

PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS DE LONDRINA: REALIDADE OU DISCURSO SEM PRÁTICA?

Isabela Guilherme da Silva ¹
Patrícia Fernandes Paula-Shinobu ²
Stelly Brenda Pinho Petile ³

RESUMO

O plano diretor aparece na Constituição Federal de 1988 como instrumento básico da política urbana. O conceito, no entanto, está ligado ao planejamento urbano desde 1930, e se difundiu de modo tecnicista, respaldando as estratégias das classes dominantes para produção e ocupação do espaço urbano. Os planos acabaram se tornando uma atividade fechada em si própria, como aconteceu em Londrina-PR, mas surgiram reivindicações por mudanças no fim do século XX, com mobilizações pelo ideário da reforma urbana, a nível nacional. A conquista da lei do Estatuto da Cidade priorizou o coletivo e o bem-estar da população no planejamento das cidades, reconhecendo a necessidade de participação popular neste processo, como premissa para a democracia. Assim, diante das exigências incorporadas à elaboração dos planos, o presente trabalho buscou verificar as ações do Município de Londrina para incluir os seus habitantes nas revisões do plano diretor de 2008 e 2022, assim como a resposta da população diante de tal convocação. A metodologia incluiu pesquisa bibliográfica e documental, utilizando documentos disponíveis em site do Município, com análise dos dados através de abordagem qualitativa. Os resultados indicaram que, apesar do Poder Público defender um processo participativo, as ações de incentivo são mínimas e a participação popular também, o que pode estar relacionado ao “analfabetismo urbanístico” identificado pela urbanista Ermínia Maricato.

Palavras-chave: Participação popular, Planejamento urbano, Plano diretor, Analfabetismo urbanístico, Alfabetização urbanística.

RESUMEN

El plan director aparece en la Constitución Federal de 1988 como un instrumento básico de la política urbana. El concepto, sin embargo, ha estado vinculado al urbanismo desde 1930, y se difundió de manera técnica, apoyando las estrategias de las clases dominantes para la producción y ocupación del espacio urbano. Los planes terminaron convirtiéndose en una actividad cerrada en sí mismos, como ocurrió en Londrina-PR, pero las demandas de cambios surgieron a finales del siglo XX, con movilizaciones por ideas de reforma urbana, a nivel nacional. La consecución de la ley del Estatuto de la Ciudad priorizó lo colectivo y el bienestar de la población en la planificación urbana, reconociendo la necesidad de la participación popular en este proceso, como premisa de la democracia. Así, dados los requisitos incorporados en la elaboración de los planes, este trabajo buscó verificar las acciones del Municipio de Londrina para incluir a sus habitantes en las revisiones del plan director de 2008 y 2022, así como la respuesta de la población a tal llamado. La metodología incluyó una investigación bibliográfica y documental, utilizando documentos disponibles en el sitio web del Municipio, con análisis de datos

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina - UEL, isabelag.silva@uel.br;

² Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina - UEL, pfpaula@uel.br;

³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina - UEL, stelly.brenda.petile@uel.br.

mediante un enfoque cualitativo. Los resultados indicaron que, a pesar de que el Poder Público defiende un proceso participativo, las acciones de incentivo son mínimas y también la participación popular, lo que puede estar relacionado con el “analfabetismo urbano” identificado por la urbanista Ermínia Maricato.

Palabras clave: Participación popular, Planificación urbana, Plan director, Analfabetismo urbano, Alfabetización urbana.

INTRODUÇÃO

O termo “plano diretor” aparece na Constituição Federal de 1988, em seu capítulo II, como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Brasil, 1988, art. 182, § 1º). Das sete constituições brasileiras, apenas a última incluiu as funções sociais da cidade como princípio constitucional, juntamente com a finalidade do bem-estar dos habitantes. De acordo com a Enciclopédia Jurídica da PUC SP, a novidade significou uma “evolução das tradicionais funções urbanísticas concebidas pelo urbanismo modernista do início do século XX referente ao trabalho, habitação, transporte e lazer” (Nunes Júnior *et al.*, 2017, p. 7).

Vale destacar que a conquista do capítulo de Política Urbana na Carta Magna se deu através de lutas populares, articuladas pelo Movimento de Reforma Urbana. Em 1963, surgiu a proposta reformista no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, organizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil e pelo Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado. Como referência ao conceito “reforma agrária”, a reforma urbana foi criada na perspectiva das reformas de base que o governo João Goulart buscava implementar, com apoio das forças progressistas (Bonduki, 2018). Configurou-se como uma das mais novas propostas entre as reformas já consolidadas na década de 60, mas todas foram interrompidas pelo golpe de 1964 (Retto Júnior; Maricato, 2019).

Já na década de 1970, as lutas foram retomadas e impulsionadas com as greves operárias de São Bernardo do Campo, como também pela ação da Igreja Católica nas comunidades periféricas. Maricato afirma que “o casamento dos movimentos urbanos com esse sindicalismo conquistou a redemocratização do país” (Retto Júnior; Maricato, 2019, p. 51). Assim, a elaboração da Constituição de 88 recebeu influência deste processo, responsável por envolver a população na vida política da nação, instituindo mecanismos para validar tal envolvimento nas políticas públicas a partir de então (Brasil, 2018).

