

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-329-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do III EV – Terceiro Encontro Virtual do CONPEDI, sediada pelo Centro Universitário Unicuritiba em junho de 2021, consolida o campo do DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I, como áreas de ampla produção acadêmica em programas de todo o Brasil.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas no evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão, trazendo temas atuais e preocupantes, inclusive os relativos a industrialização do campo e migração de pessoas para as áreas urbanas, aumentando os problemas relacionados à infra- estrutura urbano-ambiental, que exigem amplas reflexões pelo Direito para que a sociedade tenha respostas e instrumentos jurídicos urbanísticos, na perspectiva da proteção e construção de cidades inspiradas na alteridade.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, reunindo temáticas diversas no campo do direito urbanístico, cidades e alteridade, os quais trazem grande contribuição para o avanço do Direito e das Relações Sociais. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

No primeiro artigo, Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia Elena Barreto Saborita tratam dos Instrumentos urbanísticos em prol da moradia urbana nas cidades brasileiras, artigo que se dedica a examinar as normas da das leis 11.977, de 2009 e 13.465, de 2017, bem como o contributo da Reurb e do plano diretor para regularização fundiária e obtenção de mecanismos que efetivamente simplificaram a titulação da ocupação.

Em Desenvolvimento urbano e a necessidade de conselho federal para articulação de políticas públicas, Edson Ricardo Saleme, Silvia Elena Barreto Saborita e Regina Celia Martinez tratam das políticas públicas criadas a partir do surgimento do Concidades, órgão deliberativo e viabilizador de instruções e orientações para agentes na criação e acompanhamento dos planos diretores participativos e leis subsequentes.

No terceiro artigo, Planejamento urbano e avaliação ambiental estratégica: a necessária integração dos institutos para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil, Maria Claudia da Silva Antunes De Souza , Ana Paula Tavares e Larissa Roceti Botan discutem os conceitos

de cidade sustentável, do compromisso das cidades com o ODS 11, da Avaliação Ambiental Estratégica e do planejamento urbano, com o objetivo de demonstrar a necessidade da integração do planejamento urbano e da AAE para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil.

Logo depois, Hebert de Paula Giesteira Villela apresenta A democracia participativa na revisão do plano diretor de Maringá como janela de oportunidades para políticas públicas no qual discute o Plano Diretor do Município de Maringá e as práticas históricas de interação Estado-sociedade.

Na sequência, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues e Lorena de Mello Ferraz Rocha Domingues apresentam A gestão democrática nos planos diretores dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, que cuida da gestão democrática nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ, promovendo a análise dos planos diretores municipais de cinco municípios, indicando uma uniformização da legislação e as ações de efetivação da gestão democrática.

Os autores Bernadete Bacellar do Carmo Mercier e Karla Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz no artigo intitulado A pendularidade na região metropolitana da Baixada Santista e o planejamento urbano/metropolitano para desenvolvimento urbano sustentável analisam o fenômeno da pendularidade presente na Região Metropolitana da Baixada Santista, resultante da conurbação e insuficiência de planejamento, observado em face das metas globais de sustentabilidade urbana estabelecidas em instrumentos programáticos.

O sétimo trabalho intitulado Análise da ação direta de inconstitucionalidade n. 5.696/19 à luz da teoria habermasiana: federalismo, cidades, religião e incompletudes das decisões do Supremo Tribunal Federal brasileiro de autoria de Edimur Ferreira de Faria e Adriano Mendonça Ferreira Duarte, analisa a ADI 5.696/19 que cominou na declaração de inconstitucionalidade de emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais que desobrigava igrejas e templos, dos alvarás urbanísticos para instalação de atividades religiosas.

A autora Julia de Paula Vieira, apresenta suas reflexões intitulada Compliance urbanístico aplicado ao direito imobiliário: princípios de gestão urbana para o desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil, onde explica como o compliance urbanístico se constitui em uma ferramenta eficaz para a gestão urbana e desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil.

No nono trabalho intitulado Dilemas sobre a participação popular no programa habitacional brasileiro: do “ser” ao “dever ser”, de autoria de Elida de Cássia Mamede da Costa e Luan de Souza Afonso, os autores destacam o dilema sobre a participação popular na instalação de programas habitacionais, como o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela, analisando o plano teórico e legislativo, principalmente das regras do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

Juliana Vieira Pelegrini, em seu trabalho intitulado Direito à moradia e reflexos da realidade urbana contemporânea analisa o direito à moradia garantido constitucionalmente e nos tratados internacionais que asseguram esse direito aos cidadãos.

