

## UM OLHAR SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM LONDRINA-PR A PARTIR DO CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE

**Barbara Hayashida Arôxa**

Universidade Estadual Paulista,

Presidente Prudente, São Paulo, Brasil

E-mail: [barbara.hayashida.aroxa@gmail.com](mailto:barbara.hayashida.aroxa@gmail.com)

**Léia Aparecida Veiga**

Universidade Estadual de Londrina,

Londrina, Paraná, Brasil

E-mail: [lveiga.geo@gmail.com](mailto:lveiga.geo@gmail.com)

### Resumo

A participação popular é fundamental para garantir a premissa do direito à cidade no processo de construção da democracia com atuação dos diferentes segmentos sociais na dinâmica de produção do espaço urbano. Desse modo, o estudo teve o objetivo discutir os desdobramentos do conflito jurídico e político envolvendo os instrumentos de gestão democrática preconizados pelo Estatuto da Cidade, no caso o ConCidades, em Londrina, buscando desvelar os principais impedimentos para a efetiva participação popular no conselho municipal da cidade até o ano de 2019. Por se tratar de uma pesquisa de abordagem qualitativa e pautada no método do materialismo dialético, foram utilizados procedimentos primários e secundários para o levantamento das informações. Verificou-se que diversas tentativas de fragilizar a mobilização e participação popular desde a falta de incentivo a participação até a efetivação das deliberações realizadas nas conferências municipais. Conclui-se que há amarras que impendem o avanço da plena gestão democrática em Londrina/PR no Plano Diretor e se faz necessário fomentar a contínua luta e resistência dos segmentos populares e acadêmicos/profissionais no sentido de construir a efetiva participação popular e uma gestão democrática.

**Palavras-Chaves:** Conselho Municipal; Participação Popular; Conferência Municipal; Londrina/PR.

## A VIEW ON DEMOCRATIC MANAGEMENT IN LONDRINA-PR FROM THE CITY MUNICIPAL COUNCIL

### Abstract

Popular participation is essential to guarantee the premise of the right to the city in the process of building democracy with the performance of different social segments in the dynamics of urban space production. Thus, the study aimed to discuss the consequences of the legal and political conflict involving the instruments of democratic management advocated by the City Statute, in this case the ConCidades, in Londrina, seeking to unveil the main impediments to effective popular participation in the city council. city until 2019. As this is a qualitative research based on the dialectical materialism method, primary and secondary procedures were used to collect the information. It was found that several attempts to weaken the mobilization and popular participation from the lack of incentive to participate until the implementation of the deliberations carried out in the municipal conferences. It is concluded that there are strings that prevent the advance of full democratic management in Londrina-PR in the Master Plan and it is necessary to foster the continuous struggle and resistance of the popular and academic / professional segments in order to build effective popular participation and democratic management.

**Key words:** Municipal Council; Popular participation; Municipal Conference; Londrina / PR.

## UNA VISIÓN SOBRE LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA EN LONDRINA-PR DESDE EL CONSEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD

### Resumen

La participación popular es fundamental para garantizar la premisa del derecho a la ciudad en el proceso de construcción de la democracia con el desempeño de los diferentes segmentos sociales en la dinámica de producción del espacio urbano. Así, el estudio tuvo como objetivo discutir las consecuencias del conflicto jurídico y político que involucra los instrumentos de gestión democrática propugnados por el Estatuto de la Ciudad, en este caso las ConCidades, en Londrina, buscando develar los principales impedimentos para la participación popular efectiva en el Ayuntamiento. ciudad hasta 2019. Al tratarse de una investigación cualitativa basada en el método del materialismo dialéctico, se utilizaron procedimientos primarios y secundarios para la recolección de la información. Se constató que varios intentos de debilitar la movilización y participación popular desde la falta de incentivo para participar hasta la implementación de las deliberaciones realizadas en las conferencias municipales. Se concluye que existen hilos que impiden el avance de la gestión democrática plena en Londrina-PR en el Plan Maestro y es necesario propiciar la lucha y resistencia continua de los segmentos populares y académicos / profesionales para construir una participación popular efectiva y una gestión democrática.

**Palabras clave:** Concejo Municipal; Participación popular; Conferencia Municipal; Londrina / PR.

### INTRODUÇÃO

A obrigatoriedade do Plano Diretor Municipal pela Constituição Federal de 1988 - promulgada em uma década de redemocratização e com intensas mobilizações de diferentes atores da sociedade -, orienta a construção da política urbana na esfera municipal, na qual os conflitos são evidenciados de forma mais intensa, por ser a escala em que os agentes sociais se relacionam e colocam em prática seus interesses políticos e econômicos.

O Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001), por sua vez, qualificou o Plano Diretor Municipal como Plano Diretor Participativo por meio dos instrumentos de gestão democrática. É importante destacar que, em se tratando do Estatuto da Cidade instituído em 2001, a importância do seu texto não se restringe apenas a questão técnica ou jurídica.

Conforme destacado por Maricato (2010, p. 5), essa lei apresentou em seu texto a partir de uma perspectiva holística “[...] diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental” e essa lei também deu visibilidade para a problemática urbana e a inseriu “[...] na agenda política nacional num país, até pouco tempo, marcado pela cultura rural”.

Em se tratando da política urbana brasileira em uma perspectiva democrática e participativa, além da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, em se tratando dos avanços no aprofundamento democrático, também foram importantes no transcorrer dos anos 2000 a criação do Ministério das Cidades (2003) e de conselhos (onze

novos conselhos e reformulação de outros nove, entre os quais o ConCidades (2004) que passou a compor a estrutura do Ministério das Cidades) (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2007; MARICATO, 2010).

Para Brasil et al (2013), em se tratando da trajetória da política urbana brasileira, houve a proliferação de canais de participação nas políticas públicas, principalmente a partir dos anos 2000, contexto do governo federal de Luís Inácio Lula da Silva, culminando segundo o autor, em um “[...] repertório amplo e heterogêneo quanto a seus desenhos, processos participativos e potenciais de fortalecimento ou aprofundamento democrático” (BRASIL et al, 2013, p. 8).

Dentre esses canais de participação ampliados, chama-se a atenção nesse trabalho para o ConCidades, instituído no ano de 2004 por meio do Decreto n. 5 031/2004 e alterado pelo Decreto n. 5 790/2006. Em termos de finalidade do Conselho das Cidades, ficou estabelecido no capítulo I, em seu Art. 1º que esse órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, deveria “[...] estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução” (BRASIL, 2006, s/p), segundo o disposto no Estatuto da Cidade.

Com a criação do Conselho das Cidades, cada estado e município de acordo com os interesses políticos e pressão dos diferentes segmentos da sociedade, foi criando o ConCidades estadual e municipal, contribuindo assim para maior interlocução entre as esferas municipal, estadual e federal bem como para o aprofundamento do processo de participação popular.

É nesse contexto de criação e participação popular junto ao Conselho da Cidade na escala municipal que encontra-se a problemática desse estudo, tendo como recorte o município de Londrina no norte do Paraná.