Outra conquista a ser destacada no âmbito urbanístico é o Estatuto da Cidade, nome dado à lei nº 10.257 de 2001. Mesmo passando por onze anos de tramitação como projeto de

Lei do Estatuto veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, referentes à Política Urbana. O capítulo III desta lei trata do plano diretor e o IV aborda a gestão democrática da cidade. Os dois reconhecem a necessidade de participação popular e das associações representativas da comunidade nas decisões, através de audiências, debates e consultas públicas, por exemplo (Brasil, 2001), contrariando a forma de planejamento predominante no século passado.

Desde 1930, quando se identificou pela primeira vez o termo plano diretor no Brasil, o planejamento urbano centrou-se em sua figura baseado em um panorama técnico e científico. Acreditava-se que cabia aos especialistas e intelectuais da área, juntamente com os políticos, a resolução dos problemas urbanos (Villaça, 1999). Seguindo esta lógica, o município de Londrina, localizado no norte do Paraná, aprovou o seu primeiro plano diretor em 1951, elaborou o seu segundo entre 1965 e 1968 - o qual acabou esquecido com o decorrer do tempo - e, por fim, formulou um novo plano em 1998 (Bortolotti, 2007).

A primeira revisão do plano diretor de 1998 foi finalizada em 2008, enquanto a segunda teve sua conclusão recentemente, em 2022, ambas após a difusão do Estatuto da Cidade. Considerando as mudanças nos princípios do planejamento urbano, principalmente com relação à participação social como uma premissa para a democracia, surgiu o interesse em verificar se a construção dos processos de revisão, em Londrina, ocorreu nos moldes participativos. Portanto, definiu-se como objetivo do trabalho investigar as ações do Município para incluir os seus habitantes nas discussões sobre o plano diretor, assim como a resposta da população diante de tal convocação.

O procedimento metodológico contou com a exploração de documentos disponíveis no site do IPPUL - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina, responsável por gerenciar o desenvolvimento urbano. A sistematização das informações relevantes à pesquisa identificou que as primeiras etapas das revisões de 2008 e 2022 apresentavam estruturação semelhante, possibilitando a comparação entre elas. Desse modo, foram analisados os dados referentes à participação nas atividades de leitura municipal e de formulação das diretrizes e propostas para o futuro, gerando resultados indicativos de que grande parte dos londrinenses não se envolve nas questões de planejamento urbano.

Apesar do Poder Público defender o plano diretor participativo desde 2008, seu discurso não se converte em prática na realidade de Londrina, já que ações de incentivo são mínimas e participação também. Por outro lado, levanta-se a questão sobre a falta de organização política da população para requerer seus direitos. Tendo em vista que, por muito tempo, o tema das cidades e seu planejamento esteve fechado nos círculos dos técnicos e dos setores dominantes,

O trabalho aborda o conceito de “analfabetismo urbanístico”, da urbanista Ermínia Maricato, como possível explicação para o afastamento existente entre os indivíduos e o processo pseudo participativo dos planos diretores.

METODOLOGIA

O trabalho desenvolveu-se através de pesquisa bibliográfica e documental. Os documentos utilizados sobre o plano são públicos e constam no site do IPPUL, já que o Estatuto da Cidade coloca como dever do Município publicar os materiais “produzidos na elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, dando acesso a qualquer interessado por eles”, conforme o parágrafo 4º do artigo 40 (Brasil, 2001, incisos II-III). O conteúdo levantado passou por análise de abordagem qualitativa, no intuito de encontrar as possíveis relações ocultas nos dados.

Pela revisão sistemática, fez-se um recorte das primeiras etapas de revisão do plano diretor de 2008 e 2022, onde aconteceram encontros para a coleta de opiniões e ideias da população, em diferentes áreas de Londrina. A reformulação do plano em 1998 não foi incluída na análise pela ausência de informações sobre a participação popular. Além das exigências do Estatuto serem posteriores, Bortolotti (2007) explica que o IPPUL estava se constituindo neste período, então o processo foi conturbado e não focou no caráter participativo.

REFERENCIAL TEÓRICO

Ao investigar o que se entendia por “planejamento urbano” no Brasil, no fim do século passado, Villaça concluiu que o conceito explicava a “ação do Estado sobre a organização do espaço intraurbano” (1999, p. 173). De acordo com esta ideia, o autor enfatiza que nem toda ação do Estado executada no urbano pode ser chamada de planejamento, mesmo que cause grande impacto no mesmo, porque o objetivo do planejamento é organizar, e se aplica a cada cidade individualmente.

