



**ENAN
PUR** 2023
Belém 22 a 26 de maio



Processo de atualização do plano diretor 2016/2026: o caso de um município do estado do Paraná

Gilberto Grzeszezeszyn
Doutorando – PPPGP/UTFPR.

Isaura Alberton de Lima.
Professora Dra – PPPGP/UTFPR.

Sessão Temática 08: Movimentos sociais e a construção do urbano contemporâneo

Resumo. Este estudo aborda o plano diretor em seu processo de produção, uma vez que se trata de pensar o desenvolvimento de um ambiente urbano ordenado e inclusivo. O objetivo do trabalho foi descrever e analisar o processo de atualização do plano diretor de um município no Paraná em relação à participação social. A metodologia utilizada foi de estudo de caso. A pesquisa documental transcorreu pela análise dos materiais de divulgação e informações constantes no sítio do CONCIDADE. Foram também considerados documentos como atas, listas de presenças, fotografias, entre outras. Os resultados demonstram que não houve divulgação em massa e que a participação foi incipiente.

Palavras-chave: planejamento; concidade; urbana; governança.

Updating process of the 2016/2026 City planning: the case of a municipality in the state of Paraná

Abstract. This study addresses the master plan in its production process, since it is about thinking about the development of an orderly and inclusive urban environment. The objective of this work was to describe and analyze the process of updating the master plan of a municipality in Paraná in relation to social participation. The methodology used was a case study. Documentary research included analysis of promotional materials and information on the CONCIDADE website. Documents such as minutes, attendance lists, photographs, among others, were also considered. The results demonstrate that there was no mass dissemination and that participation was incipient.

Keywords: planning; concidade; urban; governance

Proceso de actualización del plan director 2016/2026: el caso de un municipio del estado de Paraná

Resumen. Este estudio aborda el plan maestro en su proceso de producción, ya que se trata de pensar en el desarrollo de un entorno urbano ordenado e inclusivo. El objetivo de este trabajo fue describir y analizar el proceso de actualización del plan maestro de un municipio paranaense en relación a la participación social, la metodología utilizada fue un estudio de caso. La investigación documental incluyó el análisis de materiales promocionales e información en el sitio web de CONCIDADE. También se consideraron documentos como actas, listas de asistencia, fotografías, entre otros. Los resultados demuestran que no hubo difusión masiva y que la participación fue incipiente.

Palabras clave: planificación; concidade; urbano; gobernancia

1. Introdução

O plano diretor vem ao encontro da necessidade de se planejar as realidades urbanas principalmente, embora possa incluir a realidade rural. Esta política como concebida no início dos anos 2000 busca reduzir as desigualdades sociais sob a perspectiva do direito à cidade. Isto quer dizer que todas as pessoas têm direitos de acessar os bens e serviços que uma cidade pode propiciar.

Guarapuava é uma cidade que apresenta uma desigualdade semelhante à do Brasil, com índice GINI 0,555 no ano de 2010, embora seu IDHM seja alto. Estes dois dados combinados contribuem para se imaginar as diferenças socioeconômicas existentes. Desafio que se apresenta para o processo de participação política, componente obrigatório do processo de atualização do plano diretor. Considerando que há vários interesses em jogo de determinados segmentos da sociedade, buscou-se investigar: como se deu o processo de operacionalização da atualização do plano diretor no município de Guarapuava-PR para o período 2016-2026?

O objetivo do estudo é descrever e analisar o processo de atualização do plano diretor de Guarapuava 2016/2026 considerando o componente participação principalmente.

A metodologia utilizada para realizar a pesquisa é o estudo de caso, por meio de pesquisa documental, ou seja, análise dos conteúdos e procedimentos utilizados para sua confecção em documentos disponibilizados. Os documentos utilizados na análise foram *outdoors* e os constantes no sítio do CONCIDADE, Conselho da Cidade – documentos de divulgação e de informação, atas, listas de presenças, fotografias e o próprio sítio da web.

As teorias de fundo são a da democracia participativa e ou deliberativa, que estabelece a necessidade de estimular e dar condições para a participação, momento em que ocorre a qualificação por meio do aprendizado baseado nas argumentações, o que legitima as decisões tomadas. As tecnologias de informação e comunicação, TICs, são abordadas enquanto instrumento para promover a interação necessária na esfera digital.

Assim sendo, o estudo organiza-se do seguinte modo: primeiro uma abordagem teórica sobre a participação e os possíveis instrumentos para sua efetividade, bem como condições adequadas e estimuladoras, avançando até as origens dos conselhos e sua institucionalização como conselhos gestores, integrantes da governança. A seguir apresenta-se a metodologia de pesquisa, os resultados e a análise dos resultados. As considerações finais trazem, em síntese, os achados da pesquisa sobre a efetividade da participação popular, suas causas e consequências sobre as decisões tomadas.

2. Referencial teórico

2.2 Cidadania e democracia: representativa, participativa e deliberativa

Ser cidadão é ser membro de uma comunidade com papel ativo a respeito do bem comum, devendo existir um ambiente com condições para o seu exercício, o que inclui a capacitação (PARKINSON, 2015; VAN DETH, 2015). A participação cidadã pode ser entendida como atividade ou ação voluntária e não ordenada por uma classe dominante ou estabelecida em lei, sendo indispensável para os processos de tomada de decisão na democracia em que há a função formadora pela prática da argumentação e do aprendizado (VAN DETH, 2015).

A cidadania é a expressão concreta de uma democracia. No entanto, esta pode ser exercida de vários modos e segundo o modelo de democracia adotado pelos governos, sejam em âmbito federal, estaduais ou municipais. Neste sentido, quanto maior o desejo pela participação legitimadora do povo, maior a obrigação governamental de estabelecer condições adequadas para o seu exercício. Ressalta-se que, mesmo nos primórdios da democracia grega e até recentemente, nem todos os habitantes da *polis* eram chamados a participar, ou seja, somente aqueles que cumprissem determinadas exigências qualificadoras, as quais consideravam

aspectos econômicos e sociais de um modo geral, estabelecendo interseccionalidades em meio ao povo sob um mesmo Estado.

