



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

*Analysis of Democratic Participation in the Londrina Master Plan in the light of Raymond Theory as to the  
levels of civil society participation*

Thiago Spiri Ferreira<sup>1</sup> 

Ideni Terezinha Antonello<sup>2</sup> 

Silvio Roberto Stefani<sup>3</sup> 

### RESUMO

A participação da sociedade civil contribui para a geração de ideias, o acompanhamento e fiscalização das ações dos agentes públicos, um instrumento que auxilia a gestão do planejamento urbano é o plano diretor, que é uma obrigação de alguns municípios com períodos de aplicação em dez anos, englobando todas as áreas que compõem a cidade. A participação democrática inclui atores como os cidadãos, os representantes da comunidade e os agentes públicos tomadores de decisões, em debates com foco em soluções para o desenvolvimento e crescimento regional. O objetivo do estudo foi analisar qual o nível de participação da sociedade civil no plano diretor da cidade de Londrina. O estudo evidenciou que a participação da sociedade civil para a cidade de Londrina está no nível de “Gestão participativa”, próximo ao nível máximo de participação proposto por Raymond. As limitações do estudo são pelo campo teórico e análise documental, porém contribui para uma referência em nível de participação com as ações realizadas pelos gestores públicos responsáveis pelo desenvolvimento do plano diretor em busca da participação da comunidade.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano; Plano Diretor de Londrina; participação democrática; níveis de participação.

### ABSTRACT

This research aims to establish geotechnical parameters for monitoring a gully in São José dos Campos - SP, with a focus on understanding the erodibility processes in Argissolos. The research analyzes the variations in the physical limits of the Argissolo over time, particularly the progression of the headcut of the gully. The integration of geosciences with soil mechanics tests aids in comprehending the geomorphological phenomena, considering both erodibility and erosivity. The study describes the physical characteristics of the study area and land use criteria that influence erosive processes, correlating monitoring techniques with geotechnical analyses in toposequences. The literature review covers geomorphological phenomena in slopes, highlighting erodibility in Argissolos, based on studies by Ross, Guerra, and other authors. The results aim to disseminate geotechnical analyses in geomorphology, providing functional interpretations of dynamics and quantitative data, essential for planning and managing degraded areas and the ecological restoration of slopes.

**Keywords:** Urban planning; Londrina master plan; democratic participation; levels of participation.

<sup>1</sup> Doutorando em Desenvolvimento Comunitário pela Universidade Estadual do Centro Oeste (Unicentro) **E-mail:** thiagospiri@gmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Geografia. Professora do Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Londrina (UEL). **E-mail:** antonello@uel.br

<sup>3</sup> Pós-Doutor em Gestão pela Universidade do Porto. Doutor pela FEA USP. Professor Associado da Unicentro do PPGADM e PPGDC. **E-mail:** silviostefano@unicentro.br

## RESUMEN

La participación de la sociedad civil contribuye a la gestión de ideas, al acompañamiento y fiscalización de las acciones de los agentes públicos, un instrumento que auxiliar en la gestión del plano urbano es el plano director, que es una obligación de algunos municipios durante los períodos de aplicación de los años. , englobando todas las áreas que componen la ciudad. La participación democrática incluye actores como las ciudades, los representantes de la comunidad y los agentes públicos tomadores de decisiones, en debates con focos y soluciones para el desarrollo y el crecimiento regional. El objetivo del estudio es analizar el nivel de participación de la sociedad civil en el plano director de la ciudad de Londrina. El estudio demuestra que la participación de la sociedad civil en la ciudad de Londrina no está en el nivel de “Gestión participativa”, próximo al nivel máximo de participación propuesto por Raymond. Como limitaciones del estudio en el campo teórico y análisis documental, porém contribuí para una referencia en el nivel de participación con las acciones realizadas por gestores públicos responsables del desarrollo del plano director en busca de participación de la comunidad.

**Palabras-clave:** Plano urbano; Plano director de Londrina; Participação democrática; Níveis de participação.

## INTRODUÇÃO

O termo planejamento advém de uma área de gestão e com uma organização para elaboração e execução de tarefas buscando um resultado ou objetivos específicos para uma determinada ação. O planejar é uma ação inicial sobre desenvolver a divisão de atividades para facilitar o controle e a direção, e aumentar a eficiência e eficácia de um projeto com esforços direcionados para a solução de um problema ou vista de uma oportunidade (Costa, 2014).