O Estado, como instituição inscrita no território e na sociedade, recebeu influência do modelo de Estado Moderno proveniente do Iluminismo europeu, caracterizando-se por defender os ideais de progresso e civilização (Castro, 2007). Consequentemente, tais ideais dominaram o planejamento urbano no país e em outros países da América Latina, mediante o que Villaça (1999) chama de “supremacia da razão”, que pode ser explicada pela crença de que

a solução dos problemas urbanos estava na ciência e na técnica. Para o autor, esta crença nutriu a ideologia tecnocrática do plano diretor.

O planejamento urbano passou a centrar-se na figura do plano diretor entre 1950 e 1960, quando se difundiu, nacionalmente, um discurso sobre a necessidade de integração dos diferentes planos urbanos. Todavia, o termo “plano diretor” foi identificado no Brasil em 1930, no Plano Agache para a cidade do Rio de Janeiro, cujo nome refere-se ao arquiteto francês responsável pela sua elaboração (Villaça, 1999). Na verdade, considerando que o plano nunca foi traduzido para o português, o que se encontra nele é o termo “*plan directeur*” (Villaça, 2005), mas se definiu plano diretor como um processo dentro do planejamento urbano.

[...] o processo seria uma atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa prévia - o diagnóstico técnico - que revelaria e fundamentaria os "problemas urbanos" e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocaria a um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões (Villaça, 1999, p. 187-188).

Na década de 50, desenvolve-se o primeiro plano diretor do município de Londrina, localizado no norte do Paraná. A iniciativa foi do prefeito Hugo Cabral, o primeiro eleito após a ditadura de Getúlio Vargas, já que os prefeitos eram escolhidos pelo Estado no período ditatorial. Assim, Hugo assumiu a prefeitura em uma época em que a população do município havia aumentado de 10 para 40 mil habitantes, exigindo uma organização territorial que não acontecia devido à ausência de legislação e de técnicos. O recém prefeito buscou, para reverter a situação, o trabalho de ordenamento urbano de Prestes Maia, engenheiro e ex-prefeito de São Paulo (Bortolotti, 2007).

O plano foi elaborado de acordo com a experiência do planejamento realizado na metrópole São Paulo, de realidade bem diferente da de Londrina. Apesar disso, Bortolotti relata que o legislativo aprovou, em 1951, a lei nº 133 resultante do plano – sobre loteamentos, arruamentos e zoneamento – o que não ocorreu sem crítica por parte dos loteadores, que queriam aproveitar ao máximo as áreas do município, “sem previsão de áreas públicas, ignorado a importância da proteção dos córregos e riachos” (2007, p. 93). Desde de sua origem, em 1929, Londrina é ocupada de modo a possibilitar a especulação fundiária, levando em conta a forma de colonização da Companhia de Terras do Norte do Paraná – CNTP (Fresca, 2002). Portanto, não surpreende o incômodo causado pelo plano de Prestes Maia.

Em 1955, ainda aprovou-se o Código de Obras pela lei nº 281, mas anos depois, a partir de 1965, a construção de outro plano diretor começou a ser visada, dessa vez sob responsabilidade do governo do Estado do Paraná (Bortolotti, 2007). O censo do IBGE de 1960

mostrou a inversão entre a população urbana e a rural em Londrina, com predominância da primeira, representando 57,39% do total. A década de 60 foi marcada por grandes transformações “agrárias, sociais, econômicas, populacionais etc. – que impuseram à cidade outras formas de expansão urbana. [...] a cidade acentuou seu papel de grande receptora de migrantes expulsos do campo” (Fresca, 2002, p. 245).

O novo plano diretor justificava-se, então, pela demanda municipal, mais especificamente do capital privado. Concluído em 1968, recebeu o nome de Plano de Desenvolvimento Urbano de Londrina e incentivo do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Fresca, 2007). Este órgão federal foi o primeiro direcionado ao planejamento urbano, criado após o golpe de 1964, tendo em vista que o Governo Militar tinha um projeto de modernização para o Brasil e o ordenamento racional seria um meio de desenvolvimento. Ademais, o período foi marcado pela urbanização do país, intensificação dos problemas urbanos e tensões sociais derivadas do próprio golpe (Mota, 2007).

A racionalidade esteve presente tanto no processo de elaboração quanto nas propostas do plano de 68. Mediante concurso nacional, uma empresa de São Paulo foi selecionada e contratada para a elaboração das propostas, com destaque para o zoneamento da cidade em zonas industriais, comerciais, residenciais e especiais. De todas as leis que deveriam complementar o plano, apenas a de zoneamento foi aprovada, mesmo depois de três anos de trabalho. A lei de loteamentos, por sua vez, foi até mesmo retirada pelo Poder Executivo, voltando a valer a antiga de 1951. Com o tempo, o plano como um todo acabou relegado (Bortolotti, 2007).

No entanto, o fracasso em sua implementação não foi um caso isolado em Londrina. Villaça alega que o plano diretor de muitas cidades ficou na gaveta. Os volumes produzidos descarregavam uma grande quantidade de tarefas sobre o Poder Público, “‘recomendações’, cálculos, padrões técnicos, modelos a serem seguidos” (1999, p. 212), mas se tornaram um fim em si mesmos. Ao analisar o planejamento de São Paulo e do Rio de Janeiro, entre 1960 a 1980, o autor também identifica a mudança de nomenclatura dos planos, explicada pelo interesse das administrações em desvincular a ideia de planejamento dos planos fracassados no passado.