Em Londrina, segundo Cunha (2015), grupos populares e profissionais liberais do âmbito acadêmico, ao participarem de uma conferência municipal<sup>1</sup> realizadas em 2012, para discutirem questões do planejamento urbano municipal e também eleger os membros do Conselho Municipal da Cidade/CMC, colocaram em pauta a necessidade de extinção do referido conselho, instituído em 2008 via a lei que estabeleceu as diretrizes do Plano Diretor Municipal, e a organização e criação do ConCidades Londrina a partir de então.

---

<sup>1</sup> 2ª Conferência Municipal de Planejamento Urbano e a 1ª Extraordinária Municipal da Cidade com o tema "Londrina Participativa: fortalecendo as políticas de desenvolvimento local".

Segundo o autor, naquele momento, em meio ao impasse estabelecido entre os sujeitos sociais presentes (segmentos populares, acadêmicos, membros de órgãos públicos, agentes do mercado imobiliário e representantes da prefeitura municipal), foi mantida a eleição dos conselheiros que iriam assumir o CMC a partir de então. Mas, tais conselheiros teriam mandato transitório e iria vigorar até a criação do ConCidades Londrina.

É com base nesse conflito jurídico e político envolvendo os instrumentos de gestão democrática preconizados pelo Estatuto da Cidade no município de Londrina que emergiu a problemática dessa pesquisa, norteadas pela seguinte pergunta: desde a eleição dos membros para um mandato transitório no CMC em 2012, como se deu a questão jurídica e política entre CMC e ConCidades e como ficou a participação popular no Conselho da Cidade em Londrina/PR?

Desse modo, o artigo tem o objetivo de discutir os desdobramentos do conflito jurídico e político envolvendo os instrumentos de gestão democrática preconizados pelo Estatuto da Cidade, no caso o ConCidades, em Londrina, buscando desvelar os principais impedimentos para a efetiva participação popular no conselho da cidade até o ano de 2019.

Em termos metodológicos, essa pesquisa é de abordagem qualitativa (RICHARDSON, 1999), na qual a atenção das pesquisadoras não esteve única e exclusivamente nos dados pelos dados, mas sim nos aspectos da realidade não quantificáveis, com foco na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais vivenciados por grupos sociais.

O método de apreensão da realidade foi o materialismo dialético, por ser o mesmo capaz de abranger a totalidade e apresentar a realidade como síntese de múltiplas determinações, partindo da materialidade do real, do mundo empírico realmente existente, isso porque os “[...] os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas e culturais” (GIL, 2012, p. 14). A opção por esse método está imbricada diretamente com o posicionamento das pesquisadoras frente ao objeto de estudo.

Os procedimentos de pesquisa para o levantamento de informações foi pautado em fontes secundárias e primárias, a saber: levantamento bibliográfico para elaboração de um arcabouço teórico-metodológico sobre a temática da pesquisa, posteriormente a sua análise e discussão; e a realização da pesquisa empírica que ocorreu por meio do acompanhamento de audiências públicas e de reuniões dos grupos populares.

O texto final encontra-se estruturado em três partes: inicialmente apresentou-se os instrumentos de gestão democrática do Estatuto da Cidade sendo focado o sistema das conferências e do ConCidades. Em seguida abordou-se a operação desses instrumentos em Londrina-PR. Por fim, discutiu-se o impasse jurídico e político perante a existência dos dois conselhos da cidade no município de Londrina-PR representados pelo CMC juridicamente em vigor e o ConCidades que foi eleito, mas não foi empossado.

## **O CONCIDADES E AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DAS CIDADES COMO FERRAMENTAS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Os processos de urbanização e de industrialização no território brasileiro, intensificado a partir da década de 1960, com conseqüentes transformações conservadoras no campo, provocaram a migração de habitantes do campo para as cidades de forma massiva. Esse aumento demográfico urbano não foi acompanhado de políticas efetivas para atender com infraestrutura adequada todo contingente populacional.

Em decorrência, os problemas habitacionais e de acesso aos serviços e a infraestrutura urbana aumentaram. Como forma de enfrentamento a essa conjuntura, grupos organizados passaram a questionar e cobrar políticas públicas afetivas. Para Villaça (2004, p. 231), a década de 1970 marcou “[...] uma nova etapa na consciência popular urbana no Brasil, com o fortalecimento dos movimentos populares” (VILLAÇA, 2004, p. 231). Maricato (2010) destaca que essa mobilização popular ocorreu como forma de resposta ao Estado mínimo e o aumento dos problemas urbanos fomentados desde a década de 1960.

De uma população engajada na luta pelos seus direitos de sobrevivência foi formado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Esse movimento envolvendo a reforma urbana (assim como a nova legislação participativa) teve sua origem no forte processo de crescimento urbano do Brasil entre 1950 e 1980.

Avritzer (2010) destaca que a reforma urbana já fazia parte das discussões em grupos da esquerda e dos setores progressistas da sociedade entre 1946 e 1964. Tanto que a primeira Conferência Nacional pela Reforma Urbana foi realizada em 1963 em Petrópolis/RJ. Mas o golpe de Estado em 1964 levou os grupos envolvidos nesse movimento de reforma urbana a uma pausa de quase 20 anos, findada somente no final da década de 1970 e início de 1980, quando o cenário político da época sinalizou para a reconstituição de uma sociedade civil democrática no Brasil.

Assim o MNRU<sup>2</sup>, na forma de uma associação nacional, foi organizado por atores coletivos que se articularam, se mobilizaram e se organizaram em torno da agenda da reforma urbana logo no início do processo de democratização no país, seguindo em meio aos debates sobre reforma urbana entre 1982 e 2001. (AVRITZER, 2010).

É importante destacar que esse movimento MNRU, segundo Brasil (2011) e Avritzer (2010), organizou uma ampla frente de mobilização e propôs junto a Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte emendas que abarcavam questões da reforma urbana, como função social da propriedade, a gestão democrática das cidades e o direito à cidade.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o MNRU foi sucedido pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), que teve papel importante na aprovação do Estatuto da Cidade no ano de 2001 e participou, “[...] com diversas representações das entidades que o integram no Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), criado em 2004” (AVRITZER, 2010, p. 3).

O direito à cidade é uma definição presidida por Lefebvre (2001) sendo um direito humano e um direito comum antes de ser individual. Por isso, o direito à cidade é considerado uma utopia a ser construída e conquistada pela sociedade sendo inerente a função social da propriedade.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade redigida no Fórum Mundial Policêntrico em 2006 definiu o direito à cidade como sendo:

O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, ao transporte e a outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; ao reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes.

---

<sup>2</sup> Além do MNRU, na maior parte das cidades surgiu também a questão da relação entre as legais e ilegais, motivada pela reorganização de centena de associações de moradores nas regiões Sul, Sudeste e em parte da região Nordeste do país (AVRITZER, 2010).

A função social da propriedade da terra vai ao encontro do direito à cidade tem-se. Se no período anterior a 1988 o proprietário da terra urbana possuía o pleno direito de usar, gozar e dispor do seu bem, tendo como único limite a não violação a lei, isso foi alterado com a Constituição Federal de 1988. A Carta Magna rompeu com essa ideia e passou a determinar que a propriedade urbana cumpra sua função social, ou seja, a propriedade urbana deve atender “[...] às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988).