Já Stela Gomes Ferreira e Monique Reis de Oliveira Azevedo analisam o direito à moradia e seus desdobramentos no ambiente urbano, bem como a especulação imobiliária, baixos salários e a insuficiência de políticas públicas destinadas à aquisição de moradia no mercado formal, que fomentam a ocorrência de ocupações ilegais do espaço urbano, no artigo intitulado Direito à moradia, exclusão urbanística e ocupação de espaços públicos através dos loteamentos fechados.

No artigo intitulado Estatuto da cidade e formação das cidades no Brasil verifica-se que Dinara de Arruda Oliveira nos oferece uma análise do meio ambiente urbano destacado que os vários problemas urbanos que ocorrem na grande maioria das cidades brasileiras, não foram ocasionados pela ausência de Planos, mas sim, em decorrência da falta de planejamento, que exige ações concretas, com planejamento efetivo, diagnósticos, projetos, políticas, ações, avaliações e revisões, pois a cidade é um organismo vivo, em constante movimento.

No décimo terceiro artigo da lavra de Alexander Marques Silva, Instituto do tombamento: uma análise sob perspectiva prática, o autor destaca que o Direito estabelece garantias ao proprietário, entretanto o Direito difuso se sobrepõe ao caráter individual e, ainda, que a regulação estatal adote o instrumento do Tombamento, regulamentado no Decreto-lei 25/37 a inscrição no livro do tombo gera efeitos à coletividade.

O trabalho intitulado “Monotrilho linha 15-prata: desdobramentos, manipulação do discurso e a transparência na sociedade da informação de autoria de Luis Delcides R Silva e Irineu Francisco Barreto Junior os autores destacam a necessidade de informar a respeito das expectativas sobre o monotrilho linha-15 prata e as notas oficiais acerca dos problemas e o retorno da operação do sistema, esta que não foi realizada pela Companhia do Metropolitano, devido a pandemia do COVID-19.

No artigo O processo de descentralização de política urbana no período de redemocratização do Brasil, Hebert de Paula Giesteira Villela trata da redemocratização do país no final da década de 1980 e sobre os interesses coletivos que passaram a ser sopesados nas tomadas de decisões que envolviam a política urbana local.

Já os autores Daniel Alberico Resende, Camila Cristiane De Carvalho Frade e Henrique de Almeida Santos analisam o tombamento como instrumento de preservação do patrimônio histórico no meio ambiente urbano no artigo intitulado O tombamento como mecanismo de salvaguarda do patrimônio cultural no ecossistema urbano.

De modo brilhante, a autora Marcela Duarte, em sua obra “Os muros de Banksy: reflexões sobre a sociedade” destaca a importância de Banksy, um artista revolucionário que tem agitado a cena do grafite desde os anos 80, com obras espalhadas por diversos muros do mundo, tendo como principal foco o diálogo com a disruptividade das normas, com figuras autoritárias e com a sociedade capitalista.

Já o autor Pedro Henrique Moreira da Silva em seu escrito Tangências entre a sociedade de risco e o poder de polícia do CBMMG: crítica ao parecer n.º 15.719/2016 da AGE e ao decreto N.º 44.746/08 aborda a sociedade de risco e a atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais na prevenção de incêndios e pânico, à luz do poder de polícia, destacando que, em que pese a possibilidade de aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento de normas de segurança, o estudo questionou se o Parecer n.º 15.719/2016 está equivocado ao prever a possibilidade de interdição de imóveis tão somente quando constatado o risco iminente – em desconformidade ao Decreto n.º 44.746/08.

Por fim, no décimo nono artigo, Paula Constantino Chagas Lessa, em sua pesquisa Origens da habitação social no Brasil - arquitetura moderna, lei do inquilinato, difusão da casa própria de Nabil Bonduki e sua interdisciplinaridade com o direito à moradia, fez um estudo com abordagem interdisciplinar a partir do direito urbanístico e do direito à moradia, apresentando a obra de Nabil Bonduki - Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria (1998); apresentando a obra na ótica do direito à cidade.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, cidade e alteridade; o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida e o acesso à terra no âmbito urbano para o enfrentamento dos agravamentos e dos retrocessos

dos direitos sociais em tempos de pandemia, como mecanismos de promoção à dignidade humana, buscando-se a harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço urbano, promovendo-lhes a alteridade.

Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza - Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ e PUC-RIO

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - Universidade do Estado do Amazonas - UEA

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE
MARINGÁ COMO JANELA DE OPORTUNIDADES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS**
**PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE MARINGÁ MASTER PLAN REVIEW
AS A WINDOW OF OPPORTUNITY FOR PUBLIC POLICIES**

Hebert de Paula Giesteira Villela ¹

Resumo

Entender a construção concreta das rotinas de conflito, negociação e participação requer examinar como as redes que obtiveram acesso ao Estado em momentos particulares trabalharam com práticas históricas de interação Estado-sociedade em cada área da política. Ao entender o funcionamento dessa dinâmica auferimos uma melhor visualização de como essa rede de atores se forma e age para prevalecer seus interesses junto ao processo em andamento. Através do estudo e análise da revisão do Plano Diretor do Município de Maringá podemos entender as diligências pretendidas pelas diversas frentes. O presente estudo pretendeu verificar o processo participativo nessa dinâmica.

Palavras-chave: Plano diretor, Maringá, Políticas públicas, Direito urbanístico, Democracia participativa

Abstract/Resumen/Résumé

Understanding the concrete construction of the routines of conflict, negotiation and participation requires examining how the networks that obtained access to the State at particular times worked with historical practices of State-society interaction each policy area. By understanding the functioning of this dynamic, we gain a view of how this network of actors is formed and acts to prevail their interests in the ongoing process. The analysis of the revision of the Master Plan of the Municipality of Maringá we can understand the steps sought by the different fronts. The study intended to verify the participatory process in this dynamic.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Master plan, Maringá, Public policy, Urban law, Participatory democracy

¹ Graduado em Direito, Especialista em Gestão Pública Municipal, Mestre em Ciências Sociais pela UEM, membro da Comissão de Diversidade Sexual e Gênero da OAB Maringá.

1 - Introdução

O desenvolvimento urbano é um assunto bastante debatido em diversas áreas do conhecimento, e principalmente é pautado pela discussão jurídico-normativa que oferece os parâmetros técnicos, sociais, econômicos, entre outros para sua regulamentação. A Constituição Federal de 1988 é a diretriz federal de maior amplitude normativa que podemos encontrar, e a partir dela obtém-se as normas que dizem respeito a Política Urbana nacional. O texto constitucional dispôs expressamente a competência do Poder Público Municipal no que se refere a essa política, assim como deu diretrizes para a promoção do adequado ordenamento territorial dos municípios.

Foi através dessas diretrizes que o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), norma regulamentadora do direito urbanístico para os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, trouxe para a esfera jurídica urbanística a figura do Plano Diretor Municipal, definindo que este é o instrumento de política urbana dos Municípios, assim como qual o seu conteúdo mínimo para regulamentação do território municipal.

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

A legislação determina que o Plano Diretor deve ser revisado a cada 10 anos, considerando que a cidade passa por transformações e necessita de adequações em sua Política Urbana. O Município de Maringá, tem sua Lei do Plano Diretor desde 2006, Lei nº 632/2006, devendo ter sido revisado o texto em 2016, entretanto, ocorrendo o processo de revisão apenas no exercício de 2019, através da criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá – IPPLAM, autarquia vinculada a Prefeitura da cidade, que teve como atribuição precípua dentre outras a de desenvolver e controlar o planejamento urbano e a gestão territorial do Município de Maringá, ficando esse órgão autárquico então responsável pela realização do processo de revisão do Plano Diretor do Município de Maringá.

Considerando que o Estatuto da Cidade coloca como princípio a gestão democrática, sendo assim garantido através de debates, audiências, consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano, a revisão do Plano Diretor do Município de Maringá em consonância com a legislação federal, através da metodologia proposta pelo IPPLAM buscou para a elaboração da revisão um trabalho em conjunto entre a Prefeitura, a Câmara de Vereadores e a Sociedade.

Através de Audiências Públicas chamadas de Fóruns de Participação, o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Maringá procurou contemplar a intervenção democrática submetendo para a população a discussão sobre o desenvolvimento urbano para a cidade para os próximos 10 anos.

Nesse contexto que o presente ensaio será desenvolvido buscando analisar a gestão democrática participativa, dentro da revisão do Plano Diretor do Município de Maringá como possibilidade de janelas de oportunidades para a proposição de Políticas Públicas relacionadas ao desenvolvimento urbano e temas correlatos.

2 – Objetivos

O intuito dessa pesquisa é auferir como é aplicado a participação popular na revisão do Plano Diretor do Município de Maringá. Perceber sua aplicabilidade, sua efetividade e resultados. Pretende-se também verificar de que forma esse processo pode criar possibilidade de janelas de oportunidades para a proposição de políticas públicas no íterim do desenvolvimento urbano.