Mudar o nome, em Londrina, não significou o sucesso de sua execução. E pelo fato de a única lei complementar aplicada ter sido o zoneamento, pode-se notar a posição dos representantes municipais quanto à necessidade de segregar, visão presente ainda nos dias de hoje. A defesa de um novo modo de planejar a realidade urbana, a nível nacional, foi ganhar força com o processo de redemocratização, no fim do século XX, a partir das reivindicações do Movimento de Reforma Urbana.



[...] a democracia e os movimentos sociais ampliaram o compromisso do Estado com seus cidadãos e estenderam o que era, inicialmente, apenas direito político. Foi aberto um leque variado de atribuições do Estado vis a vis a sociedade, assegurando os direitos de proteção social como uma obrigação formal que, em muitos Estados, consta na Constituição (Castro, 2007, p. 30).

Quase trinta anos depois do plano de 1968, em um momento em que o Estatuto da Cidade estava aguardando por tramitação, mas suas ideias já tinham se disseminado, o município de Londrina começou a elaborar outro plano diretor, de acordo com a Política Urbana da Constituição Federal de 1988. A criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUL), em 1993, contribuiu para esse processo iniciado em 1995, o qual originou a lei do plano diretor nº 7.482, em 20 de julho de 1998. Juntamente com suas quatro leis complementares, o plano diretor de 98 esteve em vigor até 2008, quando foi revisado e atualizado (Bortolotti, 2007; Londrina, 2017a).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A primeira revisão do plano diretor de Londrina começou em 2005 e foi finalizada com a aprovação de sua lei geral, em 24 de dezembro de 2008, cumprindo o prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Os municípios para os quais o plano é obrigatório devem revisar a lei que o institui a cada dez anos, pelo menos, de acordo com o artigo 39 e parágrafo 3º do Estatuto mencionado (Brasil, 2001). Após a aprovação das diretrizes gerais, contudo, o processo de revisão ainda continua para as leis específicas, que são complementares ao plano diretor.

Em 1998, apenas quatro leis complementares foram elaboradas, sendo estas a Lei de Parcelamento do Solo para fins urbanos, a Lei do Perímetro da Zona Urbana e de Expansão Urbana do Distrito Sede, a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Zona Urbana e de Expansão Urbana e, por fim, a Lei do Sistema Viário do Distrito Sede (Londrina, 2017a). A partir da revisão de 2008, outras especificidades foram abordadas para a criação de novas leis, considerando as demandas levantadas e a desatualização das leis de 98 com relação a instrumentos do Estatuto da Cidade (Londrina, 2018b).

Quadro 1 – Leis complementares à lei geral do plano diretor de Londrina - 1998 e 2008

Plano diretor de 1998	Plano diretor revisado em 2008
Lei de Parcelamento do Solo para fins urbanos (nº 7.483/1998)	Lei de Parcelamento do Solo para fins urbanos no Município de Londrina (nº 11.672/2012)



Lei do Perímetro da Zona Urbana e de Expansão Urbana do Distrito Sede (nº 7.484/1998)	Lei do Perímetro dos Núcleos Urbanos dos Distritos e Expansão do Distrito Sede do Município de Londrina (nº 11.661/2012)
Lei de Uso e Ocupação do Solo da Zona Urbana e de Expansão Urbana (nº 7.485/1998)	Lei de Uso e a Ocupação do Solo no Município de Londrina (nº 12.236/2015)
Lei do Sistema Viário do Distrito Sede (nº 7.486/1998)	Lei do Sistema Viário Básico do Município de Londrina (nº 12.238/2015)
	Lei da Preservação do Patrimônio Cultural do município de Londrina (nº 11.188/2011)
	Lei do Código de Obras e Edificações do Município de Londrina (nº 11.381/2011)
	Lei do Código de Posturas do Município de Londrina (nº 11.468/2011)
	Lei do Código Ambiental do Município de Londrina (nº 11.471/2012)
	Lei do Plano de Arborização do Município de Londrina (nº 11.996/2013)
	Lei de Criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU (nº 12.244/2015)
	Lei da Outorga Onerosa do Direito de Construir (nº 12.267/2015)

Fonte: Londrina (2017a; 2023)

Enquanto a revisão de 2008 iniciou-se três anos antes do prazo limite, a próxima revisão, que deveria ser realizada até dezembro de 2018, teve como ponto de partida o ano de 2017 e só foi concluída em 2022, contando com alguns empecilhos. No relatório que descreve a etapa I deste processo, elaborado pelo IPPUL, é reconhecido o curto período de tempo deixado “para uma empreitada de tamanha magnitude” (Londrina, 2018a, p. 7). A administração municipal, no início de 2017, também não possuía os recursos necessários para a contratação de uma empresa de consultoria, que geralmente conduz a parte técnica dos trabalhos.

