diretor, entretanto de uma forma engessada e talvez limitada, pois se verifica uma atuação da população em um enquadramento que não possibilitava uma discussão mais

aprofundada sobre o assunto levantado e também uma deficiência na publicidade dos eventos ocorridos. Isso talvez explique os motivos porque alguns princípios e regras foram questionados pelos participantes nessas Audiências. Através da análise da ata da 2ª Audiência, nota-se um embate entre o Grupo Técnico do IPPLAM e os participantes da Audiência, onde se foi questionado a todo o momento sobre a efetiva participação popular no processo e os mecanismos utilizados pelo IPPLAM.

Na 2ª Audiência, foi destacada entre alguns participantes, a forma como se deu a publicidade para a participação de organizações/movimentos no Grupo de Acompanhamento que estava sendo resolvido nessa Audiência. Uma fala chama a atenção, que é a fala da Sra. Tânia, presidente do Conselho da Mulher:

“A próxima a utilizar a palavra, foi a Sra. Tânia, presidente do Conselho da Mulher, falando que o Conselho não recebeu nenhuma documentação contendo a respeito dos segmentos, dizendo inclusive que se faz presente por meio da Associação Maria do Ingá – Direitos da Mulher, ressaltando que se o Conselho tivesse recebido a documentação, teria sido colocado em pauta na última reunião do Conselho, para que pudesse ter representatividade. Solicitando que seja esclarecido como ocorreu a publicidade dos documentos, visto o Conselho não receber nenhuma documentação, tomando-se conhecimento do direito à vaga apenas na presente audiência pública.”

Em resposta, o Diretor Presidente do IPPLAM, Sr. Edson, coloca:

“o Sr. Edson fala que ainda hoje a mesma pode se candidatar pelo Conselho, visto que a documentação poderá ser apresentada até 05/07/2019, não havendo prejuízo, desde que a devida documentação seja encaminhada até o dia 05.”

A Sra. Tânia pede novamente a palavra e argumenta:

“... que o Conselho da Mulher não recebeu a documentação a tempo e não teve como deliberar sobre a questão, ressaltando que possuem dentro do Conselho, várias conselheiras que participam da sociedade maringaense e que certamente possuem interesse em participar da audiência, pontuando novamente que o Conselho da Mulher ficou de prejudicado, solicitando assim o registro em ata.”

Já na 3ª Audiência realizada, em que foram apresentados os objetivos gerais do Plano Diretor e a composição do Grupo de Acompanhamento, nota-se através da análise da ata uma maior participação e contribuição popular, considerando que o IPPLAM a todo momento deixava constar que essas contribuições seriam registradas e consolidadas com as demais de outras audiências.

“O Sr. Edson agradece a colaboração, ressaltando que sem dúvida é uma ideia que poderá ser realizada; o presidente também aproveitou para complementar a resposta transmitida ao Sr. Jorge Villalobos, evidenciando que ao final, os objetivos serão compilados em um texto que será objeto de conferência pública, sendo esta é a instância mais democrática possível, visto que em uma conferência pública os participantes possuem direito.”

É importante deixar claro que os objetivos gerais para a revisão do Plano Diretor de Maringá, partiram do artigo 15 do atual Plano Diretor Lei 632/2006:

Art. 15. São objetivos gerais do Plano Diretor de Maringá:

I - fazer cumprir a função social da cidade e das propriedades urbana e rural;

II - promover a inclusão social;

III - garantir a gestão democrática;

IV - promover a preservação e recuperação do meio ambiente, buscando a integração e a sustentabilidade, de forma a melhorar a qualidade de vida urbana e rural;

V - tornar a Cidade de Maringá um centro de atratividade da região, com a implementação dos programas e projetos contidos neste plano;

VI - garantir uma gestão eficaz e eficiente;

VII - promover o desenvolvimento sustentável da cidade;

VIII - promover o adequado uso e ocupação do solo urbano e rural, garantindo qualidade paisagística, urbanística e a preservação dos bens socioambientais.

## Grupo de Acompanhamento

O Grupo de Acompanhamento é composto por representantes dos segmentos definidos pela Política Urbana Nacional, replicando a composição do CONCIDADES - Conselho Nacional das Cidades: dos Conselhos Municipais, Movimentos Populares, Sindicatos de empresários e trabalhadores, entidades profissionais e acadêmicas, ONG's, Câmara Municipal de Maringá e as APGT's. Sua responsabilidade resumidamente é a avaliação contínua das atividades desenvolvidas e leitura comunitária.

Representação	% Concidades Nacional	% de membros	Nº final
Conselhos Municipais de Maringá <sup>1</sup>	42,3	21,15*	21
Movimentos Populares	26,7	13,35	13
Entidades sindicais de trabalhadores	9,9	4,95	5
Entidades sindicais de empresários	9,9	4,95	5
Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa	7	3,5	4
ONGs	4,2	2,1	2
<b>TOTAL (Concidades)</b>	<b>100</b>	<b>50</b>	<b>50</b>
Poder Legislativo	0	1	1
Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial (APGT's)	0	5	5
<b>TOTAL</b>		<b>56</b>	<b>56</b>

Figura 1: Número de vagas por segmento para composição do Grupo de Acompanhamento.

Fonte: IPPLAM

A formação do Grupo de Acompanhamento se deu da seguinte forma: os Conselhos Municipais, a Câmara Municipal e as APGT's fizeram as indicações de seus representantes por ofício. A escolha dos demais representantes da sociedade civil foi realizada por meio de debate e eleição em grupos divididos por segmentos. E, então, os escolhidos foram apresentados em plenária e nomeados através de Decreto Municipal.

Após a definição dos representantes, o Decreto nº 1210/2019 – GAPRE homologou as entidades eleitas para representação da sociedade para o Grupo de Acompanhamento no processo participativo de revisão do Plano Diretor de Maringá. Sendo elas:

#### Quadro - formação do Grupo de Acompanhamento

<b>Segmentos</b>	<b>Entidades</b>
Conselhos Municipais	Conselho Tutelar Zona Sul Conselho Municipal de Alimentação Escolar Conselho Municipal de Turismo Conselho Municipal de Direitos do Idoso Conselho Consultivo do Fundo Mun. de Transportes e Segurança no Trânsito Conselho Comunitário de Segurança de Maringá Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência Conselho Municipal da Mulher Conselho Municipal de Agricultura de Maringá Conselho Municipal de Saúde de Maringá Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial Conselho Municipal do Trabalho Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social Conselho de Desenvolvimento Econômico Conselho Municipal de Meio Ambiente Conselho Gestor do Programa Pro-Catador Conselho Municipal de Proteção de Bem Estar Animal Conselho Municipal de Assistência Social Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação Conselho Municipal de Cultura
Movimentos Populares	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra Movimento União de Negros pela Igualdade

	Fórum de Mobilidade Movimento União por Moradia Popular do Paraná Movimento Nacional de Luta por Moradia Movimento União por Moradia Popular de Maringá e Região UNA LGBT – PR Movimento em Defesa da Regularização do Cj. Sta. Rosa de Iguatemi Conselho de Leigos e Leigas da Arquidiocese de Maringá Fórum Maringaense pelo Direito a Cidade Movimento Nacional da População em Situação de Rua Pastoral da Criança Central de Movimentos Populares
Entidades Sindicais de Trabalhadores	Sindicado dos Empregados em Estabelecimentos Bancários em Maringá e Região SINTRACOM SENGE Sindicato da Alimentação – STIAM STEEM
Entidades Sindicais de Empresários	SHEESMAR SETCAMAR SINDUSCON SINCOOPAR NOROESTE SIVAMAR
Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa	AEAM ACIM UEM Sociedade Médica
ONG's	Ciclonoroeste Associação de Aposentados da Vila Esperança

Tabela 1

Fonte: IPPLAM

As entidades que compõem os segmentos que participam do Processo de revisão do Plano Diretor do Município de Maringá (Quadro acima) evidenciam que há uma importante representatividade da sociedade organizada (Entidades sindicais de trabalhadores, entidades sindicais de empresário, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e ONG's), mas, mesmo em relação a esse segmento, é necessário ponderar que em Maringá eles são sempre muito presentes nos espaços decisórios de forma ativa e que se constituem por meio de um expressivo número de organizações civis que, não cabem no número de vagas estabelecido para participação. Mas, quando se trata dos Movimentos Populares, eles de fato não representam toda a diversidade de atuação que hoje se apresenta em nosso município, como

por exemplo, os movimentos em defesa da causa animal; da causa ambiental; das causas identitárias que são inúmeras (jovens, negros, LGBTQI+, mulheres, etc.).

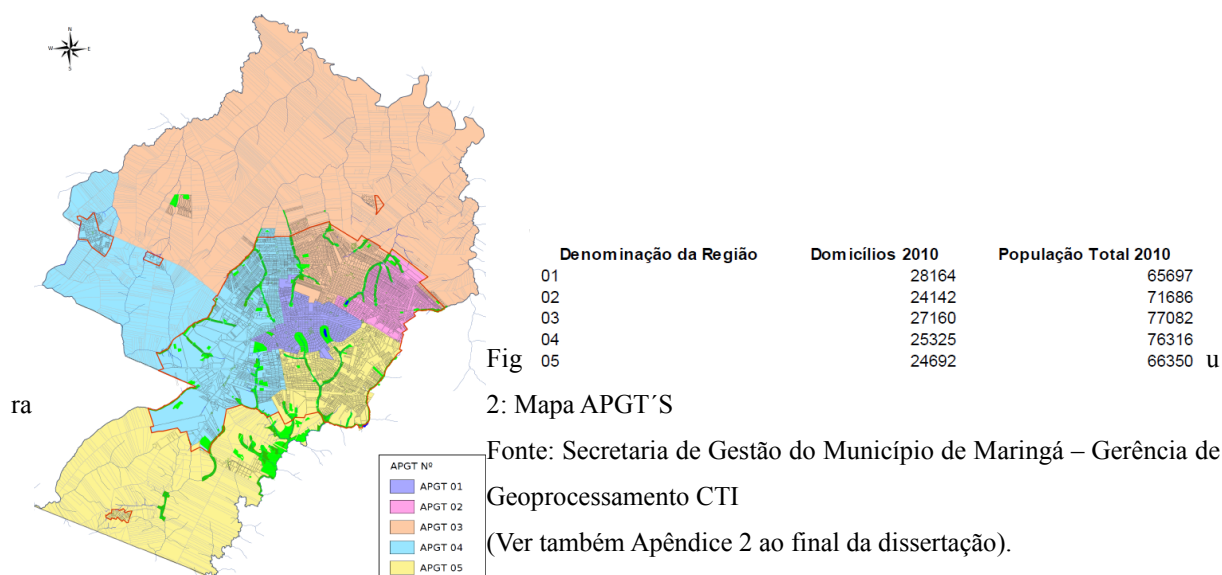
Isso mostra que enquadrar a “participação” em poucos grupos e, principalmente, em poucos eventos participativos, se configura mais um processo *pro forma* e muito menos um processo com efetividade de participação. Por isso a necessidade de ampliar os espaços para pré-conferências e pré-audiências públicas, descentralizando o processo.

