

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

DIEGO DE PAULA

PLANO DIRETOR E PROCESSO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO COMPARATIVO
SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA DE
MUNICÍPIOS PARANAENSES

PONTA GROSSA
2023

DIEGO DE PAULA

PLANO DIRETOR E PROCESSO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO COMPARATIVO
SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA DE
MUNICÍPIOS PARANAENSES

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais Aplicadas.

Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas

Linha de Pesquisa: Estado, Direitos e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Sandra Maria Scheffer

PONTA GROSSA

2023

P324 Paula, Diego de
Plano diretor e processo participativo: um estudo comparativo sobre a participação social na construção da política urbana de municípios paranaenses / Diego de Paula. Ponta Grossa, 2023.
181 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Maria Scheffer.

1. Política urbana. 2. Planejamento. 3. Plano diretor. 4. Participação. I. Scheffer, Sandra Maria. II. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 361.6

TERMO DE APROVAÇÃO

DIEGO DE PAULA

“Plano Diretor e processo participativo: um estudo sobre a participação social na construção da política urbana de municípios Paranaenses”.

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Ponta Grossa, 04 de agosto de 2023.

Assinatura pelos membros da Banca



Prof^a. Dra. Sandra Maria Scheffer - UEPG - PR -Presidente

gov.br Documento assinado digitalmente
ELOIZA APARECIDA SILVA AVILA DE MATOS
Data: 04/08/2023 11:50:56-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof^a. Dra. Eloiza Aparecida Silva Avila de Matos - UTFPR-PR - Membro Externo

gov.br Documento assinado digitalmente
SILMARA CARNEIRO E SILVA
Data: 04/08/2023 14:31:41-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof^a. Dra. Silmara Carneiro e Silva – UEPG-PR – Membro

Prof. Dr. Luiz Belmiro Teixeira - UFPR-PR – Suplente Externo

Prof^a. Dra. Danuta Estrufika Cantóia Luiz – UEPG-PR – Suplente Interno

Dedico este trabalho ao meu Padrinho, Vilson de Paula (*in memoriam*), que prestou auxílio fundamental para a realização desta pesquisa.

“Odeio os indiferentes. Como Friederich Hebbel acredito que "viver significa tomar partido". Não podem existir os apenas homens, estranhos à cidade. Quem verdadeiramente vive não pode deixar de ser cidadão, e partidário. Indiferença é abulia, parasitismo, covardia, não é vida. Por isso odeio os indiferentes.”
(Antonio Gramsci)

RESUMO

A presente pesquisa tem por objeto a questão da participação social na construção da Política Urbana dos municípios, a partir dos processos de revisão dos seus Planos Diretores. Após o marco normativo da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), os processos de elaboração e revisão dos Planos Diretores devem ser obrigatoriamente participativos, visando principalmente a legitimação deste instrumento, de acordo com os princípios democráticos que informam e fundamentam toda a ordem constitucional do Estado brasileiro. A partir deste mesmo marco normativo, o Plano Diretor passa a se consubstanciar como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo ser parte integrante do processo de planejamento municipal. Assim, a pesquisa teve como objetivo caracterizar, a partir de metodologia comparativa, os processos participativos nas revisões dos Planos Diretores dos municípios paranaenses Ponta Grossa e Cascavel, a fim de investigar e comparar como os órgãos municipais responsáveis pelos processos de revisão destes Planos Diretores no período de 2016-2022, recorte temporal da pesquisa, buscaram implementar a participação social para a construção da política urbana local. Para alcance dos objetivos propostos nesta pesquisa descritiva-exploratória mista, foram adotados os instrumentais de pesquisa bibliográfica e documental e como instrumental da pesquisa empírica, o questionário. A pesquisa documental se voltou ao tratamento analítico das legislações e resoluções referentes à política urbana, de âmbito federal e municipal, principalmente o Estatuto das Cidades e as resoluções nºs. 15/2004, 25/2005 e 34/2005, todas publicadas pelo Conselho Nacional das Cidades, bem como dos relatórios oficiais dos processos de revisão dos planos diretores de cada um dos municípios de recorte da pesquisa. O questionário, aplicado à população em geral de cada um dos municípios, compreendeu quatro seções de questões abertas e fechadas relacionadas ao perfil sócio-econômico dos respondentes, ao conhecimento sobre política urbana e planejamento urbano por parte dos sujeitos, ao perfil participativo dos respondentes e do município que habitam e, à participação dos sujeitos no processo de revisão do plano diretor municipal. Os dados e informações coletados através da pesquisa documental e do questionário foram tratados comparativamente e, interpretados a partir dos referenciais teóricos acerca da produção social do espaço urbano, dos agentes sociais produtores do espaço, da política urbana local, do plano diretor enquanto instrumento da política urbana e da participação social, levaram à conclusão de que quando a população de determinado município apresenta maior grau de confiabilidade nas ações do poder público local, os processos participativos de revisão dos planos diretores tendem a apresentar maior número e maior diversidade de agentes. Do mesmo modo verificou-se que a distribuição territorial dos momentos participativos (audiências, reuniões e oficinas) e as ações de divulgação/informação pública sobre os processos de revisão podem ter implicação direta no maior ou menor número de participantes durante o processo, indicando, portanto, as maiores fragilidades na promoção da participação popular por parte do poder público local.

Palavras-Chave: Política Urbana. Planejamento. Plano Diretor. Participação.

ABSTRACT

The object of this research is the question of social participation in the construction of the Urban Policy of the municipalities, based on the review processes of their Master Plans. After the normative framework of the Federal Constitution of 1988 and the Statute of Cities (Federal Law 10.257/2001), the processes of elaboration and revision of the Master Plans must be mandatorily participatory, aiming mainly at the legitimization of this instrument, in accordance with the democratic principles that inform and base the entire constitutional order of the Brazilian State. Based on this same normative framework, the Master Plan becomes a basic instrument of urban development and expansion policy, and should be an integral part of the municipal planning process. Thus, the research aimed to characterize, based on a comparative methodology, the participatory processes in the revisions of the Master Plans of the municipalities of Ponta Grossa and Cascavel in Paraná, in order to investigate and compare how the municipal bodies responsible for the revision processes of these Master Plans in the period 2016-2022, time frame of the research, sought to implement social participation for the construction of local urban policy. In order to achieve the objectives proposed in this mixed descriptive-exploratory research, bibliographical and documental research instruments were adopted and, as an instrument of empirical research, the questionnaire. The documentary research turned to the analytical treatment of legislation and resolutions related to urban policy, at the federal and municipal levels, mainly the Statute of Cities and resolutions nº. 15/2004, 25/2005 and 34/2005, all published by the National Council of Cities, as well as the official reports of the review processes of the master plans of each of the municipalities covered by the research. The questionnaire, applied to the general population of each of the municipalities, comprised four sections of open and closed questions related to the socio-economic profile of the respondents, the subjects' knowledge about urban policy and urban planning, the participatory profile of the respondents and the municipality they inhabit, and the subjects' participation in the process of revising the municipal master plan. The data and information collected through documentary research and the questionnaire were treated comparatively and, interpreted from the theoretical references about the social production of urban space, the social agents that produce the space, the local urban policy, the master plan as an instrument of urban policy and social participation, led to the conclusion that when the population of a given municipality presents a greater degree of reliability in the actions of the local public power, the participatory processes of revision of the master plans tend to present a greater number and greater diversity of agents. Likewise, it was verified that the territorial distribution of participatory moments (audiences, meetings and workshops) and the actions of dissemination/public information about the review processes may have a direct impact on the greater or lesser number of participants during the process, indicating, therefore, the greatest weaknesses in the promotion of popular participation by the local public authorities.

Keywords: Urban Policy. Planning. Master Plan. Participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	—	Mapa do estado do Paraná com a localização geográfica de Ponta Grossa.....	103
Figura 2	—	Mapa do estado do Paraná com a localização geográfica de Cascavel.....	103
Figura 3	—	Sistematização das fases para revisão do Plano Diretor de Cascavel.....	129
Figura 4	—	Sistematização das fases para revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa.....	129
Figura 5	—	Distribuição territorial dos momentos participativos do processo de revisão do Plano Diretor em Ponta Grossa.....	133
Figura 6	—	Distribuição territorial dos momentos participativos do processo de revisão do Plano Diretor em Cascavel.....	133

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	—	Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa de Ponta Grossa quanto ao interesse e participação da população no planejamento da cidade.....	118
Gráfico 2	—	Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa de Cascavel quanto ao interesse e participação da população no planejamento da cidade.....	119
Gráfico 3	—	Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa em Ponta Grossa quanto ao estímulo da participação popular por parte do Poder Público.....	120
Gráfico 4	—	Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa em Cascavel quanto ao estímulo da participação popular por parte do Poder Público.....	120
Gráfico 5	—	Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa em Ponta Grossa quanto à distribuição espacial dos serviços e equipamentos públicos em seu município.....	123
Gráfico 6	—	Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa em Cascavel quanto à distribuição espacial dos serviços e equipamentos públicos em seu município.....	123
Gráfico 7	—	Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa em Ponta Grossa quanto ao grau de conhecimento sobre o Plano Diretor Municipal de Ponta Grossa.....	127
Gráfico 8	—	Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa em Cascavel quanto ao grau de conhecimento sobre o Plano Diretor Municipal de Cascavel.....	128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	—	Relação entre as diretrizes da Política Urbana previstas no Estatuto da Cidade e as demandas do MNRU.....	71
Quadro 2	—	Etapas da Elaboração/Revisão do Plano Diretor Municipal Participativo.....	79
Quadro 3	—	Dados de localização e instalação dos Municípios de Ponta Grossa e Cascavel.....	104
Quadro 4	—	Estrutura de Conselhos Municipais relacionados a questões urbanas de Ponta Grossa e Cascavel.....	112
Quadro 5	—	Presença de órgão específico de planejamento urbano em Ponta Grossa e Cascavel.....	114
Quadro 6	—	Principais motivos indicados pela população de Ponta Grossa e Cascavel para considerarem importante a participação social no planejamento urbano.....	115
Quadro 7	—	Síntese comparativa do perfil participativo a partir dos dados coletados com os questionários em cada um dos municípios.....	121
Quadro 8	—	Síntese das variáveis relacionadas à confiabilidade no Poder Público local de cada um dos municípios.....	122
Quadro 9	—	Dados dos últimos processos de revisão do plano diretor de Ponta Grossa e Cascavel.....	125
Quadro 10	—	Síntese das variáveis relacionadas à aos meios de divulgação das reuniões do processo de revisão do Plano Diretor em cada um dos municípios.....	131
Quadro 11	—	Síntese das variáveis relacionadas às motivações que levaram a não participação dos sujeitos respondentes da pesquisas reuniões do processo de revisão do Plano Diretor em cada um dos municípios.....	132
Quadro 12	—	Número e categoria de participantes nas oficinas de leitura comunitária do processo de revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa.....	139
Quadro 13	—	Número e categoria de participantes nas audiências públicas do processo de revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa.....	142
Quadro 14	—	Número e categoria de participantes nas reuniões para propostas do processo de revisão do Plano Diretor de Cascavel.....	143
Quadro 15	—	Número e categoria de participantes nas audiências públicas do processo de revisão do Plano Diretor de Cascavel.....	145
Quadro 16	—	Síntese dos agentes com maior número de participantes durante o processo de revisão do Plano Diretor em Ponta Grossa e Cascavel.....	147

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	—	Dados demográficos dos Municípios de Ponta Grossa e Cascavel.....	104
Tabela 2	—	Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Ponta Grossa e Cascavel.....	106
Tabela 3	—	Indicadores habitacionais de Ponta Grossa e Cascavel.....	106
Tabela 4	—	Indicadores de vulnerabilidade social de Ponta Grossa e Cascavel.....	107
Tabela 5	—	Receitas Municipais de Ponta Grossa e Cascavel do ano de 2021	108
Tabela 6	—	Despesas Municipais por função de Ponta Grossa e Cascavel no ano de 2021.....	108
Tabela 7	—	Produto Interno Bruto Per Capta de Ponta Grossa e Cascavel no período de 2016 a 2020.....	109
Tabela 8	—	Domicílios particulares ocupados e vagos em Ponta Grossa e Cascavel em 2022.....	110

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 – PRODUÇÃO E APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE CAPITALISTA.....	27
1.1 A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO: TEORIAS E CONCEITOS.....	28
1.1.1 A tríade do espaço concebido, percebido e vivido em Henri Lefebvre.....	29
1.1.2 A produção social do espaço urbano em Mark Gottdiener.....	35
1.1.3 A construção de um método geográfico de análise em Milton Santos.....	36
1.2 AGENTES SOCIAIS DA (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	39
1.3 A APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO NA CIDADE CAPITALISTA PERIFÉRICA: A “CRISE”, O “CAOS” E O “CAÓTICO” DO URBANO BRASILEIRO.....	49
CAPÍTULO 2 – POLÍTICA URBANA, PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: DELINEANDO ENTRELACAMENTOS ENTRE OS CONCEITOS	62
2.1 A POLÍTICA URBANA E O PLANO DIRETOR MUNICIPAL.....	62
2.1.1 A Política Urbana estruturada a partir da Constituição Federal de 1988....	65
2.1.2 O Plano Diretor Municipal como instrumento da Política Urbana Local.....	75
2.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL: TEORIAS E DEFINIÇÕES.....	83
2.3 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA URBANA..	88
2.3.1 Conselhos Gestores.....	91
2.3.2 Audiências Públicas.....	93
2.3.3 Consultas Públicas.....	94
CAPÍTULO 3 – A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA MUNICIPAL: OS PROCESSOS DE REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES EM PONTA GROSSA E CASCAVEL.....	97
3.1 O NÍVEL MUNICIPAL COMO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO E O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA EMPÍRICA.....	97
3.2 CARACTERIZAÇÃO COMPARATIVA DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES PONTA GROSSA E CASCAVEL.....	102

3.3	DESCRIÇÃO COMPARATIVA DOS PERFIS PARTICIPATIVOS DOS MUNICÍPIOS PONTA GROSSA E CASCAVEL.....	112
3.4	DESCRIÇÃO COMPARATIVA DOS PROCESSOS DE REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES NOS MUNICÍPIOS PONTA GROSSA E CASCAVEL.....	125
3.4.1	Percepção da população de cada um dos municípios quanto ao plano diretor municipal participativo de sua cidade.....	127
3.4.2	Caracterização comparativa das etapas, meios de divulgação/informação e instrumentos participativos utilizados por cada município para os processos de revisão.....	129
3.4.3	A identificação quantitativa e caracterização qualitativa dos agentes produtores do espaço que participaram dos processos de revisão.....	139
	CONCLUSÕES.....	151
	REFERÊNCIAS.....	157
	APÊNDICE A – CARTAZ COM CÓDIGO QR.....	167
	APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	169
	APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO.....	172
	ANEXO A – PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA.....	177

INTRODUÇÃO

Pensar o urbano e a cidade é pensar a vida que rodeia o indivíduo, o chão em que este pisa, a concretude da obra humana, as relações que permeiam o cotidiano, as condições materiais que compõem a sociedade, as articulações dos grupos que detêm o poder e dizem a cidade e as contradições que têm a cidade como palco e fazem da cidade uma pauta.

Ter o urbano e a cidade como problemática e objeto de investigação propicia, cotidianamente, aquilo que Charles Baudelaire (1863) e Walter Benjamin (1939) propõem como o exercício do *flâneur*¹: vagar pela cidade, por suas ruas, vielas e avenidas, observando as construções, as disposições dos espaços públicos e privados, as pessoas que passam pelas ruas, as diferentes relações que surgem em diferentes espaços, apropriando-se assim do espaço urbano como um todo, de seus símbolos e signos, percebendo as nuances entre os elementos que compõem a estrutura urbana, as contradições que as permeiam e a lógica de sua produção.

Mas o que é a cidade²?

Rolnik (1995), ilustrando o que seria a cidade, convida a um exercício de imaginação. Quando, numa estrada ou em um voo, percebe-se no horizonte as silhuetas das construções, prédios, arranha-céus e suas arquiteturas únicas, a mistura entre a concreta e rígida construção humana e o verde da natureza ainda preservada e o surgir incandescente das luzes artificiais, se é tomado por um sentimento que logo e inconscientemente identifica aquela visão como a cidade. Como este lugar que, como um imã, reúne e concentra a vida dos homens. Que

¹ Para Charles Baudelaire (1863) e Walter Benjamin (1939), o flâneur é um tipo de observador urbano que caminha pelas ruas da cidade com uma postura de contemplação e curiosidade, absorvendo as sensações e impressões do ambiente urbano. Baudelaire, em seu ensaio "O Pintor da Vida Moderna" (1863) descreve o flâneur como alguém que é "um homem solitário na multidão", um espectador passivo da vida urbana que se delicia em observar as pessoas e a arquitetura da cidade. Para ele, o flâneur é um personagem romântico que experimenta a vida moderna de maneira estética, como se estivesse assistindo a um espetáculo. Já Walter Benjamin, em seu ensaio "Paris, capital do século XIX" (1939), expande essa concepção do flâneur para incluir a ideia de que ele é um "caçador de experiências", um andarilho que está sempre à procura de novas sensações e descobertas. Benjamin vê o flâneur como um tipo de crítico social, que é capaz de revelar as contradições e desigualdades da vida urbana através de sua observação atenta e crítica (BENJAMIN, 1989).

² Utilizamos aqui a distinção entre o conceito de "cidade" e "município" a partir da delimitação encontrada no Decreto-Lei nº 311, de 02 de março de 1938, que dispõe sobre a divisão territorial do país e determina, em seu art. 2º que "os municípios compreenderão um ou mais distritos, formando área contínua", e em seu art. 3º que "a sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome" (BRASIL, 1938). Dessa forma, compreende-se "município" como a unidade territorial que abrange tanto a sede quanto os distritos, da mesma forma que abrange tanto a área rural quanto a urbana e, como "cidade" a área urbana/urbanizada do município.

como palco, engendra as condições de possibilidade de reprodução da própria vida. Que como lócus da vida, possibilita as trocas e interações que compõem as relações sociais.

Entretanto, para além desta visão quase poética e romântica, a cidade também se configura como realidade perversa, como arena de combate e como campo para sobrevivências, como palco das contradições sociais e da desigualdade entre classes dominantes e subalternas.

Se a arte espelha a vida, esta “face” da cidade pode ser bem representada desde *“Metrópolis”* (1927) de Fritz Lang até *“Parasite”* (2019) de Bong Joon-ho, onde, em ambos, a sociedade urbana é mostrada a partir dos lugares que cada classe ocupa: lugares concretos, quando o proletariado reside abaixo do solo e, acima dele, os detentores do poder e do capital e, lugares simbólicos, a partir do lugar em que cada classe ocupa na sociedade - os subalternos e os dominantes, os pobres e os ricos, os que obedecem e os que mandam, os que servem e os que são servidos. Entretanto, pode-se também, sem a necessidade de recorrer-se à arte, andar atento pelas cidades e, ao fim, observar esta mesma realidade concreta, perversa e contraditória acima descrita.

Assim, desta noção inicial de cidade depreende-se a problemática da questão urbana.

Esta problemática urbana, aqui enfrentada, tem como pressuposto o crescimento desenfreado das cidades, que contribui diretamente para a produção e reprodução das desigualdades socioterritoriais, e que no Brasil é problemática que se complexifica ainda mais quando da inversão do local de moradia do rural para o urbano, entre as décadas de 1970 e 1980 (MARICATO, 2018).

Bonduki (2018), quando trata sobre a explosão da questão urbana no Brasil, entende que o crescimento da população urbana é o conseqüente inevitável resultado da implementação de um projeto nacional desenvolvimentista, que buscou a criação de uma base industrial urbana e que, por conseqüência, trouxe a população rural para o meio urbano, fazendo crescer esta população de forma exponencial num curto período.

Com a população rural deslocando-se até os centros urbanos ocupados e produzidos pelo grande setor industrial, as cidades não estavam preparadas estruturalmente para esta ocupação, uma vez que não ofereciam suporte para as necessidades de saneamento, abastecimento de água e energia, transporte e saúde

e demais equipamentos urbanos de consumo coletivo (MARICATO, 2013), e assim se deu o processo de urbanização das cidades brasileiras, com deficiências e carências desde suas origens.

Também figura como elemento central para a determinação do modo de urbanização brasileira, o crescente processo de generalização da terra como mercadoria para o modo de produção capitalista. Dessa forma, a cidade formal se mostrava inacessível para parte desta nova população urbana, visto que a promessa de absorção da mão de obra nas indústrias não se concretizou, produzindo assim populações sem renda e moradia. E esse processo de formação de uma população urbana às margens da formalidade, seja no sentido do trabalho ou do sistema de produção, impacta diretamente na formação, ocupação e apropriação do espaço urbano.

Dessa maneira, as cidades brasileiras, cidades da periferia do capitalismo³, caracterizaram-se a partir daquilo que Milton Santos (1993) denominou de “cidades caóticas”, Ermínia Maricato (1996, 2013) de “crise urbana” e Grazia de Grazia (1990) de “caos urbano”.

A luta pela reforma urbana, diante deste contexto caótico das cidades brasileiras, culminou, em especial a partir da proposição da emenda constitucional da Reforma Urbana, de iniciativa popular, em 1987 (BONDUKI, 2018), com a inserção na Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, de um capítulo voltado à Política Urbana, e posteriormente a fim de regulamentar este capítulo, na aprovação do Estatuto das Cidades, Lei Federal 10.257, promulgada em 2001, que determina a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor Participativo em municípios com população acima de 20 mil habitantes.

Conjuntamente a este movimento pela reforma urbana, consolidado conjuntamente ao processo de redemocratização brasileiro, houve a inerente demanda democrática insculpida na própria Constituição Federal de 1988, proveniente deste processo de redemocratização, de haver nos processos decisórios, como é o caso quando da elaboração/revisão do Plano Diretor Municipal,

³ A expressão "cidade da periferia do capitalismo" é aqui utilizada como referência à estrutura urbana localizada nas regiões periféricas do sistema capitalista global, onde as condições socioeconômicas são marcadas por desigualdades, marginalização e dependência em relação aos centros econômicos mais desenvolvidos. Nessa perspectiva, a cidade periférica é caracterizada por uma série de desafios estruturais e socioeconômicos que são agravados pelas dinâmicas do capitalismo global. Neste sentido, são caracterizadas por uma economia predominantemente baseada em atividades informais, desemprego estrutural, falta de infraestrutura básica, segregação espacial e precariedade habitacional (HARVEY, 2013).

a participação efetiva da sociedade civil, sendo esta participação, além de dever político, um verdadeiro instrumento de fortalecimento da democracia, servindo também como mecanismo de legitimação das decisões tomadas no âmbito público.

Mas, está em um horizonte possível a construção de cidades mais justas e igualitárias, que coloquem os interesses e necessidades do cidadão como centro propulsor de sua construção e desenvolvimento? Diante desta indagação, tem-se que a deliberação sobre a cidade e seu desenvolvimento urbano-social, deve ser realizada de forma conjunta à comunidade que vivencia esta cidade e a conhece em suas especificidades, fragilidades e problemas, bem como suas principais demandas, sejam urbanísticas ou sociais. Ou seja, a gestão da cidade deve ser uma gestão amplamente participativa.

Assim, a partir da construção teórica já estabelecida sobre o tema, o **problema** da presente pesquisa se configurou a partir das seguintes perguntas: os municípios vêm efetivando a participação social na formulação de políticas urbanas locais? De que forma os municípios implementam um planejamento e gestão urbana participativa a partir dos processos de revisão dos planos diretores?

Por essa razão, se realizou um estudo comparativo voltado à identificação de como os órgãos municipais responsáveis pelos processos de revisão dos planos diretores buscaram promover a participação popular nestes processos, tendo como recorte espacial os municípios paranaenses Ponta Grossa e Cascavel e recorte temporal o período de 2016-2022, possibilitando a identificação quantitativa e qualitativa da participação popular legitimadora das tomadas de decisão quanto ao ordenamento territorial e o futuro desenvolvimento urbano e social destes municípios.

A presente pesquisa teve como **objetivo geral**: caracterizar como os municípios paranaenses Ponta Grossa e Cascavel buscaram efetivar a participação social nos processos de revisão de seus planos diretores no período de 2016-2022; e como **objetivos específicos**: relacionar as questões da produção e reprodução social do espaço urbano e da necessidade de implementação de uma Política Urbana; identificar as relações teóricas entre o planejamento urbano e o fundamento participativo do Estado Democrático pós Constituição Federal de 1988; comparar, entre os municípios Ponta Grossa e Cascavel, os processos participativos ocorridos durante a revisão dos Planos Diretores Municipais no período de 2016-2022.

A **justificativa** pela escolha do tema da presente pesquisa ocorre, em parte, em razão de observações e experiências próprias do pesquisador no habitar e no viver a cidade. A questão urbana sempre foi tema que instigou este pesquisador, que ao viver e observar as desigualdades sociais que são reproduzidas espacialmente na cidade, a dificuldade da mobilidade urbana cada vez maior e a segregação espacial própria do modo de produção e reprodução social do espaço na cidade capitalista, sempre gerou questionamentos relativos a como as cidades poderiam ser melhores para todas as pessoas que vivenciam o seu acontecer, que acompanham seu crescer, que criam raízes, formam identidades e que constroem suas histórias no mundo a partir delas.

Estes questionamentos se afloraram ainda mais, quando no período de 2017 a 2019 este pesquisador ocupou cargo de diretor jurídico em empresa privada que prestava serviços de consultoria e capacitação para a gestão pública na área de habitação de interesse social. Lá, em contato diário com os mais diversos municípios do Brasil, pode-se perceber a fragilidade e dificuldade destes no desenvolvimento de suas políticas urbanas locais. Os relatos dos agentes públicos eram sempre no sentido de uma verdadeira despreocupação por parte dos governos locais, no desenvolvimento destas políticas, uma vez que o urbano, tendo de ser objeto de política de Estado, parece não importar para as gestões de governo.

Ainda, e em relação específica com o problema desta pesquisa, quando em 2018 e 2019 este pesquisador participou do processo de revisão do plano diretor do município de Ponta Grossa – PR, enquanto membro da sociedade civil e enquanto membro do grupo de acompanhamento técnico, pode perceber a fragilidade da participação da sociedade civil nos espaços, em tese, democráticos deste processo revisor.

A partir daquele momento, diversos foram os questionamentos que até o presente momento acompanham este pesquisador, sobre por que ou em decorrência de que a sociedade civil pode demonstrar não ter interesse na participação nestes processos ou ainda, se a baixa participação observada decorre da fragilidade ou da falta de se promoverem espaços e momentos participativos mais amplos e descentralizados, ou talvez decorrente de uma possível descrença no fazer do poder estatal por parte da população, decorrente da crise de representatividade que parece nos permear no atual contexto político e social. São

questões e experiências que, ao fim, trouxeram este pesquisador às Ciências Sociais e a um programa interdisciplinar.

Assim, e para além dos interesses pessoais, a presente pesquisa sendo desenvolvida a partir do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, se justifica na medida em que este se apresenta como programa interdisciplinar, voltado à construção de práticas e pesquisas interdisciplinares, abarcando diversas perspectivas do saber científico e, na medida em que o problema desta pesquisa se mostra como objeto eminentemente interdisciplinar, dentro das ciências sociais e humanas, tendo em vista poder e dever ser discutido e pensado conjuntamente a partir dos diversos saberes do Direito, da Geografia Humana, da Sociologia Urbana, do Urbanismo, do Serviço Social, do Planejamento, entre outros.

Há ainda de se ressaltar a inexistência de pesquisas neste Programa que abordem a questão da construção participativa da política urbana local através dos Planos Diretores, não obstante o programa possuir e desenvolver uma importante linha de pesquisa já consolidada referente à sociedade civil e a participação social.

Enquanto relevância de ordem teórica da pesquisa, esta se justifica em razão de que a problemática da questão urbana é cada vez mais latente e implica diretamente cada vez mais na desigualdade socioespacial observada no chão da cidade. Assim, tendo em vista que o presente estudo comparativo busca, através de pesquisa exploratória-descritiva, identificar como os órgãos municipais buscam promover a participação popular na construção da política urbana, os resultados contribuirão teoricamente para compreensões mais amplas, como o Planejamento Urbano e a Participação Social.

A definição da **metodologia** da pesquisa foi parte fundamental para o alcance dos objetivos propostos e para a compreensão e interpretação da realidade social que se prestou a pesquisar.

A presente pesquisa básica, de estudo comparativo, se consubstancia como exploratória-descritiva de caráter misto, ou seja, quantitativa e qualitativa. Isto porque realizou o levantamento e análise de dados quantitativos, referentes ao número de pessoas que participaram dos processos de revisão dos Planos Diretores das cidades de recorte, bem como analisou qualitativamente como os órgãos municipais responsáveis por estes processos de revisão buscaram implementar esta

participação social, bem como o perfil participativo dos sujeitos da pesquisa nestes processos.

Quanto à pesquisa qualitativa nas Ciências Sociais, sua importância e relevância se dão na medida em que

[...] o universo da produção humana que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade e é objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos (MINAYO, 2016, p. 21).

Dessa forma, a pesquisa qualitativa se volta à compreensão dos fenômenos sociais que envolvem as relações humanas e as construções sociais como: cultura, política, economia, tradições, crenças entre outros. Assim, a pesquisa qualitativa do presente estudo se concentrou na interpretação e articulação dos dados e informações coletadas a partir dos questionários aplicados à população em geral de cada um dos municípios do recorte espacial da pesquisa.

A pesquisa quantitativa complementa a pesquisa qualitativa, visto que as informações e dados advindos da pesquisa e análise documental e pesquisa de campo, objetivando a identificação do grau de participação popular nos processos de revisão dos Planos Diretores, foram traduzidos em números para fins de classificação e análise.

Sobre a possibilidade de realização de pesquisas mistas em ciências sociais, Minayo (2016) afirma que

[...] os dois tipos de abordagem e os dados delas advindos, porém, não são incompatíveis. Entre eles existe uma oposição complementar que, quando bem trabalhada teórica e praticamente, produz riqueza de informações, aprofundamento e maior fidedignidade interpretativa (MINAYO, 2016, p. 22).

É nesse sentido que a pesquisa se caracteriza como mista.

Como parte essencial para o desenvolvimento da pesquisa, a construção teórica se mostrou como fundamental, possibilitando, a priori, uma compreensão mais abrangente dos fenômenos sociais e do objeto que se buscou pesquisar. Assim, a pesquisa bibliográfica foi de grande importância no percurso da pesquisa, pois a delimitação de autoras(es), artigos, revistas científicas, livros, dissertações, teses e outras produções que tratam do tema da pesquisa, determinaram como foi a construção do referencial teórico que a fundamentou.

Dessa forma, foi realizada a pesquisa bibliográfica, que objetivou a sistematização dos conteúdos referentes à problemática investigada, bem como a busca por autores que fossem referência nas temáticas de Política Urbana e

Participação Popular, possibilitando o embasamento teórico crítico sobre a construção participativa da Política Urbana.

Conforme defendido por Gil (2008), referente à necessária pesquisa bibliográfica em todas as pesquisas:

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Esta vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço (GIL, 2008, p. 50).

Outro procedimento metodológico adotado foi a pesquisa documental, que consiste no levantamento, categorização e tratamento de “materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2008, p.51).

Os documentos que receberam o devido tratamento analítico a partir da perspectiva da presente pesquisa foram os relatórios oficiais produzidos pelos órgãos responsáveis pela revisão dos Planos Diretores das cidades do recorte da pesquisa.

Estes documentos foram importantes, enquanto necessidade de analisá-los, na medida em que continham informações referentes aos instrumentos e metodologias utilizadas por cada um dos municípios nos processos de revisão de seus Planos Diretores, bem como, continham os registros de cada uma das etapas deste processo, listas de presença de todos os encontros presenciais e registro da atuação dos participantes, o que possibilitou a identificação da quantidade e diversidade da participação social em cada um dos processos.

O acesso a estes documentos referentes à cidade de Ponta Grossa foi realizado por meio de consulta aos sites oficiais deste município e dos órgãos municipais e empresa privada responsável pelos processos de revisão, visto que estes dados são, em tese, públicos e de amplo acesso. Quanto aos relatórios do processo de revisão do Plano Diretor do Município de Cascavel, o acesso se deu a partir de solicitação à Secretaria Municipal responsável – Secretaria de Planejamento e Instituto de Planejamento de Cascavel – uma vez que tais documentos não estavam disponíveis publicamente nos sites oficiais do Município.

A pesquisa documental compreendeu também a sistematização e análise da legislação federal referente à Política Urbana e sua construção participativa, tendo em vista a necessidade de compreensão do arcabouço jurídico que fundamenta a construção participativa desta Política.

O recorte espacial da pesquisa, os municípios paranaenses Ponta Grossa e Cascavel, se justifica a partir de alguns critérios específicos de seleção.

A decisão por cidades paranaenses ocorreu em razão de que, conforme demonstrado por Besciak (2018) em sua pesquisa de mestrado, a questão da construção de um planejamento urbano permanente a partir da política urbana nos municípios paranaenses não se concretiza, gerando assim um amplo campo para estudos da questão urbana, como o que foi desenvolvido por esta pesquisa.

Neste sentido, é importante destacar e justificar o estado do Paraná para a presente pesquisa.

O estado está localizado na região Sul do Brasil e possui uma população estimada de aproximadamente 11,5 milhões de habitantes (IBGE, 2021), possuindo uma densidade demográfica de aproximadamente 52,4 habitantes por km² (IBGE, 2010), sendo o quinto estado mais populoso do Brasil.

A taxa de urbanização do estado é de aproximadamente 85% (IBGE, 2010), o que reflete a tendência de urbanização observada em todo o país, uma vez que, segundo a PNAD (2015) cerca de 84,72% da população brasileira vive em áreas urbanas.

Há também que se destacar o elitismo e conservadorismo político que permeiam os meios institucionais do estado, bem como a constatação de Perissinotto, Codato e Braga (2007) acerca de alguns grupos político-administrativo e parlamentar paranaenses que, em situações específicas como a ameaça generalizada à propriedade privada, são tendentes a se afastarem das premissas democráticas.

Neste sentido, Perissinotto, Codato e Braga (2007) indicam que as elites políticas paranaenses evidenciam concepções próximas acerca da democracia participativa, tendo o voto como principal modo de participação, deixando os instrumentos participativos mais diretos, como conselhos gestores e o orçamento participativo, em um segundo plano.

Todos os elementos descritos acima configuram o estado do Paraná como lócus de observação das problemáticas urbanas e da correlação de forças existentes na produção e apropriação do espaço urbano.

Mais de um terço da população urbana do estado está concentrada na região metropolitana de Curitiba (IBGE, 2010), entretanto, outras cidades

importantes em termos políticos e demográficos incluem Londrina, Maringá, Ponta Grossa e Cascavel.

Desse modo, a pesquisa selecionou como recorte espacial de análise os municípios Ponta Grossa e Cascavel, uma vez que compartilham demasiadas propriedades demográficas, físico-territoriais e sociais: segundo dados do Censo do IBGE de 2022, o município de Ponta Grossa possui uma área total estimada em 2.054.732 Km². Sua densidade demográfica é de 174,41 hab/km². Já o grau de urbanização do município é de 97,79%, com uma população censitária urbana de 304.733 habitantes, conforme dados do IBGE de 2010; já Cascavel possui uma área total estimada em 2.091.199 Km² e sua densidade demográfica é de 166,44 hab/km². Já o grau de urbanização do município é de 94,36%, com uma população censitária urbana de 270.049 habitantes, conforme dados do IBGE de 2010.

Ao mesmo tempo que apresentam estas similitudes, os dois municípios possuem articulações diversas da sociedade civil enquanto participante do acontecer político-urbano, e diferenças concretas no seu desenvolvimento urbano e de estrutura urbana, bem como localização geográfica em regiões diversas, pelo que servem como importante representantes das diferentes localidades paranaenses. Levou-se ainda em consideração o fato de as duas cidades estarem submetidas à mesma determinação legal quanto a necessidade de concretizar a participação social na gestão da cidade, entretanto, podendo utilizar-se de meios diversos para implementação desta participação, mais ou menos efetivos nesta realização.

Já quanto ao recorte temporal de 2016 a 2022, este se consubstancia como o período em que ocorreram os últimos processos de revisão dos Planos Diretores de cada um dos municípios selecionados a partir do recorte espacial.

O processo de revisão do Plano Diretor de Cascavel teve seu início em 2016 e sua conclusão em 2017, com a aprovação da Lei Complementar nº 91 de 23 de fevereiro de 2017.

Já a revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa iniciou-se em 2016, sendo interrompido no mesmo ano, por conta de problemas contratuais entre o município e a primeira empresa contratada para conduzir as etapas de revisão. O processo retomou o prosseguimento no ano de 2018, sendo concluído apenas em 2022, com a aprovação da lei nº 14.305, de 22 de julho de 2022.

Houve também a decisão metodológica de circunscrever o objeto de análise somente ao plano da participação social durante a fase executiva dos processos de revisão, não objetivando, portanto, analisar o processo participativo durante a fase legislativa, ou seja, de votação e aprovação dos Planos nas câmaras legislativas.

Quanto ao percurso metodológico desenvolvido, bem como os instrumentais utilizados na pesquisa empírica, estes estão descritos com mais amplitude no item 3.1 desta dissertação.

Entretanto, cumpre aqui tratar brevemente sobre a proposta do estudo comparativo desenvolvido.

Em decorrência do objetivo geral e objetivos específicos elencados para a presente pesquisa, os dados e informações que foram levantados conforme descrito, foram analisados a partir do método comparativo e do conjunto de técnicas da análise de conteúdo.

Sartori (1991), expoente na teorização acerca da política comparada, explica que o ato de comparar, enquanto metodologia, volta-se à tentativa de controle das generalizações dentro das ciências sociais, no sentido de comprovação ou refutação de leis generalizantes acerca de determinado objeto ou realidade empírica.

Nesse mesmo sentido, dos desdobramentos possíveis de um estudo comparativo, é a lição de Schneider e Schmitt (1998):

A comparação, enquanto momento da atividade cognitiva, pode ser considerada como inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais. É lançando mão de um tipo de raciocínio comparativo que podemos descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais. (SCHNEIDER; SCHMITT, 1998, p. 1)

Ainda conforme Sartori (1991), os objetos comparáveis possíveis são aqueles que guardam certas similitudes e certas distinções em maior ou menor grau, ou seja, que ao mesmo tempo partilham e deixam de partilhar propriedades entre si.

Nesse sentido, os objetos de estudo empírico a que se voltou a comparação consubstanciam-se nos processos participativos durante a revisão dos Planos Diretores dos municípios de recorte, onde verificaram-se suas diferenças e semelhanças, a partir das quais se pode observar os diferentes meios participativos implementados em cada um, que relacionando-se quantitativamente e qualitativamente, indicaram-nos as formas que obtiveram melhores resultados de participação.

Enquanto percurso metodológico comparativo, teve-se como primeiro passo a seleção dos objetos ou fenômenos comparáveis (os municípios e seus processos de revisão dos planos diretores); Como segundo momento, teve-se a definição dos elementos que foram comparados, objetivando a maximização, primeiramente, das similaridades e propriedades compartilhadas entre os objetos, e posteriormente a verificação das diferenças, que reveladas, forneceram os meios necessários para, juntamente com o aporte epistemológico que fundamentou a pesquisa, alcançarmos os resultados indicados (SCHNEIDER; SCHIMITTI, 1998).

Quanto a análise de conteúdo, Bardin (1977) a define como um

[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1979, p. 42).

Neste sentido, a análise de conteúdo possibilita a realização de pesquisa de caráter quantitativo e qualitativo, tendo em vista ser uma técnica híbrida, abarcando as duas perspectivas de análise dentro das ciências sociais (BAUER, 2002).

A análise de conteúdo temática, enquanto uma entre as diversas técnicas de análise, foi a utilizada na presente pesquisa, visto que com ela, e tendo como conceito central o tema, foi possível a realização de uma interpretação conjunta dos dados e informações da pesquisa documental e dos questionários, bem como que a partir dos núcleos de sentido e a frequência de suas aparições nas respostas dos questionários (BARDIN, 1979), se possibilitou a identificação de elementos iguais e diversos nas formas de promoção da participação nos processos de revisão dos planos diretores por conta dos órgãos municipais responsáveis.

Enquanto trajetória da análise de conteúdo temática, esta se deu em três fases, conforme proposto por Bardin (1979).

A primeira fase foi a pré-análise com a organização dos materiais coletados através da pesquisa documental dos diagnósticos, relatórios e legislações e questionários, bem como sua “leitura-flutuante” e a formação do “corpus”.

Num segundo momento, foi realizada a categorização temática e descrição analítica. Já como terceira e última fase, foi realizada a interpretação das informações categorizadas, através do processo de inferência, que por fim, associada à base teórica possibilitou a sistematização do resultado da pesquisa.

Dessa forma, para atingir os objetivos geral e específicos, bem como para tratar da problemática proposta, a presente dissertação se estrutura a partir de três capítulos.

O primeiro capítulo **“PRODUÇÃO E APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE CAPITALISTA”** trata sobre a questão da produção social do espaço urbano, articulando teoricamente os conceitos e definições de Henri Lefebvre, Milton Santos e Mark Gottdiener sobre a ideia de um espaço que é constituído a partir de sua indissociabilidade com as relações sociais.

Este capítulo inaugural trabalhou também com a necessária teorização sobre os agentes produtores do espaço urbano, identificando-se os dois grandes grupos de agentes (o Estado e a Sociedade Civil) e tendo como principal base teórica na tentativa de identificação específica dos diferentes tipos de agentes que compõem estes grandes grupos, o teórico Roberto Lobato Corrêa.

Por fim, o primeiro capítulo também trata sobre a apropriação do espaço na cidade capitalista periférica e sobre a crise, o caos e o caótico do urbano brasileiro, enquanto características destas cidades, a partir da contraposição entre constatações teóricas do final do século XX e dados concretos atuais da situação das cidades brasileiras e dos elementos que as compõem, mostrando assim a necessidade de implementação de políticas urbanas voltadas ao enfrentamento e mitigação da questão urbana.

O segundo capítulo denominado **“POLÍTICA URBANA, PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: DELINEANDO ENTRELAÇAMENTOS ENTRE OS CONCEITOS”** trata as categorias “política urbana” e “participação” e seus entrelaçamentos, primeiramente de uma perspectiva geral e abrangente, trabalhando com conceitos e definições de uma base teórica interdisciplinar e num segundo momento tratando sobre os instrumentos participativos na Política Urbana, principalmente a partir da pesquisa documental com o tratamento analítico do Estatuto da Cidade e das resoluções do Ministério das Cidades quanto ao processo participativo na revisão dos planos diretores municipais, tratando também a dimensão conceitual deste instrumento – o Plano Diretor Participativo – demonstrando sua importância e centralidade para a construção da política urbana municipal.

O terceiro e último capítulo intitulado **“A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA: OS PROCESSOS DE REVISÃO DOS**

PLANOS DIRETORES EM PONTA GROSSA E CASCAVEL” é onde se desenvolve a parte empírica desta pesquisa, sistematizando-se os dados coletados a partir dos questionários aplicados de forma virtual com a população em geral de cada uma das cidades de recorte e da pesquisa documental baseada nos relatórios oficiais dos processos de revisão dos planos diretores. Neste capítulo foi realizado o estudo comparativo a partir da síntese dos dados coletados em cada um dos Municípios de recorte, a partir do qual se possibilitou a perspectiva exploratória e descritiva quanto à comparação entre os processos participativos nas revisões dos planos diretores de cada um dos municípios.

