



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

INGRID SPAGNOL PEREIRA

**O DIREITO À CIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE
MARINGÁ: ENTRAVES À PARTICIPAÇÃO POR MEIO DOS
CONSELHOS GESTORES PARTICIPATIVOS**

Maringá
2021

INGRID SPAGNOL PEREIRA

O DIREITO À CIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ: ENTRAVES À PARTICIPAÇÃO POR MEIO DOS CONSELHOS GESTORES PARTICIPATIVOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, para qualificação, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Sociedade e Políticas Públicas

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Celene Tonella.

Maringá
2021

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

P436d

Pereira, Ingrid Spagnol

O direito à cidade na região metropolitana de Maringá : entraves à participação por meio dos conselhos gestores participativos / Ingrid Spagnol Pereira. -- Maringá, PR, 2021. 109 f.: il. color., figs., tabs., maps.

Orientadora: Profa. Dra. Celene Tonella.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2021.

1. Conselhos de Políticas Urbanas - Maringá (PR). 2. Direito à cidade. 3. Região metropolitana - Maringá (PR). 4. Plano Diretor Municipal. 5. Gestão participativa. I. Tonella, Celene, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDD 23.ed. 307.76

INGRID SPAGNOL PEREIRA

O DIREITO À CIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ: entaves à participação por meio dos conselhos gestores participativos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA



Prof.ª. Dr.ª. Celene Tonella
Universidade Estadual de Maringá – UEM
Presidente



Prof.ª. Dr.ª. Fabíola Castelo de Souza Cordovil
Universidade Estadual de Maringá – UEM



Prof.ª. Dr.ª. Ana Lúcia Rodrigues
Universidade Estadual de Maringá - UEM
Professora Aposentada



Prof. Dr. Ricardo Luiz Töws
Instituto Federal do Paraná – IFPR

Aprovada em 23 de agosto de 2021

Realizada por videoconferência conforme Resolução nº 026/2020 – PGC

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser minha força e meu guia em todos os momentos.

Aos meus pais, irmão e avós, por todo amor, carinho e compreensão em tantos momentos difíceis desta caminhada. Um agradecimento especial à minha mãe, Lucilene, pelo apoio em todos os momentos da minha vida. Por acreditar em mim e não medir esforços para a realização dos meus sonhos. Sem ela, nada seria possível.

À professora Ana Lúcia Rodrigues, por toda trajetória, orientação, confiança e ensinamentos valiosos desde o início. À professora Celene Tonella, por todo apoio, pela continuidade da orientação, pelo carinho e atenção, em todo caminho até aqui.

Aos professores e professoras do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais - Curso de Mestrado, da Universidade Estadual de Maringá, que não cessaram esforços para continuar ministrando suas aulas em meio à pandemia da COVID-19 (coronavírus Disease).

Agradeço a Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), pela concessão da bolsa de estudos e incentivo à pesquisa.

Por fim, a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta dissertação, o meu sincero agradecimento.

Esforça-te, e tem bom ânimo; não temas, nem te espantes; porque o Senhor teu Deus é contigo, por onde quer que andares.

(Josué, 1:9).

O DIREITO À CIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ: ENTRAVES À PARTICIPAÇÃO POR MEIO DOS CONSELHOS GESTORES PARTICIPATIVOS

RESUMO

A pesquisa tem como escopo analisar o papel dos Conselhos de Políticas Urbanas, na implementação do direito à cidade, nos 26 municípios da região metropolitana de Maringá (Paraná). São analisados os desafios e as dificuldades para criação e desenvolvimento dos Conselhos de Políticas Urbanas, apresentando as estruturas de funcionamento, rotinas e pautas que implementam, ou não, o desenvolvimento urbano democrático por meio dos Planos Diretores e da gestão participativa, identificando em que proporção se efetiva a participação dos cidadãos na esfera pública urbana. Em termos metodológicos, foi realizada a revisão bibliográfica, a pesquisa junto aos sítios eletrônicos das prefeituras municipais, análise da publicização de Planos Diretores vigentes, atas e pautas dos conselhos gestores de políticas urbanas. Por fim, foi aplicado um questionário constituído de questões abertas aos secretários municipais dos 26 municípios. Os resultados apontaram que, em muitos municípios da região metropolitana de Maringá, os conselhos não demonstram seu funcionamento no sítio eletrônico; não disponibilizam as atas e pautas das reuniões; identificando-se o descumprimento da legislação e dos princípios da função social da cidade, principalmente concernentes à gestão democrática, pois a democracia não se constrói sem a garantia da disponibilidade das informações e dados.

Palavras-chave: Conselhos de políticas urbanas. Direito à cidade. Região metropolitana de Maringá.

THE RIGHT TO THE CITY IN THE METROPOLITAN REGION OF MARINGÁ: BARRIERS TO PARTICIPATION THROUGH PARTICIPATORY MANAGEMENT COUNCILS

ABSTRACT

The research aims to analyze the role of Urban Policy Councils in the implementation of the right to the city, in the 26 municipalities of the Metropolitan Region of Maringá (Paraná). It analyzes the challenges and difficulties for the creation and development of Urban Policy Councils, by presenting the operating structures, routines and the steps that implement, or not, democratic urban development through Master Plans and participatory management. Also, identify in what proportion is the participation of citizens in the public sphere. In methodological terms, a bibliographic review was carried out, along with research on the websites of the municipal governments, as well as the analysis of the current Master Plans, minutes and guidelines of the consolidated municipal Urban Policy Councils. Finally, a survey consisting of an open-ended questionnaire was answered by the municipal secretaries of the 26 municipalities. The results showed that in many municipalities in the Metropolitan Region of Maringá, the councils do not demonstrate their functioning on the website; they do not provide the minutes and agendas of the meetings; Therefore It was identified that the legislation and the principles of the social function of the city were not complied with, mainly concerning democratic management, since democracy is not built without the guarantee of the availability of data and information.

Keywords: Urban Policy Councils. Right to the city. Metropolitan Region of Maringá.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | | |
|----------------------|--|----|
| Figura nº 1 - | Projeto da cidade de Maringá. | 27 |
| Figura nº 2 - | Plano Diretor de Desenvolvimento de Maringá, 1967. | 29 |
| Figura nº 3 - | Perímetro urbano e Plano de Diretrizes Viárias de 1979. | 30 |
| Figura nº 4 - | Funcionamento dos conselhos | 71 |
| Figura nº 5 - | Municípios da região metropolitana de Maringá com conselhos municipais deliberativos | 87 |
| Figura nº 6 - | Municípios da região metropolitana de Maringá com conselhos municipais consultivos | 87 |
| Figura nº 7 - | Conselhos deliberativos ou consultivos | 88 |
| Figura nº 8 - | Publicidade de pautas e atas dos conselhos | 90 |

LISTA DE MAPAS

| | | |
|--------------------|--|----|
| Mapa nº 1 - | Região metropolitana de Maringá, no estado do Paraná, Brasil. Observatório das metrópoles, 2020. | 40 |
|--------------------|--|----|

LISTA DE QUADROS

| | | |
|----------------------|--|-------|
| Quadro nº 1 - | Ano de vinculação dos municípios da região metropolitana de Maringá, estado do Paraná. | 39-40 |
| Quadro nº 2 - | Arranjo populacional de Maringá/PR | 42 |
| Quadro nº 3 - | Obstáculos identificados pelos secretários municipais para o descumprimento do princípio da função social da cidade. | 46-47 |
| Quadro nº 4 - | Análise dos conselhos | 68-69 |
| Quadro nº 5 - | Existência legal de Conselhos Gestores de Políticas Urbanas | 69-70 |
| Quadro nº 6 - | Informações relativas ao Plano Diretor e Conselhos de Políticas Urbanas | 81-86 |
| Quadro nº 7 - | Análise da revisão dos planos diretores em Maringá e região metropolitana | 88-89 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|------------|--|
| ABNT | Associação Brasileira de Normas Técnicas |
| Art | Artigo |
| CEP | Constituição Estadual do Paraná |
| CF | Constituição da República Federativa do Brasil |
| CMNP | Companhia Melhoramentos Norte do Paraná |
| CMPGT | Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial |
| CODEM | Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá |
| CONCIDADES | Conselho Nacional das Cidades |
| COVID-19 | Coronavírus Disease (Doença do Coronavírus) |
| DUDH | Declaração Universal dos Direitos Humanos |
| IBAM | Instituto Brasileiro de Administração Municipal |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IPPLAM | Instituto de Pesquisa e Planejamento de Maringá |
| LC | Lei complementar |
| MCIDADES | Ministério das Cidades |
| MDR | Ministério do Desenvolvimento Regional |
| PDM | Plano Diretor Municipal |
| PNDU | Política Nacional de Desenvolvimento Urbano |
| PNPS | Política Nacional de Participação Social |
| PSD | Partido Social Democrático |
| PT | Partido dos trabalhadores |
| REGIC | Regiões de Influência das Cidades |
| RMM | Região Metropolitana de Maringá |
| SEPLAN | Secretaria de Planejamento e Urbanismo |
| SNPS | Sistema Nacional de Participação Social |
| SFM | Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná |

O DIREITO À CIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ: ENTRAVES À PARTICIPAÇÃO POR MEIO DOS CONSELHOS GESTORES PARTICIPATIVOS

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 2. ESTADO, PARTICIPAÇÃO E DIREITO À CIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ..... | 16 |
| 2.1 O conceito de direito à cidade: breves considerações de um conceito em construção..... | 16 |
| 2.2 O caso de Maringá: cidade planejada e os obstáculos à implementação da função social da cidade..... | 26 |
| 2.3 Desafios para o cumprimento da função social da cidade nos municípios da região metropolitana de Maringá..... | 36 |
| 3. O DIREITO À CIDADE ASSEGURADO PELA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E SEUS DESAFIOS..... | 49 |
| 3.1 Função social da cidade como garantidor do direito à cidade..... | 49 |
| 3.2 Instrumentos da Política Urbana..... | 51 |
| 3.2.1 Abordagem teórica Constitucional do direito à cidade e cidadania..... | 52 |
| 3.2.2 Evolução legislativa urbanística no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988..... | 56 |
| 3.3O funcionamento dos conselhos de participação e canais participativos..... | 59 |
| 4. LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS URBANAS DE MARINGÁ E REGIÃO METROPOLITANA: desafios para a construção do direito à cidade..... | 62 |
| 4.1 O direito à cidade e o andamento dos planos diretores de Maringá e região metropolitana..... | 62 |
| 4.2 Cumprimento do princípio da função social da cidade nos planos diretores de Maringá e região metropolitana..... | 66 |
| 4.3 Conselhos municipais como instrumentos da gestão democrática da cidade..... | 76 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 92 |
| REFERÊNCIAS..... | 94 |
| APÊNDICE..... | 102 |

1 INTRODUÇÃO

O direito à cidade encontra-se, por muitas vezes, ausente na realidade das pessoas, em especial as que vivem à margem da sociedade. Propõe-se analisar a importância do funcionamento dos conselhos da cidade, para a promoção de políticas urbanas para toda população, por meio de uma pesquisa sobre a cidade de Maringá e região metropolitana.

Esta pesquisa se insere num conjunto de estudos¹ sobre a cidade de Maringá e municípios da região metropolitana, tendo em vista a estrutura de funcionamento dos conselhos municipais gestores de políticas urbanas, quanto à implementação – ou não – do direito à cidade. Neste estudo foram realizados levantamentos das ações atuais e monitoramento do funcionamento dos conselhos.

Com a análise do funcionamento dos conselhos gestores, como representantes do poder público e sociedade civil, considera-se a contida no plano diretor dos municípios a estrutura de funcionamento, a obediência aos princípios da função social da cidade e da propriedade que estão inscritos nos marcos vigentes no país.

Neste contexto, têm-se como objetivos específicos, identificar em que proporção se efetiva a participação dos cidadãos na esfera pública urbana, por meio de levantamento dos Conselhos. Compreendem os desafios e as dificuldades para o desenvolvimento dos Conselhos Gestores de Políticas Urbanas, em que se apresentam suas estruturas de funcionamento, rotinas e pautas, se legitimam, ou não, o desenvolvimento urbano democrático do Município e o direito à cidade.

Compreende-se o direito à cidade, como um conceito em constante construção, diante dos diversos cenários e sociedades existentes, mas com um fim precípuo: cumprir a função social da cidade e gerar o bem-estar aos seus habitantes, a partir de considerações sociológicas e jurídicas existentes sobre o direito à cidade.

Além disso, tem-se como objetivos específicos de análise desta pesquisa, que se concentram em dois tópicos, sendo eles: plano diretor e conselho gestor de políticas urbanas: compreender a existência dos planos diretores; análise da revisão e disponibilização do plano diretor nos municípios em análise. Verificar a existência e funcionamento do conselho municipal da cidade como gestor de políticas urbanas; publicidade nos assuntos urbanísticos do município, além do debate entre as diferenças da função social da cidade, no tocante à legalidade formal e material (funcionalismo público).

¹ Projeto INCT/CNPq: As Metrôpoles e o Direito à Cidade: plataforma de conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano – Programa de Pesquisa da Rede do Observatório das Metrôpoles 2015- 2020.

Perguntas que foram respondidas ao decorrer da pesquisa, por meio de informações colhidas em sítios eletrônicos e questionários aplicados de forma remota, e respondidas pelos funcionários da prefeitura nos 26 municípios: I) Qual o papel que os conselheiros municipais estão cumprindo quanto à implementação dos princípios da função social da propriedade e gestão participativa, presentes nos marcos legais vigentes no país? II) Questiona-se, por fim, qual a consequência para o município se houver omissão dos conselheiros, no tocante ao cumprimento dos princípios vigentes nos planos diretores municipais.

Os procedimentos metodológicos utilizados para a construção deste trabalho inclui a pesquisa exploratória, oriunda de levantamento bibliográfico, leitura e identificação dos referenciais conceituais que tratam do direito à cidade, gestão participativa e, além disso, estudos sobre a segregação socioespacial e a ocupação do espaço urbano local e regional e levantamento de normas jurídicas e de debates de referência quanto à legislação de políticas urbanas municipais.

A partir da análise, com a metodologia da pesquisa exploratória, vislumbra-se uma vasta bibliografia sobre o assunto “Direito à Cidade” na área do Direito, que apesar de muito recente, apresenta crescente aumento de sua importância na academia. Por sua vez, foram escolhidas algumas bibliografias, que serão descritas ao longo do trabalho, em razão da impossibilidade de dialogar com todas.

Sendo assim, no decorrer do trabalho algumas temáticas se fizeram presentes, diante do vasto campo de análise sobre o planejamento urbano. Diante da impossibilidade de dialogar com todos os aspectos, a escolha dos parâmetros gerais de análise concentrou-se na verificação da participação popular nos aspectos urbanísticos e de planejamento urbano dos municípios (requisito imprescindível para a efetivação do direito à cidade), bem como, a obediência às normas legais de política urbana.

Para tanto, a metodologia empregada na realização da pesquisa constitui-se do levantamento de documentos em fontes primárias, disponibilizadas pelas prefeituras municipais e câmaras municipais de vereadores (planos setoriais urbanos, planos diretores, atas e resoluções do conselho municipal de políticas urbanas), da região metropolitana de Maringá. Compreende, ainda, a análise e sistematização dos dados primários. Além disso, a aplicação de questionários a serem respondidos pelos 26 secretários municipais (ou funcionários da Secretaria de Urbanismo) da região metropolitana de Maringá, com dez questões sobre os conselhos responsáveis pelas políticas urbanas. Na aplicação do questionário, o servidor de carreira responde um questionário estruturado, com perguntas referentes ao conselho que promova políticas urbanas no município. Salienta-se, que 17

secretários responderam a pesquisa.

Quanto à base teórica, ressalta-se que este é um estudo jurídico-sociológico, através de autores e estudiosos do direito à cidade. Na concepção teórico-metodológica, a cidade foi analisada a partir de teóricos sociológicos, relacionando-se às noções de desenvolvimento da cidade sociológica. Discutem-se aspectos relacionados à área do direito, a institucionalização jurídica do termo direito à cidade. Adentra-se, deste modo, no Princípio da Função Social da Cidade e Gestão participativa, a fim de verificar o papel imprescindível do plano diretor e conselhos da cidade, para o desenvolvimento dos municípios.

Neste sentido, os principais autores utilizados na pesquisa são pensadores do direito como Dalmo de Abreu Dallari, Zulmar Fachin, Edésio Fernandes, Rogério Gesta Leal, Hely Lopes Meirelles, Nelson Saule Júnior, José Afonso da Silva, Thomas Marshall e Norberto Bobbio, entre outros; sociólogos, como, Georg Simmel, Louis Wirth, Ana Lúcia Rodrigues; antropólogos como Ruben George Oliven; Giberto Velho; Geógrafos como David Harvey, Ricardo Luiz Tows; arquitetos como Ermínia Maricato, Fabíola C. de Souza Cordovil; e filósofos como Henri Lefebvre.

Ressalta-se que, apesar de o desenvolvimento das cidades acontecer, no Brasil, nos primórdios da década de 1950, a partir do processo de industrialização, a evolução legislativa urbanística não acompanhou, em nível federal, a evolução deste processo. Após a Constituição Federal de 1988 que regulamentou a política urbana brasileira de forma mais assertiva, com o capítulo da Política Urbana (artigo 182, CF/88), somente em 2001, com o advento do Estatuto da Cidade, contemplamos a regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

No âmbito da discussão desse importante tema, e na medida em que as cidades avançam, a necessidade de implementação de políticas urbanas que abarquem a estrutura populacional dos municípios cresce em uma escala desproporcional. Neste ínterim, a problemática que norteia a construção da presente pesquisa parte do pressuposto que, na prática, apesar de todos os municípios possuírem planos diretores como sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, para o cumprimento de princípios norteadores da política urbana e gestão democrática da cidade, encontram-se desafios e dificuldades para criação e/ou desenvolvimento dos conselhos de política urbana, apresentando as estruturas de funcionamento, rotinas e pautas que implementam, ou não, o desenvolvimento urbano democrático por meio dos planos diretores e da gestão participativa.

Sabendo que o plano diretor estabelece as diretrizes para a aplicação dos princípios constantes do Estatuto em cada município, questiona-se: Qual a efetiva implementação dos

princípios do plano diretor poderá ser observada nos municípios da RMM? Podemos estabelecer as dificuldades dessa implantação considerando a existência dos espaços de participação democráticos de cada município, seus problemas e suas estruturas políticas?

O conselho compõe o Sistema de Desenvolvimento Urbano. Todos os municípios deverão adotá-lo, para o cumprimento aos marcos federais da legislação, do plano diretor municipal e da possibilidade de ampliação da participação democrática, a fim de alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes.

Em Maringá, os desafios encontrados em torno da pesquisa foi o surgimento da pandemia COVID-19, um vírus infeccioso recém-descoberto, que vitima milhares de pessoas, que paralisou o mundo. Deste modo, a pesquisa sobre a revisão do plano diretor de Maringá foi interrompida, retomando-se, meses depois, de forma remota por meio do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM). Sendo assim, com vistas ao desenvolvimento deste trabalho, Maringá será analisada, como estudo de caso para outros municípios da região metropolitana, no que se refere ao funcionamento do conselho gestor de políticas urbanas.

A estrutura do trabalho constitui-se da seguinte forma: a introdução, o primeiro capítulo e seções que abordam as considerações teóricas jurídico-sociológicas sobre o direito à cidade. No segundo capítulo, discutem-se as partes centrais do desenvolvimento do texto, seria enfatizando-se a importância do funcionamento do Conselho da Cidade, com a obtenção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes. No último capítulo, o levantamento e análise dos conselhos de políticas urbanas em Maringá e região metropolitana, na implementação do direito à cidade.

Pelas informações obtidas através desta pesquisa, busca-se compor os estudos do direito à cidade, identificando e compreendendo os desafios e as dificuldades para criação e desenvolvimento dos conselhos de políticas urbanas, não só na região metropolitana de Maringá, mas de alguns municípios brasileiros, visto que a falta de participação nos assuntos urbanísticos podem comprometer o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, que compreende o exercício de todos ao direito à cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes.

2. ESTADO, PARTICIPAÇÃO E DIREITO À CIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE MARINGÁ

Este capítulo discute as partes introdutórias do desenvolvimento da pesquisa, e tem como propósito apresentar a evolução/teoria do direito à cidade a partir de duas perspectivas teóricas: a primeira com uma abordagem teórico-sociológica, especialmente com as contribuições de Louis Wirth, Robert Ezra Park e Georg Simmel, para a sociologia urbana; Lefebvre, com a obra “O Direito à Cidade” em 1969 e, por fim, Thomas Marshall e Norberto Bobbio com os debates dos direitos e cidadania. A segunda, jurídico-institucional, com abordagem sobre o histórico da evolução legislativa da política urbana no Brasil, apresentando um marco histórico com início em 1934 até os dias atuais, tomando como base a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. Assim, verifica-se a possibilidade de transposição deste conceito/teoria, para o estudo do direito à cidade em Maringá (PR) e região metropolitana.

2.1 O conceito de direito à cidade: breves considerações de um conceito em construção

Esta seção abarcará o conceito e histórico do direito à cidade, com o escopo de debater, especialmente, a dimensão política e sociológica, relacionando a noção de direito à cidade ao debate teórico, a partir das contribuições de autores importantes nesse campo, a saber: Lefebvre; Louis Wirth; Robert Ezra Park; Georg Simmel; Coulen; Guimarães; Fachin e Saule Jr. Cumpre inicialmente ressaltar que grande parte deste capítulo foi publicado em livro².

A introdução pelo tema direito à cidade revela a sua importância e, ao mesmo tempo, a dificuldade de explicitar uma conceituação. A sociologia, geografia, arquitetura, urbanismo e direito foram algumas das diversas áreas do conhecimento que lançaram formas de abordagem do direito à cidade, em especial, numa interpretação interdisciplinar. A abordagem escolhida, sem pretensões de exaurir o tema, executa-se com uma análise predominantemente sociológica, tangenciando-se às áreas da geografia e direito urbanístico, especialmente quanto à abordagem constitucional, à luz dos

² PEREIRA, Ingrid Spagnol. Direito à cidade e conselhos de política urbana: uma abordagem inicial sobre municípios da região metropolitana de Maringá, p.223-245. In: R’ODRIGUES, Ana Lúcia; ALMEIDA, Naiara Sandi de (Org.). **Direito à cidade versus segregação e desencontro**. 1ª ed. Ponta Grossa: Carvalho Comunicação, 2020, v. 1, p. 223-245.

princípios constitucionais.

No tocante ao termo cidade e sua significação, têm-se em mente as cidades atuais, com o emprego de suas respectivas legislações para o bom funcionamento do planejamento urbano. No entanto, o estudo das cidades, como uma vertente da sociologia urbana remonta a segunda metade do século XX, com a expansão das cidades.

A expressão “direito à cidade” foi mencionada pelo teórico marxista francês Henry Lefebvre em 1969. Segundo ele:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direitos à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 2001, p.135).

O direito à cidade também foi estudado pelo geógrafo inglês David Harvey, em 2012. Para ele, o direito à cidade “surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero” (HARVEY, 2014, P.15), ressurgindo-se da importância dos movimentos sociais urbanísticos.

Sendo assim, o direito à cidade deverá ser pensado de forma ampla, sob um aparato dos interesses difusos e coletivos e revela-se como um direito de todos, mas com ações individuais que interferem na realidade de uma sociedade. Assim, tal conceito perfaz-se a partir de um conjunto de direitos voltados à coletividade, mas, em especial, às minorias que estão às margens da sociedade, necessitando de direitos básicos que devem ser cumpridos. Antes de tudo, o direito à cidade perfaz-se de todos direitos sociais, abarcados pela Constituição Federal em seu artigo 6º.

Portanto, “o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2001, p.116-117).

O estudo das cidades, como uma vertente da sociologia urbana, remonta a segunda metade do século XX, com a expansão das cidades. Os pioneiros do pensamento da cidade nesta vertente tentavam explicar os efeitos do aumento do número de cidades para as relações pessoais, enquanto comunidade. Os precursores sociológicos para o surgimento de teorias para os estudos da sociologia urbana foram, em especial, Louis Wirth e Robert Ezra Park, pensadores da denominada Escola de Chicago, “um conjunto de trabalhos de pesquisa sociológica realizados, entre 1915 e 1940, por professores e estudantes da Universidade de Chicago” (COULON, 1995, p.7),

em estudos da cidade enquanto fenômeno social. Georg Simmel também compõe o grupo de estudiosos especializados nos estudos da cidade.

Louis Wirth foi um sociólogo alemão e membro da Escola de Chicago, assim como Wirth (1967), para o qual as cidades no mundo contemporâneo estão interligadas, sendo produto do crescimento urbano:

O grau em que o mundo contemporâneo poderá ser chamado de “urbano” não é medido inteira ou precisamente pela proporção da população total que habita as cidades. As influências que as cidades exercem sobre a vida social do homem são maiores do que poderia indicar a proporção da população urbana, pois a cidade não somente é, em graus sempre crescentes, a moradia e o local de trabalho do homem moderno, como é o centro iniciador e controlador da vida econômica, política e cultural que atraiu as localidades mais remotas do mundo para dentro de sua órbita e interligou as diversas áreas, os diversos povos e as diversas atividades num universo (WIRTH, 1967, p.89).

Além disso, Wirth (1967) entende que as cidades são produto das pessoas que nela habitam, desta forma, “Já que a cidade é o produto do crescimento e não da criação instantânea, deve-se esperar que as influências que ela exerce sobre os modos de vida não sejam capazes de eliminar completamente os modos de associação humana que predominavam anteriormente” (WIRTH, 1967, p.90). Esse mesmo autor propõe um conceito sociológico de cidade: “Para fins sociológicos, uma cidade pode ser definida como um núcleo relativamente grande, denso e permanente, de indivíduos socialmente heterogêneos” (WIRTH, 1967, p. 95).

Outro importante pensador urbano desta escola foi Simmel, um sociólogo alemão, que analisou a relação dual entre indivíduos nas metrópoles, no início do século XX. Simmel demonstrou que os interesses, quando colocados para obter vantagens da população, bem como gerar a especulação imobiliária, são maléficos para o desenvolvimento da sociedade: “de cada fio que se estende para fora da cidade, sempre novos fios crescem como que sozinhos, tal como dentro da cidade o aumento imerecido do aluguel de um terreno, através do simples incremento das comunicações, traz ao proprietário proveitos automaticamente crescentes” (SIMMEL, 1967, p.21). Sendo assim, à medida que a expansão das cidades acontece, “a vida da cidade transformou a luta com a natureza pela vida em uma luta entre os homens pelo lucro, que aqui não é conferido pela natureza, mas pelos outros homens” (SIMMEL, 1967, p.20).

Park, sociólogo norte-americano e um dos precursores da Escola de Chicago, afirma que:

A cidade é algo mais do que um amontoado de homens individuais e de conveniências sociais, ruas, edifícios, luz elétrica, linhas de bonde, telefones etc. (...). Antes, a cidade é um estado de espírito, um corpo de costumes e tradições e dos sentimentos e atitudes organizados, inerentes a esses costumes e transmitidos por essa tradição. Em outras palavras, a cidade não é meramente um mecanismo físico e uma construção artificial. Está envolvida nos processos vitais das pessoas que a compõem; é um produto da natureza, e particularmente da natureza humana (PARK, 1967, p.25).

Esse autor também defende o mesmo posicionamento de Simmel, de que a cidade é movida pela divisão do trabalho, em sua organização econômica, em que pese “Os efeitos da divisão do trabalho enquanto disciplina, isto é, enquanto meios de moldar o caráter, podem portanto ser melhor estudados nos tipos vocacionais que a divisão do trabalho produziu” (PARK, 1967, p.37). Aos poucos, a divisão do trabalho causará a competição entre as pessoas, a busca pelo lucro, causando, por fim, o isolamento social:

Assim como o isolamento pode ser devido à existência de barreiras puramente físicas à comunicação ou à peculiaridade de temperamento e a uma carência de educação, também a mobilidade pode ser uma consequência de meios naturais de comunicação ou de maneiras apropriadas e de educação superior (PARK, 1967 p.40).