### **Análise Temática Integrada - Dos Fóruns de Participação**

Denominadas de Fóruns de Participação, das 4ª à 8ª Audiências Públicas, e as duas Audiências Públicas extras realizadas nos Distritos Municipais, foram os eventos participativos que mais mobilizaram a população nesse processo. Essas Audiências realizaram a discussão e a coleta de dados que fizeram parte da leitura comunitária da revisão do Plano Diretor do Município de Maringá.

As cinco primeiras Audiências da etapa de Análise Temática Integrada foram realizadas nas Unidades Territoriais de Planejamento, conforme regiões estabelecidas para as Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial – APTG’s.

As APTG’s compõem o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, conforme inciso II do artigo 174, artigo 189 e inciso II do artigo 190, sendo uma das atribuições o subsídio para avaliação do Plano Diretor, sendo elas regulamentadas por meio do Decreto nº 2358/2014. As APTG’s são segmentos integrantes do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, com a indicação de dois representantes na composição do referido Conselho. E também são consideradas zonas fiscais, segundo critérios estabelecidos pelo IBGE. São no total cinco APTG’s, onde para a referida divisão é considerado a população residente em cada região, devendo as Assembleias ter a mesma magnitude populacional, independente do número de Zonas Fiscais agrupadas.



De acordo com o regulamento dessas Audiências, o IPPLAM realizou a publicação de todos os documentos e também fez a divulgação das referidas Audiências Públicas nos meios de comunicação do Município e no Site da Prefeitura de Maringá, com antecedência mínima de 30 dias da data de sua realização, convidando a população, as entidades públicas e a sociedade civil, a participarem do evento.

A metodologia de trabalho para coleta de dados utilizou uma dinâmica que formava quatro Grupos de Trabalhos (GTs), organizados em eixos temáticos setoriais: Social, Econômico, Urbano e Ambiental. Os participantes, após a abertura da plenária, eram encaminhados para o local para elaboração das atividades, de acordo com suas escolhas por eixo setorial, onde cada grupo contava com dois servidores do IPPLAM para condução das atividades e lavratura da ata. Dentre os participantes, foi eleito um Presidente para a condução das discussões, controle do tempo, estímulo da participação dos membros do grupo de discussão e apresentação da plenária do resultado das discussões de cada grupo.

Resultado dessa leitura temática foi a produção de um relatório de Coleta de Dados onde foram registradas todas as contribuições dos participantes. De acordo com o IPPLAM, esses dados subsidiarão a formação das diretrizes e propostas para uma cidade sustentável. Aqui se encontra um momento fundamental do processo, pois é nessa coleta de informações e sugestões que se oferece a possibilidade de estabelecer diretrizes que cumprirão a função sócia da cidade.

Através de observação participante, verifica-se a participação da população nessa etapa do processo de revisão do Plano Diretor do Município de Maringá. Apesar de a

metodologia aplicada ter limitado a discussão em quatro eixos temáticos, notou-se que na prática as discussões foram muito além desses temas.

Realizadas as cinco Audiências Públicas nas APTG's, por requerimento dos moradores dos Distritos de Iguatemi e Floriano, foram realizadas mais duas Audiências Públicas Extraordinárias, possibilitando dessa maneira envolver inclusive a população desses Distritos na discussão da revisão do Plano Diretor.

Foi possível notar também uma deficiência pedagógica nessa etapa, pois boa parte dos participantes não compreendia o processo, nem sabia o motivo de sua participação nesses eventos. O IPPLAM, nesse sentido, disponibilizou na página da Prefeitura de Maringá um material muito técnico e enxuto com relação ao processo. Ou seja, a velha receita tecnocrática pode ser verificada, em que os gestores do processo não se preocupam em criar mecanismos de apreensão para todos os cidadãos, que não precisam ser da área técnica para compreender e contribuir.

Ressalvada a questão acima, pode-se dizer que esses chamados Fóruns Participativos foram uma oportunidade única para ampla participação da população na discussão dos problemas urbanos da cidade nesse processo, cabendo agora ao Poder Público, na figura do IPPLAM, considerar as ponderações colocadas para efetivação da produção da lei do Plano Diretor do Município de Maringá.

Na 9ª Audiência Pública foram apresentadas as contribuições das Audiências anteriores, mas também foi aberta a palavra para complementação de mais contribuições.

### **Leitura Comunitária**

A partir da coleta de dados nos Fóruns de Participação, o IPPLAM consolidou as informações em um relatório chamado de Leitura Comunitária. Esse relatório refere-se à coleta e sistematização dos dados referentes à 4ª a 8ª Audiências Públicas da Revisão do Plano Diretor do Município de Maringá, nos dias 26 de Agosto de 2019 à 30 de Agosto de 2019, realizadas nas Unidades Territoriais de Planejamento, conforme regiões estabelecidas para as Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial – APTG's (Decreto nº2358/2014), além da 1ª e 2ª Audiências Extras, realizadas nos distritos de Floriano e Iguatemi, no dia 30 de Setembro de 2019 e no dia 02 de Setembro de 2019, respectivamente. (IPPLAM, 2019).



Essas contribuições coletadas foram analisadas através da tabulação dos dados, conforme local da proposta, eixo temático e assunto da proposta/solicitação. Partiu-se da compilação de todas as propostas redigidas, conferindo-as com a ata oficial. Foi realizada então uma classificação de acordo com tema geral e específico, a fim de setorizar as propostas e quantificá-las. Posteriormente, os dados foram sintetizados e categorizados novamente nos temas gerais solicitados, tais como: mobilidade urbana, uso e ocupação do solo, serviços públicos, serviços urbanos, meio ambiente, equipamentos públicos, legislação, infraestrutura e economia. (IPPLAM, 2019).

Considerando a quantidade de contribuições colhidas, destacaremos algumas que demonstram a relevância da contribuição popular para o processo que concretiza a função social da cidade.

Com relação ao tema economia, destacamos três propostas:

- criar programa de atração de indústrias limpas e fomentar a pequena indústria local;
- valorização dos pequenos comércios locais;
- projetar um pequeno parque industrial para a indústria leve, a fim de manter o trabalhador próximo a sua residência.

Verifica-se que as propostas estão em conformidade com o tema proposto, economia, e a população soube indicar pontos que realmente fomentem a economia na cidade.

Através dessas propostas, o IPPLAM sintetizou da seguinte forma essas propostas: Programas de atração às indústrias limpas e leves, para fomentar empregos próximos às residências, além de valorizar o comércio local,

No que se refere à educação, destacamos as seguintes sugestões:

- implantação de biblioteca, teatro, tecnologia para incentivar o desenvolvimento de aptidões de crianças e jovens, servindo de contraturno escolar;
- implantação de casas da cultura com bibliotecas e inclusão digital, ofertando contraturno escolar;
- criação de mais bibliotecas públicas.

Tais sugestões foram sintetizadas pelo IPPLAM, como: Implantação de bibliotecas, teatro, casa da cultura e tecnologias para servir de contraturno escolar.

Para o tema educação, as propostas pareciam estar mais voltadas para a cultura propriamente dita, mas que o IPPLAM soube sintetizar como uma necessidade de contraturno escolar.

Ao tratar a Mobilidade Urbana, as seguintes propostas foram realizadas, entre outras:

- implantação de paraciclos por toda a cidade;
- implantação de pontos de apoio para ciclistas;
- sinalização nas ciclovias.

Sintetizando as propostas, chegaram à seguinte demanda:

Para os ciclistas, pede-se implantação de paraciclos em toda a cidade, sinalização nas ciclovias e outros pontos de apoio.

Sobre Saúde, destacamos sugestões realizadas pelos moradores de Iguatemi:

- construção de UPA, além da contratação de profissionais da saúde em Iguatemi;
- dificuldades da unidade básica de saúde atender a todos, necessitando a implantação de UPA – Unidade de Pronto Atendimento.

Nesse sentido, as sugestões foram sintetizadas da seguinte forma: Construção de Unidade de Pronto Atendimento e contratação de novos profissionais. Local solicitado: Iguatemi.

Temas como drenagem também foram pauta de discussão nos Fóruns participativos, colhendo as seguintes sugestões:

- melhorar a drenagem das árvores;
- padronizar o espaço maior em todas as árvores para penetração da água até o lençol freático.

Sintetizando as sugestões em: Melhorias na drenagem sob as árvores, aumentando o espaço de implantação para facilitar drenagem até o lençol freático.

No que se trata de Infraestrutura, sugeriram:

- urbanizar a periferia com boa infraestrutura;
- urbanizar todos os lotes da prefeitura.

Em resumo, as propostas geraram a seguinte conclusão: Urbanizar a periferia e todos os lotes da prefeitura com infraestrutura básica.

No que se referem à questão legislativa, as propostas seguiram no seguinte sentido:

- controlar e proibir o uso de agroquímico no perímetro urbano e rural no território municipal e distrital;
- controlar e proibir o uso de agroquímico no território urbano;
- proibição do uso de agroquímicos na macrozona urbana de qualificação.

Especificamente entre as propostas direcionadas ao próprio Plano Diretor, destacamos:

- conectar Maringá as cidades da região;
- planejamento ampliado não apenas para Maringá, mas também para a região metropolitana;
- integrar o plano diretor ao plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana de Maringá;
- integrar o plano diretor ao plano de desenvolvimento urbano;
- integrar o plano diretor municipal com o desenvolvimento urbano da região metropolitana.

Sintetizado em: Planejamento voltado ao desenvolvimento urbano da região metropolitana, integrando o Plano Diretor ao PDUI - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

A arborização também foi tema discutido, originando as seguintes sugestões:

- retirada dos tocos de árvores para plantio de novas árvores;
- não derrubar árvores sem necessidade;
- melhoria no serviço de podas de árvores;
- eliminação de árvores danificadas pelo tempo;
- organização dos serviços de poda e reposição de árvores, para garantir a mobilidade nas calçadas;
- utilizar madeira de árvores que caíram para fazer mobiliário para crianças;
- podas de árvores condenadas.

Originando a síntese: Melhorias no serviço de podas de árvores, garantindo a mobilidade nas calçadas, priorizando podas de árvores condenadas, retirar troncos para plantio de novas árvores e utilizar madeiras para fazer mobiliário para crianças.

Assunto bastante debatido foram os fundos de vale, em que diversas sugestões foram realizadas, destacando-se:

- urbanização dos fundos de vale;
- implantação de vias paisagísticas com ciclovias em todos os fundos de vale da cidade;
- implantar via paisagística com ciclovia e ciclofaixa;
- limpeza e manutenção;
- implantação efetiva do monitoramento no fundo de vale;
- implementação do parque ambiental, projeto com ministério publico;

- fundo de vale para atender a comunidade;
- iluminação no fundo de vale.