No capítulo sobre política urbana Constituição Federal de 1988, Capítulo II da seção da Ordem Econômica e Financeira, tem-se os artigos 182 e 183, que orientam para a função social da propriedade urbana, da desapropriação de imóveis, além da usucapião.

Esses princípios foram garantidos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal a partir da participação social do MNRU na Assembleia Constituinte. Como elucida Maricato (2009, p. 143) “[...] o FNRU foi um dos responsáveis pela inserção na Constituição de 1988 de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade”.

O destaque está na definição da política urbana como responsabilidade da esfera municipal, sendo obrigatória a elaboração de um Plano Diretor para municípios com mais de 20.000 habitantes. Assim, o Plano Diretor passou a ser o principal instrumento do planejamento municipal (BRASIL, 1988).

Essa obrigatoriedade, nas palavras de Villaça (2004, p. 237), significa o “[...] fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque marca o início de seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares”.

Com o contínuo avanço da organização e da participação popular, em 2001 foi sancionado o Estatuto da Cidade que “[...] estabelece 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 do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade foi concebido a partir de um princípio estruturante: a garantia do cumprimento da função social da propriedade e do direito à cidade, razão pela qual preconiza a participação popular em decisões relativas ao uso, apropriação e organização do espaço urbano (MARICATO, 2010).

A participação popular é de suma importância na construção da política urbana tendo em vista a conquista e a garantia dos direitos humanos, o desenvolvimento da cultura cidadã e conseqüentemente, do controle social das políticas municipais. Por este motivo, o

Estatuto da Cidade reforçou a necessidade da gestão democrática, o que levou a qualificar o Plano Diretor Municipal como Plano Diretor Participativo.

Conforme o artigo segundo do Estatuto,

[...] a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais [...] II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano [...] (BRASIL, 2001).

Portanto, o Estatuto da Cidade considera o município sua unidade de planejamento do seu espaço territorial e preconiza a gestão democrática como uma ampliação do direito a cidadania através da institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de decisão sobre o município.

Para o poder público promover a participação social na construção do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade coloca que

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:  
I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;  
II – debates, audiências e consultas públicas;  
III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;  
IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;  
V – (VETADO) (BRASIL, 2001).

De modo mais detalhado, Oliveira et. al. (2013, p. 16) elucida esses instrumentos urbanísticos referentes à gestão democrática da seguinte forma:

- Audiência pública é uma reunião pública informal na qual os integrantes de comunidade são convidados a comparecer para discutir determinados assuntos de interesse da cidade ou do município como um todo.
- Conselhos são órgãos colegiados criados pelo Estado cuja composição deve ser integrada por representantes do poder público e da sociedade e tem por finalidade principal servir de instrumento para garantir a participação popular, o controle social e a gestão democrática das políticas e dos serviços públicos. A composição e competência dos conselhos são determinadas pela lei que os instituiu.
- O plebiscito é convocado e aplicado antes da criação do ato legislativo ou administrativo, por meio do qual o cidadão pode aprovar ou rejeitar uma proposta de lei.



- As conferências são reuniões convocadas para tratar de assuntos de interesse da comunidade.
- O projeto de lei de iniciativa popular é um instrumento que permite a qualquer cidadão propor mudanças na estrutura sociopolítica do país. Contém três fases: 1) escrever o texto que será submetido ao legislativo (municipal, estadual ou federal); 2) encontrar um político que apresente a proposta; 3) coletar as assinaturas para o abaixo-assinado necessário para o encaminhamento da proposta. Para as leis nacionais e estaduais é necessário um número igual a 1% dos eleitores. Para as leis municipais são necessários 5% dos eleitores.

Tais instrumentos por meio do Estatuto da Cidade tornaram-se os principais canais de participação popular na construção da política urbana se articulando na esfera municipal, estadual e municipal sendo fundamentais para auxiliar o Estado na concretização da democratização do espaço urbano.

Destacando as conferências e os conselhos, em 2003 o governo federal passou a adotar medidas para a ampliação e efetivação da gestão democrática com a criação do Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional) e a realização da Conferência Nacional das Cidades. Em decorrência desse processo, em 2004 foi criado o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) como órgão consultivo do Ministério das Cidades (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010).

Como Rodrigues (2011, p. 71) explicita

As conferências têm o objetivo de ampliar a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas urbanas. São realizadas em âmbito municipal, estadual e nacional permitindo um reconhecimento das diferenças existentes nos 5.565 municípios brasileiros (diferenças relativas à localização regional, à população, tamanho dos municípios e principais carências) e possibilitam pensar na política urbana considerando a diversidade.

É mediante as conferências, portanto, que a sociedade tem legitimidade para debater os conflitos do espaço urbano e participar da elaboração de propostas para a formulação das políticas públicas. As deliberações da Conferência das Cidades devem ser introduzidas no Plano Diretor e o ConCidades deve garantir esse procedimento.

A Conferência Nacional das Cidades em corroboração com o destituído Ministério das Cidades estabeleceu os princípios da política nacional de desenvolvimento urbano, as funções, a composição do ConCidades e o sistema de realização das conferências. Esses critérios da escala nacional são diretrizes que embasam as Conferências e os Conselhos das Cidades estaduais e municipais no país.

Em relação ao sistema das conferências, deve-se atentar que é na Conferência das Cidades que devem ser eleitos os conselheiros do ConCidades nas respectivas escalas geográficas e que a Conferência municipal é uma etapa obrigatória para a participação dos municípios na Conferência Estadual e Nacional das Cidades. Sendo assim, é na Conferência Municipal que são eleitos os delegados que irão representar as demandas e as propostas de cada município na Conferência Estadual e é nesta Conferência que são eleitos os delegados da Conferência Nacional (BRASIL, 2006).

Observa-se que essa dinâmica revela o quanto é fundamental a articulação das escalas geográficas referente à participação e as decisões estabelecidas no sistema das conferências e dos conselhos para a efetivação da gestão democrática na política urbana e no Plano Diretor.

A Conferência Nacional das Cidades ocorria a cada 3 anos até a realização da próxima Conferência de acordo com o decreto nº 5.790 de 2006. Conseqüentemente, a realização das Conferências Estaduais e Municipais, bem como o mandato do ConCidades também se baseava nesse período (BRASIL, 2006).

Entretanto, o decreto nº 9.076 de 2017 determinou que as Conferências das Cidades deveriam ser realizadas a cada 4 anos, o que modificou também, a gestão dos conselheiros do ConCidades. A justificativa da alteração é dar aos municípios e aos estados que não realizaram a conferência das cidades uma nova oportunidade para debaterem os temas propostos pelo ConCidades (BRASIL, 2017).

A participação na Conferência ocorre mediante a indicação dos delegados dos diferentes segmentos sociais: Movimentos Sociais; Empresários (ligados à produção do espaço urbano); ONGs; Trabalhadores; Entidades Acadêmicas e Profissionais e Poder Público. Cada segmento deve se organizar e indicar os respectivos delegados que devem representar os interesses e as propostas na Conferência (BRASIL, 2006).