O modelo de democracia representativa firmou-se no século XVIII/XIX e seguintes sob a ascensão do liberalismo econômico que defendia a desregulamentação dos contratos sociais e a liberdade dos negócios em termos amplos, e a conseqüente redução do Estado nas relações socioeconômicas. Segundo Parkinson (2015) o modelo de democracia liberal propõe que todo indivíduo é capaz de autogoverno, haja vista as condições disponíveis para sua capacitação. Concomitantemente, funda-se nos interesses individuais e no poder do representante de deliberar em nome dos representados, podendo colidir com a compreensão de cidadania e as possibilidades de amplo exercício democrático. Na democracia liberal a cidadania é exercida por meio do controle dos representantes e do Estado para que estes não sobreponham o indivíduo. Já a democracia direta exige ao menos a participação e a tomada de decisão por parte dos cidadãos sem intermediários. No entanto, Parkinson (2015) afirma que há elementos de ambos nos modelos de democracia praticados e que, neste contexto, insere-se a democracia deliberativa, a qual baseia-se nos argumentos para um coletivo que respalda a decisão. Esta prática buscou, inicialmente, tratar de ações e impactos em larga escala na sociedade como a formulação de leis, mas restringia o debate. Por conseqüência, os democratas deliberativos passaram a tratar as questões locais privilegiando a prática da boa argumentação entre os cidadãos, uma vez que lhes propiciava capacitação.

Parkinson (2015) apresenta dois princípios que devem ser levados em consideração para o exercício da democracia: da responsividade, ou seja, que os representantes devem responder aos representados pelas decisões tomadas; da afetação de todos, pois em maior ou menor grau, as decisões impactam a sociedade como um todo. Dahl (1989) e Beethan (1994) citados por Parkinson (2015) listam outros dois princípios: da igualdade política, que para os democratas abrange todas as formas de prática política e não apenas a do voto; do controle popular em que o povo seja decisivo e conseqüente, o que enseja deliberação pela formação de uma maioria.

Neste sentido, uma análise temporal trazida por Van Deth (2015) indica que a participação deu-se: nas décadas de 1940 e 1950 por votar e fazer campanha a um partido; no início dos anos 1960 as atividades estavam preocupadas com as instituições constituintes de políticas internacionais; final dos anos 1960 e início dos anos 1970 a participação deu-se em duas direções: contatos diretos com cidadãos, funcionários públicos e políticos, além de protestos e rejeições que eram expressões claras dos interesses e opiniões dos cidadãos; na década de 1990 com o renascimento de abordagens comunitárias levam ao voluntariado e engajamento social; a última expansão inclui atividades com forte ênfase na expressão da moral e na ética. Esta exposição demonstra que, ao menos em determinadas situações, ações e reações do povo a determinadas iniciativas governamentais e ou da iniciativa privada, buscam influir na realidade atual e futura. No Brasil, com a constituição federal de 1988, uma abertura institucionalizada à participação popular estabeleceu esferas públicas com membros representativos dos segmentos da sociedade civil e do poder público.

Phang e Kankanhalli (2007) afirmam que há uma demanda crescente dos cidadãos, segundo o relatório da OCDE (2001) intitulado “Cidadãos como Parceiros”, que é a participação em decisões políticas governamentais, o qual conclui que governos estão sob pressão para dar maior espaço ao envolvimento do cidadão. Porém, Parkinson (2015) comenta que tem havido pouca participação, o que sugere que o aumento da demanda possa ser de pessoas já capacitadas ou movidas por interesses desconexos. Cabe considerar neste contexto que as tecnologias de informação e comunicação podem ser significativas para o atendimento da demanda.

2.4 O Processo Democrático e as Tecnologias de Informação e Comunicação

A institucionalização de processos democráticos por meio de legislações e ou práticas de gestão pública responde a uma demanda da sociedade por informação e conhecimento sobre as políticas públicas de Estado e de governo.

Neste processo de participação que busca influenciar decisões, quando não sejam deliberativas, as tecnologias de informação e comunicação, TICs, desempenham papel fundamental como meio para a interação entre o representante e os representados. De acordo com Gross (2002 citado por PHANG; KANKANHALLI (2007) por meio da comunicação, cidadãos podem ampliar seu entendimento de uma questão política por trocar informações, visões, e sentimentos com outros cidadãos. Dois aspectos são pertinentes para suportar a participação cidadã: avaliação de um conjunto acessível de informações relevantes habilitadas pela TIC para todos os participantes (PHANG; KANKANHALLI, 2007), permitindo a construção de repositórios, vitais para a deliberação política; e a conectividade que consiste na característica da TIC em habilitar indivíduos a compartilhar metas e interesses comuns com outros (KUMAR, BENBASAT, 2002).

O potencial da esfera digital de mobilizar para a participação e a deliberação fica comprometido na medida em que o individualismo seja potencializado na ótica da democracia liberal. Além disso, os cidadãos tendem a atentar para questões que estejam mais à sua proximidade.

Os cidadãos estão envolvidos mais localmente com inovações democráticas; concomitantemente, apoiam-se em meios isolados online de informações, o que mina as bases para o entendimento e engajamento por meio do experimento das diferenças, motivo para comemorar e para temer em relação ao futuro da democracia. (PARKINSON, 2015, p. 12).

Neste contexto, é imprescindível aos cidadãos o suprimento de informações por meio da transparência nas ações públicas.

2.3 A Importância da Transparência para a Participação

A transparência pode ser definida ou conceituada de diversas formas segundo as correntes teóricas de pensamento e estudo. Neste trabalho importa aquela relacionada à comunicação política trazida por Valbruzzi (2015, p. 1)

como um amplo e abstrato conceito que implica o livre fluxo de informações em uma determinada 'coisa pública' e implica a participação mais ou menos ativa de muitas partes interessadas (sociedade civil, jornalistas, burocratas, funcionários do governo etc.).

Para Valbruzzi (2015, p. 2) podem-se extrair do conceito o “aumento do fluxo de informações econômicas, sociais e políticas, oportunas e confiáveis, acessíveis a todas as partes interessadas relevantes”; e “o grau em que as informações estão disponíveis para pessoas *outsiders* que lhes permitem ter uma voz informada nas decisões e ou para avaliar a decisão tomada pelos *insiders*.”. A governança também é impactada pela transparência, haja vista as consequências que podem advir do processo. O governo aberto libera ou fornece, voluntariamente ou não, informações e dados relacionados às suas ações e decisões que, uma vez publicizadas, implicam em direcionamento e em ajustes de práticas de gestão, se necessárias (VALBRUZZI, 2015). A relação da democracia com a transparência consubstancia-se no conceito de *accountability*, em tradução livre, a habilidade de prestar contas. A transparência é componente da democracia para reduzir o problema da assimetria da informação entre o agente governamental e a sociedade interessada.