Resultando na síntese: Implantação de parque ambiental e urbanização dos fundos de vale com iluminação, monitoramento, vias paisagísticas, ciclovias e manutenção.

No que se referem ao Saneamento, muitas foram as propostas:

- coleta de lixo reciclável;
- mudar a forma de reciclar lixo doméstico e a sobre de construções;
- implantar a reciclagem na totalidade do lixo;
- implantar reciclagem total de lixos;
- maior investimento no tratamento e destinação dos recicláveis;
- melhoria na coleta seletiva de recicláveis próximo ao bosque;
- melhoraria na coleta de lixo reciclado e na organização e horários em toda região;
- adotar uma forma de distinguir lixo orgânico do reciclado;
- melhorar reciclagem;
- reciclagem cem por cento;
- reciclagem total dos lixos da cidade;
- pontos para venda máquina de coleta de recicláveis;
- padronização da coleta reciclável e coleta de lixos eletrônicos;
- colocar em prática a lei de logística reversa na coleta de lixo e recicláveis.

A partir das propostas, foi concluída a seguinte síntese: Melhorias na reciclagem do lixo doméstico, da construção civil e em toda a totalidade do lixo, aumentando o investimento no tratamento e destinação e melhor gestão da coleta seletiva, além de colocar em prática a lei de logística reversa na coleta.

Muitas outras propostas, e outros vários temas foram realizados, como os vazios urbanos, o uso e ocupação do solo, eixos, perímetro urbano, iluminação pública, segurança pública, habitação de interesse social, assistência social, ações comunitárias, transporte, malha urbana, lazer, entre outros.

Nota-se que grande parte das propostas realizadas pela população nos Fóruns Participativos está aderente aos temas propostos na metodologia aplicada pelo IPPLAM.

Através das sugestões realizadas pelos participantes nos Fóruns Participativos, verificou-se que a metodologia aplicada para o processo de revisão do PDM procurou cumprir um dos princípios primordiais do desenvolvimento urbano, que seja a função social da cidade.

Esse conjunto de formalidades foi até então executado com eficiência, mas não significa que a função social da cidade e o direito à cidade estejam garantidos em Maringá. O Estatuto da Cidade estabelece que a política urbana tenha por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante algumas diretrizes, sendo uma delas a gestão democrática por meio da participação da população. Além disso, é através de um dos instrumentos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, que a função social da cidade é realmente cumprida, procedendo no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, a garantia da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

### **Perfil dos participantes e sua concepção do processo de Revisão do PDM**

Com a autorização do IPPLAM, e através do Observatório das Metrôpoles, houve a oportunidade de aplicar um questionário com o objetivo de mapear o perfil e as características políticas dos participantes desse processo participativo, especificamente dos Fóruns Participativos (Apêndice I).

As informações relativas ao perfil dos participantes são compostas por levantamentos como idade, gênero, escolaridade, renda per capita, composição residencial, buscou-se também identificar a percepção do participante com relação ao processo participativo em si.

O questionário foi entregue a cada participante em todos os Fóruns Participativos das APGT's e dos Distritos Municipais. No total foram 350 questionários respondidos, considerando a não obrigatoriedade para o preenchimento do formulário, e também a não repetição de participantes respondendo o mesmo questionário.

A primeira informação levantada procurou verificar a espacialização residencial dos participantes por bairro/distrito de moradia na cidade, objetivando ter um panorama acerca da participação quanto ao local de residência e identificar se o território municipal todo está com representantes nesse processo.

Dessa forma, os participantes responderam que residiam nos seguintes bairros, conforme tabela a seguir:

Em qual Bairro você reside?	
Não informou	14
Batel	3
Borba Gato	2
Branca Vieira	1
Centro	9
Chácara Paulista	4
Cidade Nova	2
Condomínio Recanto dos Guerreiros	1
Conjunto Borba Gato	1
Conjunto Cidade Canção	2
Conjunto Habitacional Sanenge III	4
Conjunto Habitacional Sol Nascente	1
Conjunto Hermans Moraes de Barros	1
Conjunto Itaparica	2
Conjunto Ney Braga	2
Conjunto Santa Maria	4
Conjunto Sol Nascente	1
Floresta	1
Floriano	43
Iguatemi	51
Jardim Acimação	4
Jardim Alamar	1
Jardim Alvorada	10
Jardim Araucária	1
Jardim Atenas II	1
Jardim Botânico	2
Jardim Campos Elíseos	2
Jardim Cidade Universitária	2
Jardim Copacabana	1
Jardim da Glória	2
Jardim Dias I	2
Jardim dos Pássaros	1
Jardim Fregadolli	2
Jardim Glória	1

Jardim Guaporé	1
Jardim Hália I	1
Jardim Iguaçú	1
Jardim Industrial	2
Jardim Internorte	3
Jardim Liberdade	2
Jardim Los Angeles	1
Jardim Lucianópolis	1
Jardim Mandacarú	2
Jardim Maravilha	1
Jardim Monsões	1
Jardim Monte Bello	1
Jardim Monte Carlo	2
Jardim Monte Rei	3
Jardim Montreal	1
Jardim Novo Horizonte	4
Jardim Oasis	2
Jardim Oriental	1
Jardim Paraíso	2
Jardim Paris IV	2
Jardim Paulista	2
Jardim Piatã	1
Jardim Pinheiro	1
Jardim Pinheiros	2
Jardim Pinheiros II	3
Jardim Porto Seguro	1
Jardim Rebouçás	1
Jardim Santa Alice	1
Jardim Santa Rosa	1
Jardim São Jorge	2
Jardim São Silvestre	6
Jardim Social	1
Jardim Tabaeaté	2
Jardim Universitário	1
Novo Centro	1
Paiçandu	1
Paris III	1

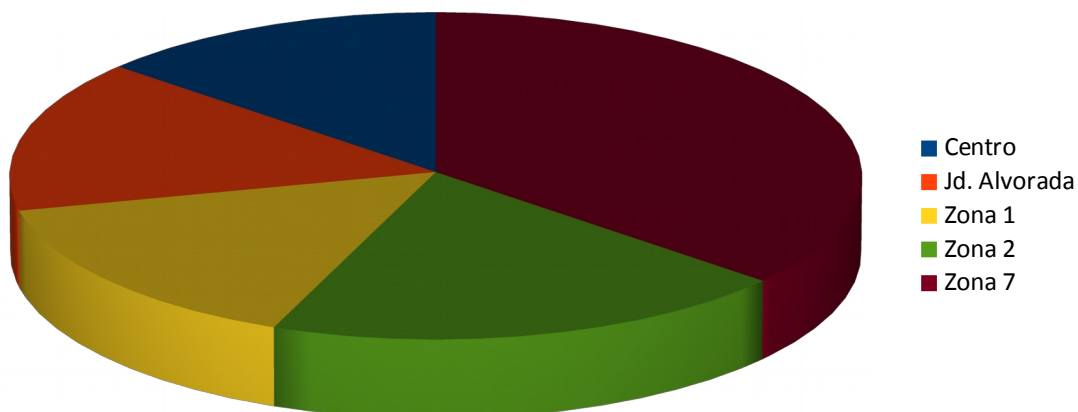
Parque da Gávea	1
Parque das Bandeiras	1
Parque Eldorado	1
Parque Itaipú	1
Parque Lagoa Dourada	1
Parque Residencial Cidade Nova	1
Parque Rio Branco	1
Parque Tarumã 2	1
Portal das Torres	2
Requião	1
Residencial Bim	1
Residencial Patrícia	1
Sarandi	1
Tuiuti	1
Venda 200	3
Vila Bosque	5
Vila Esperança	2
Vila Ipiranga	3
Vila Marumby	1
Vila Morangueira	5
Vila Nova	1
Vila Santa Izabel	2
Vila Santo Antonio	3
Vila Vardelina	3
Zona 1	10
Zona 2	13
Zona 20	1
Zona 3	4
Zona 4	4
Zona 45	1
Zona 5	4
Zona 7	24
Zona 8	2
Zona rural	1
Total	350

Tabela 2

Dos 458 bairros existentes no Município, estiveram presentes nas Audiências 102 bairros representados, e ainda mais três representantes de Municípios vizinhos (Sarandi, Paiçandu e Floresta). Verifica-se uma participação numerosa de participantes dos Distritos de Iguatemi e Florianópolis. (Ver Apêndice 2).

As Zonas 1, 2 e 7, e o Jardim Alvorada foram os bairros que mais tiveram participantes nas Audiências Públicas (Fóruns Participativos).

Gráfico demonstrativo dos Bairros mais participativos:

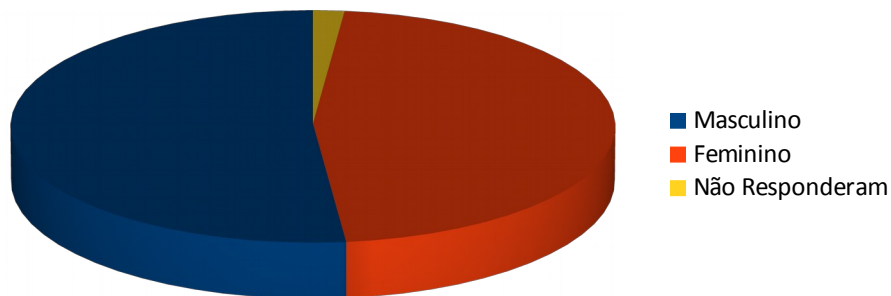


Quanto ao gênero dos participantes, tendo como opções para respostas o masculino, o feminino e outros, as respostas se apresentaram da seguinte forma:

Gênero	
Não Respondeu	6
Feminino	163
Masculino	181
Outros	0
Total:	350

Tabela 3

Pode-se observar certo equilíbrio entre os gêneros masculino e feminino, apesar da predominância masculina. Ninguém se identificou como de outro gênero.



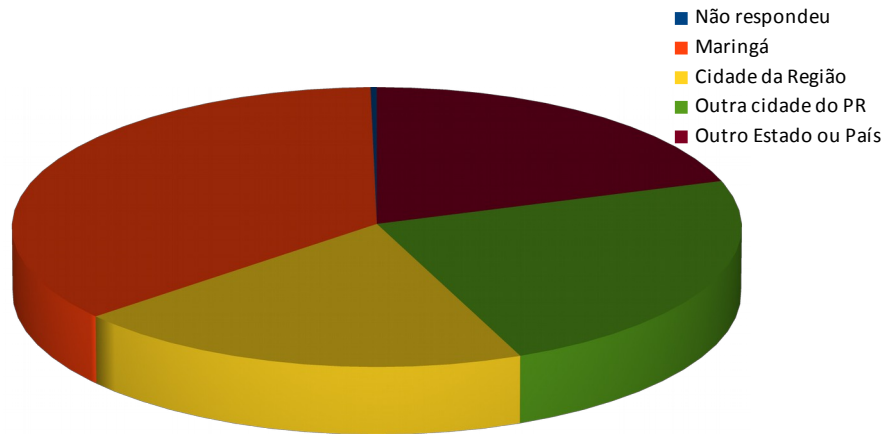
Na identificação da faixa etária dos participantes, observa-se que estiveram participando do processo pessoas de 17 anos a 80 anos, sendo que a média de idade entre todos os participantes foi de 51 anos de idade.