A resolução normativa nº 19 de 2015 que aprovou o regimento da 6ª Conferência Nacional das Cidades que deveria ocorrer em 2019<sup>3</sup>, estipulou dentre outros requisitos, os percentuais de participação de cada segmento devendo os mesmos ser respeitados nas Conferências Estaduais e Municipais:

---

<sup>3</sup> É importante destacar que a 6ª Conferência Nacional das Cidades não ocorreu. O presidente Michel Temer (MDB), extinguiu diversas competências do Conselho Nacional das Cidades.

Art. 23 - A composição de delegadas e delegados na 6ª Conferência Nacional das Cidades, nas etapas estadual e nacional, deve respeitar os seguintes segmentos e respectivos percentuais:

I - gestores, administradores públicos e legislativos - federais, estaduais, municipais e distritais, 42,3%;

II - movimentos populares, 26,7%;

III - trabalhadores, por suas entidades sindicais, 9,9%;

IV - empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, 9,9%;

V - entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais, 7%, e;

VI - Organizações Não Governamentais com atuação na área do Desenvolvimento Urbano, 4,2% (BRASIL, 2015).

Essa mesma proporcionalidade dos segmentos sociais deve direcionar a composição dos ConCidades nas três escalas geográficas conforme o decreto nº 5.790 de 2006. A resolução normativa nº 2 de 2006 decorrente da 2ª Conferência Nacional das Cidades ainda determina que a composição do conselho deve possuir a proporcionalidade de 60% dos membros da sociedade civil e 40% do poder público, o que garante o controle social do município (BRASIL, 2006).

O ConCidades foi extinto em 2019 via decreto Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019<sup>4</sup>, possuía dentre as suas funções, viabilizar as propostas aprovadas nas conferências, propor programas, instrumentos e prioridades da política de desenvolvimento urbano, acompanhar, avaliar e auxiliar na implementação dessa política, se manifestar sobre propostas de alteração da legislação pertinente, dentre outras atribuições elencadas no artigo 3º do decreto nº 5.790 de 2006 (BRASIL, 2006).

Desse modo, mediante o Estatuto da Cidade, desde 2001 (período anterior a extinção do ConCidades) os municípios passaram a implementar os instrumentos de participação social na construção do Plano Diretor. Sendo o ConCidades um instrumento que remetia a elaboração e a implementação da política urbana, esse conselho se tornava um dos alicerces principais da atuação dos segmentos sociais na política urbana por meio das conferências.

## **A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CIDADE DE LONDRINA/PR**

---

<sup>4</sup> O ConCidades criado em 2004, sob o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), com mais da metade de suas cadeiras, cerca de 56%, ocupadas por membros da sociedade civil, como representantes de movimentos populares por moradia e de trabalhadores (demais vagas ocupadas por membros do governo), foi extinto após 15 anos de sua existência, no governo de Jair Messias Bolsonaro (na época PSL), assim como outras dezenas de conselhos de participação social (Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019).

Tendo como pano de fundo o sistema da gestão democrática apresentada, essa parte do texto contemplou as Conferências da Cidade realizadas na cidade de Londrina, bem como a tentativa de implementação e a dinâmica do ConCidades no município.

O município de Londrina realizou até 2020 seis Conferências da Cidade, sendo a 6ª Conferência realizada no dia 18 de junho de 2016 pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL). O tema da Conferência foi “A função social da cidade e da propriedade: cidades inclusivas, participativas e socialmente justas” estipulado pela resolução normativa nº 19 de 2015 (BRASIL, 2015).

De acordo com as normativas da resolução supracitada, a 6ª Conferência se baseou no debate e na formulação de propostas em 3 eixos temáticos: habitação, mobilidade, transporte, acessibilidade e os instrumentos urbanísticos do Estatuto; lazer, meio ambiente e saneamento e os instrumentos urbanísticos; desenvolvimento rural e distrital através de zonas de urbanização específica e os instrumentos urbanísticos.

A síntese dos debates e das propostas deliberadas nesses eixos foi representada na participação dos delegados do município de Londrina na 6ª Conferência Estadual das Cidades que ocorreu nos dias 16, 17 e 18 de agosto de 2017 em Foz do Iguaçu-PR.

Conforme o Relatório da 5ª Conferência Municipal da Cidade de Londrina 176 pessoas de diferentes segmentos sociais participaram das discussões e deliberações (IPPUL, 2013). Na 6ª Conferência participaram 233, o que demonstra um aumento na participação de 32,3% (IPPUL, 2016).

De acordo com os segmentos sociais a participação na 6ª Conferência abrangeu: 51 gestores, administradores públicos e legislativos, 26 movimentos populares com atuação na área de desenvolvimento urbano, 16 trabalhadores por suas entidades sindicais com atuação na área de desenvolvimento urbano, 29 empresários relacionados à produção, fomento e ao financiamento do desenvolvimento urbano, 18 entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais com atuação na área de desenvolvimento urbano, 81 observadores do município de Londrina e 6 observadores de outros municípios (IPPUL, 2016).

Observa-se que apesar do aumento da participação, a presença da sociedade organizada ainda é tímida considerando que a população total do município é de 506.701 mil habitantes, o que é prejudicial para garantir o direito à cidade em Londrina-PR (IBGE, 2010).

Vários apontamentos foram realizados referentes à realização da 6ª Conferência da Cidade. Um deles foi à própria divulgação da Conferência que não é ampla, se restringindo

aos sites da prefeitura, ao Diário Oficial do município e sendo realizada em tempo exíguo. A ausência de uma divulgação abrangente acaba comprometendo a concretização da gestão democrática por não incentivar a organização da sociedade e a sua participação, bem como o acompanhamento da construção da política urbana.

Outra questão levantada foi a participação dos delegados municipais na Conferência Estadual das Cidades. Após a participação, os delegados não possuem um espaço de debate para relatarem as impressões e as deliberações da Conferência, bem como as propostas que são deliberadas e encaminhadas para a Conferência Nacional. Esse aspecto é fundamental, pois sem o *feed back* a participação social acaba sendo lesada e a política urbana desarticulada.

Com relação a esses aspectos, deve-se pontuar o problema do modelo da democracia representativa e deliberativa. Não é objetivo do artigo discutir a teoria da democracia, mas vale salientar, como discutem Lavallo, Houtzager, Castello (2006) que a democracia contemporânea supõe a dualidade entre o representante e a representatividade, entre representante e o representado.

Sem o desenvolvimento de uma cultura cidadã e o incentivo a organização popular, a divulgação dos espaços de representação, o acesso à informação para se entender os impactos do Plano Diretor e o trabalho de base necessário para o debate social qualitativo, a participação é baixa e a representatividade da maioria é irrisória. Nesse caso o representante tem uma autonomia deliberativa que acaba por não respaldar o representado que, por sua vez, não possui representatividade de fato.

Por isso que no sistema das conferências é necessário o desenvolvimento dos espaços de debate sobre as deliberações e discussões nas diferentes escalas referente a política urbana. E por isso é crucial a criação de mecanismos que incentivem a organização e a representação popular para se construir a cultura da participação.