CAPÍTULO 1 – PRODUÇÃO E APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE CAPITALISTA

Pensar a construção de políticas urbanas de planejamento participativo e gestão democrática, a partir de uma perspectiva interdisciplinar, perpassa pela necessária discussão e compreensão da problemática da cidade capitalista, especialmente a do capitalismo periférico, e a forma de produção, reprodução e apropriação do espaço urbano e dos espaços de decisão sobre a cidade.

Para pensar as contradições e conflitos que compõem o estado atual da sociedade, ter como pressuposto a direta relação entre a espacialidade do mundo e as relações sociais que conformam a vida do homem e seu lugar neste mundo, ainda que dinâmico, é fundamental.

Não há vida, sociedade, sistema produtivo, classes sociais, conflitos, economia, cultura, política, intervenções estatais e políticas públicas que sejam a-espaciais. Não há problemática social a-espacial. A dimensão espacial, seu conteúdo físico-territorial bem como seu conteúdo para além físico – relacional -, é inerente à constituição, ao menos aprioristicamente, de todo objeto passível de análise pelas ciências sociais.

Assim, o intuito deste capítulo é apresentar e refletir acerca de proposições teóricas que têm como centro de análise o espaço e sua produção social, os agentes envolvidos neste processo de produção e reprodução, bem como a problemática da questão urbana na cidade do capitalismo periférico.

Destaca-se também quanto a especificidade dos espaços urbanos que são inseridos nas estruturas de sistema capitalista, uma vez que existiram e ainda existem, centros urbanos em estruturas não-capitalistas, que não são, portanto, submetidas à lógica de produção e reprodução do sistema capitalista, que da mesma forma, produz e reproduz o seu espaço social.

A necessidade de se refletir sobre o processo de produção social do espaço urbano ocorre na medida em que, enquanto categoria teórica, engendra fundamento bastante para a compreensão do movimento da realidade concreta urbana-espacial e social, já que estas compreendem-se como articuladas a partir de um movimento dialético de produção e reprodução. Enquanto as formas relacionais da sociedade produzem o espaço, concreto e social, este mesmo espaço, por sua vez, produz relações sociais.

Assim, do espaço enquanto realidade relacional, emergem também as ações concretas de diferentes agentes e segmentos sociais, que a partir de suas dinâmicas, produzem e reproduzem a tessitura social e espacial de um determinado período.

Também se revela a importância de tratar sobre os agentes sociais, na medida em que a perspectiva que orienta a pesquisa é a de pensar a construção da política urbana a partir da ação concreta e articulada dos agentes, aqui sujeitos de pesquisa, nos processos de revisão dos planos diretores participativos. A própria noção de participação aqui decorre da ação de determinados agentes e sujeitos sociais. Ou seja, importa compreender quais são as forças que atuam sobre a produção do espaço urbano, identificando-as também a partir de seus interesses e (des)privilégios.

Já quanto a necessidade de reflexão crítica sobre a constituição da problemática urbana da cidade capitalista do capitalismo periférico e, de forma mais específica para este trabalho, a cidade no Brasil, se justifica na medida em que a questão urbana se configura como fundamento e objeto do processo de desenvolvimento da noção de política urbana e planejamento urbano. É na tentativa, ao menos em tese, de se enfrentar as mais diversas problemáticas decorrentes da questão urbana que se entende como necessária a implementação, ainda que institucionalizada, de um planejamento e de uma política pública urbana.

1.1 A PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO: TEORIAS E CONCEITOS

Espaço e produção, enquanto categorias que se relacionam dialeticamente e permeiam o acontecer da vida social, imbricam-se aqui, no sentido de se pensar a produção do espaço, com o objetivo de clarificar como a dimensão espacial da vida humana e social produz as relações sociais e ao mesmo tempo é produzida e reproduzida por esta.

A partir do atual estado do conhecimento acerca do urbano, da questão urbana e do espaço, muitas são as possibilidades teóricas que podem orientar e fundamentar o processo constitutivo de uma pesquisa sobre este objeto. Abordagens tais como a Ecologia Humana, que tem na Escola de Chicago sua principal representante, e que compreende o processo de urbanização a partir de uma perspectiva organicista e natural; ou ainda a abordagem pós-estruturalista, que

a partir do tratamento de categorias como cultura, poder e linguagem, referem-se a determinada espacialidade e tratam, por vezes, da noção de cidade contemporânea, podem em certa medida engendrar compreensões possíveis, ainda que fragmentárias, sobre a composição do fenômeno urbano. (SANTOS, 2016).

Entretanto, a compreensão de produção do espaço urbano determinado pelo capitalismo, ocorre a partir de uma leitura crítica das relações dialéticas da sociedade de classes, bem como do papel do Estado na manutenção da reprodução deste estado de coisas, possibilitada a partir de uma leitura de matriz marxista do movimento dialético da realidade concreta.

Assim, os referenciais teóricos aqui abordados, de Henri Lefebvre, Mark Gottdiener e Milton Santos, enquanto teorias e conceitos acerca da produção do espaço urbano, ainda que em suas especificidades se mostrem como singulares, partilham de uma mesma base de matriz marxista de compreensão da dialética e da crítica ao capitalismo.

Marx, através do materialismo histórico dialético, lança bases de uma teoria social que serve como mirante epistemológico, enquanto crítica ao capital e a compreensão das sociedades de classe, de forma abrangente e que pode e deve ser reinterpretada e renovada, num verdadeiro movimento dialético, a partir de perspectivas específicas e de outras realidades concretas que não aquela observada quando de sua formulação.

1.1.1 A tríade do espaço concebido, percebido e vivido em Henri Lefebvre

Em Henri Lefebvre, o espaço social, sua produção e reprodução ganham importância quando o autor encontra a necessidade de esclarecimento quanto a “reprodução continuada do capital na segunda metade do século XX, como momento de superação de suas crises” (CARLOS, 2016, p. 57), o que o leva a noção de produção social do espaço como modo de “reprodução das relações capitalistas em todas as suas manifestações de conflitos e contradições”. (SCHEFFER, 2017, p. 63).

Neste sentido é a perspectiva teórica lefebvriana, que tem na ideia de produção de Marx, o ponto convergente para a compreensão do espaço e da questão urbana, bem como o deslocamento do método dialético de Marx à uma dialética espacial, tendo em vista que “o territorial, e urbanístico, o arquitetural têm,

entre si, relações análogas: implicações-conflitos. O que só se pode apreender se estiverem compreendidas as relações: “lógica-dialética”, “estrutura-conjuntura””. (LEFEBVRE, 2000, p. 12).

A noção de “produção”, através de uma abordagem “marxista-lefebvriana”, possibilita, conforme indicado por Carlos (2016), o pensar em duas subcategorias: uma de perspectiva subjetiva, através da noção de produção do ser enquanto ser genérico e das relações sociais em um espaço e tempo específicos, e uma de perspectiva objetiva, por uma noção de produção enquanto materialidade, consubstanciada nos produtos e objetos de consumo.

Da mesma perspectiva partilha Godoy (2008, p. 125) quando, a partir de sua leitura de Lefebvre, clarifica que “o conceito de produção não possui um único sentido, isto é, há uma dupla determinação e, portanto, sentidos diferenciados quanto ao valor explicativo”, podendo, portanto, afirmar-se a existência de “um sentido estrito e um sentido geral, mais amplo”.

Enquanto sentido objetivo ou sentido estrito, dependendo da denominação utilizada por cada um dos autores acima citados, tem-se a noção de produção como produção de materialidades, de produtos, de coisas (coisas estas que a partir do movimento do processo produtivo na lógica do capital, transformam-se em mercadorias a partir do valor de troca).

Já enquanto sentido subjetivo ou sentido geral, pensar o conceito de produção para além do sistema material imposto objetivo que, num movimento dialético, cria e supre necessidades e desejos humanos, nos possibilita a reflexão sobre o movimento de produção e reprodução da própria vida, do processo histórico de constituição do ser e sua relação de dominação dos meios naturais, e do estabelecimento de práticas sociais em espaços e tempos determinados.

Estas duas noções de produção, em seu sentido subjetivo e objetivo, e a partir dos processos de subjetivação e objetivação, se inter-relacionam indissociavelmente e dialeticamente na composição da realidade concreta do espaço, pois

a produção da subjetividade do homem concomitante à construção do mundo objetivo transparece na medida em que homem e sociedade produzem as suas condições de existência, acarretando a produção de um espaço necessário à sua materialização e, ao formar uma consciência acerca do processo em curso, reproduzindo suas representações e significados. Portanto, subjetivação e objetivação estão em um processo dialético e indissociável. (SCHEFFER, 2017, p. 63).

Assim, a partir desta dupla noção de produção e de sua indissociação, depreende-se também a ideia de “reprodução do espaço social como necessidade do modo de produção capitalista” (CARLOS, 2016, p. 57), pois como condição de possibilidade do desenvolvimento deste sistema de produção, houve e há a necessidade de o espaço, concreto e social, ser determinado conforme as demandas e regras daquele, relacionadas principalmente a divisão social e territorial do trabalho, o que, por sua vez, também a partir de um movimento dialético, determina e reproduz a noção de ser e de vida⁴ (SANTOS, 2012).

Lefebvre (2000), quando trata sobre o espaço social como um produto social, revela a complexidade que envolve a definição de espaço ao indicar as mais diversas facetas que este apresenta, a partir do modo de produção capitalista, seja como realidade própria, como instrumento, como ação e como meio (de produção, de controle ou dominação). Enquanto realidade, o autor compreende que nesta quadra da história do desenvolvimento do capitalismo, o espaço assume uma espécie de realidade própria comparável, dentro de uma mesma lógica de processo global, à mercadoria, ao dinheiro e ao capital. Enquanto instrumento, defende que o espaço se instrumentaliza ao pensamento e a ação. Ação esta que, a partir do pressuposto dialético e indissociável entre produção (social) e espaço (social), se constitui como substancial à própria noção do espaço, pois desta perspectiva é o que ele é: ação.

Ainda revelando a complexidade do espaço, Lefebvre (2000) continua caracterizando-o como abstrato ao mesmo tempo que concreto; como instrumental, mas que transcende a instrumentalidade; como redutível, mas limitado no campo do conhecimento teórico à uma projeção e objetivação do saber.

⁴ Neste sentido, em relação ao trabalho, que aqui deixou de ser abordado enquanto categoria teórica articulada à questão da produção, não obstante se reconhecer a imprescindibilidade desta articulação para a compreensão mais aprofundada da categoria produção, é importante ressaltar as perspectivas de Marx e de Lefebvre quanto a ele. A partir de Marx a categoria trabalho pode ser entendida como uma “atividade teleológica de transformação da natureza e como síntese inseparável da natureza objetiva, circundante, e a natureza subjetiva do homem” e assim constituindo-se como “princípio gerador” do homem e não apenas uma atividade produtiva, mas de constituição de uma natureza objetiva e de um horizonte de apreensão e transformação da realidade” (GODOY, 2008, p. 126). De uma perspectiva complementar à visão marxiana, Lefebvre compreende que o trabalho “enquanto categoria de análise não se reduz a exploração apenas da natureza objetiva das condições materiais e imateriais da produção em geral, mas a compreensão do que está além da exteriorização da ideologia e da objetivação das formas concretas, o que conduz à compreensão da própria gênese cultural do homem. O homem histórico, neste caso, resulta do seu próprio trabalho”. (GODOY, 2008. p. 126).

Entretanto, ainda que complexo e multifacetado, o espaço social não pode ser confundido como mera abstração filosófica de um espaço mental, nem como mera materialidade de um espaço físico. Assim, a noção de espaço social se revela para Lefebvre a partir de suas especificidades relacionais, que encontram na noção de produção e reprodução seu fundamento, ou seja, o espaço tem seu sentido num determinado tempo a partir das relações sociais que nele se constituem e dialeticamente o constituem na medida de suas relações.

Ainda em Lefebvre (2000), o espaço social e sua produção podem ser compreendidos a partir de sua proposta teórica triádica de espaço como concebido, percebido e vivido.

Estas três acepções, englobadas e articuladas a partir do processo de produção do espaço e de reprodução das relações capitalistas enquanto realidade concreta, são indissociáveis e relacionam-se dialeticamente. Ou seja, o espaço percebido - como prática espacial, o espaço concebido - como representação do espaço e o espaço vivido - como espaço de representação, coexistem na realidade concreta e interagem de forma dialética, formando o espaço como um todo.

O espaço concebido, ou as representações do espaço, refere-se à sua dimensão diretamente ligada às relações de produção, de conhecimento e de planejamento, ou seja, a noção de um espaço normatizado. Esta normatização revela-se, principalmente, a partir da ordem instituída pelo Estado enquanto planejamento urbano e seu sistema de leis urbanísticas.

Neste sentido, é o próprio espaço planejado através das normas técnicas, e por esse motivo, Lefebvre o define como aquele dos urbanistas, dos planejadores e dos “burocratas retalhadores e agenciadores” (LEFEBVRE, 2000, p. 66).

Esta dimensão do concebido, conforme afirmado pelo autor, é a que, na maioria das vezes, se apresenta enquanto dominante na sociedade, e assim, nos importa nesta pesquisa na medida em que propomos investigar-la a partir de sua construção enquanto política e as possibilidades de a sociedade, como um todo, intervir nesta construção.

Ora, tratar sobre o plano diretor é tratar sobre a dimensão normatizante do espaço urbano, onde, a partir do processo de planejamento, institui-se um espaço concebido pelos âmbitos institucionalizados do Estado, com maior ou menor participação da sociedade neste processo.

Ainda quanto à dimensão do espaço concebido enquanto normatização, importa clarificar quanto a sua suposta neutralidade, conforme feito por Alves (2019), quando trata que, ao menos em tese, as normas técnicas que a compõe se apresentam como apolíticas, sendo nesse sentido um espaço neutro quanto às estratégias de reprodução do capitalismo e suas estruturas a partir de determinados interesses e dinâmicas próprias de agentes hegemônicos.

Entretanto, a partir da realidade concreta se observa que este espaço de normatização nunca é neutro e seu planejamento garante “a realização de uma estratégia de reprodução que exige, no capitalismo, não só a manutenção da desigualdade socioespacial, como, em geral, de seu aprofundamento”. (ALVES, 2019, p. 556).

Neste sentido, quanto à suposta neutralidade dos espaços de normatização, de uma perspectiva de compreensão da própria noção de direito, Marx (2008) clarifica quanto a ilusão desta neutralidade, uma vez que, sendo o direito uma superestrutura que se baseia nas relações sociais existentes que são determinadas pela produção material da vida, ele é instrumentalizado pelas classes dominantes, como manifestação do poder, a fim de legitimar e perpetuar os próprios interesses, privilégios, dominação e exploração do proletariado.

Desta perspectiva de Marx (2008), depreende-se que seria necessário transcender este espaço normativo e as formas jurídicas existentes para alcançar uma verdadeira igualdade e justiça social.

Já o espaço vivido, ou o espaço de representação, se refere, conforme clarificado por Lefebvre (2000), à dimensão do que é habitado e usado, portanto, o espaço dos habitantes e dos usuários, aqueles que utilizam o espaço e dão a potência de vida a ele.

Esta é a dimensão das vivências, das relações humanas que se estabelecem no território, das afetividades, da vida privada, do lazer e da construção da vida cotidiana dos sujeitos. Com esta dimensão, enquanto espaço de representação, os indivíduos se determinam enquanto sujeitos, individuais ou coletivos, a partir de determinados símbolos e signos, de determinações não-normatizadas, e por vezes, subversivas. É o espaço onde a radicalidade da vida aflora e se expõe. (ALVES, 2019).

Ao tratar sobre a dimensão vivida, Lefebvre (2000, p. 66) indica que se trata “do espaço dominado, portanto, suportado, que a imaginação tenta modificar e

apropriar. De modo que esses espaços de representação tenderiam para sistemas mais ou menos coerentes de símbolos e signos não verbais”.

Assim, a apreensão da dimensão do espaço vivido importa na medida em que é a partir desse espaço, de uso e vivências, que se evidenciam as relações mais próximas dos habitantes com o espaço, e numa perspectiva de consciência dos problemas urbanos, as fragilidades e debilidades que se apresentam no espaço urbano, e que, a partir da participação social destes habitantes e usuários, pode servir como orientação das necessidades que deveriam ser apreendidas pelo planejamento e ações do Estado, ou seja, pela dimensão concebida do espaço.

Nesse sentido, do espaço vivido como lócus privilegiado da vivência e experimentação direta do espaço pelos habitantes que se compreende que esta dimensão “pode criar espaços de representação que contendam o devir como uma possibilidade a ser criada pela práxis, aqui entendida como a articulação indissociável entre a teoria e a prática social” (ALVES, 2019, p. 559), e portanto engendrando “o novo com potencialidade que emerge da vida, talvez na sua forma mais radical, dada pela necessidade da sobrevivência, do manter-se vivo a partir do ter o que comer e onde poder ao menos dormir” (ALVES, 2019, p. 559).

Já o espaço percebido se compreende a partir da noção de prática social espacial que associa tanto a realidade cotidiana, quanto a realidade urbana. Realidade cotidiana enquanto relação de emprego do tempo⁵ e realidade urbana enquanto noção de rede que liga os diversos lugares que compõem a cidade e o espaço urbano. Assim, a prática espacial dos tempos modernos se concretiza a partir da dialeticidade e articulação entre o cotidiano dos habitantes e as normatizações que produzem obras e espaços concretos. (LEFEBVRE, 2000).

Assim, em uma certa medida, o espaço percebido articula as dimensões do vivido e do concebido, pois enquanto prática que é, leva em consideração que toda prática é vivida e enquanto campo também onde as normatizações conceitualizam e por vezes ditam as práticas sociais, tem a dimensão do concebido enquanto

⁵ Aqui, quando tratamos do cotidiano, importante ressaltar aquilo que Pádua (2018, p. 50) afirma sobre “a importância da noção de cotidiano, que não tem simplesmente o sentido de dia a dia, de rotina, de repetição dos momentos da vida, mas é também a ligação do indivíduo com o momento histórico vivido pela sociedade como organização do espaço-tempo da vida pelas estratégias hegemônicas de reprodução social capitalista. A noção de cotidiano (articulada à de lugar) articula o indivíduo ao mundo (o local e o mundial) nos diversos espaços-tempos de sua vida. Trata-se de uma generalização compulsória do modo de vida, com espacialidades e temporalidades que se impõem aos espaços-tempos habituais dos lugares, criando descompassos entre o ‘novo’ e o ‘velho’, criando conflitos, constituindo novas perspectivas de uso do espaço”.

dominante, quando as práticas não se apresentam enquanto subversivas. (ALVES, 2019).

Neste sentido, do espaço percebido como articulação entre as dimensões do vivido e concebido e das práticas sociais espaciais mais ou menos adequadas a normatização, Alves clarifica que

muitas vezes, a prática social resulta do embate entre o que é concebido e o que vivido, mas tendencialmente na sociedade moderna, a dimensão do vivido, no cotidiano, a partir da relação com o concebido, adéqua-se a normas, códigos, símbolos, não necessariamente de forma plena, às vezes com pequenas subversões, mas sem ter força suficiente para uma mudança revolucionária. Na maior parte das situações cotidianas, o que há, fetichizado pela mercadoria, é um habitante que incorpora boa parte das ordens e imposições existentes na sociedade contemporânea capitalista, ainda que, potencialmente, a dimensão do vivido pudesse fazer dessa prática social um momento revolucionário. (ALVES, 2019, p. 560).

Desta afirmação de Alves, depreende-se a importância para a presente pesquisa da apreensão também do espaço percebido, tendo em vista que pensar o processo de construção da política urbana (dimensão do concebido) a partir de seu conteúdo participativo, revela as práticas sociais e espaciais dominantes num determinado espaço e num determinado tempo.

Assim, diante das construções teóricas lefebvrianas, a compreensão de espaço e sua produção social se dá com base na noção de produção e reprodução historicamente determinadas e que em sua medida revelam tanto o espaço como o processo social e suas relações sociais envolvidas.

1.1.2 A produção social do espaço urbano em Mark Gottdiener

Outro teórico de matriz marxista e que segue de forma muito aproximada as perspectivas de Henri Lefebvre sobre a questão do espaço e sua produção social, é Mark Gottdiener, principalmente a partir de sua obra “A produção social do espaço urbano” (2016), onde realizando aprofundadas críticas à perspectivas teóricas em voga, naquele momento de construção de sua obra, sobre a questão do processo de urbanização e produção do espaço, como a ecologia humana, a economia urbana e a própria geografia urbana, propõe, a partir da noção de produção social, um novo paradigma interpretativo das questões urbanas e do crescimento socioespacial.

Gottdiener (2016), funda sua perspectiva de espaço a partir de uma noção precípua da dialeticidade entre espaço e relações sociais, distanciando-se, portanto, de uma noção de causa e efeito entre estes dois elementos. Assim, clarifica que a

produção do espaço realiza-se na a partir das relações socioespaciais e suas contradições, e ao mesmo tempo as relações sociais realizam-se no e a partir do espaço e, portanto, as possibilidades de uma transformação social, enquanto projeto, dependem diretamente da incorporação da noção de espaço como elemento central.

O autor destaca e reitera também a noção multifacetada de espaço já explorada a partir de Lefebvre, onde ele – o espaço – “representa uma multiplicidade de preocupações sociomateriais” e neste sentido, apresenta-se como “ao mesmo tempo um meio de produção como terra e parte das forças sociais de produção como espaço”, sendo também “um objeto de consumo, um instrumento político, e um elemento na luta de classes” (GOTTDIENER, 2016, p. 127).

A partir destas premissas é que Gottdiener (2016) indica também a relação direta da noção de relações espaciais com a questão da valorização do capital na produção capitalista, quando clarifica que

[...] o fato de a valorização do capital requerer uma matriz espácio-temporal torna a análise do espaço geográfico acessível ao próprio núcleo das preocupações historicamente pertinentes ao marxismo. O conflito de classes, a reprodução do trabalho, a reprodução das relações de produção, a acumulação de capital, a formação de crise, etc. já não são manifestações do capitalismo que podem ser analisadas como se ocorressem no espaço, como mostraram os marxistas; ao contrário, são sobre o espaço. Dizem respeito às relações espaciais exatamente como envolvem relações entre capital, trabalho e mudança tecnológica. (GOTTDIENER, 2016. p. 197).

Assim, Gottdiener (2016) revela tanto a importância do espaço como elemento para a compreensão do próprio processo social como para a compreensão da reprodução das relações de produção capitalistas.

1.1.3 A construção de um método geográfico de análise em Milton Santos

Já a partir do desenvolvimento do pensamento geográfico de Milton Santos, o espaço se revela enquanto conceito a partir de três hipóteses que o autor formula para a construção de um método geográfico de análise: a primeira a partir da ideia de espaço como um conjunto de fixos e fluxos; a segunda onde trabalha a configuração territorial e as relações sociais como categorias fundantes do espaço; a terceira, a partir da ideia de espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ação. (SANTOS, 2006).

Na primeira hipótese, onde Santos (2006) considera o espaço como um conjunto de fixos e fluxos, o autor estabelece que a noção de fixos se refere à

elementos fixados, naturais (que caracterizam-se como próprios da dimensão física-morfológica) ou construídos (aqueles produzidos enquanto objeto concreto pelo homem), que compõem a dimensão espacial geográfica, e que, construídos e artificiais, possuem funções que se relacionam ao uso e dinâmicas desse espaço e se relacionam com as necessidades da vida e seu acontecer. Já os fluxos, referem-se aos objetos materiais e imateriais que se deslocam entre os fixos e às ações que se realizam sobre este espaço geográfico e que, a partir de suas dinâmicas têm o poder de modificar a significação e o valor dos fixos, ao mesmo tempo em que também se modificam a partir destes movimentos e modificam e renovam os lugares, as condições ambientais e as condições sociais que compõe o espaço.

Assim, os fixos e os fluxos interagem entre si, indissociavelmente e nessa medida de interação expressam a realidade concreta do espaço geográfico. (SANTOS, 2006).

Como segunda hipótese desenvolvida pelo autor, as categorias configuração territorial e relações sociais se colocam como centrais. Nesta perspectiva, configuração territorial refere-se ao conjunto material de sistemas naturais e sistemas de acréscimos que, criados pelo homem no decorrer da construção da história, superpõem-se ao sistema natural, apontando ainda que, em decorrência desta superposição de obras criadas ao complexo natural preexistente, a configuração territorial torna-se resultado da produção histórica consubstanciada na negação da natureza natural, já que esta é cada vez mais substituída por uma natureza humanizada, produto direto das ações e produções humanas. Já as relações sociais, estas ações humanas, configuram-se como o elemento que dá existência real e social à existência material própria da configuração territorial, formando-se então o espaço. (SANTOS, 2006).

Quanto à terceira hipótese, o espaço é pensado e formado a partir de novas categorias teóricas: os sistemas de objetos e sistemas de ações, elencando o fenômeno técnico como condição histórica do processo de transformação deste espaço, hoje compreendido como “meio técnico-científico-informacional”. Assim, para Santos (2006, p. 39) “o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”.

Como objetos, se compreendem os objetos naturais, preexistentes ao estabelecimento do homem, e os objetos fabricados, técnicos, mecanizados e na quadra atual da história também os cibernéticos. Os objetos técnicos com suas presenças de acréscimo, marcam o espaço e lhe dão um conteúdo também técnico. (SANTOS, 2006).

Há também nesta terceira hipótese de compreensão, a intrínseca e fundamental relação indissociável de produção mútua entre objetos e ações, já que “de um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma”. (SANTOS, 2006, p. 39).

Assim, o espaço é pensado enquanto construção social e, portanto, indissociável das relações sociais que por ele e nele se reproduzem. Como numa lógica dialética, o espaço é constituído e constituidor das relações sociais de vida do sujeito. Nesse sentido, as perspectivas de Santos (2004) voltam-se à identificação da totalidade dos processos de formação deste espaço. Além do mais, a partir do materialismo histórico dialético, considera que o conceito de espaço, bem como o de território, sempre em relação mútua, são constituídos historicamente, sendo constituídos de representações sociais passadas e presentes, permeadas por relações e estruturas definidas pelo modo de produção enquanto econômico, da vida e do sujeito. (SANTOS, 2004).

Dessa forma, das relações que são constituídas pelo e no espaço decorrem desigualdades, provenientes das divisões funcionais e de atividades de cada um dos agentes formadores que compõem a sociedade total. Nesse sentido, sendo o espaço constituído e organizado a partir do movimento do homem nas relações em sociedade, cada sociedade, de uma perspectiva de composição histórica, produz seu espaço e lugar, com suas particularidades e características (SANTOS, 2004), daí a necessidade de ser interpretado enquanto realidade concreta.

Nesta perspectiva teórica, Santos (1979), assim como já trabalhado por Lefebvre, aborda também a questão das práticas sociais como condicionadas pela formação e uso do espaço. Na mesma perspectiva, Pádua (2018, p. 47) compreende a prática socioespacial como relacionada “ao uso do espaço (no lugar) pelo corpo, como apropriação necessária para a realização da vida” e também como

“realização (também no espaço, no lugar) de uma sociabilidade (modo de vida) generalizante, geral, da ordem do repetitivo, do mimético, do reprodutivo”.

Santos (1979) também enfoca a questão do espaço a partir da sua formação econômica-social, compreendendo-o enquanto totalidade da vida social, constituída e determinada pelo desenvolvimento do sistema capitalista. Daí as desigualdades na formação deste espaço, em decorrência da própria lógica do sistema de modo de produção, que influencia inclusive a distribuição da população nestes espaços, contribuindo para a questão da segregação socioespacial.

Assim, a partir das teorias e conceitos desenvolvidos pelos autores de base teórica referencial aqui indicados – Lefebvre, Gottidiener e Santos – é que se compreende o espaço não como determinada mera porção físico-territorial, muito menos como uma projeção mental ou de conteúdo puramente metafísico, mas sim como o “lugar” da práxis, onde a partir de uma indissociabilidade dialética, o espaço e as relações sociais interagem e compõe o processo de produção e reprodução do espaço social urbano.

1.2 AGENTES SOCIAIS DA (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Ter como pressuposto que o espaço urbano se produz socialmente, em um determinado tempo e em uma determinada sociedade, em decorrência das relações sociais que nele e a partir dele se desenvolvem, e que esta produção relaciona-se também diretamente com a reprodução da própria vida social por meio destas relações, implica na necessidade de caracterizarmos os elementos que compõe este processo de produção, como os agentes sociais⁶, suas interações e seus interesses que orientam suas dinâmicas e estratégias neste processo. (SCHEFFER, 2017).

Os agentes sociais produtores do espaço urbano coexistem e compartilham o acontecer da produção do espaço na medida de suas dinâmicas e de seu poder

⁶ Utilizamos aqui a noção de “agente” ao invés de outros termos, como “atores”, na perspectiva do que coloca Vasconcelos (2016, p. 76) quando indica que prefere “sua utilização à da noção de ator, tendo em vista que esta última remete a papéis de representação, tanto na vida corrente como nas artes (teatro, cinema)”. Assim, dessa perspectiva, o autor clarifica a possibilidade de que, em diversas construções teóricas acerca do tema, utilizaram-se terminologias diferentes para tratar da ação de determinados sujeitos ou grupos na produção do espaço. Vasconcelos (2016, p. 92) indica ainda o termo “agentes sociais” como mais adequado para utilização, “na medida em que agentes não capitalistas podem ser incluídos nas análises, o que permite, entre outras possibilidades, a sua utilização no presente e no passado”.

de determinação do modo e forma que o espaço será produzido e reproduzido, conforme seus interesses.

Desta coexistência resultam as interações entre os diferentes agentes, o que também engendra determinados modos e formas de produzir-se o espaço urbano. As estratégias de ação destes agentes consubstanciam-se em práticas sociais e também, muita das vezes, a partir da construção de um pensamento dominante e hegemônico sobre o que é o urbano e a cidade e como estes devem ser constituídos e desenvolvidos. Disto emergem as contradições próprias e inerentes à questão urbana, a partir de sua perspectiva socioespacial.

Roberto Lobato Corrêa (2004; 2016) compreende que o espaço urbano, tido aqui como o intraurbano e o da rede urbana, não é resultado de nenhum tipo de processo aleatório ou abstração – de um Estado supra orgânico, de um mercado invisível, ou de um capital abstrato descolado das relações sociais – mas sim, enquanto produto social, é consequência do acúmulo temporal de ações realizadas por agentes sociais concretos e históricos, que produzem e consomem o espaço a partir de determinados interesses, estratégias e práticas socioespaciais, e assim compreendendo que “processos sociais e agentes sociais são inseparáveis, elementos fundamentais da sociedade e de seu movimento” (CORRÊA, 2016, p. 44).

Diante disto, é importante identificar quem são os agentes sociais produtores do espaço.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Adauto Lúcio Cardoso (1990, p. 76), quando entendem o espaço urbano enquanto uma arena conflituosa e contraditória composta por “interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de geração de rendas e obtenção de ganhos de ordem produtiva ou comercial, por um lado, e em termos de melhores condições materiais e simbólicas de vida, por outro”, identificam seis tipologias de agentes que lutam por este espaço: os proprietários fundiários e imobiliários, os incorporadores e a construção civil, os empreiteiros de obras públicas, os concessionários de serviços públicos (principalmente os serviços de transportes), as camadas médias da população e as camadas populares.

Ribeiro e Cardoso (1990), após identificar estas tipologias de agentes, clarificam também a diferenciação entre as camadas médias e as camadas populares. Para os autores, as camadas médias “buscam manter ou melhorar as

condições de seu habitat, de forma a reproduzir e ampliar a sua distância social em relação às camadas populares” (p. 77). Já as camadas populares confrontam todas os demais agentes sociais, inclusive as camadas médias, como já clarificado acima, e neste confronto de interesses e poder pelo espaço urbano “já partem de uma desigualdade, oriunda da espoliação a que está sujeita no processo de produção e distribuição de renda” (p. 77). Quanto às suas estratégias, a partir do que os autores denominam de “sobrevivência no espaço urbano”, identificam que estas

têm-se materializado nos processos de favelização e periferização, onde prevalecem a irregularidade e a ilegalidade do acesso à terra e precárias condições de sobrevivência, pela carência quantitativa e qualitativa dos equipamentos e serviços urbanos, e por grandes dificuldades de acesso ao sistema de transportes, impedindo assim sua mobilidade plena no espaço da cidade. (RIBEIRO e CARDOSO, 1990, p. 77).

A partir desta perspectiva teórica de Ribeiro e Cardoso (1990) se depreende também a importância central dos movimentos sociais, enquanto agente social, no processo de produção e reprodução do espaço urbano.

Castells (2000) centraliza no Estado capitalista, enquanto instituição em disputa ao mesmo tempo que provedor de bens de consumo coletivo, o local de embate entre as classes sociais que compõem a sociedade de classes no capitalismo, dando principal importância para as articulações dos movimentos sociais que em seus protestos reivindicam melhoria das condições materiais coletivas para suas existências no espaço urbano.

Para Castells (2000), os movimentos sociais surgem a partir da crise das instituições democráticas e da representatividade política tradicional, quando estas se omitem em relação às demandas e reivindicações de grupos marginalizados ou minoritários e são heterogêneos e diversificados em termos de suas motivações, objetivos e estratégias

No entanto, Castells (2000) também aponta que os movimentos sociais podem ser ambíguos e contraditórios, já que muitas vezes enfrentam desafios internos em relação à sua organização e liderança, além de enfrentarem a cooptação e manipulação por parte das elites políticas e econômicas, sendo importante compreender suas dinâmicas internas e as formas como eles se relacionam com outras esferas da sociedade.

Corrêa (2016) apresenta cinco tipos de agentes sociais que a partir de seus interesses próprios e de suas dinâmicas produzem e modulam o espaço urbano: os

proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos.

Antes mesmo de entrar na análise particularizada das ações, interesses e estratégias de cada um dos agentes sociais, Corrêa (2004) preocupa-se em tratar sobre a relação conjunta dos agentes, o que revela contradições e convergências de interesses.

Neste sentido, um primeiro ponto a se clarificar é a questão da regulamentação das ações dos agentes sociais. Isto porque, toda ação de todo agente se dá dentro de um determinado marco regulatório, jurídico quando se refere às normas positivadas que permitem ou proíbem determinadas ações, ou de uma perspectiva das práticas de costume não normatizadas, onde podemos entender a norma para além do Direito posto pelo Estado. Quanto trata sobre o marco jurídico regulatório, Corrêa (2004) delinea o eminente caráter de predominância dos interesses hegemônicos e dominantes do ou dos agentes que detenham o poder ou possuam grande influência sobre aquele ou aqueles que detém o poder. Assim, na perspectiva do autor, um marco jurídico regulatório nunca será neutro, e por consequência nunca será uma arena paritária entre os interesses dos agentes, mas sim uma forma de dominação e, por consequência, de determinação das regras e modos de produção e reprodução do espaço urbano, coadunadas com os interesses dos agentes dominantes.

Esta perspectiva coaduna com a noção de espaço concebido (Lefebvre, 2000) tratada anteriormente, e a questão da normatização desta dimensão concebida enquanto, em tese, apolítica e neutra, quando, a partir da realidade, esta normatização, aqui entendida como o marco jurídico regulatório, se apresenta como reflexo dos interesses de determinados agentes dominantes.

A partir desta perspectiva podemos delinear as problemáticas que envolvem a questão do planejamento urbano e da política urbana enquanto ações eminentemente estatais de marco regulatório próprio e, portanto, representantes de arenas não paritárias entre interesses, ações e poderes de agentes hegemônicos e agentes não hegemônicos, reafirmando também o já indicado a partir de Lefebvre (2000) e Santos (1979) quanto a necessidade de reprodução das desigualdades socioespaciais para a manutenção da lógica de produção capitalista.

Outro ponto que Corrêa (2004) preocupa-se em clarificar é a identificação de convergências entre os agentes sociais, ainda que, a priori, apresentem diversos

conflitos e contradições. Assim, o autor indica um importante denominador comum entre os interesses e ações dos três primeiros agentes indicados (proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários e promotores imobiliários): a apropriação de uma renda da terra.

O autor trata ainda, enquanto convergência entre os agentes, sobre a relação destes com a condição de reprodução das relações de produção capitalista, servindo assim “ao propósito dominante da sociedade capitalista” o que implica na constante “continuidade do processo de acumulação” (CORRÊA, 2004, p. 12), entendendo portanto que a ação dos agentes sociais não se descola da realidade concreta e da questão estrutural que compõe a lógica de produção capitalista, seja do espaço, seja das próprias relações sociais que conformam o acontecer da vida.

Quanto ao primeiro agente social indicado por Corrêa (2004), os proprietários dos meios de produção, aqui entendidos como as grandes empresas comerciais e os proprietários das grandes indústrias, estes têm seu papel na produção do espaço, a priori, a partir de sua relação de interesse com a terra urbana, visto que dela necessitam como suporte físico para suas atividades empresariais que se determinam em decorrência das especificidades locacionais da terra.

Entretanto, para além destas especificidades para a noção de produção do espaço, há ainda os desdobramentos de suas dinâmicas a partir destes interesses, que também impactam diretamente a produção, modulação e ordenamento do espaço. Isto porque, como representante máximo da lógica do sistema de produção capitalista, as ações dos proprietários dos meios de produção, ou seja, as ações dos agentes dominantes neste tipo de sistema, impactam e implicam em como as ações dos demais agentes se dão, enquanto possibilidade de realização. Quando, por exemplo, uma grande empresa se estabelece em determinado lugar, os proprietários dos meios de produção exercem pressão econômica e política junto ao Estado para terem as necessidades infraestruturais para seu estabelecimento atendidas, o que implica na questão da apropriação privada dos investimentos urbanos públicos.

Quanto ao segundo agente, os proprietários fundiários, Corrêa (2004, p. 16) os identifica enquanto proprietários de terras que, a partir de seus interesses diretos com a renda que a terra, enquanto mercadoria e valor de troca, gera em favor destes, “atuam no sentido de obterem a maior renda fundiária de suas propriedades, interessando-se em que estas tenham o uso que seja o mais remunerador possível,

especialmente uso comercial ou residencial de status”. Dessa forma, a partir do interesse na renda da terra, os proprietários fundiários articulam seus interesses a partir da expansão do tecido urbano das cidades, visto que a terra urbana é mais valorizada que a terra rural, e assim, as expansões dos perímetros urbanos das cidades, muitas vezes alterados sem estudos, diagnósticos e consulta participativa, atendem aos interesses e necessidades de rentabilização deste agente.

Outro importante fator característico da problemática urbana e que está diretamente ligado aos interesses e estratégias do fazer dos proprietários fundiários é a especulação imobiliária, já que o que estes agentes buscam é a valorização cada vez maior de suas propriedades fundiárias.

Quando a propriedade se localiza nos centros urbanos, engendra-se a problemática dos vazios urbanos, que se consubstanciam em terras e imóveis retidos sem uso e, por vezes, sem cumprirem função social, visando que com o passar do tempo e, não raras vezes, com investimento público em infraestrutura, estas propriedades sejam valorizadas. Já quando estas propriedades se localizam em áreas mais afastadas dos centros, a principal estratégia dos proprietários fundiários é o loteamento voltado às camadas de menor poder aquisitivo, visto que, para integrarem-se à cidade “formal” e “legal” a partir do mercado formal, estas populações de mais baixa renda encontram como local possível para residência estes loteamentos populares construídos nas bordas periféricas das cidades.

Já quanto ao terceiro agente social, os promotores imobiliários, Corrêa (2004) os identifica a partir de suas relações diretas com a produção imobiliária da cidade. Promotores imobiliários, segundo o autor, é uma categoria ampla e genérica que abrange outros diversos agentes concretos, que se definem na medida de sua participação no processo produtivo imobiliário. Assim, pode se identificar as empresas incorporadoras, as empresas construtoras, os proprietários fundiários que também exercem a ação de construtores, as instituições bancárias de crédito e financiamento, os corretores de imóveis, os planejadores de vendas, os profissionais de propaganda, e o próprio Estado.

De uma maneira geral, segundo o autor, o interesse final do agente genérico promotor imobiliário é a concretização do processo de transformação do capital-dinheiro em capital-mercadoria (imobiliária) que, ao final, transforma-se em capital-dinheiro acrescido de lucros.

As dinâmicas e estratégias dos promotores imobiliários é de grande importância na produção do espaço urbano na medida em que é este agente que, em última análise, determina a distribuição dos lugares da cidade e influência, a partir de seus interesses em conformidade com as demandas imobiliárias-espaciais das classes mais abastadas, a forma de uso e ocupação do solo urbano, provocando, ainda que com apoio e subsídio estatal, o processo de periferação das camadas populares que necessitam da produção de habitação de interesse social.

Corrêa (2004, p. 23) clarifica este processo quando afirma que “a atuação espacial dos promotores imobiliários se faz de modo desigual, criando e reforçando a segregação residencial que caracteriza a cidade capitalista”, colocando ainda que “na medida em que em outros setores do espaço produzem conjuntos habitacionais populares, a segregação é ratificada” (CORRÊA, 2004, p. 24).

O Estado⁷, enquanto agente que também produz e modela espaço urbano, se mostra como o mais complexo e multifacetado entre todos os agentes, na medida em que concentra o desempenho de múltiplos papéis atinentes aos demais agentes sociais, como os grandes industriais, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários, garantindo a reprodução da lógica desigual, excludente e segregacionista de produção capitalista do espaço, ao mesmo tempo em que, ao menos em tese, se articula como garantidor de direitos, principalmente sociais, aos grupos sociais excluídos a partir do oferecimento e implementação de serviços e equipamentos públicos urbanos⁸.

Esta multiplicidade de papéis exercidos pelo Estado, segundo Corrêa (2016, p. 45), decorre “do fato de o Estado constituir uma arena na qual diferentes interesses em conflito se enfrentam”.

Neste sentido, podemos articular a perspectiva de Estado capitalista em Poulantzas (1978, p. 148), que o compreende como a “condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe”. Disto

⁷ Cabe aqui esclarecer que a discussão quanto ao Estado e sua atuação como produtor do espaço urbano não tem a intenção de esgotamento da temática e tem como pressuposto nesta pesquisa, a noção de Estado Capitalista e mais especificamente, a sua atuação enquanto agente produtor nas cidades do capitalismo periférico brasileiro, visto que o próprio conceito de Estado é amplo e apresenta diversas variáveis teóricas, tanto temporais como espaciais e que não serão abordadas neste trabalho.

⁸ Neste sentido é a teorização sobre a questão urbana em Manuel Castells (2000), que a compreende como luta pelos bens de consumo coletivo, visto a distribuição desigual destes bens no ambiente urbano.

depreende-se a questão do papel do Estado na manutenção de uma determinada hegemonia (através dos aparelhos repressivos, ideológicos, econômicos ou demais possíveis aparelhos de Estado), quando desempenha, também seu papel, de organização e unificação do bloco no poder. Dessa forma, ao organizar o bloco no poder, a partir da classe dominante ou de frações desta, que nesta perspectiva de Estado capitalista se consubstancia predominantemente na classe burguesa (grandes industriais, proprietários fundiários e promotores imobiliários), os aparelhos de Estado reproduzindo esta hegemonia, mantém a lógica de dominação, de poder e de pensamento hegemônico desta classe.

Nesta mesma perspectiva é a teoria marxiana de Estado que a partir da noção de função compreende que nas sociedades e sistemas produtivos que se caracterizam pela divisão de classes sociais antagônicas “o Estado se identifica com o subgrupo de homens, destacado total ou parcialmente das tarefas inerentes ao processo de produção, que desempenha a função de preservar essa cisão” (SAES, 1987, p. 12), mas que, entretanto, ao preservar a cisão de classes antagônicas, agem também sobre o conflito de interesses, praticando ações voltadas ao amortecimento do conflito entre as classes, com vista a frustrar uma possível revolução social.