O IPPUL se responsabilizou pelo desenvolvimento das atividades, mas justificou ter um quadro técnico reduzido. Desse modo, firmou acordos de cooperação com instituições de ensino superior de Londrina, buscando auxílio dos profissionais de áreas afins ao plano diretor, além de incluir a participação dos servidores municipais de variados órgãos (Londrina, 2018a). Em comparação com o caso de 2005-2008, a novidade aqui foi a parceria com as universidades, porque os funcionários do município já compuseram equipes de trabalho anteriormente.



Em dezembro de 2018, o projeto de lei do plano diretor, resultante da segunda revisão, foi enviado à Câmara Municipal de Londrina para tramitação, processo que sofreu interferência da pandemia em diferentes níveis (Sinduscon, 2021). Anteriormente a sua aprovação em 7 de janeiro de 2022, o IPPUL deu prosseguimento à revisão das leis específicas, apresentadas na coluna “Plano diretor revisado em 2008” do Quadro 1. Este trabalho, porém, ainda está em andamento e não houve aprovação de novas leis complementares até momento atual.

Nota-se a diferença no posicionamento do IPPUL diante das revisões de 2008 e 2022. Na última, foram colocados alguns impasses a sua realização, ao passo que, na primeira, o plano foi assumido como prioridade pela diretoria de urbanismo do Instituto, a qual recebeu capacitação e acompanhamento do Ministério das Cidades para a construção participativa. O Ministério foi criado pelo Governo Federal em 2003, com o intuito de contribuir para que os municípios brasileiros buscassem efetivar os direitos preconizados pelo Estatuto das Cidades. A própria Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério, a urbanista Raquel Rolnik, esteve presente em Londrina num momento da revisão (Londrina, 2017b).

O contexto político nacional deve ser considerado para o entendimento da dinâmica municipal. Segundo Maricato (2006), a criação do Ministério das Cidades coincide com propositalmente com o início do governo Lula, que presidia o Instituto Cidadania antes mesmo de se tornar presidente da república. Com base no Projeto Moradia, organizado por este Instituto em 2000, foi elaborada a proposta do Ministério como alternativa para ocupar o vazio institucional na política urbana, caminhando ao lado das movimentações sociais pelo ideário da reforma urbana, de forte atuação na virada do século.

Os governos anteriores ao de Lula ofereceram proposições ineficazes à questão urbana nacional, sendo que a última política implementada havia sido no regime militar (1964-1985), cujo caráter autoritário serviu para mostrar que as mudanças pretendidas deveriam seguir outro caminho. Para tanto, a atuação do Ministério das Cidades buscou reforçar a importância de um pacto social e federativo, dando espaço para a participação pública. Ainda em 2003, ano de sua oficialização, o Ministério convocou a 1ª Conferência Nacional das Cidades, onde se elegeu o Conselho das Cidades, responsável por aprovar a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos (Maricato, 2006).

No âmbito municipal, o prefeito de Londrina de 2001 a 2008 foi Nedson Luiz Micheleti, um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT) no Paraná, mesmo partido de Lula. O orçamento participativo esteve entre os programas implantados no primeiro mandato de Nedson, seguido do incentivo à organização popular nos conselhos e conferências municipais, “com destaque para a 1ª Conferência Municipal dos Direitos do Idoso e 1ª Conferência

Municipal de Cultura” (Londrina, 2020). A população passou a ser articulada para a primeira revisão do plano diretor nas reuniões de alguns conselhos municipais, inclusive.

De acordo com o relatório que descreve este processo (Londrina, 2017b), havia uma equipe denominada Núcleo de Participação Popular na época, ligada ao gabinete do prefeito, atuando junto à comunidade para discutir sobre o orçamento participativo. Em julho e agosto de 2005, depois da audiência pública de abertura da revisão, a equipe ficou responsável por visitar 23 zonas do município (8 rurais e 15 urbanas), divididas para este fim, com a intenção de reunir lideranças populares e selecionar aquelas que pudessem receber um curso sobre plano diretor, Estatuto da Cidade e participação popular.

O curso realizado formou 40 multiplicadores, ou seja, 40 pessoas que assumiram a tarefa de alcançar mais pessoas, por intermédio de reuniões nas zonas estabelecidas e com o auxílio do IPPUL. Através do contato entre os multiplicadores e a população em geral, surgiu a ideia de criar fóruns de debate popular sobre a revisão do plano. Não somente a ideia partiu da comunidade, mas também a metodologia e os conteúdos para os fóruns, que aconteceram entre novembro e dezembro do mesmo ano, acumulando informações acerca da leitura comunitária de cada zona de Londrina (Londrina, 2017b).