Procurou-se identificar o lugar de origem de cada participante, para ter uma noção da quantidade de nascidos em Maringá e dos nascidos fora do Município:

Em que cidade nasceu?	
Não respondeu	1
Maringá	126
Cidade da Região (Próxima)	70
Outra cidade do Paraná	83
Outro Estado ou país	70
Total	350

Tabela 4

Apesar de o quadro apresentar uma quantidade mais elevada de nascidos em Maringá - 126, o total de não nascidos no Município chega a 223 participantes.



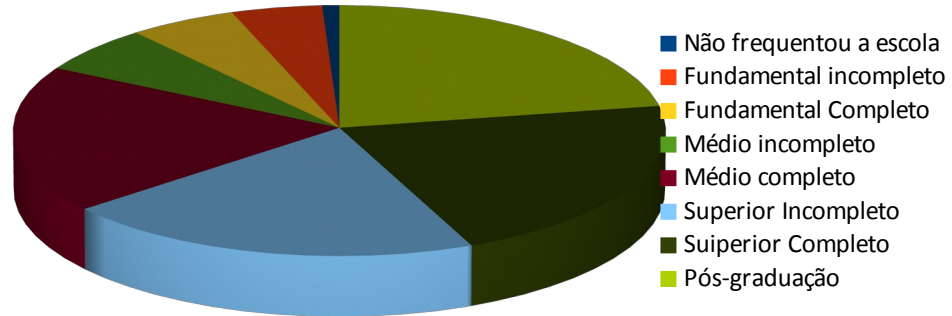
Quanto à escolaridade, as respostas constantes na tabela 5 apresentam o nível educacional dos participantes:

Qual o nível educacional mais alto que você atingiu?	
Não frequentou a escola	3
Ensino Superior incompleto	16
Ensino Fundamental completo	19
Ensino Médio incompleto	21
Ensino Médio completo	66
Ensino Superior incompleto	71
Ensino Superior completo	74
Pós-Graduação	77
Total	350

**Tabela 5**

Observa-se uma ampla participação de pessoas com nível de escolaridade mais elevado, Ensino Superior Completo (21,20%) e Pós-Graduação (22%). Sendo que o Ensino fundamental completo representa 5,44%, e o Ensino médio incompleto representa 6% dos participantes.

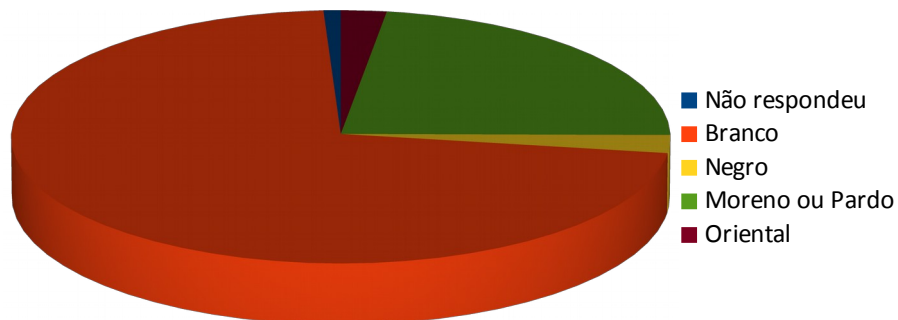




Na questão seguinte, identificou-se o grupo étnico, no qual os participantes se classificavam. Apresentando como resultado uma maioria que se classificavam como brancos.

<b>Considerando a classificação racial do IBGE, em que grupo étnico você se classificaria?</b>	
Não respondeu	3
Branco	251
Negro	8
Moreno ou pardo	80
Oriental	8
Total	350

Tabela 6

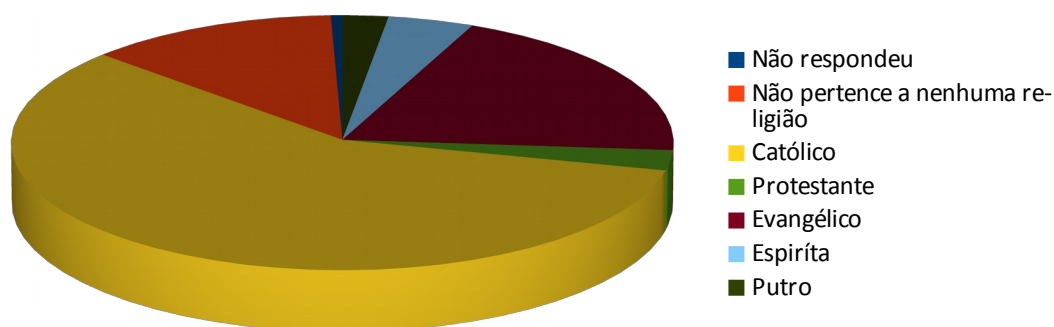


Em seguida, tratou-se de analisar a religião que os participantes declararam, considerando o atual cenário brasileiro, onde a questão religiosa exerce grande influência na política e tomadas de decisões. Dessa forma, os participantes responderam que 58% são

católicos romanos; 19,66% são evangélicos; 4,5% são espíritas; 2,59% são protestantes; 2,30% são de outras religiões; e 12,6% declararam não pertencer a religião ou grupo religioso, conforme se observa na tabela 7.

Pertence a alguma religião ou grupo religioso? Se sim, qual?	
Não respondeu	2
Não pertence a religião ou grupo religioso	44
Católico Romano	203
Protestante	9
Evangélico	69
Espírita	15
Outro	8
Total	350

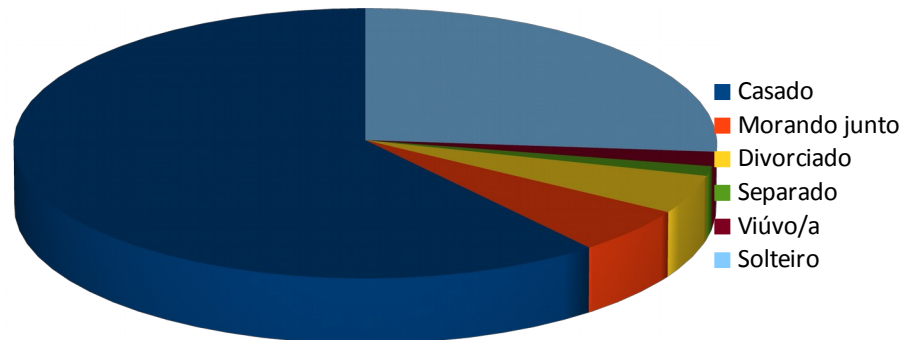
Tabela 7



O estado civil dos participantes foi tema da próxima questão, na qual foi identificada uma maioria de participantes que se declaravam casados, equivalendo a 60,60% do total; 26,40% solteiros; 5,44% morando junto como casado; 4,70% divorciado; 1,77% viúvo; 1,20% separado.

Qual o seu estado civil?	
Não respondeu	1
Casado	212
Morando junto como casado	19
Divorciado	16
Separado	4
Viúvo	6
Solteiro	92
Total	350

Tabela 8



Nas quatro questões seguintes (apresentadas nas tabelas 9 a 12) procurou-se traçar o perfil das pessoas que residiam no mesmo domicílio do participante, o perfil residencial, considerando informações como a quantidade de habitantes na casa, a faixa etária dessas pessoas, etc.

Primeiro questionou-se quantas pessoas residiam com o participante em sua residência. Em seguida, o número de crianças com até 12 anos que residiam na casa; seguindo para a pergunta de quantos adolescentes de 13 a 18 anos residiam no domicílio, e, por fim, quantos maiores de 60 anos residiam com ele ou ela na casa.

Quantas pessoas residem na sua casa?	
Não responderam	1
1 pessoa	22
2 pessoas	95
3 pessoas	103
4 pessoas	91
5 pessoas	29
6 pessoas ou mais	9
Total	350

Tabela 9

Quantas crianças até 12 anos residem em sua casa?	
Não responderam	10
Nenhuma	257
1 criança	61
2 crianças	18
3 crianças	4
Total	350

Tabela 10

Quantos adolescentes e jovens (13 a 18 anos) residem na sua casa?	
Não responderam	28
Nenhum	264
1 adolescente/jovem	47
2 adolescentes/jovens	11
Total	350

Tabela 11

Quantos maiores de 60 anos residem na sua casa?	
Não responderam	27
Nenhum	219
1 maior de 60 anos	68
2 maiores de 60 anos	36
Total	350

Tabela 12

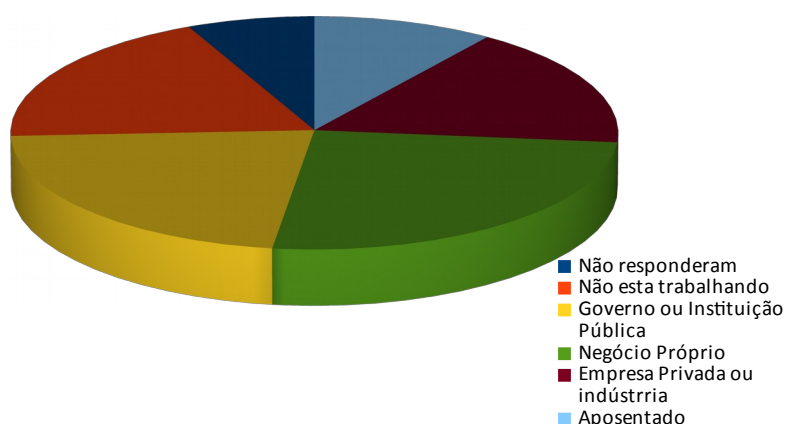
Um grande número de participantes declararam que não residiam nem crianças, nem adolescentes e jovens, e nem maiores de 60 anos em suas casas. 29,50% responderam que residem em seu domicílio até três pessoas; 73,50% responderam que não reside nenhuma criança em seu domicílio; 75,50% responderam que nenhum adolescente ou jovem reside em seu domicílio; 62,60% responderam que nenhum maior de 60 anos reside em seu domicílio. Observa-se, portanto, que uma parte considerável dos participantes reside com até mais duas

peças em seu domicílio, sendo que grande parte desses domicílios não possuem crianças residentes, assim como adolescentes e jovens. E parte considerável dos domicílios não possui como integrantes maiores de 60 anos, podendo concluir dessa forma, que a maioria dos domicílios desses participantes são compostos por adultos entre 18 e 59 anos.

