

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A
PARTICIPAÇÃO POPULAR NO
PLANEJAMENTO URBANO EM
LONDRINA-PR**



Luciana de Mello Battini  

Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa
Catarina (UFSC), Brasil
Contato: lucibattini@gmail.com

Como citar: BATTINI, L. M. Considerações sobre a participação popular no planejamento urbano em Londrina-PR. *Revista Formação (Online)*, v. 30, n. 57, p. 411-427, 2023.

Recebido: 08/02/2022

Aceito: 01/06/2023

Data de publicação: 26/09/2023

Resumo

O Planejamento Urbano participativo e gestão democrática da cidade, respaldados no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001), buscam justiça social no espaço urbano. Os mecanismos para que a participação seja efetivada são diversos, alternando entre as metodologias da democracia representativa e da democracia participativa. Diversas discussões e análises podem ser levantadas a partir disso para mensurar se a participação é de fato popular ou favorecida para grupos com interesses antipopulares. A figura do Estado também é alvo de análise, uma vez que pode impulsionar ou negligenciar a participação. Portanto, esse artigo tem como objetivo buscar os significados da construção da essência participativa, a partir da discussão dos conceitos de democracia representativa e participativa e a aplicabilidade desse modelo previsto em lei no Plano Diretor Municipal do Município de Londrina-PR, como também analisar se a burocracia colocada pelo Estado conseguiu inserir a população de forma efetiva no Planejamento Urbano ou constituiu-se em uma mera formalidade perante a exigência da lei que continua a favorecer grupos hegemônicos. Dessa maneira, conseguimos pensar nos horizontes a se seguir levando em conta os obstáculos colocados pela democracia liberal e pelo modo de produção capitalista, traçando o objetivo de superá-los. Nos procedimentos metodológicos inicialmente foi feita a discussão e considerações sobre os conceitos de direito à cidade, democracia e participação; em seguida execução de trabalho de campo com participação em assembleias e oficinas preparatórias remotas nas etapas participativas das leis complementares colocadas em prática pelo Instituto de pesquisa e planejamento urbano de Londrina (IPPUL); e por fim, foi feita pesquisa no site do IPPUL para a coleta de dados sobre a participação popular.

Palavras-chave: Democracia participativa. Planejamento Urbano. Anticapitalismo. Direito à cidade.

THOUGHTS ON POPULAR INPUT INTO URBAN PLANNING IN LONDRINA-PR

Abstract

Backed by the City Statute (Law No. 10.257 of 10 July 2001), the urban participatory planning and democratic city management are seeking social justice in urban space. There are several mechanisms to ensure effective participation by switching between the methodologies of representative democracy and participative democracy. A range of considerations and analyses can be drawn from this to gauge whether or not participation is genuinely popular or favourable to groups with anti-grassroots interests. The state figure is also a subject of analysis as it can boost or neglect meaningful participation. Therefore, this paper aims to seek the implications of creating a core of participatory action drawing on the discussion of the concepts of representative and participative democracy, and the applicability of this legally established model in the Municipal Master Plan of the City Council of Londrina-PR in Brazil, but also to analyse whether the red tape imposed by the State has managed to effectively include the population in the urban planning or was it a mere formality in the face of the requirement of the law that continues to favour hegemonic groups. In this way, we have been able to think about the prospects ahead taking into account the obstacles posed by liberal democracy and by the capitalist mode of production while setting out to overcome them. Initially, the methodological procedures discussed and considered the concepts of the right to the city, democracy and participation then, carrying out field work attending remote assemblies and preparatory workshops in the participative stages of complementary laws put in practice by the Research and Urban Planning Institute of Londrina (IPPUL); and in conclusion, a search was made on the IPPUL website for data collection on popular participation.

Keywords: Participative democracy. Urban planning. Anti-capitalism. Right to the city.

CONSIDERACIONES SOBRE LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA PLANIFICACIÓN URBANA EN LONDRINA-PR

Resumen

La planificación urbana participativa y la gestión democrática de la ciudad, respaldadas por el Estatuto de la Ciudad (Ley brasileña n. 10.257 de 10 de julio de 2010), buscan la justicia social en el espacio urbano. Los mecanismos para materializar la participación son diversos, alternando entre las metodologías de la democracia representativa y la democracia participativa. De esto pueden surgir diversas discusiones y análisis para evaluar si la participación es verdaderamente popular o favorece a grupos con intereses no populares. La figura del Estado también es objeto de análisis, ya que puede promover la participación o descuidarla. Por lo tanto, el objetivo de este artículo es

explorar los significados de la construcción de la esencia participativa, a partir de la discusión de los conceptos de democracia representativa y participativa, así como la aplicabilidad de este modelo previsto por la ley en el Plano Estratégico Municipal de la ciudad de Londrina-PR, Brasil. Además, se busca analizar si la burocracia establecida por el Estado logró realmente integrar a la población en la planificación urbana o si se convirtió en una mera formalidad frente a la exigencia legal que sigue favoreciendo a los grupos hegemónicos. De esta manera, se pretende considerar los horizontes a seguir, teniendo en cuenta los obstáculos planteados por la democracia liberal y el modo de producción capitalista, con el objetivo de superarlos. En términos metodológicos, se discuten y consideran inicialmente los conceptos de derecho a la ciudad, democracia y participación. Luego, se lleva a cabo un trabajo de campo que incluye participación en asambleas virtuales y talleres preparatorios durante las etapas participativas de las leyes complementarias implementadas por el Instituto de Investigación y Urbanismo de Londrina (IPPUL). Finalmente, se realiza una encuesta en el sitio web del IPPUL para recopilar datos sobre la participación popular.