A inclusão da população e a autonomia dada possibilitaram que ela se apropriasse do processo. Nas áreas rurais, por exemplo, os fóruns abriram uma possibilidade inédita de debate, resultando em participação expressiva se comparada com a participação nas áreas urbanas (Londrina, 2017b). O IPPUL ainda teve a iniciativa inédita no país de envolver as crianças e os jovens nas discussões, por meio do que chamou de “Plano Diretor Jovem Participativo”. Este trabalho aconteceu nas escolas públicas e particulares, de janeiro a abril de 2006, totalizando o envolvimento de 145 escolas. Contudo, apenas 19 destas participaram de todas as etapas desenvolvidas (Londrina, 2017c).

Já em 2017, ano de início da segunda revisão do plano, Marcelo Belinati assumiu a prefeitura de Londrina pelo partido de centro-direita Progressistas (PP). No ano seguinte, após as eleições presidenciais que elegeram Jair Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL), foram anunciadas as mudanças que o novo presidente pretendia fazer no seu mandato. Uma delas seria a extinção do Ministério das Cidades, o que gerou muitas discussões e manifestações contrárias (Coelho, 2018). Apesar disso, este Ministério foi realmente extinto em 2019 e transformado em Ministério do Desenvolvimento Regional, representando um retrocesso para as conquistas no planejamento e na gestão urbana (Medeiros *et al.*, 2019). Esta conjuntura conservadora, tanto nacional quanto municipal, teve influência no processo de revisão.



A mobilização para tal começou antes de sua abertura oficial, mas se voltou especificamente aos participantes das 16 audiências sobre o plano plurianual, como meio de aproximação dos grupos de interesse. A divulgação à população como um todo se deu por variados canais de comunicação disponíveis (Londrina, 2018a), o que também ocorreu na revisão anterior e deve ocorrer em todas as deliberações participativas. Todavia, na etapa inicial de 2017, não houve formação de multiplicadores ou reuniões de articulação nas comunidades, tampouco continuidade da proposta do “Plano Diretor Jovem Participativo”, aplicada em escolas. A metodologia da segunda revisão também foi previamente estipulada e dada pronta à comunidade.

Sua elaboração ficou a cargo da Equipe Técnica Municipal, formada por servidores municipais, em parceria com o Grupo de Cooperação Técnica, composto por docentes, pesquisadores e representantes de entidades profissionais de classe. Apresentou-se a proposta metodológica na 1ª Audiência Pública da revisão, a qual foi comentada, discutida e, posteriormente, adaptada em alguns pontos. De acordo com as etapas programadas, foram organizados dois ciclos de debates com 10 fóruns de participação popular em cada um, sendo o primeiro para o diagnóstico do município, que recebeu o nome de análise temática integrada, e o segundo para definir diretrizes e proposições (Londrina, 2018a, 2018c, 2018d).

Definiu-se essa quantidade de fóruns para abarcar as diferentes zonas do município, então cada fórum aconteceu em local correspondente à área que seria analisada (norte, sul, leste/centro, oeste e distritos rurais) (Londrina, 2018c, 2018d). Voltando para a primeira revisão, encontra-se a realização de reuniões denominadas fóruns apenas na fase de diagnóstico, de iniciativa popular, como informado anteriormente. Não há dados sobre o número de reuniões e os locais utilizados para elas. A fase de formulação das propostas, por sua vez, deu-se por meio de 8 pré-conferências, das quais 6 também foram organizadas para as zonas de Londrina (norte, sul, leste, oeste, centro e rural), e 2 para os setores de empresários e gestores públicos. Toda a população rural, independente do distrito, foi convocada para uma mesma reunião (Londrina, 2017b).

Embora cada dia tenha se destinado a uma população específica, o IPPUL não variou os locais de encontro, não usou um espaço de cada área estudada, o que pode ter dificultado o acesso pelo maior deslocamento. Essas pré-conferências também elegeram os delegados da atividade posterior, a 1ª Conferência, mas apesar de se diferenciar dos fóruns pelo estilo de trabalho, tiveram a mesma finalidade quanto à obtenção das diretrizes e propostas derivadas das ideias da comunidade. Assim, para fins desta pesquisa, convencionou-se pela comparação do número de participantes dos fóruns de 2005 com o primeiro ciclo de fóruns de 2018, e das

pré-conferências de 2006 com o segundo ciclo de fóruns de 2018. O Quadro 2 apresenta as informações referentes à participação, desconsiderando os dados do “Plano Diretor Jovem Participativo”.

Quadro 2 – Comparativo do número de pessoas presentes em reuniões sobre o plano diretor de Londrina

1ª REVISÃO DO PLANO DIRETOR	2ª REVISÃO DO PLANO DIRETOR
Fóruns de debate (novembro e dezembro de 2005) - 266 pessoas -	1º primeiro ciclo de fóruns de debate (março e abril de 2018) - 427 pessoas -
Pré-conferências (março e abril de 2006) - 415 pessoas -	2º primeiro ciclo de fóruns de debate (junho e julho de 2018) - 462 pessoas -

Fonte: Londrina (2017b, 2018c, 2018d)

Nenhum dos casos possui um número relevante de participantes ao se pensar no tamanho da população londrinense, registrada em 506.701 habitantes no Censo do IBGE de 2010, cujo aumento estimado para 2017 era de 51.738 pessoas (Londrina, 2018e). Dos fóruns de 2005 para o 1º ciclo de fóruns de 2018, a participação não chegou a dobrar, mas contou com o acréscimo de 161 pessoas. As pré-conferências já somaram um número próximo ao obtido no 2º ciclo de fóruns de 2018, sendo a diferença de 47 participantes a mais neste último. Entende-se, por conseguinte, que o envolvimento popular ainda é pequeno quando se trata de planejamento urbano. No entanto, é possível observar que foram empregados maiores esforços para incluir a população na primeira revisão de modalidade participativa (2005-2008).