A seguir, buscaram-se informações acerca da ocupação em relação à situação e condição do trabalho dos participantes e em que segmento os que estão empregados atuam. Como se pode observar: 18,60% não estão trabalhando; 21,75% atuam no Governo ou Instituição Pública; 25,15% atuam em negócio próprio; 16,60% atuam em empresa privada ou indústria; 1,45% atuam em entidade social ou não lucrativa; e 9,75% são aposentados.

Está trabalhando? Se sim, em qual segmento?	
Não responderam	24
Não estou trabalhando	65
Governo ou instituição pública	76
Negócio próprio	88
Empresa privada ou indústria	58
Entidade social ou não-lucrativa	5
Aposentado	34
Total	350

Tabela 13



Nesse contexto, procurou-se verificar quais ocupações desses participantes da pesquisa, observando que 6,90% são estudantes; 2,90% são advogados e advogadas; 1,44% são corretores ou corretoras de imóveis; 3,20% são professores ou professoras; 2,00% são servidores e servidoras públicos; 2,70 do lar; 2,30 engenheiros ou engenheiras civis; 2,95%

são empresários ou empresárias; 2,30% vendedores. Sendo essas as ocupações com maior participantes nas Audiências.

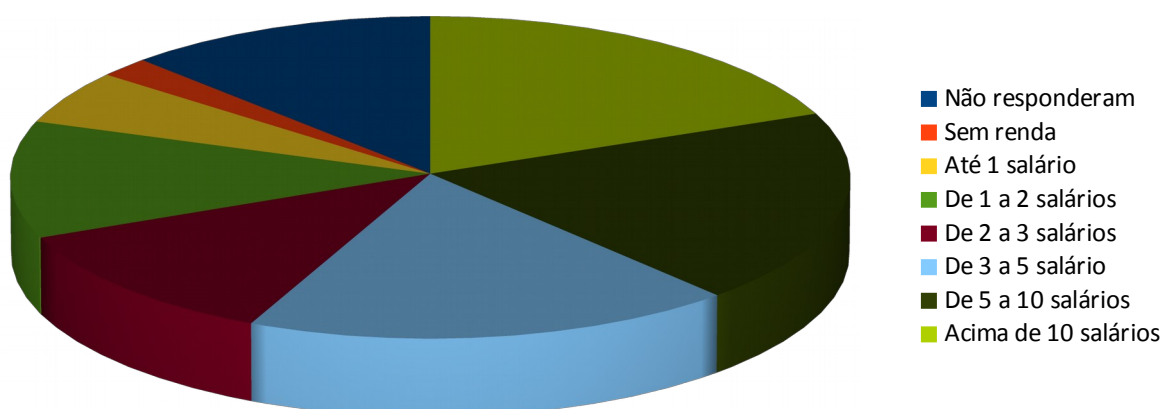
Qual a sua profissão/ocupação principal:							
Não responderam	77	Auxiliar	1	Empresária	4	Pedagoga	1
Acabamento de peças	1	Auxiliar Administrativo	2	Empresário	6	Pedreiro	2
Administrador	3	Auxiliar Contábil	1	Encarregado	1	Pintor Industrial	1
Administrador de Empresa	1	Auxiliar de Cozinha	1	Engenheiro	1	Prestador de serviços da construção civil	1
Administradora	1	Auxiliar de serviços gerais	1	Engenheiro Civil	8	Procurador Municipal	1
Administrativo	2	Auxiliar Educacional	1	Estagiária	1	Produtor rural	1
Advogada	3	Auxiliar Operacional	2	Estagiário	7	Produtor Rural	1
Advogado	10	Auxiliar Serviços Gerais	1	Estoquista	1	Professor	6
Agente de Endemias	1	Bancário	3	Estudante	24	Professora	5
Agente Educacional	1	Barbearia	1	Estudante universitário	1	Professora Universitária	2
Agente Operacional	2	Barbeira	1	Farmacêutica	1	Projetista	2
Agente sindical	2	Bióloga	2	Financeira	1	Psicólogo	1
Agricultor	4	Bombeiro militar	1	Funcionário Público	2	Recepcionista	2
Analista Ambiental	1	Câmara Municipal	1	Geógrafo	1	Representante comercial	1
Analista de sistemas	1	Chefe de Gabinete	1	Geólogo	1	Representante Comercial	2
Analista trade marketing	1	Comerciante	3	Gerente Administrativo	2	Secretária	1
Aposentado	11	Comércio	1	Gerente de produção	1	Serviço Gerais	1
Arquiteta	4	Conselheira Tutelar	2	Gerente de Serviços	1	Servidor Público	7
Arquiteta e urbanista	1	Conselheiro Tutelar	1	Gerente Industrial	1	Servidora Pública	3
Arquiteta e Urbanista	4	Construtor	1	Industriário	1	Servidora Pública Estadual	1
Arquiteto	2	Contabilista	1	Lavadora	1	Técnica de enfermagem	1
Arquiteto de rede de computadores	1	Contador	2	Líder de setor	1	Técnico Administrativo	1
Artesã	1	Contadora	1	Manicure	1	Técnico de enfermagem	1
Assessor Parlamentar	1	Corretor de Imóveis	5	Marketing	1	Técnico de Manutenção Industrial	1
Assessor	1	Costureira	2	Mecânico	1	Técnico de Refrigeração	1
Assessor de Juventude	1	Cuidadora	1	Mecânico Agrícola	1	Técnico Instalador Eletricista	1
Assessor Executivo	1	Design de Interiores	1	Metalúrgico	1	Teleatendente	1
Assessora Parlamentar	2	Diarista	2	Microempresário	1	Tutor de educação a distância	1
Assessoria Distrital	1	Do lar	8	Mídia digital	1	Urbanista	1
Assistente de Projetos	1	Do Lar	1	Motorista	4	Vendedor	5
Assistente Social	2	Dona de Casa	1	Negócios Imobiliários	1	Vendedora	3
Atriz	1	Eletricista	1	Padre	1	Vigilante	1
Autônoma	2	Empreendedor	1	Pastor Evangélico	1	Zeladora	2
Autônomo	1	Empreendedor - tecnologia	1	Pastora	1	Total	350

**Tabela 14**

Ainda relativo às informações sobre ocupação, também se buscou verificar qual a renda per capita desses participantes na pesquisa, em que se observou que 2,00% não possuem renda; 5,44% possuem renda familiar de até 1 salário mínimo; 11,80% possuem renda familiar acima de 1 até 2 salários mínimos; 11,80% possuem renda familiar acima de 2 até 3 salários mínimos; 18,60% possuem renda familiar acima de 3 até 5 salários mínimos; 19,50% possuem renda familiar acima de 5 até 10 salários mínimos; e, 19,00% possuem renda familiar acima de 10 salários mínimos.

<b>Somando os salários e rendimentos de todas as pessoas que moram na sua casa, qual o valor da renda familiar dessa casa em reais (R\$) ou em salários mínimos (SM)?</b>	
Não responderam	43
Sem renda	7
Até 1 SM (R\$ 937,00)	19
Acima de 1 até 2 SM (R\$ 937,01 a 1874,00)	41
Acima de 2 até 3 SM (R\$ 1874,01 a 2811,00)	41
Acima de 3 até 5 SM (R\$ 2811,01 a 4685,00)	65
Acima de 5 até 10 SM (R\$ 4685,01 a 9370,00)	68
Acima de 10 SM (R\$ 9370,01 ou mais)	66
<b>Total</b>	<b>350</b>

Tabela 15

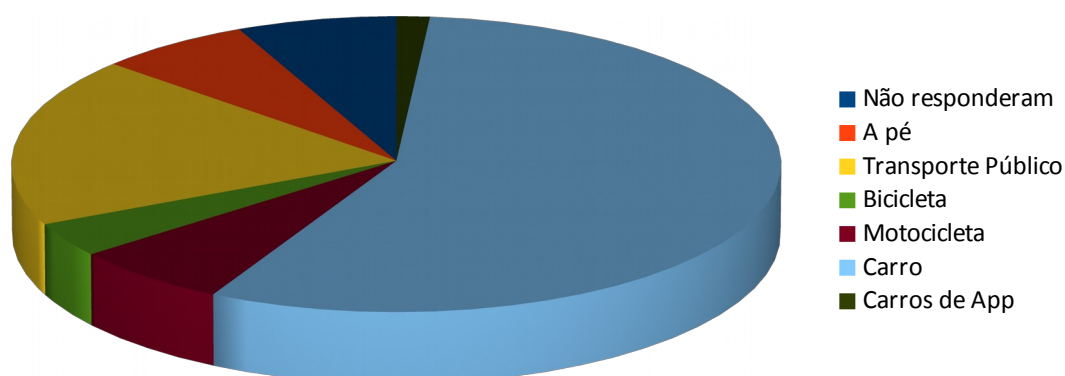


No que se refere aos dados sobre renda dessa população analisada, verificou-se uma expressiva concentração com rendas acima de 5 salários mínimos, caracterizando, dessa forma, a grande participação daqueles que detêm um poder aquisitivo melhor.

No intuito de verificar informações sobre Mobilidade Urbana, a questão seguinte abordou sobre os meios de locomoção utilizados pelos participantes, apresentando uma expressiva utilização do carro, sendo 56,50% pelos participantes; 6,60% se locomovem a pé; 18,60% utilizam transporte público; 3,75% utilizam a bicicleta; 6,60% utilizam a motocicleta; e, 1,45% utilizam carros de aplicativos.

Qual o meio de locomoção mais utilizado por você?	
Não responderam	24
A pé	23
Transporte Público	65
Bicicleta	13
Motocicleta	23
Carro	197
Carros de Aplicativos	5
Total	350

Tabela 16



Em se tratando de mobilidade urbana, é notável a grande concentração de participantes que utilizam o carro como meio de locomoção, indo de encontro com os dados mais a frente, em que a população aponta que o trânsito é o maior problema que pode ser citado na cidade de Maringá.

Ainda relativamente às fontes de renda, apurou-se a quantidade de participantes e suas famílias que recebiam algum benefício do governo. Observa-se que 8,60% responderam que são beneficiários de algum programa do governo, e, 83,50% responderam que não são.

Sua família é beneficiária de algum programa do governo?	
Não responderam	28
Sim	30
Não	292
Total	350

Tabela 17

Posteriormente, foram levantadas informações sobre os serviços governamentais e sobre o próprio desenvolvimento urbano da cidade, a fim de verificar se o participante e sua família utilizam algum serviço público no Município de Maringá:

<b>Você e sua família usam serviços públicos em Maringá, como de educação, saúde, esporte, lazer, cultura, formação profissional etc?</b>	
Não responderam	25
Sim	238
Não	87
Total	350

**Tabela 18**

Observa-se que 68,00% dos participantes afirmaram que utilizam algum serviço público no Município, sendo que entre eles os mais utilizados declarados por eles foram: Saúde, educação, lazer e esporte.