Palabras clave: Democracia participativa. Planificación Urbana. Anticapitalismo. Derecho a la ciudad

INTRODUÇÃO

No planejamento urbano no Brasil até a década de 1980 imperava a percepção de que apenas os profissionais especializados em pensar o futuro da cidade deveriam executar o planejamento, já que a população não teria o conhecimento para agir, interferir e contribuir nesse processo, sendo assim um planejamento com forte apelo técnico.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal do Brasil como resultado de muita luta popular perante o período de redemocratização do Brasil. A aprovação do Estatuto da Cidade trouxe a perspectiva de um planejamento urbano participativo, estabelecendo as diretrizes gerais do desenvolvimento da política urbana, ao estabelecer o plano diretor municipal como principal instrumento desta política, particularmente instituindo o planejamento e gestão democrática da cidade (BRASIL, 1988).

As audiências públicas são essenciais para garantir a gestão democrática da cidade, já que colocam em prática o princípio constitucional do direito do cidadão à informação e à participação. Dessa maneira, as audiências devem ser promovidas pelo poder público com divulgação ampla e fácil acessibilidade. Com base nesse princípio, no âmbito municipal, as audiências públicas são obrigatórias no Legislativo e Executivo Municipal para aprovação dos instrumentos de planejamento e gestão municipal como o Plano Diretor. A gestão democrática da cidade está colocada em lei, mas qual a essência da democracia? Quais os tipos de democracia? No Plano Diretor municipal, as democracias representativa e participativa se misturam e há uma grande confusão no que diz respeito aos preceitos burocráticos da representação e participação, isso prejudica de maneira significativa a participação popular.

A justificativa de se pesquisar e avaliar a execução do processo participativo na elaboração dos planos diretores municipais encontra-se na busca de adentrar nas formas desta

participação social e contribuir para se avançar na concretização de planos realmente participativos. Portanto, esse artigo tem como objetivo buscar os significados da construção da essência participativa, a partir da discussão dos conceitos de democracia representativa e participativa e a aplicabilidade desse modelo previsto em lei no Plano Diretor Municipal do Município de Londrina-PR, como também analisar se a burocracia colocada pelo Estado conseguiu inserir a população de forma efetiva no planejamento urbano ou constituiu-se em uma mera formalidade perante a exigência da lei que continua a favorecer grupos hegemônicos.

Esta pesquisa dividiu-se em três etapas: a) discussão e considerações sobre os conceitos de direito à cidade, democracia e participação; b) execução de trabalho de campo com participação em assembleias e oficinas preparatórias remotas nas etapas participativas das leis complementares colocadas em prática pelo Instituto de pesquisa e planejamento urbano de Londrina (IPPUL), objetivando o monitoramento e a avaliação do processo participativo de revisão das leis complementares (2020) do Plano Diretor Municipal de Londrina, processo que foi descrito em tópico específico. E por último, foi realizada pesquisa no site do IPPUL para a coleta de dados sobre a participação popular.

DIREITO À CIDADE: UMA ESTAÇÃO INTERMEDIÁRIA PARA A DERRUBADA DAS ESTRUTURAS DE PODER DE EXPLORAÇÃO DE CLASSE E ESTADO

Para Lefebvre (2001), a cidade no modo de produção capitalista vem substituindo seu valor de uso, assim como a sua função de reprodução e concretização de espaços projetados para o bem estar da população, por espaços que privilegiam o valor de troca. O espaço urbano permanece arranjado de maneira fragmentada e ao mesmo tempo articulada para atender as demandas da produção de mercadorias (CORREA,1989).

O processo de urbanização acelerado, segundo Lefebvre (2001), faz com que a urbanidade tenha mudança qualitativa significativa com a industrialização emergente, ao impossibilitar aos habitantes da cidade que participassem da vida urbana (que também incluía o aspecto político). Dessa maneira, a cidade se torna um instrumento de acumulação de capital. O capital age criando desigualdades sociais e dificultando o acesso à terra, às políticas públicas de habitação e mobilidade e dificultando a realização de uma vida plena, com boa qualidade de vida.

No Brasil, o processo de urbanização tardio que ocorreu após a década de 1960, também resulta em diversos problemas urbanos, principalmente na falta de acesso à infraestruturas básicas. Nesse sentido, surgem os movimentos sociais na década de 1980 para ressignificar o urbano no Brasil, pensando em reconstituir a urbanidade, em busca do direito à cidade.

Lefebvre (2001, p.125) destaca que o direito à cidade surge então como apelo ou exigência, nas palavras do autor “trata-se do direito de priorizar o valor de uso, onde o espaço e o tempo são bens supremos entre os bens, onde se encontra a realização prático-sensível da cidade”. Para ele “[...]o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, a individualização na socialização, ao habitat e ao habitar (LEFEBVRE, 2001, p. 155).