Ao analisar “que a cidade está enraizada nos hábitos e costumes das pessoas que a habitam” (PARK, 1967, p.27), o autor também defende, “essa estrutura tem suas bases na natureza humana, de que é uma expressão” (Id., p.27). Neste sentido, ele entende que, aos poucos a cidade ganhará uma vizinhança, com os mesmos costumes e tradições:

A organização da cidade, o caráter do meio urbano e da disciplina por ele imposta são em última análise determinados pelo tamanho da população, sua concentração e distribuição dentro da área citadina. Por esse motivo, é importante estudar o crescimento das cidades, comparar as idiossincrasias na distribuição das populações citadinas (PARK, 1967, p.29).

Fala ainda este mesmo autor, nos “temperamentos nas cidades”, as diferenças de grupos sociais e seus interesses: “a cidade mostra em excesso o bem e o mal da natureza humana. Talvez seja este fato, mais do que qualquer outro, que justifica a perspectiva que faz da cidade um laboratório ou clínica onde a natureza humana e os processos sociais podem ser estudados conveniente e proveitosamente” (PARK, 1967, p.66).

Por fim, em relação à Escola de Chicago e suas implicações, resta salientar a importância e a influência de suas obras e objetos de análises para a sociologia, “ela proporcionou vários temas de pesquisa à sociologia contemporânea, indicou algumas atitudes metodológicas singulares e abriu caminho para certas correntes teóricas”

(COULON, 1995, p.123).

Vale ressaltar, que “a Sociologia, em sua dimensão política, também ingressou no campo do Direito Constitucional, contribuindo para a construção do Estado Democrático de Direito (artigo 1º), e na organização tripartite do poder (art. 2º)” (FACHIN, 2012, p.15).

O direito à cidade pensado de forma ampla, de modo a abarcar outros direitos, sob um aparato dos interesses difusos e coletivos, revela-se como um direito de todos, mas com ações individuais que interferem na realidade de uma sociedade. Assim, direito à cidade seria um conjunto de direitos voltados à coletividade, necessitando de direitos básicos que deveriam ser cumpridos. Antes de tudo, o direito à cidade perfaz-se de todos direitos sociais, abarcados pela Constituição Federal em seu artigo 6º.

No Brasil, verificou-se um fenômeno de reconhecimento tardio da importância dos estudos das cidades, em relação a outros países mais desenvolvidos. A partir de uma breve perspectiva histórica sobre a legislação urbanística no Brasil, tem-se que “a industrialização fornece o ponto de partida da reflexão sobre nossa época. Ora, a Cidade preexiste à industrialização” (Lefebvre, 2001, p.3).

O processo de urbanização, no Brasil, ocorreu, possivelmente, a partir da segunda metade do século XX, quando a industrialização do país se tornou mais intensa. Fernandes (1998) afirma que a população urbana brasileira continua apresentando altas taxas de crescimento:

O processo de crescimento urbano intensivo que acompanhou, e tornou possível a industrialização brasileira a partir da chamada “Revolução de 1930” – quando menos de 30% da população viviam em cidades – já provocou drásticas transformações socioeconômicas e espaciais no País. Desde meados da década de 50 a economia brasileira tem sido gerada principalmente nas áreas urbanas, sendo que, a despeito de todos os seus problemas financeiros, o País tem hoje um dos maiores produtos nacionais brutos do mundo (FERNANDES, 1998, p.3).

Neste período, a Constituição de 1934 inaugurou um dos princípios urbanísticos mais importantes: a “função social da propriedade”, prevista na Constituição pela interpretação feita de forma implícita, no artigo 113, inciso 17³. Segundo Piovezane

³ Constituição Federal de 1934: Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...). 17) É garantido o *direito de propriedade*, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. (*grifo*)

(1981):

Constitucionalmente, em nosso direito, a propriedade é assegurada de duas formas – como direito individual e pela função social e econômica (a partir de 1934, quando se cuida da Ordem Econômica e Social). A Constituição de 1934 dispôs que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social e coletivo (art. 113, 17). E os textos de 67 e 69 consagram o princípio da função social da propriedade como base para o estabelecimento da Ordem Econômica e Social (Piovezane, 1981, p. 29).

Segundo Di Sarno (2004), “O município, desde a primeira Constituição Republicana, ocupou lugar de destaque na ordenação urbana, competindo-lhe legislar segundo seu peculiar interesse” (DI SARNO, 2004, p. 11). Assim, “dadas a sua intensidade, complexidade e variedade de implicações, o processo de urbanização é, sem dúvida, o fenômeno social contemporâneo mais importante no Brasil” (FERNANDES, 1998, p.4-5).

Quanto ao processo de urbanização no país, “a população urbana salta de 12,8 milhões, em 1940, para 80,5 milhões, em 1980 (RIBEIRO, 1995, p.198)”. Atualmente, segundo o IBGE, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, a maior parte da população brasileira, 84,72%, vive em áreas urbanas. Já 15,28% dos brasileiros vivem em áreas rurais (IBGE-PNAD, 2015).

Di Sarno (2004) escreveu que, “na década de 1960, alguns atos administrativos em âmbito federal tentaram implementar uma política nacional de habitação e de planejamento territorial” (DI SARNO, 2004, p.11). Neste sentido, para Silva (2000), cresceram programas com o escopo de desenvolvimento urbano no Brasil:

Na década de 60 houve tentativa de implantar uma política urbana no país, por influência da Lei 4.380, de 21.8.1964, que criou o Banco Nacional da Habitação e Urbanismo (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), a qual, em seu art. 1º, determinou que o Governo Federal, através do Ministério do Planejamento, formulasse a política nacional de habitação e de planejamento territorial e deu ao SERFHAU atribuições ligadas ao desenvolvimento urbano. Enfim, trouxe ela normas gerais de urbanismo, inclusive a competência do BNH para “promover e estimular o planejamento local integrado e as obras e serviços de infraestrutura urbana”, com base na qual ele organizou Programas de Desenvolvimento Urbano com o objetivo principal de racionalizar o crescimento das áreas urbanas brasileiras (Silva, 2000, p.54-55).

Segundo Maricato (2011), “o prestígio do Planejamento urbano, nos anos de 1970, acarretou a proliferação de órgãos públicos municipais de planejamento.”

(MARICATO, p. 139, 2011). Vale ressaltar, que a partir da década de 1970, para alguns municípios o Plano Diretor passou a se tornar obrigatório, como é o caso do estado do Paraná:

“A partir da década de 70, a institucionalização do planejamento se disseminou nas administrações municipais através das Leis Orgânicas dos Municípios neste período elaborada pelos Estados. As Leis Orgânicas dos Municípios do Estado de São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Pará, Mato Grosso, Alagoas, Ceará, adotaram o plano diretor de desenvolvimento integrado como instrumento de planejamento e nas demais Leis Orgânicas apesar de não mencionar de forma expressa o plano diretor, os Municípios dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Goiás, Bahia, Pernambuco, Sergipe, Rondônia eram obrigados a elaborar planos de desenvolvimento” (SAULE JÚNIOR, 1997, p.34-35).

Ainda, Maricato (2011), as transformações capitalistas promovem mudanças nas cidades, aumento da desigualdade e falta de políticas sociais:

As transformações capitalistas, que se combinaram às décadas orientadas pelo pensamento neoliberal (no Brasil, em 1980, 1990 e 2000) tiveram forte impacto sobre as cidades. A desregulamentação – do que já não era muito regulamentado, como o mercado imobiliário, o desemprego, a competitividade, a guerra fiscal, o abandono de políticas sociais, como o transporte coletivo, as privatizações de serviços públicos, o planejamento estratégico, o marketing urbano, entre outros, se combinaram a uma tradição histórica de falta de controle sobre o uso do solo e de segregação territorial e urbana (MARICATO, 2011, p.9).

Em suma, sobre o início dos debates do direito à cidade no Brasil, vislumbra-se um grande atraso nas discussões sobre o tema, pela falta de instrumentos mais progressistas na esfera normativa. Instrumentos que foram incorporados com o advento da Constituição Federal de 1988, visto que outros existiram, mas não da mesma forma para a construção do planejamento urbano no Brasil.

Para Di Sarno (2004), “nas últimas décadas do século XX, porém, ocorreu outro fenômeno migratório além da migração do campo para a cidade: a migração de cidade para cidade” (Di Sarno, 2004, p. 4). Diante de todos os movimentos migratórios ocorridos no país, estimam-se consequências econômico-sociais, pois, com o aumento da população urbana, a industrialização intensificou-se, aumentando a procura de empregos em massa, mão de obra qualificada para o serviço industrial, além de outras demandas como higienização sanitária nas cidades.

Com o crescimento gradativo das cidades e da urbanização social, encontram-se consequências geradas pela alta concentração de pessoas na cidade, como a segregação socioespacial e a especulação imobiliária.

Deste modo, o direito à cidade estaria sendo manipulado pela lógica econômica, coalisões presentes nos municípios, visando, possivelmente, interesses de escopo econômico e crescimento de capital e, conseqüentemente, aumento da pobreza e da marginalização, pois o direito à cidade perdeu-se ao longo do tempo, em detrimento de defesa de interesses dos que estão no topo do planejamento urbano municipal. Na mesma linha, o autor Saule Júnior (1997) defende que:

O reconhecimento do direito à cidade seria uma forma dos agentes sociais que produzem a riqueza da cidade, se apropriarem das leis que regulam as funções e atividades urbanas, bem como das noções do planejamento, e passarem a utilizar as regras básicas do jogo de apropriação do território urbano, na defesa de seus interesses; como também possibilitar a associação da esfera técnica de planejamento com a esfera política da gestão ou reverter a hegemonia do uso da terra como reserva de valor; de definir de forma precisa os critérios para se cumprir a função social da propriedade e incluir os instrumentos de gestão participativa (SAULE JÚNIOR, 1997, p.40-41).

A construção do direito à cidade no Brasil demonstra os efeitos tardios da preocupação com as conseqüências do crescimento das cidades. A definição de “cidade”, em si, gera na doutrina, um embate de teorias. Di Sarno (2004) sustenta que:

A cidade, na condição de espaço voltado para a coletividade, desconhecia certos fenômenos que se sucederam a esta repentina e intensa ocupação. Problemas de saúde pública (água, alimentos e saneamento) e de uso do espaço, com a conseqüente ordenação de vias de circulação e a oferta de serviços públicos mínimos, fizeram o Poder Público elaborar políticas públicas e editar normas jurídicas até então inéditas. Foi o processo de urbanização, e não a existência das cidades que fez se desenvolver o urbanismo e, posteriormente, o Direito Urbanístico (DI SARNO, 2004, p. 3).

A problemática seria responder, como o crescimento exacerbado das cidades, acomete o fenômeno da urbanização no país. Urbanização seria a população que habita as cidades, diante dos fluxos migratórios do campo para as cidades. Já O Urbanismo, segundo Meirelles (2008), “é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” (MEIRELLES, 2008, p. 522).

Para o autor “o Urbanismo é incumbência de todos os níveis de governo e se estende a todas as áreas da cidade e do campo onde as realizações humanas ou a preservação da Natureza possam contribuir para o bem estar individual e coletivo” (MEIRELLES, 2008, p. 523). Sendo assim, com o aumento da urbanização, as conseqüências para o aumento de concentração nas cidades é maior, mas o autor destaca

que: “o Urbanismo é, em última análise, um sistema de cooperação. Cooperação do povo, das autoridades, da União, do Estado, do Município, do bairro, da rua, da casa, de cada um de nós!” (MEIRELLES, 2008, p. 523). Neste sentido Di Sarno (2004) assevera:

O Direito Urbanístico atual insere o estudo de interferências, pelo ser humano, no meio que o circunda, sob a coordenação e a fiscalização do Poder Público, com o objetivo de equilibrar as relações das pessoas neste meio, satisfazendo as suas necessidades, porquanto provenientes das funções da cidade. Portanto, considerando esta necessidade de equilibrar tais relações, a competência para agir pode e deve extrapolar os limites da seara pública (DI SARNO, 2004, p. 31-32).

A realidade prática demonstra que o aumento da urbanização gera a necessidade de cooperação entre os agentes públicos e a sociedade, pois a cidade acolhe a população, precisa de um planejamento urbano resultante do plano diretor que envolva a participação democrática da população, pelos ditames do artigo 182 da Constituição Federal. Incumbindo ao plano diretor municipal fixar a política de expansão urbana, pois o aumento da urbanização não é sinônimo de crescimento igualitário das cidades brasileiras. Segundo Fernandes (1998):

A combinação de tais processos, industrialização e urbanização, tem provocado uma enorme concentração econômica, a qual tem determinado - e dependido em - um processo de exclusão política e segregação socioespacial da maior parte da população. Nas principais cidades brasileiras, áreas centrais modernas são cercadas por parcelamentos periféricos muito pobres, geralmente irregulares – se não “clandestinos” – onde a autoconstrução é regra (FERNANDES, 1998, p. 3-4).

Vale ressaltar que as normas legais que tratam de políticas urbanas no Brasil propõem o desenvolvimento social acompanhado dos princípios da função social da cidade e da propriedade, mas isso estaria sendo implementado na realidade prática? A efetividade do direito à cidade estaria sendo aplicada? Segundo Saule Jr. (1997), “as normas de direito urbanístico devem ter como premissa viabilizar um dos objetivos fundamentais do Estado Democrático brasileiro estabelecido no art. 3º, inciso III da Constituição, de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais” (SAULE JÚNIOR, 1997, p.46).

A efetivação do direito à cidade, segundo Saule Jr. (1997), “significa tornar pleno o exercício da cidadania e garantir a dignidade da pessoa humana, que são fundamentos de um Estado Democrático de Direito nos termos do art. 1º da Constituição” (SAULE JÚNIOR, 1997, p.46).

No tocante à conceituação de direito à cidade no Brasil, representada pelo Estatuto da Cidade, lei 10.257 de 10 de julho de 2001 - que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal - a partir da apresentação de meios concretos para assegurar a execução da política urbana, “ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001).

Em suma, questiona-se se o conceito jurídico de direito à cidade, conforme os ditames da Constituição Federal, os direitos sociais (art. 6º), a política urbana (art. 182 e 183), e um conjunto de direitos voltados à coletividade, estaria sendo aplicado às minorias que estão às margens da sociedade?

No Brasil, a realidade da análise das cidades se confunde, em sua maioria, com a segregação socioespacial, gerando a moradia irregular, um misto de abandono das cidades que aconteceu paulatinamente a partir da década de 70, segunda metade do século XX.

Diante de todas as especificidades e culturas presentes no Brasil, existe um desafio que seria implementar, com efetividade, o direito à cidade em suas mais diversas formas, mas, principalmente, afirmando o que se prega na Constituição Federal de 1988, como um país democrático e plural.

Contudo, a partir das análises feitas, considera-se que as cidades modificaram-se ao longo do tempo. As cidades não são as mesmas no curso da história. Com isso, mudam-se também as conceituações e a importância dadas à sua leitura. Modificando-se, assim, a conotação de cidades no mundo contemporâneo, ampliando-se a importância de assegurar direitos, deveres, garantias e obrigações para a constituição do modelo de cidades, de cidadania e de dignidade da pessoa humana, que tem como garantidor o Estado democrático de Direito. Assegurando-se, deste modo que o conceito de direito à cidade encontra-se em construção, em constante evolução.

O desenvolvimento das cidades e a consequente propulsão da sociedade caminham juntos com o surgimento da legislação. Sendo assim, no Brasil, como visto no decorrer do texto, o atraso para o surgimento da legislação urbanística com instrumentos mais progressistas, foi incorporado com o advento da Constituição Federal de 1988, que determinou uma legislação específica e mais tarde nasceu o Estatuto da Cidade, em 2001.

2.2 O caso de Maringá: Cidade planejada e os obstáculos à implementação da função social da cidade.

A análise da cidade de Maringá, como polo da região metropolitana, constitui-se como objeto de estudo capaz de propiciar o entendimento do funcionamento dos municípios a seu redor, desde sua criação. A história de Maringá começa a ser traçada a partir da segunda metade do século XX.

O processo será relatado no decorrer do texto, iniciando-se a partir da colonização do norte do estado do Paraná, influenciando o surgimento da cidade de Maringá. A seleção de obras utilizadas para a composição desta seção englobam, principalmente, os ensinamentos dos seguintes autores: Ana Lúcia Rodrigues; Ricardo Töws; Tania Brajato e Fabíola Cordovil.

O projeto de colonização foi promovido pela empresa de capital inglesa, “Companhia Norte do Paraná” que, mais tarde, tornou-se a “Companhia Melhoramentos Norte do Paraná” (CMNP). Desde a promulgação da lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, dispõe sobre as terras devolutas do Império, “as terras devolutas passaram a ser de domínio dos Estados, antigas províncias do Império, sendo destes a responsabilidade pela política de terras. Seria o primeiro esforço de organização da propriedade privada” (RODRIGUES; SOUZA, 2015, p.23). Assim sendo, a colonização das terras do interior começou a ser ocupada. O art. 3º, §1º, conceitua terras devolutas: “Art. 3º São terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal” (*ipsis litteris*)⁴.

O estado do Paraná, em 1892, promulgou a primeira lei de Terras, lei nº 68, de 23 de dezembro, regulando o procedimento de venda das terras da província. Segundo o Instituto de Terras, Cartografia e Geociências, “a Lei nº 68 veio a lume em decorrência da passagem de terras devolutas ao domínio dos Estados, por força da Constituição de 1891. Esse diploma legal permaneceu fiel aos princípios esposados na Lei Imperial de Terras (Lei nº 601, de 18/09/1850)” (ITCG, 2008, p.11).

As grandes movimentações migratórias do ambiente rural para o urbano que ocorreram no século XX no país, levaram o Brasil a deixar a condição de eminentemente rural para se tornar urbano no período entre 1930 e 1980.

A análise da cidade de Maringá, localizada na região Noroeste paranaense,

⁴ BRASIL. LEI Nº 601, de 18 de Setembro de 1850. Dispõe as terras devolutas do Império. O art. 1º Assim dispõe: “Art. 1º Ficam prohibidas as aquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra” (*ipsis litteris*).

começa a partir da segunda metade do século XX. O plano inicial da cidade foi elaborado por um plano moderno, pelo engenheiro Jorge Macedo Vieira, através de estudos de Ebenezer Howard, em 1902, em sua obra “Garden Cities of Tomorrow”.

De fato, tratava-se de um plano urbanístico moderno, ainda que não filiado à doutrina da Carta de Atenas, mas incorporando elementos de diversas concepções e propostas, mesclando os ideários urbanísticos de Howard, Unwin, Hegemann e Brunner, cujos livros principais faziam parte da biblioteca de Vieira e onde observamos inúmeras marginais indicando sua atenta leitura desses teóricos, mas que também eram profissionais marcados por uma visão pragmática. É assim que encontramos, no urbanismo de Jorge de Macedo Vieira, características excepcionais que destacam seu desenho urbano nos inúmeros projetos que elaborou e que foram construídos, de bairros-jardins a cidades novas” (RODRIGUES; CORDOVIL, 2008, p.3).

O plano elaborado por Jorge Macedo Vieira em 1945 demonstra o anteprojeto da cidade de Maringá (figura):

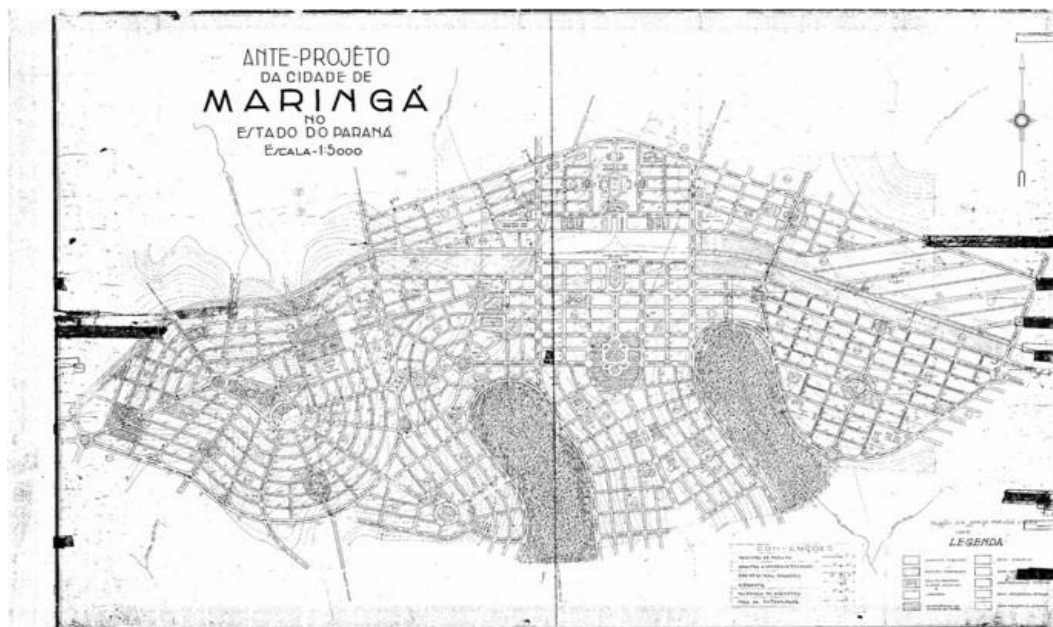


Figura nº 01: Projeto da cidade de Maringá, elaborado em 1945⁵.

Maringá foi elevada a município em 1951, e passou a contar com aumento no crescimento urbano. Sendo assim, na década de 50, a primeira legislação urbanística foi aprovada pela lei nº. 34/1959, o Código de Posturas e Obras, em 31 de outubro de 1959, cujo objetivo é “o crescimento urbano horizontal e vertical. Apesar de o plano inicial ser visto como modelo a ser seguido diversas desconfigurações foram empreendidas, especialmente no que se refere à privatização dos espaços determinados como áreas públicas e institucionais” (CORDOVIL; RODRIGUES, 2010, p.1).

⁵ Projeto da Cidade de Maringá de 1945. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/55.htm>>. Acesso em: 17 Fev.2020.

O Código de Posturas e Obras, Lei Nº 34/59, com foco na regulamentação das normas e índices das edificações, abrangendo temas como segurança e equipamentos urbanos, semelhante ao atual Código de Obras do município. Traçou parâmetros para o parcelamento do solo e especificou as áreas de doação para o município implantar equipamentos comunitários. A prefeitura era responsável pela realização da implantação de infraestrutura básica, como por exemplo, a pavimentação e as galerias pluviais (TOWS, 2015, p.125).

Maringá obteve crescimento econômico rápido, diante das atividades comerciais da produção de agricultura e construção civil, “também na década de 1960, foram construídos treze edifícios no centro da cidade, desencadeados pelo desenvolvimento da urbanização da cidade (...). O crescimento horizontal impulsionou a criação do Plano Diretor de Desenvolvimento de Maringá” (MOSTAGI; PIGA, 2017, p.9).

O primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento de Maringá foi em 1967, no mandato do prefeito Luiz Moreira de Carvalho. Sobre o plano diretor, Rodrigues (2004) assim dispõe que

São duas as principais causas que determinaram a elaboração do plano naquele momento. A primeira foi a necessidade de se fazer um grande planejamento para a cidade, buscando corrigir as distorções que, como vimos, começavam a surgir na área externa (relacionadas à ocupação das chácaras) ao plano original com a ampliação do perímetro. A segunda, referente a determinações do Estado, que propunha um projeto de desenvolvimento econômico para o Paraná. Mediante diagnóstico realizado, o Norte do Estado se mostrava uma região tributária da economia de São Paulo, cuja safra de café, por exemplo, era escoada via porto de Santos e não através do Porto de Paranaguá, mantendo poucas relações com a região Sul e o sul do Estado, inclusive com a capital (RODRIGUES, 2004, p. 68).

Figura nº 02 – Plano diretor de desenvolvimento de Maringá, 1967.



Figura nº02: Maringá – Plano Diretor de Desenvolvimento, 1967. Fonte: CODEM.

O plano diretor de 1967 entrou em vigor no dia 09 de outubro de 1968, pela lei nº 621/68, consolidando a cidade com um desenvolvimento planejado. São os princípios orientadores do plano diretor de desenvolvimento: a); necessidade de adoção de novos produtos agrícolas, gerando a independência econômica; b) Maringá como polo da região noroeste do Estado, constitui um potencial econômico e social; c) em razão do acelerado ritmo de ocupação, busca-se a integração das comunidades nas regiões urbanas; d) aperfeiçoamento dos equipamentos urbanos para o desenvolvimento local (CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ, 1967).

Analisando-se a expansão da cidade, na década de 60, Tows (2015) aponta que houve a descaracterização no processo de expansão da cidade, “não cabendo, para estas áreas, o discurso de cidade planejada, ainda que este discurso, de forma alguma, perdesse sua veiculação e propagação, pelos agentes que estavam se formando na cidade” (TOWS, 2015, p.128-129).

Em setembro de 1974, foi editada a lei nº 1063/1974 que fixou o perímetro urbano, alterando as disposições da lei nº 624/1968: art. 1º "Entende-se por área urbana, aquela compreendida pelo perímetro fixado por Lei, em função dos serviços públicos e construções existentes" (Lei Ordinária nº 1063/1974).

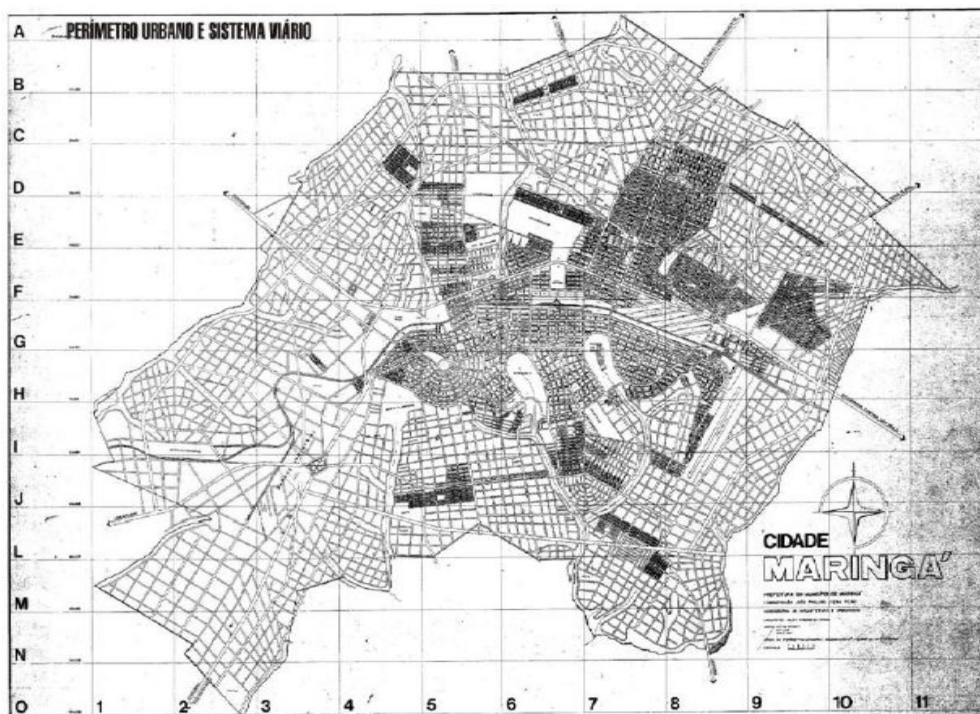


Figura nº03: Perímetro urbano e plano de diretrizes viárias de 1979. Fonte: Cordovil.