As duas questões seguintes (números 20 e 21) levantaram quais os maiores problemas e quais as qualidades urbanas do Município de Maringá, por meio de opções apresentadas para serem escolhidas, e, também, como mais uma opção em aberto para que o participante pudesse preencher:

<b>Para você, qual o maior problema urbano de Maringá?</b>	
Não responderam	35
Falta de Moradia	34
Saneamento (água, lixo, esgoto etc)	31
Preservação do Meio Ambiente	24
Trânsito e transporte(congestionamento)	124
Violência urbana	43
Poluição	4
Vazios Urbanos	28
Outro	27
Total	350

**Tabela 19**

A maioria dos participantes, 35,50%, declarou que o trânsito e transporte (congestionamento) seriam o maior problema urbano da cidade de Maringá. Seguidos da Violência Urbana com 12,30%; Falta de moradia com 9,75%; Saneamento (água, lixo, esgoto, etc.) com 8,90%; Vazios Urbanos com 8,00%; Preservação do Meio Ambiente com 6,90%; Poluição com 1,15%; e por fim, 7,75% apontaram como outros problemas não listados nas opções: problemas com a arborização; emprego; falta de asfalto no bairro; falta de



policciamento nas ruas; manutenção das estradas rurais; valor muito elevado dos terrenos; profissionalização; vulnerabilidade social, além de outros problemas com menores percentuais de citação.

No que se referem às qualidades do Município, os participantes assim se manifestaram: 41,50% indicaram a qualidade de cidade planejada; 24,60% indicaram arborização e parques; 11,85% indicaram a ausência de ocupação irregular (favelas); 4,80% indicaram a rede de comércio da cidade; 4,00% indicaram a valorização dos imóveis; 2,30% indicaram a segurança; e 2,30% indicaram outras opções diversas.

<b>Para você, qual a maior qualidade de Maringá?</b>	
Não responderam	28
Cidade Planejada	145
Transporte Público	4
Valorização dos imóveis	14
Rede de Comércio	16
Arborização e parques	86
Segurança	8
Ausência de ocupação irregular (favela)	41
Outra	8
Total	350

**Tabela 20**

É interessante notar que a grande maioria dos participantes respondeu que a maior qualidade da cidade de Maringá é o fato de a mesma ser planejada. Esse discurso é adotado há um bom tempo pelos moradores e políticos, para vencer a cidade “modelo”.

A questão seguinte verifica se o participante tinha ciência de alguma obra pública realizada em seu bairro nos últimos três anos. A intenção dessa questão foi verificar se o participante tem a percepção dos empreendimentos realizados pelo Poder Público próximo dele.

<b>Alguma obra pública foi realizada em seu bairro nos últimos 3 anos?</b>	
Não responderam	19
Não tenho conhecimento	76
Sim	131
Não	124
Total	350

**Tabela 21**

Essa resposta foi buscada por meio de uma questão aberta, que possibilitou respostas sobre qual obra tinham conhecimento. Entre as respostas, as mais citadas foram as seguintes obras: Restauração da Avenida Carlos Borges; Meu Campinho; ATI's; Obras na Avenida Morangueira; Casas populares; Ciclovias; Centros esportivos; CMEI's; Pista de caminhada; Postos de Saúde; Revitalizações de praças; prolongamento da Avenida Nildo Ribeiro da Rocha; Recapeamento de asfalto; Revitalização da Avenida Cerro Azul; Revitalização da Praça de Patinação; Terminal Intermodal, entre outras com menor presença nas citações

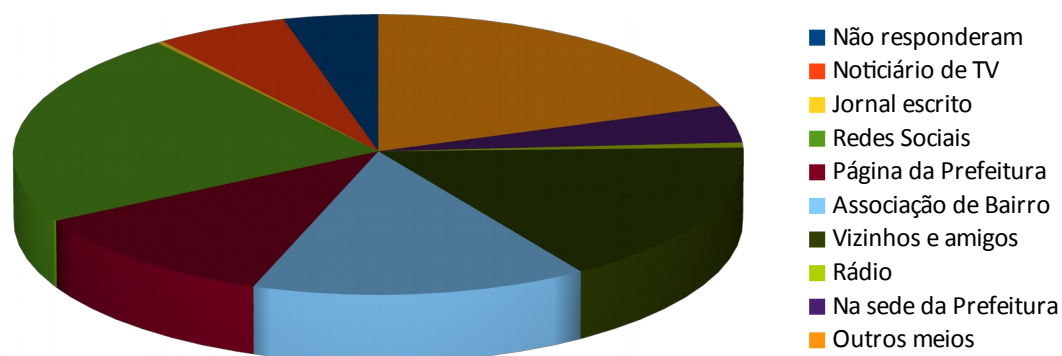
Com o intuito de mensurar a participação dos participantes em organizações e associações, a questão seguinte (número 23) perguntou se o participante atua de alguma forma numa lista de apresentadas de instituições, assim como a possibilidade de apontar alguma que não foi apresentada. Obteve-se como resposta que num total de 350 respondentes, 62 participantes da pesquisa não atuam em nenhuma das organizações (17,80%); 184 atuam em Igrejas, organização ou grupo religioso (52,55%); 54 Organização/associação de moradores/comunitária (15,50%); 42 Organização/associação recreativa/esportiva/artística/cultural (12,00%); 38 Organização/associação humanitária/caridade (10,90%); 34 Associação profissional (9,90%); 30 Partido político (8,80%); 20 ONG's (5,75%); 20 Sindicato (5,75%); 10 Organização de defesa de mulheres (3,00%); 08 Organização/associação de defesa de grupos étnicos (2,30%); 05 Organização/associação de defesa de homossexuais (1,45%); e 37 outras modalidades de instituições (10,80%).

Apresenta-se uma considerável participação em Organizações ou Grupos religiosos, demonstrando dessa forma uma fotografia do cenário nacional, senão mundial, da ligação das práticas participativas políticas com os religiosos.

Com o objetivo de verificar como o IPPLAM realizou a divulgação dos eventos para a população, na questão seguinte (número 24), indagou-se como o participante tomou conhecimento da referida Audiência Pública:

Como você tomou conhecimento dessa Audiência Pública?	
Não responderam	15
Noticiário local de TV	21
Jornal escrito	1
Redes Sociais	79
Página da Prefeitura	40
Associação de Bairro	51
Vizinhos e amigos	57
Rádio	2
Na sede da Prefeitura	15
Outros meios	69
Total	350

Tabela 22



Observa-se que 22,60% dos participantes tomaram conhecimento das Audiências Públicas através das redes sociais; 16,30% foi através de vizinhos e amigos; 14,60% foi através das Associações de bairro; 11,50 através da página da Prefeitura na Internet; 6,00% através dos noticiários de TV; 4,30% foi na sede da Prefeitura; 0,60% através do rádio; 0,30% através de jornal escrito; e, entre os outros meios, 19,80%, foram apontados conhecimentos através da Faculdade/Universidade; escolas; nas reuniões realizadas na Câmara de Vereadores; Informativo na Igreja; Conselho de Leigos; Carro de Som.

Analisando as respostas dessa questão, verificou-se que as Redes Sociais, juntamente as Associações de Bairros, e os Vizinhos e amigos, foram importantes fontes de divulgação dos eventos dos Fóruns Participativos.

As três últimas questões, a partir da questão 25, o objetivo foi verificar a motivação dos respondentes em participar do Processo de Revisão do Plano Diretor de Maringá, assim como auferir sobre sua atuação em outros eventos. Foram questões abertas importantes, sobre as quais cabe uma análise mais detidamente.

Questionamos aos participantes sobre o que motivou sua participação na Audiência Pública. Acerca das respostas obtidas, nota-se um expressivo interesse na participação efetiva no processo, considerando que as respostas revelaram que alguns estiveram presentes para realizar o acompanhamento dos trabalhos a serem realizados, outros que estiveram presentes para demandar anseios mais específicos para seus bairros ou entornos, outros com o interesse de conhecer como se dava o processo participativo desse planejamento urbano. Mas boa parte (7,00%) respondeu que estavam participando para contribuir com o processo, assim como para exercer seu direito de participação (30,00%). A participação de estudantes acadêmicos de áreas afins ao Urbanismo foi bastante considerável e, por isso, algumas respostas foram no sentido de estarem ali para conhecimento científico.

Indagou-se também se os participantes tinham conhecimento de outras formas de participar do planejamento urbano da cidade, e 97 pessoas (28,00%) responderam que conheciam outras formas como o acompanhamento da produção legislativa na Câmara de Vereadores; Assembleias participativas e outras Audiências Públicas; Associações de bairros; Conselhos Municipais; Fóruns de mobilização; Conferências Públicas; Consultas Públicas; Movimentos Sociais; Página da Prefeitura; Sugestões junto ao Poder Público; entre outras.

Por fim, questionou-se, se além da Audiência Pública na qual está participando, já havia participado de outros eventos sobre o planejamento urbano. Constatou-se resposta positiva de 141 participantes, ou seja, 40,00% dos participantes. A maioria mencionou ter participado de outros eventos, sendo Audiências Públicas; reuniões de bairros e políticas; e Conferências Públicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo através da pesquisa realizada possibilitou demonstrar que, por meio do processo participativo na revisão do Plano Diretor de Maringá, a função social da cidade e o direito à cidade estiveram contemplados na metodologia aplicada pelo Poder Público Municipal, através do IPPLAM. Houve deficiências nas informações prestadas pelo órgão responsável no que se refere à instrução e direcionamento dos participantes, e a população como um todo não foi alcançada e, efetivamente, não participou. Quem esteve presente teve a oportunidade, através das discussões temáticas, de expor seus anseios para uma cidade melhor.

Por meio do questionário aplicado, apesar de não ter ocorrido uma participação ampla de toda a sociedade com representantes dos mais remotos bairros, foi possível auferir que a participação que ocorreu foi diversificada, atingindo residentes de uma quantidade de bairros razoável da cidade; grupos étnicos diversos, apesar da predominância de brancos; uma ampla faixa etária dos participantes; instrução escolar desde a mais qualificada até àqueles sem nenhuma instrução; profissionais de diversas áreas; formação familiar diversificada; grupos religiosos ou sem religião, com predominância dos cristãos católicos e evangélicos; a renda per capita variada. Foi, também, através do questionário que se identificou que a população entende como maiores problemas da cidade o trânsito e transporte e como sua maior qualidade a cidade planejada. Além disso, verificou-se que uma considerável parte dos participantes atua de forma participativa em outros segmentos, sendo as organizações religiosas a mais apontada.

No entanto, constata-se uma quase completa ausência das camadas mais populares da cidade, demonstrando dessa forma que o direito à cidade e a função social da cidade efetivamente não foram cumpridos, ficando apenas no papel, ou seja, na metodologia que o IPPLAM pretendeu aplicar.