No âmbito da questão urbana, podemos compreender esta função conservadora do estado de coisas do capitalismo como o atendimento, pelo Estado, dos interesses dos agentes sociais dominantes já indicados, principalmente os grandes industriais detentores dos meios de produção e os proprietários fundiários, bem como toda a gama de agentes concretos envolvidos com a promoção imobiliária, e enquanto ações e estratégias de amortecimento do conflito entre classes, a implementação e promoção, por parte do Estado, de políticas setoriais que garantem minimamente a existência e manutenção das camadas populares no cotidiano urbano, incluídas aqui as obras, serviços, equipamentos e infraestrutura urbana, oferecidas através de investimento públicos mas que, em última análise, também beneficiam diretamente os agentes dominantes e hegemônicos.

Corrêa (2004) exemplifica momentos em que o Estado desempenha papéis dos outros agentes sociais:

[...] ao implantar uma refinaria de petróleo, o Estado está organizando diretamente o espaço urbano, ao mesmo tempo que interfere, dada a natureza da atividade industrial, no uso da terra das áreas próximas. As terras públicas são uma reserva fundiária que o Estado dispõe para usos diversos no futuro, inclusive para negociações com outros agentes sociais.

Através de órgãos como a COHAB, por outro lado, o Estado torna-se promotor imobiliário. (CORRÊA, 2004, p. 24).

Desta exemplificação depreende-se que as empresas estatais atuam como modeladoras do espaço urbano na mesma medida que os grandes industriais proprietários dos meios de produção; que as áreas e terras de domínio público seguem, da perspectiva de relação e interesse com o uso do solo, a mesma lógica de estoque dos proprietários fundiários; e que, atuando principalmente na promoção e subvenção de loteamentos de habitação de interesse social, com abertura de crédito e financiamento imobiliário e provedor de infraestrutura urbana, desempenha o papel de promotor imobiliário.

Entretanto, papel mais relevante para a presente pesquisa, se consubstancia na sua atuação enquanto detentor único e legítimo da regulamentação legal da produção e uso do espaço, ou seja, no estabelecimento do marco jurídico composto por leis, regras e posturas de conteúdo urbanístico, como as leis de zoneamento, de uso e ocupação do solo, de determinação do perímetro urbano, do código de obras, dos índices construtivos e de aproveitamento do solo, dos impostos fundiários e imobiliários e sua extrafiscalidade, e como o próprio Plano Diretor, objeto de análise deste trabalho. Também e por consequência, na atuação enquanto detentor da legitimidade institucionalizada do planejamento urbano e no controle e promoção da participação social pelos canais institucionalizados deste.

Neste mesmo sentido, o Estado é agente privilegiado no uso e implementação dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (Da Política Urbana) e estabelece diretrizes gerais da política urbana.

Lysia Bernardes (1986) apresenta uma perspectiva mais ampla do papel do Estado na configuração do espaço urbano a partir das políticas públicas, sejam elas setoriais, como políticas urbanas ou não, visto que toda ação do poder público, ou seja, do Estado, é uma ação territorializada e que, por consequência, intervém direta ou indiretamente na configuração do espaço.

Quanto aos grupos sociais excluídos, última categoria de agente social produtor e modelador de espaço segundo Corrêa (2004; 2016), estes se consubstanciam na camada popular proletária da sociedade que, na lógica de produção do espaço e da cidade capitalista, vivenciam a segregação socioespacial e

a desigualdade social de maneira mais presente e eminente. Este agente relaciona-se com a produção e modelação do espaço principalmente a partir de sua relação de habitar, visto que a moradia, direito social fundamental e humano que é, muitas vezes não lhes é assegurada.

Segundo Corrêa (2004, p. 30), os grupos sociais excluídos encontram como forma de moradia quatro possibilidades, vinculadas ou não a outros agentes sociais: “os cortiços localizados próximos ao centro da cidade [...], a casa produzida pelo sistema de autoconstrução em loteamentos periféricos, os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, via de regra também distantes do centro, e a favela.”

Entretanto, segundo o autor é somente a partir da produção da favela que estes grupos excluídos se tornam efetivamente agentes modeladores do espaço, visto nos cortiços, na autoconstrução e nos conjuntos habitacionais dependem diretamente de outros agentes produtores que, a partir de suas estratégias e interesses já produziram certa porção de espaço com determinadas características e determinados usos. (CORRÊA, 2004).

Oposta a esta perspectiva, Maricato (1982) entende a autoconstrução da moradia na cidade capitalista sim como produção e modelação do espaço urbano, visto que, as classes trabalhadoras que têm sua força de trabalho superexplorada e encontram a autoconstrução como única “arquitetura possível” para ter uma habitação, fazendo desta prática supertrabalho não remunerado, reproduzindo a força de trabalho e contribuindo para o processo de expansão capitalista, produz não só a moradia enquanto bem de consumo individual, mas produz e modela toda uma porção de espaço urbano composto por ruas, vielas e infraestruturas.

Assim, das perspectivas apresentadas e conforme tratadas por Corrêa (2004; 2016) reitera-se a noção de produção social do espaço realizada por agentes sociais concretos e históricos em determinado tempo e em determinada sociedade, que conforme determinado direcionamento dominante e hegemônico determinam a materialidade das cidades e sua distribuição e apropriação.

Ainda, a partir dos tipos de agentes sociais indicados pelo autor, identificam-se dois grandes grupos que, em certa medida, abrangem os agentes específicos indicados: o Estado e a Sociedade Civil. O Estado se apresenta dentro de seu próprio grande grupo, já a Sociedade Civil abrange diversos agentes sociais: os proprietários dos meios de produção; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; e os grupos sociais excluídos, organizados ou não.

Ainda, apenas para melhor compreensão da articulação entre os agentes, uma vez que Mercado e Sociedade Civil não devem ser compreendidos como agentes individualizados, pode-se aqui identificar os agentes específicos proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários e promotores imobiliários como presentes dentro de um "subgrupo" identificado como o "Mercado".

Entretanto, ainda que Corrêa (2004; 2016) clarifique de forma bastante didática e específica os agentes sociais e suas dinâmicas, interesses e estratégias, é importante destacar que a classificação trabalhada acima não é estanque e imutável e que a complexidade que consubstancia a realidade concreta do urbano pode engendrar novos agentes sociais produtores do espaço.

A questão da identificação e tipificação de diferentes agentes sociais produtores do espaço urbano foi retomada no capítulo 3, onde a pesquisa empírica foi apresentada, fundamentando-se com base nos três subgrupos que abrangem os agentes específicos, ou seja, o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil.

1.3 A APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO NA CIDADE CAPITALISTA PERIFÉRICA: "A CRISE", "O CAOS" E "O CAÓTICO" DO URBANO BRASILEIRO

Para além da necessidade de compreensão do espaço como socialmente produzido por determinados agentes sociais a partir de determinados interesses e estratégias, conforme já tratamos nos itens anteriores, é também de suma importância, para a contextualização e compreensão de uma realidade urbana que enseja a necessidade de criação de uma política urbana institucionalizada participativa, tratarmos sobre as características da cidade como lugar concreto dentro de um sistema de produção capitalista que, por sua própria lógica, impõe e determina desigualdades, contradições e exclusões.

Ao compreendermos o capitalismo como modo de produção, que se desenvolveu de forma lenta e complexa, em decorrência de transformações políticas e da própria noção de sociedade de classe, ressignificada no Estado Moderno (SPOSITO, 2001), há de se reconhecer que a compreensão das problemáticas do espaço urbano, perpassa pela compreensão e determinação do capitalismo como modo de produção também deste espaço, das relações sociais e da própria identidade coletiva e individual dos sujeitos, que nele se estabelecem, conforme já tratado anteriormente.

Nesta perspectiva, quando Santos (1988. p. 26) afirma que o espaço deve “ser considerado como um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento”, pode-se depreender que esta “sociedade em movimento”, por sua vez, se organiza na produção, nas perspectivas objetivas e subjetivas já indicadas, e no espaço, através de um direcionamento hegemônico, conforme as relações estabelecidas pelo capital, relações estas que conformam também a noção de cidade.

Coadunando com esta premissa, ao tratar da noção de surgimento da cidade, Raquel Rolnik (1995, p. 16) defende que “enquanto local permanente de moradia e trabalho, se implanta quando a produção gera um excedente, uma quantidade de produtos para além das necessidades de consumo imediato” possibilitando assim as relações de troca. Da mesma perspectiva partilha David Harvey (2012) quando indica que as cidades emergem a partir da concentração geográfica e social da produção excedente, relacionando o fenômeno da urbanização, enquanto fenômeno de classe, como dependente da mobilização de excedentes.

Já ao pensar a cidade de uma perspectiva política, Rolnik (1995) evidencia o eminente caráter coletivo e sua conseqüente necessidade de formação de sistemas de controle político-administrativo, objetivando a gestão desta cidade a partir das relações de poder emanadas em seu interior e reforçadas por aparelhos repressivos do Estado.

Dessa forma, observa-se que as problemáticas, passadas e atuais, atinentes à produção e reprodução do espaço urbano, na perspectiva das cidades e suas relações de poder, são decorrentes do estabelecimento e desenvolvimento do capitalismo enquanto modo de produção, ainda que, conforme indicado por Scheffer (2017, p. 64), “apesar da relação intrínseca entre espaço e capital [...] a produção do espaço é anterior ao modo de produção capitalista, tendo sua origem a partir da interação homem-natureza”.

Em decorrência das diferenças no processo de urbanização e dos problemas decorrentes deste processo entre as realidades dos países da periferia do capital e países centrais desenvolvidos, tem-se aqui a necessidade de se pensar perspectivas teóricas constituídas a partir de olhares voltados à realidade concreta destes países que compõem a periferia do capitalismo globalizado.

Isto também porque, na perspectiva de dominação do conhecimento pelas epistemologias eurocêntricas e do norte global⁹, as teorias que visam explicitar a questão urbana, por vezes, não se aplicam à compreensão da realidade dos países subalternizados, primeiro porque não levam em consideração as particularidades do modo de desenvolvimento urbano nestes países, segundo porque não consideram o nível de desigualdade social que caracteriza esses espaços e que impacta diretamente nas questões quantitativas e qualitativas do consumo e do desenvolvimento econômico, elementos tão necessários para a reprodução do modo de produção.

Assim, ainda que as proposições clássicas europeias por vezes contribuam para a construção do conhecimento, se faz necessário compreendermos dada realidade através de perspectivas teóricas construídas a partir desta dada realidade, ou seja, conhecimento produzido a partir da realidade empírica, superando assim a noção desenvolvida por Schwarz (1973) das “ideias fora do lugar”, que caracteriza o acontecer social brasileiro em seus mais diversos aspectos.

Erminia Maricato (2000) se apropria desse conceito de “ideias fora do lugar” para pensar sobre “ideias fora do lugar e lugar fora das ideias”, explicitando a realidade urbana brasileira e o planejamento urbano brasileiro, uma vez que além de importar teorias e formas de planejar, estas quando implementadas, são somente implementadas em territórios privilegiados das cidades, não observando a realidade

⁹ A questão da dominação colonial pelas metrópoles do norte global (geográfico e simbólico) das colônias, sua maioria no sul global (também geográfico e simbólico) é questão que até hoje permeia o acontecer do mundo, entretanto, não estritamente no sentido de dominação política e de exploração econômica. O que vemos hoje, com maior profundidade, é a colonização das possibilidades de reconhecermo-nos enquanto indivíduos e sujeitos-coletivos para além da subalternidade e condição periférica determinada pela dominação cultural e de produção do conhecimento do norte global. Isso quer dizer que, enquanto países e comunidades sujeitas às relações passadas de colonização, ainda não nos libertamos totalmente das correntes de pensamento que nos determinaram, no passado, como sujeitos subalternos, invisíveis, exploráveis e inexistentes para um mundo agora globalizado e ditado pelas regras dos países desenvolvidos, em sua maioria do norte global. Assim, vemos a partir do eurocentrismo, um verdadeiro modelo de dominação do saber e da ciência, engendrado em decorrência de uma hierarquização, sobreposição e exclusão de outros saberes e conhecimentos que não aqueles que partem da hegemonia eurocêntrica e, de forma simbólica, da dominação do norte global. A esse processo, de supressão e apagamento dos conhecimentos desenvolvidos pelos povos dominados e colonizados, Boaventura de Souza Santos (2009) denomina de “epistemicídio”. Este processo de epistemicídio destrói outros tipos de conhecimento que não os gerados no meio dominante, não os reconhecendo como saber e conhecimento válido e existente, retirando-lhe os contextos político e cultural específicos dos colonizados. Dessa forma, retira da discussão, a um nível global validado pelo setor de produção do conhecimento dominante, reflexões e perspectivas teóricas que são produzidas a partir de realidades concretas dos países e comunidades dominadas e que criticam e se contrapõem ao capitalismo, colonialismo e patriarcado. (SANTOS, 2009).

concreta, a discrepância entre a divisão e distribuição dos espaços da cidade e a segregação socioespacial que as caracterizam.

Portanto, o problema da cidade periférica não reside somente na desigualdade social, objeto de Políticas Sociais, mas também e principalmente na desigualdade espacial, para qual deveriam haver Políticas Públicas de distribuição do espaço urbano, ou seja, de distribuição do território da cidade.

Assim, para além da necessidade de compreensão sobre a produção social do espaço urbano, a partir das teorias clássicas já apresentadas, importa também pensar sobre a apropriação deste espaço na cidade capitalista da periferia do capital, como no Brasil, e nesse sentido, tratar sobre o processo e o padrão de urbanização se faz necessário pois revela as contradições espaço-sociais da problemática urbana¹⁰.

O processo de urbanização brasileiro inicia-se antes mesmo do intento industrializador enquanto projeto de modernidade e desenvolvimento. Entretanto, o movimento de deslocamento do campo à cidade, acentua-se a partir da década de 1930, no governo Vargas, que firma o processo de industrialização no Brasil, com o objetivo de superar a necessidade de importação para o setor agrário exportador e a satisfação das necessidades do mercado interno, investindo fortemente em infraestrutura para possibilitar o desenvolvimento industrial (MARICATO, 2013).

Dessa forma, com a população rural deslocando-se até os centros urbanos ocupados e produzidos pelo grande setor industrial, as cidades não estavam preparadas estruturalmente para este movimento de ocupação, visto que não ofereciam suporte para as necessidades de saneamento, abastecimento de água e energia, transporte e saúde (MARICATO, 2013).

Nabil Bonduki (2018), tratando sobre o crescimento da população urbana e a consequente explosão da questão urbana no Brasil, compreende-as como inevitável resultado da implementação do projeto desenvolvimentista à nível nacional, que teve como objetivo a criação de uma base industrial urbana. A partir dos dados de crescimento da população urbana, apresentados pelo autor, percebe-se o acelerado crescimento desta população:

¹⁰ Sobre a relação entre o processo de urbanização e a reprodução das condições de produção do capital, Harvey compreende que a urbanização, enquanto processo, “implica a criação de uma infraestrutura física para a produção, circulação, troca e consumo, então, deve-se considerar a maneira que esse ambiente construído é produzido e a sua função enquanto um recurso do sistema – um complexo de valor de uso para os capitais (capital fixo) – para a produção de valores de mais-valia” (HARVEY, 1981 *apud* SANTOS, 2016, p. 83).

Entre 1920 e 1970, a população urbana brasileira cresceu de 5 milhões de habitantes para 53 milhões, com um incremento de 1.060%. As principais cidades, sobretudo do Sudeste, tiveram crescimento ainda mais elevado. São Paulo, que em 1920 tinha 580 mil habitantes, alcançou 930 mil em 1934, chegando a 3,3 milhões em 1960 e 6,7 milhões em 1970 (BONDUKI, 2018, p. 15).

Os dados indicados por Bonduki (2018) demonstram a explosão da população urbana no Brasil, o que é ratificado por Maricato (2018) quando esclarece que o altíssimo crescimento populacional na área urbana que, por sua vez, engendra o crescimento desenfreado e desordenado das cidades, é problemática que, no Brasil, se complexifica ainda mais quando da inversão do local de moradia do rural para o urbano, entre as décadas de 1970 e 1980.

Aliado ao crescimento exponencial da população urbana em cidades que não a comportava infraestruturalmente, também figura como elemento central para a determinação do modo de urbanização brasileira o crescente processo de generalização da terra como propriedade privada e, portanto, mercadoria para o modo de produção capitalista. A cidade formal, oferecida pelo capital imobiliário atuante, se mostrava inacessível para boa parte desta nova população urbana, visto que a promessa de absorção da mão de obra nas indústrias não se concretizou, produzindo populações sem renda, moradia e direitos.

Esse processo de formação de uma população urbana às margens da formalidade, seja no sentido do trabalho ou do sistema de produção, impacta diretamente na formação e ocupação do espaço urbano.

Isto porque, os primeiros movimentos de um urbanismo planejado, voltado às concepções de um urbanismo moderno, implementaram, ainda na primeira metade do século XX, ações higienistas e de embelezamento paisagístico, que expulsaram populações para os morros e bordas periféricas das cidades, áreas informais, que assim como no início do processo de urbanização não tinham (e por vezes ainda não têm) infraestrutura básica para uma moradia digna e adequada (MARICATO, 2013).

Dirce Koga (2011, p. 46), tratando destes movimentos de expulsão territorial, coloca que “no Brasil, desenvolvia-se essa prática tendo a higiene como ideologia, isto é, como o pressuposto básico para colocar o país no caminho da civilização. Um patamar de civilidade baseado em uma prática excludente”. Esta busca por adequar-se aos patamares de civilidade aparente através das ações nos centros

urbanos, também pode ser compreendida como a imposição de modelos e projetos de desenvolvimento dos países desenvolvidos do centro do capital.

Neste sentido, Maricato (2000) problematizando o ideal de planejamento modernista importado do norte global, clarifica que

Em se tratando de países da semiperiferia, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, esse modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A importação dos padrões do chamado "primeiro mundo", aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente (MARICATO, 2000, p. 123).

Outro evidente problema que caracteriza as cidades do capitalismo periférico, é o cada vez mais crescente processo de favelização intrínseco ao processo de urbanização destas cidades. A invasão às terras urbanas, como problema estrutural e institucionalizado, se dá em decorrência de um mercado imobiliário excludente, que mercantiliza a terra pelo valor de troca (LEFEBVRE, 2000; HARVEY, 1980) muito acima da capacidade da renda da maioria da população e de uma deficitária ou ausente política social neste sentido (MARICATO, 2000).

Santos (1993) destaca também a urbanização corporativa, entendida como aquela que é implementada a partir dos interesses específicos da grande indústria monopolista do capital, como determinante para o redirecionamento dos recursos públicos como investimento econômico ao invés de direcionamento aos gastos sociais, o que impacta diretamente na manutenção da desigualdade social, que implica a forma de ocupação e reprodução do espaço e do modo de urbanização.

Ainda em Santos (1993), a questão da especulação imobiliária como fator determinante para a problemática da cidade periférica é levantada no sentido de que

[...] o processo especulativo vem com a extensão da cidade e a implantação diferencial dos serviços coletivos. O capitalismo monopolista agrava a diferenciação quanto à dotação de recursos, uma vez que parcelas cada vez maiores da receita pública se dirigem à cidade econômica em detrimento da cidade social. A lei da escassez se afirma, então, com mais força, e se amplia as diferenças já existentes entre lugares urbanos, do ponto de vista das amenidades (SANTOS, 1993, p. 96).

Esta problemática se desdobra na questão da desigualdade e segregação socioespacial, tendo em vista que as áreas centrais das cidades, onde na maioria das vezes há infraestrutura, equipamentos e serviços públicos urbanos e normalmente se configura como o local do trabalho, é ocupada por classes dominantes e pela especulação imobiliária, sendo as classes dominadas, a partir da

lógica desigual do capital, condicionadas às áreas periféricas precárias e não desenvolvidas.

Nesta lógica, o movimento de construção e reprodução dos espaços na cidade capitalista limita e nega o direito à cidade. O conceito de direito à cidade, em Lefebvre (2000), é construído a partir de uma perspectiva de apropriação subjetiva e ideológica do espaço pelos cidadãos, afirmando que este direito somente se concretiza quando ocorre a apropriação do espaço por todos, através do uso, visando à satisfação de necessidades e expansão de possibilidades de toda a coletividade, através do controle sobre as formas de habitar e viver a cidade.

Koga (2011), ao relacionar as noções de direito e de cidade, compreende-os como construídos e concretizados, expressos, negados e reivindicados a partir de lugares concretos em que se realizam ações de viver em suas múltiplas dimensões, como o morar, o trabalhar, o transitar e o participar.

Desta lógica de lugares concretos, no contexto urbano dos países subdesenvolvidos, a reflexão do direito à cidade e sua negação revela as diversas contradições que permeiam a cidade também enquanto realidade concreta.

Santos, em seu livro “A Urbanização Brasileira” publicado em 1993, já descrevia as características daquela que identificou como “cidade caótica”:

Com diferença de grau e intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. O seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. São elementos de diferenciação, mas em todas elas problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde, são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade deste século, mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que estes são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais. [...] Nessas cidades espraiadas, características de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia. (SANTOS, 1993, p. 95).

Como bem expresso neste excerto de Santos (1993), os problemas de falta e precariedade habitacional, precariedade dos transportes públicos, periferização e favelização, especulação fundiária e imobiliária, falta de infraestrutura básica, falta e precariedade de serviços e equipamentos urbanos, entre outros, são características que marcam a cidade do capitalismo periférico desde há muito.

Maricato, em 1996 (p. 32), a partir de uma noção de “crise” urbana identifica “na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental” que caracterizam as cidades brasileiras, problemáticas urbanas que negam o direito à cidade e à cidadania.

Grazia de Grazia, em 1990, partindo de uma noção de “caos” urbano, clarifica que

O retrato da atual estrutura urbana de todas as cidades brasileiras é definido como um grande “caos”. Grandes favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos, contrastando com bairros ou zonas elegantes, com mansões e palacetes, ou grandes condomínios, privatizando bens públicos como praias, praças, ruas, etc. Os serviços urbanos, quando existem, no seu geral funcionam mal. Uma grande parte de cada cidade é desprovida de equipamentos básicos. A violência urbana, o comércio ambulante, o menor abandonado, a prostituição, a mendicância estão em processo crescente. (GRAZIA, 1990, p. 9).

Levando em consideração que os três referenciais acima indicados, que clarificam as problemáticas encontradas no chão das cidades brasileiras, são do início da década de 1990, depreende-se que, mesmo passados mais de 30 anos, na década de 2020 os problemas vivenciados e experimentados pelos moradores de cidades brasileiras ainda são os mesmos, por vezes ainda mais agravados.

Muito deste agravamento decorre diretamente do esfacelamento das Políticas de cunho social que observamos com maior força e enquanto projeto, a partir da implementação de uma agenda governamental ultraliberal desde o golpe de Estado ocorrido em abril de 2016¹¹.

¹¹ Entende-se aqui o processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff como golpe de Estado, na medida em que, de uma análise conjuntural do contexto político que o antecedeu, percebem-se as articulações políticas e jurídicas, da oposição no congresso nacional e da operação Lava Jato, respectivamente, voltadas ao ataque às lideranças do Partido dos Trabalhadores Lula e Dilma. Estas articulações e seus atores ficam bem explicitados a partir do que Jessé Souza (2016) expõe em sua obra *A radiografia do golpe*: “[...] Com a inviabilização do golpe jurídico, que perdera sua aura de imparcialidade, entrou em cena o golpe parlamentar. Entrou em cena o Congresso regressivo, comprado por todo tipo de interesse econômico cartelizado, e eleito em 2014 sob o comando de Eduardo Cunha, desafeto do governo e disposto a buscar revanche depois que o governo tentara impedir sua eleição a presidente da Câmara. Cunha já havia enfraquecido o governo, por seu turno, com as assim chamadas pautas bomba durante todo o ano de 2015, praticamente impedindo-o de governar. Em uma manobra torpe, após ter visto fracassar sua chantagem para forçar o PT a livrá-lo da comissão de ética de cassação iminente, Cunha encaminhou a proposta de impeachment em ritmo célere contra a presidenta. Ao contrário da hipótese do golpe jurídico, aqui não se tinha nenhum paladino justiceiro, mas sim políticos venais sem nenhuma credibilidade pública. Ainda assim o processo se consumou. Em um espetáculo grotesco, denunciado por toda imprensa internacional, tivemos um impedimento que ficou, ao fim e ao cabo, desprovido de qualquer legitimidade. Daí vem seu caráter de ato de força e oportunismo” (SOUZA, 2016, p. 126-127).

O Governo do presidente Michel Temer reavivou e retomou uma agenda ultraliberal de governo, afastando-se, por consequência, das políticas sociais implementadas pelos governos anteriores, iniciando um verdadeiro ciclo de contrarreformas (SOUZA e HOFF, 2019) atinentes à Seguridade Social e à Proteção Social (a exemplo da Emenda Constitucional nº 95 e a reforma trabalhista).

Quanto a estas contrarreformas implementadas, SOUZA e SOARES (2019) compreendem que a crise estrutural agudizada após 2016, tem como resposta governamental a redução e extinção de direitos sociais na tentativa de garantia da hegemonia do grande capital financeiro.

A situação da conjuntura política-econômica-social se agravou ainda mais após a eleição presidencial de 2018, que colocou no poder Jair Messias Bolsonaro, que durante sua campanha apresentou um plano de governo superficial em temáticas como meio ambiente, habitação e política urbana e que, quando eleito, implementou uma agenda política ainda mais agressiva e de maior austeridade, com medidas diretas contra a ciência, a pesquisa, as minorias e os direitos sociais.

Diretamente relacionado à questão urbana, a transformação do Ministério das Cidades em simples pasta do Ministério do Desenvolvimento Regional e a substituição do Programa Minha Casa, Minha Vida, já amplamente constituído enquanto política de Estado, pelo Programa Casa Verde e Amarela, caracterizado como política de governo demarcada pelas posições ultraliberais e de apoio à financeirização da moradia para a classe pobre, foram medidas tomadas pelo governo Bolsonaro.

No mesmo sentido, diretamente relacionadas à gestão democrática das cidades, foi o Decreto nº 9.076/2017, do governo Michel Temer, que retirou o poder de convocação e organização da conferência do Conselho Nacional das Cidades e o Decreto nº 9.759/2019, do governo Jair Bolsonaro, que extinguiu conselhos, comitês e comissões de âmbito federal, como o ConCidades, caracterizando-se como verdadeira violência institucional contra a participação social na formulação, elaboração e fiscalização das Políticas Públicas.

Há ainda de se indicar o Projeto de Emenda Constitucional nº 80/2019, proposta pelo Senador Flávio Bolsonaro, filho do Presidente Jair Bolsonaro, em maio de 2019, que relativiza a função social da propriedade, núcleo central de toda a normatização que fundamenta o Estatuto da Cidade.

Assim, com a implementação desmedida das políticas ultraliberais destes dois (des)governos, o que se observa atualmente são seus reflexos já percebidos no agravamento das expressões da questão social, do aumento da pobreza, do desmonte de Políticas Sociais (SOUZA e SOARES, 2019), da desigualdade e exclusão sócio-territorial, do impacto destas políticas nos níveis locais das políticas municipais que por vezes as reproduziram, da dominação da política habitacional pelos interesses do mercado imobiliário e financeiro, e por consequência do crescente déficit habitacional quantitativo e qualitativo.

Segundo dados da FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2021), o déficit habitacional em 2019, data do último levantamento realizado, era de 5.876.699 moradias, das quais 5,044 milhões localizadas na área urbana e 832 mil em área rural. Enquanto análise por regiões geográficas do Brasil, os maiores números em termos absolutos são apresentados pelo Sudeste, com um déficit de 2,287 milhões de domicílios, seguido da região Nordeste, com 1,778 milhão de moradias.

Como causas que conjuntamente geram o problema central da questão da moradia - o déficit habitacional, tanto quantitativo, referente à falta de moradia, quanto qualitativo, referente à inadequação e precariedade do estoque de moradia existente - mesmo após anos de implementação de uma política habitacional voltada para as necessidades sociais das classes menos abastadas, podemos identificar: A desigualdade social que permeia toda a sociedade brasileira e reproduz a pobreza e as situações de risco e vulnerabilidades sociais, decorrentes da alta concentração de renda e terra por minorias de um lado, e de outro populações pertencentes às classes D e E excluídas territorialmente e socialmente; Um mercado imobiliário formal inacessível até mesmo à classe média, por conta do alto custo da habitação e dos alugueis; A irregularidade fundiária que compõe grande parte das áreas urbanas das cidades, decorrentes das ocupações ilegais e da criação de um mercado informal, irregular e ilegal; A falta de planejamento urbano integrado e a cooperação entre os três níveis de governo e; A precarização e insustentabilidade ambiental da moradia, decorrentes da falta de estrutura e infraestrutura urbana.

Esta situação do déficit habitacional no Brasil se mostra ainda mais complexa quando, a partir de projeções de crescimento populacional, considera-se a demanda de moradia no futuro próximo. Um estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), a partir de projeções realizadas com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), indicou que o crescimento da

população brasileira e a formação de novas famílias deve gerar uma demanda para mais 30,7 milhões de novos domicílios até 2030. Deste total de moradias necessárias para atender a demanda que vai surgir a partir do crescimento demográfico, 46,9% estarão concentrados na população com renda média, entre três e dez salários mínimos. A segunda maior demanda - 42,3%- virá da população de baixa renda, que recebe até três salários mínimos. Já a menor demanda - 10,7% - terá origem no extrato social mais rico, com famílias que ganham mais de 10 salários mínimos.

Retratando ainda mais esta realidade, segundo o censo do IBGE de 2010, cerca de 97% dos municípios com população acima de 500 mil habitantes possuíam em sua malha urbana regiões de favelas. Já nas cidades médias, mais de 80% dos núcleos urbanos possuíam a presença de regiões de favelas. Quanto à representação desse dado em termos de acesso a serviços básicos, tem-se que 83 milhões de habitantes não possuíam cobertura para sistemas de esgotos e cerca de 45 milhões de brasileiros/as sem acesso a serviços de água potável. Os serviços de mobilidade urbana, retratam outra desigualdade, representando um total de 37 milhões de pessoas sem acesso ao transporte público em meios urbanos. (IBGE, 2010).

As desigualdades sociais e econômicas existentes no Brasil, e que permeiam toda a estrutura das cidades brasileiras, ficaram ainda mais evidentes e agudizadas a partir do ano de 2020, com a crise sanitária decorrente da pandemia gerada pelo Coronavírus e seus mais diversos desdobramentos econômicos, sociais e políticos.

Manifestaram-se, diretamente relacionadas ao contexto pandêmico, elementos que estão intrinsecamente relacionados com as cidades, como as diferenças habitacionais, a partir da relação das medidas de isolamento social e o déficit habitacional qualitativo em que se verifica a precariedade e insalubridade das moradias; diferenças de educação, a partir da necessidade de implementação do ensino remoto, de maneira integralmente on-line, num país onde 28% dos domicílios ainda não possuem acesso à internet (CETIC, 2019); de infraestrutura urbana, quando no Brasil, conforme dados de 2019 da PNAD-Contínua, 2,4% dos domicílios não possuem água canalizada, 11,5% dos domicílios ainda não possuem abastecimento de água pela rede geral de distribuição e 31,7% dos domicílios não possuem esgotamento sanitário, serviços tão essenciais para as medidas de contenção da dispersão do vírus; de equipamentos de saúde, onde se verificou

verdadeiro caos de superlotação de hospitais e demais serviços de atendimento à saúde e insuficiência de leitos para atendimento da alta demanda nos momentos de pico de contaminação e; de desigualdade regional quanto à serviços básicos de coleta de lixo, onde o estado mais desenvolvido neste sentido, São Paulo, apresenta 2,07% das pessoas inscritas no Cadastro Único sem coleta de lixo adequada, enquanto o Maranhão apresenta o número de 45,2% das pessoas inscritas no Cadastro Único sem coleta de lixo adequada, conforme dados do Cadastro Único de 2017; e de acesso à demais direitos sociais e emergenciais.

Diante deste ainda atual cenário de “cidades caóticas” (SANTOS, 1993) “crise urbana” (MARICATO, 1996, 2013) e “caos urbano” (GRAZIA, 1990), devidamente indicados a partir da constatação teórica e também dos dados apresentados referentes às mais diversas carências e fragilidades encontradas no chão das cidades brasileiras, é que se compreende o impacto da falta de um planejamento que incorpore as demandas dos grupos menos favorecidos economicamente, socialmente e espacialmente.

A carência histórica deste tipo de planejamento resulta na necessidade cada vez maior de se construírem políticas públicas de cidadania voltadas ao urbano e à garantia do direito à cidade, ou seja, a necessidade de se construir uma política de planejamento urbano voltada às pessoas, que vivem as carências urbanas e coexistem no território da cidade a partir de suas dimensões de espaço vivido e de suas práticas sociais do espaço percebido.

A partir desta perspectiva, pensar o acontecer da vida em toda sua abrangência, dentro dos limites do urbano, é pensar e colocar como ponto central o direito à cidade, implicando compreender o processo histórico de construção/formação das cidades sem projetos e planejamento da perspectiva das demandas dos indivíduos e classes menos favorecidas que nelas habitam e reproduzem este acontecer da vida, enquanto agentes, nos seus territórios.

Desse modo, fica evidente a importância de se pensar o território e planejar o urbano como garantia e confirmação da própria cidadania. Neste sentido, Koga (2011) afirma que

[...] faz parte da cidadania a incorporação do território como espaço não somente de habitação, mas também de vivência e convivência. Significa morar bem, passear com prazer e segurança, usufruir bem dos serviços. Esta visão de território parece distanciar-se cada vez mais do cotidiano dos grandes centros urbanos, pois, aliada ao fato de regiões periféricas destas metrópoles serem normalmente desprovidas das condições básicas de

sobrevivência, ocorre uma forte tendência de segregação socioespacial. (KOGA, 2011, p. 117).

Esta concepção de Koga (2011) coaduna com o conceito de direito à cidade de Lefebvre (2001), visto que o desenvolvimento pleno da cidadania a partir da noção de território, deve abranger os espaços de convivência e o movimento de apropriação e uso destes espaços que compõe o território.

Assim, o conceito de Política Urbana como ação estatal institucionalizada voltada ao enfrentamento das desigualdades socioespaciais e que deve, obrigatoriamente, ser construída de forma participativa com a comunidade local, através, principalmente dos processos de elaboração e revisão dos Planos Diretores Municipais, é que se volta o próximo capítulo deste trabalho.

CAPÍTULO 2 – POLÍTICA URBANA, PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: DELINEANDO ENTRELAÇAMENTOS ENTRE OS CONCEITOS

Diante do conteúdo apresentado e discutido no capítulo anterior, de produção, reprodução e apropriação do espaço urbano na cidade capitalista, principalmente do capitalismo periférico brasileiro, e das emergências sociais e urbanas que deste decorrem, buscou-se, no presente capítulo, refletir acerca do conceito da Política Urbana no Brasil, compreendida como ação institucionalizada voltada, em tese, ao enfrentamento e mitigação da questão urbana.

Igualmente, buscou-se também tratar sobre a faceta necessariamente participativa da constituição da política urbana, diante do viés democrático ressurgido com a Constituição de 1988, elencando-se, portanto, a participação social como categoria teórica intrínseca à compreensão do modo de planejamento urbano, surgido no pós-constituição de 1988, como possibilidade de concretização de um desenvolvimento urbano justo, sustentável e democrático.

Assim, tratou-se também neste capítulo o conceito de Plano Diretor Participativo, compreendido como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, nos termos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto das Cidades, e que coaduna e se materializa como objeto de imbricação da política urbana institucionalizada e a participação social em busca do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

Desta maneira, o intento deste capítulo é demonstrar os intrínsecos e necessários entrelaçamentos entre a Política Urbana, o Plano Diretor e a participação social.

2.1 POLÍTICA URBANA E PLANO DIRETOR MUNICIPAL

O foco deste item não é realizar nenhum esboço histórico sobre a constituição do planejamento urbano e da política urbana no Brasil, remontando a todos os momentos de seus processos de consolidação, mas sim, propor uma análise de perspectiva crítica sobre o que foi institucionalizado como Política Urbana pela Constituição Federal de 1988 e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade aprovado em 2001, perpassando, de forma pontual, por alguns elementos

contextuais anteriores, como movimento necessário para a devida compreensão acerca da Política Urbana no pós-constituente de 1985-1988.

Dessa forma, cabe ressaltar que o histórico de desenvolvimento e constituição da Política Urbana em solo brasileiro e a implementação de um planejamento urbano é amplo e extenso, remontando, enquanto noção de planejamento urbano, ao início do século XX.

Os primeiros intentos de um planejamento urbano se consubstanciam nos planos de caráter higienista, que viam nos cortiços dos centros das cidades, locais a serem extintos e populações a serem retiradas do olhar próximo das classes mais abastadas e dominantes, realizados em várias cidades brasileiras, a exemplo da “reforma Pereira Passos”¹², no Rio de Janeiro, influenciada em grande parte pelos ideais do plano de intervenção de Haussmann na Paris do final do século XIX.

Após, iniciam as primeiras implementações de um planejamento de ideal modernista, que tinha nos espaços especializados, a partir de um zoneamento funcional, sua principal característica e que tem como principal exemplo o “Plano Agache”¹³ elaborado para a cidade de Curitiba no final da primeira metade do século XX.

Decorrente também destes ideais, os princípios do zoneamento da funcionalidade, proposto por Le Corbusier - arquiteto e urbanista expoente do movimento modernista no século XX, são incorporados pelo Decreto nº 7, de 12 de junho de 1960, que aprovou as “Normas para construção em Brasília”.

As perspectivas jurídicas estabelecidas neste período espelham algumas idealizações modernistas acerca do urbanismo. É o que se pode notar nas lições de Meirelles (2008), ao conceituar urbanismo nas condições exatas da proposta pela Carta de Atenas:

¹² A Reforma Pereira Passos foi um plano de remodelação urbana municipal idealizado e executado pelo engenheiro civil e prefeito Francisco Pereira Passos, entres os anos de 1903 e 1906, na cidade do Rio de Janeiro, de caráter organicista e conservador, que teve como objetivo “civilizar” a cidade a partir de uma perspectiva desenvolvida “pela sociedade europeia ao longo da modernidade” que “consistia fundamentalmente na manutenção de uma civilidade urbana burguesa – na qual a idéia de individualidade e de uso regulamentado do espaço público pelos agentes privados da cidade jogavam um papel fundamental; no fomento à atividade estética e cultural, na reverência a um passado e no respeito à lei e à ordem pública estabelecidas pelo Estado através de uma elite política ilustrada”. (AZEVEDO, 2003, p. 61).

¹³ O Plano Agache foi um plano urbanístico elaborado pelo urbanista francês Alfred Agache, na década de 1940, para a cidade de Curitiba, a partir de uma lógica “da cidade funcionalmente estratificada e tendendo à eliminação e subjugação de uma classe menos favorecida por uma elite que queria modernizá-la” (CARMO, 2018, p. 126).

[...] Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Compreende-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação. (MEIRELLES, 2008, p. 522-523).

Assim, neste período, o planejamento urbano brasileiro nutriu-se da matriz modernista/funcionalista efetivada ao longo do século XX, cujas bases vinculavam-se na crença total na ciência, técnica, racionalidade e neutralidade do planejamento.

Tomado como meio e recurso na tentativa de combater a grande desordem urbana que já se mostrava bem constituída nas décadas de 1960 e 1970, a idealização se reduziria à uma pauta de ação preocupada, principalmente, com a aptidão técnica.

Entretanto, paradoxalmente, é em meio a esse mesmo período que as cidades brasileiras mais crescem na informalidade, com acréscimo intenso de favelas, e áreas irregulares como local de moradia, havendo, portanto, um descolamento da matriz funcionalista modernista da realidade urbana do país. (MARICATO, 2000).

Assim, a informalidade crescente e a agudização da segregação sócio-espacial presentes na maior parte das cidades brasileiras anunciaram o colapso desse projeto de planejamento de ideal modernista – que, conforme Rolnik (1997, p. 352), “alia a tradição do urbanismo higienista em sua versão funcionalista pós Carta de Atenas a uma Economia Política Desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado”.

Por fim, há a tentativa de se estabelecer um planejamento urbano politizado que superasse o tecnicismo, no final do século XX e início do século XXI, período onde também já se tem a noção de política urbana mais consolidada e institucionalizada, fundamentada na compreensão de que ter a participação social implementada nos seus processos de formulação é corolário das premissas democráticas que baseiam toda a nova ordem política-constitucional do país.

E é por intervenção deste modo de planejamento urbano politizado que se consegue passar de um modelo decorrente de aspirações individuais tecnicistas (continuidade e manutenção de interesses privados) para um modelo jurídico-público mais adaptado às variadas e coletivas aspirações em evidência, articulando em

pauta interesses públicos e privados (de interessados, à guisa de exemplo, na acessibilidade à moradia e na regularização fundiária).

Disto decorre também a apreensão de que apenas com processos participativos é possível conceber “[...] uma cidade constituída não somente para maximizar a reprodução do capital, mas também feita por — e para os — cidadãos” (BALBIM, 2016, p. 130).

É neste momento de constituição da Política Urbana brasileira que se centra a perspectiva descritiva do próximo item, uma vez que o processo de passagem para esta noção de planejamento urbano politizado se constitui concomitantemente às articulações dos movimentos sociais urbanos para a constitucionalização da questão urbana, enquanto Política, durante a constituinte de 1985-1988.

2.1.1 A Política Urbana estruturada a partir da Constituição Federal de 1988

Antes de se adentrar a descrição da política urbana prevista pela Constituição de 1988 e regulamentada pelo Estatuto das Cidades de 2001, se faz necessário tratar brevemente acerca da noção de “reforma urbana” que culmina na constitucionalização da questão urbana durante o processo constituinte de 1985-1988.

O termo “reforma urbana” foi apropriado de diferentes formas e com diferentes fins desde sua formulação. Segundo Bonduki (2018), o termo passa a ser utilizado quando das reformas de base realizadas durante o governo de João Goulart (1961-1964) como uma versão do já então consagrado conceito “reforma agrária” que tratava sobre as necessárias mudanças de distribuição das terras rurais e o combate ao monopólio latifundiário dos grandes detentores de terra no campo.

Entretanto, com a realização, em 1963, do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU)¹⁴, o termo passa então a ser utilizado para definir “um conjunto de medidas visando combater a especulação com terras ociosas” (BONDUKI, 2018, p. 16).

¹⁴ O Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) foi um evento realizado entre os dias 24 e 31 de julho de 1963, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) com apoio do Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (Iapse), e que reuniu um grupo interdisciplinar (arquitetos, economistas, advogados, engenheiros, assistentes sociais, sociólogos, líderes sindicais, entre outros) para discutir e debater temas centrais referentes à questão urbana, que desde a década de 1940 permeavam as pautas dos setores progressistas destas profissões, como a situação habitacional do Brasil e a reforma urbana, como necessidade de estabelecimento e implementação de uma política de planejamento urbano (BONDUKI, 2018).

Este conceito de reforma urbana proveniente das produções e discussões, ainda que progressistas, realizadas durante e a partir do SHRU, que a colocava tão somente como a efetivação de um planejamento realizado através de determinados instrumentos de restrição do direito de propriedade, estava longe de consubstanciar-se como algo revolucionário (BONDUKI, 2018).