3 – Metodologia

A pesquisa foi baseada na análise bibliográfica sobre o tema, mas também foi utilizando a análise documental do processo da revisão do Plano Diretor do Município de Maringá. Através de uma perspectiva empírica a pesquisa foi desenvolvida de modo a compreender esse processo, e de que forma os resultados puderam contribuir para a democracia participativa e a criação de janelas de oportunidades para a proposição de políticas públicas no setor do desenvolvimento urbano.

4 - Desenvolvimento

Preambularmente faz-se necessário discorrer acerca dos conceitos de democracia e da participação, delimitando o entendimento acerca desses conceitos para possibilitar uma melhor apresentação do tema pesquisado, e principalmente demonstrar a linha de raciocínio

que foi traçada para realização do trabalho. Sabemos da imensa dificuldade de definir um conceito para democracia, onde diversos teóricos divergem sobre o assunto, e o senso comum então, chega a apresentar enumeras conceituações, talvez por trata-se de uma terminologia dinâmica, como menciona Bobbio (1991) e ainda expõe que não existe autor respeitado que, ao propor sua própria teoria da democracia, não tenha elaborado uma nova tipologia das várias formas de regimes democráticos, para assim renovar ou “revisitar” a discussão. No entanto, arriscamos delimitar através de alguns autores, para que dessa forma haja pelo menos uma descrição mínima a respeito da temática.

A pretensão não é a mesma que a de Tilly (2013) onde em sua obra “Democracia” viu-se a necessidade de precisar uma definição de democracia, mas pretende-se ao menos delimitar o mínimo do ponto em questão para o fim que se cogita explanar relativo a democracia participativa. O autor de “Democracia” coloca que no transcorrer dos séculos, a democracia emergiu, ruiu e adquiriu feições diferentes, e passou a ser vista então como uma certa classe de relações entre Estados e cidadãos. Ainda nesse sentido, esse autor se refere por democracia a extensão na qual um regime promove consultas a seus cidadãos que sejam amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes com relação às ações do Estado, sendo que alguns dos processos políticos públicos consistem em consultar os cidadãos sobre suas opiniões, necessidades e demandas. Essas consultas abrangem quaisquer meios pelos quais os cidadãos podem manifestar suas preferências coletivas relacionadas aos membros e políticas do Estado, assim o autor define como uma das interações entre Estado e cidadãos, e essa conceituação se aproxima ao termo institucionalizado da participação que também pretendemos delinear.

Já Dahl (2005) a característica-chave da democracia é a contínua responsiva do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais, e tem esse autor dessa forma, uma reserva específica para o termo democracia considerando-o um sistema político que tem como uma de suas qualidades ser inteiramente, ou quase, responsivo por todos seus cidadãos. Para Dahl, os cidadãos devem ter as oportunidades plenas de formular suas preferências; expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo da ação individual e da coletiva; e, ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. Concluindo em sua obra “Poliarquia”, que a democratização é formada por, pelo menos, duas dimensões: contestação pública e direito a participação.

Diante da base conceitual de autores renomados, podemos projetar prematuramente talvez uma ideia para democracia, sendo ela um sistema político de relações entre Estado e cidadãos, onde aquele é responsivo por estes, e estes possuem oportunidades plenas que podem ser sintetizadas em contestação pública e direito em participação.

A forma como a democracia é praticada, ou seja, a forma como é consolidada a relação entre Estado e cidadãos, e como esses exteriorizam suas demandas para com aqueles, vai caracterizar a participação. A participação é um dos meios de institucionalização da democracia e se expressa de maneiras diversas, como através da transparência do poder público; do acesso à informação; do diálogo dos cidadãos com o Estado através de consultas, debates, audiências; através de canais de ouvidorias para reclamações, críticas e denúncias, entre outros meios.

Avritzer (1999) coloca que a democracia não se limita apenas ao processo de agregação política e decisão, mas envolve também um processo público de deliberação, que disputa com sistema político as prerrogativas da decisão política. É dessa disputa que provém a possibilidade sempre presente de ampliação da prática democrática. Essa ampliação refere-se principalmente a participação dos cidadãos, pois considera esse autor que a esfera pública deve tornar-se mais do que um mero local de discussão informal, sendo que esses espaços podem ser locais para decisões através de voto, mais importante em relação à sua forma de decisão é que ela é pública, transparente e conta com o consenso dos outros atores que participaram do processo deliberativo.