No espaço urbano se sobressaem os interesses de alguns agentes sociais sobre outros, gerando o conflito de classes da qual a sociedade é submetida. Esse conflito de classes, segundo Souza (2010) não deve ser apaziguado pelo planejamento urbano, mas ele deve sobretudo fomentar o debate na sociedade na direção de um planejamento que busque a justiça social e uma melhor qualidade de vida.

O Direito à Cidade para a população historicamente excluída das políticas urbanas só terá êxito a partir de uma mudança radical no acesso à terra e na maneira de planejar e gerir as cidades. “A gestão e o planejamento das cidades precisariam ser democratizados de forma a permitir que os grupos excluídos dos processos decisórios pudessem assumir a condição de cidadãos plenos de direito” (PEREIRA, 2015, p. 199).

A questão da participação em Lefebvre (2001) ultrapassa os limites da democracia participativa; ela reivindica o próprio fazer cotidiano da cidade. Para o autor francês, o Direito à Cidade deveria, entre outras coisas, garantir a possibilidade de os moradores urbanos apropriarem-se do espaço.

No contexto da participação popular no planejamento urbano, é muito importante o desenho institucional e como são os mecanismos e regras para que ocorra a participação popular. Essas regras podem potencializar a participação ou conduzir o planejamento à uma falsa participação popular. Na camada mais superficial da discussão acerca do desenho institucional, encontramos a participação e o comprometimento dos técnicos envolvidos no processo de planejamento com o princípio participativo.

A predominância do Planejamento Físico Territorial nos Institutos de planejamento urbano dificulta a participação popular e tornam os assuntos a respeito das políticas públicas urbanas e direito à cidade inacessíveis à população mais carente e com menor escolaridade. Esse caráter tecnocrata ainda é muito presente em função da resistência das faculdades de urbanismo em abordar o planejamento numa perspectiva democrática. Essa situação se observa nos Institutos de Planejamento Urbano do Brasil, onde os técnicos em sua maioria são arquitetos. Para Souza (2010, p.100) “nenhuma das disciplinas sustentadas pela divisão do trabalho [...] conseguem dar conta sozinhas dos fatores que explicam o espaço urbano”. Em função disso, ele defende que o planejamento urbano deve ser interdisciplinar.

Souza (2010, p.89) destaca que além das contribuições dos arquitetos, “as ciências sociais contribuem com equipamentos técnicos-metodológicos, tendo em vista intervir e transformar os horizontes de agir humano e seus comportamentos sociais” e também uma análise causal sobre os problemas urbanos existentes. Para o autor, tanto a abordagem científica e a abordagem técnico-artístico normativa são essenciais, resultando num planejamento interdisciplinar, tendem a trilhar um caminho de maior sucesso em direção à justiça social no espaço urbano.

Para além de parâmetros técnicos, ao produzirmos coletivamente a cidade produzimos a nós mesmos. O planejamento urbano é importante porque, se nasce de um novo utopismo revolucionário é capaz de transformar a realidade social em suas mais profundas facetas, é possível enfrentar e ressuscitar o utopismo oculto a fim de agirmos como arquitetos de nosso próprio destino (HARVEY, 2004).

Quando Harvey (2004) sugere uma utopia de organização espacial, ele propõe o utopismo dialético, onde se sobressai a dialética do “ou isso ou aquilo”. Com essa metáfora ele pretende enfatizar a luta de classes no modo de produção capitalista e que não existe um meio termo, não há Planejamento Urbano que seja de fato participativo inserido nos moldes institucionais capitalistas. Isso quer dizer que, o Planejamento inserido nos moldes do modo de produção capitalista, tende a favorecer sempre os mesmos agentes produtores do espaço. Harvey aponta que a ideia de igualitarismo está presente no modelo democrático que acabam por beneficiar a utopia já concretizada de livre mercado. Ele defende que “não há nada mais desigual do que o tratamento igualitário dos desiguais”. Dessa maneira, é possível refletirmos sobre a participação popular no modelo democrático na qual estamos inseridos. Que tipo de democracia é essa e a quem favorece? Harvey (2014) coloca que o direito à cidade, para além das distorções e cooptações que esse conceito vem sofrendo, é uma estação intermediária para a derrubada das estruturas de poder de exploração de classe e estado do sistema capitalista.

POTENCIALIDADES E OBSTÁCULOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: AS CONSTANTES DESCARACTERIZAÇÕES E COOPTAÇÕES DOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO

Para iniciar nossa discussão que ultrapassa as barreiras da superficialidade é necessário que pensemos sobre o modelo democrático na qual estamos inseridos. Esse modelo é balizador da organização institucional. Sobretudo, essa discussão nos aponta resultados mais realísticos sobre as deficiências na participação popular.