Por meio da internet e suas TIC's os governos publicizam informações diretamente aos cidadãos, independente de outras mídias. No entanto, muitas informações podem tirar a atenção do que realmente importa (MARGETTS, 2011) e, também requerer conhecimento técnico para interpretá-los o que leva aos especialistas das áreas sob análise. Por isso a formação de grupos de interesse por áreas de gestão facilita o acompanhamento e a tomada de decisão a respeito de ações de cidadania para influenciar o governo.

Enfim, a participação sociopolítica é uma questão que merece atenção pelas características da sociedade em aspectos econômicos, educacionais e culturais. Estes aspectos impactam o

conflituoso e ou complementar relacionamento existente entre os setores público e a sociedade civil.

2.4 *O que explica a participação?*

A questão da participação pode ser apresentada sob vários ângulos de análise, começando pelas teorias socioeconômicas que buscam tratar o fenômeno às características que se fundam em recursos sociais, econômicos e culturais individuais (VERBA; NIE, 1972 citado por PHANG; KANKANHALLI, 2007). Estas proposições foram questionadas por Verba, Schlozman, Brady (1995 citado por PHANG; KANKANHALLI, 2007) que consideraram que os fatores apresentados não são suficientes para levar à participação, conduzindo-os a desenvolver o modelo de Voluntarismo Cívico, que tem por objetivo especificar como a posição socioeconômica está ligada à atividade política. O modelo considera recursos, motivações individuais e de grupos.

A teoria da escolha racional de participação propõe que indivíduos são por natureza atores economicamente racionais, quem tomam decisões para participar considerando o custo-benefício (Pattie; Seyd; Whiteley, 2003 citado por Phang; Kankanhalli (2007). Esta teoria tem sido criticada por não explicar a participação em processos eleitorais, mas consideram que pode ser em virtude dos custos baixos (VERBA; SCHLOZMAN; BRADY, 1995, citado por PHANG; KANKANHALLI, 2007). Contrasta com as teorias socioeconômicas por colocar acima dos valores cívicos a justificativa do custo-benefício. Desse modo, sugere-se que teoria da escolha racional pode ser mais apropriada para situações onde altos benefícios e custos estão envolvidos.

O argumento de que os benefícios para participação são muito estritamente conceituados na teoria da escolha racional fez com que Seyd e Whiteley (2002, citado por PHANG; KANKANHALLI, 2007) desenvolvessem um modelo de incentivos que incorpora as preocupações altruísticas e normas sociais. O modelo inclui cinco tipos de incentivos: coletivo, seletivo, grupo, expressivo, e derivados de normas sociais. Incentivos coletivos são derivados de metas políticas que são aptas para todos; incentivos seletivos são restritos à pessoa do participante; incentivos de grupo e expressivos têm relação com a ligação do indivíduo a um grupo; incentivos de grupo têm relação com a percepção dos indivíduos sobre a eficácia do grupo para tratar sobre mudança social desejada; enquanto sentido expressivo está fundamentado no sentimento de lealdade e afeição a um grupo; incentivos derivados de normas sociais referem-se a influência de outras pessoas sobre a vontade de participar similares ao conceito de mobilização no modelo de voluntarismo cívico. A desvantagem do modelo de incentivo geral é que não considera as características socioeconômicas de um indivíduo que formam as atitudes e habilidades cívicas dos indivíduos em direção à política. Outra limitação é a falta de consideração da influência de instituições políticas sobre participação cidadã.

A Teoria do capital social (COLEMAN, 1988) examina como uma rede de laços e suas características influenciam a participação cidadã. Significa uma saída das teorias socioeconômicas e da escolha racional, cujo foco é sobre antecedentes em nível individual da participação. Capital social refere-se às conexões entre indivíduos que formam redes de engajamento cívico e as normas resultantes da reciprocidade e confiança emergida da rede (Putnam, 1993 citado por PHANG; KANKANHALLI, 2007) e está intimamente enraizado na vida associativa que existe dentro de uma comunidade. Explica que associações cívicas contribuem para a efetividade e estabilidade de governos democráticos por causa de seus efeitos internos sobre os indivíduos – cooperação, solidariedade e espírito público - e seus efeitos externos – densas redes de associações secundárias incorporam e contribuem para a colaboração social - sobre a mais ampla política. Uma crítica relevante à teoria do capital social é que não considera a influência de motivos individuais para a participação, pois a intenção de participar do indivíduo pode depender de atrativos.

Em consideração às teorias expostas, Phang e Kankanhalli (2007) expõem uma síntese unificadora. Desse modo, três pertinentes fatores para a participação cidadã são as motivações,

os recursos e o capital social. Deve-se também considerar as instituições políticas. A integração dos fatores é feita via governo digital, considerando as tecnologias de informação e comunicação como habilitadoras e facilitadoras do processo. Individualmente devem-se considerar as motivações para participar, as quais são derivadas do modelo de incentivos gerais e do modelo de voluntarismo cívico, e inclui ainda, incentivos coletivos, seletivos, grupo, expressivo, derivados de normas sociais/mobilizações e um senso de eficácia política do grupo. Antecedentes de outras classes de indivíduos estão nos recursos possuídos derivados do voluntarismo cívico. Além destes, capital social e instituições políticas podem influenciar a participação cidadã via governo digital, ambos funcionando em nível ambiental. Os fatores em nível individual, capital social e instituições políticas operam juntos para influenciar a participação. De acordo com Rosenstone e Hansen (1993 citados por PHANG; KANKANHALLI, 2007) as instituições políticas são os suportes da formação de associações cívicas que podem encorajar o desenvolvimento de fortes redes de engajamento cívico, o que expõe os cidadãos a oportunidades de participação política e, Rubenson (2000 citado por PHANG; KANKANHALLI, 2007) diz que promovem a formação de habilidades de comunicação, organização e civismo.

Nesta perspectiva de participação, seja participativa ou deliberativa, os conselhos gestores institucionalizados obtêm relevância como esferas públicas.