Isto porque, as propostas reformistas produzidas pelo SHRU referente ao planejamento urbano consubstanciam-se em algumas medidas de enfrentamento à renda da terra, em que se buscava o equacionamento dos entraves decorrentes do solo como propriedade privada para o planejamento, do crescimento coordenado das cidades e a produção em massa da habitação em áreas específicas de interesse social disponibilizadas para tanto. Diante disto, se propôs a elaboração de lei que “equacionasse o processo de expansão periférico das cidades com o objetivo de enfrentar a conurbação urbana que ultrapassava os limites geográficos de municípios como São Paulo” (BONDUKI, 2018, p. 24).

Santos Júnior (1995) entende reforma urbana como a síntese de um novo diagnóstico da questão urbana brasileira, um ideário de transformação da cidade e um modelo de intervenção.

Neste mesmo sentido, Torres Ribeiro (1990) considera reforma urbana como o conjunto de processos sociais e institucionais que, expressando ideais de justiça social no espaço urbano, adquiriu visibilidade pública no Brasil, a partir dos momentos que antecederam a instalação da Assembleia Nacional Constituinte.

Entretanto, mais importante do que a significação da terminologia em si, é a apropriação deste ideal reformista pelos sujeitos concretos que se articularam a partir deste ideal, na tentativa de implementar melhorias urbanas estruturais que combatessem a segregação socioespacial e a desigualdade sociourbana.

Neste sentido, o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), enquanto sujeito coletivo, foi um dos agentes fundamentais para a constitucionalização da questão urbana e, por consequência, do reconhecimento e implementação da Política Urbana como política pública de desenvolvimento.

O Movimento Nacional da Reforma Urbana era formado pela Federação Nacional dos Engenheiros – FNE; Federação Brasileira dos Arquitetos – FBA; Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB; Articulação Nacional do Solo Urbano – ANSUR; Coordenação dos Mutuários do Banco Nacional de Habitação – BNH; Movimento de Defesa do Favelado - MDF, além de 48 associações locais e

regionais, constituindo-se, assim, como verdadeiro conjuntos de outros tantos movimentos sociais urbanos e organizações que atuavam pelo direito à moradia e à cidade e no combate à desigualdade social e segregação socioespacial (MARICATO, 2000).

Como principal conquista desse movimento, tem-se a formulação e articulação social e política para aprovação da Emenda Popular da Reforma Urbana (Emenda nº 63 de 1987), que acumulou 131.000 assinaturas e deu fundamentação ao Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 (BONDUKI, 2018).

De acordo com Silva e Silva (2006), a referida emenda estruturava-se a partir de três principais princípios, que, na mesma medida, representavam o conjunto das principais demandas articuladas e pleiteadas pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana: “A função social da cidade e da propriedade urbana”, com a prevalência dos interesses sociais no uso e ocupação do solo, a partir de um projeto de desenvolvimento sustentável; “O Direito à cidade e a cidadania”, com a universalização de acesso aos equipamentos, serviços e espaços urbanos à toda a população, diversificada social e espacialmente; “Gestão democrática da cidade”, a partir do processo de politização do urbano, com a efetivação do controle e participação social para garantia e implementação dos dois primeiros princípios/demandas.

Assim, desse processo de reforma urbana, as características da urbanização brasileira denunciavam questões a respeito da desigualdade no acesso à terra que reverbera ainda em questões de destruição e poluição do meio ambiente, falta de acesso a saneamento básico, dificuldade no acesso a bens e serviços entre outros.

Desse modo, para Cruz (2014), ao se ancorar em uma reconfiguração nas relações econômicas, políticas, sociais e culturais, a política urbana não deixou de produzir o paradoxo de cidades que, ao passo em que visa garantir melhorias e infraestrutura urbana, afirma espaços urbanos com elementos pautados na especulação, segregação e exclusão.

Penetrar mudanças estruturais no modo pelo qual se deu a formação sócio-histórica da sociedade brasileira, implicou em diversos desafios e enfrentamentos para as políticas intersetoriais que endossaram as garantias constitucionais pautadas na Constituição Federal de 1988.

Assim, a política urbana, ao ser constituída por um arcabouço de políticas intersetoriais, acompanhou as transformações no novo arranjo legislativo no pós constituição, o qual deu possibilidades para a efetivação de fato de direitos sociais, ao passo em que, o perfil das cidades brasileiras teve alterações em indicadores de crescimento populacional, da desigualdade, da economia e na participação dos agentes sociais envolvidos na produção do modo de se constituir o espaço urbano.

Nessa seara, o Estado Democrático de Direito, ao engendrar um sistema de proteção social, a partir de políticas públicas, reordenou as relações entre Estado e Sociedade Civil. Esse reordenamento, ao trazer novas concepções nas funções precípuas do Estado Democrático de Direito na garantia de direitos sociais, concebeu o Estado intervencionista nas diversas problemáticas do modo de produção capitalista, demarcando uma nova arena de disputas no campo das relações sociais, políticas e econômicas.

Passando a compreensão teórica e conceitual sobre os componentes que envolvem a intervenção do Estado nessa arena de disputas, cabe localizar algumas discussões que envolvem as políticas públicas.

O modo como o Estado intervém na sociedade, com ações ou omissões, é conceituado como política pública. Sob a finalidade de promover o bem-estar, especialmente daqueles menos favorecidos, as políticas públicas versam sobre distribuição de renda, equidade e mudança social (SILVA e SILVA, 2001).

As políticas públicas, em seu cerne, tem como premissa promover a justiça social e o desenvolvimento social e econômico. Então, o Estado desenha e executa programas, planos e projetos para reduzir um problema social ou atender uma demanda social comum. Assim, estes, do ponto de vista da técnica, constituem a operacionalização das políticas públicas, através de atividades teóricas, metodológicas e operacionais (JANUZZI, 2016).

Ainda, quanto ao uso do termo “política”, Rua (2009) esclarece que:

Considerando o amplo, diversificado e indefinido uso do termo política, o primeiro desafio que se apresenta, para o estudo de políticas públicas, é o de esclarecer o seu significado na perspectiva da ciência política. De maneira geral, as pessoas, fora do universo científico, referem-se à política pensando no momento eleitoral, em que um grande número de candidatos disputa um cargo no governo, e, em nome disso, faz uma série de promessas em termos de promoção do bem-estar social, levando os indivíduos a acreditarem na sua boa vontade e no seu altruísmo. Nesse caso, o que têm em mente é a ação de indivíduos imbuídos do desejo de “tirar vantagem” ou seja, maximizar seus interesses particulares em detrimento do interesse público. (RUA, 2009, p. 17).

A relação de forças embutidas na cena política é um elemento de fundamental importância para decifrar as negociações, pactuações e os projetos societários em disputa no campo político. Desse modo, compreender o papel da participação social enquanto instrumento coletivo e democrático (discussão a ser tratada mais adiante neste capítulo) no processo decisório das políticas públicas, enriquece a análise crítica dos processos decisórios em torno das diversas problemáticas produzidas e reproduzidas pelo modo de produção capitalista.

Segundo SECCHI (2013) *apud* FONSECA e BONFIM (2019), a política pública se fundamenta na intencionalidade pública e na resposta a uma problemática comum entre as pessoas. A orientação de atividades ou passividades de algum sujeito para a resolução de um problema de interesse coletivo transforma a diretriz em política pública.

Teixeira (2002, p.2), define políticas públicas como:

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Para melhor compreensão das políticas públicas, dá-se ênfase ao ciclo da política pública (*policy cycle*), compreendido como o processo de formulação de políticas e programas com um ciclo de etapas de planejamento, implementação ou avaliação dos programas, facilitando a compreensão da interação entre agentes e estágios pelos quais passam as políticas públicas (JANUZZI, 2016). “Em outras palavras, *policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política” (RUA, 2009, p. 19).

O ciclo da política pública representa formas em que o poder político é espalhado entre os vários agentes sociais envolvidos com projetos e interesses próprios, exigindo mediações sejam sociais ou institucionais para a construção de consensos - mesmo que mínimos, visando a legitimação e obtenção de eficácia. (TEIXEIRA, 2002).

SILVA e SILVA (2001) pondera que o processo das políticas públicas conjuga as fases de: “Constituição do problema ou da agenda governamental”; “Formulação de alternativas de política”; “Adoção da política”; “Implementação ou execução de programas sociais”.

De igual modo, JANUZZI (2016) destaca cinco fases ou etapas do ciclo das políticas públicas: definição de agenda, formulação da política e programa, tomada de decisão sobre as alternativas possíveis, execução da política ou programa e avaliação se os esforços empreendidos geraram o esperado para a solução do problema.

A agenda política em um processo decisório, pode tanto priorizar processos já em curso, como retificar os direcionamentos de determinadas políticas já decididas, ou ainda, direcionar ações em políticas na fase de implementação.

A formulação de determinada política, é um dos mais importantes momentos no processo decisório, reverberando todo seu processo, de implementação e de avaliação, pois é o momento em que todos os problemas emergem e evidenciam a arena de disputas entre os agentes envolvidos, construindo as alianças, as estratégias, a escolha das prioridades - fazendo com que estes agentes, taticamente usem de elementos para o alcance de tais objetivos: influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, argumentos de persuasão, votos, organização etc. (RUA. 2009).

Dado seu processo dinâmico, a formação da agenda política é constituída por mecanismos internos de decisão que caracterizam e desenharam o modo pelo qual se dão as negociações, as pressões, as mobilizações, as alianças ou coalizões de interesses ali envolvidos. A compreensão de que esse processo está na trama das pressões sociais, refletindo os conflitos da sociedade, representa a necessidade de análise desse processo de modo a se isentar de uma perspectiva neutra ou romantizada das tensões ali existentes. (TEIXEIRA, 2002).

Neste sentido, a presente pesquisa tem como objeto a exploração-descrição da fase da formulação da política urbana municipal, a partir do Plano Diretor como seu instrumento basilar e dos seus processos de elaboração/revisão como momento de formulação, o que será explorado a partir da pesquisa empírica demonstrada no terceiro capítulo.

Dessa forma, tomando a política pública como uma ação ou inação do governo para atingir precipuamente o interesse social, a fim de resolver um problema público, podemos inferir o conceito de Política Urbana, que é aqui compreendida como as ações do Estado voltadas para o ordenamento e regulação do espaço urbano, com fundamento, principalmente no escopo constitucional da função social da cidade e da propriedade.

Nos termos do Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Para atingir este objetivo da política urbana, o Estatuto da Cidade estabelece, como núcleo determinante de suas aspirações, preceitos de ordem pública e interesse social que regulam a utilização da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar das pessoas, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001).

No intuito de regular as funções sociais da cidade e da própria propriedade urbana, o Estatuto da Cidade prevê diretrizes gerais da política urbana em seu art. 2º. Estes direcionamentos, enquanto preceitos gerais, devem, por consequência, ser apropriados pelos agentes responsáveis pela elaboração/revisão dos planos diretores municipais participativos.

As referidas diretrizes também clarificam os objetivos da política urbana, em conformidade e relação direta com aquilo que o Movimento da Reforma Urbana estabelecia enquanto ideário e demandas, apropriadas também pela Emenda Popular nº 63.

Quadro 1 - Relação entre as diretrizes da Política Urbana previstas no Estatuto da Cidade e as demandas do MNRU

(continua)

Diretrizes	Demandas identificadas
I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;	Concretização do direito à cidade a partir de um modelo de desenvolvimento sustentável.
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	Concretização da democracia participativa com a implementação da participação social em todos os processos de tomada de decisão referentes à política urbana.
III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;	Articulação entre os níveis de governo, como verdadeira política federativa e concretização da democracia participativa com a implementação da participação social em todos os processos de tomada de decisão referentes à política urbana.

Quadro 1 - Relação entre as diretrizes da Política Urbana previstas no Estatuto da Cidade e as demandas do MNRU

(continuação)

Diretrizes	Demandas identificadas
IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;	Concretização do direito à cidade a partir de um modelo de desenvolvimento sustentável.
V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;	Concretização do direito à cidade e enfrentamento da segregação socioespacial.
VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres;	Concretização do direito à cidade a partir de um modelo de desenvolvimento sustentável e enfrentamento da especulação imobiliária e segregação socioespacial.
VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;	Concretização de um modelo de desenvolvimento urbano sustentável.
VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;	Concretização do direito à cidade a partir de um modelo de desenvolvimento sustentável.
IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;	Concretização do direito à cidade e enfrentamento da especulação imobiliária e segregação socioespacial.
X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;	Concretização do direito à cidade e enfrentamento da especulação imobiliária e segregação socioespacial.

Quadro 1 - Relação entre as diretrizes da Política Urbana previstas no Estatuto da Cidade e as demandas do MNRU

(continuação)

Diretrizes	Demandas identificadas
XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;	Enfrentamento da especulação imobiliária e segregação socioespacial.
XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;	Concretização do direito à cidade a partir de um modelo de desenvolvimento sustentável.
XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;	Concretização de um modelo de desenvolvimento urbano sustentável e participativo.
XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;	Concretização do direito à cidade e do direito à moradia digna e adequada a partir de um modelo de desenvolvimento sustentável.
XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;	Concretização do direito à cidade e do direito à moradia digna e adequada a partir de um modelo de desenvolvimento sustentável.
XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social;	Concretização de um modelo de desenvolvimento urbano sustentável.
XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais;	Concretização de um modelo de desenvolvimento urbano sustentável.
XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento;	Garantia de infraestrutura urbana e enfrentamento das precariedades estruturais de moradia.

Quadro 1 - Relação entre as diretrizes da Política Urbana previstas no Estatuto da Cidade e as demandas do MNRU

(conclusão)

Diretrizes	Demandas identificadas
XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados;	Garantia do direito à moradia digna e adequada.
XX - promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público, de seu mobiliário e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população;	Concretização do direito à cidade a partir de um modelo de desenvolvimento sustentável.

Fonte: sistematizado pelo autor, a partir do Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

A partir do Quadro 1, depreende-se a articulação entre as demandas e pleitos do Movimento da Reforma Urbana, centrados nas questões do direito à cidade e propriedade, bem como de suas funções sociais, a partir de um modelo de desenvolvimento sustentável, com aquilo que efetivamente foi implementado enquanto política urbana na Constituição Federal de 1988 e regulamentado, posteriormente, pelo Estatuto das Cidades. Ve-se, portanto, a importância das articulações e pleitos dos segmentos organizados da sociedade civil e dos movimentos sociais, uma vez que, pelo menos no plano normativo, as demandas incutidas na Emenda Popular da Reforma Urbana foram apropriadas pelo texto constitucional e regulamentadas pelo Estatuto das Cidades estruturando a política urbana contemporânea.

Ainda no plano normativo, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 182 do Capítulo II, determina expressamente que a Política Urbana é “[...] executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei” e que esta Política “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

Já o §1º deste mesmo art., prevê o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que deve ser “aprovado pela Câmara

Municipal” e é “obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes” (BRASIL, 1988): o Plano Diretor Municipal, tratado de forma mais específica no item a seguir.

2.1.2 O Plano Diretor Municipal como instrumento da Política Urbana Local

O Plano Diretor, enquanto instrumento de planejamento, já era utilizado anteriormente à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto das Cidades de 2001, porém sem uma perspectiva participativa, consubstanciando-se a partir de uma abordagem estritamente tecnicista de ordenamento territorial, desconsiderando a importância de se incorporar ao planejamento urbano as práticas sociais que se estabelecem no e pelo espaço urbano.

A consequência disto, foi a produção de Planos Diretores que não contribuíram para o desenvolvimento urbano e social das cidades, servindo tão somente como documento técnico pouco observado e implementado pelas gestões municipais. (MARICATO, 2014).

Em decorrência deste uso anterior do Plano Diretor, sua inserção na Constituição Federal de 1988, como instrumento obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, foi vista, por aqueles que compartilhavam do ideário da reforma urbana, como uma derrota dos setores progressistas frente à pressão e articulação da base conservadora na constituinte (ROLNIK, 1992).

Entretanto, fato é que a partir da promulgação da Constituição, os municípios, então reconhecidamente como entes federados dotados de competência, deveriam elaborar seus Planos Diretores, sob pena de a omissão configurar-se como improbidade administrativa.

Assim, fez-se necessário um esforço por parte dos setores progressistas da reforma urbana para a construção de um discurso que apropriasse o instrumento Plano Diretor aos ideais reformistas que compunham o ideário da reforma urbana e do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Deste modo, baseando-se nas prescrições legais advindas da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto das Cidades de 2001, o Ministério das Cidades, tão logo criado através da Medida Provisória 103 de 2003 e após regulamentado pela Lei Federal 10.683 de 2003 (MARICATO, 2014), em parceria com o Conselho Nacional das Cidades, instituiu, como verdadeira política nacional voltada aos

Municípios, a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo, no intuito de promover a elaboração dos planos diretores nos municípios brasileiro.

Referida campanha, de impacto e movimentação nacional, foi aprovada pela Resolução nº 15, de 15 de setembro de 2004, do Conselho Nacional das Cidades, e vislumbrava à “elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos, com o escopo de construir cidades inclusivas, democráticas e sustentáveis” (art. 1º, Resolução nº 15, Conselho Nacional das Cidades).

Como público-destaque desta campanha, deliberou-se não só a sociedade como um todo, mas também atores ativos, tais como prefeitos, vereadores, direções sociais, populares e comunitárias, Ministério Público e Poder Judiciário (art. 2º, Resolução, nº 15, Conselho Nacional das Cidades).

A composição da campanha abrangia o nível federal – a coordenação nacional era formada por integrantes do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades – e os centros estaduais de participação (art. 4º, Resolução nº 15, Conselho Nacional das Cidades).

Acerca da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo, Rolnik (2007, p. 280-281), nessa ocasião como Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, detalha que:

[...] A partir da discussão no âmbito da Câmara Técnica de Planejamento e Gestão do Solo Urbano no Conselho Nacional das Cidades e em parceria com as instituições e órgãos governamentais integrantes do Conselho, a estratégia definida foi de realizar uma ampla campanha nacional pela implementação de planos diretores participativos, com o desígnio de mobilizar os municípios e cidadãos brasileiros para a elaboração de seus planos diretores por meio da articulação de uma rede de parceiros em todo o território nacional constituída por entidades técnicas, acadêmicas, instituições, poder público estadual e municipal, movimentos sociais e populares. Com a elaboração de núcleos em todos os estados brasileiros, a campanha passou a trabalhar para sensibilizar, capacitar e monitorar Municípios ‘obrigatórios’ em cada Estado; assim como, em conjunto com o Ministério, possibilitar a assistência técnica e recursos para elaboração dos planos.

Assim, com a promulgação do Estatuto da Cidade e as atuações da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo, já se pode corroborar, outrossim, que o país estaria diante de uma “nova etapa do planejamento territorial”; outra linhagem de planejamento diretores seria, verdadeiramente, organizada nos últimos anos pelos Municípios brasileiros.

Este Plano Diretor, a partir destes ideais, deveria ser compreendido como um pacto e um contrato. Essa ideia refere-se à participação social quando da sua

elaboração e constante implementação, enquanto legitimação e condição de possibilidade para que ele se constitua como instrumento de reforma urbana. Nesse sentido, o Plano Diretor deve conjugar direitos e garantias urbanas, bem como a defesa de padrões mínimos de qualidade de vida pelo estabelecimento de normas de habitabilidade e de preservação do meio ambiente (CARDOSO, RIBEIRO, 1990), a partir das demandas que emergem da realidade concreta da sociedade, ou seja, da cidade real.

Entender o Plano Diretor como pacto e contrato, implica também assumir a necessidade de superação dos modelos de Planos Diretores até então vigentes, onde a partir da construção de um projeto de cidade ideal se ocultavam as contradições e conflitos que permeiam a vida urbana.

Nesse sentido é a compreensão de Torres Ribeiro (1990, p. 21) quando indica que “[...] os planos diretores não deveriam ser compreendidos como instrumentos de amortecimento das contradições sociais que caracterizam a vida urbana [...] mas como possíveis contratos sociais, ou melhor, contrato urbanos”. A autora também afirma o caráter intrinsecamente democrático desta ideia de pacto/contrato, indicando que “[...] a noção de contrato implica na existência de fóruns e canais institucionalizados de negociação que correspondam à possibilidade de manifestação política dos interesses em jogo na disputa do espaço da cidade” (TORRES RIBEIRO, 1990, p. 22).

Sob a égide da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001 e a partir da sua apropriação como instrumento de reforma urbana pelo discurso do ideário da reforma urbana, o Plano Diretor, em seu aspecto material, se apresenta para além de um simples documento de ordenamento físico-territorial de um município, devendo constituir-se como um amplo plano de desenvolvimento urbano nas mais diversas dimensões, voltado a sistematização do ordenamento e desenvolvimento físico, econômico e social de um município (SOTTO, 2020).

Ainda enquanto conceituação, Meirelles (1993) compreende que o Plano Diretor se consubstancia em um “complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local” (MEIRELLES, 1993, p. 393).

Neste mesmo sentido, Gasparini (2004), entende o Plano Diretor “como a lei municipal sistematizadora do desenvolvimento físico, econômico, social e

administrativo do Município, em função do bem-estar de sua população” (GASPARINI, 2004, p. 94).

Tratando sobre o conceito e função do Plano Diretor, Sotto (2020), coloca que

Incumbe, assim, ao Plano Diretor traçar diretrizes tanto para o ordenamento físico-territorial da cidade, informando o cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana (CF, art. 182, §2º), quanto para a coordenação e integração das demais políticas públicas setoriais no território do município, no intuito de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade – habitação, mobilidade, trabalho e lazer – e garantir o bem-estar de seus habitantes, presentes e futuros (CF, art. 182, *caput*) (SOTTO, 2020, p. 30).

Assim, o Plano Diretor pode ser compreendido como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana municipal, destinando-se à plena realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme disposto nos artigos 2º e 40 do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.254/2001 (BRASIL, 2001).

O art. 40 do Estatuto das Cidades prevê que “o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, reproduzindo a determinação já expressa no art. 182, §1º da Constituição Federal.

A referida normativa também prevê, em seu art. 39, que

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (BRASIL, 2001).

Já nos termos do §1º do art. 40, o plano diretor municipal “[...] é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (BRASIL, 2001).

Neste sentido, confirma-se a premissa de que referido instrumento se consubstancia como o instrumento básico e central da política urbana municipal, uma vez que, para além da regulação e delimitação do território do município e da determinação da forma de uso e ocupação do solo, o Plano Diretor também se apresenta como condensador de diretrizes sobre a função social da propriedade e da cidade que implicam nas dimensões sociais, econômicas e políticas do Município.

Enquanto conteúdo mínimo que deve conter um Plano Diretor, a Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005, determina que:

O Plano Diretor deve prever, no mínimo: I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano; II- as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; III- os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes; IV- os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando -os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor (BRASIL, 2005).

Já enquanto processo de elaboração/revisão, o §2º do art. 40 do Estatuto das Cidades, estabelece que “a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos” (BRASIL, 2001).

Para fins de estabelecer sugestões e direcionamentos para os municípios, referentes aos os processo de elaboração e revisão dos planos diretores, o Ministério das Cidades lançou, em 2004, um documento denominado “Plano Diretor Participativo - Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos”, onde, conforme descrito no próprio documento, oferecia-se “um conjunto de diretrizes e procedimentos para auxiliar prefeitos, prefeituras e cidadãos a construir democraticamente o Plano Diretor de seu município” (BRASIL, 2004).

Neste guia, estabeleceu-se que “o plano diretor deve ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito de cada município”, bem como que “o resultado, formalizado como Lei Municipal, é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivos e Legislativo” (BRASIL, 2004).

Referido documento também tratou de estabelecer diretrizes quanto às etapas necessárias para a elaboração/revisão dos planos diretores participativos. As quatro etapas previstas e o conteúdo de cada uma delas foram sistematizadas a partir do quadro abaixo.

Quadro 2 – Etapas da Elaboração/Revisão do Plano Diretor Municipal Participativo

(continua)

ETAPAS DE ELABORAÇÃO/REVISÃO DO PLANO DIRETOR	
ETAPA	CARACTERÍSTICAS
Primeira Etapa: leituras técnicas e comunitárias	A) Como fase primordial em um processo de planejamento, a leitura diagnóstica possibilita a visão das problemáticas que cercam a intervenção a ser elaborada. Nesta etapa, a atividade de “Ler a cidade” não é leitura exclusiva de especialistas, e pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade;

Quadro 2 – Etapas da Elaboração/Revisão do Plano Diretor Municipal Participativo

(continuação)

ETAPAS DE ELABORAÇÃO/REVISÃO DO PLANO DIRETOR	
ETAPA	CARACTERÍSTICAS
Primeira Etapa: leituras técnicas e comunitárias	<p>B) Os dados e informações levantados de natureza socioeconômica, cultural, ambiental e de infra-estrutura disponíveis permitem a compreensão das particularidades e singularidades regionais e locais e ainda entre bairros do mesmo município ou entre a zona urbana e rural, focando nas diversidades e desigualdades ali encontradas;</p> <p>C) É um trabalho que deve ser realizado por uma equipe técnica do poder executivo municipal, podendo contar com a complementação no trabalho por parte de institutos de pesquisas, universidades ou estudos contratados;</p> <p>D) No processo de identificação das problemáticas envolvendo o município, é necessário que ao mesmo tempo, seja levantado as alternativas possíveis e desejáveis para a solução de tais problemas;</p> <p>E) A natureza das leituras técnicas devem, obrigatoriamente, incluir a opinião e a perspectiva da população que vive a cidade, sendo qualificada com a participação social dos diferentes segmentos socioeconômicos;</p> <p>F) O uso de ferramentas para tornar esse processo mais dinâmico e pedagógico, diversifica as fontes dos dados e informações levantadas, podendo ser utilizadas: materiais midiáticos, uso de mapas, comparação de fontes documentais e bibliográficas que retratam a historicidade do município (jornais, fotos, leis e etc);</p> <p>G) Para tornar o processo participativo de modo apropriado do instrumento de leitura da cidade, é importante que a leitura técnica tenha em suas informações a sistematização democrática e acessível a todos os agentes envolvidos;</p> <p>H) Uma importante ferramenta que possibilita a sistematização e leitura acessível aos agentes envolvidos, são os mapas, podendo ser: Mapas temáticos sobre o território - zonas de risco para ocupação urbana, áreas para conservação cultural, estruturas fundiárias, a evolução histórica da cidade e do território, a inserção regional do município, os indicadores de mobilidade e circulação; Mapas de caracterização e distribuição da população e seus movimentos: população por bairro e densidade, população por faixa etária e escolaridade, população por condições de emprego e de renda familiar, crescimento ou evasão de população; Mapas do uso do solo: ocupação atual do território; Mapas da infra-estrutura urbana: serviços e equipamentos e níveis de atendimento, redes de infra-estrutura, população atendida por rede de água, esgotos e drenagem; Mapas da atividade econômica do município: atividades econômicas predominantes, inclusive as informais e sua importância local e regional e atividades em expansão ou em retração, não só em termos de número de empregos e de empresas, mas de sua participação na composição da receita do município;</p> <p>I) Outros componentes relevantes a essa etapa, diz respeito à dinâmica imobiliária, legislações (federais, estaduais e municipais que influenciam o município, bem como as legislações urbanísticas de uso do solo, parcelamento, códigos de obras, posturas ambiental e patrimonial) e estudos já realizados;</p> <p>J) Por fim, a confrontação das leituras técnicas e comunitárias possibilitam aos agentes envolvidos identificar informações e referências convergentes e divergentes. Nessa etapa, é esperado que um tema seja mais priorizado ou tenha mais foco de discussão comparado a outros. É necessário que a sistematização dos pontos divergentes e convergentes seja traduzido em um documento que elucide de forma acessível as principais tendências, problemas, conflitos e potenciais do município.</p>

Quadro 2 – Etapas da Elaboração/Revisão do Plano Diretor Municipal Participativo

(conclusão)

ETAPAS DE ELABORAÇÃO/REVISÃO DO PLANO DIRETOR	
ETAPA	CARACTERÍSTICAS
Segunda Etapa: formular e pactuar as propostas	<p>A) Estrategicamente, as necessidades a serem intervidas pelo plano devem ser pautadas dentro das possibilidades do município. Por isso, ao levantar os problemas que envolvem aquele determinado território, bem como suas possibilidades de intervenção, é necessário considerar a agenda de prioridades que formarão os objetivos do Plano Diretor;</p> <p>B) Cada problemática identificada e priorizada na agenda do Plano Diretor, deve delimitar as estratégias e os instrumentos mais adequados, considerando as características e objetivos para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município;</p> <p>C) O Plano Diretor deve ter uma característica de diversidade temática, englobando aspectos ambientais, culturais, turísticos, econômicos e sociais de forma interligada;</p> <p>D) A priorização dos temas centrais, objetivos e estratégias deve ser discutida e decidida com os diversos agentes envolvidos na elaboração do Plano Diretor.</p>
Terceira Etapa: definir os instrumentos	<p>A) Os objetivos e estratégias do Plano Diretor, devem estar estreitamente articulados com instrumentos de planejamento e de política urbana, sendo que os instrumentos são caminhos para dar materialidade ao Plano Diretor;</p> <p>B) No Estatuto da Cidade, há mais de 30 instrumentos para que o município tenha controle mais efetivo sobre o seu território, variando desde a instrumentos mais tradicionais, como também, instrumentos inovadores, - os quais reafirmam o compromisso com a inclusão e democracia territorial;</p> <p>C) É necessário que o município integre seus instrumentos de outras políticas, tais como a econômica, tributária e financeira ao planejamento territorial, evitando assim uma discrepância entre os instrumentos diversos;</p> <p>D) O Estatuto das Cidades oferece os instrumentos para que o município implante o processo de planejamento participativo, formalizando os canais de participação direta e representativa, como as conferências e os conselhos.</p> <p>E) Os conselhos e conferências, assim como as audiências públicas são condições para validação da lei municipal que institui o Plano Diretor, após discussão e aprovação na Câmara Municipal;</p> <p>F) A divulgação e fácil acesso à informação das informações relativas ao Plano Diretor pelo poder público municipal é considerado uma estratégia fundamental para a efetiva participação de todos os agentes envolvidos.</p>
Quarta Etapa: o sistema de gestão e planejamento do município	<p>A) A lei do Plano Diretor deve estabelecer condições para que haja o processo participativo de planejamento para que de fato ocorra seu monitoramento (avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos, que devem estar definidos na lei) e implementação;</p> <p>B) É condição necessária que a lei do Plano Diretor defina as instâncias de discussão e decisão do monitoramento, como os conselhos, sua composição e suas atribuições. A garantia do controle social depende da pactuação em torno da elaboração do Plano Diretor e deverá ser coerente com a capacidade de gestão do município;</p> <p>C) Ajustes devem e podem ser feitos. O Estatuto das Cidades estipula que a Lei do Plano Diretor seja revista a cada década, minimamente. Isso não significa um engessamento ou esgotamento de sua conclusão com o processo de planejamento, sendo recomendado que o próprio Plano Diretor determine os meios e a sistemática para revisá-lo.</p>

Fonte: sistematizado pelo autor a partir do documento "Plano Diretor Participativo - Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos" (BRASIL, 2004).

Dessa forma, verifica-se que o processo de elaboração/revisão do plano diretor municipal possui etapas bem definidas e trabalhos específicos dentro de cada uma das fases. Do mesmo modo é quanto a participação social, que observa-se ser mais presente e ativa na primeira fase, contribuindo para a leitura comunitária da cidade, das demandas e necessidades urbanas que devem ser incorporadas pelo plano diretor a que se está elaborando/revisando.

Ainda, enquanto previsão legal, o Estatuto das Cidades determina, no §4º do art. 40, que no processo de elaboração do plano diretor, bem como durante a fiscalização de sua implementação, o Poder Público deverá garantir obrigatoriamente: “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”; “a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos” e; “o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”.

Dessa forma, a participação social no Plano Diretor é consagrada como obrigatória, tanto na fase de sua formulação (elaboração/revisão) quanto no processo de fiscalização de sua implementação.

Entende-se, portanto, que a participação social constitui-se como elemento central para o reconhecimento da legitimidade formal e material deste instrumento de desenvolvimento e expansão urbana.

Neste sentido, Sotto (2020) esclarece que

[...] verifica-se que os instrumentos de gestão democrática integram o processo de produção, ou de enunciação, das normas jurídico-urbanísticas, como condição da sua perfeita introdução no sistema jurídico, ou seja, de sua validade. A ausência ou deficiência de participação popular ou a violação das garantias de publicidade e acesso aos documentos e informações produzidos durante o processo participativo são assim circunstâncias obstativas ao ingresso válido das normas no ordenamento jurídico, permitindo a sua invalidação (SOTTO, 2020, p.29).

Assim, sem a devida garantia e implementação da participação social, o Plano Diretor restaria apenas como os documentos técnicos-burocráticos produzidos antes da Constituição Federal de 1988 e Estatuto das Cidades de 2001 (MARICATO, 2013), o que seria inadmissível, levando-se em consideração todo o arcabouço normativo-jurídico e político que constitui o Plano Diretor como verdadeiro instrumento de reforma urbana.

Neste sentido, cabe, no próximo item, tratar sobre a participação social enquanto categoria teórica e, após, quanto aos instrumentos participativos voltados aos processos de construção da política urbana.

2.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL: TEORIAS E DEFINIÇÕES

A participação social é uma questão que permeia os estudos políticos e sociais e reverbera as teorias democráticas, de Estado e de políticas públicas. A forma de articulação da sociedade civil e os espaços institucionalizados para a garantia de processos participativos são pontos importantes para a compreensão da forma que se encontra a política, o Estado e a própria sociedade.

As formas participativas implementadas ou implementáveis também revelam o projeto societário assumido pelos Estados, na medida em que, garantindo-se, a partir de espaços institucionalizados, a participação da sociedade na tomada de decisão, tem-se o fortalecimento da própria democracia.

Discutir a democracia e suas formas se revela como um esforço necessário, na medida em que cada vez mais se observa a ruptura e o esfacelamento dos ideais democráticos constituídos pelos Estados Democráticos em detrimento das políticas de governo adotadas, que por vezes flertam com o autoritarismo, esvaziando o conteúdo democrático de suas próprias democracias.

Neste sentido, compreender como a sociedade civil tem se articulado e ocupado os espaços democráticos instituídos possibilita a compreensão do acontecer político e social do Estado, bem como as fragilidades e debilidades que podem ser verificadas neste sentido.

Deve-se também reconhecer a intrínseca relação da forma de produção do espaço urbano, já discutida no primeiro capítulo, com a participação social. Assim, compreendendo as implicações dessa forma de produção e reprodução do espaço urbano é que se deve pensar o planejamento urbano não voltado somente à concretização e limitação do espaço, mas sim, um planejamento que seja condizente com as demandas dos cidadãos que nestas cidades habitam e constroem suas vidas.

E é nesta perspectiva que a participação social na construção da política urbana deve ser compreendida como de importância fundamental, seja a partir da ocupação dos espaços institucionalizados previstos para tanto, seja através da articulação dos segmentos organizados da sociedade civil, por meio dos movimentos sociais, por se constituir - a participação - além de um dever político, um verdadeiro instrumento de fortalecimento da democracia.

Assim, este item trata sobre a categoria “participação” primeiramente a partir de uma perspectiva mais abrangente, enquanto ideal e prática de um determinado projeto societário e após tratando a participação social e a gestão democrática na Política Urbana. Ambas as perspectivas serviram de base teórica para a interpretação dos dados e informações coletadas a partir da realidade concreta dos municípios paranaenses do recorte espacial da pesquisa.

Ainda, destaca-se a utilização do termo “participação social” e “participação popular”, com o primeiro referindo-se à uma perspectiva mais ampla e abrangente, que contempla todas as formas de participação e todos os possíveis agentes participativos, enquanto que a “participação popular”, no presente trabalho” se refere à articulação participativa da comunidade local, ou seja, da população em geral - os moradores dos municípios - como agentes participativos.

Assim, a questão da participação, enquanto categoria pode ser compreendida através de diversos paradigmas, definições, teorias e significados dentro das ciências políticas e sociais, mas principalmente como luta social por acesso a direitos e espaços democráticos onde se possa exercer plenamente a cidadania (GOHN, 2003).

O termo participação é utilizado em diversos contextos e Gohn (2011) o divide em três níveis, sendo eles o conceptual, que é menos preciso e varia de acordo com as diferentes teorias que o sustentam; o político, ligado a processos de democratização ou que a empregue como meio de promover políticas sociais que objetivam maior controle social; e o da prática social, consistindo no processo social de participação que inclui movimentos, lutas, organizações e associações da sociedade civil. Já em relação às ciências sociais, a mesma autora salienta que a participação teve diferentes significados de acordo com cada período histórico, considerando que recentemente passou a estar associada, pelo entendimento da Sociologia, à cidadania e à luta contra a exclusão social (GOHN, 2011).

Afirmando a sempre necessária luta por espaços democráticos e participativos, Gohn (2006) indica que:

[...] é preciso crescer e florescer a participação da sociedade civil, ampliar o número daqueles que participam, para que não sejam sempre os mesmos a estarem como representantes em todos os espaços. Só uma composição de representantes ativos, com seriedade e compromisso social e ético com a coisa pública, revigorada pela realimentação de outras lideranças que se revezam no trabalho de base, poderá vencer a inércia da burocracia, o risco da rotinização, o clientelismo, o paternalismo e o “caciquismo” de herdeiros da cultura política não-cidadã e a centralização do poder exercida

exclusivamente pelos representantes do poder público (GOHN, 2006, p.168).

Deste excerto, se depreende questões que permeiam o acontecer político e social da sociedade brasileira, desde sua formação, e que implicam também na forma e poder de articulação da sociedade civil na disputa pela hegemonia: o clientelismo, o paternalismo e uma cultura política tradicionalmente não-cidadã.

E neste sentido, referente à política urbana, há de se reconhecer que quando tratamos do planejar a cidade, o espaço urbano e dessa forma garantir as funções sociais da cidade, também estamos tratando da disputa de interesses materiais e ideológicos de classes e forças opostas historicamente constituídas, que têm no chão da cidade o meio concreto de realizar suas aspirações e desejos de e pelo poder.

A participação, para além dos conceitos pertinentes ao ideal democrático já apresentados, também se consubstancia como uma importante forma de conhecimento individual, tendo em vista gerar o aumento do valor de liberdade, possibilitando a capacidade de tornar-se senhor de si mesmo (PATEMAN, 1992).

A participação como um direito constitucional é especificada por Silva (2014) de duas formas: a participação direta, em que há iniciativa da população no contexto político e decisório e; a participação orgânica, através da representação de segmentos da sociedade em colegiados ou empresas, caracterizando-se como um direito coletivo da comunidade.

Tendo em vista que a democracia apresenta várias vertentes, a democracia participativa, que se relaciona diretamente com a noção de participação aqui tratada, combina elementos da representação tendo como base a participação popular (MIGUEL, 2005).

De acordo com Miguel (2005), a democracia participativa evidencia a necessidade de aumentar os espaços de decisão popular para além dos momentos do sufrágio ou consultas públicas específicas, considerando que o envolvimento e participação dos cidadãos durante as eleições não é suficiente, uma vez que, é corolário do processo de redemocratização do Estado que a participação ampla e ativa deve estar presente no cotidiano destes cidadãos.

No caso do Estado brasileiro, a democracia participativa é reintroduzida de forma ampla e fundamentalmente como fonte de legitimidade dos processos de tomada de decisão, a partir da Constituição Federal de 1988, que, conforme indica

Avritzer (2009), apresenta formas e instrumentos diferentes de participação social, como plebiscitos, referendos, conselhos, conferências, entre outros.

Neste sentido, entende-se que o controle é fundamental em uma democracia e que existem dois tipos principais, sendo o controle público-administrativo executado por agências do Estado e o controle social-público promovido pela sociedade civil, por meio de organizações, comissões e redes civis organizadas (AVRITZER, 2009).

Além desses meios participativos, que são de âmbito nacional, a democracia participativa tem ainda um maior foco na política local, como quando dos processos de elaboração/revisão dos planos diretos dos municípios brasileiros e em demais iniciativas como a do orçamento participativo - reconhecidas como uma importante inovação no contexto político local (MIGUEL, 2005).

Analisando o processo histórico e suas características no que tange a participação no Brasil, pode-se situar pelo menos três ondas de instituições participativas, a saber: os orçamentos participativos (OPs), os conselhos e conferências e a vasta variedade de instâncias participativas, cujos efeitos poderiam ser analisados e sistematizado na condição de apropriar-se de definições conceituais e metodológicas similares. (LAVALLE, 2011).

Considerando o caráter local, Gohn (2011) afirma que os mecanismos participativos mais atuais são fundamentados no engajamento popular, em que informações são fornecidas pelos cidadãos participantes e essas geram conhecimentos que possibilitam a criação de estratégias para solucionar problemas da sociedade.

Além disso, esse tipo de participação tem um papel educativo ao promover reflexões e levar à tomada de decisões, favorecendo o desenvolvimento político da população e tornando os cidadãos mais ativos (GOHN, 2011). A participação ainda pode ser compreendida como valores fundantes da democracia, sendo o valor da autodeterminação e o valor da inclusão - o primeiro sendo compreendido como autonomia de decisão do indivíduo na esfera privada e também pública e, o segundo ligado a opção de um governo de poucos ou de determinada classe, oposto também a ideia de um governo autoritário e centralizador. (LAVALLE, 2011).

Localizar a raiz histórica do processo de legitimação dos processos participativos no aparato estatal, significa localizar um debate fundamental acerca da conjuntura brasileira na década de 1980.

Com a Constituição Federal de 1988, os movimentos sociais passaram a valorizar a expansão da participação popular nos espaços legitimados nas estruturas estatais, visando assim, delimitar as demandas e negociações próprias de cada movimento. Assim, a criação de espaços político-institucionais passou a ser interpretada como uma forma de ampliar a democracia - legitimada pelos conselhos de direitos. (DURIGUETTO, 2008).

Para Duriguetto (2008), a década que sucedeu os avanços da Constituição Federal de 1988, em termos de participação popular, direitos sociais e políticas públicas representou um verdadeiro abalo no sistema. Isso porque, arrasadas por tendências neoliberais, a sociedade civil que antes tinha legitimada nos espaços formais do Estado, mecanismos de controle social, passou a ser responsabilizada como agente de implementação de políticas de bem-estar-social, descaracterizando funções precípuas que antes eram tidas como exclusivas do Estado provedor.

Embebidas em discursos da falácia do Estado e da necessidade de promover solidariedade entre seus colaterais, com características marcadas pela filantropia e o voluntariado, a sociedade civil foi transmutada para o “Terceiro Setor”, o qual re-configurou os rumos da política, ditados pelo capital, sendo esta “[...] tratada e pensada a partir de critérios de “custo-benefício”, “eficiência” e “racionalidade econômica”, condição sem a qual o mercado não pode realizar plenamente suas supostas virtudes civilizadoras”. (DURIGUETTO, 2008, p. 90).

Duriguetto pontua ainda que essa mudança engendrada no pós anos de 1990, reverberou mudanças significativas para o campo dos direitos e da participação, uma vez que:

[...] a ampliação das práticas de interlocução e negociação pública para a criação, reconhecimento, garantia e consolidação de direitos. Esta “cultura de direitos” é evidenciada na prática social concreta dos movimentos sociais (urbanos, de mulheres, de homossexuais, negros, ecológicos, de direitos humanos e outros), nos conselhos, ONGs, fóruns, etc, por levarem ao espaço público temas e questões para serem confrontados na sua dimensão coletiva e pública. O que está em questão aqui é a construção de uma “nova contratualidade”, ou seja, uma medida pactuada de justiça e equidade a ser construída de forma negociada entre os

diferentes movimentos sociais, suas demandas e o Estado. (DURIGUETTO, 2008. p. 91).