Lígia Lüchmann (2007) traz uma discussão sobre a democracia representativa e a democracia participativa inserida dentro da representativa. O Brasil constitucionalmente está operando por meio de uma democracia representativa, na qual a população de 4 em 4 anos escolhe seus governantes a nível municipal, estadual e federal. Dentro da democracia, é previsto em lei a participação direta da população nas decisões públicas, a partir de conselhos municipais, estaduais e federais, como também a participação popular nas audiências públicas e elaboração de leis, a exemplo do Plano Diretor e Orçamento Participativo. Lüchmann (2007, p. 146) destaca que:

[...] as experiências participativas inauguram novos mecanismos e relações de representação política que apresentam especificidades e diferenças substantivas com o modelo da representação eleitoral [...] (embora dele sofram vários impactos), seja por combinarem, em seu interior, mecanismos de representação com participação direta; seja por articularem, de forma imediata, participação com representação da sociedade civil (LUCHMANN, 2007, p.146).

Analisando o formato de articulação em assembleias e fóruns, locais onde a participação popular predomina, é possível observar alguns vícios destacados por Lüchmann. Aparentemente, a participação popular direta tende a se articular mais com as bases, no entanto, trata-se de uma ideia de representatividade que carrega certa confusão nos entendimentos dos critérios de legitimidade que esses espaços carregam. Acontece que, setores de representação com uma história feita nas lutas ou que detém certa qualificação e “competência” no histórico de lutas populares acabam ocupando os espaços de participação. Exemplos concretos vemos na predominante participação de sindicatos, associações de moradores e entidades profissionais, ancorado na capacidade dos representantes em “expressar os interesses do respectivo segmento social”. Essa participação “qualificada” de fato expressa os interesses populares?

É possível constatar através de pesquisas acadêmicas e participação em audiências públicas que muitas organizações são escolhidas muito mais em função de seu grau de “competência” e qualificação do que em função de seu vínculo com as bases, além da falta de divulgação ampla das informações sobre o processo participativo. Assim sendo, altera-se expressivamente o debate acerca das exigências e do conteúdo da prestação de contas, responsividade e sanção, além de distanciar esses atores das bases populares. De acordo com Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), o perfil dos conselheiros dos conselhos municipais estudados em sua pesquisa constitui uma espécie de elite de referência, ou de uma comunidade cívica portadora de uma cultura associativa caracterizada por um perfil socioeconômico

superior e por maior grau de informação e de capacitação técnica e política se comparada à média da população em geral.

Há ainda o modelo participativo difundido principalmente pelo Orçamento Participativo de Porto Alegre, que serve de inspiração de modelo tanto para teóricos que discutem participação popular, quanto para os técnicos e gestores que defendem a participação popular efetiva. De acordo com Lüchmann (2007):

Diferente dos conselhos gestores, a organização e a metodologia de discussões e de deliberação do orçamento participativo estão assentadas, em um conjunto de espaços que articulam o local (bairro) com a região e com o contexto municipal mais geral (cidade). Apresenta diferentes níveis de participação, que vai da esfera local e regional, caracterizada pela participação direta (em associações de bairro, conselhos populares, clubes de mães, assembleias regionais) que se articula com a representação dos delegados nos fóruns regionais e, finalmente, com os conselheiros do Conselho do Orçamento Participativo, responsáveis pela discussão do orçamento confrontando o conjunto das demandas regionais (LUCHMANN, 2007, p. 157).

A partir dessa ligação entre o local e o regional, a articulação entre a participação direta e a representação segue-se pelos diferentes fóruns, fundamentalmente pelo procedimento de regionalização. Assim, o processo desenvolve-se de forma piramidal, fazendo com que a atuação dos delegados esteja fundamentalmente conjugada com as assembleias regionais e locais. Para Lüchmann (2007, p.160) o Orçamento Participativo (OP) “trata-se, portanto, de uma política de soma positiva: o Estado mantém e aumenta sua legitimidade e capacidade de implementação de políticas, bem como a população vê atendidas as reivindicações que foram por ela demandadas.” Esse modelo pode apresentar forte capacidade de formação de consensos não apenas em função deste compartilhamento de interesses.

Seria o modelo do OP capaz de fomentar a participação a nível local? É certo que promove uma dinâmica entrelaçada entre o local, o regional e as assembleias a nível municipal. No entanto, a cultura da participação a nível local e regional tem a ver com o modelo adotado pelo OP? Esse modelo de junção da democracia participativa com a representativa a partir de diferentes escalas tem sido difundido em alguns planos diretores municipais pelo Brasil, como é o caso do município de Londrina, caso que abordaremos no próximo capítulo.

Na contramão da ideia de existência de participação popular nos espaços legitimados pelo Estado, ainda há que se distinguir participação popular de participação social institucionalizada. Essa diferenciação torna-se necessária para a compreensão da constante cooptação dos espaços de participação. Silva (2015) discute essa distinção e reforça que há um

direcionamento burocrático do Estado a partir da metodologia utilizada para selecionar os representantes populares:

Os espaços de participação institucionalizados se colocam como espaços contraditórios, pois se verifica que a igualdade prometida pela lei (dentre elas Estatuto da cidade) reproduz e legitima as desigualdades sociais, perpetuando as relações de privilégios de setores econômicos. São nesses espaços de participação institucionalizadas que os grupos econômicos garantem a possibilidade “legítima” de produzir o espaço urbano em um ambiente que, com o discurso ideológico incluyente de “participação social” nega e reduz a participação popular pelo fato da existência do controle burocrático do Estado, negando os conflitos sociais (SILVA, 2015, p. 30, 31).