Participação caracteriza-se, portanto, pelo diálogo entre Estado e Sociedade, sendo ela uma demanda ou até uma das formas dinâmicas do processo democrático, onde se encontram as negociações entre poder público e a comunidade.

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

Mas foi com esses adventos normativos, entre outros, que houve a possibilidade de uma melhor regulação de políticas setoriais urbanísticas, como por exemplo, as políticas de habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental, mobilidade urbana, e muitas outras mais. Entretanto, nota-se, em muitos governos municipais principalmente, um descompasso

entre a formulação de marcos regulatórios normativos e as políticas setoriais governamentais efetivamente aplicadas, pois existem grupos econômicos que realizam pressão sobre o poder público, atrelando seus interesses de financeirização e investimentos, seja no ramo imobiliário, industrial, comercial, decorrendo dessa forma em pouca aplicabilidade do desenvolvimento urbano previsto em leis.

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

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

O Plano Diretor Municipal faz parte do processo de planejamento municipal, agregando a este, outros instrumentos normativos que propiciam uma melhor elaboração, manutenção e execução do planejamento local, entre eles se encontram o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Sendo o Plano Diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, ele se tornou obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, e que são integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, e de áreas de interesse turístico, e onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional. Suas principais funções e objetivos é sistematizar o

desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando o bem-estar da comunidade local, assim como seu objetivo geral é o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a qualidade de vida da comunidade local. (SILVA, 2012)

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

O Plano Diretor deve ser revisado em atendimento ao estabelecido no Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/0, que determina que os municípios realizem esse trabalho, pelo menos, a cada 10 anos. Essa lei também dispõe que incorre em improbidade administrativa, o Prefeito que impedir ou deixar de garantir alguns requisitos no processo de revisão do plano diretor, quais sejam: a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Já a Resolução n. 83/2009 do Conselho Nacional das Cidades recomenda que os processos de revisão ou alteração do plano diretor sejam também participativos, cumprindo o disposto nos artigos 40 e 43 do Estatuto da Cidade e o conteúdo da Resolução n. 25 do Conselho Nacional das Cidades. Recomenda também que a revisão do plano diretor seja submetida ao Conselho da Cidade ou órgão similar da política urbana.

O planejamento urbano da cidade de Maringá encontra-se disperso em legislações urbanísticas diversas como a Lei Complementar nº 632/2006, que cria o Plano Diretor de Maringá; a Lei Complementar nº 332/1999, que institui os perímetros urbanos; a Lei Complementar nº 889/2011 que contempla o parcelamento do solo; a Lei Complementar nº 888/211 que dispõe sobre o uso e ocupação do solo, entre outras mais. No entanto, trataremos da Lei Complementar nº 632/2006 que criou o Plano Diretor Municipal de Maringá, sendo esta uma lei com 224 artigos distribuídos em 6 títulos.

O Município de Maringá atualmente está providenciando a elaboração da revisão dessa Lei, que deve ser reformulada para acompanhar o crescimento da cidade, considerando que 12 (doze) anos depois do texto inicial, a realidade do Município é outra. As mudanças que a cidade sofre ao longo do tempo, expõe para o poder público a necessidade de readequação

das diretrizes e regras, sendo que as exigências de um determinado planejamento aplicado em uma determinada época, nos dias atuais podem não atender mais as expectativas da sociedade.

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

O Plano Diretor de Maringá e todo o planejamento urbanístico decorrente dele deve verificar que o texto constitucional trouxe para o Direito Urbanístico a criação da gestão democrática, fornecendo as diretrizes para uma política urbana participativa. Esses pressupostos constitucionais, incorporados pelo Estatuto da Cidade, estipulou uma espécie de pacto territorial que garante um espaço justo para todos. Nesse sentido, a gestão democrática é um princípio que deve estar presente no processo de elaboração e na gestão do Plano Diretor, uma vez este aprovado. Princípio que no corpo do texto legal deve refletir na previsão de um Sistema Municipal de Planejamento e Gestão. (SANT'ANA, 2006).