2.5 Os Conselhos Gestores e a Participação Política e de Gestão

Os conselhos municipais foram criados em Portugal, entre os séculos XII e XV, como forma de administração pública. Atualmente foram substituídos pelos conselhos urbanos que tem origem nas comissões de moradores (GOHN, 2002, 2006). Vieira (1992 citado por GOHN, 2002, 2006) diz que no Brasil as câmaras municipais e as prefeituras foram organizadas como o sistema de gestão vigente em Portugal à época no período colonial. Gohn (1990 citado por GOHN, 2002) aponta experiências mais recentes no Brasil tais como: conselhos comunitários para atuar junto à gestão municipal nos anos 1970, conselhos populares no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 (URPLAN, 1984 citado por GOHN, 2002), e atualmente, os conselhos gestores institucionalizados.

Gohn (2002) observa que, na modernidade, em períodos de crise política e institucional, os conselhos emergem e conflitam com as organizações tradicionais. Além disso, os conselhos são tema de discussão e debate tanto para os setores liberais quanto para os participacionistas e ou deliberacionistas, alinhados na social democracia. Para o primeiro, como um instrumento de colaboração; já para o segundo, como democratização do poder e possibilidade de mudanças sociais. Trata-se, portanto, de uma reação do povo, de modo organizado, em que se busca controlar e influenciar o comportamento dos gestores públicos, evidenciando a capacidade de exercício da autodeterminação necessária à democracia participativa e deliberativa. A participação popular pode ser definida como

[...] esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante eram os agentes e os atores básicos da participação popular. (GOHN, 2002, p. 11).

[...] a participação envolve mais que a demanda, ela envolve a criação de canais; disso resultou toda uma discussão de como seriam e quais seriam esses canais. Já se começava a delinear uma discussão sobre se há canais, quais canais, com que qualidade, como participar. (DEMO, 1988 citado por GOHN, 2002, p. 11).

A fase de participação como simples pressão pela demanda de bens ou serviços públicos avançou para uma qualificação da participação, aponta Gohn (2002), o que vai ao encontro da institucionalização dos conselhos gestores, que passam a ser instrumentos mediadores na relação sociedade e Estado, nos âmbitos federal, estaduais e municipais. As estruturas colegiadas, por meio de leis que regulamentaram o direito constitucional à participação, foram

criadas como poderes deliberativos e compostos por membros do executivo e de instituições da sociedade civil ou de pessoas eleitas diretamente pela sociedade, ensejando uma estrutura de representação mista.

A cidadania pressupõe uma compreensão sobre as funções do Estado. Gohn (2002, p. 12) comenta que “a participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política pública”, pois desta espera-se desenvolvimento e mudanças sociais.

O desenho de representação dos conselhos gestores leva a considerações sobre poder local, esfera pública e governança pública. Segundo Gohn (2002) o governo local está relacionado com a governabilidade e, portanto, com as interações possíveis de se fazer, destacando a capacidade dos governantes de perseguir, atingir ou combinar objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos. A participação é inexistente ou relegada a um papel auxiliar, segundo pressupostos da democracia liberal em que a sociedade é tida como consumidora/cliente ou contribuinte/beneficiária, cujos serviços e bens governamentais seriam disponibilizados por meio da atividade privada. Além disso, inexistente diferenciação entre os indivíduos socioeconomicamente. Logo, transformações sociais e a própria democratização do poder, que inclui decisões governamentais não são consideradas em sua integralidade.

Convém diferenciar poder local de governo local, já que o primeiro é mais abrangente e interfere nas políticas públicas locais (DANIEL, 1994 citado por GOHN, 2002). Trata-se de um dinamizador das mudanças sociais, haja vista que as dimensões do comunitário e do associativismo passaram a compor com a dimensão geográfica-espacial. Estas mudanças na concepção de poder local são o resultado das novas regras constitucionais e da denominada crise do Estado de bem-estar social, o que levou à descentralização de responsabilidades aos governos locais. O poder local, em seu significado mais amplo que governo local, trouxe o conceito de esfera pública à baila.

Nesse espaço os indivíduos interagem uns com os outros, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado. (...) Os indivíduos no interior de uma esfera pública democrática discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas discussões e deliberações. (...) a idéia aqui presente é de que o uso público da razão estabelece uma relação entre participação e argumentação pública. (AVRITZER, 2000 citado por GOHN, 2002, 14).

Na década de 1990, políticas implementadas, sob o selo do neoliberalismo econômico, trazidas como integrantes dos processos de globalização econômica desmantelaram parte da capacidade do Estado de interferir, via políticas públicas reguladoras, sobre problemas ambientais e de ordem socioeconômica, culminaram com o fortalecimento de organizações não-governamentais na sociedade e a emergência do que se denominou governança (GOHN, 2002, 2006). Com este conceito

almejou-se estabelecer formas de cooperação global institucionalizadas entre Estados, agentes econômicos privados, organizações internacionais e organizações não governamentais. [...] o novo conceito passou também a ser a moldura dentro da qual direitos substanciais – de indivíduos (direitos humanos) e de povos (direitos dos povos) – podem ser defendidos e preservados. (ALTVATER, 1999 citado por GOHN, 2002, p. 16).

O mesmo autor considera que o conceito engendra um novo paradigma de gestão pública para o qual desencoraja o desenvolvimento e a provisão de serviços públicos para dar atenção à dívida pública e aos ajustes estruturais estabelecidos por instituições financeiras internacionais. E desse modo, cada vez mais estruturas de governança estão substituindo funções tradicionais do Estado, ao menos nas áreas ambientais e sociais.

O modo como se processa as mudanças no papel do Estado provoca tensões entre grupos organizados na sociedade entre aqueles que buscam uma participação efetiva, inclusive deliberativa, sobre a formulação e implementação de políticas públicas e suas consequências, e

aqueles que vêem os cidadãos como meros consumidores de serviços públicos. Uma e outra percepção têm implicações para a governança e a gestão pública. Estas tensões são mais evidentes em nível local.

O conceito de governança local é central para tratar dos conselhos gestores, pois como já abordado, estes são decorrentes dos conselhos populares que se organizaram em nível local para buscar influenciar e garantir seus direitos. Agindo assim, fortaleceu-se, em nível local, a expressão das forças em nível territorial, angariando espaço no desempenho do poder local.

É um conceito híbrido que busca articular elementos do conceito de governo local com os de poder local. Refere-se a um sistema de governo que envolve um conjunto de organizações, públicas (estatais e não estatais) e organizações privadas. Ou seja, trata-se de um sistema que poderá envolver, entre outros, as ONGs, os movimentos sociais, o terceiro setor de uma forma geral, assim como entidades privadas e órgãos públicos estatais. A governança local diz respeito ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política, a exemplo do Orçamento Participativo. (GOHN, 2002, p. 17).