Com o perímetro urbano ampliado em 1974, pela lei nº 1063/74, em 1979 foi aprovado o Plano de Diretrizes Viárias, lei nº 1259, “que expandiu novamente o perímetro urbano, em grandes dimensões, com a maior porção a ser ocupada pela malha urbana localizada no sentido norte” (NUNES, 2016, p. 102).

Sobre o plano de diretrizes viárias de 1979:

O Plano de Diretrizes Viárias de 1979 frente aos conceitos empregados nesta reflexão, podemos arriscar, de modo superficial de análise, e auferir que este plano foi um primeiro símbolo de planejamento de longo prazo após a implantação do plano inicial. Isso significa dizer que havia, no bojo de ações do poder público naquele momento, uma intenção de corrigir alguns problemas ocasionados pela aprovação dos loteamentos até aquele momento, que não seguiram a lógica proposta pelo plano de Vieira (TOWS, 2015, p. 141).

Na década de 80, a cidade obteve regulamentações urbanísticas, composta pela lei nº 1734/84 Código de Obras; lei nº 1736/84 Lei de Zoneamento; lei nº 1735/84 Lei de Loteamento. Em 1991, durante a administração do prefeito Ricardo José Magalhães Barros (1989-1992), através da lei complementar nº 01/1991, foi aprovado novo Plano Diretor de Integrado de Desenvolvimento, sob os ditames da Constituição Federal de 1988. O plano diretor foi elaborado “com diagnóstico realizado pelo Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Metropolitano da Região de Maringá, Marialva, Sarandi e Paiçandu (Metroplan), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e Prefeituras Municipais.” (BRAJATO, 2015, p. 118).

Em suas diretrizes de desenvolvimento está o cumprimento do princípio da função social, além do acesso de todos os cidadãos aos seguintes benefícios: “a) trabalho; b) moradia em condições dignas de habilitação; c) acessibilidade, garantida por transporte público regular, a serviços e equipamentos urbanos de caráter sanitário, educativo, social, cultural e de lazer; d) condições ambientais de segurança, saúde e bem-estar” (LC 01/91, art. 5º).

O Conselho de Desenvolvimento Municipal de Maringá administrou as políticas urbanas do município naquele período. O seu funcionamento está previsto no plano diretor de 1991, com caráter consultivo, de assessoramento superior ao sistema de planejamento municipal, que deverá ser consultado em caso de alteração ou aplicação da legislação urbanística do município (art. 17, §1, LC 01/91).

O plano diretor consiste em uma lei municipal composta por instrumentos de ordenamento territorial, formado pela Lei dos Perímetros Urbanos, nº 02/91; Lei de Uso e Ocupação do Solo, nº 03/91; Parcelamento do Solo Urbano e suas alterações, nº1735/84 e Código de Obras e suas alterações, nº1734/84. Além disso, é composto pelos seguintes instrumentos de implementação e efetivação de suas diretrizes, entre eles: parcelamento compulsório; edificação compulsória; desapropriação; tombamento e imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (art. 13, §2º). Segundo Brajato (2015) “Concomitante à deliberação do Plano, foi aprovada nova lei de uso e ocupação do solo, a Lei Complementar nº 03, de 27 de dezembro de 1991”.

Em 1994, foram aprovadas as leis complementares regulamentando a legislação de uso e ocupação do solo (nº 44/1994), mais tarde revogada pela lei complementar nº 334/1999; e de parcelamento do solo (nº44/94). Segundo Brajato (2015), “Quanto à legislação urbanística aprovada em 1994, não houve alteração expressiva em relação ao conteúdo das leis anteriores” (BRAJATO, 2015, p.119).

Em 1997, na administração de Jairo Gianoto (1997-2000), “foi criado o IPPLAM – Instituto de Pesquisa e Planejamento de Maringá, com o objetivo de elaborar novo plano diretor e dar pareceres sobre propostas futuras de alterações urbanísticas na cidade. Todavia o Instituto teve vida curta sendo desmontado no ano seguinte” (SILVA, 2015, p.161).

Em 1999, ocorreram, novamente, alterações na legislação urbanística de Maringá, com as leis complementares nº 331/99 (zoneamento); 332/99 (perímetro urbano); 333/99 (sistema viário); 334/99 (parcelamento do solo); 335/99 (edificações) e 336/99 (solo criado). As alterações ocorreram sem a discussão dos princípios e

diretrizes do plano diretor (SILVA, 2015, p.163). Importa destacar que “o zoneamento de 1999 ainda irá receber complementações três vezes em 2000, 2001 e 2005, até chegar na sua ampla revisão em 2011” (SILVA, 2015, p.169).

Neste ínterim, no cenário nacional, é promulgada lei nº 10.257 de 2001, “Estatuto da Cidade”, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal 1988. Regulando o desenvolvimento da política urbana e aplicação do plano diretor como peça chave do desenvolvimento urbano municipal.

Em 2006, através da lei complementar nº 632/2006, o terceiro plano diretor foi aprovado. O plano diretor participativo de Maringá, “foi desenvolvido entre os anos de 2003 e 2006, em duas etapas distintas, e perpassou duas administrações municipais. A primeira etapa ocorreu durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente da prefeitura” (BRAJATO, 2006, p.123), com a administração do prefeito José Claudio Pereira Neto (falecido em 2003), e seu vice, João Ivo Caleffi, “o processo contou com consultoria da Ambiens Sociedade Cooperativa, de Curitiba, e ampla participação da população” (BRAJATO, 2006, p.123), mas a proposta não chegou a ser tramitada.

Com isso, a segunda etapa, aconteceu na administração do prefeito Silvio Barros II, “por meio da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN), retomou o debate acerca do novo plano a partir do documento consolidado no PL nº 838/2004” (BRAJATO, 2015, p.124):

A revisão foi feita por um grupo de cerca de 10 membros, a maioria técnicos do poder público e da sociedade civil, pois não se admitiu convocar representantes que não tivessem formação na área. Houve constantes debates entre os que defendiam a preservação das diretrizes da Lei original e outros que propunham alteração de muitos pontos da mesma. No período entre março e setembro de 2005, aconteceram inúmeras reuniões. Alguns impasses foram gerados e deixados para serem equacionados posteriormente, dentre eles, a proposta do executivo de alterar a composição do Conselho. A partir de então, não houve mais convocação para qualquer reunião da comissão e o assunto só veio à tona novamente no ano seguinte, quando o prefeito Silvio Barros II encaminhou mensagem de Lei nº 135/2006, em 14 de agosto de 2006, endereçada ao presidente da Câmara Municipal, Sr. João Alves Corrêa. O texto enviado não era exatamente o mesmo sistematizado no âmbito do Congresso da Cidade, mas foi encaminhado ao legislativo e, rapidamente, tramitou, sendo aprovado (CORDOVIL; RODRIGUES, 2010, p.3).

O plano diretor foi aprovado em 06 de outubro de 2006, como lei complementar nº 632/2006. Importa destacar, que “o poder executivo aprovou a Lei do Plano Diretor

em 2006, mas não a implementou durante os dois anos seguintes de sua gestão. Em 2008, deu continuidade ao mandato, pois foi reeleito, mas não deu regulamentação ao plano, descumprindo todos os prazos que a própria Lei definiu” (CORDOVIL; RODRIGUES, 2010, p.13).

Entre os princípios mencionados no plano, destaca-se a função social da cidade e da propriedade, e a gestão democrática:

Art. 4º, A função social da cidade de Maringá compreende o pleno exercício de todos ao direito à cidade, entendido este como direito à terra, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer, à informação, à acessibilidade e demais direitos assegurados pela legislação vigente.

Art. 7.º A função social da propriedade será cumprida quando o exercício dos direitos a ela inerentes se submeterem aos interesses coletivos.

Art. 11. Entende-se por gestão democrática a atuação de instâncias de participação dos cidadãos nos processos de planejamento, tomada de decisão e controle das ações públicas por meio de espaços institucionalizados (LC nº 632/2006).

Portanto, segundo a autora, não fez cumprir a função social da cidade, além disso, com a alta especulação imobiliária, não criaram mecanismos para promover a ocupação dos vazios urbanos, deixando a população em busca de casa própria, às margens da sociedade, na periferia (CORDOVIL; RODRIGUES, 2010, p.13).

Entre os objetivos gerais do plano estão, o cumprimento da função social da cidade e das propriedades urbana e rural; a garantia da gestão democrática; promover o desenvolvimento sustentável da cidade; além do adequado uso e ocupação do solo urbano e rural.

O plano criou o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT), “órgão consultivo e deliberativo em matéria de gestão de políticas públicas territoriais, urbanas e rurais” (art. 175, LC 632/2006). Segundo Silva (2015), “do ano de 2007 em diante, o CMPGT esteve presente na organização das conferências e audiências para avaliação ou alteração do Plano Diretor de 2006 como determinava sua própria legislação” (SILVA, 2015, p.192).

Destacamos que o CMPGT foi criado em atendimento ao previsto na lei do Plano Diretor, composto por representantes da sociedade civil, possibilitando a ampliação da participação popular no processo de decisão das políticas urbanas. É nessa esfera que os conflitos se explicitam entre os agentes que defendem a manutenção do modelo tecnocrático e os que buscam implantar a democracia participativa, pois a sua composição não se caracteriza pela presença exclusiva de

técnicos vinculados ao poder público.

Vários participantes abandonaram a Conferência como protesto aos encaminhamentos. As alterações propostas foram aprovadas pelos remanescentes presentes à conferência e as mudanças encaminhadas pelo poder executivo, sob alegação de que acarretariam a diminuição do preço do solo urbano.

Todavia, o preço não diminuiu, pois o valor imobiliário urbano contém múltiplos componentes. Além da localização, é, antes, a baixa disponibilização de lotes para parcelar que onera os preços. Isso resulta de estoque de terra urbana mantido como objeto de investimento e concessões garantidas pela legislação municipal, o que significa desvios de sua finalidade, como ora analisamos. São práticas como essa que aprofundam e mantêm a histórica segregação social que compõe o cenário regional metropolitano (CORDOVIL; RODRIGUES, 2010, p.14).

Vale ressaltar que o presente conselho atua como órgão revisor do plano diretor de 2019, sob administração do prefeito Ulisses de Jesus Maia Kotsifas (PSD). Em razão da atual pandemia do coronavírus (COVID-19), a revisão do plano diretor foi interrompida.

Segundo Brajato (2015), a partir da análise da legislação urbanística de Maringá “a adoção de zoneamento restritivo e a concessão de maior potencial construtivo para poucas zonas da cidade contribuíram para um processo de valorização do perímetro central, que preserva o padrão urbanístico original, que se tornou referência de Maringá” (BRAJATO, 2015, p.122), acarretando o aumento da segregação socioespacial e as desigualdades sociais das regiões periféricas de Maringá e região metropolitana.

A partir do exposto, entende-se que o avanço da sociedade vem acompanhado de consequências sociais que só serão mitigadas por meio dos instrumentos jurídico-urbanísticos consolidados, como princípios e diretrizes implementados pelos marcos legais em vigor no país, no âmbito do atual Estado democrático de Direito brasileiro. Além disso, ressalta-se a importância das políticas públicas urbanas para a promoção da legitimação do espaço urbano.

Diante do exposto, questiona-se sobre o atual plano diretor (LC nº 632/2006), o direito à cidade foi cumprido, conforme conceituado no primeiro capítulo? No ponto de vista do cumprimento da legislação, acredita-se que o direito à cidade não foi devidamente cumprido, visto que levou dois anos, após sua criação, para ser implementado, promovendo inúmeras alterações ao plano original. Cordovil e Rodrigues (2010) ainda asseveram neste sentido:

Portanto, não fez cumprir a função social da cidade. Não criou

mecanismos para baixar o preço da terra e promover a ocupação dos inúmeros vazios urbanos que continuam intocáveis, gerando alta valorização imobiliária para um conjunto de proprietários privados e sofrimento para toda coletividade que continua sendo expulsa para a periferia mais distante da cidade ou para municípios vizinhos, em busca de casa própria. As alterações propostas no Plano Diretor atendem a uma demanda dos loteadores e de outros agentes imobiliários, permitindo a continuidade da prática especulativa e se constituindo num empecilho para a efetivação da função social da propriedade e para uma ocupação mais democrática do solo urbano (Cordovil; Rodrigues, 2010, p.13).

O cumprimento do direito à cidade, em Maringá, em relação à política urbana - apesar dos avanços significativos ao longo do tempo - ainda se encontram obstáculos que impedem a gestão democrática, como lógica econômica e coalizões.

Contudo, com as modificações do espaço urbano ao longo dos anos, o crescente aumento da população em áreas urbanas trouxe consequências como a periferização, e, assim, desigualdades sociais e socioespaciais, e o consequente descumprimento da função social da cidade. Segundo Rodrigues (2004):

Maringá, implantada como cidade planejada, traz em sua concepção os pressupostos de ordem e controle. O projeto implementado prosperou e resultou numa cidade que, em meio século, obedeceu, em linhas gerais, ao traçado inicialmente almejado e ao plano de ocupação, que previa para 50 anos uma população em torno de 200.000 habitantes, possuindo, em 2000, quase 289 mil. Pode-se inferir que essa planejada ocupação não se confirmou totalmente, devido ao processo de adensamento demográfico decorrente do êxodo rural, na década de 1970, que não se podia prever inicialmente. Com isto, neste período, configurou-se o fenômeno da periferização da pobreza, acima destacado por Lago. Em Maringá, essa ocupação periférica já ocorria desde o início da expansão da área urbana, oriunda do projeto residencial (segmentador) que se concebeu, como observaremos adiante (RODRIGUES, 2004, p.34-35).

O crescimento acelerado, marcado pela especulação imobiliária e segregação social, distantes da promoção de uma função social promoveu a igualdade e cidadania como pilares do direito à cidade.

A cidade obteve um crescimento alicerçado em um planejamento urbano sustentável, de “cidade verde”, com intensa arborização. Além disso, o crescimento imobiliário enfatizou a especulação imobiliária, “a construção da cidade expulsou os habitantes iniciais do território e, ao longo de sua história, os projetos urbanos voltam-se para a promoção imobiliária” (RODRIGUES; CORDOVIL, 2008, p.1).

Inicia-se, a partir da trajetória em relação ao planejamento urbano de Maringá e,

as ações do setor imobiliário que atende os interesses das estruturas socioeconômicas dominantes, as legislações da Prefeitura municipal de Maringá, definindo parâmetros urbanísticos para o funcionamento da cidade. Segundo Brajato (2015), “essa combinação desloca a periferia de Maringá para seu entorno imediato, o que garante a esse Município os bons indicadores de qualidade de vida e condição urbana e ambiental, especialmente em suas áreas mais centrais, em oposição a seus vizinhos” (BRAJATO, 2015, p.122). Assim, a partir dos investimentos imobiliários, Maringá tornou-se polo da região metropolitana.

Neste ínterim, o cumprimento da função social da cidade, em Maringá, possui um longo caminho a ser percorrido, no sentido de implementar a legislação urbanística materialmente, haja vista que a legislação formalmente cumpre os desígnios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade. Maringá constitui-se, portanto, como um parâmetro para outros municípios da região metropolitana.

Em contraponto, ressalta-se que o município não detém a capacidade de assegurar a função social da cidade em sua plenitude, visando à diminuição das desigualdades e ampliação da participação popular nas políticas públicas.

2.3 Desafios para o cumprimento da função social da cidade nos municípios da região metropolitana de Maringá

A região metropolitana tem seu fundamento a partir do momento em que a cidade polo ao ultrapassar seus limites expressa fragmentação territorial e segregação social, além da intensidade dos movimentos pendulares entre algumas cidades da região, o que consagra uma estrutura regional em rede (LENCIONI, 2011, p.52).

A Constituição Federal de 1988 assegura aos estados a instituição de regiões metropolitanas, conforme art. 25, §3º:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...) § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

Para Maricato (2011), “existe praticamente um consenso entre estudiosos, técnicos e profissionais, sobre a precariedade do quadro legal de Regiões

Metropolitanas (RM) no Brasil, que advém da diversidade de critérios (...) para a definição dessas regiões” (MARICATO, 2011, p. 10). No mesmo sentido, da Constituição Federal de 88, a Constituição do Estado do Paraná, nos arts. 21 a 26 regulamenta a instituição de regiões metropolitanas, mediante lei complementar:

Art. 21. O Estado instituirá, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, assegurando-se a participação dos municípios envolvidos e da sociedade civil organizada na gestão regional.

Art. 22. O planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões deverá adequar-se às diretrizes de desenvolvimento do Estado.

Art. 23. É facultada a criação, mediante lei, de órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional, para organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum.

Art. 24. Para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, serão destinados recursos financeiros do Estado e dos Municípios integrantes, previstos nos respectivos orçamentos anuais.

Art. 25. Poderão os municípios do mesmo complexo geoeconômico e social, com a anuência e fiscalização das respectivas Câmaras Municipais, associarem-se uns aos outros, mediante convênio, para a gestão sob planejamento, de funções públicas ou serviços de interesse comum, de forma permanente ou transitória.

Art. 26. Serão instituídos, por lei complementar, mecanismos de compensação financeira para os municípios que sofrerem diminuição ou perda de receita, por atribuições e funções decorrentes do planejamento regional. (PARANÁ, Constituição Estadual, 1989).

Ainda sobre a legislação que institui normas para a região metropolitana, passando-se à análise do importante marco legal das regiões metropolitanas, o Estatuto da Metrópole, lei nº 13.089/2015 e em seu art. 1º dispõe sobre “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados” (Estatuto da Metrópole, 2015).

O Estatuto da Metrópole, em seu art. 2º, inciso V, VII e VIII, estabelece o conceito de metrópole, respectivamente:

V - Metrópole: Espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (Estatuto da Metrópole, 2015).

VII - Região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de

Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

VIII - Área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território. (Estatuto da Metrópole, 2015).

As regiões metropolitanas, segundo o IBGE, nascem pelo agrupamento de municípios limítrofes:

As Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas são constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes e são instituídas por lei complementar estadual, de acordo com a determinação do artigo 25, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum⁶ (IBGE, 2020).

O nascimento da RMM, “tem como base a lógica mercadológica, a atividade exclusivamente comercial desempenhada por agentes sociais de segmentos distintos da sociedade, do Brasil e da Inglaterra, ocupados somente em fazer negócio” (CHIRNEV, 2016, p.9). Segundo a autora, “após os anos de 1950, para atender as demandas do mercado imobiliário” (CHIRNEV, 2016, p.15), o modelo adotado para Maringá foi a “cidade-jardim”, proposto pelo inglês Ebenezer Howard:

O projeto foi idealizado pelo engenheiro Jorge Macedo Vieira, contratado pela Companhia de Terras Norte do Paraná, empresa que colonizou a região e vendeu os primeiros terrenos aos proprietários, vindos principalmente de São Paulo à procura de terra roxa e facilidades na compra. Outra particularidade é que essa Companhia colonizadora, conhecida como Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, que, no início do ano de 1940 já pertencia a empresários paulistas, foi responsável por construir a cidade. Uma terceira particularidade é o fato de constituir esta uma cidade de economia agroindustrial, que passou por diversas transformações no território e é sede de uma região metropolitana desde o final da década de 1990 (RESCHILIAN; UEHARA, 2012, p.77).

Segundo Rodrigues (2015), o processo de constituição da RMM é resultante de um conjunto histórico marcado por políticas regionais, locais e nacionais:

Alicerçado por uma economia cujo desenvolvimento, a partir da década de 1930, se vinculou à expansão do comércio internacional brasileiro, ligado às lavouras cafeeiras paulistas, vivenciando um intenso processo de ocupação capitalista, no âmbito do qual se fundou toda a região Norte do Paraná. Considerada pelos poderes executivos, federal e estadual, e por agentes sociais associados a esses poderes como “vazios demográficos”, essa fração do território paranaense se incorporou ao sistema nacional de produção de café e, posteriormente,

⁶ Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e->>. Acesso em: 17 Fev. 2020.

ao de outros grãos, o que possibilitou uma rápida delimitação dos contornos dos novos municípios de toda essa região do Paraná. Consequentemente, pela via do processo de ocupação organizada por companhia privada, estabelecem-se relações e papéis diferenciados dos núcleos populacionais que surgem no caminho da expansão cafeeira. Maringá nasce como cidade polo regional com funções especializadas em torno de serviços, comércio e indústria, mas voltadas ao setor agropecuário, extrapolando o espaço físico da cidade e cumprindo o papel definido na divisão nacional do trabalho (RODRIGUES; GODOY; SOUZA, 2015, p.68).

Com o desenvolvimento urbano de Maringá, os problemas urbanos intensificaram-se com o aumento da expansão da cidade:

Uma das principais características da expansão urbana de Maringá foi um intenso processo de segregação socioespacial que afastou moradores de baixa renda para conjuntos habitacionais afastados do centro urbano consolidado, a partir de meados da década de 1970, e para os municípios do entorno próximo. As condições socioeconômicas são as definidoras dos locais de moradia para as pessoas, restando àqueles com baixos salários apenas espaços periféricos para morar. Essa prática resulta de uma parceria bastante fecunda entre os interesses do mercado imobiliário e representantes do poder público (CORDOVIL; RODRIGUES, 2010, p.1).

A região metropolitana de Maringá é instituída pela lei complementar estadual nº. 83/1998, totalizando 25 municípios e a cidade polo Maringá, a partir da modificação da lei complementar estadual, em 2012, que incluiu o município de Nova Esperança. Segundo dados da RMM de Maringá pelo sítio eletrônico do IBGE, (dados de 30.06.2019), a região metropolitana de Maringá é composta pelos seguintes municípios e respectivas leis de criação:

Quadro 01: Ano de vinculação dos municípios da região metropolitana de Maringá, estado do Paraná.

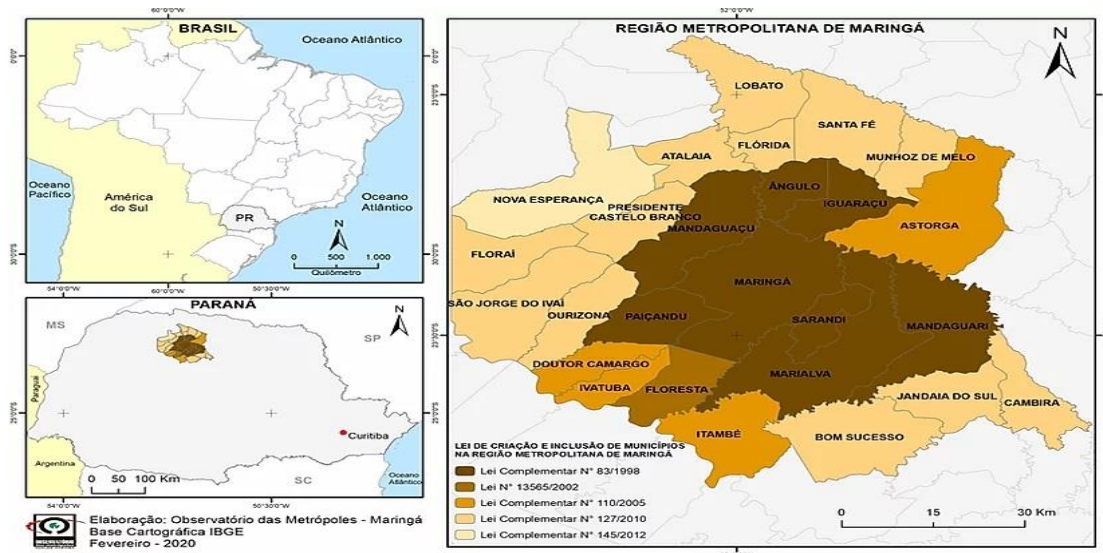
| Município | Lei Complementar | Data |
|----------------|-------------------------|------------|
| ÂNGULO | Lei complementar 83 | 17/07/1998 |
| ASTORGA | Lei complementar 110 | 25/08/2005 |
| ATALAIA | Lei complementar 127 | 17/02/2010 |
| BOM SUCESSO | Lei complementar 127 | 17/02/2010 |
| CAMBIRA | Lei complementar 127 | 17/02/2010 |
| DOCTOR CAMARGO | Lei complementar 110 | 25/08/2005 |
| FLORAÍ | Lei complementar 127 | 17/02/2010 |
| FLORESTA | Lei complementar 13.565 | 27/05/2002 |
| FLÓRIDA | Lei complementar 127 | 17/02/2010 |
| IGUARAÇU | Lei complementar 83 | 17/07/1998 |

| | | |
|---------------------------|----------------------|------------|
| ITAMBÉ | Lei complementar 110 | 25/08/2005 |
| IVATUBA | Lei complementar 110 | 25/08/2005 |
| JANDAIA DO SUL | Lei complementar 127 | 17/02/2010 |
| LOBATO | Lei complementar 127 | 17/02/2010 |
| MANDAGUAÇU | Lei complementar 83 | 17/07/1998 |
| MANDAGUARI | Lei complementar 83 | 17/07/1998 |
| MARIALVA | Lei complementar 83 | 17/07/1998 |
| MARINGÁ | Lei complementar 83 | 17/07/1998 |
| MUNHOZ DE MELO | Lei complementar 127 | 17/02/2010 |
| NOVA ESPERANÇA | Lei complementar 145 | 24/04/2012 |
| OURIZONA | Lei complementar 127 | 17/02/2010 |
| PAIÇANDU | Lei complementar 83 | 17/07/1998 |
| PRESIDENTE CASTELO BRANCO | Lei complementar 127 | 17/02/2010 |
| SANTA FÉ | Lei complementar 127 | 17/02/2010 |
| SÃO JORGE DO IVAÍ | Lei complementar 127 | 17/02/2010 |
| SARANDI | Lei complementar 83 | 17/07/1998 |

Tabela nº 01: Região metropolitana de Maringá, estado do Paraná. Fonte: Base cartográfica IBGE: Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento, 2019⁷.

A RMM está localizada no estado do Paraná, conforme a apresentação no Mapa nº 1:

Mapa nº 1 – Região metropolitana de Maringá – 2020.



Mapa 01: Região metropolitana de Maringá, no estado do Paraná, Brasil. Observatório das metrôpoles, 2020⁸.

Vale ressaltar que existe uma proposta de emenda ao projeto de lei

⁷ Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 17 Fev. 2020.

⁸ Observatório das metrôpoles. Núcleo UEM/Maringá, fev. 2020. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrôpolesmaringa.com/mapas-e-geoprocessamento>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

complementar nº 06/2013, com a pretensão de acrescentar oito municípios na região metropolitana de Maringá, “de acordo com a emenda, os municípios de Engenheiro Beltrão, Fênix, Barbosa Ferraz e Quinta do Sol também serão incluídos por serem geograficamente e historicamente ligados à Maringá”⁹. Segundo o autor do projeto, “com a inclusão desses municípios, as comunidades terão acesso aos recursos da infraestrutura da região”¹⁰. Será mesmo que, na prática, a inclusão de mais municípios traria benefícios à população?

A responsabilidade para a criação da região metropolitana passa a ser dos estados, mas a definição de critérios para a criação de regiões metropolitanas é imprecisa, sem determinação legal. O Estatuto da Metrópole, em seu 3º, inciso §2º, assim dispõe: “a criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial”.