Chegou-se a esta conclusão porque, passada uma década, a quantidade de envolvidos não cresceu significativamente e importantes intentos da primeira revisão não tiveram continuidade, como o trabalho de mobilização social *in loco*, com formação de multiplicadores, e a inclusão de crianças e adolescentes no “Plano Diretor Jovem Participativo”. A revisão de 2022 também não trouxe grandes novidades para facilitar e incentivar a presença dos londrinenses. Outro ponto a se destacar é que a divulgação das atividades, feita basicamente pelo Poder Público, não se faz suficiente quando os motivos para participar não são conhecidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, as realizações em prol do povo foram alcançadas por movimentações de baixo para cima, ou seja, pela reivindicação dos que não estão no poder, mas adquirem poder,

ou pelo menos visibilidade, ao agir coletivamente. Foi o que se verificou, por exemplo, com o Movimento Nacional de Reforma Urbana, nas décadas de 70 e 80. Quem vive uma realidade permeada pelos principais problemas urbanos sabe das suas necessidades, muito mais que os técnicos e políticos, vistos como únicos responsáveis por executar as ações. Por isso a importância do ativismo social na defesa de interesses populares.

No caso de Londrina, em termos de planejamento urbano participativo, constata-se que o Município começou a traçar um caminho para construção coletiva dos planos diretores, na revisão finalizada em 2008, mas este caminho não progrediu no decorrer de uma década. Embora o discurso municipal tenha defendido a inserção da população nas discussões, também para não contrariar a lei nº 10.257/2001, o IPPUL acabou fazendo o mínimo para requerer essa participação na revisão concluída em 2022.

Por outro lado, o envolvimento de poucos representantes da sociedade indica uma falta de organização por parte dela, fenômeno que pode ser explicado pelo que a urbanista Ermínia Maricato (2002) chama de “analfabetismo urbanístico”. O termo analfabeto, em seu sentido figurado, faz referência àquele que desconhece determinado assunto, conforme Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa (2015). Assim, entende-se que o analfabetismo urbanístico trata do desconhecimento sobre temas pertinentes à produção e reprodução do espaço urbano, sobre as forças que dominam e controlam as cidades.

Segundo Maricato (2002), o débil comprometimento com as questões urbanas não se dá pela simples falta de vontade ou de informação, mas se relaciona à própria formação do país, ao fato de a nação ter se tornado majoritariamente urbana há pouco tempo, apenas na segunda metade do século XX. A urbanização representou a “modernização com desenvolvimento do atraso” (Maricato, 2003, p. 151), respaldando a ideologia dominante da cidade como lucro, e não ocorreu de forma natural, então necessita-se evidenciar as estratégias de classe usadas neste processo. “Para erradicar o analfabetismo urbanístico seja na chamada sociedade civil, seja entre técnicos e administradores é preciso resgatar o tema do estreito círculo dos urbanistas e ampliar o vocabulário para além do hermético ‘urbanês’” (Maricato, 2002, p. 4).

Com a presente pesquisa, cabe deixar o alerta de que uma alfabetização urbanística pode ser a porta de entrada para a mudança de paradigma na temática urbana, onde as decisões para o coletivo ficam sob responsabilidade de pequenos grupos e geram propostas que não se efetivam em ações, como aconteceu muitas vezes em Londrina. Se o município que se vê em passividade diante de sua cidade puder conhecê-la a fundo, entendendo o seu papel como agente na produção e reprodução desta, os futuros planos diretores poderão tornar-se realmente participativos. Despertar na população o interesse pela leitura histórica e crítica de onde se vive



é um processo com o qual a Geografia tem muito a contribuir, e por processo se entende ação continuada, que não espera a revisão de um plano para acontecer.

REFERÊNCIAS

ANALFABETO. *In: Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/modernoportugues/busca/portugues-brasileiro/analfabeto/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

BONDUKI, N. (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. 244 p.

BORTOLOTTI, J. B. **Planejar é preciso**: memórias do planejamento urbano de Londrina. Londrina: Midiograf, 2007. 204 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. **Políticas Públicas e Participação**. Brasília: Diretoria de Educação Continuada, 2018.

CASTRO, I. E. de. O Brasil Frente aos arranjos espaciais do Século XXI. *In: KATUTA, A. M.; SILVA, W. R. da (org.). O BRASIL frente aos arranjos espaciais do Século XXI*. Londrina: Edições Humanidades, 2007. p. 17-43.