O autor enfatiza que o Estado pode, dessa maneira, legitimar a reprodução desigual do espaço urbano com a premissa que há participação popular, no entanto, essa participação é aquela criada pela própria burocracia estatal e alinhada aos seus interesses, dando prioridade à grupos economicamente privilegiados.

Participar de debates e intercâmbios públicos não é algo que os indivíduos podem fazer sozinhos, é uma atividade essencialmente coletiva. A capacidade dos indivíduos de fazerem escolhas depende das expectativas compartilhadas com determinado grupo de cidadãos sobre como o debate e intercambio público devem acontecer. A construção de regras e fóruns organizacionais que geram e recompensam tais expectativas torna-se tarefa fundamental do desenvolvimento (EVANS, 2003). O processo participativo deve inicialmente delimitar as prioridades a serem alcançadas de acordo com as necessidades latentes da comunidade na qual se realiza a participação. Sobretudo devem ser considerados como centralizadores os aspectos econômicos e sociais, que balizam o desenvolvimento de uma região ou comunidade.

Evans (2003) destaca que a monocultura institucional, caracterizada pelos modelos institucionais importados dos países do norte global tendem a reduzir as possibilidades de articulação real nos processos participativos:

A imposição externa de planejamentos uniformes tenta lograr a função mais fundamental de desenvolver instituições que permitam escolhas sociais efetivas. Apropriando-se de escolhas sociais antes que os mecanismos para realiza-las tenham sido desenvolvidos, a monocultura reduz os estímulos para que o estado e os cidadãos dediquem sua atenção à construção de instituições para a tomada de decisões e, portanto, que a probabilidade de que tais instituições possam de fato emergir (EVANS, 2003, p.36).

É importante pensar esse contexto da participação partindo de uma análise que considera as mazelas específicas que acontecem fora do eixo dos países centrais. Leal (1975) pensou a realidade brasileira nessa perspectiva e essa realidade ainda permanece nos dias atuais. O

coronelismo conceituado pelo autor ainda explica algo recorrente na esfera do regime representativo brasileiro que tende a migrar para o âmbito da participação social institucionalizada, na qual o público se confunde com o privado. Essa situação é uma forma de manifestação do poder privado, escancarando as heranças do antigo poder privado que têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Essa característica é facilmente observada nos regimes de favores existentes na esfera política brasileira, agentes sociais que agem simultaneamente no público e privado, facilitando a cooptação dos ambientes de participação popular.

Santos e Avritzer (2002) comentam sobre as armadilhas da democracia liberal e a perversão e cooptação dos meios onde se “concretizam” a participação popular. A ideia de perversão se concentra no retrocesso que a participação democrática, a baixa inclusão social de grupos minoritários e do reconhecimento das diferenças dos séculos XIX e XX foram se submetendo a um processo de descaracterização. Outras formas de perversão são a burocratização da participação, do clientelismo, instrumentalização partidária, exclusão e silenciamento de interesses e cooptação de interesses de grupos desfavorecidos por grupos hegemônicos (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Para Harvey (2014) alguns exemplos de experiências urbanas que chegaram mais próximas de obter uma participação popular mais qualitativa estão inseridas no contexto da burocracia estatal. Os dados mostram que os governos progressistas trouxeram experiências mais satisfatórias, porém estão a anos luz de uma organização anticapitalista. Para o autor:

O que temos de melhor é uma teoria de uma cidade como uma forma corporativa, com o que tudo isso implica em termos das possibilidades da tomada de decisão corporativista que as vezes pode, quando assumida por forças progressistas, contestar as formas mais selvagens do desenvolvimento capitalista e começar a abordar problemas de desigualdade social e degradação ambiental mais paralisantes e evidentes, como aconteceu em Porto Alegre (HARVEY, 2014, p.251).

Para o autor, nem sempre é fácil distinguir entre iniciativas reformistas ou revolucionárias no contexto urbano. À medida que as influências se espalham, iniciativas desse tipo demonstram camadas mais profundas de possibilidades para concepções e ações mais radicais em escala metropolitana. Apesar da constante cooptação dos ambientes participativos, os meios democráticos alternativos - a exemplo das assembleias populares - devem ser construídos caso se pretenda revitalizar e reconstruir a vida urbana fora das relações dominantes de classe (Harvey, 2014).

CARACTERIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA REVISÃO DAS LEIS COMPLEMENTARES DO PLANO DIRETOR DE LONDRINA (2018-2028)

O Plano Diretor Municipal de Londrina teve sua última revisão em 2008 (Lei 10.637/2008). De acordo com o Estatuto da Cidade (2001), o plano tem que ser revisto a cada 10 anos, assim, 2018 seria o prazo final para sua revisão e aprovação da Minuta de Lei, entretanto, encontra-se janeiro de 2022, e ainda não ocorreu o trâmite junto a Câmara Municipal.

O processo de revisão do Plano Diretor de Londrina-PR ano 2018-2028, nas diversas etapas participativas que ocorreram em 2018, foi realizado por uma equipe multidisciplinar de técnicos funcionários públicos atuantes no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL) de Londrina, entre geógrafos, arquitetos, engenheiros e outras especialidades. A atuação do instituto ocorreu de acordo com os indicativos do Estatuto da Cidade (2001), quando buscou-se divulgar as oficinas e audiências, como também avançou no sentido de englobar tanto as áreas urbanas quanto as rurais.