Puskás, Abunnasr e Naalbandian (2021) destacam a importância do Planejamento Urbano nas cidades e regiões no estudo sobre avaliação dos níveis de participação do planejamento, onde apontaram que mais da metade da população mundial já reside em cidades e para a implementação bem-sucedida do planejamento urbano, uma inclusão mais ampla de pessoas e o emprego de níveis mais profundos de participação são cruciais.

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

A responsabilidade por um bem-estar social é ancorada para as esferas públicas que tem o poder de decisão de planejamento de desenvolvimento dos centros urbanos, rurais, interconexões entre cidades, estados e países (Antonello, 2017). A constituição brasileira de 1988 oportunizou uma descentralização dos poderes, sancionando em leis uma participação mais efetivas das esferas municipais e estaduais, visto um controle e gestão mais próximas das ações a serem realizadas com

base nas particularidades de determinadas regiões. De um lado o ponto positivo, dentre alguns destes, a descentralização proporcionou agilidade e conhecimento específicos para o desenvolvimento de planos de ações focado na característica da sociedade local, por outro ponto, uma das desvantagens é a despadrãoização e crescimento desigual entre as regiões pelas práticas de gestão e planos de desenvolvimento e crescimentos regionais (Vieira; Alves, 2020).

O planejamento urbano proporciona o desenvolvimento e o crescimento de uma região, quando elaborado com instrumentos como o plano diretor e o uso e ocupação do solo previsto para dez anos, sua implementação após a elaboração que necessita de uma contribuição da sociedade civil, devido ao cotidiano dos resultados das ações realizadas, usufruindo, mantendo, cuidando e algumas vezes propondo novas ações de melhorias para os agentes públicos tomadores de decisões. De acordo com Vieira e Alves (2020) no período pós-Constituição de 1988, o planejamento urbano ganhou maior relevância política e social, onde sua discussão demonstra a importância do desenvolvimento de políticas urbanas de organização do espaço como forma de erradicar desigualdades.

A falta de participação civil pode trazer prejuízos na execução do planejamento como a apropriação de alguns territórios beneficiando determinados oligarcas tradicionais nas cidades, assim como o poder econômico influenciando para abertura e liberação de empresas e indústrias sem o devido planejamento e organização social e a imposição dos agentes públicos para direcionar os esforços para o fortalecimento de áreas que acreditam que necessitam de investimentos sociais sem mesmo abrir para as reivindicações da comunidade local (Antonello, 2017; Ferrão, 2011; Puskás; Abunnasr; Naalbandian, 2021).

O plano diretor das cidades é um documento que proporcionou a participação da sociedade civil para contribuir junto as decisões quanto ao desenvolvimento e crescimento das cidades. Conforme o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, este estabelece algumas diretrizes para a política urbana e suas providências, e a lei 10.257 de 2001, aplicando uma regulamentação para uma gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas das comunidades, assim como em seu artigo 4, a utilização de instrumentos de gestão pública em níveis: nacionais, das regiões metropolitanas e o planejamento municipal com a criação do plano diretor das cidades, e da disciplina do parcelamento, do uso e ocupação do solo (Antonello, 2017; De Lima; Polli; De Carvalho, 2021). Para Bojko e Stefani (2023) os planos diretores devem ser elaborados em uma ampla discussão com os grupos da sociedade e, portanto, as tecnologias e participação social da comunidade podem ser uma importante aliada nesse processo.

O problema a ser abordado pelo estudo é descobrir o quanto está o nível da participação da sociedade civil na construção do plano diretor de uma cidade do interior do Paraná. E como

objetivo do estudo, analisar a gestão democrática na elaboração do plano diretor de Londrina 2018-2028, a luz da teoria de Raymond quanto aos níveis de participação da sociedade civil.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### Níveis de participação da sociedade civil

A constituição Federal Nacional de 05 de outubro de 1988 trouxe a questão do ordenamento municipal com a obrigatoriedade de um planejamento urbano para seus gestores municipais, com a participação da sociedade civil neste planejamento com intuito de unir as frentes de trabalhos, os técnicos planejadores, os moradores que amplia a visão de espaço físico para um espaço vivido e os demais interessados neste processo de planejamento como órgãos das prefeituras (COHAB, Segurança municipal, Instituições de Ensino, etc...) (Bueno; Cymbalista, 2007; De Lima; Polli; De Carvalho, 2021; Lefebvre, 1991).