O processo de revisão do Plano Diretor está atualmente sendo realizado por meio do Instituto de Pesquisa e Planejamento da Cidade de Maringá – IPPLAM. Esse órgão foi incumbido da realização de todo o procedimento de revisão da lei. Faz parte das etapas de elaboração do Plano Diretor: a mobilização e a proposta metodológica; a análise temática integrada; as diretrizes e propostas para uma cidade sustentável e a finalização da legislação e a implementação da lei. De forma a integrar toda população do território municipal, o IPPLAM procurou realizar a mobilização popular através de Audiências Públicas realizadas nas chamadas APGT's (Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial), essas divididas em 05 regiões do município, que são reuniões e eventos participativos também chamados de Fóruns Participativos. Outra forma de integração da sociedade utilizada pela IPPLAM foi dividir a atuação dos trabalhos em grupos, onde um desses grupos é o Grupo de Acompanhamento, que é integrado por conselhos municipais, movimentos populares, sindicatos de empresários e trabalhadores, entidades profissionais e acadêmicas, ONG's, Câmara Municipal de Maringá, e pelos próprios representantes das APGT's.

Oferecer subsídio para a avaliação do Plano Diretor integrando de maneira mais completa possível toda população é um dos objetivos desses instrumentos participativos na revisão do Plano Diretor. Os Fóruns Participativos são eventos setoriais, abertos à participação da população para trocar informações e experiências, enquanto que as Audiências Públicas são eventos centrais, abertos à participação da população para iniciar o processo participativo. Já as Conferências Municipais são eventos centrais, abertos à participação da população para aprovar as propostas elaboradas durante os Fóruns. (IPPLAM, 2019).

Esses Fóruns de Participação, ou seja, as Audiências Públicas realizadas nas 5 APGT's e nos 2 Distritos Municipais, Iguatemi e Floriano, utilizou como metodologia a discussão e coleta de dados, através de uma dinâmica de trabalho formada por eixos temáticos de discussão. A participação ocorreu de forma que a população teve a possibilidade de escolher o eixo temático que gostaria de participar, e a partir de discussões eram realizadas contribuições registradas em ata. As contribuições coletadas foram consolidadas, e então classificadas de acordo com um tema geral específico.

A revisão do Plano Diretor que está em andamento pode ser considerada uma Política Pública em Planejamento Urbano, mas também se trata de uma janela de oportunidades para outras Políticas Públicas de áreas diversas, são várias as ferramentas que estão direcionadas para o desenvolvimento urbano e que podem ser utilizadas no município por meio dessas políticas públicas. A sociedade pode se valer dessa forma legítima para atuar conjuntamente com o Estado para consagrar um bom desenvolvimento urbano para o município, aprimorando através de várias representações, os aspectos econômicos, sociais e ambientais almejados por toda sociedade.

Política Pública por ser a ação do governo, sendo que no processo de definição dessas, as sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas. Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para implementação de objetivos de políticas públicas. (SOUZA, 2006, p. 27).

De acordo com BORGES (2013), o conceito de política pública é definida como uma decisão do governo ou como processo que abarca a característica de ser uma ação dinâmica,

de caráter propositivo, podendo envolver o exercício de planejamento em busca de uma decisão intencional, dotado de sentido, mesmo que este seja o de “não fazer nada”.

Souza (2006) defende em contrapartida que há um reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvam na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada, e no processo de revisão do Plano Diretor do Município de Maringá, esse envolvimento está claro e institucionalizado através do Plano Metodológico desenvolvido pelo IPPLAM, pela participação desses grupos de interesses e movimentos sociais pelo Grupo de Acompanhamento, e também através das Audiências Públicas e Fóruns de Participação.

A revisão do Plano Diretor Municipal está prevista na agenda governamental do município, na Lei do Plano Plurianual – Lei 10.546/2017 (com alteração da lei 10.788/2018), no anexo de Programas, Ações e Metas, onde consta a Manutenção e desenvolvimento das atividades do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá – IPPLAM, sendo esse o órgão responsável pela revisão do Plano. Além disso, a revisão do Plano Diretor é uma promessa da gestão do governo municipal atual, tendo sido incorporada na agenda não somente por esses fatos, mas também pela necessidade de revisão da Lei que já se encontrava em atraso desde 2016. A agenda é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades, conforme expõe Kingdon (2006), complementando que dentro dos possíveis temas ou problemas aos quais os governantes poderiam dedicar sua atenção, eles se concentram em alguns e não em outros.

De acordo com Kingdon (2006), o estabelecimento da agenda pode ser explicado em três pontos: os problemas, a política e os participantes visíveis. Sendo que as situações passam a ser definidas como problemas e aumentam suas chances de se tornarem prioridade na agenda acredita-se que se deve fazer algo para mudá-las. No caso em questão, a revisão do Plano Diretor se tornou um problema para a agenda governamental considerando a necessidade do prazo que se tinha para ocorrer essa revisão, assim como a necessidade de adequação do planejamento urbano que estava defasado. O autor coloca que o reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas. As chances de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são

decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante. (KINGDON, 2006).