Mas voltando ao assunto principal do artigo: a maior crítica da sociedade a 6ª Conferência da Cidade de Londrina foi não promover a eleição dos conselheiros do ConCidades, mas somente a eleição dos delegados que foram representar as propostas do município na Conferência Estadual das Cidades. Conforme demonstra o regimento da conferência:

Art. 2º - A 6ª Conferência Municipal da Cidade, convocada pelo Prefeito Municipal, será realizada na Câmara Municipal de Londrina no dia 18 de junho de 2016, das 08h00min às 19h00min, e terá as seguintes finalidades:  
I - avançar na construção da Política Nacional e Estadual de Desenvolvimento Urbano;

II - indicar prioridades de atuação ao Ministério das Cidades e aos órgãos competentes do Estado e Municípios, ligados ao desenvolvimento urbano e rural;

III - realizar balanço dos resultados das deliberações das demais Conferências das Cidades, e dos avanços, dificuldades e desafios na implementação da Política de Desenvolvimento Urbano, em todos os níveis da Federação;

IV - eleger 60 (sessenta) delegados (as) e seus respectivos (as) suplentes para a 6ª Conferência Estadual das Cidades, de acordo com o Regimento Interno Estadual (LONDRINA, 2016, p. 8).

Não eleger os conselheiros e colocar em prática o ConCidades significava naquele momento romper a articulação do sistema das conferências e dos conselhos que é necessária para garantir os princípios da gestão democrática.

A justificativa do IPPUL e do poder público presentes na 6ª Conferência Municipal da Cidade em Londrina foi baseada na existência do Conselho Municipal da Cidade (CMC) cujos conselheiros são eleitos na Conferência Municipal de Planejamento Urbano.

No entanto, o CMC era incompatível com o princípio da gestão democrática do Estatuto da Cidade e com as diretrizes determinadas pelo Ministério das Cidades e do ConCidades Nacional apresentadas no capítulo anterior.

De modo contrário, a composição do CMC não é realizada na Conferência das Cidades e sim em uma conferência organizada pelo próprio conselho, sendo a última<sup>5</sup> que elegeu conselheiros do CMC realizada em setembro de 2018 (IPPUL, 2018).

A composição do CMC é aspecto importante e que compromete a participação popular. Primeiro porque a eleição não leva em consideração o segmento social, mas mediante o privilegiamento de alguns setores da sociedade, como explicitado o atual Plano Diretor de Londrina (em processo de revisão) regido pela Lei nº 10.637/2008:

**Art. 62.** O Conselho será composto por 34 (trinta e quatro) membros efetivos, além dos seus respectivos suplentes, com mandato de 2 (dois) anos, da seguinte forma:

a) quatro representantes do IPPUL;

b) um representante da Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação;

c) um representante da Secretaria Municipal do Ambiente;

d) um representante da Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização – CMTU-LD;

e) um representante da Companhia Municipal de Habitação – COHAB - LD;

f) um representante da CODEL;

g) um representante da Câmara Municipal de Londrina;

---

<sup>5</sup> A próxima eleição de membros do CMC ocorrerá ainda em 2020.

- h) três representantes dos distritos e áreas rurais, sendo : 1 (Irerê, Paiquerê e Lerroville), 1 (Maravilha, Warta e área rural), 1 (Patrimônio Regina, São Luiz e Guaravera)
- i) um representante das pessoas com deficiência indicado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência;
- j) um representante da Universidade Estadual de Londrina – UEL;
- k) um representante da Universidade Filadélfia de Londrina – UNIFIL;
- l) um representante da Universidade Norte do Paraná – UNOPAR;
- m) um representante da Pontifícia Universidade Católica do Paraná;
- n) um representante do CEAL;
- o) um representante do SINDUSCON;
- p) um representante do SECOVI;
- q) um representante do IAB;
- r) um representante do Sindicato dos Engenheiros dos Paraná/SENGE Londrina;
- s) um representante do Conselho de Trânsito de Londrina;
- t) dois representantes comunitários da Região Sul;
- u) dois representantes comunitários da Região Norte;
- v) dois representantes comunitários da Região Leste;
- w) dois representantes comunitários da Região Oeste; e
- x) dois representantes comunitários do Centro (LONDRINA, 2008, p. 25).

Como se pode verificar no artigo supracitado, a composição do CMC privilegia alguns setores da sociedade, sobretudo o empresarial e da construção civil com “cadeiras cativas” no CMC representadas pelo Clube de Engenharia e Arquitetura de Londrina (CEAL), o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), o Sindicato dos Engenheiros (SENGE), dentre outros. A composição não abrange todas as universidades do município, os sindicatos e a sociedade civil não participa por meio dos movimentos sociais e outros segmentos, mas pelas diferentes Zonas (regiões é o termo utilizado no Plano Diretor de 2008) do município, que abrange os distritos e as zonas norte, sul, leste e oeste.

Igualmente, a proporcionalidade de participação da sociedade em 60% e do poder público em 40% no CMC fica comprometida da forma em que se organiza a sua composição.

E a participação popular indicada como representantes comunitários de diferentes Zonas (regiões) da cidade de Londrina, também não se dá por meio de segmentos e sim por indivíduos com comprovante de residência na referida Zona da cidade pela qual será eleito como representante comunitário.

O CMC, portanto, não promove o pleno objetivo do Conselho enquanto um instrumento de gestão democrática do Estatuto da Cidade, pois sem a efetiva participação popular, o controle social do município torna-se debilitado.

Os interesses imbuídos nesse contexto esta na própria função do Conselho explicitada no capítulo anterior. Tendo o intuito de auxiliar a construção e a concreta implementação da política urbana, o Conselho deve aprovar a criação e a alteração das leis do Plano Diretor, dentre outros estudos e projetos relacionados à dinâmica e o desenvolvimento municipal.

Esses interesses vinculados aos segmentos sociais do setor civil que são privilegiados no CMC estão intrínsecos ao capital imobiliário, isto é, ao lucro e a renda propiciados pela (re)produção do espaço urbano e a economia política da urbanização que se ensejam na mercantilização do solo.

Tal contexto cria em Londrina a luta pelo direito à cidade e a função social da propriedade mediante a gestão democrática contra a luta pela renda e o lucro imobiliário. Essa evidência pode ser averiguada nas manifestações da sociedade na 6ª Conferência e nas investigações promovidas pelo Grupo de Combate ao Crime Organizado (GAECO) no município.

Em fevereiro de 2018 o GAECO deflagrou a investigação da “Operação ZR3” para investigar esquemas de propina denunciados na aprovação de projetos de lei relacionada à lei de zoneamento envolvendo o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)<sup>6</sup>, o CMC e a Câmara Municipal. Conselheiros, vereadores e funcionários do IPPUL foram investigados e atualmente respondem processo criminal<sup>7</sup> (SARIS, 2018).

Referente ao CMC foram investigados conselheiros que “[...] seriam a ponte entre empresários e os agentes públicos para liberar estudos para viabilizar a mudança do zoneamento” (MARCONI, 2019).

Esse esquema de corrupção envolveu a elaboração do projeto de lei para a mudança da lei do zoneamento no Plano Diretor de 2008 por parte dos agentes públicos para a concretização da venda do terreno aos empresários e aquisição da renda fundiária pelo proprietário. Os membros do CMC que também são profissionais da área da política urbana iriam se beneficiar pela elaboração do EIV. Os mesmos conselheiros iriam facilitar a aprovação do projeto de lei e do EIV dentro do conselho para autorizar a alteração do Plano Diretor e a construção da edificação. Todos os envolvidos no esquema iriam receber como propina lotes no condomínio que com a valorização e a venda iriam auferir a renda da terra.