Através da análise documental, em que foram utilizadas as atas das audiências e os relatórios produzidos pelo IPPLAM, foi possível concluir inicialmente através das atas, a observância dos preceitos legais para o processo participativo. Entretanto as primeiras Audiências Públicas tiveram mais a função de demonstrar regulamentos e regimentos, e discursos das autoridades presentes, do que deliberações sobre assuntos inerentes a cidade. Os relatórios produzidos nas Audiências Públicas, chamadas de Fóruns Participativos, como o de

coleta de dados, foram uma importante fonte para verificar a quantidade de contribuições das mais diversas áreas, demonstrando, dessa forma, que os cidadãos participantes do processo estão cientes dos problemas que a cidade enfrenta, mas isso não é o suficiente para a garantia do direito à cidade e para o cumprimento da função social da mesma.

Durante todo o processo participativo, também foi possível aplicar a técnica da observação participante, como membro do Grupo de Acompanhamentos, e acompanhar todas as Audiências Públicas realizadas, em especial os Fóruns Participativos. Essa experiência possibilitou notar que a população participante estava engajada na colocação de suas demandas, sendo pontuais em suas solicitações aos problemas que lhes eram identificados na sua região, mas também foi possível notar a participação de especuladores imobiliários defendendo seus interesses, assim como figuras políticas que também defendiam seus anseios, ou seja, espaços participativos em que se explicitam os conflitos e os distintos interesses é, de toda forma, uma evidência de que a participação está assegurada, mas de forma restrita, devido ao alcance do conjunto da população.

A Democracia Participativa possibilita a interação de todos os cidadãos, seja qual for o interesse que eles venham defender. Por mais que haja a participação de cidadãos menos abastados, desprovidos de certos serviços públicos, também ocorre a participação de cidadãos da elite econômica, que colocam em jogo seus interesses, na maioria das vezes, hegemônicos, com absoluta força econômica e política para serem implantados, independentemente do prejuízo que certas decisões possam causar para o resto da população.

Mas a função social da cidade é contemplada, também, quando é permitido dar voz para toda a população, possibilitando assim que os interesses dos munícipes sejam trazidos à Agenda Pública dos dirigentes do Poder Público, que poderão se comprometer para a realização de políticas públicas que sanem as necessidades que foram trazidas à esfera pública da política e inscritas nos marcos legais, no planejamento e na vontade política.

É fundamental destacar que a democracia participativa contempla também o direito de acesso à informação, pois sem esse direito os cidadãos são impossibilitados de se prepararem para discussões. Além das informações necessárias, também é importante a ampla divulgação e orientação sobre o que está se discutindo, como são realizados os eventos participativos, e de que modo é possível a contribuição para os temas abordados. Nesses pontos, o Poder Público de Maringá deixou a desejar, como foi verificado em sua página oficial na internet do

IPPLAM<sup>14</sup>. As informações são disponibilizadas de forma técnica, sem maiores explicações sobre o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Maringá. Não há mecanismos de tradução técnica que assegure a compreensão do processo de revisão do PDMM. Mas a informação de qualidade é vital. Scaloppe (2019) coloca que os direitos dos cidadãos podem estar sendo disfarçadamente violentados e, assim, o futuro de seu bem-estar pode estar sendo solapado ou sutilmente negado, pelo simples expediente de não incorporar nas informações dados que permitam entender sobre os efeitos do empreendimento. E nem mesmo das possibilidades de utilização de seus direitos civis e políticos para ter direito ao meio ambiente urbano sadio, em relação ao empreendimento.

O principal objetivo do Plano Diretor Municipal, conforme artigos 39 e 40 do Estatuto da Cidade, é que o plano diretor seja o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. É esse instrumento que deve promover o diálogo entre os aspectos físico-territoriais e os objetivos sociais, econômicos e ambientais que se tem para a cidade. Em caso de não promoção desse diálogo, o cumprimento do artigo constitucional nº 182 se torna frágil e, por vezes, não chega a ocorrer.

É de se esperar que essas próximas etapas contemplem o relatório de coleta de dados obtidos, através dos Fóruns Participativos e, por fim, que a nova Lei do Plano Diretor do Município de Maringá transparea os anseios e necessidades de toda a população. Evidenciando, dessa maneira, que é através da realidade local, com suas singularidades que há um verdadeiro filtro importante para a execução de medidas políticas urbanas.

Todo esse processo, apesar de ser a revisão de uma Lei que é o Plano Diretor, demonstrou ser muito bem delineado pelo Poder Público Municipal. No entanto os planejamentos nem sempre são devidamente aplicados por diversos motivos. Pontualmente, no que se refere à participação, nota-se que a legislação envolvida e a metodologia desenvolvida remetem a uma ampla participação popular, o que no caso concreto não chega a ocorrer, devido a fatores já expostos, como a cultura participativa, a divulgação ampla, a didática preparatória, entre outras.

---

<sup>14</sup> <http://http://www2.maringa.pr.gov.br/portal/?cod=portal/21/revisaoplanodiretor>

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betania de Moraes. Dos Instrumentos da Política Urbana. In MATTOS, Liana Portilho (org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2002.

ALONSO, Angela. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. In: ABDAL, A.; OLIVEIRA, M. C. V.; GHEZZI, D. R.; SANTOS JÚNIOR, J. (Orgs.). Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo. São Paulo: Serviço Social do Comércio/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 2016, p. 8 – 23.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. DIREITO À CIDADE, CIDADES PARA TODOS E ESTRUTURA SOCIOCULTURAL URBANA. In.: A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8622>> Acesso em 14.set.2020.

ARRETCHE, Marta. “Relações Federativas nas Políticas Sociais”. 2002. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v23n80/12922.pdf> >. Acesso em 23 jun. 2019.

AVRITZER, L. Participatory institutions in democratic Brazil. Washington, D.C.; Baltimore: Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University, 2009.

BARRETO, Marcio Pereira; MOURA, Jéssica Moraes de. GUERRA, Joana de Oliveira. “Descentralização, Gestão Democrática e Participação Social”. Natal: UFRN, 2015. Disponível em <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo11/descentralizacao-gestao-democratica-e-participacao-social-a-conferencia-das-cidades-como-instrumento-de-interlocucao-municipal.pdf>>. Acesso em 01 ago. 2019.

BIROCHI, Renê. (2015). Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; CAPES UAB, 2015.

BORGES, William Antonio. Gestão Metropolitana: sua construção a partir de duas experiências de associativismo territorial na Região Metropolitana de Curitiba. FGV: 2013. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10786> >. Acesso em 27.dez.2019.

BRASIL, Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 22 jun. 2019.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 27. mai. 2019.



BRICEÑO-LEÓN, ROBERTO. Quatro modelos de integração de Técnicas Qualitativas e Quantitativas de Investigação nas Ciências Sociais. In: GOLDENBERG, Paulete; MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni; GOMES, Mara Helena de Andréa. O clássico e o novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2003. p.157-183.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris. 2009.

CICONELLO, Alexandre. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. Oxfam International 2008. Disponível em <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>> Acesso em 15.jan.2020.

CIDADES (MINISTÉRIO DAS CIDADES). *Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Confea, 2004.

CUNHA JÚNIOR, Dirlei da; NOVELINO, Marcelo. “Constituição Federal Para Concursos”. 9ª ed. rev. amp. e atual. Salvador: Editora Juspodvium, 2014.

HARVEY, David. O direito à cidade. Tradução: Jair Pinheiro. 2008. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf)>. Acesso em 14.set.2020.

DORNELAS, Henrique Lopes. O Direito Urbanístico e a importância do Plano Diretor. Revista do Curso de Direito da UNIABEU. Vol 1. Nº 1, 2011.

FELICISSIMO, José Roberto. “Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil”. São Paulo: FGV – RAE – Revista de Administração de empresas., 1992. Disponível em <<http://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-32-num-1-ano-1992-nid-44262/>>. Acesso em 30 jul. 2019.

GIMENES, É. R. Métodos e técnicas de pesquisa: uma abordagem introdutória. Maringá, PR: UniCesumar, 2019.

GONÇALVES, Daniela Oliveira; CASTRO, Clarice Rogério de. O Princípio da participação nas questões ambientais e a teoria do agir comunicativo de Habermas. In: REIS, Émilien Vilas Boas (org). Entre a filosofia e o ambiente: bases filosóficas para o direito ambiental. Belo Horizonte: 3i Editora, 2014.

IPPLAM. Análise temática integrada. Parte 2. Maringá: 2019. Disponível em <[http://www2.maringa.pr.gov.br/cdn-imprensa/relatorio\\_preliminar\\_etapa\\_2\\_analise\\_tematica\\_integrada\\_v\\_preliminar\\_nov\\_2019\\_rev\\_01.pdf](http://www2.maringa.pr.gov.br/cdn-imprensa/relatorio_preliminar_etapa_2_analise_tematica_integrada_v_preliminar_nov_2019_rev_01.pdf)> Acesso em 20.jan.2020.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. “Desenvolvimento e Mudanças no Estado Brasileiro”. 3. Ed. rev. e atual. Florianópolis: UFSC. CAPES UAB, 2014.

LENOIR, Remi. O objeto sociológico e problema social. In: CHAMPAGNE, Patrick; LENOIR, Remi; MERLLIÉ; PINTO, Louis. Iniciação à prática sociológica. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 59-106.

LORENZETTI, Maria Silvia; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. “Política Urbana Habitacional”. Câmara dos Deputados. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Cultura política e democracia: apoio difuso e específico entre um segmento da elite não estatal do município de Maringá (PR). Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais). Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2011.

MARICATO, Ermínia. Metrôpole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência. São Paulo, SP. 1995. Disponível em <[http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_metrperif.pdf](http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf)> Acesso em 09.jul.2019.

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In ARANTES, Desmanchando consensos, Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. “Metrôpole, legislação e desigualdade”. 2003. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000200013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013)> Acesso em 27 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade”. In Teoria e Debate. 2006. Disponível em <<https://pt.scribd.com/document/232461630/MARICATO-Erminia-Construindo-a-Politica-Urbana-participacao-democratica-e-o-direito-a-cidade-pdf>> Acesso em 01 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARINGÁ, Prefeitura Municipal de. Plano Diretor Municipal – Lei Complementar nº 632 de 2006. Disponível < <http://sisweb.maringa.pr.gov.br:81/formularioProcesso/legislacao/index>>. Acesso em 11.jul.2019.

MILLS, C. Wright. Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios. Rio de Janeiro, Zahar, 2009. Capítulos: Sobre o artesanato intelectual, p. 21-58; A promessa, p. 81-88.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? Cadernos de Saúde Pública, v. 9, n. 3, p. 239-262, jul./set. 1993.

MINISTÉRIOS DAS CIDADES. Plano Diretor Participativo. Brasília.2004.

MIRANDA, Maria Clara Ferreira de. Gestão Democrática da Cidade e Plano Diretor: o Caso-Referência da Cidade de Rio das Ostras. Dissertação de mestrado. PUC – RJ: 2006. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=8860@1>>. Acesso em 25.ago.2020.