O segundo ponto de explicação é a política, independentemente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas políticas, eventos políticos fluem de acordo com a dinâmica e regras próprias. Participantes percebem mudanças na atmosfera política nacional, eleições trazem novos governos e novas configurações partidárias ou ideológicas ao Congresso, e grupos de interesse de vários tipos pressionam (ou não conseguem pressionar) o governo com suas demandas. Contudo, na dinâmica da política, os participantes constroem consenso por meio de negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através da satisfação de suas reivindicações, ou então fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação. (KINGDON, 2006). No processo de revisão do Plano Diretor os acertos políticos são fundamentais, onde as articulações ocorrem em todas as suas fases. Elas ocorrem entre o Poder Público, particulares interessados como ramos da construção, indústria e comércio, setor imobiliário, representantes políticos como vereadores, deputados, entre outros.

E por fim, o terceiro e último ponto de explicação são os participantes visíveis, que é aquele grupo de pessoas no processo que recebe uma considerável atenção do público em geral, no nosso caso estudado temos atores como o Prefeito, o Presidente do IPPLAM, Secretários Municipais de pastas envolvidas, vereadores. Descobrimos que o grupo de atores visíveis, aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, define a agenda, enquanto o grupo de atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha de alternativas. (KINGDON, 2006)

A revisão do Plano Diretor Municipal de Maringá, através da metodologia implementada pelo IPPLAM, mostrou possuir uma dinâmica própria com o auferimento de critérios que através da coleta de informações junto a população, são verificadas as políticas públicas do planejamento urbano que deverão ser implantadas. De acordo com Kingdon (2006), por meio da imposição de critérios pelos quais algumas ideias são selecionadas enquanto outras são descartadas, surge ordem a partir do caos, e padrões substituem a aleatoriedade. Esses critérios incluem viabilidade técnica, a congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área, e a antecipação de possíveis restrições, incluindo restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos.

Esse momento do processo participativo pode ser considerado como a “janela de oportunidades” para colocação de pautas que os interessados venham a ter. O autor diz que uma janela aberta para políticas públicas constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções, ou para chamar atenção para problemas que considerem especiais. Sendo que as janelas são abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto da política. (KINGDON, 2006). Assim, há janelas de problemas e janelas na política. A revisão do Plano Diretor de Maringá pode ser considerado talvez mais um evento que ocorre na dinâmica do problema, quanto da política.

Diversas são as janelas de oportunidades que são abertas junto a esse processo, como podemos indicar os processos de construção de infraestruturas urbanas, a implantação de medidas de mitigação de impacto ambiental, redução do déficit habitacional, questões sociais e econômicas do município, e também a criação de novos espaços públicos, e muitos outros mais.

No que se refere aos *policy entrepreneurs*, que são os atores interessados em investir recursos para a promoção de políticas que lhes favoreçam, o processo de revisão do Plano Diretor pode ser considerado uma ótima oportunidade para a atuação desses. Acadêmicos, políticos, servidores públicos, a mídia, surgem nesse processo demonstrando grandes interesses nas decisões e apontamentos que a revisão do Plano Diretor pode causar. KINGDON explica que as propostas dos *entrepreneurs* são peças-chave para o processo de amaciamento da dinâmica da tomada de decisões. Eles escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes. Eles circulam suas ideias como experimentos, exploram as reações, revisam suas propostas à luz dessas reações e circulam as ideias novamente. Eles visam convencer o público em geral, os públicos especializados e própria comunidade de formuladores de políticas. (2006, p. 239). O Observatório das Metrópoles, núcleo de Maringá, pode ser considerados um *policy entrepreneur*, tendo em vista sua atuação engajada junto ao processo de revisão do Plano Diretor de Maringá, sendo um órgão que é constituído por um grupo que funciona como um instituto virtual, reunindo pesquisadores e instituições dos campos universitários (programas de pós-graduação), governamental (fundações estaduais e prefeitura) e não-governamental, sob a coordenação geral do IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Como vimos, o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Maringá caracteriza-se por ser um momento ideal para que a participação da sociedade civil possa expor seus anseios e requerer suas demandas. Tatagiba e colegas (2014) explicam que a participação institucionalizada é uma forma de interação caracterizada pelo uso de canais de diálogo oficialmente sancionados que são guiados por regras previamente definidas, aceitas pelos envolvidos (e em alguns casos estabelecidas pela lei), e as arenas participativas formais são caracterizadas por reuniões públicas e documentadas, que têm o propósito explícito de influenciar decisões específicas sobre determinadas políticas. Tais conceitos aplicam-se perfeitamente para o processo em questão, onde a participação institucionalizada está amplamente regulamentada em leis e regulamentos instituídas pelo IPPLAM, assim como as arenas participativas foram previamente definidas pela metodologia utilizada por esse órgão.