É sabido que, diante da distância geográfica entre as RMM, muitas cidades não possuem integração econômica rentável que justificasse tal demanda. Acredita-se que a diminuição dos municípios da RMM, traria benefícios para os municípios, visto que não há funções públicas de interesse comum no conjunto dos 26 municípios, mas apenas em alguns destes. Como, por exemplo, o nível de integração dos entes com a cidade polo (Maringá), se apresente assim, segundo Chirnev (2020):

O AP de Maringá/PR insere-se na tipologia de Médias Concentrações Urbanas (arranjos populacionais acima de 100 mil habitantes até 750 mil habitantes), integrado pelos municípios de Floresta, Iguaraçu, Itambé, Mandaguaçu, Marialva, Ourizona, Paiçandu, Presidente Castelo Branco e Sarandi. Desses municípios, constituem a mancha urbanizada contígua (menos de 3 km de distância das manchas urbanizadas principais) os municípios de Maringá, Paiçandu e Sarandi. Em relação ao fluxo de pessoas para trabalho e estudo, com volume superior a 10 mil, o AP de Maringá destaca-se em uma escala de treze maiores índices, ocupando a terceira e a décima terceira colocação em relação ao total das Médias Concentrações brasileiras. O índice de integração interna é 0,11, e o nível de integração dos municípios de Paiçandu e Sarandi com o arranjo é maior que 0,34, sendo 0,40 e 0,42 respectivamente (CHIRNEV; RODRIGUES, 2020).

Outro fator problemático seria a articulação de políticas nos territórios

⁹ Projeto inclui novos Municípios na Região Metropolitana de Maringá. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP), 2013. Disponível em: <<http://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/quinteiro-quer-incluir-novos-municipios-na-regiao-metropolitana-de-maringa>>. Acesso em: 11 Mar. 2019.

¹⁰ Ibid., 2019.

metropolitanos, sob o ponto de vista geográfico, impossibilitando o emprego da função social da cidade.

Neste ínterim, segundo dados do IBGE, por meio da pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC), demonstrou-se, em dados, o arranjo populacional dos municípios da região metropolitana, com algumas variáveis, os municípios em integração e fluxo entre cidades:

Quadro nº 02 - Arranjo populacional de Maringá/PR

| Arranjos populacionais - REGIC -2018 | | | | |
|---|---------------------------|---------------------|---|---|
| Codmun | Nome do Município | Código do AP | Arranjo populacional de Maringá/PR | |
| 4111100 | Itambé | 4115200 | Arranjo populacional de Maringá/PR | Média concentração urbana considerada na análise - Arranjo populacional |
| 4107900 | Floresta | 4115200 | Arranjo populacional de Maringá/PR | Média concentração urbana considerada na análise - Arranjo populacional |
| 4110003 | Iguaraçu | 4115200 | Arranjo populacional de Maringá/PR | Média concentração urbana considerada na análise - Arranjo populacional |
| 4117503 | Paíçandu | 4115200 | Arranjo populacional de Maringá/PR | Média concentração urbana considerada na análise - Arranjo populacional |
| 4117404 | Ourizona | 4115200 | Arranjo populacional de Maringá/PR | Média concentração urbana considerada na análise - Arranjo populacional |
| 4120408 | Presidente Castelo Branco | 4115200 | Arranjo populacional de Maringá/PR | Média concentração urbana considerada na análise - Arranjo populacional |
| 4115200 | Maringá | 4115200 | Arranjo populacional de Maringá/PR | Média concentração urbana considerada na análise - Arranjo populacional |
| 4114104 | Mandaguaçu | 4115200 | Arranjo populacional de Maringá/PR | Média concentração urbana considerada na análise - Arranjo populacional |
| 4114807 | Marialva | 4115200 | Arranjo populacional de Maringá/PR | Média concentração urbana considerada na análise - Arranjo populacional |
| 4126256 | Sarandi | 4115200 | Arranjo populacional de Maringá/PR | Média concentração urbana considerada na análise - Arranjo populacional |

Fonte: IBGE/REGIC 2018

Estes arranjos populacionais caracterizam o território funcional (regional) existente sobre o qual se pode fazer o planejamento regional. Importante para o planejamento dos municípios, que os dez municípios façam discussões no conselho com ações integradas, considerando estudo do REGIC, demonstrando que o território poderia indicar uma extensão de uma mesma cidade:

Observa-se a existência de uma média concentração urbana no Arranjo Populacionais composto pelos 10 municípios, segundo dados do REGIC considerando as variáveis adotadas na Metodologia:

Todos os Municípios que não compõem Arranjos Populacionais foram considerados Cidades, assim como os próprios Arranjos Populacionais – cada um considerado uma unidade urbana. Essa adequação é necessária tendo em vista que a Cidade, objeto do atual estudo, pode vir a ser composta por vários Municípios que são indissociáveis como unidade urbana. Tratam-se de Municípios que possuem contiguidade em suas manchas urbanizadas ou que possuem forte movimento pendular para estudo e trabalho, com tamanha integração que justifica considerá-los como um único nó da rede urbana. A hierarquização de dois Municípios que compartilham manchas urbanas, por exemplo, tende a ser inadequada, pois frequentemente os dois Municípios integram os mesmos processos de urbanização e de relacionamentos externos com Cidades. (REGIC, 2018, p.6).

Ao se pensar política urbana que compõe a pauta do conselho, é preciso considerar a integração envolvida e o fluxo entre cidades.

Em 2001, com o advento do Estatuto da Cidade, lei nº 10.257, estabeleceu-se, em seu art. 41, II, a obrigatoriedade dos municípios da região metropolitana em elaborar seus planos diretores. Vale ressaltar que no Paraná a obrigatoriedade foi estendida aos 399 municípios, por meio do decreto do governo do estado do Paraná, nº. 2.581, de 17/04/2004: “Art. 1º O Estado do Paraná somente firmará convênios de financiamento de obras de infraestrutura e serviços com municípios que obedecerem os seguintes requisitos: a) municípios que já possuam planos diretores aprovados pelas respectivas câmaras municipais; (...)”, contribuindo para o crescimento da política urbana no estado.

O avanço da sociedade urbana vem acompanhado de consequências sociais que só serão mitigadas por meio dos instrumentos jurídico-urbanísticos consolidados a partir dos princípios e diretrizes implementados pelos marcos legais em vigor no país no âmbito do Estado democrático de Direito. Com o fim de evitar o crescimento desordenado das cidades, existe o plano diretor, como um eixo de propulsão para o crescimento urbano planejado das cidades.

O plano diretor de Maringá, LC nº.632/2006 define a função social da cidade e estabelece sua garantia, por meio dos arts. 4º, 5º e 6º:

Art. 5.º A função social da Cidade de Maringá compreende o pleno exercício de todos ao direito à cidade, entendido este como direito à terra, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer, à informação, à acessibilidade e demais direitos assegurados pela legislação vigente.

Art. 5.º A função social da cidade será garantida pela: I - promoção da qualidade de vida e do meio ambiente; II - controle, preservação e

recuperação dos bens socioambientais; III - utilização de instrumentos de redistribuição da renda e da terra; IV - controle público sobre o uso e a ocupação do espaço da cidade; V - prioridade na elaboração e execução de programas, planos e projetos para grupos de pessoas que se encontrem em situações de risco, vulneráveis e desfavorecidas; VI - integração das políticas públicas de desenvolvimento sustentável municipal e regional; VII - integração das políticas públicas de desenvolvimento sustentável urbano e rural; VIII - cooperação, diversificação e atratividade, visando ao enriquecimento cultural da cidade; IX - gestão democrática participativa, descentralizada transparente; X - integração de ações públicas e privadas. Art. 6.º O não-cumprimento do disposto no artigo anterior, por ação ou omissão, configura descumprimento da função social da cidade, sem prejuízo do disposto na Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade (LC nº 632/2006).

Sendo assim, quanto ao contexto dos municípios metropolitanos, considerando-se o cumprimento da função social da cidade e o aumento populacional, as políticas urbanas estariam sendo implementadas? A participação como região metropolitana estaria facilitando a função social da cidade?

O sistema de metropolização dificulta o crescimento econômico de alguns municípios e, segundo Maricato (2011), “a questão metropolitana está numa espécie de “limbo” no Brasil. Não há integração administrativa e, o que é pior, parece que ninguém se interessa pelo assunto” (MARICATO, 2011, p. 10). Além disso, para a autora, “o padrão de investimentos em obras metropolitanas mostra a falta de integração entre as ações de cada município que compõem as metrópoles, e alguns governos estaduais apresentam apenas planos metropolitanos setoriais e, mesmo assim, raramente são implementados” (MARICATO, 2011, p. 10).

Neste sentido, segundo (Reschilian; Uehara, 2011), elencam-se os principais desafios da região de Maringá:

Mobilidade pendular entre os municípios de Maringá, Sarandi e Paiçandu e o transporte metropolitano; geração de emprego e renda descentralizada; realidade de cidades com características rurais (Ângulo, Doutor Camargo e Presidente Castelo Branco) e no que tange a dificuldade de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade; falta de recursos e diretrizes orçamentárias; ausência de um plano metropolitano (RESCHILIAN; UEHARA, 2011, p.115).

Maricato ainda reúne alguns problemas que contribuem para inviabilizar a cooperação administrativa nas metrópoles: “de todos os fatores que contribuem para a piora na condição de vida das metrópoles, o modelo de mobilidade baseado na matriz rodoviária, especialmente no automóvel, e o relativo desprezo pelo transporte coletivo são, talvez, os de maior impacto” (MARICATO, 2011, p.79). Em Maringá, encontram-se questões importantes sobre o transporte público metropolitano que deveriam ser

resolvidas, entre elas, o alto valor da passagem; muitas reclamações de usuários quanto às aglomerações de pessoas nos horários de pico.

Além disso, a autora ainda dispõe: “A existência de polos com significativa disparidade econômica, política e cultural também funciona como obstáculo para essa integração, na medida em que municípios com maior arrecadação pouco se interessam pela redistribuição de parte de sua receita.” (MARICATO, 2011, p.18). Neste sentido, segundo Rodrigues e Souza (2017):

A região metropolitana maringaense guarda especificidades nos processos locais, seja na configuração atual da cidade de Maringá, cujo desenho socioespacial mantém seu projeto inicial em atendimento aos interesses do capital imobiliário – internacional inicialmente e nacional na sequência – seja nas peculiaridades socioespaciais que a distingue de outros espaços urbanos metropolitanos, por meio de um planejamento que segrega (RODRIGUES; SOUZA, 2017, p. 8).

Portanto, com as diferentes características dos municípios integrantes da região metropolitana, com níveis de riqueza e número de habitantes diferentes, “o polo amplia a sua capacidade de investimentos e atrai novos investimentos ainda mais vultosos, em razão de em um efeito multiplicador e concentrador” (RODRIGUES; GODOY; SOUZA, 2015):

Hoje, a presença de Maringá, como centro irradiador de desenvolvimento, consolidou a sua região metropolitana, impulsionada por políticas federais de incentivo e subsídio; desfrutando de uma realidade muito diferente da dos demais municípios incluídos neste mesmo território. Levando-se em conta a análise intrarregional realizada acima, fica evidente o processo concentrador de população no município-polo da região (RODRIGUES; GODOY; SOUZA, 2015, p.83).

Diante da disparidade de características entre os municípios da RMM, a função social da cidade restará prejudicada, diante da disparete realidade dos municípios inclusos no mesmo território.

Tendo em vista a presente necessidade de materialização da função social, a presente pesquisa realizou o debate entre as diferenças da função social da cidade, presente na legislação brasileira, e a função social da cidade na opinião do funcionalismo público (servidores municipais que ocupam cargos efetivos, pertencentes ao quadro dos municípios da RMM). A pesquisa por meio de questionário foi aplicada de forma remota, através de endereço eletrônico, contendo dez questões, (que serão objeto de análise e debate nos capítulos seguintes), aplicadas no mês de agosto e

setembro de 2020, contando com 17 respostas, dos 26 municípios da RMM.

A legislação brasileira, especificamente, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º e incisos, estabelece as diretrizes gerais para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, foram selecionadas algumas diretrizes: a) Gestão Democrática da Cidade, por meio de conselhos que promovam políticas urbanas (políticas de saneamento, habitação e moradia); b) conselho de política urbana atuante, seja ele, de modo semanal, quinzenal ou mensal, mas que promova o debate de forma democrática; c) conselho atuante com publicidade e participação democrática da comunidade; d) políticas de diminuição das desigualdades e ampliação da participação popular nas políticas públicas.

A respeito da importância da participação da população, a concepção utilizada para entender a “participação popular”, será feita pelas palavras de Villaça (2005): “Poder-se-ia entender a “Participação Popular” como o conjunto de pressões que “a população” exerce sobre o poder político, por ocasião da tomada de importantes decisões de interesse coletivo” (VILLAÇA, 2005, p.51). Sendo assim, a participação da população acontece pela força dos debates públicos convocados pelo Poder Executivo, em conselhos populares.

Tendo em vista a defesa do direito à cidade, como direito que deverá ser assegurado pelo princípio da função social da cidade, e que este princípio encontra-se estampado em diversos planos diretores, incluindo-se do município de Maringá e região metropolitana, questiona-se: A função social da cidade estaria sendo implementada na realidade prática? A efetividade do direito à cidade estaria sendo aplicada? A seguir as respostas (*ipsis litteris*), obtidas com o questionário (Apêndice nº. 1), contendo a seguinte pergunta:

Quadro nº 03 - Obstáculos identificados pelos secretários municipais para o descumprimento do princípio da função social da cidade:

| Quais obstáculos sr.(a) secretário(a) identifica para assegurar o cumprimento da Função Social da Cidade, conforme assegura o plano diretor do município, ou um dos princípios do plano diretor do município? |
|--|
| 1. Lentidão |
| 2. Lentidão |
| 3. A falta de uma ferramenta eletrônica que consiga agrupar todas as recomendações do plano diretor, planta de valores, lei orgânica e demais recomendações da lei estadual e lei federal.; |
| 4. É muito difícil envolvimento da comunidade, o pessoal é exigente, mas a participação nas audiências deixa a desejar. |
| 5. No momento nada, pois o município já realizou a revisão do plano diretor em janeiro. |
| 6. Participação da população na revisão do plano diretor |

| |
|---|
| 7. No departamento de construção não existe profissional para vistoriar a parte da engenharia; Na revisão do plano diretor a participação da população não foi muito efetiva. |
| 8. Não vejo obstáculo, pois como a cidade é pequena não existe muita burocracia |
| 9. A prefeitura carece de infraestrutura para atender a população |
| 10. As pessoas ainda não entendem que as atitudes tomadas agora, afetam o futuro das cidades. |
| 11. O município procura seguir as diretrizes estabelecidas no plano diretor, mas os obstáculos seriam problemas financeiros do país que afetam os municípios |
| 12. Se for considerar a função social da cidade como previsto no código de posturas, a falta de funcionamento do conselho implica a não atenção da cidade ao cumprimento da função social da cidade. A participação pública também não tem muito, exceto agora no período eleitoral que aumentou um pouco. Além disso, antigamente, existia a falta de engenheiros concursados na prefeitura, apenas empresas contratadas que não trabalhavam de forma efetiva pela cidade. Agora, com engenheiro concursado, existe a necessidade da implantação do conselho criado pelo plano diretor, e a revisão do plano diretor que foi revisado há dias, com coisas que não se aplicam à cidade. Existe uma distância muito grande entre a realidade do município e aquilo que está no plano diretor (que foi revisado pela empresa terceirizada). |
| 13. Munhoz de Mello não dispõe de recursos próprios para viabilizar as ações propostas no PDM. Com isso é necessário conciliar o PAI aos planos de governo estadual e federal para captação de recursos para a implementação das ações. Outro ponto observado, em especial na fase de revisão do PDM (em andamento) é a falta de interesse popular em participar do processo de revisão. Fizemos ampla divulgação nos meios de comunicação mais utilizados na comunidade, trabalhos de divulgação nas escolas e usamos ferramentas interativas nas redes sociais para incentivar os munícipes, mas não obtivemos o resultado pretendido. |
| 14. Participação dos munícipes, pois dificilmente existe um engajamento da população na participação das questões urbanísticas. Nas audiências públicas da revisão do plano diretor, falta a participação da comunidade. O maior obstáculo para fazer cumprir a função social da cidade é a participação efetiva da população, que está ligado à gestão democrática participativa. |
| 15. Recursos federais, pois o município não possui verbas suficientes para executar o planejamento. |
| 16. Participação da população na revisão do plano diretor. |

Quadro nº 03: Obstáculos identificados pelos secretários municipais para o descumprimento do princípio da função social da cidade. Fonte: PEREIRA, Ingrid Spagnol. 2020.

As respostas dos secretários municipais, com maior índice de frequência, identificam os seguintes obstáculos para assegurar o cumprimento da Função Social da Cidade, conforme assegura o plano diretor do município, foram: a) falta de interesse popular em participar do processo de revisão e assuntos do município; b) necessidade de recursos federais; necessidade criação de conselhos de políticas urbanas; falta de infraestrutura; gestão burocrática e lentidão.

Percebe-se a realidade prática distanciando-se, exponencialmente, da letra fria da lei, a partir dos seguintes trechos destacados: “existe uma distância muito grande entre a realidade do município e aquilo que está no plano diretor”, além disso, “as pessoas ainda não entendem que as atitudes tomadas agora, afetam o futuro das cidades”. Ressalta-se, por fim, que a falta de conselhos municipais são prejudiciais ao funcionamento das diretrizes estabelecidas no plano diretor, conforme relatado no trecho a seguir: “a falta de funcionamento do conselho implica a não atenção da cidade

ao cumprimento da função social da cidade”. Desta forma, o cumprimento da função social da cidade, na realidade prática dos municípios da região metropolitana de Maringá, descrevem obstáculos e desafios que impedem o funcionamento do planejamento urbano e territorial.

A partir do contexto dos municípios das regiões metropolitanas, propõe-se analisar a importância do funcionamento dos conselhos da cidade para a promoção de políticas urbanas para toda população, mesmo nas pequenas cidades da RMM, que será tratado no próximo capítulo.

3 O DIREITO À CIDADE ASSEGURADO PELA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E SEUS DESAFIOS

A análise deste capítulo demonstra a importância da aplicação do princípio da função social da cidade para o desenvolvimento e expansão urbana. A partir do pleno funcionamento das funções sociais da cidade, o direito à cidade estará sendo implementado.

A presente análise da cidade de Maringá-PR e RMM compõe uma pesquisa capaz de estabelecer os obstáculos à constituição efetiva do direito à cidade, que será assegurado a partir da plena implementação da função social da cidade.

Como referencial teórico, a função social da cidade é conceituada como meio de garantir o pleno exercício do direito à cidade e, por sua vez, o direito à cidade, como um direito de todos, mas com ações individuais que interferem na realidade de uma sociedade. Assim, tal conceito perfaz-se a partir de um conjunto de direitos voltados à coletividade, mas, em especial, às minorias que estão às margens da sociedade, necessitando de direitos básicos que deveriam ser cumpridos. Antes de tudo, o direito à cidade perfaz-se de todos direitos sociais, abarcados pela Constituição Federal em seu artigo 6º da CF/88. Direitos que necessitam de plena harmonia, mesmo diante dos desafios elencados como a diminuição das desigualdades e ampliação da participação popular nas políticas públicas.

3.1 Função social da cidade como garantidor do direito à cidade

A função social da cidade encontra-se expressamente prevista na Constituição de 1988, em seu art. 182, caput, asseverando que, a política urbana tem como objetivo o cumprimento da função social da cidade, a partir do plano diretor municipal. Assim, o plano diretor municipal constitui-se como instrumento para o desenvolvimento do município.

A Constituição Federal não dispôs de regulamentação expressa dos instrumentos capazes de implementar a função social da cidade. Mais tarde, com o advento do estatuto da cidade, estabeleceram-se diretrizes gerais capazes de gerar o desenvolvimento da política urbana e, conseqüentemente, ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade, dentre elas: a) cidades sustentáveis; b) gestão democrática da cidade com a participação da população em assuntos que envolvam o desenvolvimento urbano; c) cooperação entre setores da sociedade; d) planejamento urbano da cidade, entre outros (vide art. 2º, lei 10.257/2001).

Portanto, ao defender o direito à cidade como um direito que deverá ser assegurado pela função social da cidade, questiona-se: A função social da cidade estaria sendo implementada na realidade prática? A efetividade do direito à cidade estaria sendo aplicada?

Os objetivos garantidores da função social da cidade, analisados como parâmetro de pesquisa, serão respondidas no final deste capítulo (seção 3.4), a saber:

- a) gestão democrática da cidade, por meio de conselhos que promovam políticas urbanas (políticas de saneamento, habitação e moradia);
- b) conselho de política urbana atuante seja ele, de modo semanal, quinzenal ou mensal, mas que promova o debate de forma democrática;
- c) conselho atuante com publicidade e participação democrática da comunidade;
- d) políticas de diminuição das desigualdades e ampliação da participação popular nas políticas públicas.

É sabido que este princípio da função social da cidade encontra-se estampado em diversos planos diretores, dentre eles, no município de Maringá e região metropolitana. De modo geral, a função social da cidade começou a tomar uma posição de destaque, como um princípio, a partir do Estatuto da Cidade¹¹,

A função Social da Cidade, a Gestão Democrática da Cidade, bem como a análise do papel dos Conselhos de Políticas Urbanas na implementação do direito à cidade, definem a necessidade da intensa participação da sociedade na implementação das Políticas Urbanas. Para tanto, se faz necessária a implementação dos Planos Diretores, diante da necessidade prevista pela Constituição Federal (art. 182, §1º) e Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/01, art. 40, *caput*), Constituição do Estado do Paraná (art. 152) (PEREIRA, 2019, p.9).

Sendo assim, dada a importância do princípio da função social da cidade, muitos planos diretores seguem o ditame, colocando-o como diretriz ou objetivo do município, exercido em conformidade com o direito à cidade.

No entanto, muitos são os desafios para assegurar a função social na prática, em especial, para a implantação ou ampliação da participação popular em sua forma democrática, como em conselhos que promovam o debate das políticas urbanas nos

¹¹ Ressalta-se que o princípio da função social da cidade, diferencia-se do princípio da função social da propriedade, que começou a ser expressamente regulado pela Constituição Federal de 1934, apesar disso, antes mesmo de sua regulação expressa, existem autores que defendem a regulação de normas de Direito Urbanístico em outras legislações anteriores, como assevera José Afonso da Silva (2000): “As regras gerais e simples de Direito Urbanístico já encontramos no velho Direito Luso-Brasileiro. As Ordenações do Reino fixavam princípios básicos e genéricos sobre a ordenação das povoações (...). Nisso estaria, ainda, a ideia de que as imposições urbanísticas eram de competência das autoridades locais. Normas genéricas sobre estética das cidades são encontradas nas Ordenações Filipinas (L. 1, T.1, §§ 6, 13,14 e 17) e outras sobre as relações de vizinhança e direito de construir” (SILVA, 2000, p.50).

municípios, “Apesar das diversas adversidades e dificuldades para criação e desenvolvimento dos Conselhos de Políticas Urbanas, é cristalino a importância dessas definições, e da Gestão participativa por meio da participação dos cidadãos na vida pública” (PEREIRA, 2019, p.8).

Neste ínterim, uma das possibilidades de efetivação seria a gestão democrática das cidades, no acompanhamento da revisão de planos diretores, publicidade de seus atos, com a participação de diversos setores da comunidade. Ressalta Villaça (2005), “o que deveria ser aqui considerado “Participação Popular” [...] seriam a atuação e as pressões exercidas por diferentes setores da sociedade sobre os governantes (o Executivo e o Legislativo) por ocasião da formulação e aprovação tanto do Plano Diretor Estratégico como dos Planos Regionais” (VILLAÇA, 2005, p.51).

A função social da cidade é dotada de importância quando resulta de ações democráticas, como participação da população em prol do desenvolvimento urbano do município (seção 3.4, para informações relativas ao cumprimento da função social da cidade nos municípios de Maringá e região metropolitana).

3.2 Concepção Jurídico Constitucional do Direito à Cidade e Cidadania

Esta seção tem como objetivo, em primeiro lugar, discutir o direito à cidade em termos legais, saindo da dimensão sociológica e/ou política, argumentando a institucionalização jurídica do termo direito à cidade, adentrando, deste modo, o início deste termo, a saber, na perspectiva da função social da propriedade, visto que este princípio se inicia como os primórdios do direito à cidade.

Desta forma, a evolução legislativa urbanística, que representa o direito à cidade, será trabalhada a partir de duas seções. A primeira demonstra a evolução com base na análise de Thomas Marshall (1949), com os debates dos direitos e cidadania, demonstrando como o autor aborda a cidadania como determinante para o nível de desigualdade social e a possível diminuição do nível de participação da comunidade na política; seguindo a análise de como situar o direito à cidade no debate teórico-jurídico sobre o tema dos direitos sociais e da cidadania, partindo-se da definição de Norberto Bobbio (1992) e Ingo Sarlet (1998). Com a evolução voltada para a legislação urbanística do Brasil, a Constituição Federal de 1988, utilizando-se de pesquisas elaboradas por Saule Júnior (1997) e Ermínia Maricato (2011).

3.2.1 Abordagem teórica Constitucional do direito à cidade e cidadania

A abordagem teórica constitucional do direito à cidade e cidadania é dotada de importância, visto que a cidadania é um dos pilares da Constituição Federal de 1988 (artigo 1º, inciso II), um dos fundamentos do estado brasileiro, que nasceu sob os desígnios da cidadania. Os autores apresentados abaixo foram escolhidos para embasar a importância deste direito e demonstram, precipuamente, a importância que a cidadania representa em todas as esferas do direito. Inserindo-se, assim, a ordem urbanística como uma obrigação de prestação do estado.

A cada período histórico encontra-se a barganha por direitos, diante dos costumes arraigados no sistema de cada sociedade. Apesar da discussão sobre cidadania e sua discussão no momento histórico, proposta por Marshall (1949), em “Cidadania, classe social e status”, os direitos civis coletivos, como capazes de garantir a cidadania. Sobre isto, o autor dispõe: “Os direitos civis coletivos podiam ser usados não apenas para barganha no verdadeiro sentido da palavra, mas para a afirmativa de direitos básicos” (MARSHALL, 1949, p.103).

Marshall (1949) divide a cidadania em três partes, sendo elas o civil, político e social. O elemento civil “é composto dos direitos necessários à liberdade individual” (p.63); O elemento político “o direito de participar no exercício do poder político” (p.63); E, por fim, o elemento social “se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado” (p.63-64).

Segundo o autor, “se invoca a cidadania em defesa dos direitos, as obrigações correspondentes da cidadania não podem ser ignoradas” (MARSHALL, 1949, p.104). Com isso, como atingir a cidadania? Segundo ele, a cidadania refere-se a um status, “as diferenças de status podem receber a chancela da legitimidade em termos de cidadania democrática, desde que não sejam muito profundas, mas ocorram em uma população unida” (MARSHALL, 1949, p.108), visto que os direitos da cidadania estariam ligados sobre a estrutura da desigualdade social, assim, quanto menor a cidadania em uma sociedade, menor o nível de participação da comunidade na política e maior o nível de desigualdade social. Assim, portanto, “a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida” (MARSHALL, p.62).

Demonstra-se a importância da consciência de direitos, em que pese a maioria da população desconhecer direitos básicos, necessita-se da participação população na

esfera municipal. A gestão urbana da cidade compõe uma estrutura que precisa dos seus principais atores na construção do espaço urbano.

Marshall, por sua vez dispõe que “a cidadania e outras forças externas a ela têm alterado o padrão de desigualdade social” (MARSHALL, p.107), com isso, levando-se em conta as ideias defendidas por Marshall (1949), quanto menor a participação dos indivíduos na comunidade, menor a sensação de pertencimento aos assuntos ligados à comunidade política. Por consequência, vislumbra-se nos municípios da região metropolitana um grau elevado de desigualdade social, somado à baixa participação da comunidade nos assuntos relativos ao plano diretor. Além disso, a falta de transparência dos assuntos ligados à informação sobre o funcionamento dos conselhos de políticas urbanas também reflete na diminuição de “cidadania” corroborada com o poder público. Para Dallari, o direito do cidadão à participação política compreende-se:

Se todos os seres humanos são essencialmente iguais, ou seja, se todos valem a mesma coisa e se, além disso, todos são dotados de inteligência e de vontade, não se justifica que só alguns possam tomar decisões políticas e todos os outros sejam obrigados a obedecer (DALLARI, 2004, p.26).