Frisa-se a afirmação de Gohn (2002) sobre a governança local como sendo o resultado dos anseios de movimentos sociais e grupos que buscaram a redemocratização assim como sendo uma resposta das elites dirigentes às pressões sociais e ao suposto corporativismo que as demandas demandavam. Destaque-se a ambigüidade existente em meio ao processo.

Os novos mecanismos de participação, incluídos como práticas de governança local, baseiam-se no engajamento popular, sem a qual não seria possível obter informações e diagnosticar problemas públicos que geram subsídios para buscar soluções. Há que se considerar que a qualidade da participação está relacionada ao grau de informação/desinformação contido nas opiniões dos participantes. Neste ponto é importante recordar o que Parkinson (2015) já comentava sobre as instâncias e momentos da democracia participativa em que cidadãos também aprendem e capacitam-se, desenvolvendo habilidades com os experimentos vivenciados. Desse viés, na governança local inserem-se os conselhos gestores.

Ao ser composto pelos segmentos da sociedade, os conselhos gestores permitem um debate argumentativo e a formação de uma maioria quando necessária uma deliberação sem o desejado consenso. Caccia-Bava (2000 citado por GOHN, 2002) diz que os conselhos têm promovido uma visão conjunta das entidades que deles participam, indo na direção da afirmação de direitos. Destaca ainda que o “Estado e suas políticas neoliberais desconstroem do público, retirando sua universalidade” e que os “[...] conselhos têm a possibilidade de reaglutinar esses direitos fragmentados, reconstruir os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada.”.

Os conselhos são estruturas que por lei integram-se à gestão pública vinculados ao poder Executivo, voltados para serviços específicos. Desse modo, os conselhos gestores diferenciam-se dos conselhos populares, fóruns e outras organizações porque estes são compostos unicamente pela sociedade civil; também se diferenciam do conselho de notáveis, pois estes são compostos apenas por especialistas para assessorar o executivo. Para que possam atender aos anseios da sociedade, os conselhos gestores devem ser implementados por meio de leis ordinárias e são instrumentos de governança e transformação sociopolítica, haja vista suas funções consequentes em relação às análises e avaliações das ações públicas. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais representativos na formulação de políticas públicas e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões, que em casos específicos têm caráter deliberativo. (GOHN, 2002, 2006).

Embora haja o caráter deliberativo dos conselhos municipais, isso não garante que as decisões sejam implementadas, pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o executivo a acatá-las. Os problemas relacionados à operacionalização dos conselhos foram sintetizados em (GOHN, 2006, p. 9,10)

- 1 - Falta uma definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos gestores e da sua relação com o poder Legislativo. Devemos lembrar de que os conselhos não substituem o poder Legislativo, porque eles situam-se em áreas específicas e não têm poderes sobre questões gerais, como o poder Legislativo tem;
- 2 - Deve-se cuidar da elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às suas deliberações;
- 3 - Deve haver uma definição mais precisa do que seja participação. Para o caso dos conselhos gestores, nós a entendemos como o processo mediante o qual as diferentes camadas sociais da população têm acesso aos espaços de definir e avaliar as políticas públicas, especialmente as de caráter social.

No entanto, Almeida e Tatagiba (2012) dizem que os conselhos já não são experimentos ou apostas, mas estão consolidados e refletem conquistas rumo à institucionalidade democrática. Nesta linha, destacam que os governos de cunho democrático e popular recentes incentivaram a criação de conselhos e espaços de participação pública como as conferências estabelecidas em diversas áreas específicas.

Apesar da importância dos conselhos não tem havido um acompanhamento por parte da sociedade das suas atividades que são políticas também. Esse não acompanhamento por parte da sociedade das ações desenvolvidas pelos conselhos e fóruns, entre outros, enfraquece os seus representantes ante o exercício político dos demais grupos da composição paritária vinculados ao governo. Essa percepção de Almeida e Tatagiba (2012) complementa o raciocínio de Gohn (2002, 2006) que argumenta que faltam elementos jurídicos para que as decisões nos conselhos municipais sejam efetivadas pelo poder Executivo, além de ir ao encontro das proposições iniciais de Gohn (2002) afirmando que os conselhos têm exigido a publicização de suas ações e do Estado. Além disso, a dependência do Estado, a sua natureza setorial e tendência à burocratização dos processos participativos faz com que o ideal da gestão pública plenamente democrática tenha limites.

O caráter híbrido da composição paritária dos conselhos e sua estrutura possibilita imaginar aspectos da democracia liberal e da democracia participativa e deliberativa em conflito durante análises e interpretações em perspectiva da ação do Estado. Desse modo, as próprias organizações da sociedade civil devem ser consideradas como suas legítimas representantes e, nesta perspectiva, a proximidade do representante junto ao povo é condição essencial para colher as demandas e as opiniões a respeito das questões tratadas no âmbito dos conselhos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). No entanto, Almeida e Tatagiba (2012, p. 77) afirmam que “há muitos estudos que comprovam que os conselhos são pouco conhecidos para além do universo das organizações da sociedade civil diretamente envolvidas [...] e que há uma baixa conexão entre conselhos e movimentos populares.”.

É necessário repensar a comunicação dos conselhos com a sociedade, privilegiando audiências para suporte às decisões e prestação de contas. Considerando Canel e Sander (2015) esta comunicação não deve ser apenas governamental, haja vista os interesses políticos envolvidos que podem dar direcionamento à informação. Também rediscutir, inclusive nas conferências, como ocorre e deve ocorrer a seleção das organizações e seus representantes nestas instâncias. Para isso, fomentar, já em sua criação, a apropriação dos conselhos pela sociedade. Esta apropriação vem com o engajamento cívico que Dahgren (2015) diz que tem a ver com os modos e graus de envolvimento dos cidadãos na política ampliando o conceito de política para atividades extraparlamentares ou alternativas.

As conferências são instâncias que estabelecem as diretrizes para a atuação dos conselhos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Além de participar e deliberar a respeito das políticas públicas, os conselhos ainda devem fiscalizá-las e controlá-las dentro do aparato estatal, fazendo e tendo responsabilidades diante de outros órgãos estatais de governança urbana.