É importante também entender que os cidadãos possuem o direito de participação previsto constitucionalmente, que é dividido por Silva (2014) em participação direta e participação orgânica, sendo que as diferenças entre elas se encontram no nível de envolvimento da população e de representação de determinados grupos nos processos e decisões políticas.

Além disso, é um direito considerado como coletivo, levando à promoção de ações comunitárias e assegurando a participação de diferentes partes das comunidades, relacionando-se diretamente com o caráter de fiscalização popular, em que cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos podem colaborar com o controle externo do Poder Público (SILVA, 2014).

Após compreender as origens e características da participação popular, é possível perceber que esse elemento, enquanto nível político isolado, conforme definido por Gohn (2011), não é suficiente e pouco efetivo de forma isolada.

Para alcançar e implementar as pautas e demandas coletivas ainda é necessário que a participação esteja inserida e articulada em espaços institucionais - ou seja, no Poder Público - de modo coerente e efetivo.

Lavalle (2011), compreende que os efeitos reais produzidos pela participação, ou seja, decisões, sejam elas consensuais ou conflituosas, a respeito de questões regimentais ou de prioridades de políticas, com implicações jurídicas ou administrativas, favoráveis ou não ao *status quo* em determinado campo de políticas, fomentam análises eventuais para continuidades e descontinuidades entre as decisões efetivamente tomadas nos espaços de decisões.

Assim, para além da conscientização individual da importância da participação e da articulação dos grupos de representação e segmentos organizados da sociedade civil, o Poder Público deve também favorecer e estimular os fatores capazes de consolidar a participação social, como através da garantia da transparência dos atos administrativos e do incremento dos meios de controle social, que incluem consultas públicas, ouvidorias, audiências ou sessões públicas e conselhos ou colegiados.

2.3 OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA URBANA

A ideia de gestão democrática da cidade, advinda dos ideais do recente processo de redemocratização brasileira, se caracterizou, entre as pautas do Movimento da Reforma Urbana, como elemento central que, a partir dos prognósticos da época, possibilitaria a apropriação do Plano Diretor como verdadeiro instrumento de reforma urbana e a superação paradigmática de compreensão de planejamento, visto que ainda havia, e talvez ainda haja, resquícios da noção de planejamento racionalista-tecnocrático na prática do planejamento urbano.

Assim, a noção de gestão democrática deve possibilitar a ampla participação da sociedade civil na construção e implementação do planejamento e seus instrumentos, através da abertura institucionalizada de canais de negociação coletiva que correspondam à real possibilidade de manifestação de todos os interessados na disputa pela cidade e seus recursos urbanos (TORRES RIBEIRO, 1990).

Entretanto, a gestão democrática envolve também a atuação de agentes para além dos espaços institucionalizados para conquista e garantia destes, conforme indica Grazia (1990, p. 11) quando coloca que em todas as escalas, mas principalmente no nível municipal, devem “[...] principalmente aos movimentos populares que atuaram nos processos constitucionais (nacional, estadual e municipal) reverter conjunturas específicas nestas localidades.” Quanto a esta noção de reversão, a autora clarifica que “significa iniciar um processo de generalização das lutas específicas dos movimentos, compor alianças, discutir e questionar os técnicos de dentro e de fora das prefeituras, lutar por abertura de instâncias públicas” (GRAZIA, 1990, p. 11).

Assim, não basta que sejam abertos espaços participativos quando da construção da política urbana, devendo ocorrer ampla participação da sociedade civil também na fiscalização e implementação desta, não permitindo que as decisões sobre a cidade e o desenvolvimento urbano fiquem nas mãos de pequenos grupos hegemônicos que, em última análise, parecem não ter interesse na satisfação das demandas sociais e na garantia do direito à cidade a todos os cidadãos.

No tocante aos processos de elaboração/revisão dos planos diretores, a atividade participativa é fundamental e corolária da legitimidade do instrumento. Assim, estes processos devem abarcar o maior número de pessoas possível, com a maior diversidade possível de sujeitos que compõem a sociedade civil, sejam individuais ou coletivos.

É próprio do Estado Democrático de Direito que todos os cidadãos são habilitados a participarem ativamente dos processos de tomada de decisão pública, como é a elaboração/revisão dos planos diretores, intervindo diretamente na construção da política urbana.

Para tanto, o Conselho das Cidades, por meio da Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, estabeleceu que no processo participativo dos processos de elaboração/revisão dos planos diretores, a publicidade do processo deverá atender aos seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo. (BRASIL, 2005).

Já quanto à necessária diversidade participativa, referida Resolução determina, sem seu art. 5º, que:

A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos: I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros; II - garantia da alternância dos locais de discussão. (BRASIL, 2005).

Do mesmo modo, em seu art. 7º, estabelece diretrizes quanto às ações de sensibilização, mobilização e capacitação para a participação:

No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais. (BRASIL, 2005).

O documento “Plano Diretor Participativo - Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos”, elaborado pelo Ministério das Cidades em 2004, esclarece, neste sentido, que “os planos diretores atenderão sempre mais diretamente aos seus objetivos, quanto mais forem abertos à inovação e à criatividade, e quanto mais estimulem a participação dos cidadãos e a produção coletiva” (BRASIL, 2004).

Dessa forma, é necessário compreender as diferentes formas de participação popular existentes no campo democrático, que poderão ser utilizadas para possibilitar a comunicação e a colaboração entre a sociedade civil e o Estado nos processos de tomada de decisões da política urbana e, especificamente, nos processos de elaboração/revisão dos planos diretores municipais.

As formas e instrumentos adiante tratados referem-se, eminentemente, à espaços participativos institucionais, ou seja, que possibilitam uma participação

institucionalizada durante os processos de tomada de decisão a respeito de políticas públicas (CUNHA, 2012).

Avritzer (2009) destaca, entre as formas de participação social presentes na Constituição Federal de 1988, a iniciativa popular de lei, os plebiscitos e referendos, as propostas legislativas, os conselhos e as conferências.

O Estatuto das Cidades, em seu art. 43, prevê de forma exemplificativa, como instrumentos voltados à garantia da gestão democrática da cidade: os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; os debates, audiências e consultas públicas; as conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal e; a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Ainda, a Resolução nº 34 do Conselho das Cidades prevê, em seu art. 7º que

O Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e procedimentos adotados para aplicação, tais como: I - o conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município, conforme estabelecido na resolução 13 do Conselho das Cidades; II - conferências municipais; III - audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades ; IV- consultas públicas; V - iniciativa popular; VI - plebiscito; VII - referendo (BRASIL, 2005).

Neste sentido, partindo dos instrumentos participativos previstos expressamente pelo Estatuto das Cidades, serão analisados a seguir os conselhos, as audiências públicas e as consultas públicas.

2.3.1 Conselhos Gestores

Os conselhos gestores de políticas públicas são instrumentos legais e institucionais voltados à promover, de forma democrática, o controle social na esfera política, possibilitando a participação social na elaboração e fiscalização de políticas públicas, tendo sido formalmente reconhecidos, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, a origem dos conselhos é anterior à este marco normativo, uma vez que já existiam experiências informais produzidas por movimentos sociais, como os conselhos populares e as comissões de fábrica, que posteriormente foram incorporadas pelo processo de redemocratização brasileiro, que culminou com a Constituição Federal de 1988 (MADRIGAL, 2015).

Teixeira (2000, p.100) indica que, em países desenvolvidos - de capitalismo avançado -, os conselhos, em seu surgimento, consubstanciam-se como “arranjos neo-corporativistas com objetivo de negociar demandas de trabalhadores, usuários e outros grupos de interesses e reduzir conflitos distributivos”. Já no Brasil, os conselhos teriam origem “em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais [...] ou como estratégias de luta operária na fábrica, alternativas à inércia e ao comprometimento dos sindicatos oficiais.”

Neste sentido, os movimentos sociais de massa foram fundamentais para a configuração dos conselhos populares, que passaram a representar a população, expressando o sentido da organização popular e direcionando diversas lutas políticas, uma vez que originados a partir das demandas e pressões da sociedade em defesa do processo de redemocratização (GOHN, 2011).

Para Gohn (2011), o surgimento dos conselhos dentro do processo sócio histórico simboliza o início de uma autogestão pública, ou seja, uma perspectiva de gestão de base construída pelos próprios cidadãos que apresentam demandas e pleiteiam por ações estatais para a realização e concretização de direitos.

Os conselhos, ao longo do tempo, possibilitaram a reorganização da esfera de formulação e implementação das políticas públicas, associando-as a tipos de governanças democráticas, a partir da busca pelo desenvolvimentos de um novo modo de ação política, comprometida com uma maior interação com os agentes sociais e um novo padrão de relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil.

Desse modo, os conselhos se mostram como instrumentos capazes de promover a representação e a participação popular, podendo contribuir para uma transformação política e a criação de uma nova esfera social e pública, que envolve a população e o poder público (GOHN, 2011).

Avritzer (2009) clarifica, ainda, que os conselhos no Brasil se configuram a partir de uma institucionalidade específica, onde agentes sociais e membros do Estado compartilham determinados espaços de poder, tendo ambos capacidade deliberativa nestes espaços específicos.

Quando deliberativos, os conselhos geram uma condição de possibilidade de os agentes sociais atuantes medirem a realização de políticas, promovendo-as ou obstando-as, bem como de fiscalizar o uso dos recursos públicos, representando

uma forma de controle social sobre as ações estatais, possibilitando, também, uma relação mais horizontal entre sociedade civil e Estado (AVRITZER, 2009).

Já quando consultivos, os conselhos permitem a participação direta da população nos órgãos do Poder Público, nos níveis federal, estadual e municipal, consolidando-se, no nível municipal, como forma de colaboração entre as associações representativas para o desenvolvimento do planejamento social e urbano (GARNICA; KEMPFER, 2019).

Gohn (2011) clarifica ainda que, especialmente em nível municipal, os conselhos proporcionam condições para a exigência da prestação de contas e a implantação de um sistema de fiscalização do Poder Público, além de permitir, através da participação nesses espaços institucionais, a inclusão social e a prática dos direitos sociais e políticos dos cidadãos.

2.3.2 Audiências Públicas

As audiências públicas, regidas pelo Artigo 58, § 2, inciso II da Constituição Federal, consistem em convocar a sociedade civil para que as diversas entidades existentes tenham a oportunidade de participar, discutindo e contribuindo para o desenvolvimento das temáticas em questão (GARNICA; KEMPFER, 2019).

A institucionalização das audiências parte do princípio de que todos os cidadãos têm o direito de serem ouvidos em relação aos seus interesses, além de serem marcadas pelas características de formalidade e de uma eficácia dependente do resultado alcançado (MOREIRA NETO, 1997).

Moreira Neto (1997) define audiência pública como o processo participativo que se abre a determinados grupos e indivíduos da sociedade, para que diferentes agentes manifestem preferências e demandas, utilizadas enquanto sentido para direcionar a formulação das ações e para conferir legitimidade às decisões do Poder Público.

Na realização de audiências, é preciso que todo o processo possua transparência, envolvendo tanto o anúncio das pautas que serão debatidas como a apresentação de dados necessários para compreender o cenário em questão. Também é importante que as manifestações dos participantes sejam acolhidas, buscando considerar os conteúdos apresentados e, caso isso não seja possível, justificar fundamentadamente a rejeição, com o propósito final de formar um acordo

entre os vários interesses presentes nos grupos da sociedade (CASIMIRO; MACHADO, 2019).

Existem algumas vantagens na implantação das audiências públicas, em comparação com práticas mais tradicionais, sendo elas o destaque ao propósito de gerar a melhor decisão possível, o estímulo ao consenso sobre o que for definido, a demonstração de preocupação com a transparência dos processos envolvidos e o aperfeiçoamento constante do diálogo entre eleitores e representantes eleitos (MOREIRA NETO, 1997).

A Resolução nº 25 de 2005 do Conselho das Cidades, clarifica quanto aos objetivos da implementação da audiência pública durante o processo de elaboração/revisão dos planos diretores e estabelece requisitos mínimos para sua realização:

As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos: I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local; II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população; III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes; IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença; V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa (BRASIL, 2005).

Além da execução, é fundamental verificar a satisfação dos cidadãos em relação às audiências públicas, o que pode ocorrer por meio de consultas disponibilizadas em canais digitais, permitindo a interação e a comunicação a respeito das opiniões e vontades populacionais (CASIMIRO; MACHADO, 2019).

2.3.3 Consultas Públicas

No caso da edição de atos normativos em qualquer órgão público, sempre devem ser feitas consultas públicas prévias com o objetivo de permitir a manifestação e a participação pública, no intuito de diminuir a distância entre a população e o Estado, facilitando a antecipação de problemas que não seriam percebidos sem a consulta (GARNICA; KEMPFER, 2019).

Ainda sobre os aspectos legais, a consulta pública é mencionada de forma específica no Artigo 31 da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, que trata da

regulação do processo administrativo público federal, determinando a possibilidade de os órgãos competentes submeterem assuntos de interesse geral à consulta pública, o que permite participações prévias à decisão final.

O Artigo 33 da mesma lei define que os órgãos administrativos do âmbito federal também podem empregar outras formas de participação além da consulta pública. (ALVES, 2008).

De acordo com Alves (2008), a consulta pública é um instrumento de participação em que os cidadãos podem contribuir, através de manifestações por escrito, para processos de definições normativas, enquanto Barbosa (2015) avalia que a consulta pública tem os objetivos de aumentar o acesso à informação e de promover a participação popular nas decisões governamentais, recebendo e examinando as colaborações realizadas.

Porém, esse procedimento participativo tem caráter consultivo e não vinculado, significando que, mesmo com a apresentação de demandas e sugestões da população, essas não necessariamente serão atendidas (ALVES, 2008).

Dessa forma, as consultas públicas podem ser aplicadas de modo presencial ou *online*, por meio das tecnologias de informação e comunicação mais recentes, tendo esse último a capacidade de expandir a esfera pública, ao ampliar as possibilidades de participação de diferentes grupos sociais (BARBOSA, 2015).

A partir dessas observações, compreende-se a consulta pública *online* como uma ferramenta participativa de grande importância e de caráter democrático, mas que ainda é desconhecida pela maioria da população e pouco utilizada pelos governos, com potencial para ser mais explorada nesse sentido (BARBOSA, 2015).

Perpassados os conceitos de Política Urbana, Plano Diretor e Participação Social, depreende-se o claro entrelaçamento existente entre estas categorias teóricas, que, a partir da práxis, ao se articularem dentro da arena de disputa entre Estado e Sociedade Civil, tensionam o acontecer urbano e parecem engendrar condições de possibilidade para o alcance dos ideais reformistas propostos pelo Movimento da Reforma Urbana e constitucionalizados enquanto Política para o Estado brasileiro.

Assim, resta à esta pesquisa, no próximo capítulo, esmiuçar a perspectiva exploratória-descritiva acerca da investigação da participação social na construção da política urbana municipal enquanto possibilidade concreta, a fim de verificar se os municípios, responsáveis pela política urbana local, buscam promover a participação

social institucionalizada, bem como, se a população tem se articulado, através da ocupação destes espaços institucionalizados de participação, para concretizar um planejamento urbano participativo que considera as demandas da sociedade em seu processo de formulação.

CAPÍTULO 3 – A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA MUNICIPAL: OS PROCESSOS DE REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES EM PONTA GROSSA E CASCAVEL

Este capítulo apresenta o desenvolvimento da parte empírica desta pesquisa, consubstanciada na exploração-descrição dos processos de revisão dos planos diretores municipais de Ponta Grossa e Cascavel, entre os anos de 2016 a 2022, com o objetivo de caracterizar, a partir do método comparativo, como estes dois municípios paranaenses buscaram efetivar a participação social durante estes processos de revisão.

O presente capítulo também apresenta a relevância teórica e empírica da perspectiva de descrição e tratamento do objeto da pesquisa no nível local municipal, enquanto espaço primordial para formulação e implementação do planejamento urbano e política urbana participativa.

Para tanto, apoiou-se na perspectiva teórica de Ladislau Dowbor, que clarifica quanto ao conceito de poder local e sua importância para as políticas públicas, principalmente voltadas à questão urbana.

3.1 O NÍVEL MUNICIPAL COMO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO E O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA EMPÍRICA

Como ponto de partida para a realização do estudo comparativo, tem-se a necessidade de se refletir acerca do nível municipal enquanto objeto e local de investigação, bem como de se descrever o percurso metodológico realizado durante a pesquisa empírica para alcance dos resultados observados e sistematizados nas seções 3.2, 3.3 e 3.4 a seguir.

Identificar a forma de construção da política urbana no nível local municipal se justifica na medida em que são os municípios, enquanto entes federados, os principais responsáveis por concretizar as diretrizes da política pensadas em nível federal.

Em se tratando do Plano Diretor Municipal, esta perspectiva é ainda mais evidente, uma vez que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Cidades de 2001, o estabelecem como instrumento básico da política urbana, bem como que esta política de desenvolvimento urbano deve ser “executada pelo Poder Público

municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei” tendo por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

Assim, em decorrência dos preceitos normativos que regulamentam o instrumento e da estrutura federativa de estado que se estabeleceu no Brasil, a formulação política de desenvolvimento urbano e, portanto, o plano diretor municipal enquanto instrumento desta, é de competência dos municípios, ou seja, do poder local.

O Poder Local enquanto conceito, com fundamento em Dowbor (2016), se refere à gestão e administração de questões públicas em níveis mais próximos da comunidade, como municípios, distritos, bairros ou vilas.

Esta perspectiva de gestão envolve a descentralização do poder a partir do reconhecimento e delegação de responsabilidades de governança para as autoridades locais, eleitas ou não, que serão responsáveis pelos processos de tomada de decisão e implementação de políticas públicas que atendam às necessidades e interesses locais.

O conceito de Poder Local também está relacionado ao fortalecimento da democracia e da participação cidadã, pois permite que as pessoas exerçam um maior controle sobre a gestão pública, através da participação em processos de consulta e tomada de decisão.

O nível local possibilita uma mais ampla e efetiva proximidade do poder público, e, portanto, dos processos de tomada de decisões públicas, de agentes e atores sociais vinculados diretamente aos resultados e implicações dessas decisões.

Segundo Dowbor (2001), implementar o poder local é articular as demandas e interesses de diversos atores como os sindicatos, universidades, empresas privadas, segmentos organizados da sociedade civil, sujeitos individuais, movimentos sociais e até mesmo organismos públicos que, por vezes, podem se organizar para atingir objetivos sociais, econômicos e políticos que sejam comuns.

Neste sentido,

O aumento do espaço de decisão local significa um aumento de decisões em que os indivíduos da comunidade sabem de que se trata, quem é responsável, quais são os interesses em jogo. Para o indivíduo não interessa apenas que as iniciativas econômicas tomadas correspondam às suas necessidades. O indivíduo encontra na construção das condições da sua vida e na organização do seu cotidiano uma dimensão importante da sua existência. Em outros termos, o cidadão tem o direito de contribuir para a orientação do seu desenvolvimento. [...] Devolver uma dimensão

significativa à decisão local implica devolver ao cidadão um espaço onde ele pode moldar o mundo no qual vive. Recuperar o espaço de decisão local significa recuperar a dimensão política da economia, e com isto a dimensão política do cidadão. (DOWBOR, 1987, p. 22-23).

Dowbor (2016) também destaca a importância da descentralização do poder e da participação cidadã na tomada de decisões e na gestão das cidades, enfatizando a necessidade de envolver os cidadãos no planejamento urbano e na formulação de políticas públicas, para que essas políticas atendam às necessidades reais das pessoas e sejam mais eficazes.

Imbricando a visão do poder local com a participação social nas decisões acerca da questão urbana, Dowbor (2016) clarifica ainda mais quanto a necessidade de consideração das articulações participativas realizadas no nível municipal como condição de possibilidade de superação das problemáticas urbanas que tem no chão das cidades a sua base material:

aproximar o poder de decisão e de controle sobre os processos de desenvolvimento, das pessoas que arcarão com o benefício ou o prejuízo, e que estão, portanto, diretamente interessadas nos resultados, constitui simplesmente boa visão administrativa. Vimos acima a transformação demográfica profunda que atravessa o país, com o êxodo rural e a intensa urbanização. Vimos igualmente a dramática concentração de renda que acompanha esse processo, formando minorias ricas e poderosas e generalizando a pobreza, além dos dramas dos córregos poluídos, habitações de risco e outros problemas ambientais diretamente ligados à concentração de renda. A articulação desses dois processos — urbanização e concentração de renda — constitui o pano de fundo sobre o qual devemos procurar as nossas alternativas de desenvolvimento (DOWBOR, 2016, p. 37).

Além disso, Dowbor (2001, 2016) também discute a importância de uma economia local mais diversificada e inclusiva, que possa gerar empregos e renda para as comunidades locais. O autor argumenta ainda que o desenvolvimento econômico não deve ser uma prioridade única das autoridades locais, mas deve ser equilibrado com outras preocupações, como a proteção ambiental, a preservação da cultura local e a inclusão social.

Articulando a noção de ação local com o conceito de poder local, Dowbor (2016) ainda clarifica que

a ação local, apoiada por outras instâncias, está despontando como um complemento essencial das políticas de reequilíbrio que o país precisa dinamizar. Enfim e sobretudo, o espaço local permite uma democratização das decisões, na medida em que o cidadão pode intervir com muito mais clareza e facilidade em assuntos da sua própria vizinhança, e dos quais tem conhecimento direto. Com o volume de problemas que se apresentam, a administração municipal já não pode mais ser vista, portanto, como um nível de decisão que se limita à construção de praças, recolhimento de lixo e outras atividades de cosmética urbana. Trata-se de um eixo estratégico de

transformação da forma como tomamos as decisões que concernem ao nosso desenvolvimento econômico e social, ao potencializarmos o papel articulador do conjunto das iniciativas e agentes econômicos e sociais que agem no território. (DOWBOR , 2016. p. 43-45).

Assim, diante da importância de se considerar o nível municipal e, portanto, o poder local, a pesquisa empírica para descrição dos processos participativos na construção da política urbana teve como recorte de análise os dois municípios paranaenses Ponta Grossa e Cascavel, pelos motivos e justificativas metodológicas descritas na introdução deste trabalho.

Dessa forma, a pesquisa empírica e seus instrumentais foram realizados/aplicados a partir do nível local municipal, a partir de um percurso metodológico que se definiu em decorrência dos objetivos da pesquisa e do método comparativo empregado.

Para a coleta de dados e informações sobre a participação social, primeiramente o projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa, através da Plataforma Brasil, descrevendo-se os principais elementos do projeto (objetivos geral e específicos, justificativa e metodologia) e, principalmente, o instrumental da pesquisa empírica: o questionário.

O projeto e a solicitação para aplicação do questionário aos sujeitos residentes em cada um dos municípios da pesquisa foram devidamente aprovados pelo comitê que, assim, emitiu parecer favorável para realização da presente pesquisa.

Dessa forma, se implementaram os instrumentais de pesquisa documental e empírica, a partir do tratamento dos relatórios oficiais produzidos por cada um dos municípios durante seus processos de revisão dos planos diretores do recorte da pesquisa e com a aplicação de questionários à sociedade civil em geral de cada uma das cidades.

Quanto aos critérios de seleção inicial dos sujeitos que participaram da pesquisa tem-se como sujeitos-significativos os moradores de cada um dos municípios, ou seja, a população em geral, que contribuíram com dados e informações a partir do questionário respondido de forma remota.

Para a coleta de dados e informações a partir dos moradores das duas cidades, enquanto instrumental da pesquisa empírica, foram utilizados questionários digitais elaborados e respondidos pelos sujeitos através da plataforma Google Forms, apresentado no Apêndice C deste trabalho.

A decisão pela utilização dos questionários de forma digital se deu na medida em que a aplicação é facilitada e a abrangência pode ser ampla, visto que é acessado por modo remoto, por celulares com acesso à internet, possibilitando o alcance a um grande número de sujeitos que, espontaneamente, acessam o questionário e respondem as questões abertas e fechadas.

Para acesso a estes sujeitos, foram distribuídos cartazes com código QR¹⁵ em todos os terminais de transporte coletivo dos dois municípios de recorte da pesquisa.

A necessidade do uso desta tecnologia decorreu do objetivo de atingir sujeitos diversos e plurais, sem o enviesamento da escolha de sujeitos específicos para responder ao questionário, bem como que pelo recorte espacial da pesquisa abranger dois grandes municípios estabelecidos em regiões geográficas diversas, o que poderia dificultar a exequibilidade da aplicação de formulários/questionários de forma presencial com um grande número de sujeitos da sociedade civil de cada um dos municípios.

Os pontos de distribuição dos cartazes com o código de acesso ao questionário se justificam na medida em que os terminais de transporte coletivo se configuram como elemento importante na questão do planejamento urbano através do Plano Diretor Municipal e também pelo fato de ser um local de amplo acesso da comunidade. Os cartazes foram posicionados de maneira estratégica, próximos das tabelas que informam os horários de ônibus na intenção de obter uma melhor visualização dos usuários do transporte.

Para a distribuição dos cartazes nos terminais de transporte público, foram oficiadas ambas as Prefeituras, através do setor das Autarquias de Trânsito, de cada um dos municípios, na busca pela autorização da colocação dos cartazes, explicitando-se nesse ofício a importância da pesquisa que seria realizada, e a importância dos dados e informações que poderiam ser colhidos através do questionário.

Também, para acesso aos sujeitos da pesquisa, foram divulgados os questionários em grupos públicos de redes sociais (Facebook) de cada uma das cidades de recorte como os grupos da Universidade Estadual de Ponta Grossa

¹⁵ O Código QR se consubstancia em um código de barras bidimensional que pode ser escaneado através da câmera de telefones celulares redirecionando o sujeito a um domínio de internet ou, como pretende-se nesta pesquisa, um questionário do Google Forms.

(UEPG) e da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), bem como dos grupos gerais “Ponta Grossa” e “Cascavel”.

Os questionários subdividiram-se em quatro conjuntos de questões abertas e fechadas: 1º) “Perfil sócio-econômico” que buscou identificar o gênero, idade, escolaridade, profissão e bairro onde os sujeitos respondentes residem; 2º) “Conhecimento sobre política urbana e planejamento urbano” onde constou questões gerais sobre o conhecimento do sujeito respondente sobre o planejamento urbano, o plano diretor e serviços e equipamentos públicos urbanos de sua cidade; 3º) “Perfil participativo”, que buscou investigar como o sujeito respondente considera a participação popular no planejamento de sua cidade e; 4º) “Participação no processo de revisão do plano diretor municipal”, onde se investigou sobre como o sujeito respondente considera que foi o processo participativo no processo de revisão do plano diretor de sua cidade, as formas de divulgação do processo de revisão e as motivações para ter ou não participado do processo.

Já quanto aos relatórios oficiais produzidos pelo poder municipal de Ponta Grossa e Cascavel durante a fase executiva dos processos de revisão, estes descreveram pormenorizadamente cada uma das fases do processo de revisão dos planos diretores, o que foi descrito no item 3.3 abaixo, bem como que contém as listas de presença de todos os momentos participativos de cada um dos processos, especificando o grupo/segmento social a qual cada um dos participantes pertencia/representava durante o processo de revisão.

A seção seguinte trata especificamente do perfil participativo de Ponta Grossa e Cascavel, a partir de dados e informações coletadas na pesquisa documental e nos questionários aplicados aos moradores de cada um dos dois municípios.

3.2 CARACTERIZAÇÃO COMPARATIVA DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES PONTA GROSSA E CASCAVEL

Para a realização do estudo comparativo, enquanto método, fez-se necessário a caracterização e identificação das variáveis comparativas entre os objetos selecionados para comparação a partir do recorte espacial.

Neste sentido, esta seção apresenta as sínteses comparativas decorrentes das similitudes e diferenças entre Ponta Grossa e Cascavel a partir de suas características e dados de localização geográfica, instalação, demografia,

desenvolvimento humano municipal e seus indicadores habitacionais, de vulnerabilidade social, de receita e despesas por função e imóveis vagos.

Ponta Grossa está geograficamente localizada na região centro oriental do Paraná, enquanto Cascavel está localizada na região oeste do estado.

Figura 1 - Mapa do estado do Paraná com a localização geográfica de Ponta Grossa



Fonte: IPARDES, 2023.

Figura 2 - Mapa do estado do Paraná com a localização geográfica de Cascavel



Fonte: IPARDES, 2023.

Depreende-se dos mapas do Paraná acima, com a localização de Ponta Grossa e Cascavel, que os municípios ocupam posições geográficas opostas, estando há uma distância de aproximadamente 334 km um do outro (MAPAS DO GOOGLE, 2023).

Enquanto comportamento de rede, Ponta Grossa e Cascavel estabelecem relações de interdependência com municípios diversos, sendo Ponta Grossa classificada como uma Capital Regional C e Cascavel com uma Capital Regional B, enquanto nível de hierarquia¹⁶ em sua região de influência (REGIC, 2018).

Levar em consideração o comportamento de rede de cada um dos municípios parece ser de importância ímpar para o planejamento urbano e para o processo de revisão dos planos diretores, pois toda a região de influência de um

¹⁶ A pesquisa Regiões de Influência das Cidades - REGIC tem o propósito de identificar e analisar a rede urbana brasileira, estabelecendo a hierarquia dos centros urbanos e as regiões de influência das Cidades. A partir desta base de dados, a rede urbana brasileira é estruturada, a partir da hierarquia dos centros urbanos, em cinco níveis principais: Metrôpoles, Capitais Regionais, Centros Sub-Regionais, Centros de Zona e Centros Locais. Ponta Grossa e Cascavel classificam-se, ambas, como Capitais Regionais, que são os centros urbanos com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance menor em termos de região de influência em comparação com as Metrôpoles. Entretanto, dentro deste nível de hierarquia, há ainda a subdivisão em 3 níveis: Capitais Regionais A, Capitais Regionais B e Capitais Regionais C, que variam conforme a influência exercida em sua região geográfica. (REGIC, 2018).

município pode ser impactada, seja economicamente ou urbanisticamente, com a implementação/execução do planejamento urbano e, conseqüentemente, do desenvolvimento de sua Capital Regional.

Quadro 3 - Dados de localização e instalação dos Municípios de Ponta Grossa e Cascavel

Variáveis comparativas	Ponta Grossa	Cascavel
Localização geográfica	Região geográfica centro oriental do estado do Paraná	Região geográfica oeste do estado do Paraná
Data de instalação	06 de dezembro de 1855	14 de dezembro de 1952

Fonte: IPARDES, 2021/2022. Organizado pelo autor.

A comparação entre as datas de instalação dos dois municípios revela uma das diferenças entre os objetos estudados, uma vez que Ponta Grossa conta com 168 anos desde sua instalação¹⁷, enquanto Cascavel possui apenas 71 anos, contados desde sua instalação, o que poderia, a priori, implicar no grau de desenvolvimento e consolidação da estrutura urbana e implementação de serviços e equipamentos urbanos nos dois municípios, uma vez que, se considerado somente o período de existência, Ponta Grossa teria 97 anos a mais que Cascavel para a implementação destes serviços e equipamentos.

Já a Tabela 1 abaixo demonstra as similitudes demográficas entre os dois municípios.

Tabela 1 - Dados demográficos dos Municípios de Ponta Grossa e Cascavel

Variáveis comparativas	Ponta Grossa	Cascavel
Área Total	2.054.732 km ²	2.091.199 km ²
Densidade demográfica	174,41 hab/km ²	166,44 hab/km ²
População Censitária	358.367 habitantes	348.051 habitantes
Grau de urbanização	97,79%	94,36 %
População Censitária Urbana	304.733 habitantes	270.049 habitantes

Fonte: Censo 2022: População e Domicílios - Primeiros Resultados (IBGE, 2023)/Censo 2010 (IBGE, 2010). Organizado pelo autor.

De acordo com o último censo realizado pelo IBGE em 2022, Ponta Grossa possui apenas 10.316 habitantes a mais que Cascavel, que por sua vez, é apenas

¹⁷ Se levada em consideração a data de criação do Distrito de Ponta Grossa subordinado a Vila de Castro, em 15 de setembro de 1823 (IBGE, 2023) - data considerada para comemoração do aniversário de Ponta Grossa, o tempo de existência seria ainda maior, de 199 anos.

36.467 km² mais extensa em área total que Ponta Grossa. Em razão disto, a densidade demográfica dos dois municípios também é bastante próxima, tendo Ponta Grossa apenas 7,97 hab/km² a mais que Cascavel. (IBGE, 2022).

Já os dados referentes ao grau de urbanização e população censitária urbana são ainda provenientes do recenseamento realizado em 2010, uma vez que a primeira publicação de 2022 não publicou estes dados. Neste sentido, Ponta Grossa apresenta um grau de urbanização 3,43% maior do que Cascavel, mas ambas apresentam um grau de urbanização bastante superior à média do estado do Paraná, que é de 85,33% (IBGE, 2010).

Quanto à população censitária urbana, Ponta Grossa apresentava 34.684 habitantes a mais que Cascavel.

Entre 2013 e 2017, a população do município de Ponta Grossa registrou um aumento de 4,00%. Em relação às características da população do município de Ponta Grossa, de acordo com as estimativas de 2017, esta é composta, em sua maioria, por mulheres e brancos. Quanto a distribuição por sexo, 48,57% correspondem a população masculina e 51,43% correspondem a população do sexo feminino. Em relação às características de raça/cor, 78,66% correspondem a população branca, enquanto negros correspondem à 20,07% (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2022).

Já Cascavel, igualmente de acordo com as estimativas de 2017, a população total também é composta, em sua maioria, por mulheres e brancos. Entre 2013 e 2017, a população do município registrou um aumento de 5,43%. Quanto a distribuição por sexo, 48,84% correspondem a população masculina e 51,16% correspondem a população do sexo feminino. Em relação às características de raça/cor, 70,45% correspondem a população branca, enquanto negros correspondem à 28,67% (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2022).

Quanto à divisão administrativa, Ponta Grossa possui 5 distritos administrativos (Ponta Grossa, Guaragi, Itaiacoca, Piriqitos e Uvaia), enquanto Cascavel possui 8 (Cascavel, São João d'Oeste, Juvinópolis, Rio do Salto, Sede Alvorada, Espigão Azul, São Salvador e Diamante). (IPARDES, 2023).

Em relação ao indicador de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM, Cascavel apresentou uma melhor evolução do índice em relação à Ponta Grossa, considerando os recenseamentos de 1991, 2000 e 2010.

Tratar do IDHM possibilita verificar o desempenho e comprometimento de cada um dos municípios na implementação de políticas públicas voltadas à renda, educação e saúde, objetivando o desenvolvimento humano e a melhor qualidade de vida de sua população.

Tabela 2 - Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Ponta Grossa e Cascavel

Censo	Ponta Grossa	Cascavel
1991	0,548	0,544
2000	0,676	0,692
2010	0,763	0,782

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2022. Organizado pelo autor.

A partir dos dados indicados na tabela 2, verificou-se que Ponta Grossa teve uma evolução do índice de 12,87% nos últimos dois censos, sendo que era 0,676 em 2000, e passou para 0,763 em 2010, enquanto Cascavel teve uma evolução do índice de 13,01% nos últimos dois censos, sendo que era 0,692 em 2000, e passou para 0,782 em 2010.

Em relação a posição em nível nacional e estadual, relativos ao IDH, o município de Ponta Grossa ocupa a 320ª posição entre os municípios brasileiros e a 13ª posição entre os municípios de seu estado, segundo o censo de 2010. Já Cascavel, ocupa a 113ª posição entre os municípios brasileiros e a 4ª posição entre os municípios de seu estado, também conforme dados e informações do censo de 2010 (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2022).

Outros dados a serem tratados comparativamente são os principais indicadores habitacionais de cada um dos municípios, pois revelam características urbanas estruturais, bem como o desempenho do poder público local no atendimento das necessidades mais básicas de sua população através de políticas voltadas à questão urbana.

Tabela 3 - Indicadores habitacionais de Ponta Grossa e Cascavel conforme indicadores de 2017

Variáveis comparativas	Ponta Grossa	Cascavel
População residente em domicílios com abastecimento de água	100,00%	100,00%
Acesso à rede de esgotamento sanitário	99,99%	100,00%
Domicílios com coleta de resíduos sólidos	99,07%	100,00%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2022. Organizado pelo autor.

A comparação entre os indicadores habitacionais dos municípios revelou que a estrutura urbana de Cascavel, compreendendo o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos, possibilita melhores condições de habitabilidade que Ponta Grossa, uma vez que Cascavel apresenta todos os referidos serviços urbanos disponibilizados para 100% de sua população, enquanto em Ponta Grossa o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos é disponibilizada, respectivamente, para 99,99% e 99,07% de sua população. (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2022).

A comparação entre os indicadores de vulnerabilidade social também revelam as diferenciações entre os dois municípios, destacando Cascavel com melhores índices nos censos de 2000 e 2010.

Tabela 4 - Indicadores de vulnerabilidade social de Ponta Grossa e Cascavel

Variáveis comparativas	Ponta Grossa		Cascavel	
	2000	2010	2000	2010
Crianças extremamente pobres	8,03%	3,41%	6,45%	1,62%
Mães chefes de família sem ensino fundamental completo e com filhos menores de 15 anos	13,47%	15,41%	12,58%	12,99%
Pessoas de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são vulneráveis à pobreza	14,17%	8,79%	10,18%	4,20%
População em domicílios com banheiro e água encanada	90,44%	97,00%	97,08%	98,70%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2022. Organizado pelo autor.

Estes indicadores de vulnerabilidade social são expressos por variáveis relacionadas à renda, à educação, ao trabalho e à moradia das pessoas e famílias em situação vulnerável.

De suas análises, percebe-se que tanto em Ponta Grossa como em Cascavel, entre 2000 e 2010 houve redução nos percentuais de crianças extremamente pobres e de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são vulneráveis à pobreza, ocorrendo ampliação do percentual de mães chefes de família sem ensino fundamental completo e com filhos menores de 15 anos. Em ambos os municípios também houve crescimento no percentual da população em domicílios com banheiro e água encanada, o que corrobora também

os dados referentes aos indicadores habitacionais já tratados anteriormente (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2022).

Quando comparadas as receitas municipais relativas ao ano de 2021, a partir dos dados publicados pelos Cadernos Estatísticos Municipais do IPARDES (2023), constatou-se que Cascavel teve obtido uma receita R\$ 285.285.492,42 superior à receita de Ponta Grossa.

Tabela 5 - Receitas Municipais de Ponta Grossa e Cascavel no ano de 2021

	Ponta Grossa	Cascavel
Receita Municipal de 2021	R\$ 1.021.209.777,84	R\$ 1.306.495.270,26

Fonte: IPARDES, 2023. Organizado pelo autor.

A partir dos mesmos Cadernos Estatísticos, pode-se verificar as despesas por função de cada um dos municípios, que “correspondem ao nível máximo de agregação das ações desenvolvidas na esfera municipal, para a consecução dos objetivos de governo” (IPARDES, 2023).

Destaca-se que a receita municipal total refere-se ao produto final da soma entre as receitas correntes e as receitas de capital. Por sua vez, as receitas correntes compreendem a receita agropecuária, de contribuições, de serviços, patrimonial, tributária e de transferências correntes, que contemplam os repasses advindos da união, do estado e multigovernamentais (IPARDES, 2023), pelo que a relação da receita total com as despesas por função se faz possível, uma vez que considera que o cofinanciamento das políticas especificadas na tabela 6 pode se dar com fundo público dos entes federados. As políticas/funções indicadas foram selecionadas a partir do critério de estrita relação com a questão urbana.

Tabela 6 - Despesas Municipais por função de Ponta Grossa e Cascavel no ano de 2021

Função	Ponta Grossa	Cascavel
Urbanismo	R\$ 14.217.491,70	R\$ 43.272.277,04
Habitação	R\$ 507.197,21	R\$ 5.249.570,41
Gestão Ambiental	R\$ 59.243.752,26	R\$ 65.625.652,56
Transporte	R\$ 27.800.223,54	R\$ 6.822.593,76

Fonte: IPARDES, 2023. Organizado pelo autor.

Da correlação entre os dados das tabelas 5 e 6, pode-se observar que, partindo do montante referente à receita municipal de cada um dos municípios em 2021, proporcionalmente, Cascavel despendeu maiores gastos/investimentos em Urbanismo e Habitação do que Ponta Grossa, no mesmo ano de 2021.

Enquanto Cascavel gastou/investiu 3,31% de sua receita anual de 2021 em urbanismo, Ponta Grossa gastou/investiu 1,39%. Em relação à habitação, Cascavel gastou/investiu 0,40% de sua renda anual de 2021, enquanto Ponta Grossa apenas 0,04%.

Entretanto, se consideradas as despesas com gestão ambiental e transporte, proporcionalmente à receita de 2021, Ponta Grossa gastou/investiu mais do que Cascavel.

Quanto à gestão ambiental, Ponta Grossa despendeu 5,80% de sua receita anual, ao passo que Cascavel gastou/investiu 5,02%.

No tocante ao transporte, Ponta Grossa aplicou 2,72% de sua receita anual nesta despesa/investimento, enquanto que Cascavel aplicou apenas 0,52%.

Assim, clarifica-se que para além da elaboração/revisão dos Planos Diretores enquanto principal instrumento de desenvolvimento urbano, é necessário refletir quanto à ação concreta do Poder Público nos investimentos voltados à questão urbana, o que corrobora também a importância da participação social não somente no momento da formulação de uma política, mas durante todos os seu processo de implementação, para fins de fiscalização (SILVA, 2014).

Outro indicador, referente ao desenvolvimento econômico de cada um dos municípios, é o Produto Interno Bruto Per Capita, que mede a produção, por habitante, do conjunto dos setores da economia e indica o nível de riqueza econômica do município.

Tabela 7 - Produto Interno Bruto Per Capita de Ponta Grossa e Cascavel no período de 2016 a 2020

	Ponta Grossa	Cascavel
2016	38.032	34.206
2017	42.224	35.601
2018	43.253	37.732
2019	44.364	38.341
2020	48.615	42.593

Fonte: IPARDES, 2023. Organizado pelo autor.

Os dados acima evidenciam Ponta Grossa com um maior grau de crescimento econômico do que Cascavel, entre os anos de 2016 e 2020.

Outro fator de caracterização e elemento da questão urbana, é o indicador do número de domicílios particulares permanentes ocupados, não-ocupados vagos e não-ocupados de uso ocasional, indicados na tabela 8 abaixo.

Tabela 8 - Domicílios particulares ocupados e vagos em Ponta Grossa e Cascavel em 2022

Variáveis	Ponta Grossa	Cascavel
Domicílios particulares permanentes	156.339	146.881
Domicílios ocupados	127.672	129.853
Domicílios não-ocupados vagos	21.889	13.640
Domicílios não-ocupados de uso ocasional	6.613	3.182

Fonte: Censo 2022: População e Domicílios - Primeiros Resultados (IBGE, 2023). Organizado pelo autor.

Desses dados, depreende-se que 14% dos domicílios particulares permanentes de Ponta Grossa encontram-se desocupados, enquanto que em Cascavel esse percentual é de 9,3%. Em números, Ponta Grossa possui 8.249 imóveis não-ocupados vagos a mais que Cascavel.

Estes dados referentes aos imóveis vagos revelam a importância da implementação dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto das Cidades, voltados “à ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos e a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização”, conforme expressamente previsto pelo art. 2º do Estatuto (BRASIL, 2001), uma vez que a especulação imobiliária é fator característico da problemática urbana e que está diretamente ligado aos interesses e estratégias do fazer dos proprietários fundiários, enquanto agentes produtores do espaço, na busca da valorização cada vez maior de suas propriedades fundiárias (SANTOS, 1993).