Para que uma sociedade democrática funcione em plenitude, é preciso a livre participação dos cidadãos na vida pública, em igualdade de condições, respeitando o Estado democrático de Direito.

Sobretudo, a noção de inclusão de novos direitos faz parte da realidade humana ao longo da história. Nesta perspectiva, Bobbio (1992) identifica os direitos fundamentais como um processo em evolução, que não está concluído:

Não é preciso muita imaginação para prever que o desenvolvimento da técnica, a transformação das condições econômicas e sociais, a ampliação dos conhecimentos e a intensificação dos meios de comunicação poderão produzir tais mudanças na organização da vida humana e das relações sociais que se criem ocasiões favoráveis para o nascimento de novos carecimentos e, portanto, para novas demandas de liberdade e de poderes (BOBBIO, 1992, p.33).

Considerando o debate teórico até aqui apresentado, considera-se o direito à cidade como um direito fundamental, ratificado pela Carta Magna e pelo Estatuto da Cidade, cujo direito está presente na coletividade de toda sociedade, garantidor dos direitos básicos inerentes a todo cidadão e ao pleno exercício da cidadania.

Com a evolução da sociedade, os direitos fundamentais foram construídos ao longo da história. Sobre o nascimento dos direitos fundamentais, segundo Bobbio (1992, p.5), “nascem em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma

vez e nem de uma vez por todas”. O autor Ingo Sarlet assim classifica os direitos fundamentais:

(...) os direitos fundamentais, em razão de multifuncionalidade, podem ser classificados basicamente em dois grandes grupos, nomeadamente os direitos de defesa (que incluem os direitos de liberdade, igualdade, as garantias, bem como parte dos direitos sociais – no caso, as liberdades sociais – e políticos) e os direitos a prestações (integrados pelos direitos a prestações em sentido amplo, tais como os direitos à proteção e à participação na organização e procedimento, assim como pelos direitos a prestações em sentido estrito, representados pelos direitos sociais de natureza prestacional) (SARLET, 1998, p.234).

Especialmente no que se refere aos direitos fundamentais assegurados pela Constituição, estes possuem o papel de compensar/diminuir as desigualdades sociais existentes. Desta forma, “em cada direito fundamental se faz presente um conteúdo ou, pelo menos, alguma projeção da dignidade da pessoa” (SARLET, 2012, p.101). Assim, “o Estado deverá ter como meta permanente, proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos” (SARLET, 2012, p.131).

Alia-se o entendimento de que o direito à cidade perfaz-se de direitos sociais, abarcados pela garantia constitucional de status de direito fundamental. Neste sentido, segundo (Guimarães, 2017), “o direito à cidade e os direitos sociais que o compõem são direitos fundamentais, de natureza não meramente programática, de aplicação imediata, exigindo-se que o Estado adote políticas para sua proteção progressiva” (GUIMARÃES, 2017, p.638).

Um direito social implica na garantia do mínimo social, visto que o cumprimento do dever do estado abrange o respeito da dignidade da pessoa humana. Além disso, segundo Zulmar (2012), “a função prestacional atribui à pessoa o direito social de obter um benefício do Estado” (ZULMAR, 2012, P.242).

A função prestacional social dos direitos fundamentais tem grande relevância em sociedades, como é o caso do Brasil, onde o Estado do bem-estar social tem dificuldades para ser efetivado. Essa realidade impõe que milhares de pessoas fiquem à margem dos benefícios econômicos, sociais e culturais produzidos pela economia capitalista. Essa carência não permite a fruição do mínimo existencial (ZULMAR, 2012, p.242).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) garante que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Infelizmente, pode-se observar que não funciona materialmente nestas condições, pois ainda grande parte de nossas garantias fundamentais não estão bem resolvidas, a começar pela saúde, questões de moradia e gestão de algumas cidades brasileiras.

A Constituição Federal de 1988 abarca direitos individuais e coletivos, assim,

como o princípio da dignidade da pessoa humana, “um princípio que norteia o sistema constitucional, um valor inerente a todo ser humano, mas que para respeitá-lo, se faz necessário assegurar-se os direitos sociais” (GREGORI, 2010, p. 23). Com vistas ao cumprimento do direito à cidade, como um direito fundamental e social, tem-se que, trata-se de uma obrigação positiva do estado, concretizando-se a partir da intervenção direta do estado no ambiente socioeconômico.

No que se refere aos direitos sociais, “são prestações positivas proporcionadas pelo Estado [...], que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito à igualdade” (SILVA, 2008, p.286). O direito à cidade constitui uma obrigação positiva do estado, que, segundo Trindade (2012), “cuja finalidade reside na garantia da segurança material e do bem-estar coletivo aos cidadãos diante dos mecanismos excludentes que constituem o fundamento da economia de mercado” (TRINDADE, 2012, p. 155-156).

Por fim, ressalta-se que a cidadania é um dos fundamentos do estado brasileiro, presente no artigo 1º, inciso II da Constituição de 1988, como um dos objetivos do estado. E insere-se na ordem urbanística como “o reconhecimento expresso de que o ambiente urbano é um campo privilegiado de formação de interesses difusos e coletivos é um dos fatos mais importantes no recente desenvolvimento do sistema de tutela dos direitos e interesses transindividuais” (BRASIL, p.2-3).

A Constituição de 1988 nasceu sob os desígnios da cidadania. O presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, assim ressaltou: “Tem substância popular e cristã o título que a consagra: a ‘Constituição cidadã’” (GUIMARÃES, 1988, p. 14.380).

Portanto, a cidadania integra-se no processo de construção da tutela coletiva, na defesa dos interesses coletivos e difusos e na emancipação do direito urbanístico.

3.2.2 Evolução legislativa urbanística no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988.

O conceito de “Direito à Cidade”, como proposto por Lefebvre (1968), denota implicações teórico-filosóficas acerca do tema, mas, sob o viés jurídico, apresenta-se um desafio encontrar bases normativas que impliquem na conceituação do direito à cidade às normativas jurídico-institucionais.

Com intuito de explanar proposições teóricas a serem desenvolvidas neste item, pode-se sugerir linhas de reflexões sobre o tema, a partir da evolução legislativa como

encontrada historicamente no Brasil. Ressalta-se a importância de entender o planejamento urbano, em suas fases, segundo demonstra Schavsberg (2013):

No planejamento urbano brasileiro essas cinco correntes ocorrem por períodos que podem ser classificados em: Planejamento urbano no período do Séc. XIX a 1930, de 1930 a 1990 e do período de 1990 aos dias atuais. No período entre o Séc. XIX e o início da década de 1930, são atuantes as correntes do zoneamento, o planejamento de novas cidades (O Plano de Belo Horizonte de 1898), dos planos de embelezamento e melhoramento, do urbanismo “sanitarista” e dos planos de infraestrutura. No período subsequente, de 1930 até início de 1990, são atuantes as correntes dos Planos de infraestrutura urbana, o Planejamento *Scrictu Sensu* e o planejamento de novas cidades, com destaque para o Plano de Brasília de 1957. No período de 1990 aos dias atuais, que passam por novos marcos jurídicos é atuante o chamado Planejamento *Scrictu Sensu* (SCHAVSBERG, 2013, p 7-8).

Por sua vez, a importância de demonstrar a explanação dos frutos do direito à cidade espalhados pela legislação incide na busca pela redução de desigualdades sociais presente nas cidades brasileiras. Analisando-se a legislação, será possível entender se a política urbana estará sendo cumprida materialmente.

A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo sobre a política urbana, estabelece que os municípios devam executar a política urbana, bem como o desenvolvimento da função social da cidade, garantindo o bem-estar dos seus participantes (182 da CF), com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes:

O pleno desenvolvimento dessas funções deve ser compreendido como pleno exercício do direito à cidade, a partir da observância das diretrizes norteadoras do desenvolvimento urbano acima mencionadas, como a de combater as causas da pobreza, promover medidas de proteção ao meio ambiente, tornar efetivo os direitos humanos” (SAULE JÚNIOR, 1997, p.60).

Sendo assim, a legislação urbana possui basicamente os seguintes instrumentos legais para a garantia dos princípios constitucionais: Lei do Plano Diretor; Lei do Parcelamento do Solo para fins urbanos; Lei do Perímetro Urbano, e da Expansão Urbana; Lei de Uso e Ocupação do solo Urbano (Zoneamento); Lei do Sistema Viário; Código de Obras e Código de Posturas, além de outras específicas.

Segundo a Constituição Federal, em seu artigo 186, entende-se por função social da propriedade, o imóvel rural que atenda aos seguintes requisitos: a) aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos

trabalhadores (CF, art. 186).

Ao inovar na matéria de política urbana (arts. 182 e 183), o Constituinte elegeu o plano diretor municipal, como instrumento obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. No estado do Paraná, o plano diretor expressará “as exigências de ordenação da cidade e explicitando os critérios para que se cumpra a função social da propriedade urbana” (Constituição Estadual Paraná, art. 152). Determinando, ainda, que as cidades inferiores a 20 mil habitantes “receberão assistência de órgão estadual de desenvolvimento urbano na elaboração das normas gerais de ocupação do território, que garantam a função social do solo urbano” (Constituição Estadual Paraná, art. 153)”.

No estado do Paraná, em razão da disposição da lei 15.229, de 25 de julho de 2006, bem como o artigo 141, da Constituição Estadual, o município, para ser considerado elegível a firmar contrato de empréstimo para projetos e obras de infraestrutura, equipamentos e serviços, no âmbito do Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná – SFM deverá enquadrar-se em um dos seguintes requisitos:

a) ter Plano Diretor Municipal vigente e atualizado, aprovado pela respectiva Câmara de Vereadores, nos termos do Estatuto da Cidade e desta Lei; b) ter contratado serviços de consultoria para a revisão do Plano Diretor Municipal que deve ser atualizado e aprovado pela Câmara de Vereadores em três anos, caso a lei municipal que o aprovou tenha mais de dez anos; c) ter nomeado e designado equipe técnica para revisão do Plano Diretor Municipal que deve ser atualizado e aprovado pela Câmara de Vereadores em três anos, caso a lei que o aprovou tenha mais de dez anos (art. 4º, Lei Estadual nº 15.229 - 25 de Julho de 2006).

O plano diretor é o instrumento intrínseco para a garantia do direito à cidade. E, como apontado acima, o direito à cidade engloba uma gama de direitos, abarca o urbano e as consequências advindas da falta de planejamento das cidades. Considerando a importância do plano diretor, o Estatuto da Cidade (lei nº 10.257, de 10 julho de 2001) dispõe que deverá englobar o território do município como um todo (art. 40, §2º), de modo a evitar e corrigir as desigualdades socioespaciais causadas pelo crescimento urbano, (art. 2º, inciso IV).

Importa ressaltar que o Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001), em seu art. 4, define os instrumentos da política urbana, dividindo-os em três partes, sendo elas, o planejamento municipal, institutos tributários e financeiros, institutos jurídicos e políticos, colocando o Estudo de Impacto de Vizinhança como um quarto instrumento, visto que a análise depende de cada município, com as suas peculiaridades.

Com o advento do Estatuto da Cidade, a política urbana assumiu uma nova fase

no Brasil mas que, na prática, demanda alto grau de cidadania coletiva e gestão democrática que não se cumprem. Segundo Leal (2011), “com tal perspectiva é que se impõe a efetivação do Estatuto da Cidade no território municipal, oportunidade ímpar das gestões públicas locais aproveitarem este mecanismo legislativo para ampliar as condições de dar concretude à função social da cidade e da propriedade” (LEAL, 2011 p.28). Neste sentido, Alfonsin (2011) dispõe que:

De fato, o maior obstáculo para a efetividade do Estatuto da Cidade e, portanto, do próprio direito à cidade, é uma disputa de fundo entre uma velha ordem jurídica nucleada pelo direito individual de propriedade e a nova ordem jurídico-urbanística que emerge com o Estatuto da Cidade, na qual a função social da propriedade e o direito à cidade passam a ser novos centros para o ordenamento jurídico, agora policêntrico (ALFONSIN, 2011, p.40).

Ressalta-se, que a necessidade de conceituar o direito à cidade está na possibilidade de encontrar caminhos para sua concretude, mas, na Constituição de 1988, não está conceituado expressamente na letra da lei. Apenas a extensão dos efeitos de um direito fundamental que abarca o princípio da dignidade da pessoa humana, um resultado construído por meio de uma evolução histórica, política e social, mediante estudos de áreas multidisciplinares.

Apesar do significado de “direito à cidade” encontrar-se em constante evolução, sua essência consiste na defesa de um direito fundamental, que dele originam-se direitos e deveres, pois viver em uma cidade com uma gestão democrática e cidadã é um direito de todos, e tornou-se um princípio da dignidade da pessoa humana. E assegurar um ambiente propício para tanto é dever do estado.

É certo que com o advento da Constituição Federal de 1988, aumentam-se os interesses quanto às novas formas e possibilidades de garantias dos direitos urbanísticos. Assim, para comportar as transformações na sociedade com o crescimento do urbanismo, intensificou-se o debate do direito à cidade, como um direito fundamental, que engloba uma infinidade de outros direitos, essencialmente, o direito à moradia, direito a uma cidade mais igualitária e democrática, preservação do meio ambiente, cidades com uma gestão democrática, demandando elevado grau de cidadania coletiva. Portanto, torna-se evidente a necessidade do clamor pela efetivação do direito à cidade que possibilita cidades democráticas, sustentáveis e igualitárias.

Maricato acertadamente dispõe: “nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório” (MARICATO, p.147, 2011). De fato, encontra-se no Brasil uma gama de

direitos e garantias urbanísticas estabelecidas, mas que, na prática, não se cumprem. Assim, a autora ainda ressalta que: “a ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder, além de favorecer pequenos interesses corporativos” (MARICATO, p.147, 2011).

Com o aprofundamento do estudo, poderia ser criticamente incorporado em estudos futuros o modo de concretização da função social da cidade, considerando o direito à cidade - concebido como um direito fundamental - necessita de fiscalização quanto ao cumprimento da legislação urbana; fixação quanto aos limites de competência dos municípios quanto às leis urbanísticas; de engajamento da população nos assuntos urbanísticos; e, principalmente, de gestores municipais mais preocupados com a política urbana, com conselhos das cidades atuantes, que proporcionem a efetiva função social da cidade, como será trabalhada no capítulo seguinte.

3.3 O funcionamento dos conselhos gestores e canais participativos

Tratando-se do retrato dos municípios da RMM revelaram-se dois principais obstáculos para o funcionamento dos conselhos gestores de políticas urbanas: a dificuldade de participação popular nos assuntos do município e a necessidade de funcionamento regular dos conselhos gestores de políticas urbanas.

No âmbito federal, há um sistema nacional de desenvolvimento urbano, construído no âmbito do Ministério das Cidades, criado em 1º de janeiro de 2003, a partir da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Constituíam áreas de sua competência: política de desenvolvimento urbano, saneamento ambiental, habitação, mobilidade e transporte urbano e trânsito. O Ministério das Cidades foi extinto com a edição da lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, atribuindo suas funções ao Ministério de Desenvolvimento Regional.

O Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) criado em 1º de janeiro de 2019, a partir da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 e oficializada pelo decreto 9.666 de 02 de janeiro de 2019, no governo do presidente Jair Messias Bolsonaro. Sendo assim, em matéria de desenvolvimento urbano, os órgãos colegiados são compostos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e Conselho das Cidades (ConCidades), instâncias de debates a partir das deliberações dos atores sociais e das Conferências Nacionais das Cidades.

O Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) é composto pela sociedade civil e entes federativos: federal, estadual e municipal. Um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, “e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), bem como acompanhar a sua execução”¹². Estão disponíveis até o ano de 2017 as atas das reuniões da Coordenação-Executiva do ConCidades¹³.

O PNDU reúne mecanismos que possibilitam a participação da sociedade. Assim, a Cartilha da Política Nacional de Participação Social (PNPS), desenvolvida pelo governo, através do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), apresenta como mecanismos de participação social: a) conselhos de políticas públicas; b) comissões de políticas públicas; c) conferências nacionais; d) ouvidoria pública federal; e) mesas de diálogo; f) fóruns interconselhos; g) audiências públicas; h) consultas públicas; i) interfaces e ambientes virtuais¹⁴.

No estado do Paraná, em matéria de política urbana, o Conselho Estadual das Cidades promove reuniões ordinárias, grupos de trabalhos, câmaras técnicas e conferências estaduais das cidades, reunindo contribuições para os debates, a partir das conferências municipais. A realização da Conferência Estadual das Cidades mais recente aconteceu no ano de 2013, por meio do relatório final da 5ª Conferência¹⁵.

A câmara técnica tem a função de corroborar para a gestão participativa, com representantes da sociedade civil. No estado do Paraná, o funcionamento da Câmara Técnica de Planejamento, Gestão do Solo Urbano e Territorialidade, que discute questões urbanas dos municípios, possui a gestão mais recente de 2018-2020. No sítio eletrônico do estado, a composição da Câmara Técnica de 2018-2020 não está disponível para visualização. Além disso, a disponibilidade da última lista de frequência da Câmara Técnica de Planejamento, consta no nº 28, do dia 24 de maio de 2018, não sendo possível averiguar os trabalhos desenvolvidos posteriormente, diante da falta de

¹² Conselho das Cidades. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades>>. Acesso em: 26 nov. 2020

¹³ Ministério do Desenvolvimento Regional: Ata das Reuniões da Coordenação-Executiva do ConCidades. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/coordenacao-executiva/112-conselho-das-cidades/coodenacao-executiva-do-concidades/1575-ata-das-reunioes-da-coordenacao-executiva-do-concidades>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

¹⁴ Secretaria-Geral da Presidência da República: Cartilha Política Nacional de Participação Social (PNPS). Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-desenvolvimento-urbano/cartilhpnpspdf.pdf>>. Acesso em 30 nov. 2020.

¹⁵ 5ª Conferência Estadual das Cidades. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/Concidades/Pagina/5a-Conferencia-Estadual-das-Cidades>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

publicidade no sítio eletrônico¹⁶.

No tocante às reuniões ordinárias, a gestão de 2018-2020 publicizou atas e pautas, sendo que a última reunião aconteceu no dia 27 de setembro de 2019¹⁷.

Contudo, as diretrizes do desenvolvimento urbano funcionam através de sistemas próprios, mas de modo interligado, contando com participação da sociedade civil, com a finalidade de formular, propor e executar diretrizes para o desenvolvimento urbano, a partir de políticas públicas nos seguintes programas: a) saneamento; b) habitação; c) desenvolvimento regional e urbano; e d) mobilidade urbana.

Todo o funcionamento desse sistema supõe, não apenas as questões técnicas, mas, principalmente, a dimensão participativa. Do mesmo modo, funcionam os municípios brasileiros. O que aconteceu no Paraná é que cada município realizou sua denominação, mas deveria ser denominado de “Conselho da Cidade”, o que não aconteceu na prática, mas que poderá ser corrigido por meio do processo de revisão dos planos diretores. Os conselhos implantam toda política urbana, a partir do Estatuto da Cidade, e o processo de gestão democrática nos conselhos e nas conferências municipais.

O conselho gestor de políticas urbanas é um sistema completo que implementará os princípios presentes da Constituição Federal, ou seja, o desenvolvimento urbano a partir do cumprimento da função social da cidade e da gestão democrática.

¹⁶ Câmara Técnica de Planejamento, Gestão do Solo Urbano e Territorialidade. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/Concidades/Pagina/Camara-Tecnica-de-Planejamento-Gestao-do-Solo-Urbado-e-Territorialidade>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

¹⁷ Reuniões Ordinárias. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/Concidades/Pagina/Reunioes-Ordinarias>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

4 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS URBANAS DE MARINGÁ E REGIÃO METROPOLITANA: desafios para a construção do direito à cidade

Este capítulo apresenta um estudo sobre o papel dos conselhos de políticas urbanas e a importância para construção do direito à cidade, em Maringá (cidade polo), e região metropolitana. Por meio do levantamento dos conselhos gestores de políticas urbanas verificaram-se muitos desafios e dificuldades para a criação e/ou desenvolvimento dos conselhos gestores.

A análise compreendeu os 26 municípios, a partir do acompanhamento dos sítios eletrônicos das respectivas prefeituras municipais.

As políticas públicas urbanas são ações do governo que implicam planejamento das políticas de urbanização. A análise das políticas públicas dos municípios contempla análise documental, em sítios eletrônicos da prefeitura municipal, definindo como parâmetros de análise, o monitoramento do funcionamento do conselho das cidades. O plano diretor compõe-se de um instrumento jurídico-urbanístico provedor de políticas urbanas.

A pesquisa consiste em estudos com metodologia da pesquisa exploratória, com a utilização de documentos públicos e dados primários e secundários e procedimento de análise de dado qualitativo. A análise consistiu na leitura e sistematização dos dados coletados de documentos dos 26 planos diretores compreendendo a cidade de Maringá e região metropolitana.

4.1 Cumprimento do princípio da função social da cidade no plano diretor de Maringá: Revisão do plano diretor 2020-2030.

O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão de Maringá é composto pelo Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, instituído pela lei nº 632/2006, enquanto espaço de gestão democrática.

Para análise desta pesquisa se faz uso de uma abordagem qualitativa investigativa, valendo-se da leitura das atas das reuniões do conselho entre os anos de 2018 a 2020. A primeira análise consistiu na leitura e sistematização dos dados coletados de documentos do plano diretor da cidade de Maringá. A segunda etapa de pesquisa documental ocorreu pela análise lei complementar nº 632/2006, que instituiu o Plano Diretor do município de Maringá.

O plano diretor é criado por lei, com autorização da Constituição Federal (art. 182), com exigência dos requisitos legais, quais sejam: aprovação na Câmara Municipal, e estar em observância com as leis orgânicas do município. Portanto, “a formulação desse documento é uma tarefa técnica multidisciplinar. Embora predominem, aqui, os aspectos técnicos, revela-se ainda como um procedimento jurídico, dadas exigências que impõem a ele a observância de determinadas regras de conduta” (SILVA, 2000, p.138).

Importa destacar que a revisão do plano diretor de Maringá (2020-2030) teve início no início de 2018, com a escolha do IPPLAN como órgão revisor. No entanto, a revisão não se completou, diante da pandemia do coronavírus (COVID-19), uma doença infecciosa causada por um vírus recém-descoberto.

A partir do acompanhamento do processo de revisão do plano diretor do município de Maringá, o objetivo da pesquisa centraliza-se no funcionamento do Conselho, como órgão garantidor da implementação dos objetivos e diretrizes fundamentais previstos no plano diretor do município, órgão consultivo e deliberativo em matéria de gestão de políticas territoriais, urbanas e rurais do município.

No tocante ao processo de revisão do PD, a primeira reunião aberta com a população para informar sobre o PD foi realizada pela Prefeitura de Maringá, por meio da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN) e da Secretaria Extraordinária de Pesquisa e Planejamento Urbano (SEPPU) - que deu origem à criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM). Esta reunião aconteceu no dia 13 de abril de 2018, com a presença de representantes das entidades e instituições profissionais e acadêmicas, além de moradores do município.

No dia 16 de julho de 2018, foi realizada a 3ª Conferência Pública para revisão do PD, uma reunião aberta com a comunidade, quando foram eleitos oito novos representantes da sociedade civil para gestão do conselho (CMPGT) do município. Entre os itens avaliados e com necessidade de revisão e modificação ou exclusão, foram divididos quatro grupos de trabalho para avaliação dos itens a seguir: a) gestão democrática; b) função social da cidade nas questões do meio ambiente e sustentabilidade; d) desenvolvimento regional.

No dia 27 de abril de 2019 aconteceu a 1ª Conferência Pública de Política Urbana para revisão e alterações do PD, a partir da inscrição no sítio eletrônico da prefeitura. A conferência foi deliberativa, sobre as alterações de zoneamento e supressão viária como, por exemplo, ruas e rotatórias:

Vão participar da Conferência Pública, com direito a voz e voto, representantes de movimentos sociais e populares (44 vagas); trabalhadores, por suas entidades sindicais (16 vagas); empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano (16 vagas); Ong's com atuação na área de desenvolvimento urbano, planejamento territorial, habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental, transporte, mobilidade, acessibilidade (10 vagas). Além das 100 vagas destinadas a representantes da sociedade civil organizada, também são disponibilizadas outras 100 vagas para

A 1ª Audiência Pública para revisão do PD aconteceu no dia 29 de abril, com 200 representantes dos diversos setores da sociedade civil. Foi iniciada com apresentação da metodologia de trabalho e os resultados esperados.

A 2ª Audiência Pública aconteceu no dia 27 de junho de 2019, aberta à participação de representantes dos diversos setores da sociedade civil. Foi discutida a composição do Grupo de Cooperação Técnica (GCT), que fornecerá dados técnicos, materiais e trocas de experiências, por meio de representantes de instituições de ensino superior, órgãos públicos, entidades profissionais e conselhos profissionais de classe. Além disso, aconteceu a eleição para formação do Grupo de Acompanhamento - GA, responsável pela validação da proposta metodológica, avaliação contínua e leitura comunitária das atividades nas audiências.

O GA terá 56 membros e será composto por 21 representantes de conselhos municipais, 13 membros de movimentos populares, 5 de entidades sindicais de trabalhadores, 5 de sindicatos de empresários, 4 de entidades acadêmicas e de pesquisa, 2 membros de Ong's, 1 representante da Câmara Municipal e 5 das APGTs - Audiências de Planejamento e Gestão Territorial, que são realizadas pela Prefeitura de Maringá para ouvir a população de cinco regiões do município a respeito das prioridades de investimento nos bairros a serem incluídas no orçamento para 2020 (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2019).

A 3ª Audiência Pública para revisão do PD aconteceu no dia 19 de agosto de 2019, com a apresentação e discussão dos objetivos do PD.

A partir das próximas etapas, iniciaram-se, no dia 26 de agosto de 2019, as audiências públicas para coleta de dados sobre as políticas de desenvolvimento nos bairros. O município iniciou um processo de sugestões dos moradores na participação do planejamento da cidade (política de desenvolvimento e expansão urbana). Os fóruns de participação aconteceram em cinco pontos da cidade, onde os próprios moradores elencaram as prioridades dos bairros:

Validada a proposta metodológica e definidos os objetivos da revisão do plano diretor na 3ª audiência, serão abertos novamente à população a participação em cinco fóruns para cada região (em média o total de moradores de cada uma tem cerca de 80 mil moradores). Passados os fóruns, em uma pré-conferência municipal haverá eleição de representantes, e em duas conferências municipais a aprovação de

macrozoneamento e minuta da Lei Geral a ser entregue à Câmara de Vereadores. A previsão do Ipplam é que todo o processo de revisão do Plano Diretor de Maringá esteja concluído em 2020 (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2019).

Os fóruns de participação dos moradores das cinco regiões da cidade foram registrados, em média, com a participação de 150 representantes por audiência. Assim, bastava o morador se inscrever para falar nos quatro eixos propostos para discussão: social, urbano, ambiental e econômico. Segundo o IPPLAN, “Os dados coletados darão subsídio para a realização de outras três audiências para diretrizes de uso e ocupação do solo, e definição de macrozonas em áreas industriais, proteção ambiental, rural, entre outras. As propostas de macrozoneamento são aprovadas em conferências municipais para minuta da lei geral” (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2019). Vale ressaltar a discussão de dois fóruns nos dois distritos de Maringá, em Floriano e Iguatemi, no dia 30 de setembro de 2019, segundo o IPPLAM, “É a primeira vez que os distritos recebem essas reuniões, conforme interesse dos moradores”.

Finalizadas as audiências públicas nos bairros, foram promovidas audiências para definição de ações para o macrozoneamento e uso e ocupação do solo.