O conceito e governança urbana é resgatado num contexto em que a gestão das cidades torna-se um ponto estratégico nos projetos políticos dos grupos sociais que lutam pelo poder, no

sentido de transformação e manutenção e do *status quo*. (CASTELLS; BORJA, 1996 citado por GOHN, 2002). Gohn (2002, p. 26) propõe agrupar os conselhos gestores em quatro categorias:

- 1 - Os que se relacionam diretamente à chamada questão urbana, por ser parte integrante do *locus* que configura o espaço urbano enquanto tal, ou seja: meio ambiente, moradia, etc.
- 2 - Os que decorrem da prestação de serviços urbanos por setores da administração: saúde, educação, transportes, etc.
- 3 - Os conselhos que abrangem as políticas focalizadas em grupos etários da população: idosos, crianças e jovens/adolescentes; ou destinados a categorias específicas, como mulheres, grupos étnicos ou raciais, etc. Esses conselhos "localizam-se" no urbano (mas não são exclusivos deles) e atuam sobre problemas sociais que interferem diretamente na qualidade de vida no meio urbano.
- 4 - Uma quarta categoria é formada pelos conselhos na área da cultura. Apesar de a cultura ser uma das áreas da administração setorial, como uma das secretarias de Estado, ela é mais que um serviço. É uma força motriz que cria e/ou estimula a energia coletiva de uma comunidade e de seus cidadãos.

Gohn (2002) informa que, sob a perspectiva do direito à cidade, os movimentos sociais e organizações não governamentais articularam-se em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana em 1990, que elaborou inúmeros instrumentos jurídicos para garantir moradia à população, dentre os quais se destaca o Estatuto das Cidades que foi aprovado em 1999. O Estatuto das Cidades preconiza a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (inciso II do capítulo I). Quanto aos instrumentos de gestão urbana, refere-se (cap. II, parágrafo 3º) “Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade.”.

3. Metodologia

O presente estudo tem como objeto o processo de revisão e atualização do Plano Diretor do município de Guarapuava, no estado do Paraná. O Plano Diretor é coordenado e acompanhado pelo Conselho da Cidade, o CONCIDADE. A primeira vez que foi elaborado oficialmente sob os pressupostos da lei que o instituiu foi em 2006. Atendendo à legislação referente, em 2016 fez-se uma revisão para adequação em consideração aos acontecimentos socioeconômicos e estruturais decorridos nos dez anos posteriores à sua implementação.

Este estudo é caracterizado como descritivo, de cunho qualitativo, uma vez que visa descrever e analisar o processo que culminou com o novo plano diretor de Guarapuava - PR.

A metodologia utilizada foi o estudo de caso baseado em pesquisa documental, na qual se utilizaram de diversos tipos de documentos disponíveis no sítio do Conselho da Cidade, CONCIDADE, que compõe o sítio da Prefeitura Municipal, para análise e descrição da realidade e ambiente em torno do fenômeno investigado.

Segundo Yin (2001) estudo de caso refere-se, principalmente a trabalhos que tenham uma singularidade destacada em relação aos outros trabalhos, conduzido de forma aprofundada a fim de evidenciar características que contribuam com novos conhecimentos para a temática pesquisada.

Os procedimentos técnicos constaram de: a) pesquisa de dados e indicadores que caracterizassem a realidade do município, a descrição da estrutura; b) descrição da estrutura e funcionamento do CONCIDADE; c) descrição dos procedimentos em linhas gerais para revisão e elaboração do Plano Diretor; d) análise de materiais relacionados à divulgação de eventos para a elaboração do plano diretor para 2016-2026, considerando os meios utilizados, os quais foram

postados no sítio do CONCIDADE; e) análise das atas disponíveis no sítio do CONCIDADE referentes ao processo de elaboração do Plano Diretor.

A elaboração do trabalho foi limitada pelos documentos disponibilizados e pelo tempo para apresentar os resultados. Apesar disso, foi possível obter informações relevantes sobre o processo de elaboração do Plano Diretor conduzido pelo CONCIDADE, sendo possível acrescentar informações em trabalhos posteriores.

4. Resultados e análises

O objeto do estudo foi o processo de revisão e atualização do Plano Diretor em Guarapuava - PR que ocorreu em 2016, uma vez que havia sido elaborado em 2006 e, segundo a legislação deve ser revisto a cada dez anos no máximo. As principais características do município de Guarapuava – PR são descritas a seguir.

4.1 Panorama Básico do Município de Guarapuava – PR

Guarapuava é um município situado na região centro-sul do estado do Paraná com uma área territorial de 3.163.441 km². Possui os distritos de Guarapuava, Entre Rios, Guairacá, Guará e Palmeirinha. Tem uma população estimada em 182.644 habitantes, dos quais 81.797 eram homens e 85.531 eram mulheres, em 2010. Viviam na área urbana 152.993 e na área rural 14.335 pessoas em 2010, apresentando um alto grau de urbanização da ordem de 91,43%. Os eleitores somavam em 2020 o total de 126.989. Os dados são do IPARDES (2020).



Figura 01 – Localização. (Fonte: IPARDES. Caderno Estatístico Município de Guarapuava, 2020).

Na área da cultura, dispõe de vinte e dois equipamentos, destacando cinco museus, três bibliotecas e dois teatros. Os dados são de 2020, segundo o IPARDES. Na área econômica o agronegócio ocupa espaço relevante, destacando-se o cultivo de soja, batata-inglesa, milho e cevada com maiores valores de produção agrícola e, na pecuária destacam-se o rebanho de bovinos, suínos, ovinos e galináceos. A produção de origem animal de destaque é de leite. Os dados são de 2018, segundo o IPARDES. Quanto aos estabelecimentos agropecuários, em 2017 havia 105 assentados sem titulação definitiva.

Segundo o IPARDES (2020) que apresenta dados do censo demográfico de 2010 realizado pelo IBGE, as atividades econômicas que mais empregam no município de Guarapuava são: o comércio com 15.981, a indústria de transformação com 9.206, a agropecuária com 8.598, a construção com 6.921 e o transporte, armazenagem e correio com 4.102. O total da população em idade ativa, ou seja, a partir de dez anos, era de 81.398 pessoas, das quais 76.003 estavam trabalhando. O Produto Interno Bruto – PIB, anual a preços correntes em 2017 foi de R\$ 5,6 bilhões de reais, segundo o IPARDES (2020). O orçamento anual de 2019 foi de R\$552,1 milhões de receitas e as despesas anuais de R\$445,8 milhões.