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

Segundo Vale (2012) a participação social de uma perspectiva geográfica evidencia aspectos de ordens produtivas, de ordem laboral e de ordem tecnológica, pelas especificidades da região e as contribuições buscando o desenvolvimento regional com as três ordens, sabendo das limitações de produção nos locais com zoneamentos residenciais, comerciais e industriais, a possibilidade de mão de obra para a região e quais acessos a tecnologia para desenvolver um crescimento sustentável para determinadas regiões da cidade que tem características diferentes dentro da mesma cidade de outras áreas geográficas como acesso a rodovias, nivelamento dos solos, acesso a redes de distribuição de água e esgoto, quantidade populacional entre outros aspectos que demonstram um crescimento de determinadas áreas em uma visão municipal (Puskás; Abunnasr; Naalbandian, 2021).

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

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

### Quadro 1 - Níveis de participação da sociedade civil

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

Fonte: Adaptado de Raymond (2009).

A contribuição da participação civil no planejamento urbano vai contra os processos de legitimação de políticas econômicas apenas e processos não democráticos, pois fere os interesses das comunidades envolvidas na execução dos planos sem ter sua consulta a critérios de relevância tratados no plano diretor. Motivos que justificam a redução da participação civil podem ser vistos pelos grupos formados nas reuniões terem interesse locais sem o pensamento ampliado para a área da cidade, assim como interesses políticos e econômicos na estruturação do zoneamento das áreas

em virtude do crescimento de investimentos para a região onde pertence suas moradias ou negócios. O desconhecimento sobre como participar também está entre os principais motivos para a ausência da comunidade pois não sabem seus direitos (De Lima; Polli; De Carvalho, 2021).

A lei N° 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, resguarda no seu artigo. 40°, descreve que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão (Brasil, 2001):

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

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

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

## **Plano Diretor**

O plano diretor é um instrumento elaborado dentro do planejamento urbano englobando assuntos como aspectos regionais, ambientais, sócio-econômicos, urbanísticos, sócio-espaciais, assim como de infra-estrutura e serviços públicos, são exemplos de um plano diretor participativo (De Lima; Polli; De Carvalho, 2021).

Segundo Pereira e Vieira (2018) os perfis profissionais responsáveis pela elaboração dos planos diretores até a década de 80 foram os arquitetos e urbanistas, categorizados como planos tecnicistas, por descrições e análises de conhecimento técnicos da profissão e embasamento de exemplos internacionais para elaboração e diretrizes nas criações de grandes centros urbanos, deixando especificidades das regiões sem aprofundamento ou levantamento de informações para sua base nas construções dos planos diretores.

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

Bojko e Stefani (2023) destacam que é necessário pensar na importância do controle social e da participação dos cidadãos nos processos decisórios do município, pois deve existir um espaço para inúmeras discussões e deliberações da sociedade contribuindo para sua fiscalização, controle e melhoria contínua.

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

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

Segundo Vieira e Alves (2020) é relevante que o planejamento esteja vinculado ao interesse coletivo e efetivamente garanta a participação popular como pressuposto de planejamento e não como clientelismo. O Estatuto das Cidades representa a consolidação de um novo paradigma jurídico e social: o da função social da propriedade e da cidade.

Um plano diretor pode ser de caracter participativo ou sem a participação da comunidade, fica obrigatório a participação para cidades acima de 20.000 (vinte mil) habitantes, caso não seja realizado é passível de pena de improbidade administrativa do gestor público que der causa a ausência do mesmo, além da possibilidade de manejo do Mandado de Injunção ou da ADIN por omissão pelos legitimados para se pleitear, perante o Judiciário, que o Poder Executivo e/ou o Legislativo adotem as providências necessárias para a elaboração da lei municipal que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU).

Ainda sobre a improbidade administrativa incorrerá para o gestor público municipal na qualidade de prefeito, as penalidades previstas na Lei 8.429, de 2.6.1992, de acordo com o inciso III do art. 52 do Estatuto da Cidade. O inciso III. Art. 52, IV: aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta lei.