Ao todo, foram oito audiências públicas em diversas regiões da cidade e distritos do município. O IPPLAM preparou um relatório de diagnóstico com os dados coletados para revisão do PD.

Após a audiência pública em dezembro, entra a 3ª etapa que define ações prioritárias, o macrozoneamento e instrumentos urbanísticos. O processo é finalizado com a etapa de legislação e implementação com a redação prévia da Lei Geral, planejamento e gestão territorial do Plano Diretor e Plano de Ação e Investimentos (PAI) que indica ações e projetos prioritários (PREFEITURA DE MARINGÁ, 2019).

Aconteceu em 17 de dezembro de 2019 a 9ª Audiência Pública para a apresentação da Análise Temática Integrada da revisão do PD de Maringá. Em audiência, ocorreu a apresentação da síntese do documento, após, o uso da palavra foi liberado pelos presentes para a contribuição, que será objeto de análise e apreciação pelo IPPLAM.

A 10ª Audiência Pública para o fechamento da 2ª etapa (Análise Temática Integrada da revisão do PD de Maringá) aconteceu no dia 09 de setembro de 2021, no formato híbrido (presencial e virtual), ressaltando-se que os participantes tiveram a prerrogativa de realizar suas contribuições através de fala, chat ou e-mail.

O processo participativo encontra-se intimamente ligado à intensa participação

da população, construindo uma gestão democrática e, conseqüentemente, o cumprimento do princípio da função social da cidade, nos ditames da lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), elencando a participação popular como ordem legítima do processo de planejamento urbano. Hodiernamente, as reuniões continuam acontecendo, por meio de reuniões virtuais, com a equipe técnica, grupo de acompanhamento e grupo de cooperação técnica, criando-se entraves à participação popular, como problemas na divulgação das audiências e horários das reuniões, além do acesso à internet e aplicativos específicos de plataformas para reuniões on-line.

Deste modo, o plano diretor municipal, visa determinar o planejamento urbano do município, traçando diretrizes econômicas, sociais e física/espaciais, para atingir o desenvolvimento almejado. Segundo Silva (2000) “É plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (...), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município” (SILVA, 2000, p.134).

Diante do exposto, questiona-se se o direito à cidade estaria sendo aplicado em Maringá? Durante o processo de revisão que está em andamento, parte das reuniões acontece de forma remota, sem a participação da população e, portanto, as diretrizes do Estatuto da Cidade não foram cumpridas, em alguns momentos do processo de revisão do plano diretor municipal de Maringá. Deste modo, durante o processo, com a pandemia do COVID-19, ocorreram entraves à participação da sociedade civil, que foi comprometida, dificultando o processo que ainda está em andamento.

4.2 Cumprimento do princípio da função social da cidade nos planos diretores da região metropolitana de Maringá

A lei complementar nº 145 de 2012 instituiu a RMM, composta por 26 municípios: Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaçu, Mandaguaçu, Floresta, Dr. Camargo, Itambé, Astorga, Ivatuba, Bom Sucesso, Jandaia do Sul, Cambira, Presidente Castelo Branco, Flórida, Santa Fé, Lobato, Munhoz de Mello, Florai, Atalaia, São Jorge do Ivaí, Ourizona e Nova Esperança.

A implementação dos planos diretores, diante da necessidade prevista pela Constituição Federal (art. 182, §1º), Estatuto da Cidade (lei nº. 10.257/01, art. 40, *caput*) e Constituição do Estado do Paraná (art. 152), um decreto nº. 2.581, de 17/04/2004 do governo do estado do Paraná torna compulsório o plano diretor para todos os 399

municípios paranaenses. Em substituição ao decreto, o governo do estado do Paraná instituiu a lei 15.229, de 25/07/2006 (Conselho Estadual das Cidades: CONCIDADES PARANÁ), que em seu art. 6º “integram o processo permanente de planejamento e gestão decorrente da implementação dos Planos Diretores Municipais, até 90 (noventa) dias após a vigência da lei do respectivo Plano Diretor Municipal”.

Os municípios da RMM possuem algumas dificuldades com relação ao planejamento urbano e execução de políticas urbanas. Segundo a CNM (2015), “em termos de gestão pública e capacidade administrativa, há enormes discrepâncias no que se refere à capacidade institucional e administrativa dos Municípios com população até 50 mil habitantes” (CNM, 2015, p.9).

A situação se complica em relação ao parâmetro urbanístico:

Inexistem ações específicas na área de planejamento e ordenamento urbano que incentivem os pequenos Municípios a elaborarem os Planos Diretores, revisarem as legislações urbanas em articulação a sua problemática urbana, que difere dos Municípios de grande porte. Os atuais guias orientadores federais parecem ignorar a necessidade de desenvolvimento de material específico para este porte de Município para melhor capacitá-los. Acrescente-se a desconexão do desenho das políticas urbanas, que não têm considerado as necessidades urbanas destes Municípios (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM, 2015, p.10).

Quanto às dificuldades enfrentadas pelos municípios de pequeno porte, e aos desafios do planejamento urbano, Silva (2000), assim, declara:

A experiência do planejamento urbanístico no Brasil ainda não surtiu efeitos satisfatórios. Os municípios sempre tiveram competência para elaborar planos urbanísticos e implantá-los. Poucos, no entanto, estabeleceram um processo de planejamento permanente. Muitos fatores contribuem para dificultar a implantação desse processo, tais como carência de meios técnicos de sustentação, de recursos financeiros e de recursos humanos, bem assim certo temor do prefeito e da câmara de que o processo de planejamento substitua sua capacidade de decisão política e de comando administrativo (SILVA, 2000, p.96-97).

Na prática, a dificuldade de os municípios de pequeno porte consolidarem uma constituição efetiva de políticas urbanas caminha a passos lentos. Segundo dados do IPPLAN, “o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM de Maringá era de 0,808, em 2010, o que situa o município na faixa de Desenvolvimento Humano Muito Alto (IDHM entre 0,800 e 1)” (IPPLAN, 2019, p. 39). Em comparação, os municípios da região metropolitana apresentam colocações baixas que, segundo Rodrigues (2013), o contraste marca o intenso processo de segregação socioespacial, visto que o maior

IDH é da cidade polo, contrastando à péssima colocação dos demais municípios da RMM:

A Região Metropolitana de Maringá (RMM) é composta por 26 municípios, sendo o maior IDH o da cidade polo, que se apresenta como a 23ª colocada dentre os municípios brasileiros. Essa excelente posição nacional alcançada por Maringá pode ser explicada pelo seu reverso, ou seja, pela péssima colocação dos demais municípios da RMM, que dentre os 26, tem 11 com IDH menor que o do Brasil. Este é, portanto, mais um indicador que confirma a histórica desigualdade que caracteriza o desenvolvimento urbanoregional (metropolitano) de Maringá. Um território marcado por intenso processo de segregação socioespacial em que o município polo incorporou majoritariamente população de médias e altas rendas, e afastou para os municípios do seu entorno, os moradores de baixas e baixíssimas rendas. A principal forma de efetivação deste processo foi por meio da constante valorização do preço da terra urbana em atendimento a uma dinâmica de especulação vinculada aos interesses dos agentes do mercado imobiliário e da indústria da construção civil, numa fecunda aliança com representantes do poder público (RODRIGUES, 2013, p.1).

No tocante às políticas urbanas e ao cumprimento do princípio da Função Social da Cidade, nos planos diretores da RMM, o perfil de análise se dará por meio do cumprimento da legislação que trata de matéria urbanística, em nível federal, estadual e municipal.

A análise ocorreu em setembro de 2020, por meio do sítio eletrônico das prefeituras municipais, sendo que os itens de análise consideram o funcionamento do Conselho das Cidades como órgão mantenedor das políticas urbanas e do cumprimento do plano diretor.

Quadro n°04 - Análise dos conselhos.

| | Existência do Plano Diretor | Disponibilização do PD sítio eletrônico da prefeitura | Existência de Conselho Municipal da cidade | Disponibilização das atas e pautas dos conselhos | Publicidade do funcionamento dos conselhos |
|----------------|-----------------------------|---|--|--|--|
| Ângulo | Sim | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta |
| Astorga | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta | Nada consta |
| Atalaia | Sim | Não | Sim | Nada consta | Nada consta |
| Bom Sucesso | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta | Nada consta |
| Cambira | Sim | Não | Nada consta | Nada consta | Nada consta |
| Dr. Camargo | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta | Nada consta |
| Floraí | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta | Nada consta |
| Floresta | Sim | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta |
| Flórida | Sim | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta |
| Iguaraçu | Sim | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta |
| Itambé | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta | Nada consta |
| Ivatuba | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta | Nada consta |
| Jandaia do Sul | Sim | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta |
| Lobato | Sim | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta |

| | | | | | |
|---------------------------|-----|-----|--------------|-------------|-------------|
| Mandaguaçu | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta | Nada consta |
| Mandaguari | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta | Nada consta |
| Marialva | Sim | Sim | Nada consta. | Nada consta | Nada consta |
| Maringá | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Munhoz de Mello | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta | Nada consta |
| Nova Esperança | Sim | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta |
| Ourizona | Sim | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta |
| Paçandu | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Presidente Castelo Branco | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta | Nada consta |
| Santa Fé | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta | Nada consta |
| São Jorge do Ivaí | Sim | Sim | Sim | Nada consta | Nada consta |
| Sarandi | Sim | Sim | Nada consta. | Nada consta | Nada consta |

Quadro nº 04 – Análise dos conselhos. Fonte: PEREIRA, Ingrid Spagnol, 2020.

Os municípios de Maringá e Paçandu possuem o cumprimento do funcionamento do Conselho das Cidades em todos os itens de análise dos conselhos, nos sítios eletrônicos das prefeituras municipais.

No Quadro 05 demonstra-se a disposição dos municípios de Maringá e região metropolitana, apresentando a denominação, ano de criação do plano diretor vigente, e número de membros dos conselhos.

Quadro 05: Existência legal de conselhos gestores de políticas urbanas

| Municípios | Denominação | Nº e ano da lei de criação | Nº de membros |
|-----------------------|---|-----------------------------------|----------------------|
| ÂNGULO | Conselho Municipal da Cidade | LC nº 004/2006 de 09/10/2006 | 14 membros |
| ASTORGA | Conselho Municipal do Plano Diretor | LC nº 2.013/2008, 05/05/2008 | 15 membros |
| ATALAIA | *Não foi encontrado o Plano Diretor no sítio eletrônico do município, apenas no sítio “Portal dos Municípios”. Conselho de Desenvolvimento Municipal | LC nº 0832/2008, 02/12/2008 | 16 membros |
| BOM SUCESSO | Conselho da cidade | LC nº 1.153/2007, 27/11/2007 | 13 membros |
| CAMBIRA | *Não foi encontrado o Plano Diretor no sítio eletrônico do município, ou no “Portal dos Municípios”. | - | - |
| DOUTOR CAMARGO | Conselho do município | LC nº 967/2006, 08/11/2006 | 14 membros |
| FLORAÍ | Conselho Municipal de Desenvolvimento de Floraí | LC nº 1102/2008, 17/11/2008 | 15 membros |
| FLORESTA | Conselho de Desenvolvimento Municipal | LC nº 008/2006 | 16 membros |
| FLÓRIDA | Conselho de Desenvolvimento Municipal, | LC nº 184/2006, 01/12/2006 | 16 membros |

| | | | |
|----------------------------------|---|------------------------------|------------------------------|
| IGUARAÇU | Conselho Municipal de Desenvolvimento | LC nº 22/2006, 09/10/2006 | Nada consta no Plano Diretor |
| ITAMBÉ | Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial *Não foi encontrado o Plano Diretor no sítio eletrônico do município, apenas no sítio “Portal dos Municípios”. | LC nº 973/08, 24/04/2008 | 14 membros |
| IVATUBA | Conselho de Desenvolvimento municipal | LC nº 011/2006, 21/12/2006 | Nada consta no Plano Diretor |
| JANDAIA DO SUL | Conselho de Desenvolvimento municipal. *Não foi encontrado o Plano Diretor no sítio eletrônico do município, apenas no sítio “Portal dos Municípios”. | LC nº. 2.4102, 15/10/2008 | Nada consta no Plano Diretor |
| LOBATO | Conselho de Desenvolvimento Municipal *Não foi encontrado o Plano Diretor no sítio eletrônico do município, apenas no sítio “Portal dos Municípios”. | LC nº 951/2006, 30/11/2006 | 16 membros |
| MANDAGUAÇU | Conselho de Desenvolvimento Municipal | LC nº 1.548/200616 | 16 membros e 16 suplentes |
| MANDAGUARI | Conselho de Desenvolvimento Municipal de Mandaguari | LC nº 1.356/2008, 04/07/2008 | 16 membros |
| MARIALVA | Conselho de Desenvolvimento Municipal | LC nº 95/2009, 08/12/2009 | 18 membros e 18 suplentes |
| MARINGÁ | Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial | LC nº 632/2006, 06/10/2006 | 16 membros e 16 suplentes |
| MUNHOZ DE MELO | Conselho de Desenvolvimento Municipal | LC nº 1.161, 10/09/2008 | 25 membros |
| NOVA ESPERANÇA | Conselho Municipal de Política Urbana | LC nº 1.819/2008, 03/12/2008 | 21 membros* |
| OURIZONA | Conselho de Desenvolvimento Municipal | LC nº 591/2006, 14/12/2006 | 16 membros |
| PAIÇANDU | Conselho da Cidade de Paíçandu | LC nº 2.409/2014, 21/01/2015 | 16 membros e 16 suplentes |
| PRESIDENTE CASTELO BRANCO | Conselho do Município | LC nº 02/2006, 20/12/2006 | 15 membros |
| SANTA FÉ | Conselho de Desenvolvimento Municipal | LC nº.001/2018, 28/03/2018 | 16 membros |
| SÃO JORGE DO IVAÍ | Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano | - | - |
| SARANDI | Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano | LC nº 213/2009 | 8 membros |

Quadro nº 05 - Existência legal de conselhos gestores de políticas urbanas. Fonte: PEREIRA, Ingrid Spagnol, 2020.

A partir da pesquisa realizada nos municípios da RMM, em setembro de 2020, com o escopo de observar o funcionamento dos conselhos, sob o viés dos funcionalismo

público municipal, retrata a incidência de respostas favoráveis sobre o funcionamento do conselho, contrastando-se do Quadro nº 05, com a falta de informações sobre a existência e funcionamento dos conselhos. Ressalta-se que a pesquisa aconteceu em 2020, com a ocorrência da pandemia (apêndice nº 01):

3) O Conselho que trata de assuntos de política urbana está em funcionamento?

17 respostas



Figura nº. 04 – Funcionamento dos Conselhos. Fonte: PEREIRA, Ingrid Spagnol, 2020.

A partir das informações contidas nos quadros acima, verifica-se a ocorrência de divergências entre o mencionado no plano diretor municipal, e o exposto nos sítios eletrônicos dos municípios da RMM, como: a) a falta de publicização sobre o funcionamento do conselho gestor de políticas urbanas; e b) disponibilização de atas e pautas dos conselhos, demonstrando a falta de aplicabilidade da legislação urbanística. Haja vista, que a lei não é mero instrumento, se não for aplicada na realidade prática, sob os ditames da função social da cidade. Boas leis não mudam a realidade, se não forem aplicadas de modo efetivo.

Observa-se, no tocante à denominação dos conselhos gestores, a utilização de diversas denominações diferentes, sendo que, os conselhos são interlocutores da sociedade civil e municipal, nas políticas urbanas a partir do Estatuto da Cidade. Sendo assim, “Conselho da cidade” seria a denominação mais adequada para os conselhos gestores. O que não aconteceu na prática, mas que poderá ser corrigido a partir do processo de revisão dos planos diretores.

As consequências para os municípios pela falta de conselhos especializados em políticas públicas; falta de publicização dos atos dos conselhos que constam como existentes, em seus regimentos; e da falta de acesso à informação de notícias sobre as discussões dos conselhos, prejudicando a sociedade em geral, pela falta de acesso à informação.

Uma das ocorrências mais comuns foi relato de conselhos da cidade criados, segundo os entrevistados, “provisoriamente”, ou seja, exclusivamente para revisão dos planos diretores municipais, entendendo-se desta forma, que, ao término da revisão o conselho de políticas urbanas não funciona de forma ininterrupta, visando discussões de políticas públicas e cumprimento da função social da cidade. Ressalta-se que o conselho é autoaplicável, visto que são meios de discussão e de participação efetiva da sociedade em geral.

Quanto às possibilidades e obstáculos à constituição efetiva de um sentido de cidadania metropolitana, resta salientar as consequências que a falta de funcionamento dos conselhos da cidade causam, pois sem eles não há construção da cidadania, não há diálogo com a população, dificultando a construção do direito à cidade.

Além da análise das minutas da lei para considerar o papel do estado na reprodução do espaço social reificado, na medida em que se resguardam e/ou alocam grupos relativamente homogêneos de base espacial, verificam-se, na prática, que os processos de segmentação e segregação socioespacial têm ocasionado na vida social padrões de interação e sociabilidade cívica das cidades.

A Constituição Federal de 1988 instituiu a política urbana como um dos seus capítulos, estabelecendo em seus artigos 182 e 183, como diretrizes de desenvolvimento urbano, visando à efetividade do princípio da função social da cidade.

O princípio está estabelecido perante a lei nº 10.257/01, Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, que determina em rol exemplificativo, a política urbana, por escopo o desenvolvimento das funções sociais da cidade, elencando em seus incisos as diretrizes gerais. No entanto, não demonstram as suas formas de atuação especificada.

Para a efetivação da função social da cidade, a gestão democrática das cidades se faz presente, e consiste em uma diretriz geral de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º, inciso II, lei nº 10.257/01). A gestão democrática engloba instrumentos de participação popular, na garantia do interesse público em todas as etapas do processo de revisão do plano diretor.

O plano diretor é, sem dúvida, o principal instrumento definidor do conteúdo mínimo da função social da propriedade urbana em cada municipalidade, mas não é o único. As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, seus instrumentos de política urbana e outras normas também se prestam a esse papel (MATTOS, 2003, p. 116-117).

O plano diretor é um instrumento democrático e participativo, destacando-se os debates, audiências e consultas públicas para implementação da gestão democrática das

políticas urbanas. Segundo o Estatuto da Cidade, em seu art. 43, a gestão democrática da cidade será garantida por meio dos seguintes instrumentos: a) órgãos colegiados de política urbana; b) audiências e consultas públicas; c) conferências sobre assuntos de interesse urbano; d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (lei 10.257/2001).

Deste modo, os conselhos municipais constituem-se como um instrumento para garantia da gestão democrática da cidade. Sendo este um instrumento de política urbana que perfaz as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, que convém destacar alguns mecanismos garantidores de sua efetividade. São eles os mecanismos de participação democrática, como a Audiência Pública (processo legislativo), e o Conselho de Desenvolvimento Urbano (formado por conselheiros eleitos pelas diretrizes elencadas no plano diretor do município, em que se debatem temas urbanísticos de interesse da política urbana local).

Com os princípios constitucionais abordados, entende-se que a normatização consagrou o princípio da função social da cidade nos municípios, que possuem autonomia para desenvolver as políticas urbanas locais. E, a partir da regulamentação do capítulo a política urbana da Constituição de 1988, pelo Estatuto da Cidade, o plano diretor passou a ser o regulador da matéria urbanística das cidades, como um instrumento jurídico-urbanístico, capaz de possibilitar a gestão democrática das cidades.

Analisando a importância da participação social nos processos mais recentes após a promulgação da Constituição de 1988, Avritzer (2016) assim dispõe:

Alguns entre os mais importantes movimentos da sociedade civil tais como o da saúde e de reforma urbana, da mesma forma que outros importantes atores sociais, [...]. Que também se juntaram à campanha para aprovação de emendas populares. Este foi um momento importante de um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas da saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras. Ao final, a Constituinte gerou uma institucionalidade participativa que levou a existirem mais de vinte mil conselhos no Brasil. (AVRITZER, 2016, p.29).

Contudo, os conselhos são instrumentos de ligação entre a participação popular e o ente federativo, cujo papel é de controlar as políticas públicas setoriais, para agregar instrumentos importantes para a eficiência da democracia.

Os conselhos gestores apresentam muitas novidades na atualidade; eles são importantes porque são frutos de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do País. Os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de

instrumentos de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas em que atuam (GOHN, 2006, p.07).

Os conselhos podem possuir naturezas que se distinguem em deliberativa, consultiva e fiscalizatória. Os conselhos deliberativos “se diferenciam quanto à capacidade de produzir decisões vinculantes sobre políticas e programas (Ipea, 2010), porque existe uma prerrogativa formal, definida pelas regras, de que estas decisões sejam observadas (IPEA, 2014, p.13)”. Por sua vez, os conselhos consultivos “trabalham com recomendações a serem consideradas pelos órgãos diretamente vinculados a eles ou por outros órgãos, os quais podem acatar as recomendações ou não.” (IPEA, 2014, p.13). O conselho fiscalizador é, “Aquele que fiscaliza a implementação e o funcionamento de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação.” (IBGE, 2011, p.16).

Sendo assim, diante da importância dos conselhos, a esfera consultiva deverá ser empregada com a esfera deliberativa, além do processo de escolha, que deverá obedecer aos princípios democráticos de participação da sociedade, conforme observa Gohn (2006):

Apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa e constituir os como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao Poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme, em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo porque a opinião apenas não basta (GOHN, 2006, p.8).

Neste sentido, Almeida e Tatagiba (2012), assim destacam:

Os conselhos são instâncias que se particularizam no interior do sistema decisório das políticas pública pelo seu caráter plural e híbrido (Avritzer e Pereira, 2005), dado que são compostas por representantes estatais, representantes da sociedade civil e de prestadores de serviços públicos. Essa composição torna o processo decisório mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e execução das políticas públicas, favorecendo decisões mais justas e legítimas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p.69).

Os conselhos de políticas urbanas tornam-se uma forma de consolidar a participação da população neste processo, efetivando o cumprimento da gestão

democrática no município.

A importância da gestão democrática para o cumprimento da função social da cidade engloba o direito de os cidadãos proverem dos seus direitos sociais básicos, como o direito à saúde, à moradia, ao transporte, ao lazer, e todos os direitos fundamentais previstos na Constituição. As políticas públicas urbanas também têm papel fundamental quando adotadas com fim de diminuição das desigualdades. Conforme assevera Maricato (2011), “as políticas urbanas ignoradas por praticamente todas as instituições brasileiras, cobram um papel importante na ampliação da democracia e da cidadania” (MARICATO, 2011, p.168).

No contexto dos anos 1990, a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma – como Participação Cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social. A sociedade civil não é o único ator social passível de inovação e dinamização dos canais de participação, mas a sociedade política, por meio das políticas públicas, também passa a ser objeto de atenção e análises (GOHN, 2006, p.7).

Neste sentido, os conselhos de políticas urbanas cumprem este papel de mantenedores da legislação urbanística, e da participação cidadã. No tocante ao Conselho de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá (CMPGT), resultou do processo de elaboração do plano diretor de Maringá, instituído pela lei complementar nº 632/2006. “No total, foram 29 assembleias realizadas em diferentes porções da cidade, que envolveram cerca de 1.800 pessoas” (RODRIGUES; TONELLA, 2010):

As diretrizes setoriais que embasaram o Plano Diretor saíram das assembleias e foram incorporadas ao plano importantes instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, com o intuito de promover a gestão democrática das cidades, a função social da cidade e da propriedade urbana. o PD de Maringá resultou, assim, de um significativo processo de participação, constituindo-se num importante marco na história da cidade por pluralizar e ampliar as vozes e interesses a debater os rumos das políticas urbanas. A promulgação do PD aconteceu apenas em 2006, e o CMPGT começou efetivamente a funcionar neste mesmo ano (TONELLA; p. 34-35).

Atualmente, em Maringá, compete ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá subsidiar e apoiar as ações do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT). Especificamente, compete à Diretoria de Planejamento e

Gestão Territorial realizar audiências e coordenar ações para a elaboração e revisão do plano diretor, e em assuntos afetos à legislação urbana e alterações físico-territoriais relativas às alterações do plano diretor (art. 13, I, II, §1, I, lei complementar nº 1.117/2018).

Portanto, os avanços do direito à cidade levando-se em conta o plano diretor como o início do processo de gestão democrática nos municípios, forma-se nos conselhos o poder da continuidade no cumprimento das diretrizes do Estatuto da Cidade, cumprindo, por consequência, à obediência ao princípio da função social da cidade. Tendo como desafios a adoção de conselhos da cidade contínuos, com finco no desenvolvimento democrático do município, implantando políticas públicas urbanas e a ampliação da cidadania nos municípios brasileiros.

Sendo assim questiona-se: o direito à cidade é aplicado na região metropolitana? Acredita-se que há muito a ser feito, visto que, em geral, os municípios não adotam medidas de políticas urbanas, não possuem conselhos permanentes para discussão do direito à cidade, comprometendo o planejamento urbano e a gestão democrática da cidade. Deste modo, o direito à cidade não estaria sendo aplicado em plenitude, diante da falta de instrumentos participativos de democratização da gestão urbana.

Os conselhos são fontes de participação da sociedade, enquanto um instrumento de democratização da gestão, sem o seu funcionamento as políticas públicas urbanas não se concretizam de forma efetiva, a fim de materializar os objetivos e as diretrizes estabelecidas nos planos diretores. Isto posto, o funcionamento dos conselhos de políticas urbanas tem como instrumento da gestão democrática das cidades, a constituição do exercício da cidadania, devendo-se pautar pela participação da população no processo de construção e revisão do plano diretor, e a elaboração de suas diversas leis.

4.3 Apresentação dos Conselhos de Políticas Urbanas de Maringá e região metropolitana, conforme consta no plano diretor.

A importância e atuação dos conselhos das cidades será analisada por meio do emprego dos instrumentos de planejamento democrático das cidades, juntamente com os preceitos fundamentais da função social da cidade e propriedade, no caminho rumo ao desenvolvimento urbano.

A defesa do funcionamento regular e ativo dos conselhos de políticas urbanas consiste no fundamento jurídico da gestão democrática das cidades, da defesa do

sentido de cidadania, para o efetivo desempenho.

A função social da cidade, a gestão democrática da cidade, bem como a análise do papel dos conselhos de políticas urbanas na implementação do direito à cidade definem a necessidade da intensa participação da sociedade na implementação das políticas urbanas.

A problemática que norteia a construção da presente pesquisa parte do pressuposto que, na prática, apesar de todos os municípios possuírem planos diretores como sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, para o cumprimento de princípios norteadores da política urbana e gestão democrática da cidade, no entanto, existem desafios e as dificuldades para criação e desenvolvimento dos conselhos de políticas urbanas, apresentando as estruturas de funcionamento, rotinas e pautas que implementam, ou não, o desenvolvimento urbano democrático por meio dos planos diretores e da gestão participativa.

A partir de vários estudos sobre a matéria, detectou-se a existência de diversos problemas em relação aos conselhos de políticas urbanas, no que concerne à sua atuação efetivamente democrática e participativa, pois, a implementação dos planos diretores participativos, somente se realizará por meio dos instrumentos de participação, ou seja, das conferências, audiências e consultas públicas, referendos ou plebiscitos, além, do mais robusto espaço, o próprio conselho. Relativamente ao que define o Estatuto importa levantar como - e se - estariam sendo realizados esses expedientes no município de Maringá? Por isso a necessidade de averiguar quais competências asseguradas ao Conselho de Política Urbana, e levantar e analisar o papel deste conselho na implementação do direito à cidade em Maringá-PR.