5 – Conclusão

Entender a construção concreta de novas rotinas de conflito, negociação e participação requer examinar como as redes que obtiveram acesso ao Estado em momentos particulares trabalharam com práticas históricas de interação Estado-sociedade em cada área da política (TATAGIBA, 2014). E no caso em tela ao entender o funcionamento dessa dinâmica auferimos uma melhor visualização de como essa rede de atores se forma e age para prevalecer seus interesses junto ao processo em andamento.

A revisão do Plano Diretor do Município de Maringá demonstra ser uma oportunidade ímpar para colocação das diligências pretendidas pelas diversas frentes. A rede que se forma junto a esse processo e demonstra-se bem delineada através de seus diversos atores.

O contexto normativo veio desde a Constituição Federal de 1988 propiciando o processo participativo, sendo este uma institucionalização democrática. Souza (2013) coloca que a Constituição de 1988 significou o marco legal que introduziu uma série de princípios e diretrizes que possibilita a criação de espaços de participação ampliada de protagonismo da sociedade civil na formulação e gestão de políticas públicas. Passando para a implementação do Estatuto da Cidade que preconizou a obrigatoriedade para os Municípios da criação de seus Planos Diretores, sendo que esses devem obrigatoriamente serem conduzidos através da gestão democrática participativa para efetivamente se tornarem válidos.

Os textos normativos inerentes ao processo de revisão do Plano Diretor oportunizam claramente a gestão democrática participativa, entretanto, a verificação deve-se ir além da letra da lei, pois como Souza (2013) mesmo coloca, deve-se transformar a letra em realidade

cotidiana dos cidadãos. A princípio o processo de revisão do Plano Diretor de Maringá que ocorre atualmente, vem apresentando no seu desenvolvimento a oportunidade do processo participativo, através da própria metodologia do IPPLAM que possibilitou a formação de um Grupo de Acompanhamento formado por representantes da sociedade civil, e também através das Audiências Públicas e Fóruns de Participação que possibilitam a consulta da sociedade nos temas inerentes ao Planejamento Urbano.

A participação, mesmo que indireta, de representantes da sociedade civil possibilita uma interação entre a população e o poder público municipal, ensejando oportunidades para a colocação de ideias para Políticas Públicas pontuais sobre planejamento urbano e o desenvolvimento da cidade.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues; DOURADO, Simone Pereira da Costa. **Cultura política, gênero e democracia: estudos sobre Maringá e eleições**. Maringá: Eduem, 2015, Capítulo 2, p.35-64; Capítulo 4, p.-81-95.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática, esfera pública e participação local**. Revista Sociologias: Porto Alegre – 1999. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/6925/4198>> Acesso em 06.dez.2019.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad.: Marco Aurélio Nogueira. - 15ª ed. - Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

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

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27. mai. 2019.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 27. mai. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES: **RESOLUÇÃO RECOMENDADA Nº. 83 DE 08 DEZEMBRO DE 2009**. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-83-2009.pdf>>. Acesso em 30.dez.2019.

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

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

IPPLAM. **Análise temática integrada**. Parte 2. Maringá: 2019.

KINGDON, John. **Juntando as coisas**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elizabete (org.). Políticas Públicas: Coletânea. Brasília: ENAP, Vol. 1. 2006.

MARINGÁ, Prefeitura de. **Plano Diretor do Município de Maringá**. Lei nº 632, de 06 de outubro de 2006. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/cdn-imprensa/lc_632_2006_e_lc_934_2012.pdf>. Acesso em 20.dez.2019.

MARINGÁ, Prefeitura de. **Anexo III - Programas e Metas da Lei do Plano Plurianual**. Lei 10.546, de 20 de dezembro de 2017. Disponível em: <<http://venus.maringa.pr.gov.br:8090/portaltransparencia-api/api/files/arquivo/153993>>. Acesso em 20.dez.2019.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

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

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7ª ed. - São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2012.

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

TATAGIBA, L; ABERS, R.; SERAFIM, L. **Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro - 2014. Vol. 57, nº 2, pp. 325 – 357.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013. Cap. 1.