COELHO, B. Não ao fim do Ministério das Cidades: arquitetos lançam petição online. *In: ArchDaily*. 31 out. 2018. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/905044/nao-ao-fim-do-ministerio-das-cidades-arquitetos-lancam-peticao-online>. Acesso em: 25 nov. 2023.

FRESCA, T. M. Mudanças recentes na expansão físico-territorial de Londrina. **Geografia**, Londrina, v. 11, n. 2, p. 241-264, jul./dez. 2002.

FRESCA, T. M. A área central de Londrina: uma análise geográfica. **Geografia**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 143-166, jul./dez. 2007.

LONDRINA. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano. Leitura do PD 98. *In: IPPUL*. Londrina, 31 jul. 2017 (a). Disponível em: <https://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/plano-diretor-participativo-2008/historico-e-conferencias.html>. Acesso em: 27 nov. 2023.



LONDRINA. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano. Capítulo 1 – Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML (Plano Adulto). *In: IPPUL*. Londrina, 31 jul. 2017 (b). Disponível em: <https://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/plano-diretor-participativo-2008/historico-e-conferencias.html>. Acesso em: 27 nov. 2023.

LONDRINA. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano. Capítulo 2 – Plano Diretor Jovem Participativo. *In: IPPUL*. Londrina, 31 jul. 2017 (c). Disponível em: <https://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/plano-diretor-participativo-2008/historico-e-conferencias.html>. Acesso em: 27 nov. 2023.

LONDRINA. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano. Relatório Final da Etapa I: Proposta Metodológica. *In: IPPUL*. Londrina, 1 out. 2018 (a). Disponível em: <https://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/plano-diretor-2018-2028/relatorios.html>. Acesso em: 27 nov. 2023.

LONDRINA. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano. Relatório Final da Etapa II: Avaliação Temática Integrada (caderno 1). *In: IPPUL*. Londrina, 1 out. 2018 (b). Disponível em: <https://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/plano-diretor-2018-2028/relatorios.html>. Acesso em: 27 nov. 2023.

LONDRINA. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano. Relatório Parcial nº 01 - Etapa II: Avaliação Temática Integrada. *In: IPPUL*. Londrina, 1 out. 2018 (c). Disponível em: <https://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/plano-diretor-2018-2028/relatorios.html>. Acesso em: 27 nov. 2023.

LONDRINA. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano. Relatório Parcial nº 02 - Etapa II: Avaliação Temática Integrada. *In: IPPUL*. Londrina, 1 out. 2018 (d). Disponível em: <https://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/plano-diretor-2018-2028/relatorios.html>. Acesso em: 27 nov. 2023.

LONDRINA. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano. Relatório Final da Etapa II: Avaliação Temática Integrada (caderno 4). *In: IPPUL*. Londrina, 1 out. 2018 (e). Disponível em: <https://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/plano-diretor-2018-2028/relatorios.html>. Acesso em: 27 nov. 2023.

LONDRINA. Prefeitura Municipal. Galeria de Prefeitos. *In: Prefeitura de Londrina*. Londrina, 18 nov. 2020. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/menu-oculto-gabinete-prefeito/galeria-prefeitos-gabinete>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MARICATO, E. Erradicar o analfabetismo urbanístico. *In: LABHAB*. São Paulo, 2002. Disponível em: <https://labhab.fau.usp.br/2018/01/erradicar-o-analfabetismo-urbanistico/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise (Ipea)*, Brasília, n. 12, p. 211-220, fev. 2006.



MEDEIROS, S. B.; GONÇALVES, L. M.; MONTEIRO, L. C. A.; PORTES, F. A. Os efeitos da extinção do Ministério das Cidades sobre a Política Urbana no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 10., 2019, Palmas (TO). **Anais** [...]. Even3, 2020. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xcdbdu/177050-os-efeitos-da-extincao-do-ministerio-das-cidades-sobre-a-politica-urbana--no-brasil/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

MOTA, J. C. Uma análise da criação e da atuação do SERFHAU. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Belém (PA). **Anais** [...]. Belém: ENANPUR, 2007.

NUNES JÚNIOR, V. S.; ZOCKUN, M.; ZOCKUN, C. Z.; FREIRE, A. L. (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP: direito administrativo e constitucional**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>. Acesso em: 25 nov. 2023.

RETTO JÚNIOR, A. da S. (coord.); MARICATO, E. **Para entender a crise urbana no projeto da cidade contemporânea**. Bauru: ANAP, 2019. 107 p.

SINDUSCON. Novo presidente do Ippul tem confiança da aprovação do Plano Diretor. In: **Sinduscon Paraná Norte**. Londrina, 15 jan. 2021. Disponível em: <https://sinduscon-nortepr.com.br/noticia/15-01-2021/novo-presidente-do-ippul-tem-confianca-da-aprovacao-do-plano-diretor>. Acesso em: 25 nov. 2023.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 170-243.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: edição do autor, 2005.