No âmbito da discussão da temática, outras justificativas se apresentam para a propositura da presente pesquisa, como as que compreendem a necessidade de enfrentar o crescimento desigual e desordenado das cidades, combater a exclusão social e a especulação imobiliária, prover a regularização fundiária notadamente nas áreas pobres. Importante discutir essa questão porque também inclui a proteção ao ambiente natural e construído da degradação. E, acima de tudo, construir conhecimento que contribua para a luta pela redemocratização dos processos de gestão dos municípios, marcada pela concentração das decisões pelo estado e, principalmente, pelo mercado imobiliário.

Ideias estas que precisam ser efetivadas de forma material, já se que tem a previsão e regulamentação formal estabelecida por lei, principalmente, por meio da Constituição Federal e Estatuto da Cidade.

A atual política urbana no Brasil está alicerçada no princípio da função social da cidade e da propriedade, consignado na Constituição Federal e regulamentado num conjunto de diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade. Seu rebatimento se dá nos planos diretores e na equivalente legislação complementar nos municípios, associando os planos diretores e a legislação municipal como instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão da sociedade urbana brasileira. O estado do Paraná é formado por 399 municípios, sendo que apenas dez não têm PDMs (PARANACIDADE, 2018). Esse elevado índice se vincula à aprovação da lei estadual nº 15.229 de 2006, que exigiu que todos os municípios do estado elaborassem seus PDs, sob pena de o município ficar impedido de firmar convênios de financiamento de obras e infraestrutura e serviços com o governo do Paraná. Do total dos municípios que têm plano diretor, 360 possuem conselhos que tratam da política urbana, no âmbito do plano diretor.

Todavia, segundo o citado levantamento do PARANACIDADE, quando o assunto é regulamentação municipal dos princípios, diretrizes e instrumentos jurídico-urbanísticos observa-se que, “38 municípios do Estado (9,5%) com Lei de Parcelamento Compulsório, Edificação e Utilização do Solo; 36 com Lei de Direito de Preempção (9,0%); 28 com Lei de Outorga Onerosa do Direito de Construir (7%); 26 com Lei de Transferência do Direito de Construir (6,5%) e, 11 com Lei de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (2,7%)”. A cidade de Maringá criou o conselho que iniciou suas atuações em maio de 2007, após a revisão do plano diretor, em atendimento ao Estatuto da Cidade que foi promulgado em 2001 e concedeu cinco anos de prazo para que os municípios elaborassem ou revisassem seus planos diretores. O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) foi criado por meio do art. 175 da própria Lei do Plano Diretor do Município de Maringá, nº 632/07. Em 2015 foi realizada a Conferência de Avaliação do Plano e as conselheiras que representaram a Universidade Estadual de Maringá no período desde a implantação do conselho, elaboraram um relatório de Avaliação do Plano Diretor de Maringá, no qual se destacam informações apresentadas na sequência (RODRIGUES, SILVA & ALMEIDA, 2015).

Segundo as conselheiras, os objetivos e diretrizes do plano diretor de Maringá regulamentam o Estatuto da Cidade, incorporando princípios e instrumentos urbanísticos que levariam ao estabelecimento do direito à cidade. Mas, o princípio que asseguraria a função social da cidade e da propriedade no plano diretor não foi cumprido, pois, se postergou muito a regulamentação de alguns instrumentos

urbanísticos e, com isso, se manteve a escassez de terra urbana para implantação de programas federais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Assim, para construir as casas do PAC Santa Felicidade (o 1º. PAC implantado no município), foram desafetadas áreas institucionais que deveriam abrigar equipamentos públicos urbanos e para utilizar os recursos do PMCMV, não havia terra disponível com infraestrutura instalada, sendo as unidades edificadas em áreas periféricas do perímetro urbano ou, ainda, em áreas rurais que formam objeto de ampliação do perímetro.

Da mesma forma, apesar de se verificar grandes avanços, por exemplo, com a própria criação do CMPGT, que representaria a busca de romper o histórico trato da “coisa pública” como “coisa privada”, o funcionamento do CMPGT apresenta resultados permeados por limites e fragilidades: a) os instrumentos implantados em lei regularam vários temas, mas não se relacionaram de forma satisfatória com as diretrizes estabelecidas pelo PD; b) não foram incluídas nas pautas do CMPGT discussões referentes ao planejamento de mais longo prazo, ficando a definição das pautas, quase na maioria das vezes, sob o poder exclusivo do Executivo; c) as alterações do zoneamento da cidade se deram a partir de casos pontuais e sob pressão para solucionar problemas emergenciais; d) as entidades representativas da sociedade civil não assumiram de forma mais efetiva seu papel na condução e definição do funcionamento do conselho.

Observa-se, em todas as análises realizadas sobre a documentação utilizada, que a atual legislação urbana em vigor no município asseguraria a preponderância do interesse público coletivo sobre o privado individual. Todavia, desde a promulgação destes novos marcos, em oposição a eles, inúmeras ações de destruição do patrimônio, de privatização do público e de aprofundamento da segregação foram implementadas. Assim sendo, a produção do espaço urbano de Maringá e região lega ao presente e ao futuro intensa segregação socioespacial, deixando o predomínio do seu desenvolvimento aos interesses do capital imobiliário que reproduz desde sempre a lógica demonstrada por Rodrigues (2004), cuja dinâmica constante mantém a pobreza morando ao lado.

A observância às disposições constitucionais e infraconstitucionais da legislação brasileira quanto aos marcos legais urbanos e urbanísticos, sejam elas a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, os planos diretores municipais, deve assegurar o princípio da função social da cidade e da propriedade e da gestão democrática da

cidade, o que se dará nas relações entre estado e sociedade, a partir da participação da sociedade civil junto com os órgãos gestores, na implementação de políticas públicas urbanas.

Sendo assim, a pesquisa tem como objetivo a identificação e análise da implementação – ou não – do direito à cidade, e de como se deu sua efetivação no processo de desenvolvimento urbano de Maringá, município localizado no norte do estado do Paraná. O âmbito da análise se circunscreve ao efetivo sistema de gestão e de participação democrática implementado no município em atendimento às definições constitucionais e infraconstitucionais após 1998, quando foi promulgada a Constituição Federal. Maringá é uma cidade planejada pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná e, desde sua implantação em 1947, se desenvolveu baseada num plano urbanístico. Esse planejamento foi frequentemente respaldado pela legislação municipal sendo o 1º. Plano Diretor (PD) aprovado em 1968. Por isso, a atuação do poder público e da sociedade civil foi protagonista do modelo de cidade que se desenvolveu, ainda assim, uma cidade segregada e segregadora.

Em relação à análise da pesquisa, denota-se a descrição da análise documental, na leitura e análise sistemática dos planos diretores dos 26 municípios; leitura e análise das atas e pautas dos Conselhos em funcionamento; análise dos sítios eletrônicos dos 26 Municípios da RM e de Maringá: no tocante, à disponibilização do plano diretor, das atas e pautas dos conselhos, se existe conselho em funcionamento.

O Quadro nº 06 mostra um panorama atualizado da política urbana em Maringá e região metropolitana e uma análise feita pelo sítio eletrônico das prefeituras dos 26 municípios, abarcando a existência do plano diretor; composição do conselho de políticas urbanas; se o conselho está em funcionamento; forma de escolha dos conselheiros e atribuições do conselho.

Quadro nº 06 Informações relativas ao plano diretor e conselhos de políticas urbanas.

| Municípios | Composição | Conselho em funcionamento | Forma de escolha dos conselheiros | Atribuições do conselho: deliberativo, consultivo ou fiscalizatório | Plano diretor existência |
|----------------|---|--|---|---|--------------------------|
| ÂNGULO | 07 representantes do Poder Público; 07 representantes da sociedade civil. | No site não possui nenhuma ata atual que comprove a atuação do Conselho Municipal da Cidade. A última refere-se ao Decreto nº 162/2017. | O Poder Executivo Municipal oficialará os órgãos e setores representativos, para a indicação dos nomes que comporão o Conselho. | Consultivo e deliberativo | Sim |
| ASTORGA | Diretor do Departamento Municipal de Planejamento; 01 representante do Departamento Municipal de Agricultura e Meio Ambiente; 01 representante do Departamento Municipal de Obras; 01 representante do Departamento de Indústria e Comércio; 01 representante dos Engenheiros e Arquitetos; 01 representante da Associação Comercial, Industrial e Agrícola; 01 do Poder Legislativo Municipal; 01 representante indicado pelos Conselhos; 01 representante da EMATER local; 01 representante de bairros; 01 representante da Defesa Civil; 01 representante do | O Conselho Municipal do Plano Diretor será instituído apenas para o processo de revisão do mesmo. Cabendo ao Departamento de Desenvolvimento Urbano e Econômico a organização da cidade. No entanto, não consta no sítio eletrônico o funcionamento dos Conselhos. | O exercício das funções será exercida por membros eleitos por maioria simples dos seus pares. | Deliberativo e paritário | Sim |

| | | | | | |
|-----------------------|---|---|---|------------------------------|-----|
| | Sindicato Patronal Rural; 01 representante de organizações não governamentais; 01 indicado pelas cooperativas; 01 do setor de transportes rodoviários; 01 representante dos clubes de serviços. | | | | |
| ATALAIA | 6 representantes da administração pública e 10 representantes da sociedade civil. | Não consta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento dos Conselhos. | O plano diretor não demonstrou o modo de escolha dos conselheiros | Deliberativo e consultivo | Sim |
| BOM SUCESSO | 06 representantes do Poder Executivo Municipal Jurídico; 07 representantes da sociedade civil. | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento dos Conselhos. | O plano diretor não demonstrou o modo de escolha dos conselheiros. | Deliberativo | Sim |
| CAMBIRA | - | - | - | - | - |
| DOCTOR CAMARGO | 07 representantes do Poder Executivo Municipal; 07 representantes da sociedade civil. | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento dos Conselhos. | Os representantes serão eleitos na Conferência da cidade de Doutor Camargo. | Deliberativo | Sim |
| FLORAÍ | 07 representantes do Poder Executivo Municipal; 08 representantes da sociedade civil. | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento dos Conselhos. | O Conselho será regido por regulamento interno, a ser elaborado pelo primeiro conselho. | Não consta no plano diretor. | Sim |
| FLORESTA | 06 representantes da administração pública e 10 representantes da sociedade civil. | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento | Será regulamentada por lei específica. | Deliberativo e consultivo | Sim |

| | | | | | |
|-----------------------|--|--|--|-------------------------------|-----|
| | | o dos Conselhos. | | | |
| FLÓRIDA | 06 representantes da administração pública e 10 representantes da sociedade civil. | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento dos Conselhos. | Será regulamentada por Lei específica. | Deliberativo e consultivo | Sim |
| IGUARAÇU | Nada consta no Plano Diretor. | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento dos Conselhos. | Nada consta no plano diretor. | Nada consta no plano diretor. | Sim |
| ITAMBÉ | 07 representantes da Prefeitura do município de Itambé; 01 representante do poder legislativo municipal; 06 representantes da sociedade civil. | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento dos Conselhos. | Os representantes do Núcleo de Pesquisa, Planejamento e Gestão Territorial serão indicados pelo prefeito e apresentados na conferência de avaliação do plano diretor; Durante a conferência de avaliação do plano diretor, indicará seus representantes. | Consultivo e deliberativo | Sim |
| IVATUBA | Nada consta no Plano Diretor | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento dos Conselhos. | Nada consta no plano diretor | Nada consta no plano diretor | Sim |
| JANDAIA DO SUL | Nada consta no Plano Diretor | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento dos | Nada consta no plano diretor | Deliberativo | Sim |

| | | Conselhos. | | | |
|-----------------------|---|--|--|------------------------------|-----|
| LOBATO | 06 representantes da administração pública e 10 representantes da sociedade civil. | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento dos conselhos. | Serão regulamentadas por Lei específica. | Deliberativo e consultivo | Sim |
| MANDAGUAÇU | 16 membros, sendo 06 representantes da Administração Pública e 10 da Sociedade Civil. | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento dos Conselhos. | Será regulamentada por lei específica. | Deliberativo e consultivo | Sim |
| MANDAGUARÍ | 16 membros, sendo 06 representantes da Administração Pública e 10 da Sociedade Civil. | Sim | O plano diretor não demonstrou o modo de escolha dos conselheiros | Deliberativo e consultivo | Sim |
| MARIALVA | 18 membros e seus respectivos suplentes, sendo: 7 representantes da administração pública e 11 representantes da sociedade civil. | Sim | O plano diretor não demonstrou o modo de escolha dos conselheiros. | Deliberativo e consultivo | Sim |
| MARINGÁ | 7 representantes da prefeitura do município; 2 de Conselhos Municipais distintos; 2 das Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial; 2 representantes de entidade de ensino superior; 2 das organizações da sociedade civil. | Sim | -Serão indicados pelo prefeito; Cada segmento, indicará seus representantes para o conselho. | Deliberativo e consultivo | Sim |
| MUNHOZ DE MELO | 12 representantes do Poder Executivo Municipal; 13 representantes da sociedade civil. | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento dos conselhos. | Nada consta no plano diretor | Nada consta no plano diretor | Sim |
| NOVA ESPERANÇA | 1 membro de cada secretaria municipal; | Não conta no sítio | O Plano diretor não | Deliberativo e Consultivo | Sim |

| | | | | | |
|----------------------------------|---|--|---|-------------------------------|-----|
| | 1 membro da EMATER; 1 membro do Poder Legislativo; 3 representantes da Associação Comercial e Industrial; 3 representantes dos movimentos sociais; 3 representantes de organizações não-governamentais. | eletrônico informações sobre o funcionamento o dos Conselhos. | demonstrou o modo de escolha dos conselheiros | | |
| OURIZONA | 06 representantes da administração pública e 10 representantes da sociedade civil. | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento o dos Conselhos. | Nada consta no plano diretor | Deliberativo e consultivo | Sim |
| PAIÇANDU | 8 representantes da sociedade civil; 8 representantes do poder público. | Não conta no sítio eletrônico informações sobre o funcionamento o dos Conselhos. | Representantes da sociedade civil serão indicados por cada segmento, e aprovados em plenário. | Deliberativo e consultivo | Sim |
| PRESIDENTE CASTELO BRANCO | 06 representantes do Poder Executivo Municipal; 09 representantes da sociedade civil. | Não conta no sítio eletrônico informações sobre o funcionamento o dos Conselhos. | Serão indicados pelo prefeito e apresentados na Conferência. | Deliberativo | Sim |
| SANTA FÉ | 5 representantes da administração pública e 10 representantes da sociedade civil e 1 representante do Poder Legislativo. | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento o dos Conselhos. | Nada consta no plano diretor. | Deliberativo e consultivo. | Sim |
| SÃO JORGE DO IVAÍ | 1 técnico representante do órgão municipal responsável pelo planejamento urbano; 1 técnico representante do órgão municipal responsável pela gestão ambiental; 1 técnico | Não conta no sítio eletrônico informações sobre a existência e/ou funcionamento o dos Conselhos. | Nada consta no plano diretor. | Nada consta no plano diretor. | Sim |

| | | | | | |
|----------------|---|-----|--|----------------------------------|-----|
| | representante da Procuradoria Geral do Município; 6 representantes da sociedade civil do Município. | | | | |
| SARANDI | 1 técnico representante do órgão municipal de planejamento urbano; 1 técnico representante do órgão municipal responsável pela gestão ambiental; 1 técnico representante da Procuradoria Jurídica do Município e 5 representantes da sociedade civil. | Sim | O conselho deverá convocar técnicos representantes de outros órgãos e entidades afins, para participação nas reuniões. | Não mencionado no plano diretor. | Sim |

Quadro nº 06 - Informações relativas ao plano diretor e conselhos de políticas urbanas. Fonte: PEREIRA, Ingrid Spagnol, 2020.

Cada município possui uma diretiva em relação à composição, forma de escolha dos conselheiros e suas atribuições, não havendo disposição legal acerca do desses assuntos. A existência do plano diretor se traduz, em sua maioria, positiva, com a maioria dos municípios funcionando a partir de suas regulamentações.

Em sua maioria, o plano diretor não define a forma de escolha dos conselheiros, gerando, conseqüentemente, uma insegurança em relação à regulamentação de seus representantes.

Quanto às atribuições do conselho, em sua maioria, optou-se pelo sistema deliberativo e consultivo, conforme representado na Figura nº05.

Sobre o conselho consultivo e deliberativo, temos a seguinte figura demonstrando os municípios da RMM, com conselhos gestores que funcionam, ou não de modo deliberativo e consultivo:

Figura nº 05 - Municípios da região metropolitana de Maringá com conselhos municipais deliberativos:

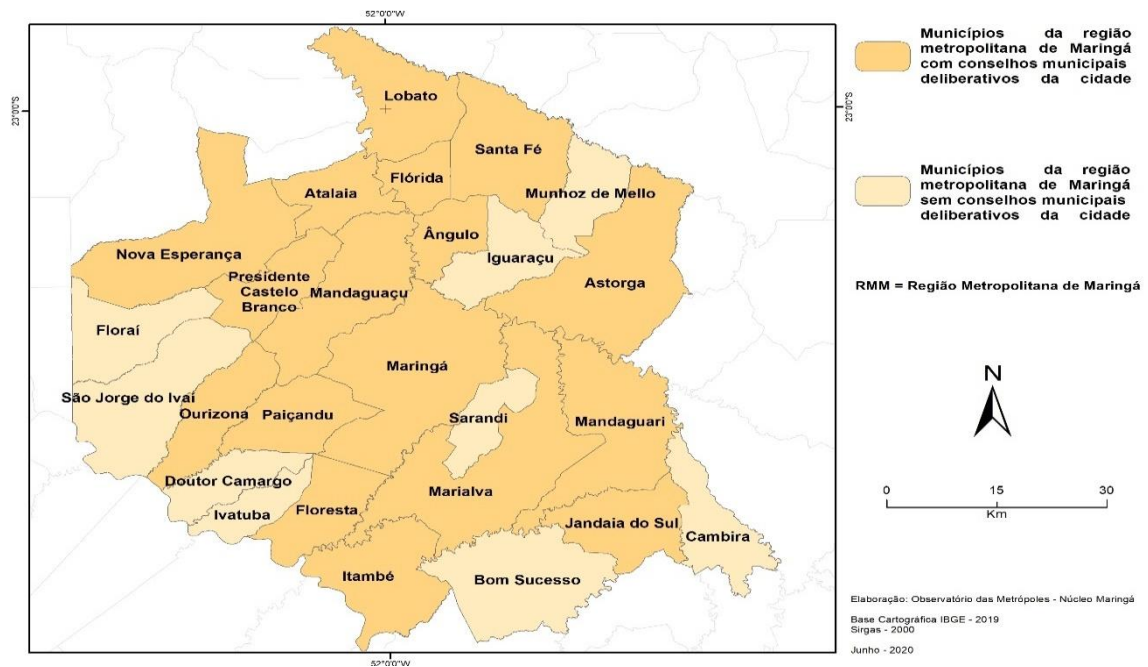


Figura nº05 - Municípios da RMM com conselhos municipais deliberativos. Fonte: PEREIRA, Ingrid Spagnol, 2020.

Figura nº06 - Municípios da região metropolitana de Maringá com conselhos municipais consultivos:

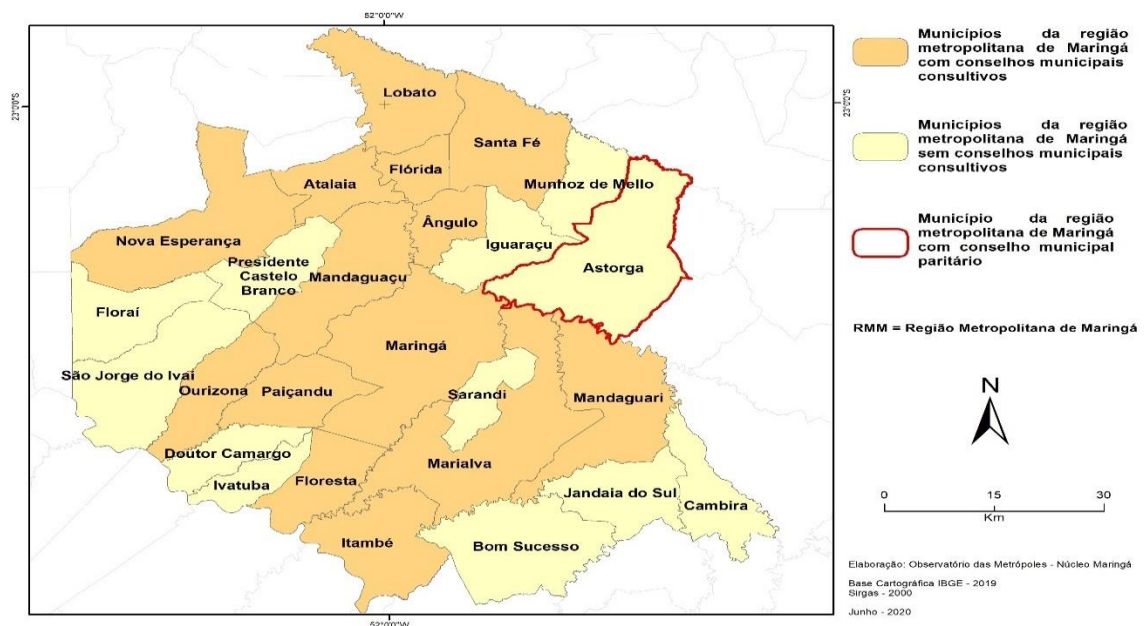


Figura nº 06 - Municípios da RMM com conselhos municipais consultivos. Fonte: PEREIRA, Ingrid Spagnol, 2020.

Com a pesquisa por questionário, verificou-se que 5,9% dos entrevistados não

sabem o modo de funcionamento dos conselhos. Ressalta-se que 5,9% responderam que não existem conselhos específicos para assuntos de política urbana, e 5,9% não sabem.

5) O Conselho para tratar de assuntos de política urbana funciona de modo Deliberativo e/ou Consultivo?

17 respostas

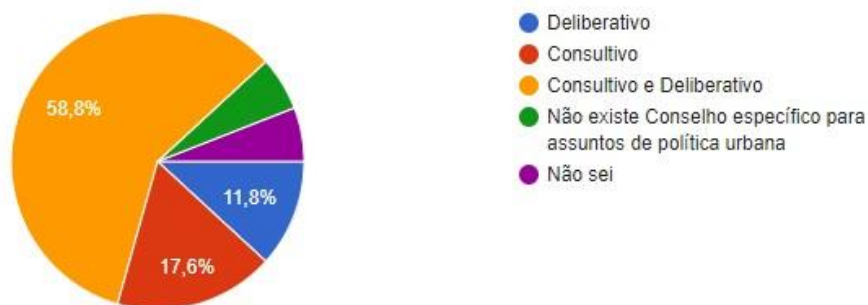


Figura nº 07 – Conselhos Deliberativos ou Consultivos. Fonte: PEREIRA, Ingrid Spagnol, 2020.

Portanto, as Figuras nº 05 e 06 demonstram a definição do plano diretor quanto às atribuições do conselho, em contraponto, a Figura nº 07, demonstra a fragilidade entre os discursos respondidos pelo questionário e o demonstrado no plano diretor.

A pesquisa também abrangeu a análise da última revisão dos planos diretores de Maringá e região metropolitana. A política urbana local é medida pela eficiência do plano diretor, visto que, “o Plano Diretor é a chave mestra do município para a consecução da política urbana, da ordenação do território e do direcionamento dos empreendimentos e atividades de impacto local” (MATTOS, 2003, p. 104).

No tocante à revisão do plano diretor, 64% dos entrevistados responderam que estão em processo de revisão.

Sendo assim, a análise da revisão dos planos diretores demonstra que alguns municípios não apresentam a revisão no prazo de, pelo menos, dez anos, de acordo com o artigo 40, §3º do Estatuto da Cidade. O Quadro 07 mostra o ano da última revisão do plano diretor dos municípios, com o escopo de analisar se cumpriram o disposto no Estatuto da Cidade.

Quadro nº 07 - Análise da revisão dos planos diretores em Maringá e região metropolitana

| Município | Ano de revisão do plano diretor |
|-----------|---------------------------------|
| ÂNGULO | 2008 - Processo de revisão |
| ASTORGA | 2008 |
| ATALAIA | 2008 |

| | |
|---------------------------|----------------------------|
| BOM SUCESSO | 2007 |
| CAMBIRA | * |
| DOUTOR CAMARGO | 2006 |
| FLORAÍ | 2008 |
| FLORESTA | 2006 |
| FLÓRIDA | 2006 - Processo de revisão |
| IGUARAÇU | 2021 |
| ITAMBÉ | 2008 - Processo de revisão |
| IVATUBA | 2006 - Processo de revisão |
| JANDAIA DO SUL | 2008 - Processo de revisão |
| LOBATO | 2006 - Processo de revisão |
| MANDAGUAÇU | 2019 |
| MANDAGUARI | 2008 - Processo de revisão |
| MARIALVA | 2009 - Processo de revisão |
| MARINGÁ | 2006 - Processo de revisão |
| MUNHOZ DE MELO | 2008 - Processo de revisão |
| NOVA ESPERANÇA | 2020 |
| OURIZONA | 2006 - Processo de revisão |
| PAIÇANDU | 2014 |
| PRESIDENTE CASTELO BRANCO | 2006 - Processo de revisão |
| SANTA FÉ | 2018 |
| SÃO JORGE DO IVAÍ | 2013 |
| SARANDI | 2009 - Processo de revisão |

*Plano diretor de Cambira não encontrado no sítio eletrônico da prefeitura e câmara municipal.

Quadro nº 07 - Análise da revisão dos planos diretores em Maringá e região metropolitana. Fonte: PEREIRA, Ingrid Spagnol, 2020.

Os municípios de Ângulo, Flórida, Itambé, Ivatuba, Jandaia do Sul, Lobato, Mandaguari, Marialva, Maringá, Munhoz de Melo, Ourizona, Presidente Castelo Branco e Sarandí estão em processo de revisão do plano diretor. Os municípios de Astorga, Atalaia, Bom Sucesso Doutor Camargo Floraí e Floresta não procederam à revisão do plano diretor, descumprindo ao disposto no Estatuto da Cidade, art. 40, §3º.

A atuação do conselho gestor de políticas urbanas, no processo de revisão do plano diretor, revela a importância da participação dos membros do município, que conhecem a realidade e o interesse exclusivo da defesa dos direitos dos munícipes. A pesquisa revelou que em 78,6% dos municípios os conselhos gestores não participam da revisão do plano diretor.

A análise qualitativa compreende a visita pelos sítios eletrônicos das prefeituras, com escopo de colher informações sobre os planos diretores e informações sobre os conselhos de políticas urbanas. A pesquisa por questionário eletrônico confirmou a falta

de participação do conselho gestor nos assuntos de política urbana do município.

Conclui-se que a maioria dos conselhos não está em funcionamento; foram criados para o processo de revisão do plano diretor e atualmente não realizam reuniões com temas específicos sobre o direito à cidade, ou não foram criados com o fim de estabelecerem a revisão do PD. Com o funcionamento, atualizado, dos conselhos de políticas urbanas, verificou-se que a maioria dos municípios não adotou a atuação permanente dos conselhos, gerando consequências graves para o planejamento urbano e o cumprimento do direito à cidade.

Além disso, quando estão em funcionamento, a pesquisa revela que a maioria dos municípios não publiciza atas e pautas para discussão, com antecedência para reunião dos conselhos. As atas da reunião também não foram encontradas em grande parte dos municípios.

9) O Município disponibiliza Atas e Pautas dos Conselhos em sitio eletrônico (site)/Portal da Transparência?