Dentre outros dados possíveis de se analisar e que estão diretamente relacionados às questões de saúde e educação, apresentam-se aqueles que tratam da habitação, haja vista o

seu potencial impacto no mercado de trabalho e na qualidade de vida dos habitantes. Os dados relacionados ao número de domicílios, segundo a condição de ocupação de acordo com o último censo de 2010 são

Condição de Ocupação	Total
Próprio	38.280
Alugado	7.463
Cedido	4.630
Outra condição	173
Total	50.676

Quadro 01 – Domicílios segundo a condição de ocupação – 2010 (Fonte: IPARDES. Caderno Estatístico Município de Guarapuava, 2020).

Pode-se observar do quadro 01 um déficit de moradias próprias da ordem de 24,2% considerando alugados, cedidos e outra condição em relação ao total de domicílios.

O Índice de Desenvolvimento Humano, IDH, de 2010, que considera as variáveis longevidade, grau de instrução e renda, apresenta o índice global de 0,731 que é considerado alto para fins de análise. De sua composição, o IDH – Longevidade é considerado muito alto, o IDH-Renda é considerado alto, e o IDH-Educação é considerado médio. Dados expostos pelo IPARDES (2020). Entretanto, o IDH não mede a distribuição da riqueza. Para este fim utiliza-se o índice de GINI em 2010 que era de 0,5555, indicando o grau de desigualdade similar a encontrada em âmbito nacional. Outro dado importante para planejar o município é o indicador de crescimento populacional que estava em 0,76% por ano em 2010. Os dados são do IPARDES (2020). Estes dados dão um panorama, ainda que incompleto, da realidade do município de Guarapuava, cujo Plano Diretor em seu processo de revisão e atualização é o objeto principal do estudo.

3.1 O Processo de Elaboração do Plano Diretor

Em 2003, para dinamizar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, realizou-se a primeira Conferência das Cidades. Nesta esteira, o Conselho da Cidade, CONCIDADE, em nível nacional, foi criado no âmbito do Ministério das Cidades em 2004 para ser um espaço de proposição, execução e avaliação de políticas voltadas ao desenvolvimento das cidades e respectivas regiões. O CONCIDADE foi desdobrado para as unidades da federação e para os municípios. Suas responsabilidades no âmbito municipal incluem o planejamento dos instrumentos necessário para o desenvolvimento urbano e rural, extrapolando para o regional, com o enfrentamento das desigualdades sociais. Portanto, trata-se de um conselho que deve estabelecer diretrizes de ação ao executivo e propor leis que busquem uma cidade que possa ser apropriada por todos os seus habitantes. Desse modo, o CONCIDADE é responsável pela elaboração, atualização e fiscalização do Plano Diretor.

Historicamente já havia planos propostos para regular o crescimento urbano, em especial quanto a organização territorial, como leis de Zoneamento de Uso e Ocupação do solo, e de Parcelamento do Solo, da década de 1980, o primeiro Plano Diretor do Município foi aprovado em 2001 em atendimento à Constituição Federal, ao Estatuto da Cidade, e à Lei Orgânica do Município. Incluiu e previu a aplicação de instrumentos atuais como o parcelamento e edificação compulsórios e imposto progressivo, como forma de buscar o cumprimento da função social da propriedade. Em 2006, um novo Plano Diretor acresceu outros instrumentos urbanísticos como a concessão onerosa, parcelamento consorciado, zonas especiais de interesse social, etc. A Lei de Zoneamento e Ocupação do solo foi elaborada em 2008, tendo por base a infra-estrutura e o sistema viário, principalmente. Zonas especiais – controle de gabarito, proteção da Bacia do Rio das Pedras, e áreas de alagamento. Desde então as leis urbanísticas têm sido atualizadas. A conferência da Cidade e o CONCIDADE foram instituídos. Como o Estatuto da Cidade prevê a atualização do Plano Diretor a cada dez anos, o município mobilizou-se em 2015 e 2016, cujo processo passa-se a descrever.

	trabalhos. Construção de um espaço no sitio do CONCIDADE para receber as contribuições de cidadãos individualmente ou em nome de uma organização da sociedade civil. Construção de um espaço no sitio do CONCIDADE para realizar pesquisas direcionadas à população em geral. Montagem de comissões com as devidas representações para realização de oficinas e reuniões setoriais.
Segunda	Elaboração de um diagnóstico que representa a leitura técnica e comunitária da cidade atual, com a devida identificação de suas potencialidades, deficiências e condicionantes a fim de que se possa estabelecer a cidade que se quer construir para os próximos 10 anos. Audiência, em março/2016, para apresentação e discussão sobre o diagnóstico apresentado e encaminhamentos. Montagem de comissões com as devidas representações para realização de oficinas e reuniões setoriais.
Terceira	Audiência, em setembro ou outubro de 2016, para apresentação de um Projeto de Lei, da lei do Plano Diretor, e ainda das Legislações Complementares como tais como: Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento do Solo, Código de Obras, Sistema Viário, dentre outras; e ainda o Plano de Ação e Investimento prioritários para a implementação do Plano Diretor.

Quadro 02 - Etapas do Processo de Atualização do Plano Diretor de Guarapuava (Fonte: elaborado pelo autor por meio de documentos do sitio do CONCIDADE).

Para finalizar a questão da divulgação e apresentação do processo de operacionalização do Plano diretor, o sitio apresenta convocações para a segunda audiência à comunidade pela Prefeitura Municipal, entre uma semana e um dia antes. Não constam convocações para a primeira e a terceira audiências. As atas de preparação em que se reuniram o CONCIDADE e a SMHU não estão disponíveis para análise, constando apenas as atas de cada audiência.

A ata da primeira audiência realizada no dia 30/09/2015, abarca a exposição da importância do Plano Diretor para o desenvolvimento do município e conchama aos cidadãos a participarem efetivamente dos trabalhos. Conforme previsto no planejamento das etapas, acresceu descrições demarcadoras da gestão urbana, porém deixou de mencionar a composição das comissões setoriais. Depois do secretário de habitação e urbanismo e do prefeito discursarem a respeito na abertura dos trabalhos, a Engenheira da SMHU conduziu os trabalhos, destacando que o Plano Diretor deve garantir

sua auto aplicabilidade; As legislações complementares de ordenamento territorial; A garantia do cumprimento da função social da propriedade (combate à especulação imobiliária e a retenção de imóveis ociosos); A regulamentação dos instrumentos urbanísticos como: concessão onerosa, imposto progressivo, obrigatoriedade de edificar e parcelar, dentre outros; Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo; Regularização Fundiária e Habitação de Interesse Social; A proteção do meio ambiente; Definição de prioridade de investimentos. Monica explica ainda que o Plano Diretor é composto por Diretrizes de grandes áreas como: Saúde, Educação, Meio Ambiente, Transporte e Mobilidade, Esporte e Lazer e Desenvolvimento Econômico e Social. Assim como por Diretrizes Territoriais, como: Zoneamento, Parcelamento do Solo, Sistema Viário, Código de Obras, Código de Postura e Tributário e áreas Especiais. (Ata da primeira audiência).