Nas etapas de revisão da lei geral, foram utilizadas metodologias semelhantes às do orçamento participativo, oficinas no âmbito local e regional foram realizadas com a organização do IPPUL e dos representantes do grupo de acompanhamento. Esse grupo é eleito em uma audiência pública com o intuito específico de eleger esses representantes para monitorar o processo participativo como também monitorar o trabalho dos técnicos do município e enviar propostas de ajuste ou modificação nos materiais produzidos pelos técnicos, a exemplo de tabelas, gráficos, mapas e modificações nas minutas das leis.

O grupo de acompanhamento se encontra numa etapa não deliberativa, na qual os integrantes são responsáveis por acompanhar a revisão, ajudar a organizar oficinas de formação junto à população e mandar sugestões para o IPPUL. O grupo de acompanhamento é composto por 6 vagas para entidades sindicais de trabalhadores, 4 vagas para ONGS, 18 vagas para movimentos populares, 6 vagas para entidades sindicais de empresários e 5 vagas para entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa. Além desses, também é eleito um grupo técnico de servidores da prefeitura de diferentes secretarias para fazer o acompanhamento da revisão do PDML. Após essa etapa de acompanhamento e elaboração dos materiais e minuta das leis, o Plano Diretor passa pelas etapas deliberativas, nas audiências públicas.

Após a revisão da lei geral, inicia o processo para as leis complementares. As leis complementares revisadas são as seguintes: Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Posturas, Lei de Preservação do Patrimônio Cultural, Lei do Perímetro Urbano, Lei do

Parcelamento do Solo e Código Ambiental. Assim como na lei geral, nas leis complementares ocorre o mesmo processo com a participação e divisão de vagas por entidade no grupo de acompanhamento. Essas vagas, que na teoria deveriam representar a população de fato representam? As entidades eleitas por meio de assembleia, para o grupo de acompanhamento das leis complementares estão representadas no quadro abaixo:

Quadro 1: Entidades eleitas para representação popular na revisão das Leis Complementares do PDM de Londrina

Categoria	Entidade
Movimentos Populares	1- Associação dos Moradores do Alto Igapó 2- Associação de Moradores do Jardim Cláudia 3- Associação de Moradores do Jardim Castelo e imediações 4- Associação dos Nove Bairros 5- Associação de Amigos e Moradores do Centro Histórico de Londrina - CONCHA 6- Associação de Moradores do Vale dos Tucanos 7- Associação Nosso Recanto 8- Associação Transporte Ativo Londrina 9- Associação de Moradores da Aviação Velha e Espírito Santo (AMAVES) 10- Sociedade dos Amigos dos Bairros Bandeirantes Vila Industrial (SABBI) 11- Associação de Amigos do Jardim Shangri-lá A 12- BR Cidades 13- Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) 14- Conselho Regional de Saúde da Região Oeste do Município de Londrina (CONSOESTE) 15- Federação Estadual das Associações de Moradores do Estado do Paraná (FAMOPAR) 16- Movimento Participa Londrina 17- UNIMOL - União Municipal das Associações de Moradores de Londrina
Entidades Sindicais de Trabalhadores	1- ASSUEL (Sindicato dos Servidores Públicos Técnico-Administrativos da UEL) 2- SINTRACON (Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil) 3- SINDIJOR (Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Norte do Paraná) 4- SEEBLD (Sindicato dos Bancários de Londrina e Região) 5- SIND SAÚDE PR 6- AGB (Associação dos Geógrafos Brasileiros)
Entidades Sindicais de Empresários	1- SINCOVAL (Sindicato do Comércio Varejista de Londrina e região) 2- SECOVI -PR (Sindicato de Habitação e Condomínios) 3- SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná) 4- SESCAP-LDR (Sindicato das Empresas de Assessoramento, Perícias....) 5- SINDIMETAL (Sindicato das Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e Material Elétrico de Londrina) 6- SINKUIFAR-NP (Sindicato das Indústrias Químicas e Farmacêuticas do Norte do Paraná)
Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa	1- Associação Comercial e Industrial de Londrina 2- Clube de Engenharia e Arquitetura 3- Sociedade Rural do Paraná 4- Conselho Regional de Contabilidade
Organizações Não Governamentais (ONGs)	1- Ong MAE (Meio Ambiente Equilibrado) 2- Associação Vizinho Solidário 3- ROTARY Club de Londrina 4- SOS VIDA ANIMAL

Fonte: Jornal Oficial do Município de Londrina (2020). Org.: Elaborado pela autora

Observamos no quadro, nos movimentos populares, há uma grande quantidade de associação de moradores (10). No entanto, são associações de bairros pertencentes à zona central ou bairros de classe média/alta, a exemplo dos bairros Alto Igapó, Jardim Cláudia, Jardim Castelo, Centro Histórico, Vale dos Tucanos e Shangri-lá. Não há associações das regiões periféricas e pobres da cidade. Observamos tanto nas entidades dos movimentos populares como também nas entidades sindicais, movimentos que estão “qualificados” para a representação popular, que acabam por não dialogar com as bases, possibilitando um acesso restrito à participação popular. Os movimentos populares e as entidades sindicais de trabalhadores em tese deveriam ser as entidades mais próximas aos trabalhadores e à população de classes sociais baixas, no entanto, algumas entidades acabam se aliando aos interesses de empresários com atitudes antipopulares.