16 respostas

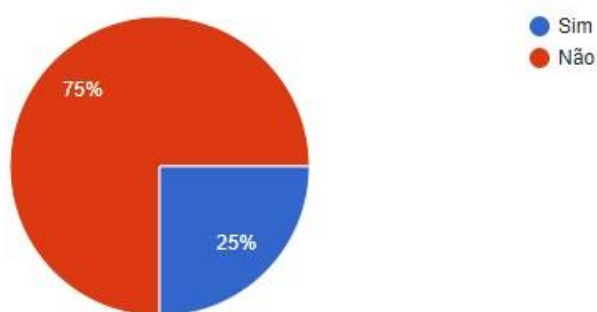


Figura nº 08 - Publicidade de pautas e atas dos conselhos. Fonte: PEREIRA, Ingrid Spagnol, 2020.

A falta de publicidade das atas e pautas, sem o subsídios para discussões, bem como a reuniões esparsas, realizadas, em sua maioria mensalmente, conforme a pesquisa (40%), representa a necessidade do fortalecimento democrático na atuação do conselho e integração das políticas públicas urbanas. Somente com a publicidade no funcionamento dos conselhos, será possível avaliar, com clareza, sua dinâmica de funcionamento e cumprimento do direito à cidade.

Assim, questiona-se: qual seria a importância do funcionamento dos conselhos para o direito à cidade, visto que a alguns municípios da RMM não possuem conselhos de políticas urbanas em funcionamento, um dado preocupante para o desenvolvimento do município. A pergunta que se faz é: é assegurado o direito à cidade e a função social da cidade sem o funcionamento dos conselhos?

Quando os municípios, apenas adotam objetivos e diretrizes no plano diretor,

mas não implementam leis específicas capazes de regulamentar a aplicação, os planos tornam-se ineficazes. Existe a real necessidade de adoção de políticas urbanas nos municípios da RMM, a participação da sociedade e o funcionamento de conselhos que produzem a gestão democrática e são instrumentos capazes de materializar os objetivos e as diretrizes estabelecidas nos planos diretores. Portanto, sem o funcionamento dos conselhos, como instrumentos da gestão democrática da cidade, não será possível a efetivação do direito à cidade e aplicação da função social da cidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os instrumentos urbanísticos para a promoção da função social da cidade e da propriedade se tornam imprescindíveis para o pleno desenvolvimento do direito à cidade. O plano diretor municipal constitui-se de um aparato essencial para o desenvolvimento do município.

A presente pesquisa possibilitou demonstrar o funcionamento dos conselhos de políticas urbanas em Maringá e região metropolitana, cujo panorama foi atualizado com a apresentação dos conselhos, análise da eficácia de sua atuação e as consequências para os municípios que não adotaram o seu funcionamento de modo atuante.

Verificou-se a fragilidade das informações respondidas no questionário e o demonstrado no plano diretor, sobre o funcionamento dos conselhos. Em alguns municípios, a pesquisa revela a falta de publicidade das atas e pautas, sem os subsídios para discussões, bem como as reuniões esparsas, realizadas, em sua maioria mensalmente, representa a necessidade do fortalecimento democrático na atuação do conselho e integração das políticas públicas urbanas. Somente com a publicidade no funcionamento dos conselhos, será possível avaliar, com clareza, sua dinâmica de funcionamento e cumprimento do direito à cidade.

Percebe-se a realidade prática distanciando-se, exponencialmente, da letra fria da lei, a partir do contraste do funcionamento dos conselhos que não funcionam de forma ativa, prejudiciais ao funcionamento das diretrizes estabelecidas no plano diretor e Estatuto da Cidade. Desta forma, o direito à cidade, na realidade prática dos municípios da RMM, em sua maioria, descreve obstáculos e desafios que impedem o funcionamento do planejamento urbano e territorial.

Na RMM, em relação à política urbana, demonstrou-se que apesar dos avanços significativos na adoção do plano diretor em seus municípios, ainda existem obstáculos que impedem a gestão democrática na maioria dos municípios. A maioria dos municípios possui conselhos inativos para a realização da revisão do plano diretor, constituindo o não cumprimento do Estatuto da Cidade.

Pode-se dizer que o Estatuto da Cidade traz como princípio a participação da população na definição da cidade. A participação, via conselhos gestores, visa a democratização do processo de gestão urbana, que por meio da representação da sociedade civil a população tem mecanismos para decidir a cidade que almeja viver, visto que a existência do conselho, almeja à representação da vontade/voz dos

munícipes.

Esta pesquisa teve por objetivo evidenciar a importância da participação popular para a construção do direito à cidade e para o cumprimento do princípio da função social da cidade. O incentivo do funcionamento e a efetividade dos conselhos municipais para o desenvolvimento das políticas urbanas são instâncias de participação e representação da sociedade. Desta forma, defende-se a constante capacitação dos membros do conselho, a publicização das reuniões dos conselhos, a defesa da presença de cidadãos sem interesses políticos/empresariais, voltados às suas escolhas, além do interesse exclusivo à proteção dos direitos dos munícipes. A participação da população gera democratização do processo, com vistas à gestão democrática das cidades.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Elementos para pensar o direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: **Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa**. MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de. (Org.). Passo Fundo: IMED, 2011.
- ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. São Paulo: Revista Serviço Social e ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 6ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2016.
- AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). **Cultura política, cidadania e voto: desafios para a governança metropolitana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRAJATO, Dânia. **A efetividade dos Instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR)**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2015, Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC, Santo André-SP, 2015.
- BRASIL, Luciano de Faria. **O conceito de ordem urbanística: contexto, conteúdo e alcance**. Revista do Ministério Público do RS, nº69, maio 2011-ago 2011. Porto Alegre, 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 10.257, 10 junº 2001. Diário Oficial da União, 11 junº 2001.
- BRASIL. Lei Nº. 10.257, de 10 de julho 2001 – Estatuto da Cidade, art. 2º. Carta de Atenas. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em 23 set. 2020.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Trad: Arlene Caetano. 1º reimp. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CHIRNEV, Lilianº **Estatuto da metrópole e o desafio da gestão compartilhada: uma análise do novo marco regulatório sob o viés do atual nível de integração entre os municípios da região metropolitana de Maringá (PR)**. Orientadora: Profª. Drª. Ana Lúcia Rodrigues. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes: Pós-graduação em Ciências Sociais, 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. **Função social da propriedade dos bens de produção**. Revista de direito mercantil. RDM 63/73. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2297584/mod_resource/content/1/COMPARATO%2C%20F.%20C.%20Funcao%20social%20da%20propriedade%20dos%20bens%20de%20producao.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. **Planos Diretores para Municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: CNM, 2015.

Conselho Estadual das Cidades: CONCIDADES PARANÁ. Lei 15.229 Publicado no Diário Oficial nº. 7276 de 26 de Julho de 2006. Disponível em: <http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao/Lei_15229_2006.pdf>. Acesso em 11 Junº 2017.

CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza; RODRIGUES, Ana Lúcia. **DA TECNOCRACIA À PARTICIPAÇÃO POPULAR: A INSTITUCIONALIZAÇÃO E OS NOVOS RUMOS DO PLANEJAMENTO URBANO EM MARINGÁ, PARANÁ, BRASIL**. in Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES, Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98, vol. XIV, núm. 331 (40), 1 ago. de 2010.

CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza; RODRIGUES, Ana Lúcia. **Segregação socioespacial e a negligência ao patrimônio construído: legado dos projetos e práticas do poder público municipal em Maringá-PR (Brasil)**, in Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES, Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98, vol. XVI, núm. 418 (42), 1 nov. de 2012

COULON, Alainº **A Escola de Chicago**. Campinas, SP: Papyrus, 1995. Op cit. W. Thomas. Sex and society: Studies in the social psychology of sex. Chicago University of Chicago Press, 1907, p.326.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. 15ª reimp. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, São Paulo: Manole, 2004.

DIAS, Reinaldo. **Introdução à sociologia**. 2.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

FACHIN, Zulmar. **Curso de direito constitucional**. 5.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

FEDOZZI, Luciano. Democracia participativa no Brasil: uma nova cultura política? In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 3.ed. rev., atual. e ampl.

São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FERREIRA de. A Região Metropolitana de Maringá na rede urbana brasileira e sua configuração interna. In: **Maringá: transformações na ordem urbana**. Org. Ana Lúcia Rodrigues. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015.

FERREIRA, Jeanne Christine Versari, CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza, VERRI JÚNIOR, Aníbal. **O espaço moderno em Maringá: ideias de Oscar Niemeyer para a área central**. In: II Simpósio de Estudos Urbanos: A dinâmica das cidades e a produção do espaço. Campo Mourão, 2013. Anais. Disponível em: <http://www.fecilcam.br/anais/ii_seurb/documentos/ferreira-jeanne-christine-versari.pdf>. Acesso em: 30 Abril 2020.

FLEURY E SILVA, Beatriz; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza; ALMEIDA, Carla R. & RODRIGUES, Ana Lúcia. Relatório de avaliação para Conferência de Avaliação do Plano Diretor de Maringá, Maringá, 09 de fevereiro de 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e gestão pública**. Revista de Ciências Sociais Unisinos. v.42, nº1, jan/abr 2006.

Governo do Estado do Paraná. Instituto de Terras, Cartografia e Geociências. **Terra e Cidadania**: coletânea de legislação e estudos. Curitiba: ITCG, 2008.

GREGORI, Maria Stella. **Planos de saúde**: a ótica da proteção do consumidor. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GUIMARÃES, Ulysses. **Anais da assembleia nacional constituinte**. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Anais, v.25. 1988.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. **Direito à cidade e direitos na cidade**: integrando as perspectivas social, política e jurídica. Revista de Direito da Cidade, vol. 09, nº 2, 2017.

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

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**: perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 17 Fev. 2020. Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Texto para discussão**: Conselhos nacionais: elementos para sua institucionalização. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

KUJAWA, Israel; KUJAWA, Henrique. Estatuto das cidades: interfaces entre gestão democrática e as políticas públicas. In: **Estatuto da cidade**: os desafios da cidade justa. LAUWE, Paul-Henry Chombart de. A organização social no meio urbano. Trad. Moacir Palmeira. In: VELHO, Otávio Guilherme. **O fenômeno urbano**. (Org). 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

LEAL, Rogério Gesta. Marcos normativos fundantes da cidade democrática de direito no Brasil. In: **Estatuto da cidade**: os desafios da cidade justa. MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de. (Org.). Passo Fundo: IMED,

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Trad: Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. São Paulo: Centauro, 2001. p. 106.

LENCIONI, S. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana contemporânea. In: Lencioni, S.; Vidal-Koppmann, S.; Hidalgo, R.; Pereira, P.C.X.. (Org.). **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo, Paim, 2011.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon^o **O impasse da política urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 3^o ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido. In: **Cidades Rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Metrópoles desgovernadas**. Revista Estudos Avançados, USP, n^o25, v.75, p. 7- 22, 2011.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MARRARA, Thiago. Bens públicos, domínio público, infraestruturas. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARSHALL, T. H. [1949] 1967. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar.

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade**. Rio de Janeiro: Temas e ideias editora, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. atual.

MOSTAGI, Nicole Cerci; PIGA, Talita Ravagnã. **Espaço urbano e meio ambiente**: a governamentalidade na construção do conceito de cidade verde do município de Maringá-Pr. XIX ENGEMAUSP, 2017. Disponível em:

<<http://engemausp.submissao.com.br/19/anais/arquivos/200.pdf>>. Acesso em: 27 Abril 2020.

MUSSI, Andréa Quadrado; GOMES, Daniela; FARIAS, Vanderlei de. (Org.). Passo Fundo: IMED, 2011.

NUNES, Layane Alves. **Para além do plano de Jorge Macedo Vieira**: a expansão urbana de Maringá de 1945 a 1963. Orientadora: Sarah Feldman^o Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Área de Concentração em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo. Universidade de São Paulo, 2016.

OLIVEN, Ruben George. Por uma antropologia em cidades brasileiras. In: VELHO, Gilberto. **O desafio da cidade**: novas perspectivas da antropologia brasileira. (Org.) Gilberto Velho. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

OLIVEN, Ruben George. **Urbanização e mudança social no brasil**. Petrópolis: Vozes, 1984.

PARK, Robert Ezra. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. Trad. Sérgio Magalhães Santeiro. In: VELHO, Otávio Guilherme. **O fenômeno urbano**. (Org). 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

PEREIRA, Ingrid Spagnol. Direito à Cidade e conselhos de política urbana: uma abordagem inicial sobre municípios da região metropolitana de Maringá. In: Ana Lúcia Rodrigues; Naiara Sandi de Almeida Alcantara. (Org.). **Direito à cidade versus Segregação e Desencontro**. 1 ed. Ponta Grossa: Carvalho Comunicação, 2020, v. 1, p. 80-102.

PEREIRA, Ingrid Spagnol. Levantamento e análise do papel dos Conselhos de Política Urbana na implementação do Direito à cidade em Maringá e Região Metropolitana. Projeto de Pesquisa do Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Maringá – UEM, Maringá, 2020. In: RODRIGUES, Ana Lúcia; LEAL, Luiz Donadon (Org). **Como andam os municípios da região metropolitana de Maringá**: Estrutura e organização social do município de Maringá. Observatório das Metrôpoles Núcleo Maringá, 2020.

PEREIRA, Ingrid Spagnol; RODRIGUES, A. L. ; CASINI, J. F. M. . DIREITO À CIDADE E A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS. In: III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL; III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL; IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS, 2019, Londrina-PR. Direito à Cidade, 2019.

PEREIRA, Ingrid Spagnol; RODRIGUES, A. L.; TOWS, Ricardo. **O DIREITO À CIDADE**: uma análise do papel do Conselho de Política Urbana em Maringá- PR. In: 19º Congresso Brasileiro de Sociologia: 'Em que sociedades vivemos? A sociologia brasileira diante de novos desafios nacionais e globais contemporâneos'. Realização: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2019, Florianópolis, Santa Catarina. Cidades no século XXI, 2019.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

Prefeitura da cidade de Maringá. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá-IPPLANº Plano Diretor Municipal de Maringá: Revisão 2020-2030. Análise temática integrada – Etapa 2, versão preliminar 01 Nov. 2019.

PREFEITURA DE MARINGÁ. Inscrição para Conferência do Plano Diretor, 2019. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/site/index.php?sessao=915336da935591&id=34713>>. Acesso em 23 fev. 2020.

Prefeitura de Maringá. Participe do planejamento da cidade, dê sugestões ao Plano Diretor. Disponível em: <<http://www2.maringa.pr.gov.br/site/index.php?sessao=915336da935591&id=35239>>. Acesso em 23 fev. 2020.

Regiões de Influência das Cidades 2018 (REGIC/ IBGE). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em 25 nov. 2020.

Regiões de Influência das Cidades 2018 (REGIC/IBGE). Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101729.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

RESCHILIAN, Paulo Romano; UEHARA, Agnes Yuri. **Desafios à questão metropolitana: o processo de organização do espaço urbano e regional de maringá**. Revista organização do espaço urbano: Oculum ensaios 15, Campinas, p.76-87, Janº-Jun, 2012.

RESCHILIAN, Paulo Romano; UEHARA, Agnes Yuri. **Governança metropolitana: debate e experiência regional da região metropolitana de maringá**. Revista Univap, São José dos Campos-SP, v. 17, nº 30, dez.2011.

RIBEIRO, Darcy. **A formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RODRIGUES, Ana Lúcia Rodrigues; CORDOVIL, Fabíola Castelo de Souza. **Planos diretores para pequenos Municípios paranaenses: alternativas ao Estatuto da Cidade**. In: Colóquio internacional de geocrítica, 10, 2007. Porto Alegre, RS, 2007.

RODRIGUES, Ana Lúcia. **A pobreza mora ao lado: segregação socioespacial na região metropolitana de maringá**, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004, Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, PUC/SP.

RODRIGUES, Ana Lúcia. **O IDH e a desigualdade na região metropolitana de maringá**. Jornal 111, Ago. 2013. Disponível em: <<http://www.jornal.uem.br/2011/index.php/edicoes-2013/97-jornal-111-agosto/902-o-idh-e-a-desigualdade-na-regiao-metropolitana-de-maringa?tmpl=co% E2% 80% A6>>. Acesso em: 13 Maio 2020.

RODRIGUES, Ana Lúcia. **Segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá**. Tese (Doutorado). São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica, 2004.

RODRIGUES, Ana Lúcia. SOUZA, Paulo Roberto. **A ordem urbana na região metropolitana de maringá: planejamento que produz segregação**. No prelo, 2017.

RODRIGUES, Ana Lúcia; GODOY, Amália Maria Goldberg; SOUZA, Wesley ROGUET, Patrícia; CHOIFI, Roberta Dib. Políticas públicas e moradia: a falta de acompanhamento como óbice à concretização do direito à cidade. In: **O direito na fronteira das políticas públicas**. SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patrícia Cristina (Org). São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena; SANT'ANA, Marcel Claudio. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Marcela Monteiro dos; LESSA, Lucas Gollignac; PONTE, Thais Oliveira. Assessoria técnica e organização popular em defesa do direito à cidade: a experiência das ZEIS em Fortaleza, Ceará. In: **Direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. v.9. Organizadoras e organizadores, José Geraldo de Sousa Junior [et al.]. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 9 ed. rev. atual. 2 tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson° **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Fabris Editor, 1997.

SCHAUSBERG, Benny. **Introdução ao planejamento urbano**. In: Curso: Instrumentos do Estatuto da Cidade; Parte 1 - planejamento urbano e plano diretor; Modulo I – Introdução ao Planejamento Urbano. Ministério das cidades: 2013. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br>> Acessado em: 10 maio 2020.

Secretaria-Geral da Presidência da República: Cartilha Política Nacional de Participação Social (PNPS). Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-desenvolvimento-urbano/cartilhapnpspdf.pdf>>. Acesso

em 30 nov. 2020.

SILVA, Beatriz Fleury. **A recente produção imobiliária no aglomerado metropolitano Paçandu – Maringá – Sarandi**: novos arranjos, velha lógica. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVA, Carlos Alberto Mororó. **Considerações sobre o espaço urbano de maringá-pr**: do espaço de floresta à cidade-jardim, representação da “cidade ecológica”, “cidade verde”. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2006, Tese de Doutorado defendida pelo programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC/SC.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3ªed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SIMMEL, George. A metrópole e a vida mental. Trad. Sérgio Marques dos Reis. In: VELHO, Otávio Guilherme. **O fenômeno urbano**. (Org). 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. Sociedade, nº 109, janº/mar. 2012.

TOWS, Ricardo Luiz, **Grandes Projetos Urbanos como reprodução da lógica do capital em Maringá (PR)**. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2015, Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Geografia. UEM, Maringá, 2015.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. Lua Nova, São Paulo, 87, 2012.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 2005.

WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. Trad. Marina Corrêa Treuherz. In: VELHO, Otávio Guilherme. **O fenômeno urbano**. (Org). 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

APÊNDICE

Apêndice nº 01

25/07/2021

Formulário Conselho Municipal da Cidade

Formulário Conselho Municipal da Cidade

Pesquisa para Dissertação de Mestrado sobre os Conselhos Municipais da Cidade.

Sua opinião é fundamental!

Participe!

***Obrigatório**

1. 1) O Município possui Conselho para tratar de assuntos de política urbana (Plano Diretor, habitação, mobilidade e saneamento)? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

2. 2) Se a resposta anterior for afirmativa, qual a denominação do Conselho para tratar de assuntos de política urbana (Plano Diretor, habitação, mobilidade e saneamento)?

3. 3) O Conselho que trata de assuntos de política urbana está em funcionamento?

*

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

Não existe Conselho específico para assuntos de política urbana

25/07/2021

Formulário Conselho Municipal da Cidade

4. 4) Em caso de existência do Conselho que trata de assuntos de política urbana, a Pandemia do Coronavírus (COVID-19) alterou os trabalhos, suspendendo seu funcionamento?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não
 Parcialmente

5. 5) O Conselho para tratar de assuntos de política urbana funciona de modo Deliberativo e/ou Consultivo? *

Marcar apenas uma oval.

- Deliberativo
 Consultivo
 Consultivo e Deliberativo
 Não existe Conselho específico para assuntos de política urbana
 Não sei

6. 6) O Município está realizando Revisão do Plano Diretor? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

7. 7) Se a resposta anterior for afirmativa, o Conselho participa? É o responsável pela Revisão do Plano Diretor?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

25/07/2021

Formulário Conselho Municipal da Cidade

8. 8) Qual a frequência (semanal, quinzenal, mensal) das reuniões do Conselho?

9. 9) O Município disponibiliza Atas e Pautas dos Conselhos em sítio eletrônico (site)/Portal da Transparência?

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

10. 10) Quais obstáculos Sr.(a) Secretário(a) identifica para assegurar o cumprimento da Função Social da Cidade, conforme assegura o Plano Diretor do Município, ou um dos princípios do Plano Diretor do Município?

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

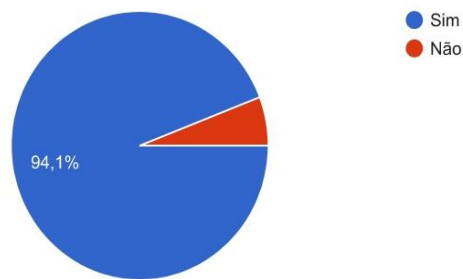
Formulário Conselho Municipal da Cidade

17 respostas

[Publicar análise](#)

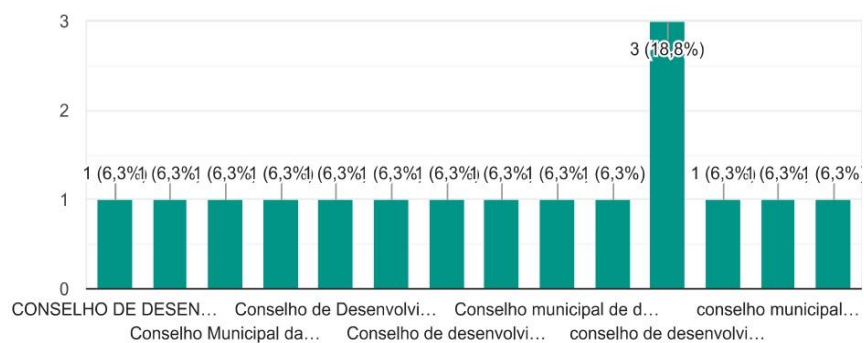
1) O Município possui Conselho para tratar de assuntos de política urbana (Plano Diretor, habitação, mobilidade e saneamento)?

17 respostas



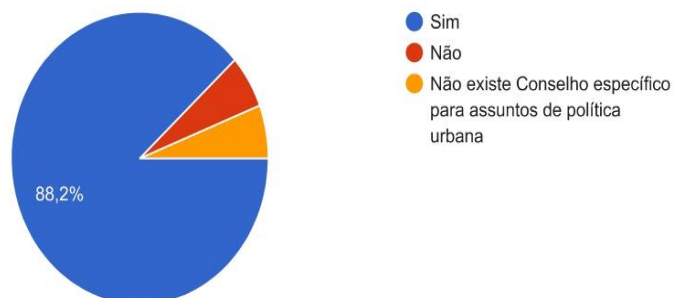
2) Se a resposta anterior for afirmativa, qual a denominação do Conselho para tratar de assuntos de política urbana (Plano Diretor, habitação, mobilidade e saneamento)?

16 respostas



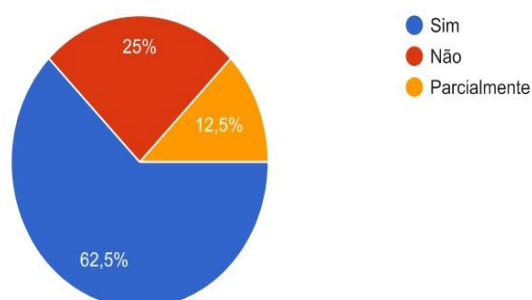
3) O Conselho que trata de assuntos de política urbana está em funcionamento?

17 respostas



4) Em caso de existência do Conselho que trata de assuntos de política urbana, a Pandemia do Coronavírus (COVID-19) alterou os trabalhos, suspendendo seu funcionamento?

16 respostas



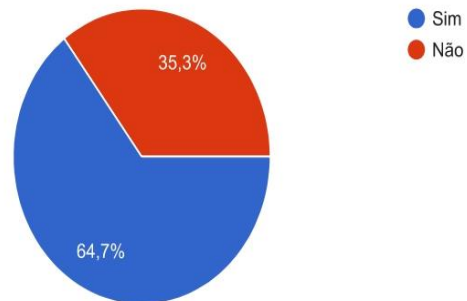
5) O Conselho para tratar de assuntos de política urbana funciona de modo Deliberativo e/ou Consultivo?

17 respostas



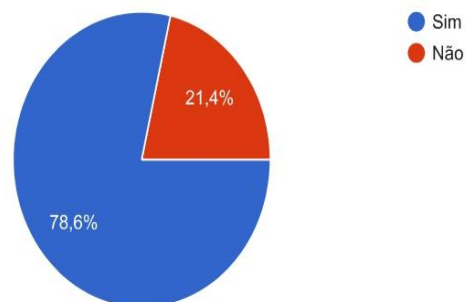
6) O Município está realizando Revisão do Plano Diretor?

17 respostas



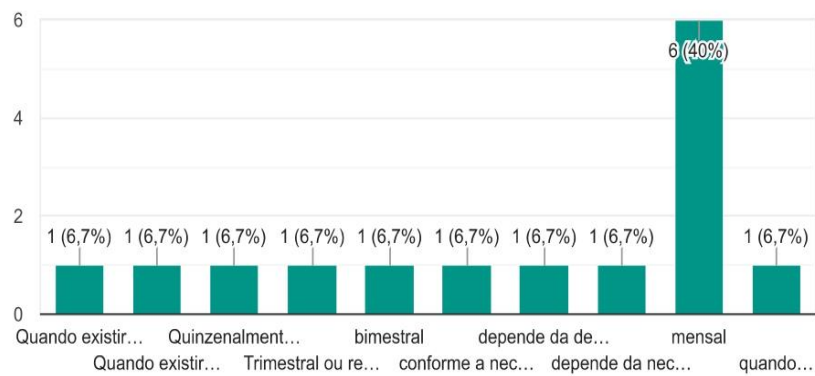
7) Se a resposta anterior for afirmativa, o Conselho participa? É o responsável pela Revisão do Plano Diretor?

14 respostas



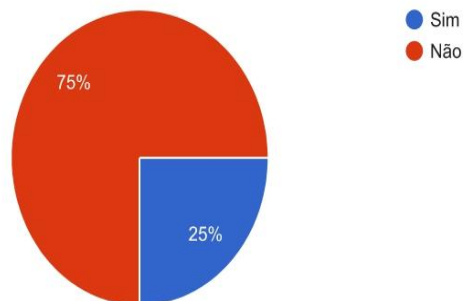
8) Qual a frequência (semanal, quinzenal, mensal) das reuniões do Conselho?

15 respostas



9) O Município disponibiliza Atas e Pautas dos Conselhos em sítio eletrônico (site)/Portal da Transparência?

16 respostas



10) Quais obstáculos Sr.(a) Secretário(a) identifica para assegurar o cumprimento da Função Social da Cidade, conforme assegura o Plano Diretor do Município, ou um dos princípios do Plano Diretor do Município?

14 respostas

a falta de uma ferramenta eletrônica que consiga agrupar todas as recomendações do plano diretor, planta de valores, lei orgânica e demais recomendações da lei estadual e lei federal.;

É muito difícil envolvimento da comunidade, o é pessoal exigente, mas a participação nas audiências deixa a desejar.

No momento nada, pois o município já realizou a revisão do plano diretor em janeiro.

Participação da população na revisão do plano diretor

No departamento de construção não existe profissional para vistoriar a parte da engenharia; Na revisão do plano diretor a participação da população não foi muito efetiva.

Não vejo obstáculo, pois como a cidade é pequena não existe muita burocracia

A Prefeitura carece de infraestrutura para atender a população

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google. [Denunciar abuso](#) - [Termos de Serviço](#) - [Política de Privacidade](#)

Google Formulários