Neste sentido, destaca-se que, em que pese os dados revelarem a persistência da problemática da subutilização ou não utilização dos imóveis urbanos, ambos os municípios possuem legislação que regulamenta a aplicação dos seguintes instrumentos previstos pelo Estatuto das Cidades: parcelamento, edificação ou utilização compulsória; Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo e; Desapropriação com pagamento mediante

títulos da dívida pública. Em Ponta Grossa, as leis nº 10753/2012¹⁸ e 14524/2022¹⁹, regulamentam os referidos instrumentos e, em Cascavel a Lei nº 6.698/2017²⁰.

A partir da correlação entre os indicadores e dados tratados de cada um dos municípios, depreende-se que apesar do município de Cascavel ser consideravelmente mais novo que o município de Ponta Grossa, possui melhores indicadores habitacionais, de vulnerabilidade social e de Desenvolvimento Humano Municipal, despendendo maiores investimentos em urbanismo e habitação, demonstrando também que, apesar das similitudes demográficas com Ponta Grossa, apresenta um maior grau de desenvolvimento econômico, urbano e social.

Atinente à isso, esclarece-se que, ainda que Ponta Grossa tenha apresentado maior crescimento econômico em relação à Cascavel entre os anos de 2016 e 2020, pelo fato de Cascavel apresentar melhores indicadores sociais e maiores investimentos nas funções relacionadas com a política urbana, considera-se que o referido município apresenta este maior maior grau de desenvolvimento social, urbano e, inclusive, econômico²¹.

A relação entre um maior ou menor grau de desenvolvimento econômico, social e urbano durante o período de tempo de existência do município, pode ter implicado, inclusive, na percepção dos moradores de cada um deles quando questionados sobre a confiabilidade no fazer do poder público e na percepção quanto ao seu município de residência executar/implementar ou não o planejamento urbano que possui, como será demonstrado na seção a seguir, que trata sobre o perfil participativo de cada um dos municípios.

¹⁸ Institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana, no âmbito do Município de Ponta Grossa.

¹⁹ Aprova o parcelamento, edificação ou utilização compulsório do município de Ponta Grossa.

²⁰ Disciplina e regulamenta a aplicação dos Instrumentos da Política Urbana, indutores do desenvolvimento urbano, com fundamentos na Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Plano Diretor Municipal.

²¹ Neste sentido, conforme clarificado por Vieira e Santos (2012, p. 347), “crescimento econômico significa o aumento da capacidade produtiva da economia e, portanto, da produção de bens e serviços de determinado país ou área econômica. O crescimento é calculado mediante a evolução de crescimento anual do Produto Nacional Bruto – PNB ou pelo Produto Interno Bruto - PIB. O crescimento de uma economia é indicado ainda com a mensuração do crescimento da sua força de trabalho, a receita nacional poupada e investida e o grau de aperfeiçoamento tecnológico. Já desenvolvimento econômico é o crescimento econômico acompanhado da melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura econômica e social que possibilitam a distribuição mais equânime das riquezas produzidas”.

3.3 DESCRIÇÃO COMPARATIVA DOS PERFIS PARTICIPATIVOS DOS MUNICÍPIOS PONTA GROSSA E CASCAVEL

Esta seção trata da descrição comparativa dos perfis participativos de Ponta Grossa e Cascavel, a partir, principalmente, do tratamento dos dados e informações coletadas com a aplicação dos questionários virtuais da pesquisa, enquanto instrumental da pesquisa empírica, disponibilizado para a população em geral de cada um dos municípios e apresentado no Apêndice C deste trabalho.

Destacam-se, inicialmente, algumas variáveis comparativas entre os municípios de recorte, quanto à estrutura de conselhos municipais e a existência de órgãos específicos de planejamento urbano em cada um deles.

Quanto à estrutura de Conselhos Municipais, Gohn (2011, p. 101-102), agrupa os conselhos gestores na gestão urbana em quatro categorias: a primeira, inclui os conselhos que tem relação direta com a questão urbana por serem parte integrante do lócus que configura o espaço urbano enquanto tal, como o do meio ambiente, da moradia, do zoneamento, do planejamento e gestão do território e o próprio conselhos da cidade; a segunda inclui aqueles que decorrem da prestação de serviços urbanos por setores da administração como a saúde, a educação e os transportes; a terceira inclui aqueles conselhos que abrangem políticas focalizadas em grupos etários, étnicos ou raciais e que localizam-se no urbano; a quarta e última categoria, inclui os conselhos da área de cultura.

É a partir da noção descrita na primeira categoria de Gohn (2011) - os conselhos que têm relação direta com a questão urbana - que se selecionou os conselhos de Ponta Grossa e Cascavel indicados no quadro 4 abaixo.

Quadro 4 – Estrutura de Conselhos Municipais relacionados a questões urbanas de Ponta Grossa e Cascavel

Município	Conselhos	Caráter
Ponta Grossa	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho da Cidade - Conselho Deliberativo do IPLAN - Conselho de Zoneamento - Conselho de Habitação de Interesse Social - Conselho de Meio Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> - Consultivo - Deliberativo - Deliberativo - Consultivo - Consultivo/Deliberativo
Cascavel	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho da Cidade - Conselho Gestor de Habitação - Conselho do Meio Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> - Consultivo - Deliberativo - Consultivo/Deliberativo

Fonte: Informações disponíveis nos sites oficiais de cada um dos municípios. Organizado pelo autor.

Identificar a estrutura de Conselhos Municipais é importante e pertinente, na medida em que estes, quando formados a partir de ideais verdadeiramente

representativos, podem “imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisões” (GOHN, 2011, p. 92), isto porque “viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas.” (GOHN, 2011, p. 91).

Assim, cumpre destacar quanto à alguns pontos que se depreendem do tratamento analítico dos dados do Quadro 4.

O Conselho do Meio Ambiente está presente em Ponta Grossa e em Cascavel, e em ambos os municípios possuem natureza consultiva e deliberativa.

O Conselho Municipal de Habitação também está presente em ambos os municípios, mas somente em Cascavel possui natureza deliberativa.

Ponta Grossa é a única que possui um Conselho Municipal de Zoneamento e com caráter deliberativo, bem como um Conselho específico do órgão de planejamento urbano, o IPLAN, também com caráter deliberativo.

Quanto ao principal conselho (Conselho Municipal da Cidade), os dois municípios o possuem. Entretanto, ambos os conselhos possuem caráter apenas consultivo.

A questão da natureza dos conselhos, se deliberativos, consultivos ou mistos, determina o papel central destes e implica diretamente na forma como o Poder Público local vê e implementa a gestão pública participativa. Isto porque, os conselhos que possuem natureza tão somente consultiva, circunscrevem-se na ação de auxílio ao Poder na tomada de decisões nas suas áreas correlatas, enquanto os conselhos que possuem natureza deliberativa, atuam como órgão de fiscalização e de tomada de decisões, a partir da perspectiva e modelo de gestão descentralizada (GOHN, 2011).

Ainda quanto ao conselho deliberativo e sua importância para a gestão pública participativa, Gohn (2011, p. 94) coloca que este quando existente “implica um estilo de governo que tenha como diretrizes e eixos fundamentais as questões da participação e da cidadania; um governo que aceite os conflitos como parte do jogo de interesses em uma democracia”.

Assim, a cidade de Ponta Grossa apresenta maior número de conselhos relacionados especificamente com a questão urbana (5 conselhos municipais), enquanto Cascavel possui somente 3.

Ponta Grossa também possui maior número de conselhos com natureza deliberativa ou mista (2 consultivos, 2 deliberativos e 1 misto). Dos 3 conselhos de Cascavel, 1 é consultivo, 1 deliberativo e 1 misto.

Dessa forma, Ponta Grossa, a partir da sua estrutura de conselhos municipais aproxima-se mais dos ideais de gestão participativa colocados por Gohn (2011).

Outra constatação comparativa importante ao processo de construção da Política Urbana local e ao modo de estímulo e implementação da gestão democrática se refere a existência de órgãos próprios e específicos atuando na questão do planejamento urbano municipal.

Quadro 5 – Presença de órgão específico de planejamento urbano em Ponta Grossa e Cascavel

Município	Órgão de Planejamento Urbano	Ano de Criação
Ponta Grossa	IPLAN (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa)	1999
Cascavel	IPC (Instituto de Planejamento de Cascavel)	2017

Fonte: Informações disponíveis nos sites oficiais de cada um dos municípios. Organizado pelo autor.

A partir do Quadro 5, constata-se que ambos os municípios de recorte da pesquisa, possuem atualmente Institutos de Planejamento, sendo que apenas Cascavel não possuía este órgão específico de planejamento urbano quando da última revisão de seu Plano Diretor, que ocorreu entre os anos de 2016 e 2017 e por isso, todo o processo de revisão ocorreu a partir da Secretaria Municipal de Planejamento.

Também chama atenção o lapso temporal entre a instalação dos municípios e o ano de criação dos órgãos específicos de planejamento urbano. O IPLAN - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa foi criado em 1999, ou seja, 144 anos após a instalação do município de Ponta Grossa. O IPC - Instituto de Planejamento de Cascavel, foi criado em 2017, 65 anos após a instalação do município.

Ainda, como ponto importante para a presente pesquisa, é a síntese comparativa do perfil participativo dos dois municípios. Conforme já indicado e fundamentado, os dados e informações que dão base a esta síntese foram coletados a partir dos questionários virtuais aplicados à população em geral de cada uma dos municípios.

O questionário aplicado para o município de Ponta Grossa contou com 107 respostas, enquanto o aplicado para o município de Cascavel obteve a participação de 51 sujeitos respondentes.

Assim, trata-se a seguir da percepção da população de cada um dos municípios quanto à implementação do planejamento urbano, participação da sociedade e promoção da participação pelo poder público.

Para a maioria dos sujeitos respondentes da pesquisa em Ponta Grossa (66,7%), o referido município se caracteriza como uma cidade que não executa e não implementa o planejamento urbano que possui.

De forma diametralmente oposta, para a maioria dos sujeitos respondentes da pesquisa em Cascavel (93,6%), a cidade de Cascavel se caracteriza como uma cidade que executa e implementa o planejamento urbano que possui.

Assim, depreende-se que em Ponta Grossa, ainda que a população considere que exista o planejamento urbano institucionalizado, aquele realizado pelo próprio Estado, a partir de órgão próprio - no caso do referido municípios o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano – o poder executivo, quando intervém no espaço urbano, não o observa nem o cumpre. Já a população cascavelense entende que o poder executivo, quando intervém no espaço urbano, observa, cumpre e implementa o planejamento urbano institucionalizado realizado pelo próprio Estado.

Quando questionados sobre a importância de a população participar de forma direta no planejamento da cidade, a maioria dos respondentes de ambos os municípios, 99% em Ponta Grossa e 95,9% em Cascavel, consideram ser importante esta participação direta no processo de planejamento.

Como complemento a esta questão, destaca-se alguns dos principais motivos por que os sujeitos respondentes de ambos os municípios consideram importante a participação direta da população no planejamento:

Quadro 6 – Principais motivos indicados pela população de Ponta Grossa e Cascavel para considerarem importante a participação social no planejamento urbano

(continua)

Sujeitos respondentes de Ponta Grossa	Sujeitos respondentes de Cascavel
<p>“Acredito ser importante saber a opinião/visão da população com relação ao planejamento da cidade para que a mesma seja planejada de acordo com a realidade e necessidade da população” <i>Sujeito 3</i></p>	<p>“Porque é quem faz parte do planejado. É a população que sabe o que precisa ser feito” <i>Sujeito 3</i></p>

Quadro 6 – Principais motivos indicados pela população de Ponta Grossa e Cascavel para considerarem importante a participação social no planejamento urbano

(continuação)

Sujeitos respondentes de Ponta Grossa	Sujeitos respondentes de Cascavel
<p>“Porque a população consegue apresentar os problemas que a cidade enfrenta e consegue maior participação, assim como consegue fiscalizar os serviços que estão sendo executados” <i>Sujeito 6</i></p>	<p>“Creio que nada mais importante que escutar os moradores pois são eles que sentem na pele as mudanças ou a falta delas” <i>Sujeito 6</i></p>
<p>“A participação popular mostra o olhar de determinado fato na visão de quem vive essa realidade, e se não tem a participação popular fica restrita à gestão e o que ela acha” <i>Sujeito 9</i></p>	<p>“Para fiscalizar o poder público” <i>Sujeito 10</i></p>
<p>“O fator mais relevante é estar inserido no âmbito em discussão, uma vez que na maioria das decisões e planejamentos são realizadas por pessoas que sequer conhecem a realidade dos moradores da localidade” <i>Sujeito 11</i></p>	<p>“Facilitar no acompanhamento das políticas públicas bem como na sua fiscalização” <i>Sujeito 14</i></p>
<p>“Acredito ser importante no sentido de realizar um controle social, ao acompanhar de perto as ações desenvolvidas nesta política, a população poderia realmente ter as suas necessidades enquanto cidadão melhor atendidas, e os espaços não ficariam tão a mercê da especulação imobiliária, da ocupação do território subordinada a interesses particulares. Poderia reivindicar serviços melhor posicionados geograficamente e que melhor atenderia as populações mais vulneráveis, por exemplo. Creio que faria toda a diferença” <i>Sujeito 17</i></p>	<p>“Porque o planejamento chegará mais próximo às necessidades da população” <i>Sujeito 17</i></p>
<p>“Com a participação popular, pode-se avaliar com melhor precisão as condições de cada região, sendo pra educação e orientação visando melhoras em serviços ofertados, ou até para implementar serviços indisponíveis, muitas situações são resultado de falta de informações e participação da comunidade, derivados de uma política pobre. Ter o plano diretor, mas ser pouco trabalhado com a população impede seu desenvolvimento, e a colaboração dos munícipes” <i>Sujeito 34</i></p>	<p>“Cada cidadão pode dar sua opinião sobre as necessidades e prioridades nas melhorias na sua cidade para o bem comum” <i>Sujeito 20</i></p>
<p>“Porque a população conhece as necessidades e as vivenciam. Entretanto, não são consideradas como fundamentais nesse processo. Para a construção do plano nomeiam setores e órgãos públicos, os quais muitas vezes, não consideram a população local” <i>Sujeito 57</i></p>	<p>“Os cidadãos podem contribuir muito, pois sabem dos problemas de suas localidades” <i>Sujeito 24</i></p>

Quadro 6 – Principais motivos indicados pela população de Ponta Grossa e Cascavel para considerarem importante a participação social no planejamento urbano

(conclusão)

Sujeitos respondentes de Ponta Grossa	Sujeitos respondentes de Cascavel
<p>“Por que deste modo a realidade dos demais bairros será levada em consideração, sendo que os problemas dos mesmos serão relatados por quem convive diariamente com os problemas do bairro e não apenas por pessoas que os vem esporadicamente sem sofrer com tais problemas” <i>Sujeito 59</i></p>	<p>“Porque a população é a maior interessada em resolver os problemas da cidade, ela que sabe aonde necessita de benfeitorias, aonde está os problemas e quando tem conhecimento do planejamento e está envolvida, com certeza estará em condições de fiscalizar e fazer críticas construtivas” <i>Sujeito 30</i></p>
<p>“Uma vez que aquela população se encontra inserida em uma determinada região, o pertencimento a aquele lugar faz com que busquem melhorias, fazendo pertinente um planejamento adequado e executado de acordo com as suas necessidades locais. Cada local demanda necessidades diferentes” <i>Sujeito 69</i></p>	<p>“Quanto mais ideias de várias classes sociais e bairros da cidade” <i>Sujeito 36</i></p>
<p>“Para que possam ter uma visão maior do que cada bairro/região necessita. Uma pessoa só não consegue ter a visão de todo o necessário nem bem como o que seria prioridade no momento para tal” <i>Sujeito 88</i></p>	<p>“Para que todos os bairros e classes sociais tenham o direito de expressão” <i>Sujeito 41</i></p>

Fonte: Questionário aplicado de forma virtual. Organizado pelo autor.

A partir destes principais motivos, constata-se que os respondentes da pesquisa em Ponta Grossa consideram importante a participação direta da população no planejamento urbano em decorrência de que somente as próprias pessoas que vivem o cotidiano de determinado território conhecem e sabem das precariedades, fragilidades e necessidades deste local. Já os respondentes de Cascavel indicam que, para além do conhecimento das fragilidades e necessidade a partir da vivência no cotidiano do território, participação direta da população tem importância a partir da necessidade da população fiscalizar a execução das políticas públicas.

A perspectiva da vivência da população no cotidiano de determinado território, indicada pelos moradores de ambas as cidades, se aproxima e clarifica a concepção teórica de Lefebvre (2000) quanto a dimensão do espaço vivido, e reforça a necessidade de leva-lo em consideração quando da “criação” do espaço concebido, ou seja, quando da normatização do espaço pelo Estado a partir do planejamento urbano institucionalizado, com o objetivo de que este planejamento se

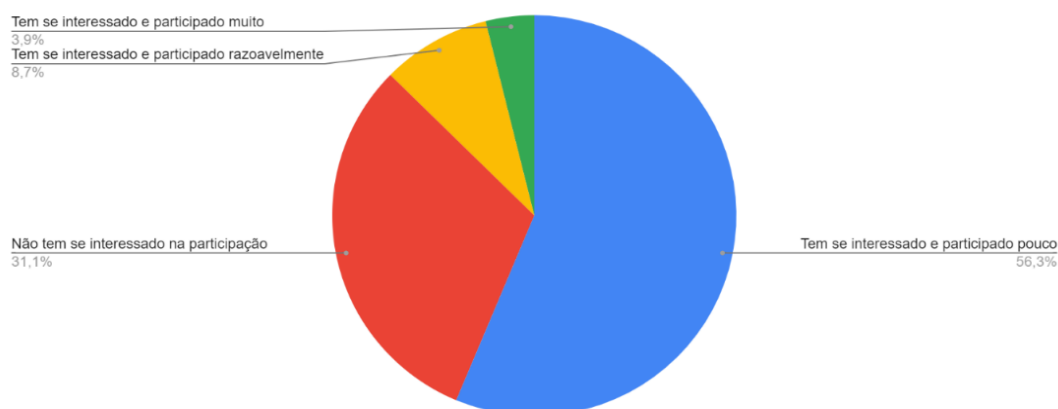
aproprias das demandas da população que vivencia o cotidiano das fragilidades urbanas, superando a política urbana local e o planejamento urbano como meras “ideias fora do lugar”, segundo a noção tratada por Maricato (2000).

No mesmo sentido, corrobora-se a compreensão de Koga (2011), de que “direito” e “cidade”, enquanto conceitos que se inter-relacionam, são construídos e concretizados a partir de lugares concretos em que se realizam ações de viver em suas múltiplas dimensões.

Não obstante, ainda que 99% dos respondentes de Ponta Grossa e 95,9% dos respondentes de Cascavel considerem importante a participação direta da população no planejamento da cidade, somente 3,8% em Ponta Grossa e 8,2% em Cascavel participam de alguma forma em reuniões públicas ou fazem parte de alguma associação de bairro ou de moradores.

A baixa participação da sociedade pontagrossense, nos momentos institucionalizados de participação e nas associações de bairros e moradores é ratificada quando 56,3% dos sujeitos respondentes da pesquisa acreditam que a população de Ponta Grossa tem se interessado e participado pouco do planejamento da cidade e 31,1% consideram que a população não tem se interessado na participação, conforme demonstrado pelo Gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 – Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa de Ponta Grossa quanto ao interesse e participação da população no planejamento da cidade.

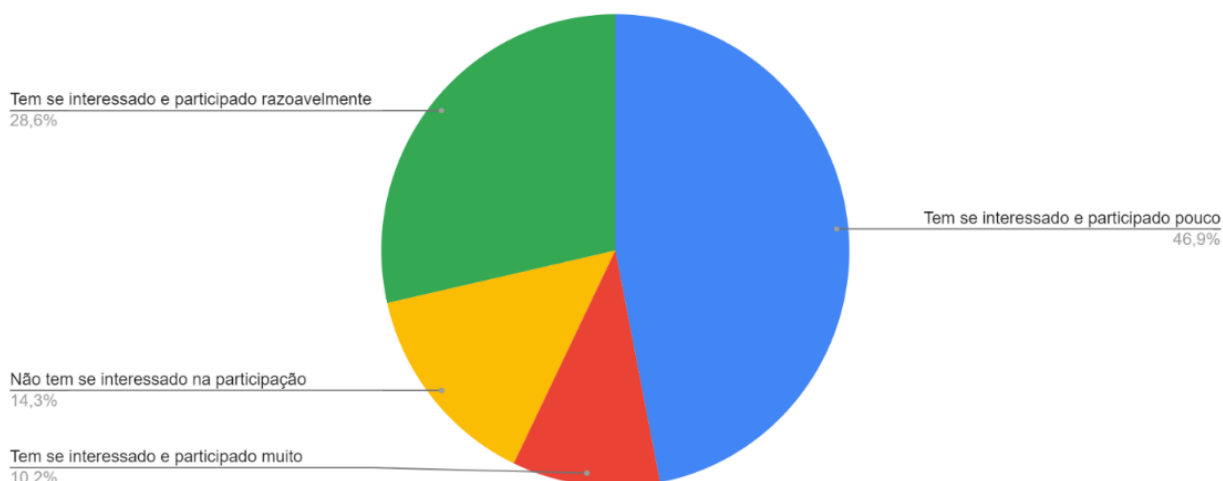


Fonte: Questionário aplicado de forma virtual. Organizado pelo autor.

De mesmo modo, o baixo percentual apresentado por Cascavel também é ratificado quando 46,9% dos sujeitos respondentes acreditam que a população cascavelense tem se interessado e participado pouco do planejamento da cidade e

apenas 10,2% consideram que a população tem se interessado e participado muito, conforme delinea o Gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2 – Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa de Cascavel quanto ao interesse e participação da população no planejamento da cidade.



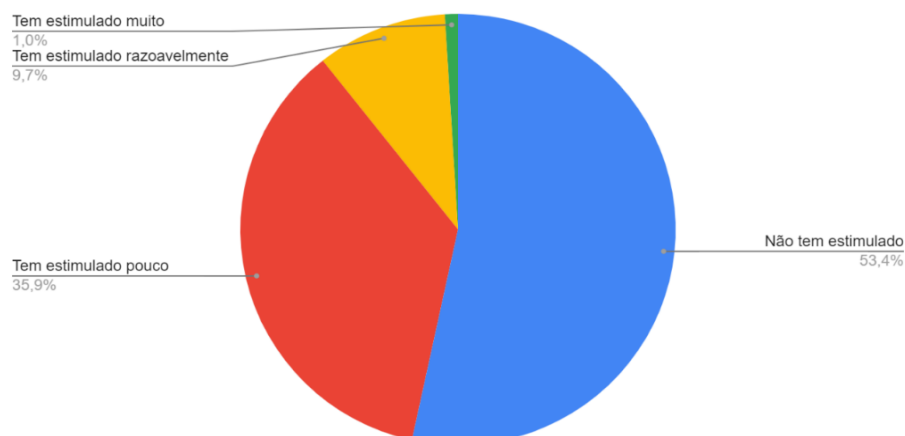
Fonte: Questionário aplicado de forma virtual. Organizado pelo autor.

Neste sentido, constata-se a similaridade entre as percepções da maioria dos sujeitos respondentes de Ponta Grossa e de Cascavel quanto ao fato de que a população de seu município tem pouco se interessado e participado do planejamento da cidade.

Entretanto, a mesma similaridade já não se observa quanto à percepção dos sujeitos em relação ao estímulo e promoção da participação popular por parte do poder público local.

Conforme demonstra o Gráfico 3 abaixo, a maioria dos sujeitos respondentes de Ponta Grossa, 53,4%, consideram que o poder público não tem estimulado a participação popular no planejamento da cidade, enquanto 35,9% acreditam que tem estimulado pouco e somente 1% considera que Ponta Grossa tem estimulado muito a participação popular.

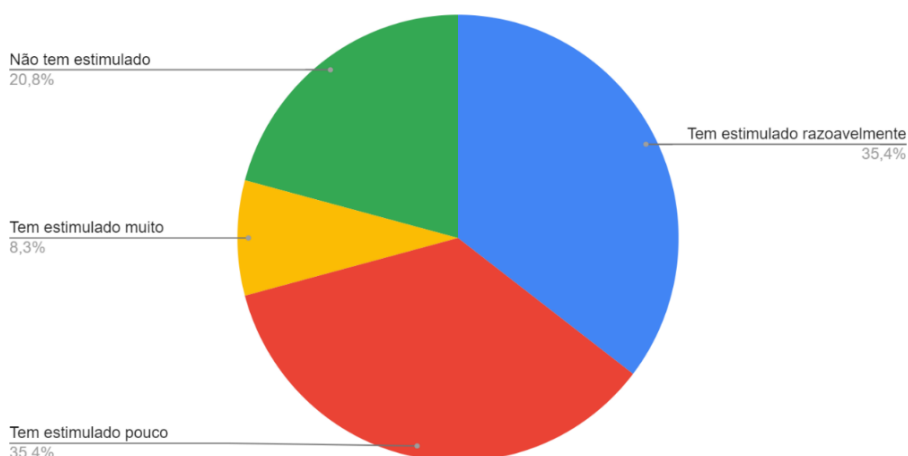
Gráfico 3 - Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa em Ponta Grossa quanto ao estímulo da participação popular por parte do Poder Público.



Fonte: Questionário aplicado de forma virtual. Organizado pelo autor.

Diferentemente do que se observa na cidade de Ponta Grossa, em Cascavel apenas 20,8% dos sujeitos consideram que o Poder Público não tem estimulado a participação popular no planejamento da cidade, conforme se observa no Gráfico 4 abaixo. Os outros 79,2% subdividem-se em: 35,4% acreditando que tem pouco estimulado, 35,4% considerando que tem estimulado razoavelmente e 8,3% considerando que o Poder Público local tem estimulado muito a participação social.

Gráfico 4 - Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa em Cascavel quanto ao estímulo da participação popular por parte do Poder Público



Fonte: Questionário aplicado de forma virtual. Organizado pelo autor.

Assim, verifica-se que em Ponta Grossa, a falta de ações por parte do poder público, voltadas ao estímulo e promoção da participação, pode ter implicação direta no fato de a população pouco se interessar e participar do planejamento da cidade, enquanto que em Cascavel a mesma relação não é possível de ser feita, pois, para

a maioria dos sujeitos respondentes da pesquisa, o poder público tem estimulado razoavelmente ou pouco estimulado a participação.

Este resultado também pode ser observado a partir do quadro síntese abaixo, que reúne as variáveis comparativas realizadas acima.

Quadro 7 – Síntese comparativa do perfil participativo a partir dos dados coletados com os questionários

Variáveis comparativas	PONTA GROSSA	CASCABEL
Percepção quanto à implementação/execução do planejamento urbano	33,3% dos respondentes acreditam que a cidade implementa/executa o planejamento urbano.	93,6% dos respondentes acreditam que a cidade implementa/executa o planejamento urbano.
Percepção quanto à importância da participação da população no planejamento	99% dos respondentes consideram importante.	95,9% dos respondentes consideram importante.
Participação em Reuniões/associações	96,2% dos respondentes não participam de nenhuma reunião/associação.	91,8% dos respondentes não participam de nenhuma reunião/associação.
Percepção quanto ao interesse e participação da população no planejamento urbano	56,3% dos respondentes consideram que a população tem se interessado pouco; 31,1% considera que a população não tem se interessado.	46,9% dos respondentes consideram que a população tem se interessado pouco; 14,3% considera que a população não tem se interessado.
Percepção quanto ao estímulo da participação pelo Poder Público	53,4% dos respondentes consideram que o Poder Público não tem estimulado; 35,9% considera que tem pouco estimulado.	20,8% dos respondentes consideram que o Poder Público não tem estimulado; 35,4% considera que tem pouco estimulado.

Fonte: Questionários aplicados de forma virtual. Organizado pelo autor.

Dos dados e informações acima sistematizados comparativamente, ratifica-se a já constatada similaridade de percepção dos sujeitos de ambos os municípios quanto à importância da participação direta da população no planejamento urbano, ainda que em Ponta Grossa identifique-se que o principal motivo desta percepção seja a vivência e conhecimento do território e em Cascavel identifique-se, além desta vivência cotidiana do território, também a questão da fiscalização das Políticas Públicas.

Também são próximas as percepções dos sujeitos de cada um dos municípios quanto ao baixo interesse da população em exercer seu direito de

participação e quanto ao baixo grau de participação autodeclarada dos respondentes.

Entretanto, constata-se a grande diferença de percepção quanto à implementação/execução do planejamento urbano nas cidades em que residem. Enquanto somente a minoria de 33,3% dos respondentes da cidade de Ponta Grossa consideram que a cidade implementa e executa o planejamento urbano que possui, quase a totalidade dos respondentes de Cascavel, 93,6% dos sujeitos, consideram Cascavel como uma cidade que implementa e executa seu planejamento urbano.

A questão da percepção quanto à implementação ou não do planejamento urbano é importante na medida em que pode implicar diretamente na participação da população na construção da política urbana local. Isto porque, esta questão pode se relacionar diretamente com o grau de confiança que os sujeitos têm no Poder Público local. Pode-se depreender, comparativamente, que as percepções dos sujeitos de cada uma das cidades – Ponta Grossa e Cascavel – quanto à confiabilidade no fazer do Poder Público podem implicar diretamente nas motivações da participação ou não participação nos processos de tomada de decisões públicas.

Para ilustrar tal conclusão, sistematizou-se as seguintes informações no Quadro 8 abaixo.

Quadro 8 – Síntese das variáveis relacionadas à confiabilidade no Poder Público local de cada um dos municípios

Questão relacionada à confiabilidade no poder público	Ponta Grossa	Cascavel
O município implementa o planejamento urbano?	A maioria (66,7%) considera que NÃO .	A maioria (93,6%) considera que SIM .
O Poder Público local estimula a participação social?	A maioria (53,4%) acredita que NÃO . A minoridade (46,6%) acredita que SIM (somados os pouco, razoavelmente e muito).	A maioria (79,1%) acredita que SIM (somados os pouco, razoavelmente e muito). A minoridade (20,9%) acredita que NÃO .
O que motivou a não participar do último processo de revisão do Plano Diretor?	25% indicou o motivo de acreditar que as discussões da população não são consideradas pelo Poder Público.	4,9% indicou o motivo de acreditar que as discussões da população não são consideradas pelo Poder Público.

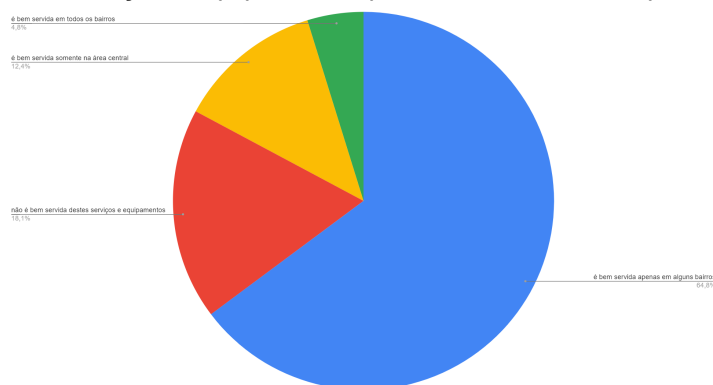
Fonte: Questionários aplicados de forma virtual. Organizado pelo autor.

Verifica-se, portanto, que os sujeitos respondentes de Ponta Grossa, em sua maioria, parecem apresentar baixo grau de confiabilidade no fazer do Poder Público, já que consideram que o Município não implementa seu planejamento urbano, não estimula a participação social e não considera as proposições da população em momentos participativos de tomada de decisões.

Já os sujeitos respondentes de Cascavel, em sua maioria, apresentaram maior grau de confiabilidade no fazer do Poder Público, quando consideram que o Município implementa seu planejamento urbano, estimula a participação social e considera as proposições da população em momentos de tomada de decisão.

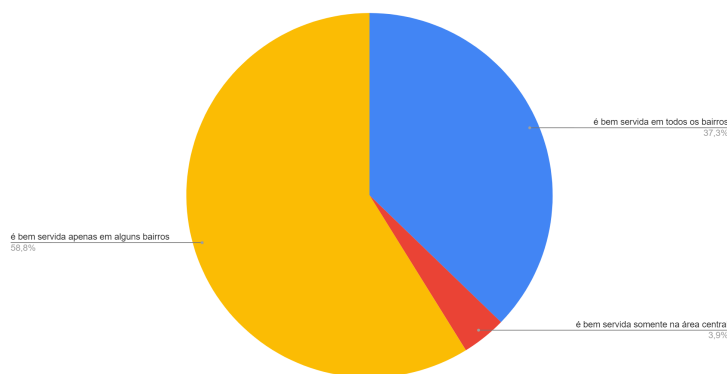
Esta conclusão também se apresenta a partir da percepção dos sujeitos respondentes quanto à distribuição espacial dos serviços e equipamentos públicos urbanos (educação, saúde, lazer, segurança pública, abastecimento de água, esgotamento sanitário, transporte público, energia elétrica, etc.) em seu município.

Gráfico 5 - Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa em Ponta Grossa quanto à distribuição espacial dos serviços e equipamentos públicos em seu município



Fonte: Questionário aplicado de forma virtual. Organizado pelo autor.

Gráfico 6 - Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa em Cascavel quanto à distribuição espacial dos serviços e equipamentos públicos em seu município



Fonte: Questionário aplicado de forma virtual. Organizado pelo autor.

Dos gráficos 5 e 6 acima, verifica-se que enquanto somente 4,8% dos respondentes pontagrossenses consideram que Ponta Grossa é bem servida dos serviços e equipamentos públicos em todos os bairros, 37,3% dos respondentes cascavelenses observam estes serviços e equipamentos em todos os bairros.

Corroborar-se também a conclusão quanto a confiabilidade e satisfação com as ações do poder público, quando nenhum dos respondentes de Cascavel indicou que o município, como um todo, não seria bem servido dos serviços e equipamentos públicos, enquanto que 18,1% dos respondentes pontagrossenses afirmam que Ponta Grossa, como um todo, não é bem servida destes serviços e equipamentos públicos.

Neste sentido, se considerada a perspectiva teórica de Castells (2000) quanto a questão urbana como luta pelos bens de consumo coletivo, diante da distribuição desigual destes bens no espaço urbano, o município de Cascavel engendraria melhores condições de possibilidade de realização do direito à cidade com acesso aos bens de consumo coletivo à um maior número de habitantes, enquanto em Ponta Grossa, a distribuição destes bens, serviços e equipamentos públicos e coletivos, estariam disponíveis para somente uma parcela restrita de seus habitantes, compreendendo-se, portanto, maior agudização da questão urbana no município de Ponta Grossa.

Assim, a caracterização comparativa das percepções da população de cada um dos municípios quanto à implementação do planejamento urbano, participação da sociedade e promoção da participação pelo poder público em seus respectivos municípios, engendra, como resultado, que o município de Cascavel apresentaria maiores condições de possibilidade para a realização de um planejamento urbano mais participativo do que Ponta Grossa, uma vez que, de forma diametralmente oposta à Ponta Grossa, a maioria dos respondentes de Cascavel acreditam que o município implementa o planejamento urbano e que tem estimulado a participação popular, ainda que pouco ou razoavelmente.

Dessa forma, na seção seguinte realiza-se a descrição comparativa dos processos de revisão dos planos diretores, considerando-se as etapas, os meios de divulgação/informação e os instrumentos participativos utilizados em cada um dos processos, bem como a identificação quantitativa e caracterização qualitativa dos agentes participantes, a fim de corroborar ou não a percepção dos habitantes de cada um dos municípios quanto ao perfil participativo de sua cidade.

3.4 DESCRIÇÃO COMPARATIVA DOS PROCESSOS DE REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES NOS MUNICÍPIOS PONTA GROSSA E CASCAVEL

Os períodos dos últimos processos de revisão dos planos diretores dos municípios de recorte da pesquisa, seus atuais andamentos e os órgãos que foram responsáveis pelas revisões constam no Quadro 9 abaixo e fundamentam o recorte espacial e temporal da pesquisa.

Quadro 9 – Dados dos últimos processos de revisão do plano diretor de Ponta Grossa e Cascavel

Município	Período de revisão	Andamento da revisão	Órgão responsável pela revisão do último PDM
Ponta Grossa	2016, 2018-2022	Concluída (Lei nº 14.305 de 22 de julho de 2022).	Ambiens Sociedade Cooperativa (empresa privada), UrbTec TM - Engenharia, Planejamento e Consultoria Ltda (empresa privada) e Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa (IPLAN)
Cascavel	2016-2017	Concluída (Lei nº 91 de 23 de fevereiro de 2017)	Secretaria de Planejamento de Cascavel

Fonte: Dados disponíveis nos sites oficiais de cada um dos municípios. Organizado pelo autor.

Como se depreende do Quadro 9, somente Ponta Grossa realizou a contratação de empresa privada de consultoria e assessoria (por duas vezes durante todo o processo de revisão), para executar o processo de revisão de seu Plano Diretor.

A primeira contratação, no ano de 2016, ocorreu com a empresa Ambiens Cooperativa, para qual a Prefeitura de Ponta Grossa pagou o montante de R\$ 428.867,00 para realização da revisão do plano. Entretanto, em decisão conjunta o contrato foi rescindido e em 2018 houve uma nova contratação, da empresa UrbTecTM - Engenharia, Planejamento e Consultoria Ltda, que concluiu a fase executiva da revisão, recebendo, para tanto, o montante de R\$ 1.484.847,05. Assim, com os dois contratos, a Prefeitura Municipal de Ponta Grossa despendeu o total de R\$ 1.913.734,05 de verba pública para realizar o processo de revisão, enquanto Cascavel não contratou nenhuma empresa, realizando todo o processo de revisão através de sua Secretaria de Planejamento e, portanto, tendo um dispêndio de verba pública igual a zero neste sentido.

Depreende-se também quanto à considerável diferença entre o período total de tempo para a conclusão do processo de revisão de cada um dos planos diretores.

Quando contabilizadas as fases executiva e legislativa, onde primeiro o plano diretor é formulado pelo poder executivo junto à população e depois submetido

à aprovação pela Câmara dos Vereadores, Cascavel revisou seu Plano Diretor em apenas 10 meses e 17 dias, enquanto Ponta Grossa levou 6 anos, 3 meses e 6 dias para finalizar seu processo de revisão.

Em Cascavel, o processo de revisão teve início em 06 de abril de 2016 com a primeira reunião com o Conselho da Cidade, finalizando-se com a publicação da legislação revisada em 23 de fevereiro de 2017 (CASCAVEL, 2016):

O processo de revisão iniciou-se com a realização de reuniões com o CONCIDADE Cascavel/PR, no dia 06 de abril de 2016 e com o Conselho Comunitário, realizada no dia 14 de abril de 2016. Nessas reuniões, os conselheiros foram convidados a participar do processo de revisão. Aos presidentes de bairro, membros do Conselho Comunitário, foi solicitado que se mobilizasse a população para participar nas reuniões iniciais e na 6ª Conferência Municipal da Cidade e 1ª Audiência Pública do Plano Diretor. (CASCAVEL, 2016, p. 344).

Já em Ponta Grossa, o processo de revisão teve início em 28 de março de 2016 com a primeira reunião técnica entre o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e a Empresa Ambiens (primeira empresa contratada para realizar a revisão do instrumento), finalizando com a aprovação e publicação da legislação pela Câmara Municipal em 22 de julho de 2022. Neste período de tempo compreendido entre a primeira reunião e a publicação da lei, deve-se considerar a suspensão das audiências públicas na Câmara Municipal e, conseqüentemente, do processo de revisão na fase legislativa, por conta da decretação da pandemia de Covid-19. Entretanto, mesmo considerando o dia 20 de março de 2020 - quando se declarou o estado de calamidade pública no Brasil, com o Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, e se proibiu todo e qualquer evento que promovesse a aglomeração de pessoas, o processo de revisão do plano diretor de Ponta Grossa já contava com 3 anos, 11 meses e 21 dias desde o seu início.

Há ainda de se considerar que a última audiência pública da fase executiva da revisão ocorreu em 13 de março de 2019, ou seja, 3 anos, 4 meses e 9 dias antes da aprovação do instrumento na Câmara Legislativa Municipal.

O longo lapso total de tempo para conclusão da revisão do plano diretor de Ponta Grossa pode evidenciar, ainda, que as propostas, contribuições e sugestões advindas da participação popular e, conseqüentemente, das demandas da população, já estivessem desatualizadas e em desacordo com as demandas contemporâneas ao momento da aprovação da lei pela Câmara dos Vereadores,

pondo em vigência, portanto, um Plano Diretor “nascido” já descolado da realidade urbana local.

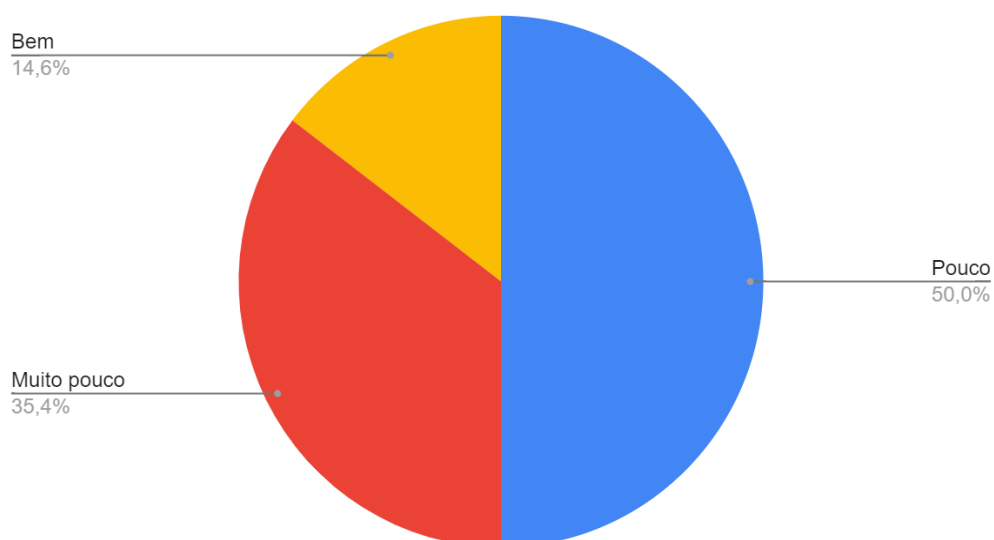
Na subseção seguinte trata-se, ainda a partir dos dados e informações coletadas com os questionários aplicados à população em geral de cada um dos municípios, sobre a percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa quanto ao instrumento em questão.

3.4.1 Percepção da população de cada um dos municípios quanto ao plano diretor municipal de sua cidade

Quando questionados sobre se conhecem ou já ouviram falar sobre o Plano Diretor Municipal de Ponta Grossa, 67,3% dos respondentes pontagrossenses informaram que conhecem e/ou já ouviram falar. Por consequência, apenas 32,7% dos sujeitos indicaram que não conhecem e/ou nunca ouviram falar sobre o Plano Diretor.

Do total de sujeitos que conhecem, 50% indicou que conhece pouco, 35,4% que conhece muito pouco e apenas 14,6% que conhece bem o Plano Diretor, conforme demonstra o Gráfico 7 abaixo.