---

<sup>6</sup> O EIV é um instrumento do Estatuto da Cidade sendo um estudo prévio dos impactos positivos e negativos de serem provocados pela construção ou ampliação de um empreendimento sendo necessário aprovação para a liberação do alvará (BARROS; CARVALHO; MONTADON, 2010).

<sup>7</sup> A operação ZR3 ainda não foi finalizada até o presente momento.



Ao facilitar ou dificultar alguma alteração que remete o Plano Diretor, o Conselho deve realizar um debate e deliberar em prol dos princípios do direito à cidade. Em outras palavras, sem privilegiar agentes sociais que se utilizam da (re)produção do espaço urbano para auferirem renda fundiária e lucro imobiliário.

No entanto, foi diagnosticado a facilitação para esses agentes, o que demonstra os interesses para se manter o CMC e sua composição ao invés de se criar o ConCidades que significa maior participação e controle social.

Desta forma, em Londrina, no período anterior a extinção do ConCidades (Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019), havia um conflito jurídico e político envolvendo os instrumentos de gestão democrática preconizados pelo Estatuto da Cidade no município de Londrina. É importante mencionar que em 2020, em meio a revisão do Plano Diretor Municipal que se encontra na sua etapa final, ainda há ações de segmentos popular no sentido de reformular essa questão da participação popular no CMC com elementos antes contemplados no ConCidades.

Para conceber a origem do conflito das Conferências e do Conselho da Cidade em Londrina nos anos que precedem a extinção do ConCidades, é necessário compreender a revisão do atual Plano Diretor do município de 2008 e seus desdobramentos.

## **AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DA CIDADE DE LONDRINA/PR E O CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE**

O primeiro Plano Diretor de Londrina após a Constituição de 1988 foi elaborado pelo IPPUL, segundo a Lei nº 7.482/1998 (LONDRINA, 1998). Antes deste, o município teve o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1968 elaborado pela empresa paulista Associação em Planejamento (ASPLAN) e o Plano de Desenvolvimento Urbano de Londrina (PDU) de 1979 elaborado pela Secretaria de Planejamento (IPPUL, 2016). O atual Plano Diretor de Londrina é regido pela Lei nº 10.637/2008 e atualmente (2020) está sendo revisado (LONDRINA, 2008).

Como determina o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser revisado a cada 10 anos. A revisão do Plano Diretor de Londrina de 1998 originou o Plano Diretor que foi aprovado em 2008. Como o Estatuto é de 2001, foi nesta revisão que os instrumentos urbanísticos e os princípios desta lei começaram a ser introduzidos na política urbana do município.

Assim, o Plano Diretor de 2008 instituiu o CMC enquanto instrumento de gestão democrática e estipulou suas atribuições:

**Art. 60.** Fica criado o Conselho Municipal da Cidade, como órgão superior de assessoramento e consulta da administração municipal, com funções fiscalizadoras e deliberativas no âmbito de sua competência, conforme dispõe esta Lei.

**Art. 61.** São atribuições do Conselho Municipal da Cidade:

- I. elaborar seu regimento interno;
- II. dar encaminhamento às deliberações da Conferência Nacional da Cidade, em articulação com o Conselho Nacional das Cidades;
- III. articular discussões para a implementação do Plano Diretor;
- IV. acompanhar a elaboração e implementação do Plano Plurianual municipal;
- V. opinar sobre questões de caráter estratégico para o desenvolvimento da cidade, quando couber;
- VI. emitir parecer sobre propostas de alteração da lei geral do Plano Diretor e leis complementares;
- VII. acompanhar a execução do desenvolvimento de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, inclusive os planos setoriais;
- VIII. emitir parecer sobre projetos de lei de interesse da política urbana e regulamentações, antes do seu encaminhamento à Câmara Municipal;
- IX. acompanhar a implementação dos instrumentos urbanísticos previstos nesta lei;
- X. deliberar sobre casos não previstos na lei do Plano Diretor e na legislação municipal correlata; e
- XI. analisar e emitir parecer sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Além da criação e das atribuições do CMC, o Plano Diretor de 2008 determinou a composição do conselho no artigo 62 discutido no capítulo anterior. Com a instituição do CMC e da sua composição incompatível com as normativas superiores, a sociedade civil na 5ª Conferência Municipal das Cidades realizada em 2013 em Londrina, reivindicou e deliberou a necessidade de alteração dos artigos 60 a 68 do Plano Diretor e a criação do ConCidades (IPPUL, 2013).

Assim, foram eleitos na 5ª Conferência os conselheiros do ConCidades como demonstra o seu regimento:

Art. 2 – A 5ª Conferência Municipal da Cidade, convocada pela Prefeitura Municipal, será realizada na Câmara Municipal de Londrina nos dias 1 e 2 de junho de 2013, das 08h00min às 18h00min, e terá as seguintes finalidades:

- I – avançar na construção da Política Nacional e Estadual de Desenvolvimento Urbano;
- II – indicar prioridades de atuação ao Ministério das Cidades e aos órgãos competentes do Estado e Municípios, ligados ao desenvolvimento urbano e rural;
- III – realizar balanço dos resultados das deliberações das demais Conferências das Cidades, e dos avanços, dificuldades e desafios na

implementação da Política de Desenvolvimento Urbano, em todos os níveis da Federação;  
IV – eleger 60 (sessenta) delegados (as) e seus respectivos (as) suplentes para a 5ª Conferência Estadual das Cidades, de acordo com o Regimento Interno Estadual;  
V – eleger, através de votação entre os (as) delegados (as) dos respectivos segmentos participantes da 5ª Conferência Municipal da Cidade – ConCidades para o triênio 2013/2016 (LONDRINA, 2013, p. 5).

Para colocar em prática as deliberações da Conferência, o prefeito da época sancionou um decreto em 2013 que instituiu o ConCidades em Londrina e nomeou os conselheiros eleitos.

Contudo, tais conselheiros nunca foram empossados e o município, por sua vez, passou a ter dois: Conselhos da Cidade/CMC e o ConCidades. A justificativa para a manutenção do CMC em detrimento do ConCidades por parte da gestão em 2013/2014, foi a necessidade da criação de um projeto de lei para instituir o ConCidades e nomear os conselheiros eleitos em função da impossibilidade jurídica de se alterar uma lei por decreto.

Como consequência, em 2014 o executivo elaborou o Projeto de Lei 179. O projeto passou a permitir a tramitação legal do ConCidades do ponto de vista jurídico e alterou os segmentos sociais e suas proporcionalidades na composição do Conselho:

Art. 62. O ConCidades LONDRINA será composto por 46 membros titulares e respectivos suplentes, organizados por segmentos conforme relação abaixo:

I – gestores, administradores públicos, num total de 18 vagas para titulares e 18 vagas para suplentes. 4 vagas para o IPPUL, e as demais distribuídas para a CMTU, SEMA, OBRAS, COHAB, Agricultura, Codel e demais secretarias, companhias e órgãos afins.