A Lei 10.257/2001, em seu artigo n. 41 elaborou cinco hipóteses para os municípios que ainda não tenham mais de vinte mil habitantes, deverão que elaborar um PDDU. Dentre as hipóteses estão:

- a) Municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

- b) Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4 do artigo. 182 da Constituição Federal, que refere-se a promoção pelo proprietário do solo não edificado, subutilizado ou não utilizado, o parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo no tempo ou desapropriação com pagamento mediante a títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos;
- c) Municípios que compoem de áreas de especial interesse turístico, exemplos de áreas litorâneas, patromônios históricos ou grandes centros, etc...
- d) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- e) incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, exemplos de municípios com áreas de preservação ambiental ou com morros sem planejamento urbano (Brasil, 2001).

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

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

### **Estudos Empíricos Da Área**

A contribuição na participação social no plano diretor, dos autores Rafael Antônio Milani e Ricardo Stanziola Vieira, analisando o município de Itajaí - SC trouxe como objetivo demonstrar que a participação social é algo necessário no planejamento urbano, bem como a consequência que pode ocorrer se a lei foi publicada sem a participação social. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e o método indutivo ampliou a análise para o planejamento urbano, na elaboração das leis, para o crescimento sustentável da cidade por meio do plano diretor.

Em sua análise constataram a inconstitucionalidade da lei complementar 97/2007 do município de Itajaí- SC, que teve sua criação com foco em desenvolver o plano turístico, econômico, ecológico e socialmente sustentável. Justificam que o Ministério Público baseado na Constituição do Estado de Santa Catarina, no art. 141 e inciso III, normativa que o plano diretor

faz-se necessária a participação da sociedade civil, diretamente ou por meio de entidades comunitárias para sua homologação e aplicabilidade, descrevendo nas considerações finais que o município deve atentar-se no planejamento urbano para não ocorrer novas inconstitucionalidades pela ausência da participação da sociedade, chegando a ocasionar atrasos nas elaborações das leis e suas aplicações terem muitos ajustes nos planejamentos (Milani; Vieira, 2013).

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

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

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

Dentre os achados do estudo, uma lei municipal foi elaborada e analisada em Oriximiná o Plano Diretor foi instituído pela Lei Complementar n.º 6.924 de 06 de outubro de 2006. Afirmou em seus estudos que após passados sete anos da criação do plano diretor, o poder público municipal engavetou e abandonou o plano diretor. Dentre os principais problemas urbanos como o acúmulo de lixo, poluição sonora-áudio-visual, poluição atmosférica, ocupação em áreas alagadas, desmatamento etc., e o aumento da criminalidade, assim como, o crescimento da demanda por

saúde, educação, transporte, lazer, moradia que surgem em decorrência de uma gestão e planejamento urbano inadequado. Concluindo que a incapacidade do poder público local foi o motivo principal da não execução do plano diretor e que a participação da sociedade não apenas na elaboração mas no acompanhamento e fiscalização.

A quarta investigação de De Lima, Polli e De Carvalho (2021) sobre a participação popular e TICs no plano diretor participativo de Curitiba com o objetivo analisar como ocorreu a participação popular por meio de ambiente interativo virtual no processo de revisão do Plano Diretor Participativo da cidade de Curitiba, enfatizando o papel das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) na construção do plano diretor do município. Os resultados apontaram que apesar das TICs serem importantes ferramentas na promoção da democracia, fazem-se necessários avanços rumo para sua efetividade. É necessário a inteligibilidade das informações disponíveis nas plataformas digitais, a ampla divulgação dos instrumentos normativos envolvidos no Plano Diretor, além de atividades educacionais sobre estes deverão ser analisadas com maior cautela se o intuito da administração pública for realmente a efetiva participação da comunidade na construção da cidade justa, democrática e com qualidade de vida para todos.

O último estudo apresentado por Prata Torres *et al.* (2022) sobre os desafios no planejamento das políticas de sustentabilidade urbana na cidade de São Paulo, teve como objetivo investigar de que forma a cidade de São Paulo considera e atua nas questões relacionadas à sustentabilidade urbana. As conclusões apontaram que apesar dos pequenos avanços que a cidade de SP conseguiu realizar nos últimos anos, ainda não pode ser considerada sustentável de maneira global. Sendo fundamental que a cidade atue em três frentes amplas: planejamento urbano, redução da desigualdade social e educação ambiental, além da participação democrática.

Os estudos empíricos reforçam a importância da participação da sociedade civil como um movimento inicial na elaboração do instrumento para o planejamento urbano, e pela participação na sua construção possibilita um acompanhamento da implementação do plano com seus cronogramas para as entregas e a fiscalização visto que o plano engloba uma década onde ocorrer três trocas de prefeitos, porém com o enfoque na qualidade de vida da população e no desenvolvimento regional municipal.