MOREIRA, Tábata Christie Freitas. et al. “A reforma gerencial e o processo de descentralização da política habitacional no Brasil”. Revista NAU Social – V-3, N-4, 2012.

PARANÁ. Decreto do Governador nº 2.581, de 17 fev. 2004.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIEROT, Roselane Moita. LIMA, Antonia Jesuíta de. Reflexões sobre planejamento e crise urbana no Brasil. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. 2014. Disponível em <<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Roselane%20Pierot.pdf>> Acesso em 23 jun. 2019.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. Cadernos de Pesquisa, n. 114, p. 179-195, novembro/ 2001.

PINHEIRO, Otilie Macedo. Plano diretor e gestão urbana. 3. ed. rev. atual. Florianópolis. CAPES UAB, 2014.

PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

PRIETO, Élisson César. Audiências, debates e consultas públicas: instrumentos decisórios de planejamento e gestão municipal no Brasil. 2010. Disponível < [pluris2010.civil.uminho.pt/](http://pluris2010.civil.uminho.pt/)> Acesso em 12.jul.2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Ed. Feevale, 2013.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23060>>. Acesso em 14.set.2020

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0034-76122007000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-76122007000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)> Acesso em 16.jan.2020.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A Metrópole em questão: Desafios da transição urbana. 1. ed. – Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital, 2017.

ROCHA, Suyene Monteiro; MARQUES, Vinicius Pinheiro. PLANO DIRETOR, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E GESTÃO DEMOCRÁTICA: UMA ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 253/2012 DO MUNICÍPIO DE PALMAS/TO. Revista de Direito da Cidade. Vol 08. 2016. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/19190>> Acesso em 16.jan.2020.

RODRIGUES, Ana Lúcia. (2004). A pobreza mora ao lado: Segregação socioespacial na região Metropolitana de Maringá. São Paulo, PUC, 2004.

ROLNIK, Raquel. (Ano). 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso em 15.fev.2021.

SALLES, Helena da Motta. Gestão democrática e participativa. 3. ed. rev. ampl. Florianópolis SC: CAPES, UAB, 2014.

SANTOS, M. R. M. "O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros". In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON (orgs.) Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANT'ANA, Ana Maria de. Plano Diretor Municipal. São Paulo. Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2006.

SCALOPPE, Luiz Alberto Esteves. Direito à Cidade: Economia, Democracia e Participação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SÉGUIN, Élide. "Estatuto da Cidade". Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

SILVA, Carlos Alberto Mororó. Considerações sobre o espaço urbano de Maringá – Pr.: Do espaço de Floresta à cidade-jardim, representação da "cidade ecológica", "cidade verde". Florianópolis, UFSC, 2006.

SILVA, José Antonio da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7ª ed. Malheiros Editores, São Paulo – SP, 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez. 2001.

TONELLA, Celene. Ampliação da participação democrática: Conselhos gestores de políticas públicas em Maringá. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba. 2004.

\_\_\_\_\_. Maringá e a participação social na definição das políticas urbanas recentes. In.: Retratos da Região Metropolitana de Maringá. Org. Ana Lúcia Rodrigues e Celene Tonella. Maringá, UEM, 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas Urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. 2013 Disponível em < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922013000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100003)> Acesso em 23 jun. 2019.

VALLADARES, Licia do Prado. (1983). “Estudos Recentes sobre Habitação no Brasil: Resenha da Literatura. In: VALLADARES, L. P. (org.) Repensando a Habitação no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

VITÓRIA, Prefeitura Municipal de. Plano Diretor Municipal – Lei nº 9.271 de 2018. Disponível em < <http://m.vitoria.es.gov.br/prefeitura/plano-diretor-urbano>>. Acesso em 11.jul.2019.

## APÊNDICE 1 – Questionário Aplicado aos Participantes dos Fóruns Participativos



### PROCESSO PARTICIPATIVO NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

Somos pesquisadores da Universidade Estadual de Maringá, vinculados ao Programa de Mestrado em Ciências Sociais e estamos realizando um estudo sobre o processo participativo na Revisão do Plano Diretor do Município de Maringá. Não será necessário declarar seu nome, suas respostas serão confidenciais e não serão divulgadas de maneira individual. A pesquisa tem como objetivo analisar a efetiva participação dos moradores de Maringá na Revisão do Plano Diretor, por meio de identificação do perfil dos participantes e da sua opinião sobre este processo.

Para responder a cada pergunta, anote X ou circule o número referente à resposta.

Caso tenha dúvidas, procure um de nossos pesquisadores. Se não souber responder a alguma questão, deixe-a em branco.

P1. Em qual Bairro você reside? \_\_\_\_\_

P2. Gênero:

1	Feminino	2	Masculino	3	Outro
---	----------	---	-----------	---	-------

P3. Idade: \_\_\_\_\_ anos

P4. Em que cidade nasceu?

1	Maringá	3	Outra cidade do Paraná
2	Cidade da região (próxima)	4	Outro estado ou país

P5. Qual o nível educacional mais alto que você atingiu?

1	Não frequentou a escola	5	Ensino Médio completo
2	Ensino Fundamental incompleto	6	Ensino Superior incompleto
3	Ensino Fundamental completo	7	Ensino Superior completo
4	Ensino Médio incompleto	8	Pós-Graduação

P6. Considerando a classificação racial do IBGE, em que grupo étnico você se classificaria?

1	Branco	4	Indígena
2	Negro	5	Oriental
3	Moreno ou pardo	6	Outro:

P7. Pertence a alguma religião ou grupo religioso? Se sim, qual? (Listamos alguns, mas você pode anotar outro no espaço da alternativa 6)

1	Não pertence a religião ou grupo religioso	4	Evangélico
2	Católico Romano	5	Espírita
3	Protestante	6	Outro:

P8. Qual o seu estado civil?

1	Casado	4	Separado
2	Morando junto como casado	5	Viúvo
3	Divorciado	6	Solteiro

P9. Quantas pessoas residem na sua casa?

1	1 pessoa	4	4 pessoas
2	2 pessoas	5	5 pessoas
3	3 pessoas	6	6 pessoas ou mais

P10. Quantas crianças até 12 anos residem em sua casa?

1	nenhuma	4	3 crianças
2	1 criança	5	4 crianças
3	2 crianças	6	5 ou mais crianças



PROCESSO PARTICIPATIVO NA REVISÃO DO  
PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ

P11. Quantos adolescentes e jovens (13 a 18 anos) residem na sua casa?

1	nenhum	4	3 adolescentes/jovens
2	1 adolescente/jovem	5	4 adolescentes/jovens
3	2 adolescentes/jovens	6	5 ou mais adolescentes/jovens

P12. Quantos maiores de 60 anos residem na sua casa?

1	nenhum	4	3 maiores de 60 anos
2	1 maior de 60 anos	5	4 maiores de 60 anos
3	2 maiores de 60 anos	6	5 ou mais maiores de 60 anos

P13. Está trabalhando? Se sim, em qual segmento?

1	Não estou trabalhando	4	Empresa privada ou indústria
2	Governo ou instituição pública	5	Entidade social ou não-lucrativa
3	Negócio próprio	6	Aposentado

P14. Qual a sua profissão/ocupação principal? \_\_\_\_\_

P15. Somando os salários e rendimentos de todas as pessoas que moram na sua casa, qual o valor da renda familiar dessa casa em reais (R\$) ou em salários mínimos (SM)?

1	Sem renda	5	Acima de 3 até 5 SM (R\$ 2811,01 a 4685,00)
2	Até 1 SM (R\$ 937,00)	6	Acima de 5 até 10 SM (R\$ 4685,01 a 9370,00)
3	Acima de 1 até 2 SM (R\$ 937,01 a 1874,00)	7	Acima de 10 SM (R\$ 9370,01 ou mais)
4	Acima de 2 até 3 SM (R\$ 1874,01 a 2811,00)		

P16. Qual o meio de locomoção mais utilizado por você?

1	A pé	6	Táxi
2	Transporte Público	7	Patinete motorizada
3	Bicicleta	8	Carros de Aplicativos
4	Motocicleta	9	Outros meios
5	Carro		

P17. Sua família é beneficiária de algum programa do governo?

1	Sim	2	Não
---	-----	---	-----

P18. Você e sua família usam serviços públicos em Maringá, como de educação, saúde, esporte, lazer, cultura, formação profissional etc?

1	Sim	2	Não
---	-----	---	-----

P19. Se sim, quais? \_\_\_\_\_

P20. Para você, qual o maior problema urbano de Maringá? (assinale apenas uma alternativa)

1	Falta de Moradia	5	Violência urbana
2	Saneamento (água, lixo, esgoto etc)	6	Poluição
3	Preservação do Meio Ambiente	7	Vazios Urbanos
4	Trânsito e transporte (congestionamento)	8	Outro: _____

P21. Para você, qual a maior qualidade de Maringá? (assinale apenas uma alternativa)

1	Cidade Planejada	5	Arborização e parques
2	Transporte Público	6	Segurança
3	Valorização dos imóveis	7	Ausência de ocupação irregular (favela)
4	Rede de Comércio	8	Outro: _____



**PROCESSO PARTICIPATIVO NA REVISÃO DO  
PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ**

P22. Alguma obra pública foi realizada em seu bairro nos últimos 3 anos?

1	Não tenho conhecimento	3	Não
2	Sim	Se sim, qual _____	

P23. Apresentamos abaixo uma lista de organizações e associações e gostaríamos de saber se participa (com alguma frequência) ou não de cada uma. Anote X ou circule o número referente a cada uma da qual participa.

1	Igreja, organização ou grupo religioso	7	Organização/associação de defesa de homossexuais
2	ONG	8	Organização/associação de moradores/comunitária
3	Organização/associação recreativa/esportiva/artística/cultural	9	Sindicato
4	Organização/associação humanitária/caridade	10	Associação profissional
5	Organização de defesa de mulheres	11	Partido político
6	Organização/associação de defesa de grupos étnicos	12	Outra: _____

P24. Como você tomou conhecimento dessa Audiência Pública?

1	Noticário local de TV	6	Vizinhos e amigos
2	Jornal escrito	7	Rádio
3	Redes Sociais	8	Na sede da Prefeitura
4	Página da Prefeitura	9	Outros meios: _____
5	Associação de Bairro		

P25. O que motivou sua participação nessa Audiência Pública?

---



---



---

P26. Você conhece outras formas de participar do planejamento urbano da cidade?

1	Sim	2	Não
---	-----	---	-----

P27. Se sim, quais? \_\_\_\_\_

P28. Além desta Audiência Pública, você já participou de eventos sobre o planejamento urbano da cidade?

1	Sim	2	Não
---	-----	---	-----

P29. Se sim, quais? \_\_\_\_\_

Maringá, 2019.

MUITO OBRIGADO!



APÊNDICE 2 – Mapa de Maringá – Divisão APGT's e apontamento do domicílio dos entrevistados.