II – movimentos sociais e populares, ONGs com atuação na área de desenvolvimento urbano: planejamento territorial, habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental, transporte, mobilidade e acessibilidade: 7 vagas para titulares e 7 vagas para suplentes.

III – representantes das entidades sindicais, profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais: 7 vagas para titulares e 7 vagas para suplentes.

IV – representantes das atividades sindicais, relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano e rural :7 vagas para titulares e 7 vagas para suplentes.

V – representantes das regiões da cidade: 7 vagas para titulares e 7 vagas para suplentes, sendo 1 da região norte; 1 da região sul; 1 da região leste; 1 da região oeste; 1 do centro; 1 da zona rural norte e 1 da zona rural sul.

No entanto, o Projeto de Lei 179/2014 teve sua tramitação interrompida pelo próprio poder executivo, vindo a tramitar somente no segundo semestre de 2016 sob regime de urgência em decorrência das manifestações e deliberações da 6ª Conferência Municipal das Cidades (CML, 2014).

Como o Projeto de Lei 179/2014 tratava da alteração dos artigos do Plano Diretor, houve a necessidade do CMC analisar o projeto e emitir parecer que foi encaminhado ao IPPUL. O CMC emitiu parecer contrário ao projeto e no dia 19 de dezembro de 2016, alguns dias antes do término das atividades do poder legislativo, ocorreu à audiência pública. A votação do projeto no dia 21 de dezembro de 2016 contou com 11 votos contrários, 6 a favor e 2 abstenções, o que ocasionou o projeto ser rejeitado e arquivado, o que contraria as deliberações das Conferências da Cidades (CML, 2014).

Na contínua luta pela gestão democrática, em 2014 o “Movimento Popular Anti Corrupção - POR AMOR À LONDRINA” protocolou no Ministério Público uma denúncia sobre o problema da existência dos dois Conselhos da Cidade (CMC e ConCidades).

Em janeiro de 2017, o Ministério Público Estadual<sup>8</sup> emitiu o parecer dessa denuncia mediante a Recomendação Administrativa 01/2017, tendo como base a Consulta 130/2016 elaborada pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo e Meio Ambiente (CAOPJ\_MAHU).

A Recomendação Administrativa determinava sob pena de improbidade administrativa a: A - unificação do CMC com o ConCidades; B - adequação da composição e formas de ingresso; C - sem prévia nomeação de entidades da sociedade civil (“cadeiras cativas”); D - resposta em 30 dias sobre providências tomadas sob pena de invalidação/sustação dos atos do Executivo que passaram pelo CMC; E - envio de cópias dos projetos e atos aprovados com apreciação do CMC; H - cópia de todos os licenciamentos com EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança.

Como resultado, a gestão atual do prefeito gestão 2017 a 2020 do Partido Progressista (PP) elaborou o Projeto de Lei 180 em agosto de 2017, que altera as leis do Plano Diretor e cria o ConCidades em Londrina.

O Projeto de Lei 180/2017 adequa a composição do Conselho da Cidade de Londrina as diretrizes superiores para incentivar a organização e a participação popular demonstrada no segundo capítulo do artigo (CML, 2017).

Para a elaboração desse projeto, o poder executivo e o Ministério Público convocaram os conselheiros do CMC, a mobilização social que acompanhou e luta pela implementação do ConCidades (professores universitários, profissionais envolvidos com o

---

<sup>8</sup> A recomendação administrativa e a consulta mencionada não estão públicas na internet. Mas no acompanhamento da luta pela concretização do ConCidades se teve acesso a tais documentos que estão com o Movimento popular anti corrupção – por amor à Londrina.

planejamento urbano, ativistas, estudantes, movimentos sociais e cidadãos) e mais a comissão de acompanhamento das deliberações da 6ª Conferência Municipal da Cidade. O objetivo foi a construção conjunta do projeto de lei do ConCidades.

Várias reuniões foram realizadas com o objetivo de adequar o Conselho da Cidade de Londrina aos princípios do Estatuto da Cidade e as diretrizes das Conferências Nacionais.

O projeto de lei foi discutido em audiência pública no dia 19 de março de 2018, o CMC, mesmo participando da elaboração do projeto de lei, novamente se posicionou contrário ao ConCidades sem emitir justificativas plausíveis para a anulação do projeto (CML, 2018).

Como é possível verificar na gravação de vídeo da audiência disponibilizada no site da Câmara Municipal de Londrina e na tramitação do projeto, o CMC e os vereadores contra o ConCidades não apresentaram argumentos sobre a composição incompatível do conselho com as normativas superiores e nem sobre as deliberações das Conferências que não foram efetivadas (CML, 2018).

Portanto, o poder público de Londrina não realizou a alteração das leis do Plano Diretor e a criação do ConCidades, ou seja, não levou em consideração as solicitações dos grupos populares e acadêmico-profissionais e as deliberações da sociedade nas Conferências das Cidades e do Ministério Público com a Recomendação Administrativa 01/2017.

De acordo com o site da Câmara, o Projeto de Lei 180/2017 foi enviado à Comissão de Política Urbana e Meio Ambiente para analisar e emitir parecer sobre o projeto. Em maio de 2018 a comissão emitiu parecer favorável ao projeto. Mas, em junho de 2018 na 1ª discussão e votação do poder legislativo o projeto de lei foi rejeitado com 8 votos favoráveis, 8 votos contrários e 2 abstenções. Como consequência, assim como o Projeto de Lei 179/2014, o Projeto de Lei 180/2017 foi arquivado (CML, 2018).

Até o atual momento (2020) o Ministério Público não demonstrou nenhuma ação perante a não concretização da Recomendação Administrativa. Na presente revisão do Plano Diretor de Londrina os artigos 60 a 68 do Plano que tratam sobre o Conselho da Cidade devem ser revistos e o imbróglio dos dois conselhos irá vir à tona outra vez, pois segmentos populares e acadêmicos/profissionais estão acompanhando a revisão que se encontra na fase de elaboração e aprovação das leis complementares em 2020.

Esse contexto negligente com a gestão democrática preconizada pelo Estatuto da Cidade demonstra que sem a organização e ação dos diversos grupos sociais o processo de participação democrática no Conselho da Cidade em Londrina não avançara. Novamente é

a mobilização social que vem garantir os princípios do direito à cidade e a função social da propriedade, o que ratifica mais uma vez a importância de fomentar a representação e o desenvolvimento da cultura cidadã.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Brasil ainda engatinha para a construção de uma cultura cidadã e assim, uma plena participação de uma sociedade organizada. Com a atual política federal a gestão democrática possui menos chances de se concretizar. Lamenta-se nesse trabalho pelo atual contexto do país e se teme pelo nosso futuro.

Em relação a Londrina, a gestão democrática não se mostra diferente. A ínfima participação popular luta com muito ímpeto para o efetivo controle social. Mas pela pujança do cercamento da terra os êxitos são baixos, o que demonstra o trunfo do monopólio e da renda fundiária no espaço urbano.