Na audiência para eleição dos integrantes do grupo de acompanhamento, quase nenhuma entidade presente ficou sem vaga, isso demonstra que, as entidades representativas da população excluída das políticas no espaço urbano nem sequer disputaram as vagas, nem sequer tiveram interesse, não se organizaram para estar lá ou até mesmo a informação sobre esse espaço de luta não chegou até eles.

Por outro lado, é possível observar que nas entidades sindicais de empresários e nas entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisas há uma quantidade considerável de entidades ligadas à arquitetos e engenheiros, reforçando a ideia de que a participação qualificada é predominante. No entanto, na representação das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa houve uma abertura para entidades que não se encaixam nessa categoria (Associação Comercial e Industrial de Londrina, Sociedade Rural do Paraná), deixando de fora universidades públicas que pesquisam constantemente o planejamento urbano local.

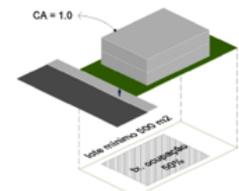
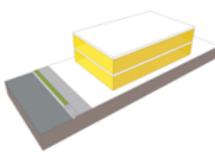
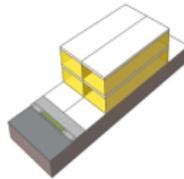
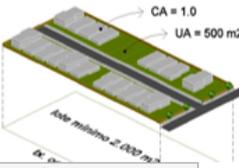
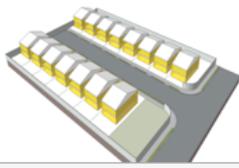
Houve muita vontade política de realizar as oficinas no âmbito local e regional na revisão da lei geral, no entanto, nas leis complementares, nem o IPPUL, nem o grupo de acompanhamento tomou a frente para organização de oficinas junto à comunidade. Vemos que, nesse caso, a discussão ficou restrita à um grupo “qualificado” e que tem uma certa “experiência” e constância nesse tipo de processo participativo no planejamento urbano do município de Londrina.

As leis complementares, que ainda -no presente momento em janeiro de 2022- continuam em processo de revisão, já tiveram 7 oficinas de qualificação junto ao grupo de acompanhamento, e nenhuma ainda junto com a população. As oficinas em ordem de realização foram: Oficina 1: Leitura Crítica; Oficina 2: Uso do Solo; Oficina 3: Ocupação do Solo; Oficina

4: Código de Posturas; Oficina 5: Código de Obras e Patrimônio Cultural; Oficina 6: Perímetro urbano; Oficina 7: Parcelamento do Solo e Código Ambiental. A responsabilidade das oficinas junto à população foi colocada ao grupo de acompanhamento e a prefeitura se ausentou da responsabilidade de organizar essas oficinas. Como já comentamos nesse trabalho, para além do trabalho técnico, o poder público junto com os técnicos da prefeitura, devem trabalhar para uma participação efetiva da população.

Além da falta de diálogo com as bases, o processo dificultou ainda mais a participação da população tornando os materiais muito técnicos, com linguagem acadêmica e de muito difícil acesso, como é demonstrado na figura 1.

Figura 1: Tabela do excel enviada para os membros do grupo de acompanhamento preencherem com sugestões.

tipologias da lei atual		ZR-1 ATUAL	tipologias propostas pelo IPPUL		NOVA ZR-1 (PROPOSTAS)	
Não-residencial e Residencial unifamiliar		DM = 500 m ² TO = 50% CA = 1	Não-residencial e Residencial unifamiliar		Obs do GA.	PROPOSTA DO IPPUL: <ul style="list-style-type: none"> • permitir qualquer tipologia residencial até 2 pavimentos • unificar índices urbanísticos • manter o potencial construtivo atual (máximo 2 pavimentos) • manter a baixa densidade (manter a mesma quantidade de moradores na zona urbana)
Residencial agrupada	não permitido		Residencial agrupada		Obs do GA.	PROPOSTA: N ^o max. de Pavimentos = Data Mínima (DM) = Taxa de Ocupação (TO) = Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAm) =
Residencial multifamiliar horizontal		DM = 2000 m ² UA = 500 m ² TO = 50% CA = 1	Residencial multifamiliar horizontal		Obs do GA.	

Fonte: arquivo pessoal

Na tabela enviada pelo IPPUL, é possível notar a linguagem técnica utilizada e os interesses explícitos na mudança de zoneamento: a mudança de tipologia dos imóveis revela os interesses dos empreendedores urbanos; as intencionalidades de adensamento urbano podem trazer nova frente de valorização imobiliária e nova frente de serviços para a construção civil, deixando de pensar a função social da cidade e do solo urbano.

A utilização desse material afasta cada vez mais a população da participação e, como o conteúdo tem grande apelo a parâmetros urbanísticos, explica bem o fato de que grande parte

dos participantes do grupo de acompanhamento são arquitetos ou engenheiros, habituados a esse tipo de linguagem.