### **Procedimento Metodológicos**

Para o levantamento dos dados e análise do estudo, método indutivo, partindo de um caso particular para um caso mais geral, com o caso da análise do instrumento plano diretor da cidade

de Londrina, no período de 2018-2028, onde com pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, e de base documental com dados secundários (Prodanov; Freitas, 2013).

Esse estudo utilizou uma abordagem qualitativa que considera o estudo de parte da realidade e que não pode ser quantificável, não se apoia na estatística porque trabalha com fenômenos e, por isso, é considerada-se subjetiva (Minayo, 2010).

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

Complementando as pesquisas realizadas, buscou-se materiais coletado via internet com objetivo de estudos recentes para identificar considerações sobre diversos municípios de características distintas porém com o instrumento norteador e em muitos casos não aplicados ou seguidos de forma adequada. Identificou-se alguns trabalhos para análise de estudos empíricos da área, e a seleção foi pelas críticas dos trabalhos analisados com a visão dos autores para a aplicação do plano diretor, por ser um instrumento obrigatório de sua criação nem sempre tem a elaboração participativa, o acompanhamento da sociedade civil e também evidenciou o descaso do poder público em não implementar ou mesmo, engavetar o instrumento que proporciona um desenvolvimento para os municípios, independente do seu porte de cidade a legislação obriga sua elaboração e execução.

## **Resultados e Discussões**

Com base na lei n. 10.257, 10/07/2001, que Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Na lei são previstos 58 artigos, regulamentando as aplicações práticas do plano diretor como instrumento do planejamento urbano (Brasil, 2001).

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

Para identificar o nível de participação da sociedade civil no plano diretor da cidade paranaense de Londrina, utilizou suas publicações no site da instituição de pesquisa e planejamento urbano (IPPUL), acessando o documento público na sua aba de Plano Diretor 2018-2028. A publicidade destes dados obedece a lei 10.257/2001 em seu artigo 40 e parágrafo 4, sobre a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos.

Dentre os níveis propostos por Raymond (2009), o plano diretor de Londrina para o ano de 2008 pode ser classificado no nível de “co construção da tomada de decisão pública”, pela participação na elaboração das diretrizes do plano, e com seu anexo 2.4 publicando o Banco de dados da participação. Utilizando os canais de participação descritos no capítulo 1.1.2 Canais de participação com: fóruns de participação popular, seminários temáticos, reuniões e oficinas com públicos dirigidos, audiência pública de pactuação, pré conferência do plano diretor, conferência municipal do plano diretor, estratégia de comunicação e publicidade e apóio à mobilização e gestão social participativa. Iniciando as reuniões no mês de julho de 2005 para o plano diretor e aprovação em 2008 elegendo uma comissão de acompanhamento do plano diretor. Neste período até a divulgação do plano diretor de 2008-2018 foram envolvidas diretamente um número próximo a 948 pessoas, o maior registro ficou nos encontros de sensibilização e nas pré conferências com 415 participantes cada, seguidos de 338 participantes na 1ª audiência pública.

A lei 13.339/2022 do projeto PL002072018, publicada em 19/01/2022, instituiu o plano diretor Municipal de Londrina para a vigência de 2018-2028 com as diretrizes e as políticas de desenvolvimento e expansão urbana territorial do perímetro urbano da cidade. A lei possui 156 artigos:

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

Título	Capítulos	Tema	Artigos
Título I Das disposições preliminares	Capítulo I	Do plano diretor municipal	1º ao 4º
	Capítulo II	Dos princípios fundamentais e objetivos gerais	5º ao 18º
Título II Do ordenamento territorial	Capítulo I	Do macrozoneamento	19º ao 34º
	Capítulo II	Das diretrizes e estratégias gerais	35º ao 45º
	Capítulo III	Das diretrizes e estratégias específicas das macro zonas	46º ao 70º
Título IV Dos instrumentos de desenvolvimento municipal	Capítulo I	Do parcelamento, da edificação e da utilização compulsória	71º ao 80º
	Capítulo II	Do IPTU progressivo no tempo	81º ao 83º
	Capítulo III	Da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública	84º ao 87º
	Capítulo IV	Das zonas especiais de interesse social	88º ao 93º
	Capítulo V	Do direito de preferência	94º ao 96º
	Capítulo VI	Da outorga onerosa do direito de construir	97º ao 103º
	Capítulo VII	Da transferência do direito de construir	104º ao 105º
	Capítulo VIII	Das operações urbanas consorciadas	106º ao 109º
	Capítulo IX	Do direito de superfície	110º ao 113º
	Capítulo X	Do estudo de impacto de vizinhança – eiv	114º ao 121º
Título V Do planejamento e gestão democrática	Capítulo I	Do sistema de planejamento municipal	122º ao 139º
	Capítulo II	Do processo de avaliação do plano diretor	140º ao 142º
	Capítulo III	Dos instrumentos de democratização da gestão municipal	143º ao 156º