Incentiva-se com essa reflexão a importância da atuação do segmento acadêmico e de pesquisa no planejamento urbano ao lado de outros segmentos sociais e da sociedade organizada para a construção do direito à cidade. Além da práxis exercida entre estudantes e professores a cidade adquire maiores chances de alcançar o controle social e garantir o direito à cidade.

Em relação ao imbróglio jurídico e político do CMC e ConCidades o enfrentamento social permanece, no sentido de revisar o regimento do atual Conselho Municipal da Cidade para haver maior participação dos diferentes segmentos sociais. Entretanto, esse contexto demonstra a baixa rigidez da atuação do Ministério Público e do poder executivo em relação a Recomendação Administrativa mencionada no trabalho.

Por fim, destaca-se a necessidade de atividades no município para o desenvolvimento da cultura cidadã envolvendo escolas, universidades, o poder público e os movimentos sociais. Igualmente, é preciso que as audiências e conferências sejam melhor divulgadas, sendo aproveitado os terminais de ônibus, rádio, televisão, dentre outros veículos de comunicação e que esses espaços de debate sejam organizados pensando na melhor forma para a população participar desde o deslocamento até a efetiva atuação.

## **REFERÊNCIAS**

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 91, 2010, 205-221.

*“Um olhar sobre a gestão democrática em Londrina-PR a partir do conselho municipal da cidade”. Barbara Hayashida Arôxa; Léia Aparecida Veiga.*

BARROS, A, M, F, B; CARVALHO, C, S; MONTANDON, D, T. O estatuto da cidade comentado. In: CARVALHO, C. S; ROSSBACH A. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010, 91-120p.

BRASIL, F. de P. D. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). **Rev. Sociol. Polit.** vol.21, n.48, Curitiba Dec. 2013. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400001&script=sci\\_arttext#nt02](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400001&script=sci_arttext#nt02)

BRASIL. Constituição (1988). **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).

BRASIL. Decreto nº 5.790 de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades – ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, D.F. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm).

BRASIL. Decreto nº 9.076 de 7 de junho de 2017. Dispõe sobre a Conferência Nacional das cidades. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, D.F. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm).

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. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, D.F. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6%20Calizaya>.

BRASIL. Resolução normativa nº 19 de 18 de setembro de 2015. Aprova o regimento da 6ª conferência nacional das cidades. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, D.F. Disponível em: [http://www.lex.com.br/legis\\_27036632\\_RESOLUCAO\\_NORMATIVA\\_N\\_19\\_DE\\_18\\_DE\\_SETEMBRO\\_DE\\_2015.aspx](http://www.lex.com.br/legis_27036632_RESOLUCAO_NORMATIVA_N_19_DE_18_DE_SETEMBRO_DE_2015.aspx).

BRASIL. Resolução normativa nº 2 de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre a aprovação do novo texto do regimento interno do Conselho das Cidades – ConCidades. **Diário Oficial [da] República Federativa**, Brasília, D.F. Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-normativa-2-2006\\_104379.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-normativa-2-2006_104379.html).

BRASIL, 2006. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **DECRETO Nº 5.790, de 25 de maio de 2006**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm)

CML. Projeto de Lei nº 179 de 23 de julho de 2014. Introduz alterações nos artigos 60 a 68 da Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008, que dispõe sobre as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML. **Câmara Municipal de Londrina**. Disponível em:

*“Um olhar sobre a gestão democrática em Londrina-PR a partir do conselho municipal da cidade”.* Barbara Hayashida Arôxa; Léia Aparecida Veiga.

<<https://www.cml.pr.gov.br/cml/site/projetodetalhe.xhtml?codigoproj=PL001792014&codigo=PL001792014>>>

CML. Projeto de Lei nº 180 de 1 de junho de 2017. Introduz alterações nos artigos 60 a 68 da Lei nº 10.637, de 24 de dezembro de 2008, que dispõe sobre as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina — PDPML. **Câmara Municipal de Londrina**. Disponível em:

<<https://www.cml.pr.gov.br/cml/site/projetodetalhe.xhtml?codigoproj=PL001802017&codigo=PL001802017>>.

CUNHA, F.C.A. Participação e planejamento urbano: avanços, retrocessos e a necessidade da democratização dos meios de comunicação. In: ROCHA, M. M ; GARBIN, E. (ORGS.). **Multidisciplinaridades na pesquisa geográfica contemporânea**. MARINGÁ: UEM- PGE, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo. Editora Atlas S.A, 2012.

IBGE. **Cidades**. 2010. Disponível em:

<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/londrina/panorama>>.

IPPUL. **5º Conferência Municipal da Cidade**. 2013. Disponível em:

<<http://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/conferencias-da-cidade.html?start=3>>.

IPPUL. **5º Conferência Municipal de Planejamento Urbano**. 2018. Disponível em:

<<http://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/conferencias-da-cidade.html?start=1>>.

IPPUL. **6º Conferência Municipal da Cidade**. 2016. Disponível em:

<<http://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/conferencias-da-cidade.html?start=2>>.

LAVALLE, A. G; HOUTZAGER, P. P; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, 2006, p. 49-103. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452006000200004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452006000200004&script=sci_abstract&tlng=pt)>.

LEVEBVRE, H. **O direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LONDRINA. 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. **Diário Oficial [do] Município de Londrina**, Londrina. Disponível em:

<[http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/plano\\_diretor\\_participativo1/lei10637\\_0810.pdf](http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/plano_diretor_participativo1/lei10637_0810.pdf)>.

LONDRINA. Lei nº 7.482, de 20 de julho de 1998. Institui o plano diretor do município de Londrina e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Londrina**, Londrina, PR. Disponível em:<<http://camara-municipal-alondrina.jusbrasil.com.br/legislacao/372336/lei-7482-98>>.



*“Um olhar sobre a gestão democrática em Londrina-PR a partir do conselho municipal da cidade”.* Barbara Hayashida Arôxa; Léia Aparecida Veiga.

LONDRINA. Regimento 6º conferência municipal das cidades. **IPPUL**. Disponível em: <[http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal\\_2993\\_assinado.pdf](http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_2993_assinado.pdf)>.

MARCONI, G. Em interrogatório, réus da operação ZR3 negam corrupção. 2019. **Folha de Londrina**. Disponível em: <<https://www.folhadelondrina.com.br/politica/em-interrogatorio-reus-da-operacao-zr3-negam-corrupcao-2958637e.html>>.

MARICATO, E; SANTOS JÚNIOR, O. A. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito a cidade. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. 2007. Rio de Janeiro: Fase.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 5. ed. Petropolis – RJ: Vozes, 2009. p. 121-192

MARICATO, E. O estatuto da cidade periférica. *In*: CARVALHO, C. S; ROSSBACH A. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010, 5-22p.

OLIVEIRA, E. L; PAULINO, E. T; CUNHA, F. C. A; ANTONELLO, I. T; WAGATSUMA, L. Y. P; RUELA, M. L. **Controle social e construção da cidade**. 2013. Disponível em: <<http://www.uel.br/projetos/odt/portal/?content=cartilhadocidadao.htm>>.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, A. M. A política urbana no governo Lula. **Ideias**, v. 2, n.2, 2011. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649316>>.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C; SCHIFFER, S. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 2004. p. 169-243.

Submetido em: julho de 2019.

Aceito em: outubro de 2020