Gráfico 7 - Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa em Ponta Grossa quanto ao grau de conhecimento sobre o Plano Diretor

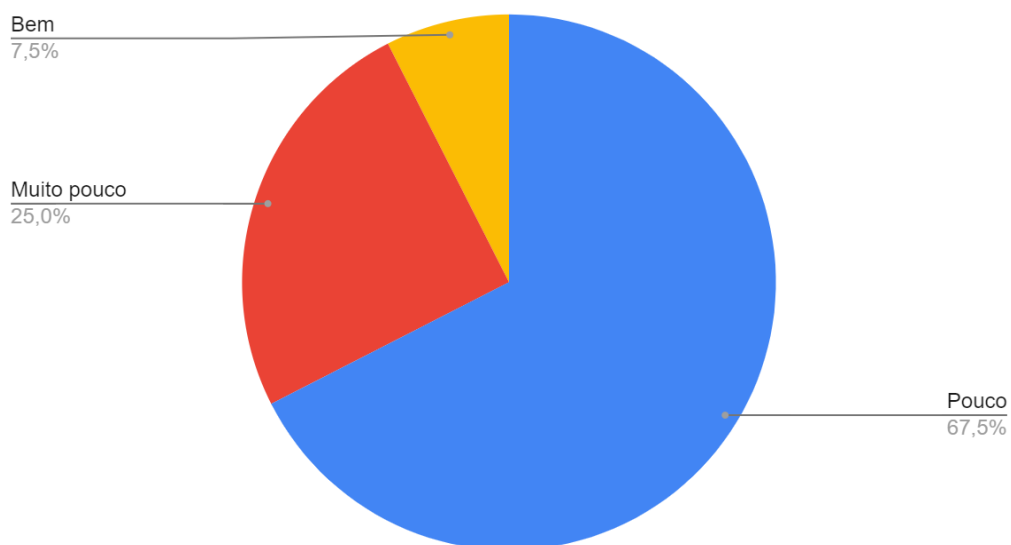


Fonte: Questionário aplicado de forma virtual. Organizado pelo autor.

Já em Cascavel, 70% dos respondentes informaram que conhecem e/ou já ouviram falar sobre o Plano, enquanto 30% afirmou que não conhecem e/ou nunca ouviram falar.

Do total de sujeitos que indicaram conhecer o Plano Diretor de Cascavel, 67,5% indicou que conhece pouco, 25% que conhece muito pouco e apenas 7,5% que o conhece bem, conforme demonstra o Gráfico 8 abaixo.

Gráfico 8 - Percepção dos sujeitos respondentes da pesquisa em Cascavel quanto ao grau de conhecimento sobre o Plano Diretor



Fonte: Questionário aplicado de forma virtual. Organizado pelo autor.

Quando questionados se o Plano Diretor é capaz de trazer melhorias para a cidade, 98% dos respondentes de ambos os municípios afirmaram que acreditam que a referida lei/instrumento tem capacidade de engendrar melhorias.

Assim, destaca-se que em ambos os municípios a existência do Plano Diretor Municipal é de conhecimento da maioria, demonstrando que, ainda que conheçam pouco ou muito pouco sobre o conteúdo específico da Lei do Plano Diretor, ao menos a existência deste instrumento no plano normativo de seu município e ao que ele é voltado, não se constituem como assuntos obscuros ou nunca ouvidos pela população em geral.

Referido dado se mostra positivo, uma vez que ter conhecimento da existência de um instrumento normativo de desenvolvimento e expansão urbana que necessita da participação popular em suas fases de formulação e implementação, é um primeiro e importante passo na conscientização coletiva da importância da

participação, corroborando o papel educativo que a participação possui e que pode favorecer o desenvolvimento político da população, tornando os cidadãos mais ativos (GOHN, 2011).

3.4.2 Caracterização comparativa das etapas, meios de divulgação/informação e instrumentos participativos utilizados por cada município para os processos de revisão

Dos relatórios oficiais produzidos pelas empresas Ambiens Cooperativa e UrbTecTM - Engenharia, Planejamento e Consultoria Ltda em Ponta Grossa (PONTA GROSSA, 2016-2018/2019) e pela Secretaria de Planejamento e Urbanismo em Cascavel (CASCAVEL, 2016), depreende-se que em ambos os processos os órgãos/empresas responsáveis pelo processo, o implementaram a partir de quatro etapas pré-definidas, em aparente observação às diretrizes e procedimentos recomendadas pelo documento “Plano Diretor Participativo - Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos”, elaborado pelo Ministério das Cidades em 2004 (BRASIL, 2004). Destaca-se nas figuras 3 e 4 abaixo - retiradas dos relatórios oficiais de cada um dos municípios, a sistematização das etapas:

Figura 3 - Sistematização das fases para revisão do Plano Diretor de Cascavel



Fonte: Seplan (CASCAVEL, 2016).

Figura 4 - Sistematização das fases para revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa



Fonte: UrbTec (PONTA GROSSA, 2018).

A sistematização das fases do processo de revisão no relatório de Ponta Grossa é mais clara, objetiva e informativa do que no relatório produzido pela Secretaria de Planejamento de Cascavel.

O Relatório de Ponta Grossa (PONTA GROSSA, 2016-2018/2019) deixa bem delimitadas cada uma das quatro fases que compuseram a revisão do plano no município: a primeira, a partir da estruturação do plano de trabalho e do cronograma

para os trabalhos, com a apresentação da proposta metodológica para todas as fases da elaboração do plano, bem como com o detalhamento das atividades de mobilização da população; a segunda fase se deu a partir da análise temática integrada, onde se realizou a leitura técnica e a leitura comunitária do município, a partir das oficinas de leitura técnica e comunitárias; a terceira fase onde, a partir dos diagnósticos técnicos e comunitários foram elaboradas as propostas e diretrizes para o reordenamento territorial e para os instrumentos urbanísticos; a quarta e última fase compreendeu a elaboração do plano de ações e investimentos e a institucionalização do Plano Diretor, a partir da análise de viabilidade e hierarquização de alternativas, estabelecimento dos instrumentos jurídicos para o plano diretor, estabelecimento do sistema de planejamento e gestão do plano diretor e estabelecimento da estrutura organizacional da prefeitura referente às áreas nas quais há interferência do plano diretor (PONTA GROSSA, 2016-2018/2019).

No Relatório de Cascavel, a única informação referente às fases do processo de revisão é o fluxograma indicado na figura 3 acima e alguns decretos de convocação para as reuniões e audiências públicas (Decretos 12.944 de 10 de junho de 2016 e 13.134 de 27 de outubro de 2016), de onde depreende-se a primeira fase como a organização interna dos trabalhos para revisão do plano; a segunda fase se constituiu com a coleta de dados a partir de reuniões técnicas e comunitárias; a terceira fase consubstanciou-se na elaboração de propostas e anteprojetos de lei; a quarta e última fase como elaboração e aprovação do Plano de Investimentos e Ações e apresentação dos anteprojetos de lei que foram encaminhados para a Câmara Legislativa Municipal.

Neste sentido, ambos os municípios se aproximaram das recomendações do Ministério das Cidades, que indica o processo de revisão a partir das seguinte quatro fases/etapas: Primeira Etapa: leituras técnicas e comunitárias; Segunda Etapa: formular e pactuar as propostas; Terceira Etapa: definir os instrumentos; Quarta Etapa: o sistema de gestão e planejamento do município (BRASIL, 2004).

Quanto aos meios de divulgação/informação da realização do processo de revisão, ambos os municípios informam em seus relatórios a utilização da imprensa local para divulgação (rádio e televisão), bem como das redes sociais, folders e folhetos (CASCAVEL, 2016; PONTA GROSSA 2016/2018-2019).

Quando questionados os sujeitos respondentes dos questionários desta pesquisa quanto aos meios de divulgação/informação pelos quais ficaram sabendo

que o processo de revisão seria realizado ou que já estava sendo realizado, a maioria dos respondente de ambos os municípios, 67% em Ponta Grossa e 61% em Cascavel, indicou que não viu ou ouviu a divulgação por nenhum meio, o que indica a fragilidade do poder público neste ponto, necessitando de maior atenção e cumprimento à Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades, que estabelece que no processo participativo dos processos de elaboração/revisão dos planos diretores, a publicidade do processo deverá atender aos seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis; II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo. (BRASIL, 2005).

O Quadro 10 abaixo apresenta a síntese das variáveis relacionadas aos meios de divulgação do processo de revisão em Ponta Grossa e em Cascavel.

Quadro 10 – Síntese das variáveis relacionadas aos meios de divulgações das reuniões do processo de revisão do Plano Diretor em cada um dos municípios

Meios de divulgações	Ponta Grossa	Cascavel
Nenhum meio	67%	61%
Televisão	9,6%	29,3%
Redes Sociais	18,1%	9,8%
Sites da Internet	12,8%	17,1%
Folder ou folheto de divulgação	5,3%	4,9%
Divulgação nas reuniões de associação de bairro/moradores	1,1%	4,9%
Outros meios	2,4%	5,5%

Fonte: Questionários aplicados de forma virtual. Organizado pelo autor.

Das demais informações constantes no quadro acima, depreende-se que em Ponta Grossa, os respondentes perceberam maior divulgação nas redes sociais, enquanto em Cascavel perceberam mais na Televisão.

A questão da divulgação/informação também é um ponto importante quando os sujeitos respondentes foram perguntados se participaram de algum dos momentos participativos do processo de revisão do plano diretor de seus municípios.

Em Ponta Grossa, 86,9% dos sujeitos responderam não terem participado de nenhuma reunião, enquanto que em Cascavel, 98% dos sujeitos indicaram que não participaram de nenhum dos momentos participativos do processo de revisão.

Conforme indicado acima, quanto aos motivos de não terem participado do processo de revisão, a questão da falta de divulgação foi um fator mais predominante em Ponta Grossa (23,6%) do que em Cascavel (13,7%), conforme demonstra o Quadro 11 abaixo.

Quadro 11 – Síntese das variáveis relacionadas às motivações que levaram a não participação dos sujeitos respondentes da pesquisas no processo de revisão do Plano Diretor em cada um dos municípios

Motivações	Ponta Grossa	Cascavel
Não pude participar por conta da incompatibilidade de horários das reuniões	21,5%	31,7%
Os locais das reuniões eram longe e de difícil acesso para mim	5,8%	0%
Não acredito poder influir nas discussões e no processo de tomada de decisão	7%	9,3%
Considero não ter conhecimento para discutir as questões de planejamento da cidade	22,1%	17,6%
Acredito que as discussões da população não são consideradas pela Prefeitura	25,6%	4,7%
Falta de divulgação	23,6%	13,7

Fonte: Questionários aplicados de forma virtual. Organizado pelo autor.

Outro dado que depreende-se do quadro acima e que corrobora o já tratado grau de confiabilidade no fazer do poder público local, refere-se ao motivo dos sujeitos acreditarem que as discussões da população não são consideradas pelo poder público. 25,6% dos respondentes de Ponta Grossa indicaram este motivo como fator principal para não terem participado do processo de revisão, enquanto apenas 4,7% dos respondentes de Cascavel indicaram referido motivo.

As porcentagem de 22,1% e 17,6% em Ponta Grossa e Cascavel, respectivamente, em relação ao motivo “Considero não ter conhecimento para discutir as questões de planejamento da cidade”, também chama atenção para a necessidade da capacitação da comunidade em eventos e reuniões prévias ao processo de revisão, para que compreendam de forma mais aprofundada a importância do plano diretor e da participação na sua elaboração/revisão. Nenhum dos dois municípios realizou eventos ou reuniões de capacitação comunitária previamente ao início do processo de revisão.

Em Ponta Grossa, esta tentativa de esclarecimento de inserção da comunidade na temática foi delegada à primeira audiência pública e em Cascavel

ocorreram em todas as reuniões de propostas e também na primeira audiência pública. (CASCAVEL, 2016; PONTA GROSSA 2016/2018-2019).

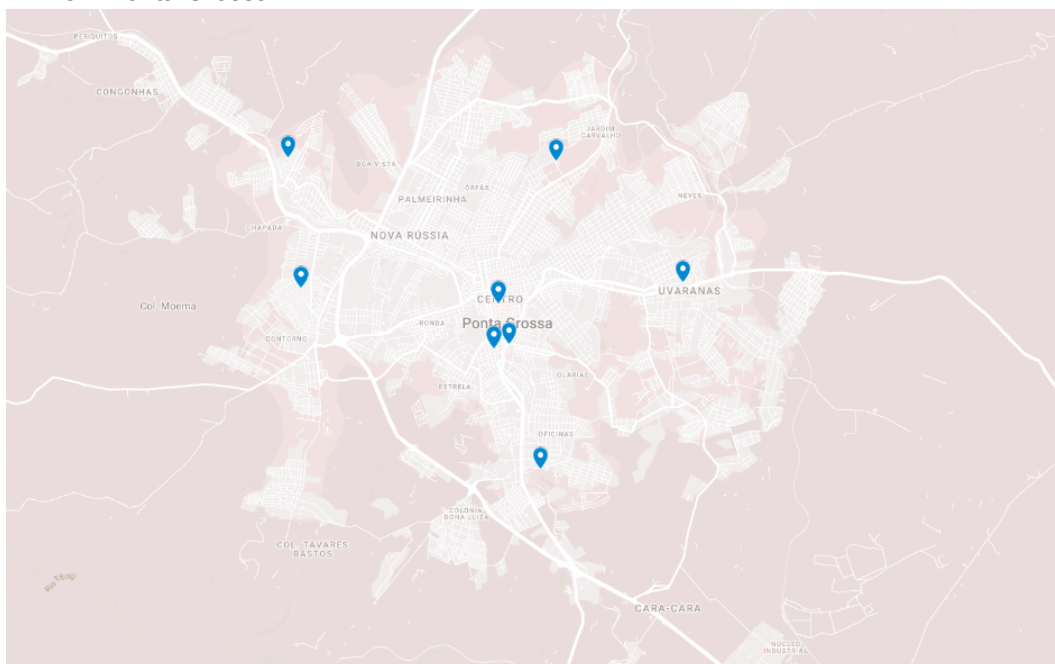
Neste sentido, também é importante que os municípios se atentem para que as reuniões, oficinas e audiências públicas não sejam tomadas pelo tecnicismo do planejamento urbano, uma vez que

[...] para que todos entendam e possam interferir no processo, é fundamental que o Plano Diretor seja construído em linguagem acessível e clara, da discussão à redação final. O Plano Diretor deve ser construído num processo realmente participativo, em discussão entre iguais e por decisões conscientes e esclarecidas. Deve ser um conjunto de regras simples, que todos entendam. Entender o Plano Diretor é condição essencial para saber defendê-lo e aplicá-lo. (BRASIL, 2004, p. 19).

A motivação “Os locais das reuniões eram longe e de difícil acesso para mim” também merece destaque, uma vez que nenhum dos respondentes de Cascavel o indicou como fato principal para sua não participação no processo de revisão.

Esta variável diferenciadora entre Cascavel e Ponta Grossa fica ainda mais evidente a partir do mapeamento da distribuição territorial das reuniões e audiências públicas como momentos participativos em cada um dos municípios, conforme as figuras 5 e 6 abaixo (PONTA GROSSA, 2018; CASCAVEL, 2016).

Figura 5 - Distribuição territorial dos momentos participativos do processo de revisão do Plano Diretor em Ponta Grossa



Fonte: Relatórios oficiais do processo de revisão do Plano Diretor (PONTA GROSSA, 2018). Sistematizado em mapa pelo autor.

A distribuição espacial pode ser ponto fundamental para a promoção de uma maior participação popular no processo de revisão do plano diretor, uma vez que um processo participativo amplo e em que representantes de todas as regiões e bairros possam dele participar, “é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos” com o objetivo também de que “ todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor” (BRASIL, 2004, p. 14).

Quanto aos instrumentos de participação, Ponta Grossa optou por utilizar as audiências públicas e oficinas de leitura comunitária, visando a promoção da participação popular no processo de revisão, enquanto que Cascavel utilizou as audiências públicas e as reuniões para propostas (PONTA GROSSA, 2018; CASCAVEL, 2016).

Para coleta de dados e informações nas oficinas de leitura comunitárias, durante a fase de análise integrada, Ponta Grossa utilizou-se, enquanto metodologia, das “fichas com pontos positivos e negativos” e dos “mapas temáticos falantes”.

A metodologia das fichas com pontos positivos e negativos do município se constituiu da seguinte forma:

1º etapa: Leitura. Os participantes foram divididos em 3 grupos. Cada grupo recebeu 3 fichas coloridas, na qual cada ficha correspondia a um tema. A ficha azul referente a mobilidade e acessibilidade, a amarela referente a infraestrutura e equipamentos comunitários e a verde correspondia as questões ambientais e de drenagem. Nessas fichas, os participantes listaram os pontos positivos e negativos da cidade em relação a cada um dos temas correspondentes.

2º Etapa: Temática. Após a organização dos pontos positivos e negativos, as fichas foram recolhidas e separadas por temática com o resultado de todos os grupos. Após a separação, cada um dos grupos foi direcionado para uma única temática, na qual deveriam prosseguir com a discussão, elencando os 5 principais pontos positivos e negativos dentre todos aqueles que foram listados pelos grupos. Nesse momento, foi aberta também a possibilidade dos participantes transitar pelos demais grupos, de acordo com a afinidade pela temática. Os resultados dessa etapa foram sintetizados em forma de cartazes e mapas.

3º Etapa: Síntese. Após elencar os 5 principais pontos positivos e negativos de cada temática, cada grupo elegeu um orador que apresentou aos demais participantes a síntese das discussões referente a temática de responsabilidade do grupo (PONTA GROSSA, 2018, p. 14).

Já a metodologia dos mapas temáticos falantes, utilizados nas oficinas de leitura comunitárias posteriores às que foram utilizadas as fichas com pontos

positivos e negativos, se estruturou conforme explicitado pelo relatório produzido pela empresa contratada em conjunto com o poder público:

1º etapa: Ponta Grossa Hoje. Os participantes foram divididos em 3 grupos. Cada grupo foi direcionado para mapas que correspondiam a três temas. São eles: Mobilidade e Acessibilidade, Infraestrutura e Equipamentos comunitários e Ambiental/Drenagem. No mapa de Mobilidade e Acessibilidade, os participantes demarcaram a “Linha de desejo”, ou seja o caminho mais curto entre casa/trabalho ou casa/estudo. Para isso, foram disponibilizados 3 barbantes de cores diferentes, na qual cada uma das cores representavam um modal de transporte. A cor vermelho para aqueles que usam o carro como modal, azul para os que se deslocam de transporte coletivo e verde para os participantes que usam bicicleta ou se deslocam a pé diariamente. No mapa de Infraestrutura e Equipamentos comunitários, os participantes receberam 4 cores de adesivos. Com os adesivos pratas, os participantes localizaram a sua residência, com os vermelhos localizaram os equipamentos de saúde que utilizam, com os adesivos azuis os equipamentos de educação e com os verdes os equipamentos de entretenimento/lazer. No mapa de Ambiental/Drenagem, os participantes pontuaram os locais onde são identificados as maiores fragilidades ambientais dentro do município. Em todos os mapas os participantes tiveram a liberdade de escrever as suas considerações com relação ao ponto que estava sendo identificado. Além disso, foram disponibilizados fichas para que os participantes pudessem fazer as suas considerações com relação a cada um dos temas.

2º etapa: Ponta Grossa Amanhã. Após a conclusão do mapa-falante, foi aberto espaço para discussão e síntese de todas as questões que foram levantadas na etapa anterior. Nesse momento, os participantes deveriam também expor os seus desejos para a Ponta Grossa do amanhã. (PONTA GROSSA, 2018, p. 16).

As duas mesmas metodologias utilizadas nas oficinas de leitura comunitária foram também utilizadas nas oficinas de leitura técnica realizadas especificamente com as secretarias e órgãos públicos da Prefeitura de Ponta Grossa e, com temáticas setoriais específicas em cada uma destas reuniões técnicas²².

Já as audiências públicas foram estruturadas a partir da lógica de perguntas e respostas, por meio escrito ou verbal. Para a realização das perguntas por meio escrito foram disponibilizadas fichas para indicação de dúvida ou sugestão.

Ponta Grossa também disponibilizou um canal remoto (on-line) para registro de dúvidas ou sugestões durante as 3 primeiras fases do processo de revisão.

Em Cascavel, as reuniões para propostas também fizeram parte da fase da análise integrada/fase de coleta de dados. As ferramentas utilizadas para coletar dados e informações da comunidade foram o questionário básico para avaliação dos serviços e os pontos fracos e pontos fortes do município.

²² As oficinas de leitura técnica e reuniões técnicas não foram sistematizadas, uma vez que não houve a participação da comunidade em geral, somente componentes das secretarias e órgãos internos da Prefeitura de Ponta Grossa e a empresa contratada.

As reuniões nos bairros tiveram como foco mobilizar a população quanto a importância da participação comunitária no processo de revisão e sondagem inicial sobre as necessidades e aspirações comunitárias afetas ao Plano Diretor. Após essa apresentação foi aplicado questionário básico para avaliação dos serviços e da infraestrutura do município e inclusão de propostas para cada bairro. Após as reuniões, os dados foram tabulados, obtendo-se a leitura comunitária (CASCAVEL, 2016, p. 348).

Os questionários de avaliação dos serviços foram bastante amplos, permitindo que a comunidade de cada uma das 11 regiões e 7 distritos pudessem classificar como inexistente, bom, regular ou ruim, bem como dar sugestões acerca dos serviços de saúde, cultura, educação, educação especial, assistência social, abastecimentos de água, saneamento básico, energia elétrica, telefonia, correios, iluminação pública, polícia civil e militar, siate, samu, corpo de bombeiros, transporte coletivo, coleta de lixo, qualidade de vida, atendimento ao contribuinte pela prefeitura, pavimentação, calçadas, acessibilidade nos prédios públicos, acessibilidade no transporte público, coleta seletiva de lixo, segurança e arborização.

A partir da sistematização das respostas pela Secretaria de Planejamento, verificou-se que a maioria dos participantes do processo de revisão classificaram a maioria dos serviços com bons ou regulares, destacando-se somente os serviços de educação, calçadas e segurança, com a maioria dos participantes classificando como ruim. (CASCAVEL, 2016).

Durante as reuniões para propostas também aplicou-se a lógica das perguntas e respostas de forma verbal, podendo os participantes manifestarem-se livremente acerca do assunto que achassem pertinente.

A metodologia dos pontos fortes e fracos foi aplicada juntamente dos questionários, possibilitando a identificação dos principais pontos forte e fracos dentro das temáticas: infraestrutura, transporte, trabalho, sistema viário, saúde, prestação de serviços públicos em geral, lazer, esporte, educação, cultura, comércio, aspectos naturais, agronegócio e mobilidade.

Assim, a partir da caracterização comparativa entre os principais aspectos dos processo de revisão dos planos diretores em Ponta Grossa e Cascavel, verifica-se a questão dos meios e formas de divulgação/informação acerca da existência e realização dos processo de revisão como fragilidade identificada em ambos os municípios.

Uma comunidade que não é informada e não tem conhecimento sobre a realização de determinado evento de tomada de decisão pública provavelmente apresentará baixa participação, pois a participação de forma ampla e geral resta prejudiciada pela falta de promoção e ações mais contundentes do próprio poder público.

Já quanto às etapas e instrumentos participativos, ambos os municípios apresentaram variáveis semelhantes, instituindo a leitura técnica e comunitária da cidade como segunda fase/etapa de revisão do plano diretor, articulando diferentes instrumentos participativos nas oficinas e reuniões.

“Ler a cidade” é a primeira etapa de elaboração de um Plano Diretor. Nessa etapa, trata-se de identificar e entender a situação do município – a área urbana e a área rural, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades. A leitura da cidade começará por leituras técnicas e leituras comunitárias, independentes, mas realizadas no mesmo período. Diferente do processo tradicional de construir diagnósticos, a atividade de “Ler a cidade” não é leitura exclusiva de especialistas, e pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade. (BRASIL, 2004, p. 20).

O questionário, enquanto instrumento utilizado por Cascavel, parece ter trazido uma visão mais ampla das demandas, sugestões e necessidades identificadas em quase a totalidade dos bairros do município. Enquanto que os mapas temáticos falantes utilizados em Ponta Grossa, restringiram as propostas e sugestões da comunidade a temas específicos (Mobilidade e Acessibilidade, Infraestrutura e Equipamentos comunitários e Ambiental/Drenagem).

Enquanto abrangência territorial dos momentos participativos, Ponta Grossa apresentou fragilidades ao concentrar a maior parte dos eventos no centro da cidade, enquanto que Cascavel conseguiu abranger todo o território de seu município, facilitando os deslocamento de habitantes residentes em bairros mais afastados do centro até um ponto mais próximo de realização das reuniões. Neste sentido, Cascavel cumpriu de forma mais efetiva com as diretrizes e recomendações do Ministério das Cidades, que orienta que a leitura comunitária da cidade “deve contemplar as possíveis alternativas para a solução dos problemas detectados, procurando focar todo o território do município”. (BRASIL. 2004, p. 20).

Dessa forma, conclui-se que o município de Cascavel ofereceu melhores condições de possibilidade para realização da participação popular, através de uma melhor distribuição territorial dos momentos participativos e da adoção de instrumentos mais amplos para a leitura comunitária da cidade, pois, a utilização de mecanismos mais amplos de participação possibilitam que as informações sejam

Quadro 12 – Número e categoria de participantes nas oficinas de leitura comunitária do processo de revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa-PR.

(conclusão)

Comunidade em Geral	3	4	6	2	2	4	14	7	5	6	13	5	1	-	2	74
Conselhos	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	2	-	-	-	3
Conselhos Profissionais	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Partidos Políticos	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	2
Associações diversas	1	-	-	1	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	4
Associações de moradores	-	-	-	-	1	-	2	-	-	-	2	-	-	-	-	5
Sindicatos	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Movimentos Sociais	-	-	-	1	-	-	-	3	-	2	-	-	-	-	-	6
Escolas Públicas	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
UEPG	1	-	-	-	-	-	-	3	17	18	5	22	17	3	3	89
UTFPR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2
Faculdades Particulares	-	-	-	10	-	-	-	11	2	3	-	29	1	-	-	56
	13	9	15	20	6	7	18	34	34	42	23	65	26	7	10	329
Local	1*	2*	3*	4*	5*	6*	7*	8*	9*	10*	11*	12*	13*	14*	15*	

Fonte: Listas de presença constantes nos relatórios oficiais do processo de revisão do Plano Diretor. Organizado pelo autor.

Nota: 1* Bairro Santa Paula. 2* Distrito de Guaragi. 3* Bairro Santa Luzia. 4* Bairro Jardim Carvalho. 5* Bairro Uvaranas. 6* Distrito de Itaiacoca. 7* Distrito de Uvaia. 8* a 10* Centro. 11* Bairro de Uvaranas. 12* Centro. 13* Bairro Oficinas. 14* Bairro Santa Paula. 15* Centro.

Na primeira fase do processo de revisão, no ano de 2016, foram realizadas 8 (oito) oficinas de leitura comunitárias distribuídas em 8 (oito) diferentes localidades, abrangendo também os distritos de Ponta Grossa (Uvaia, Guaragi e Itaiacoca). Já na segunda fase da revisão, entre os anos de 2018 e 2019, foram realizadas 7 (sete) oficinas de leitura comunitária, distribuídas em 4 (quatro) localidades diferentes, sendo que 04 destas oficinas foram concentradas no centro da cidade e nenhuma realizada nos distritos do município.

Da sistematização das participações, revela-se que no somatório de todas as oficinas de leitura comunitária, participaram somente 329 participantes, sendo a com maior participação (65 participantes) a realizada no dia 03.09.2018, no Centro da cidade de Ponta Grossa e a com menor participação (7 participantes), a realizada

no dia 22.01.2019, no bairro Santa Paula, ainda que a oficina do dia 05.08.2016 tenha somado somente 6 participantes, visto que na do dia 22.01.2019, não houve nenhum participante além da equipe técnica do município, da empresa contratada e da Instituição de Ensino em que faziam parte as facilitadoras das oficinas.

A baixa participação quantitativa nas oficinas comunitárias e audiências públicas pode ser decorrente dos motivos que os sujeitos respondentes do questionário indicaram como fator determinante para sua não participação no processo de revisão do Plano Diretor e já indicadas no Quadro 11.

Verificou-se no referido Quadro 11 que o motivo mais apontado pelos respondentes pontagrossenses para fundamentar a não participação no processo de revisão é o de que desacreditam que as pautas, propostas e intervenções da população são consideradas pelo Poder Público no momento da tomada de decisão.

Outro importante fator refere-se à distribuição territorial desses momentos participativos.

Observa-se que na primeira fase do processo de revisão (ocorrido em 2016), as oficinas de leitura comunitária foram distribuídas territorialmente de forma mais abrangente, incluindo-se os distritos da cidade.

Já durante a fase de revisão ocorrida entre 2018 e 2019, quase a totalidade das oficinas realizaram-se no centro da cidade, o que pode impossibilitar o acesso a um maior número de sujeitos, principalmente aqueles que moram nas áreas mais distantes do centro da cidade.

Outra motivação pode estar relacionada à falta ou precária divulgação dos momentos participativos, tendo em vista que, quando perguntados sobre como foram divulgadas as reuniões do processo de revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa realizado em 2018-2019, 67% dos sujeitos respondentes indicaram que nunca souberam de nenhum tipo de divulgação.

Já o Quadro 13 abaixo, apresenta a sistematização da participação nas 6 audiências públicas realizadas durante o processo de revisão do plano diretor em Ponta Grossa.

Quadro 13 – Número e categoria de participantes nas audiências públicas do processo de revisão do Plano Diretor de Ponta Grossa-PR.

(continua)

Agentes Sociais	26.04 2016	03.10 2016	13.08 2018	12.11 2018	17.12 2018	13.03 2019	Total
Câmara Municipal	-	-	1	-	2	2	5
Empresa Contratada	8	5	3	-	2	5	23
IPLAN	7	8	4	4	4	4	28
Secretarias Municipais	2	1	2	-	-	1	6
Ministério Público	1	1	-	-	-	-	2
Prefeitura (órgãos diversos)	10	9	-	4	3	1	27
Empresas do setor imobiliário	-	-	-	-	6	2	8
Caixa Econômica	1	1	-	-	-	-	2
Sanepar	1	1	-	-	-	1	3
Empresas Privadas (setores diversos)	5	3	1	-	1	1	11
Comunidade em Geral	48	18	3	10	11	9	99
Conselhos	2	-	1	1	1	1	6
Conselhos profissionais	3	1	-	-	-	-	4
Partidos Políticos	-	1	-	-	-	-	1
Associações diversas	11	7	2	2	1	3	26
Associações de moradores	-	-	-	-	1	-	1
Sindicatos	7	2	-	-	-	1	10
Movimentos Sociais	3	2	-	1	-	1	7
Escolas Públicas	10	14	-	-	-	-	24
UEPG	59	6	33	47	2	22	169
UTFPR	3	-	-	-	-	1	4
Faculdades Particulares	39	32	1	14	1	48	135
	220	112	51	83	36	103	605
Local	Centro	Centro	Centro	Centro	Centro	Centro	

Fonte: Listas de presença constantes nos relatórios oficiais do processo de revisão do Plano Diretor. Organizado pelo autor.

Na primeira fase do processo de revisão, no ano de 2016, foram realizadas 2 (duas) audiências públicas. Já na segunda fase da revisão, entre os anos de 2018 e 2019, foram realizadas 4 (quatro) audiências, todas, de ambas as fases, concentradas no centro da cidade.

Quadro 14 – Número e categoria de participantes nas reuniões para propostas do processo de revisão do Plano Diretor de Cascavel

(conclusão)

Empresas Privadas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	2
Comunidade em Geral	20	14	5	13	5	7	22	40	9	24	5	2	12	20	8	5	5	11	227
Conselhos	-	-	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Associações diversas	-	-	-	2	4	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
Associações de moradores	-	-	-	2	3	3	1	-	2	-	3	-	-	-	-	-	-	-	14
Sindicatos	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Escolas Públicas	-	3	-	1	-	1	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14
	28	24	12	28	17	19	36	58	19	27	15	7	17	28	15	10	10	15	385
LOCAL	1*	2*	3*	4*	5*	6*	7*	8*	9*	10*	11*	12*	13*	14*	15*	16*	17*	18*	

Fonte: Listas de presença constantes nos relatórios oficiais do processo de revisão do Plano Diretor. Organizado pelo autor.

Nota: 1* Bairro Santa Cruz. 2* Bairro Parque São Paulo. 3* Bairro Parque Verde. 4* Bairro Cancelli. 5* Bairro Brasília. 6* Bairro Guarujá. 7* Bairro Jardim Nova Itália. 8* Bairro Morumbi. 9* Bairro Interlagos. 10* Bairro Pacaembu. 11* Bairro Universitário. 12* Distrito Juvínópolis. 13* Distrito Rio do Salto. 14* Distrito São João D'Oeste. 15* Distrito Diamante. 16* Distrito de Espigão Azul. 17* Distrito São Salvador. 18* Distrito Alvorada.

Verifica-se que foram realizadas o total de 18 reuniões para propostas com a comunidade, em 18 diferentes localidades, abrangendo também os distritos de Cascavel.

Da sistematização das participações, revela-se que no somatório de todas as reuniões para propostas, participaram somente 385 participantes, sendo a reunião com maior participação (58 participantes) a realizada no dia 20.04.2016, no Bairro Morumbi e a com menor participação (7 participantes), a realizada no dia 30.04.2016, no Distrito Juvínópolis.

A baixa participação quantitativa nas reuniões para propostas comunitárias pode ser decorrente dos motivos que os sujeitos respondentes do questionário indicaram como fator determinante para sua não participação no processo de revisão do Plano Diretor e já tratadas no Quadro 11, relacionados em Cascavel, principalmente, à incompatibilidade de horários com as reuniões e à percepção de que não possuem conhecimento sobre planejamento urbano para contribuir nas reuniões. Assim, percebe-se a diferença de possíveis motivações para baixa participação em Ponta Grossa e Cascavel, uma vez que os fatores determinantes para os sujeitos cascavelenses são individuais, com relação à si mesmos, enquanto

em Ponta Grossa referem-se às ações e condutas do poder público (baixo nível de confiabilidade no fazer do poder público e falta de divulgação do processo de revisão).

O Quadro 15 abaixo, apresenta a sistematização da participação nas 2 (duas) audiências públicas realizadas durante o processo de revisão do plano diretor em Cascavel.

Quadro 15 – Número e categoria de participantes nas audiências públicas do processo de revisão do Plano Diretor de Cascavel

Agentes Sociais	29 06 16	08 11 16	09 11 16	10 11 16	22. 11 16	23 11 16	24 11 16	28 11 16	29 11 16	30 11 16	01 12 16	05 12 16	06 12 16	08 12 16	Total
Câmara Municipal	4	1	2	3	2	2	3	4	2	1	3	1	1	1	30
Secretaria de Planejamento	43	15	20	17	16	16	20	17	19	8	11	16	12	11	241
Outras Secretarias Municipais	31	9	6	3	6	4	2	2	2	3	-	1	-	-	69
Ministério Público	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Prefeitura(órgãos diversos)	16	4	2	-	2	-	1	-	-	-	1	-	-	-	26
Empresas do setor imobiliário	16	5	9	7	2	6	6	5	5	3	2	-	1	1	68
Sanepar	5	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	6
Empresas Privadas (setores diversos)	1	2	2	3	-	3	-	1	-	-	-	-	-	-	12
Comunidade em Geral	12	16	19	22	16	17	20	29	16	12	7	9	8	3	206
Conselhos	-	-	-	2	-	-	-	1	1	1	-	1	1	1	8
Conselhos profissionais	5	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Associações diversas	20	2	5	2	4	2	4	4	2	1	1	-	-	-	47
Associações de moradores	-	-	-	-	-	-	3	1	1	-	-	-	-	-	5
Sindicatos	20	3	2	2	6	5	2	3	5	5	3	2	1	1	60
Movimentos Sociais	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
UNIOESTE	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Faculdades Particulares	8	-	42	36	12	3	-	-	-	1	1	1	-	-	104
	182	58	110	98	67	58	61	67	53	36	29	31	24	18	892
Local	1*	2*	3*	4*	5*	6*	7*	8*	9*	10*	11*	12*	13*	14*	

Fonte: Listas de presença constantes nos relatórios oficiais do processo de revisão do Plano Diretor. Organizado pelo autor.

Nota: 1* a 9* - Local de realização no Centro de Cascavel. 10* e 11* - Local de realização no Bairro Alto Alegre. 12* a 14* - Local de realização no Centro de Cascavel.

Registra-se que, apesar de serem identificadas 14 reuniões/momentos diferentes, a segunda audiência, voltada à “finalização das propostas de lei” (CASCAVEL, 2016 p. 369), foi constituída de 13 partes, em datas subsequentes entre 08 de novembro de 2016 e 08 de dezembro de 2016.

Da sistematização das participações, revela-se que no somatório de todas as audiências públicas, participaram 892 participantes, sendo a com maior participação (182 participantes) a primeira audiência pública, realizada no dia 29.06.2016, e a com menor número de participantes (18 participantes), a última parte da 2ª audiência pública, realizada no dia 08.12.2016.

Enquanto caracterização qualitativa dos sujeitos participantes, pode se identificar que, nas reuniões para propostas, os 5 agentes sociais com maior número de representantes foram: a comunidade em geral, com 227 participantes; a Secretaria de Planejamento de Cascavel, com 74 participantes; as Secretarias Municipais diversas da Seplan, com 23 participantes; as associações diversas e escolas públicas, ambas com 14 participantes e; a câmara legislativa municipal, com 10 participantes.

Já nas audiências públicas de Cascavel, os agentes com maiores números de participantes foram: a Secretaria de Planejamento de Cascavel, com 241 participantes; a comunidade em geral, com 206 participantes; Faculdades particulares estabelecidas no município, com 104 participantes; outras Secretarias Municipais diversas da Seplan, com 69 participantes e; empresas privadas do setor imobiliário, com 68 participantes.

A síntese comparativa entre os agentes sociais com maiores números de participantes apresenta-se no Quadro 16 abaixo.

Quadro 16 – Síntese dos agentes com maior número de participantes durante o processo de revisão do Plano Diretor em Ponta Grossa e Cascavel

Ponta Grossa		Cascavel	
Oficinas de Leitura Comunitária	Audiências Públicas	Reuniões de Propostas	Audiências Públicas
Universidade Estadual de Ponta Grossa	Universidade Estadual de Ponta Grossa	Comunidade em Geral	Secretaria de Planejamento
Comunidade em Geral	Faculdades Particulares	Secretaria de Planejamento	Comunidade em Geral
Faculdades Particulares	Comunidade em Geral	Secretarias Municipais diversas	Faculdades Particulares
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano	Associações e Escolas Públicas	Secretarias Municipais diversas
Empresa contratada	Órgãos diversos da Prefeitura	Câmara Legislativa Municipal	Empresas privadas do setor imobiliário

Fonte: Listas de presença constantes nos relatórios oficiais do processo de revisão do Plano Diretor. Organizado pelo autor.

Da sistematização comparativa acima, depreende-se que, se considerados os agentes sociais com maiores números de representantes participantes, o processo participativo em Cascavel apresentou uma dinamicidade maior de agentes participantes, contando com 8 diferentes segmentos com representantes dos 3 subgrupos aqui delimitados (Estado, Mercado e Sociedade Civil): Comunidade em Geral, faculdades particulares, associações diversas e escolas públicas como representante da Sociedade Civil; empresas privadas do setor imobiliário como representante do Mercado e; Secretaria de Planejamento, Secretarias Municipais diversas, Câmara Legislativa Municipal como representantes do Estado.

Em Ponta Grossa, há a identificação, entre os agentes sociais com maiores números de representantes participantes, de 6 diferente segmentos, representante de apenas 2 subgrupos aqui delimitados (Estado e Sociedade Civil): Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, Órgãos diversos da Prefeitura e Empresa contratada como representantes do Estado e Universidade Estadual de Ponta Grossa, Comunidade em Geral, Faculdades Particulares como representantes da Sociedade Civil.

Para além dos agentes com maior número de participantes, se considerarmos o conjunto de todos os agentes participantes dos dois processos de revisão, também depreendem-se mais variáveis diferenciadoras entre os dois municípios.

Enquanto que a Universidade Estadual estabelecida no município de Ponta Grossa (UEPG) teve papel de protagonismo no processo de revisão pontagrossense, a Universidade Estadual estabelecida no município de Cascavel (UNIOESTE) teve somente um representante participante durante todo o processo.

Neste sentido, destaca-se a importância da participação das instituições de ensino superior, uma vez que “são reconhecidas por desempenhar o desenvolvimento humano, regional e sustentável, assim como a produção de novos conhecimentos para serem aplicados na realidade” exercendo, portanto, “uma função social e política para somar a formação profissional na construção da sociedade” (SCHEFFER *et al*, 2020).

Outro ponto de destaque é a participação de empresas privadas específicas do setor imobiliário. Enquanto que em Cascavel houve a participação de 69 representantes deste agente social produtor do espaço urbano (CORRÊA, 2004; 2016) durante todo o processo de revisão do plano diretor, em Ponta Grossa apenas 8 representantes deste agente se fizeram presentes.

Isto pode demonstrar as diferentes facetas da dinâmica e formas de articulação dos promotores imobiliários e proprietários fundiários na defesa de seus interesses individuais. Em Ponta Grossa, os referidos agentes parecem não ter interesse em discutir o desenvolvimento e expansão urbana a partir dos espaços institucionalizados e públicos de participação.

Destaca-se também a diferença entre os dois municípios referente à participação das associações de moradores no processo de revisão. Cascavel contou com 19 participantes representantes de associações de moradores, principalmente presidentes dessas associações, enquanto que em Ponta Grossa, apenas 6 participantes eram representantes deste agente social.

Os motivos para a diferenciação e a baixa participação das associações em Ponta Grossa podem ser muitos, como a cooptação das associações por parte do poder público local, uma vez que o espaço urbano pode ser entendido como arena de conflitos e contradições compostas por diferentes interesses e condições materiais e simbólicas de diferentes agentes sociais (CARDOSO e RIBEIRO, 1990).

Outro agente social que se diferencia na medida de sua participação em cada um dos municípios, são os mais diversos sindicatos, que em Cascavel representaram 62 participações durante todo o processo, enquanto em Ponta Grossa, apenas 11 participantes deste segmento de agentes sociais.

Por fim, quando questionados aos sujeitos respondentes do questionário da presente pesquisa se acreditavam que o último processo de revisão do plano diretor de seus municípios tinha sido participativo, 71,8% dos respondentes de Cascavel e 85,5% dos sujeitos de Ponta Grossa afirmaram que o processo não foi participativo, indicando como principal fator para tanto (30,9% em Ponta Grossa e 28,5% em Cascavel), a falta de divulgação do processo e dos momentos participativos (audiências, oficinas e reuniões).

A partir da identificação quantitativa, em números absolutos de participação (934 participantes em Ponta Grossa e 1.277 participantes em Cascavel), enquanto ocupação do espaço participativo institucional, proporcionalmente, a Sociedade Civil representou 81,37% da participação total em Ponta Grossa e 62,17% em Cascavel. Conseqüentemente, o Estado representou 18,30% da participação total em Ponta Grossa e 37,82% em Cascavel.

Ainda, se considerarmos o Mercado como subgrupo para análise, este foi mais ativo no processo de revisão de Cascavel, representando 6,96% do total de participação, enquanto em Ponta Grossa, apenas 2,99%, indicando que os agentes

Já a partir da caracterização qualitativa de todos os participantes dos dois processos de revisão e, tendo como perspectiva teórica os tipos de agentes sociais produtores do espaço segundo Corrêa (2016) - os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos, identifica-se a presença de todos estes agentes e a articulação entre eles tanto em Ponta Grossa como em Cascavel.