**Fonte:** elaborado pelos autores com base na lei municipal 13.339/2022 (Londrina, 2022).

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

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

A inclusão do título V sob a visão do planejamento e gestão democrática legitima o nível de gestão participação, com base nos capítulos I, II e III sobre a participação no planejamento, na avaliação e na democratização dos instrumentos da gestão municipal. Mantem-se os instrumentos de participação do plano diretor antecessor ampliando para o orçamento participativo, assegurando no seu artigo 145 a participação da população na gestão municipal (Giacomoni; Pagnussat, 2007).

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

I – gestores e administradores públicos, num total de 12 vagas, assim distribuídas:

- a) 3 vagas para o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL;
- b) 1 vaga para a Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização – CMTU;
- c) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação – SMOP;
- d) 2 vagas para a Companhia de Habitação de Londrina – Cohab;
- e) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento;
- f) 1 vaga para a Secretaria Municipal do Ambiente;
- g) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Assistência Social;
- h) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Cultura; e
- i) 1 vaga para a Instituto de Desenvolvimento de Londrina – Codel.

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

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

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

- V – representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa com atuação na área de desenvolvimento municipal: 3 vagas; e
- VI – organizações não governamentais com atuação na área de desenvolvimento municipal: 2 vagas (Lei Municipal, 13.339/2022), (Londrina, 2022).

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

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

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

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

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

Assim como propor tipos de modalidades de implementação da participação da sociedade civil no planejamento regional visando o aumento da contribuição da comunidade na criação do instrumento do plano diretor.

Para De Lima, Polli e De Carvalho, o direito à cidade de Lefebvre e a construção da cidade democrática com qualidade de vida para todos, como possibilidade de Milton Santos podem caminhar concomitantemente e, juntos, “mais próxima das relações humanas e da recompensa de

ter a cidade como produto do trabalho de seus cidadãos. Mas para isso, torna-se imprescindível que o poder público ofereça as condições necessárias para a participação democrática e disponibilize as ferramentas adequadas”, lembrando que não basta disponibilizar canais de participação com preenchimento de formulários– “o direito a cidade requer o amplo diálogo e em iguais condições a todos os atores da arena política municipal” (De Lima; Polli; De Carvalho, 2021, p. 15).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

Por meio da análise empíricas e dados secundários, possibilitou-se a apresentação de uma agenda de pesquisa teórica e empírica, conforme apresentado a seguir:

- 1) Estudos empíricos sobre a perspectiva de gestão democrática na participação dos planos diretores municipais e suas discussões no aprimoramento das políticas públicas.
- 2) Estudos teóricos que discutam a temática “participação da sociedade civil” possuem como base a classificação de níveis propostos por meio da teoria de Raymond
- 3) Pesquisas empíricas que envolvam a Cidades Sustentáveis (ODS 11) e seus indicadores e o planejamento urbano realizam pesquisas sobre organização e estudos de casos para referências de ações realizadas.
- 4) Pesquisas empíricas que tratem da construção de uma Cidade Sustentável aliada ao desenvolvimento comunitário apresentam a participação da sociedade civil como fonte de informações para tomadas de decisão dos gestores públicos.

## REFERÊNCIAS

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

ANTONELLO, Ideni Terezinha. Perspectivas dos instrumentos democráticos de planejamento e gestão do território urbano: as formas de participação da sociedade. **RAEGA - O Espaço Geográfico em Análise**, Curitiba, PR, v. 42, p. 133 – 148, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/raega.v42i0>

BOJKO, Thamires Aparecida; STEFANI, Silvio Roberto. Relação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as Legislações Municipais de Ponta Grossa – PR. **Emancipação**, Ponta Grossa, PR, n. 23, p. 1-14, 2023. e2320102. DOI: 10.5212/Emancipacao.v.23.2320102.017

BRASIL. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 10 jul. 2022.

BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DE LIMA, Débora Reis Leal; POLLI, Simine Aparecida; DE CARVALHO, Hilda Alberton. Participação popular e Tics no plano diretor participativo de Curitiba. **Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, GO, v. 7, e.8603, 2021. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/e8603/5072>

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

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

IPPUL - INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE LONDRINA. Planejamento Urbano. Disponível em: [Disponível em: https://ippul.londrina.pr.gov.br/](https://ippul.londrina.pr.gov.br/). Acesso em: 10 jul. 2022.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Frias. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LONDRINA. Câmara Municipal. **Lei Nº 13.339, de 7 de janeiro de 2022**. Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e desta lei, as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina e dá outras providências. Londrina, PR: Câmara Municipal, 2022. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2022/web/LE133392022consol.html#:~:text=2%C2%BA%20O%20Plano%20Diretor%20Municipal,e%20gest%C3%A3o%20do%20territ%C3%B3rio%20municipal>. Acesso em: 10 jul. 2022.

LONDRINA. Leis Municipais. **Lei Nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008**. Institui as Diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina - PDPML e dá outras Providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/lrnbj>. Acesso em: 10 jul. 2022.

LONDRINA. Leis Municipais. **Lei Nº 7482, de 20 de julho de 1998**. Institui o Plano Diretor do Município de Londrina e dá outras Providências. Londrina: Câmara Municipal, 1998. Disponível em: <http://leismunicipa.is/frlnb>. Acesso em: 10 jul. 2022.

MARCONI, Guilherme. Após quase três anos, plano diretor é colocado em votação em plenário da Câmara de Londrina. **Folha De Londrina**, Londrina, 28 out. 2021.

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

MILANI, Rafael Antônio; VIEIRA, Rafael Stanzola. Necessidade da participação social na elaboração de leis que tratem sobre planejamento urbano. **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**. Itajaí, SC, v. 4, n. 4, p. 787-804, 2013. ISSN 2236-5044.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

NEVES, Gleisi Heisler. O município no Brasil. marco de referência e principais desafios. *In*: NEVES, Gleisi H.; AFONSO, José Roberto R.; ARAUJO, Erika A.; CARNEIRO, José Mario B.; SPINK, Peter K.; TEIXEIRA, Marco A. C. **Os Municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 9-33. (Cadernos Adenauer, n. 4).

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

PRATA TORRES, Rafael; CONTI, Diego de Melo; MIZUTANI, Meriellen Nuvolari Pereira; CAPELLANI QUARESMA, Cristiano. Desafios no planejamento das políticas de sustentabilidade urbana na cidade de São Paulo. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 18, n. 2, 2022. DOI: <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v18i2>. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/6533>. Acesso em: 25 fev. 2023.

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

PUSKÁS, Nikolett; ABUNNASR, Yaser; NAALBANDIAN, Salphy. Assessing deeper levels of participation in nature-based solutions in urban landscapes: a literature review of real-world cases. **Landscape and Urban Planning**, Amsterdam, NL, v. 210, Jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2021.104065>

RAYMOND, Richard. La «société civile», ce «nouvel» acteur de l'aménagement des territoires. **L'information Géographique**, Paris, v. 73, n. 2, p.10-29, 2009. DOI: 10.3917/lig.732.0010.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC, 2010.

SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (org.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010. (Coleção Pensando a Democracia participativa, 2).

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

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

VIEIRA, Anderson Henrique; ALVES, Larissa da Silva Ferreira. Direitos reais secundários e planejamento urbano: uma alternativa às estratégias clássicas de pensar o território. **Urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, PR, v. 12, e20200005, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20200005>

PEREIRA, Juliano SARTOR; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Participação popular no planejamento urbano territorial: uma análise da participação democrática da sociedade civil no plano diretor municipal. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea; MOSTRA INTERNACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 11., 2018, Santa Cruz do Sul, RS. **Anais [...]**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2018.

Análise da participação democrática no Plano Diretor de Londrina a luz da Teoria de Raymond quanto aos níveis de participação da sociedade civil

*Thiago Spiri Ferreira; Ideni Terezinha Antonello; Silvio Ribeiro Stefani*

Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/18773>.

Acesso em: 25 fev. 2023.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do plano diretor**: o município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Cepa & Correios, 1999.

**Recebido em:** 28 de setembro de 2023

**Aceito em:** 23 de fevereiro de 2024