O momento presente, atípico por estarmos numa pandemia global, dificultou ainda mais o processo de participação. O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL) disponibilizou em seu site oficial relatórios das oficinas de qualificação, demonstrando em tabelas e gráficos a participação popular. Apenas nos relatórios das oficinas 1,2 e 3 aparecem esses números, nos relatórios das oficinas 4,5,6 e 7 não aparecem números da participação popular. No último dado postado, da oficina 3, de um total de 37 entidades, apenas 18 participaram (IPPUL, 2020). Os números caíram ainda mais nas oficinas posteriores, como foi observado em trabalho de campo, no entanto, não foi registrado nos relatórios do IPPUL.

A negligência por parte do poder público ficou explícita quando as oficinas foram realizadas de maneira remota, dificultando principalmente a participação dos sindicatos e movimentos populares, integrantes esses que muitas vezes não tinham acesso à internet ou computadores adequados. A participação caiu bastante nas oficinas remotas, sobretudo dos representantes dos sindicatos de trabalhadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar a participação popular inserida na burocracia estatal é muito complexo e desafiador. É possível concluir que a legislação que coloca a obrigatoriedade da participação popular no planejamento urbano -Constituição Federal (1988) e Estatuto da Cidade (2001) -, na maioria das vezes não é cumprida ou ainda, mesmo que executada, sofre cooptação por parte do estado tornando-se uma participação de fachada, que acaba por beneficiar os agentes produtores do espaço que agem contra as bases populares.

Nessa investigação foi possível observar que a participação popular no município de Londrina-PR ainda segue selecionando representantes mais “qualificados” vindos de entidades ligadas à profissionais atuantes no planejamento urbano, empresários interessados em expandir seus negócios e partidos políticos engessados que inserem representantes militantes que muitas vezes não estão em contato com a população. Outro fato que dificulta a participação popular é o caráter tecnocrata do planejamento, explicando o fato da grande participação de acadêmicos e profissionais das áreas da engenharia e arquitetura.

A grande contradição da burocracia colocada pelo Estado na participação institucionalizada é que ela pode, inclusive, legitimar a atuação de grupos sociais privilegiados economicamente. Essa reflexão nos leva à diferenciação necessária entre participação popular

e participação social institucionalizada. As experiências de participação social institucionalizada são muito diversas e podem levar à uma participação popular efetiva, dependendo dos caminhos tomados por todos os atores sociais envolvidos. Como observamos em Harvey (2004), é muito difícil distinguir as iniciativas revolucionárias ou reformistas no espaço urbano, no entanto, as iniciativas dentro da burocracia estatal podem se direcionar para experiências que podem apontar para o caminho de uma mudança estrutural pensando nas relações de classe do capitalismo se houver vontade política por parte dos técnicos da prefeitura juntamente com a participação popular organizada com as bases.

Sobretudo, a população organizada deve desenvolver uma cultura democrática dentro das comunidades e fortalecimento da sociedade local, inclusive na criação de lideranças locais que representam a vontade das suas comunidades. A organização das leis e do estado por si só não resolve esse problema, é necessário um trabalho longo e árduo, partindo da educação e do pertencimento para que a população se aproprie dos espaços e construa a participação popular.

No caso de Londrina, não houve vontade política por parte do poder público e tampouco a organização popular na revisão das leis complementares, caracterizando-se por uma participação “popular” que está longe de incluir de fato a população.

A partir das reflexões pensamos também na eficiência da democracia. Se estamos inseridos em uma democracia liberal, é corriqueiro que as necessidades da população não sejam atendidas, partindo do pressuposto que o objetivo dos agentes produtores do espaço é sempre o lucro e não a qualidade de vida da população. Por isso, é necessário que pensemos as conquistas proporcionadas pelo direito à cidade como um momento transitório para um novo modelo de sociedade, que coloque a população como protagonista do planejamento urbano e de suas vidas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. **Lei do Estatuto da Cidade (2001). Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001**. Diário Oficial da União, Seção I (Atos do Poder legislativo). Edição n° 133 de 11 /07/2001.

CORRÊA, R. L. **O que é o Espaço Urbano?** São Paulo: Editora Ática, 1989.

EVANS, P. **Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo**. Sociologias: Porto Alegre, 2003.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Alfa-ômega, 1975.

LEFEBVRE, H. 1901-1991. **O direito à cidade**. Tradução Rubem Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LUCHMANN, L.H.H. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

PEREIRA, E.M. **Como anda a participação? As condições para a elaboração de Planos Diretores participativos**. Recife: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. v.19, n.2, p.235-250, 2017.

PLANO DIRETOR 2018-2028. **Revisão das Leis Específicas**. IPPUL, 2020. Disponível em: <https://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/plano-diretor-2018-2028/revisao-das-leis-especificas.html>. Acesso em 26 jan de 2022.

PREFEITURA DE LONDRINA. **Jornal Oficial do Município de Londrina**. n. 4080, Maio/2020.

SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. **Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Rosinaldo Barbosa da. **Participação social institucionalizada e a re-produção do espaço urbano da cidade de Várzea Grande – MT**. 2015. 219 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Cuiabá, 2015.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.