Esta verificação corrobora a perspectiva teórica de que o espaço urbano é produzido socialmente, sendo indissociável a relação entre o social e o espacial, que dialeticamente, a partir de agentes específicos, sociais concretos e históricos, que possuem interesses próprios, produzem e reproduzem o espaço, determinando a materialidade das cidades e sua distribuição e apropriação.

Já quanto à participação popular como instrumento de legitimidade do Plano Diretor e como necessária na construção da política urbana local, considera-se que, ambos os municípios tiveram processos participativos efetivados, ainda que quantitativamente baixa, se levado em consideração o porte populacional de cada um dos municípios.

Neste sentido, ainda que apresentem uma baixa participação quantitativa, a ocupação do espaço participativo institucional pela sociedade civil como maioria,

como ocorreu nos processos de revisão do plano diretor dos dois municípios, merece ser destacada e reproduzida enquanto realidade concreta, pois, conforme Lavalle (2011), a participação efetivada tem como produto uma decisão coletiva que, favorável ou não ao *status quo* em determinado campo de políticas, fomenta análises eventuais para continuidades e descontinuidades entre as decisões efetivamente tomadas nos espaços de decisões.

CONCLUSÕES

A presente pesquisa buscou tratar, enquanto temática, da questão relacionada à construção participativa da política urbana local, tendo como premissa que, a partir da Constituição Federal de 1988, enquanto marco normativo, os processos de tomada de decisões públicas devem ser participativos, visando a própria legitimidade do processo, bem como, a fim de fazer cumprir com o ideal democrático advindo do processo de redemocratização do Estado brasileiro que culminou com a promulgação da Constituição de 1988.

A partir deste mesmo marco normativo, tem-se a constitucionalização da questão urbana, enquanto política, que delegou aos municípios a competência e responsabilidade pela sua formulação, implementação e fiscalização, principalmente através do Plano Diretor, tido como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Diante destas premissas, o problema da presente pesquisa se consolidou a partir das seguintes questões: os municípios, que são responsáveis pela construção e implementação das políticas urbanas locais, vêm efetivando a participação social na formulação destas políticas? e, de que forma os municípios implementam um planejamento participativo a partir dos processos de revisão dos planos diretores?

Para tanto, caracterizar como os municípios paranaenses Ponta Grossa e Cascavel buscaram efetivar a participação social nos processos de revisão de seus planos diretores no período de 2016-2022 foi estabelecido como o objetivo geral desta pesquisa.

Para alcance do referido objetivo geral, a pesquisa bibliográfica e documental buscou, enquanto primeiro objetivo específico, relacionar as questões da produção e reprodução social do espaço urbano e da necessidade de implementação de uma Política Urbana.

Diante disso, desenvolveu-se o primeiro capítulo, voltado à discutir a questão da produção e apropriação do espaço urbano na cidade capitalista.

No referido capítulo, articularam-se perspectivas teóricas acerca da produção social do espaço urbano, dos agentes produtores do espaço e da forma de apropriação do espaço urbano na cidade capitalista como necessidade da implementação de uma política urbana.

Ao tratar sobre a produção social do espaço urbano, concluiu-se, de forma alinhada ao pensamento dos autores de base teórica marxista tratados, que o espaço, enquanto categoria relacional, não pode ser compreendido tão somente como mera porção físico-territorial, nem como projeção mental ou de conteúdo puramente metafísico, mas sim como o “lugar” da práxis, onde, a partir de uma indissociabilidade dialética, a porção físico-territorial e as relações sociais interagem e compõe o processo de produção e reprodução do espaço social urbano, que, por sua vez, conforme também defendido no presente trabalho, decorre da própria lógica da reprodução do capitalismo.

Da compreensão da produção social do espaço, decorreu a necessidade de tratar na presente pesquisa acerca dos agentes produtores do espaço, uma vez que, se o espaço urbano se produz socialmente, em decorrência das relações sociais que nele e a partir dele se desenvolvem, implica na necessidade de compreensão dos elementos que compõem este processo de produção: os agentes sociais, suas interações e dinâmicas.

Assim, com base nos referenciais teóricos utilizados, concluiu-se que os agentes sociais produtores do espaço urbano coexistem e compartilham do processo de produção e reprodução do espaço na medida de suas dinâmicas e de seu poder de determinação do modo e forma que este espaço será produzido e reproduzido, podendo ser identificados a partir de tipos determinados que, em suma, os agrupam conforme seus interesses e forma de articulação no processo de produção do espaço.

Como conclusão, identificou-se que os mais variados agentes sociais produtores do espaço podem ser agrupados, para fins de compreensão de suas articulações e dinâmicas em três subgrupos: o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil, ainda que Sociedade Civil e Mercado não se tratem de categorias individualizadas, uma vez que o mercado é parte da sociedade civil.

Ainda decorrente do primeiro objetivo específico, também se tratou sobre a forma de apropriação deste espaço socialmente produzido na cidade capitalista periférica, tendo como chão de análise, as cidades brasileiras e aquilo que desde os anos 1970 vem se denominando, de formas variadas, como “crise” “caos” e “caótico” do urbano brasileiro.

Assim, a partir de dados referentes à forma de desenvolvimento urbano a partir da lógica de produção capitalista na cidade periférica, revelaram-se as mais

diversas contradições, desigualdades e vulnerabilidades sociais que emergem do chão das cidades brasileiras, produto da lógica de produção capitalista e da implementação (ou falta de implementação) de políticas voltadas ao enfrentamento da questão urbana.

Neste sentido, restou demonstrado e cumprido o primeiro objetivo específico da pesquisa, uma vez que clarificaram-se as íntimas relações entre a questão da produção e reprodução social do espaço urbano e a necessidade de implementação de uma Política Urbana.

Desta feita, no intento de cumprimento do segundo objetivo específico, que foi de identificar as relações teóricas entre o planejamento urbano e o fundamento participativo do Estado Democrático pós Constituição Federal de 1988, passou-se ao desenvolvimento do segundo capítulo.

Nele, foi delineado o entrelaçamento entre os conceitos de política urbana, plano diretor e participação social enquanto categorias teóricas, que, a partir da práxis, ao se articularem dentro da arena de disputa entre Estado e Sociedade Civil, tensionam o acontecer urbano e parecem engendrar condições de possibilidade para o alcance das premissas constitucionalizadas enquanto política urbana para o Estado brasileiro.

Destacou-se assim, no referido capítulo, a importância do plano diretor municipal como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana local, sendo obrigatório para todos os municípios que possuem mais de 20 mil habitantes e que deve ser revisto a, pelo menos, cada 10 anos, conforme determinação constitucional e infraconstitucional do Estatuto das Cidades.

Neste mesmo sentido, de importância do instrumento para a política urbana, tem-se que seu processo de elaboração ou revisão deve, obrigatoriamente, contar com a participação da população, a fim de dar legitimidade ao instrumento e de promover uma política de desenvolvimento urbano que considere as demandas da população, espelhando, portanto, as reais necessidades locais.

Assim, tratando das três categorias indicadas, plano diretor, política urbana e participação social, cumpriu-se o segundo objetivo específico e engendraram-se as compreensões necessárias para a realização da parte empírica da presente pesquisa.

Assim, o terceiro e último objetivo específico foi de comparar, entre os municípios paranaenses Ponta Grossa e Cascavel, os processos participativos

ocorridos durante a revisão dos Planos Diretores Municipais no período de 2016-2022.

Para tanto, a pesquisa se utilizou do método comparativo, tratando das mais diversas variáveis comparativas entre os municípios de Ponta Grossa e Cascavel, que possibilitaram alguns resultados mais generalizantes e outros mais específicos.

O primeiro, da perspectiva mais generalizante, foi de que, nos processos de revisão dos planos diretores, é possível identificar a ação dos três grandes grupos, Estado, Mercado e Sociedade Civil, que se subdividem em agentes sociais específicos e também identificáveis, possibilitando por sua vez, uma aproximação quanto às articulações internas destes agentes.

O segundo, foi de que a população compreende que a participação social é importante e relaciona esta importância com seu espaço vivido, ou seja, com as relações do cotidiano no espaço, bem como com a questão da necessidade de fiscalização do fazer público, entretanto apresentando um baixo nível de participação quantitativa nos processos de tomada de decisões públicas.

O terceiro, de que a população entende como importante e necessária a participação direta no planejamento urbano mas, ao mesmo tempo, desacredita que o poder público leve em consideração as sugestões, propostas e pleitos produtos da participação.

O quarto, foi de que a existência de ações de planejamento urbano não é suficiente para que metas e objetivos sejam implementados e cumpridos em determinados municípios, uma vez que a execução do planejamento que possui, depende de questões políticas e governamentais que vão além da questão atinente ao planejamento.

Já quanto aos resultados mais específicos, quantitativos e qualitativos referentes aos municípios de Ponta Grossa e Cascavel e seus últimos processos de revisão de plano diretor, constatou-se que, quando a população de determinado município apresenta maior grau de confiabilidade nas ações do poder público local, os processos participativos de revisão dos planos diretores tendem a apresentar maior número e maior diversidade de agentes, como foi o caso de Cascavel, que, mesmo com população menor que Ponta Grossa, apresentou um número total de participantes do processo maior que Ponta Grossa.

Esta conclusão decorre, principalmente a partir da diferença entre as possíveis motivações para baixa participação em Ponta Grossa e Cascavel, uma vez

que os fatores determinantes para os sujeitos cascavelenses não terem participado do processo de revisão foram individuais, enquanto em Ponta Grossa foram referentes às ações e condutas do próprio poder público: baixo nível de confiabilidade no fazer do poder público e falta de divulgação do processo de revisão.

Desta forma, conclui-se também que a distribuição territorial dos momentos participativos (audiências, reuniões ou oficinas) e as ações de divulgação e informação pública sobre os processos de revisão podem ter implicação direta no maior ou menor número de participantes durante o processo, indicando, portanto, as maiores fragilidades na promoção da participação popular por parte do poder público local, devendo os órgãos responsáveis pelos processos de revisão atentarem-se a necessidade de distribuir igualmente, por todo o seu território, os momentos participativos, possibilitando que habitantes que residem ou trabalham longe do centro, possam também participar.

Diante disto, o objetivo geral da presente pesquisa restou cumprido, uma vez que, a partir da metodologia comparativa, caracterizou-se a forma pela qual os municípios paranaenses Ponta Grossa e Cascavel buscaram efetivar a participação de seus habitantes nos processos de revisão de seus planos diretores no período de 2016-2022.

Assim, ainda que a realidade concreta observada comparativamente a partir dos municípios Ponta Grossa e Cascavel demonstrem uma participação popular ainda frágil e quantitativamente baixa, não há que se compreender os espaços participativos institucionalizados como não-caminhos para a realização da vontade autônoma coletiva.

Entende-se que, a partir da articulação da sociedade civil e da ocupação dos espaços institucionais previstos e abertos para tanto, a tomada de decisão sobre o planejamento, desenvolvimento e expansão urbana, pode partir da comunidade que efetivamente vivencia e experimenta a cidade concreta, levando-se em consideração assim, as demandas, fragilidades e debilidades da estrutura urbana que emergem deste viver o cotidiano urbano realizado, na práxis, por esta comunidade.

Em outros termos, é a possibilidade concreta de desprendimento do acontecer urbano enviesado ideologicamente pelos agentes sociais, produtores do espaço, dominantes e que ocupam o poder e têm, portanto, a implementação desta política em suas mãos, fazendo com que esta seja conduzida a partir de seus

interesses privados relacionados à manutenção e reprodução de seu poder e seu estabelecimento no espaço urbano e no espaço social, mantendo e reproduzindo também, por consequência, a desigualdade e segregação socioespacial, que caracteriza a lógica de produção e reprodução do espaço da cidade capitalista.

Portanto, estes espaços de participação institucionalizada devem sempre ser reafirmados, garantidos, ocupados e compreendidos como condição de possibilidade para efetivação de uma participação social mais ampla e efetiva.

Neste sentido, se mostra imprescindível que o poder público, a academia, os setores organizados da sociedade civil e a população como um todo, volte a sua atenção às discussões e debates acerca do tema da participação social, a fim de consolidar coletivamente a noção de que a participação nos processos de tomada de decisões públicas é de fundamental importância para a concretização de uma política urbana local mais plural e voltada às necessidades e demandas concretas do espaço local.

Para tanto, e em decorrência da conclusão de que o município de Cascavel, realizando o processo de revisão do plano diretor por sua própria secretaria de planejamento alcançou melhores resultados quantitativos e qualitativos de participação social e popular, compreende-se também como necessário, por parte do poder público, maior investimento na capacitação técnica dos servidores públicos que compõem os órgãos e secretarias específicas que tratam da questão urbana, possibilitando que a própria estrutura do poder executivo promova e realize os processos de revisão.

Neste mesmo sentido, importante que o poder público também invista na capacitação participativa da população, por meio, inclusive, dos instrumentos previstos para tanto no próprio Estatuto das Cidades, não deixando que os momentos participativos ocorram somente quando o processo de revisão já estiver ocorrendo, realizando, portanto, audiências/conferências/consultas públicas antecipadamente ao início da revisão, com o fim de demonstrar e fazer compreender à população a importância da participação nos processos de tomada de decisão pública.

REFERÊNCIAS

ALVES, Glória da Anunciação. A produção do espaço a partir da tríade lefebvriana concebido/percebido/vivido. **Geosp – Espaço e Tempo**, v. 23, n. 3, p. 551-563, dez. 2019.

ALVES, Sandra Mara Campos. **Processo de Participação da sociedade civil nas consultas públicas realizadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa (2000-2006)**. 2008. 243 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ALVES, Tanize Tomasi; SAHR, Cicilian Luiza Löwen. **O método comparativo em estudos regionais. Geoingá: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia Maringá**, v. 6, n. 2, p. 3-19, 2014.

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. 2022. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/atlas>. Acesso em 29 de março de 2022.

AVRITZER, Leonardo. **Participação e efetividade dos Conselhos de Políticas Públicas**. Anais do I Seminário Nacional de Controle Social, Brasília, set. 2009.

AZEVEDO, André Nunes de. A reforma Pereira Passos: uma tentativa de integração urbana. **Revista Rio de Janeiro**, n. 10, p. 39-79, maio-ago. 2003.

BALBIM, Renato. Diplomacia de cidades: agendas globais, acordos locais. In BALBIM, Renato (Org.). **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas** (pp. 123-170). Brasília: IPEA.

BARBOSA, Henrienne. Comunicação, transparência e consultas públicas on-line: a importância da participação em políticas de saúde. **Comunicação & Sociedade**, São Bernardo do Campo, v. 37, n. 3, p. 127-152, set./dez. 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: ed. 70, 1979.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin & GASKELL, Gorge. (org.) **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 189-217.

BENJAMIN, Walter. **Charles Baudelaire: Um lírico no auge do capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

BERNARDES, Lysia. Política Urbana: uma análise da experiência brasileira. **Anál. & Conj.**, Belo Horizonte, p. 83-119, jan./abr. 1986.

BESCIK, Nadia Cibele. **Plano ou planejamento? Incidências das políticas urbanas nos planejamentos dos municípios paranaenses a partir do estatuto das cidades**. 2018. 154 fls. Dissertação (mestrado em planejamento urbano) – Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2018.

BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BORDENAVE, Juan Diaz. **O que é Participação**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13. ago. 2022.

BRASIL. Conselho das Cidades. **Resolução nº 25**, de 18 de março de 2005 - Orientações e recomendações quanto à participação democrática no Plano Diretor. Disponível em:
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/<https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>. Acesso em: 25. nov. 2022.

BRASIL. Conselho das Cidades. **Resolução nº 34**, de 01 de julho de 2005 - Orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor. Disponível em:
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf. Acesso em 25. nov. 2022.

BRASIL. Conselho das Cidades. **Resolução nº 15**, de 3 de setembro de 2004 - Realizar uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades incluídas, democráticas e sustentáveis. Disponível em:
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/<https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-15-2004.pdf>. Acesso em: 25. nov. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6**, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm#:~:text=DECRETO%20LEGISLATIVO%20N%C2%BA%206%2C%20DE,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020. Acesso em: 15. abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001** – Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 17. jun. 2022.

BRASIL. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/181>. Acesso em: 27. set. 2022.

BRASIL. **Ministério das Cidades**. Política nacional de desenvolvimento urbano, Cadernos Ministério das Cidades, Brasília, v. 1, 2004.

BRASIL. **Ministério das Cidades**. Planejamento territorial e urbano e política fundiária. Cadernos Ministério das Cidades, Brasília, v. 3, 2004.

CARDOSO, Adauto Lúcio.; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: GRAZIA, Grazia de (Org.). **Plano Diretor: instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico**. IN: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. 1. ed., - São Paulo: Contexto, 2016.

CARMO, Julio Cesar Botega do. Curitiba, do Plano Agache (1943) ao Plano Serete/ IPPUC (1965): Permanências do Planejamento, Apropriação do Discurso e Negação do Passado. **Cadernos de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**. V. 18. n. 2, p. 113-128, ago/dez 2018.

CASCAVEL. **Lei nº 6.698 de 23 de fevereiro de 2017**. Regulamenta a aplicação dos instrumentos da Política Urbana. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2017/670/6698/lei-ordinaria-n-6698-2017-regulamenta-a-aplicacao-dos-instrumentos-da-politica-urbana>. Acesso em: 12. abr. 2023.

CASCAVEL. **Lei Complementar nº 91 de 23 de fevereiro de 2017**. Altera o Plano Diretor de Cascavel, estabelece diretrizes para o desenvolvimento da cidade e das sedes dos demais distritos administrativos e dá outras providências relativas ao planejamento e à gestão do território do Município, nos termos da lei federal 10.257/2001 - Estatuto da Cidade. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-cascavel-pr>. Acesso em: 23. abr. 2023.

CASCAVEL. **Relatório Revisão do Plano Diretor Participativo**. 2016. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www2.fag.edu.br/professores/solange/2022.2%20-%20MASTERPLAN%20EM%20EXPRESS%C3%83O%20CONCEITUAL/BIBLIOGRAFIA/DIAGN%C3%93STICO%20PD%20-%20Cascavel%20-%202016.pdf>. Acesso em: 05. fev. 2023.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 115-135, out./dez. 2019.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CETIC - Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. **Pesquisa por domicílios 2019**. Disponível em: <https://cetic.br/pt/pesquisa/domicilios/>. Acesso em 26 jul. de 2021.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 2004.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão**. IN: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. 1. ed., - São Paulo: Contexto, 2016.

CRUZ, Sandra Helena Ribeiro. **De qual cidade se apropriam os pobres?** Le Monde Diplomatique Brasil, Edição 78 - Janeiro 2014. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/de-qual-cidade-se-apropriam-os-pobres/> Acesso em: 03 jun. 2023.

CUNHA, Eleonora Schettini. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa**. Rio de Janeiro: IPEA, maio 2012. (Texto para Discussão, n. 1733). Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1172/1/TD_1733.pdf. Acesso em: 18 fev. 2023.

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada**. III - Descentralização e Participação: as novas tendências . Editora Vozes, 2001.

DOWBOR, Ladislau. **Introdução ao Planejamento Municipal**. Ed. Brasiliense, 1987.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. Impertriz, MA: Ética, 2016. p. 43-45

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário. **Libertas**, Juiz de Fora, v.8, n.2, p.83 – 94, jul-dez / 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019 /** Fundação João Pinheiro. – Belo Horizonte: FJP, 2021.

GARNICA, Vitor Gabriel; KEMPFER, Marlene. A importância da participação e do controle social para a republicação da administração pública brasileira. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Belém, v. 5, n. 2, p. 19-37, jul./dez. 2019.

GASPARINI, Diógenes. Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. **Revista da Faculdade de Direito**. São Paulo, v. 1, n. 1, 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Paulo Roberto Teixeira de. A produção do espaço: uma reaproximação conceitual da perspectiva lefebvriana. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, nº 23, p. 125-132, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Associativismo em São Paulo: Novas formas e participação no planejamento urbano da cidade. In: NUNES, Brasilmar Ferreira (org.). **Sociologia de capitais brasileiras: participação e planejamento urbano**. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. 2. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016.

GRAZIA, Grazia de. **Plano Diretor: instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades: 2018** / IBGE, Coordenação de Geografia - Rio de Janeiro : IBGE, 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010**.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2022**.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015**.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - **Cadernos Municipais - Ponta Grossa**. 2023.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - **Cadernos Municipais - Cascavel**. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev. 2006.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MADRIGAL, Alexis. **Os Conselhos de Políticas Públicas à luz da Constituição Federal de 1988**. JUS, jun. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/40415/os-conselhos-de-politicas-publicas-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988>>. Acesso em: 15. jan. 2023.

MARICATO, Erminia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa Omega, 1982.

MARICATO, Erminia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARICATO, Erminia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias**. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori et. al. A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2.ed.- São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. rev. atual. Revisão e atualização de Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB**, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 1º semestre de 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências Públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 210, p. 11-23, 1997.

OLIVEIRA, Nathan Belcavello.; MOREIRA, Fabiana. **Da Elaboração participativa à Gestão Democrática: considerações sobre a implementação do Plano Diretor Municipal**. In: Anais do IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. São Paulo: Faculdade de Direito, USP; IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2006.

PACHECO, Juliana Thaisa Rodrigues.; KAWANISHI, Juliana Yuri; MOURA, Reidy Rolim de; SCHEFFER, Sandra Maria. **Demandas da sociedade civil nos espaços de participação do Plano Diretor e Plano de Mobilidade Urbana de Ponta Grossa - PR**. TEMPORALIDADES, v. 12, p. 636-663, 2020.

PADUA, Rafael Faleiros. **Pensando a noção de prática socioespacial**. IN: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SANTOS, César Simoni; ALVAREZ, Isabel Pinto. Geografia Urbana Crítica: teoria e método. São Paulo: Contexto, 2018.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

PONTA GROSSA. **Lei nº 14.305, DE 22 de julho de 2022**. Dispõe sobre a Revisão do Plano Diretor do Município de Ponta Grossa. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2022/1431/14305/lei-ordinaria-n-14305-2022-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-do-municipio-de-ponta-grossa>. Acesso em: 08 fev. 2023.

PONTA GROSSA. **Relatório Revisão do Plano Diretor Participativo**. 2018-2019. Disponível em: <https://iplan.pontagrossa.pr.gov.br/plano-diretor-participativo-2018>. Acesso em: 07. mar. 2023.

PONTA GROSSA. **Lei nº 14.522, de 23 de dezembro de 2022**. Aprova o Código de Obras e de Edificações do Município de Ponta Grossa. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2022/1453/14522/lei-ordinaria-n-14522-2022-aprova-o-codigo-de-obras-e-de-edificacoes-do-municipio-de-ponta-grossa>. Acesso em: 07. jul. 2023.

PONTA GROSSA. **Lei nº 10.753, de 13 de março de 2012**. Institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade urbana, no âmbito do Município de Ponta Grossa. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/ponta-grossa/lei-ordinaria/2012/1076/10753/lei-ordinaria-n-10753-2012-institui-nos-termos-do-art-182-4-da-constituicao-federal-os-instrumentos-para-o-cumprimento-da-funcao-social-da-propriedade-urbana-no-ambito-do-municipio-de-ponta-grossa>. Acesso em: 07. jul. 2023.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

PRIETO, Gustavo. **A problemática da formação nacional: da gênese aos fundamentos da propriedade privada**. IN: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SANTOS, César Simoni; ALVAREZ, Isabel Pinto. Geografia Urbana Crítica: teoria e método. São Paulo: Contexto, 2018.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROLNIK, Raquel. Plano Diretor Urbano: desafios para a gestão da cidade brasileira dos anos 90. In: ZMITROWICZ, Witold. (Org.). **Planejamento Urbano - a conceituação e a prática**. Série Estudos Urbanos 5 - Universidade de São Paulo. 1992.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: BUENO, Laura; CYMBALISTA, Renato (orgs.). **O município em ação: elaboração e aplicabilidade de planos diretores**. São Paulo: Anna Blume, 2007, p. 280-281.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

SAES, Décio. **Democracia**. São Paulo: Editora Ática, 1987.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4.ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. São Paulo: EdUSP, 2012.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a geografia crítica**. 6. ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SANTOS, Thiago Andrade. Diferentes caminhos para a produção do conhecimento acerca do urbano. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 66-95, 2016.

SARTORI, Giovanni. **Comparación y método comparativo**. In: SARTORI, Giovanni.; MORLINO, Leonardo. La comparación en las ciencias sociales. Madrid: Alianza, 1991. p. 29-49.

SCHEFFER, Sandra. Maria. **A construção do espaço local por políticas nacionais de habitação: o Programa Minha Casa Minha Vida em Ponta Grossa**. Tese de Doutorado. Gestão Urbana. Curitiba: PUC - Paraná. 2017.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. **O uso do método comparativo nas Ciências Sociais**. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo, SP – Editora Veras, 2001.

SILVA, Ricardo Siloto da; SILVA, Éder Roberto da. **Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil**. Espaço e Debates, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2014.

SOTTO, Debora. **A participação popular e a aderência ao plano diretor como condição de validade das normas urbanísticas municipais: breves reflexões sobre a teoria das fontes do direito aplicada ao direito urbanístico**. In: LIBÓRIO, Daniela Campos (Coord.). Direito urbanístico: fontes do direito urbanístico e direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SOUZA, Giselle; SOARES, Morena Gomes Marques. Contrarreformas e Recuo Civilizatório: Um Breve Balanço Do Governo Temer. **SER Social**, [S. l.], v. 21, n. 44, p. 11–28, 2019.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado**. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

SOUZA, Mariana Barbosa; HOFF, Tuize Silva Rovere. Governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências para a habitação popular. **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 11, e20180023. 2019.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. São Paulo: UNESP/FCT, 2001.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. 13. ed. – São Paulo: Contexto, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Revista AATR, 2002. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/57253448/03-Aatr-Pp-Papel-Politiclas-Publicas>. Acesso em: 20. jun. 2023.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?. In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis. 2000. p. 97-120.

TORRES RIBEIRO, Ana Clara. A Reforma e o plano: algumas indicações gerais. In: GRAZIA, Grazia de (Org.). **Plano Diretor: instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **A utilização dos agentes sociais nos estudos de geografia urbana: avanço ou recuo?** IN: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. 1. ed., - São Paulo: Contexto, 2016.

VIEIRA, Edson Trajano; SANTOS, Moacir José dos. Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 8, n. 2, 2012. DOI: 10.54399/rbgdr.v8i2.679. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/679>. Acesso em: 18 jul. 2023.

APÊNDICE A – CARTAZ COM CÓDIGO QR

você quer uma cidade melhor?

Você tem o poder da mudança!
Queremos saber como você
tem participado da construção
de uma cidade melhor.

Planejamento Urbano é:

- + transporte público
- + qualidade de vida
- + saneamento básico
- + segurança
- + saúde e educação

Participe pelo QR Code
ou acesse:
<https://2hac.page.link/5Bbz>



1. abra a câmera
do seu celular
2. aponte para o
QR Code acima
3. entre no link

Responda o questionário e participe da nossa pesquisa intitulada
"Plano diretor e processo participativo: um estudo sobre a participação
popular na construção da política urbana de cidades médias paranaenses".

Assim você irá colaborar para a construção do conhecimento sobre
cidades mais participativas e igualitárias.



Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais Aplicadas



Universidade
Estadual de
Ponta Grossa

APÊNDICE B – TERMOS DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) para participar da pesquisa intitulada “*Plano Diretor e Processo Participativo: um estudo sobre a participação popular na construção da Política Urbana de Cidades Médias paranaenses*” de responsabilidade do pesquisador Diego de Paula, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Leia atentamente o que se segue e pergunte sobre qualquer dúvida que você tiver. Caso se sinta esclarecido(a) sobre as informações que estão neste Termo de Consentimento e aceite fazer parte do estudo, peço que rubrique todas as páginas e assine ao final deste documento, em duas vias, sendo uma via sua e a outra do pesquisador responsável pela pesquisa.

Esta pesquisa pretende compreender, a partir de estudo comparativo baseado em pesquisa documental e de campo, através de entrevistas e questionários, como as capitais regionais B paranaenses Ponta Grossa e Cascavel buscaram promover a participação popular na construção de suas políticas urbanas através dos processos de revisão de seus planos diretores. Com os resultados da presente pesquisa, estima-se, como benefícios desta e da sua participação, colaborar com o desenvolvimento e promoção de instrumentos, formas e metodologias amplamente participativas para a construção da Política Urbana Municipal, tendo em vista que a gestão das cidades deve ser democrática e a participação social em espaços participativos deve ser fundamento para isso. Assim, sua participação, enquanto membro da sociedade civil e gestor da Política Urbana ou integrante do Conselho Municipal da Cidade se constitui como de fundamental importância para o desenvolvimento desta pesquisa. Dessa forma, sua participação na referida pesquisa será no sentido de disponibilizar-se para entrevista realizada pelo pesquisador, em período, local, horário e dia que respeitem as melhores condições para você.

A execução da pesquisa e sua participação, para o desenvolvimento desta, não oferece nenhum risco.

Enfatizo que a sua participação não é obrigatória, sendo que somente responderá as perguntas se espontaneamente concordar. Caso concorde em participar da pesquisa, você poderá retirar-se a qualquer momento. A recusa ou desistência em participar em hipótese alguma implicará a você prejuízo ou qualquer outra penalização.

Os participantes não terão nenhuma despesa ao participar da pesquisa e poderão retirar sua concordância na continuidade da pesquisa a qualquer momento.

Não há nenhum valor econômico a receber ou a pagar aos voluntários pela participação, no entanto, caso haja qualquer despesa decorrente desta participação haverá o seu ressarcimento pelo pesquisador.

Caso ocorra algum dano comprovadamente decorrente da participação no estudo, os voluntários poderão pleitear indenização, segundo as determinações do Código Civil (Lei nº 10.406 de 2002) e das Resoluções 466/12 e 510/16 do Conselho Nacional de Saúde.

O nome dos participantes será mantido em sigilo, assegurando assim a sua privacidade, e se desejarem terão livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que queiram saber antes, durante e depois da sua participação.

Os dados coletados serão utilizados única e exclusivamente para fins desta pesquisa, e os resultados poderão ser publicados.

O pesquisador está à disposição para esclarecer qualquer dúvida, diretamente pelo telefone (42) 99947-8532, e-mail: diego_dp3@hotmail.com, ou pela Coordenação do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (Campus de Uvaranas, CIPP 3220-3153).

Em caso de dúvida quanto aos seus direitos, entre em contato com a Comissão de Ética em Pesquisa da UEPG. Endereço – Av. Carlos Cavalcanti, n.4748, Bloco M, Sala 12, CEP– 84030-900 – Ponta Grossa – PR. Fone: (42) 3220-3262. e-mail: seccoep@uepg.br

Assim, declaro por meio deste, que eu _____, tomei conhecimento desta pesquisa e concordo em participar. Autorizo a utilização das informações obtidas através de publicações e/ou apresentações em eventos científicos, sem a identificação de meu nome.

Ponta Grossa/Cascavel, ____ de _____ de 2021.

Participante da Pesquisa

Pesquisador

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIOS

PLANO DIRETOR E PROCESSO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA DE CIDADES MÉDIAS PARANAENSES

Pesquisa realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), e de responsabilidade do pesquisador mestrando Diego de Paula, sob orientação da Professora Doutora Sandra Maria Scheffer

*Obrigatório

1. **TERMO DE CONSENTIMENTO:** Você está sendo convidado(a) para participar da pesquisa intitulada “Plano Diretor e Processo Participativo: um estudo sobre a participação popular na construção da Política Urbana de Cidades Médias paranaenses”. Esta pesquisa pretende compreender, a partir de estudo comparativo, como as cidades Londrina, Maringá, Ponta Grossa e Cascavel buscaram promover a participação popular na construção de suas políticas urbanas através dos processos de revisão de seus planos diretores. Diante disso, sua participação, enquanto membro da sociedade civil e morador da cidade de Londrina, se constitui como de fundamental importância para o desenvolvimento desta pesquisa. Enfatizo que a sua participação não é obrigatória, sendo que somente responderá as perguntas se espontaneamente concordar. A identificação dos participantes será mantida em sigilo, assegurando assim a sua privacidade, e se desejarem terão livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e seus resultados. Os dados coletados serão utilizados única e exclusivamente para fins desta pesquisa, e os resultados da pesquisa poderão ser publicados. O pesquisador responsável está à disposição para esclarecer qualquer dúvida, diretamente pelo telefone (42) 99947-8532, e-mail: diego_dp3@hotmail.com. Você aceita participar desta pesquisa? *

Marcar apenas uma oval.

Aceito

Não

aceito

PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO

2. **Gênero**
Marcar apenas uma oval.

Feminino

Masculino

Prefiro não dizer

Outro: _____

3. **Idade**
Marcar apenas uma oval.

menor de 18 anos

18 a 25 anos

26 a 30 anos

31 a 35 anos

36 a 40 anos

41 a 45 anos

46 a 50 anos

51 a 55 anos

56 a 60 anos

mais de 60 anos

4. Escolaridade
Marcar apenas uma oval.
- Ensino fundamental incompleto
- Ensino fundamental completo
- Ensino médio incompleto
- Ensino médio completo
- Ensino superior incompleto
- Ensino superior completo
- Especialização em andamento
- Especialização
- Mestrado em andamento
- Mestrado
- Doutorado em andamento
- Doutorado

5. Profissão

6. Bairro onde mora

CONHECIMENTO SOBRE POLÍTICA URBANA E PLANEJAMENTO URBANO

7. Você considera importante que a Prefeitura se preocupe com o planejamento urbano da cidade?
Marcar apenas uma oval.
- Considero muito importante
- Considero pouco importante
- Não considero importante
8. Você conhece/já ouviu falar sobre o Plano Diretor Municipal de Londrina?
Marcar apenas uma oval.
- Sim
- Não
9. Se sim, na sua avaliação, conhece
Marcar apenas uma oval.
- Bem
- Pouco
- Muito
- pouco
10. Você considera Londrina uma cidade que implementa/executa seu planejamento urbano?
Marcar apenas uma oval.
- Sim
- Não
11. Na sua opinião, quanto aos serviços e equipamentos públicos (como educação, saúde, lazer, segurança pública, abastecimento de água, esgotamento sanitário, transporte público, energia elétrica, etc.) a cidade de Londrina:
- Marcar apenas uma oval.*
- é bem servida destes serviços e equipamentos em todos os bairros
- é bem servida destes serviços e equipamentos apenas em alguns bairros
- é bem servida destes serviços e equipamentos somente na área central
- não é bem servida destes serviços e equipamentos

PERFIL PARTICIPATIVO

12. Você considera importante a participação direta da população no planejamento da cidade?
Marcar apenas uma oval.
- Sim
- Não
13. Por quê?
-
14. Você participa de reuniões ou faz parte de alguma associação de bairro ou de moradores?
Marcar apenas uma oval.
- Sim
- Não
15. Na sua opinião, a Prefeitura de Londrina tem estimulado a participação da população no planejamento da cidade?
Marcar apenas uma oval.
- Tem estimulado muito
- Tem estimulado razoavelmente
- Tem estimulado pouco
- Não tem estimulado a participação
16. Na sua opinião, a população da cidade de Londrina tem se interessado e participado do planejamento da cidade?
Marcar apenas uma oval.
- Tem se interessado e participado muito
- Tem se interessado e participado razoavelmente
- Tem se interessado e participado pouco
- Não tem se interessado na participação

PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE LONDRINA

17. Você participou de alguma reunião (audiência pública, oficina comunitária, grupo de acompanhamento técnico, outros encontros) do processo de revisão do Plano Diretor de Londrina realizado em 2017-2018?
- Marcar apenas uma oval.*
- Sim
- Não
18. Se sim, o que o(a) motivou a participar do processo de revisão do Plano Diretor?
Marque todas que se aplicam.
- Interesse pessoal em participar
- Por considerar importante a participação popular nesse processo Curiosidade
- Companhia (foi com amigos e/ou conhecidos) Outro:
-
19. Se não, o que o(a) motivou a não participar do processo de revisão do Plano Diretor?
Marque todas que se aplicam.
- Não tenho interesse na questão de planejamento da cidade
- Não pude participar por conta da incompatibilidade de horários das reuniões Os
- locais das reuniões eram longe e de difícil acesso para mim
- Não acredito poder influir nas discussões e no processo de tomada de decisão Considero não
- ter conhecimento para discutir as questões de planejamento da cidade Acredito que as
- discussões da população não são consideradas pela Prefeitura
- Outro: _____
20. Se participou, de quais reuniões participou?
Marque todas que se aplicam.
- Audiência Pública Oficinas
- comunitárias
- Grupo de acompanhamento técnico Consulta
- Pública
- Debate Público
- Outro: _____
21. Como foram divulgadas as reuniões do processo de revisão do Plano Diretor de Londrina realizado em 2017-2018?
Marque todas que se aplicam.
- Rádio
- Televisão
-

Folder e folheto de divulgação Sites
de internet
Redes Sociais Outdoor
ou cartazes
Divulgação nas reuniões de associação de bairro/moradores Não
soube de nenhum tipo de divulgação

Outro: _____

22. Houve outras discussões/reuniões por parte da população durante o processo de revisão do Plano Diretor, além das organizadas pela Prefeitura?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

Não tenho essa informação

23. Se sim, onde ocorreram?

Marque todas que se aplicam.

Na associação de bairro

Na igreja

Em reuniões organizadas por movimentos sociais

Em reuniões organizadas por entidades de classe Na

universidade

Na escola

Outro: _____

24. Você considera que o processo de revisão do Plano Diretor de Londrina, realizado em 2017-2018 foi participativo?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

25. Por quê?

26. Na sua opinião, o Plano Diretor Municipal é capaz de trazer melhorias para a cidade de Londrina?

Marcar apenas uma oval.

Sim, é capaz de trazer muitas melhorias

Sim, é capaz, porém poucas melhorias

Não é capaz de trazer melhorias

27. Caso tenha participado do processo de revisão do Plano Diretor de Londrina, realizado em 2017-2018, você acredita que as propostas que você apresentou foram inseridas no Plano Diretor?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

28. Caso tenha apresentado alguma proposta durante o processo de revisão do Plano Diretor de Londrina, realizado em 2017-2018, quais foram

ANEXO A – PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: PLANO DIRETOR E PROCESSO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA DE CIDADES MÉDIAS PARANAENSES

Pesquisador: DIEGO DE PAULA

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 45559921.2.0000.0105

Instituição Proponente: Universidade Estadual de Ponta Grossa

Patrocinador Principal: FUND COORD DE APERFEICOAMENTO DE PESSOAL DE NIVEL SUP

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 4.651.057

Apresentação do Projeto:

Projeto de Pesquisa:

PLANO DIRETOR E PROCESSO PARTICIPATIVO: UM ESTUDO SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA DE CIDADES MÉDIAS PARANAENSES.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Compreender como os órgãos municipais responsáveis pela revisão dos Planos Diretores das cidades médias paranaenses Londrina, Maringá,

Ponta Grossa e Cascavel buscaram promover a participação popular nos processos de revisão do período de 2016-2020.

Objetivo Secundário:

1) Aproximar a questão da produção e reprodução social do espaço urbano e a necessidade de implementação de uma Política Urbana;2) Identificar

as relações teóricas entre o planejamento urbano e o fundamento participativo do Estado Democrático pós Constituição Federal de 1988;3)

Caracterizar demograficamente, territorialmente e socioeconomicamente os municípios de Londrina, Maringá, Ponta Grossa e Cascavel, bem como

seus principais marcos de política urbana;4) Analisar e comparar, entre os municípios Londrina,

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvaranas, Bloco da Reitoria, sala 22

Bairro: Uvaranas

CEP: 84.030-900

UF: PR

Município: PONTA GROSSA

Telefone: (42)3220-3282

E-mail: propespsecretaria@uepg.br

Continuação do Parecer: 4.651.057

Maringá, Ponta Grossa e Cascavel, os processos participativos ocorridos durante a revisão dos Planos Diretores Municipais no período de 2016-2020.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Conforme o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido elaborado pelo autor, a presente pesquisa não apresenta riscos.

Benefícios:

Com os resultados da presente pesquisa, estima-se, como benefícios desta, colaborar com o desenvolvimento e promoção de instrumentos, formas e metodologias amplamente participativas para a construção da Política Urbana Municipal, tendo em vista que a gestão das cidades deve ser democrática e a participação social em espaços institucionalizados deve ser fundamento para isso.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A presente pesquisa tem por objetivo analisar comparativamente os processos participativos nas revisões dos Planos Diretores das Cidades Médias paranaenses Londrina, Maringá, Ponta Grossa e Cascavel. A problemática visa investigar e comparar os instrumentos e metodologias participativas implementadas pelos órgãos municipais responsáveis pelos processos de revisão destes Planos Diretores no período de 2016-2020, levando em consideração que o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001) determina que os processos de elaboração e revisão devem ser participativos, visando a legitimação deste instrumento de planejamento urbano. Para alcance dos objetivos propostos nesta pesquisa mista, serão adotadas, como metodologia, a pesquisa bibliográfica, documental, questionário e entrevistas semiestruturadas, analisadas a partir da análise de conteúdo, visando identificar as formas de participação e o grau de participação da população nas revisões dos Planos Diretores das Cidades Médias Paranaenses

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Em anexo e de acordo com as normas 466/2012 e 510/2016

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvararanas, Bloco da Reitoria, sala 22
Bairro: Uvaranas **CEP:** 84.030-900
UF: PR **Município:** PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3282 **E-mail:** propespsecretaria@uepg.br

Continuação do Parecer: 4.651.057

Recomendações:

Enviar o relatório final ao término do projeto por Notificação via Plataforma Brasil para evitar pendências.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Após análise documental considera-se aprovado este projeto e devidamente autorizado para seu início conforme cronograma apresentado.

Considerações Finais a critério do CEP:

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1710085.pdf	04/03/2021 19:43:09		Aceito
Folha de Rosto	FOLHA_DE_ROSTO_PLATAFORMA_BRASIL.pdf	04/03/2021 19:42:23	DIEGO DE PAULA	Aceito
Outros	TERMO_DE_RESPONSABILIDADE_PE_SQUISADOR_RESPONSAVEL.pdf	01/03/2021 13:15:29	DIEGO DE PAULA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TERMO_DE_CONSENTIMENTO_LIVRE_E_ESCLARECIDO.pdf	01/03/2021 13:05:24	DIEGO DE PAULA	Aceito
Outros	QUESTIONARIO_SOCIEDADE_CIVIL.pdf	28/02/2021 12:24:46	DIEGO DE PAULA	Aceito
Outros	ROTEIROS_PARA_ENTREVISTAS_SEMIESTRUTURADAS.pdf	28/02/2021 12:15:38	DIEGO DE PAULA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO_PARA_COMITE_DE_ETICA.pdf	28/02/2021 12:11:53	DIEGO DE PAULA	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita apreciação da CONEP:

Não

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvaranas, Bloco da Reitoria, sala 22
Bairro: Uvaranas **CEP:** 84.030-900
UF: PR **Município:** PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3282 **E-mail:** propespsecretaria@uepg.br

Continuação do Parecer: 4.651.057

PONTA GROSSA, 15 de Abril de 2021

Assinado por:
ULISSES COELHO
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Gen. Carlos Cavalcanti, nº 4748. UEPG, Campus Uvararanas, Bloco da Reitoria, sala 22
Bairro: Uvaranas **CEP:** 84.030-900
UF: PR **Município:** PONTA GROSSA
Telefone: (42)3220-3282 **E-mail:** propespsecretaria@uepg.br