Depois de apresentar a metodologia, a engenheira disponibilizou espaço para as participações dos presentes, ao que todos tiveram oportunidade de propor, argumentar e refletir juntamente com o secretário de habitação e urbanismo. O total de presentes segundo a lista foi de 101 pessoas, sendo destaques: trinta e nove de faculdades particulares; nove de universidades públicas; dezoito da Prefeitura; três corretores de imóveis; e três da Cia de Saneamento do Paraná - SANEPAR.

A segunda audiência ocorreu no dia 23/03/2016 conforme o planejado. Inicialmente o secretário da SMHU fez uma explanação sobre as legislações relacionadas à política urbana. A seguir a engenheira da SMHU fez

a apresentação do diagnóstico, dos resultados das enquetes realizadas com a população, das contribuições individuais e das contribuições das diversas entidades e de profissionais. A Engenheira [...], em função das reuniões realizadas, diagnóstico e estudos técnicos e leitura

comunitária, explanou as propostas para a revisão do Plano Diretor e das legislações urbanísticas. (Ata da segunda audiência).

Ao concluir, ressaltou que na próxima etapa seriam apresentadas as propostas de leis do Plano Diretor para o interstício 2016-2026 e das demais leis a este vinculadas. Participaram da audiência setenta e cinco pessoas, sendo destaques: vinte da Prefeitura; 14 de faculdades particulares; nove profissionais do CREA; três corretores; e 03 de associação de moradores.

A terceira e última audiência transcorreu no dia 04/05/2016. A engenheira da SMHU

fez a apresentação demonstrando todo o trabalho realizado, as reuniões realizadas, a coleta das participações seja de cidadãos e entidades, que culminaram na elaboração da proposta de Lei do Novo plano Diretor, Da Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação, do Código de Obras, Da Lei de Sistema Viário, Da concessão Onerosa e do Imposto Progressivo. (Ata da terceira audiência).

E o secretário fez a entrega simbólica dos projetos de lei e do caderno de mapa temáticos do Plano Diretor ao Presidente da Câmara Municipal, uma vez que oficialmente será enviado pelo prefeito municipal. De praxe, foi aberto aos participantes para esclarecimentos e argumentações. Participaram da terceira audiência o total de 106 pessoas. Destacaram-se: a prefeitura com vinte e oito; a Escola Estadual Ana Vanda Bassara com dezenove participantes; as empresas com quatorze representantes, dentre os quais nove eram de distribuidoras de combustíveis; sete de universidades públicas; seis profissionais do CREA; e seis representantes da câmara de vereadores.

3.2 Análise do Processo de Atualização do Plano Diretor

Quando se tem como objetivo a perspectiva da participação, o trabalho de divulgação deve ser massivo à população e suas organizações. Não se teve acesso aos documentos, como atas e outros, que retratassem as reuniões e iniciativas que houve antes do processo de operacionalização da atualização do Plano Diretor de Guarapuava. Pode-se observar que houve tais reuniões e planos na medida em que o planejado foi divulgado via *outdoors*, rádios e televisão. Não aparece no site se houve divulgações diferentes com organizações da sociedade civil, embora tenha havido material produzido para aplicativos de mensagens. Cabe uma observação quanto a localização dos *outdoors*, pois estão no lado leste e sul da cidade, ficando todo o oeste e o norte descoberto conforme figura 02.

Considerando o exposto no sítio do CONCIDADE pode-se dizer que a divulgação começou tardiamente, há dez dias da primeira conferência, pois foi neste interstício de tempo que ocorreram as ações relacionadas. Uma vez iniciado o processo e a primeira audiência, o sítio do CONCIDADE ganhou relevância por ferramentas que permitiam a participação dos cidadãos pela interação com contribuições ao plano diretor, além de informar sobre agendas e atividades em andamento. Phang e Kankanhalli (2007) argumentam que as tecnologias de informação e comunicação tem exercido um papel cada vez maior no processo de interação entre governos e cidadãos. Essa interação, segundo os autores pode dar-se em vários níveis. Van Deth (2015) complementa que o ideal é que haja na esfera digital a fomentação do debate organizado baseado em argumentos em vista de se chegar a decisões adequadas.

Fato é que, apesar de ser um plano diretor para 180.000 pessoas, houve participação ínfima no processo. A maior parte composta por funcionários da prefeitura, de universidades que têm cursos relacionados, caso das engenharias, arquitetura, geografia e, no caso de uma escola estadual com o curso de técnico em edificações. Cabe um destaque para a terceira e última audiência que contou com a presença de quatorze representantes de empresas, das quais nove representantes eram de empresas ligadas ao ramo de combustíveis. Provavelmente, a preocupação era com o local onde estão situados há tempos. Como a cidade tornou-se mais urbanizada, o local está no centro de um bairro e, desse modo, poderia ser objeto de apreciação no sentido de mudar o local para armazenamento de combustíveis. Estas constatações levam ao questionamento relacionado à legitimidade do processo pautado na participação popular

(Parkinson, 2015). A realidade exposta parece ser a síntese das teorias que buscam explicar a participação trazida por Phang e Kankanhalli (2007) em que os três pertinentes fatores são as motivações, os recursos e o capital social.

Parkinson (2015) comenta que para haver participação tem que se dar condições para que esta aconteça. Isto significa disponibilizar conhecimento e informações a respeito do processo e do conteúdo do Plano Diretor e sua importância para o desenvolvimento urbano. Ainda que não se tenham detalhados as questões inerentes ao plano diretor, o sitio apresentou um histórico dele no município e a relevância de sua emergência. Porém, o acesso ao ambiente da rede mundial de computadores e, em especial ao sitio da prefeitura municipal de Guarapuava e do CONCIDADE, não são acessíveis a um percentual considerável de pessoas. Se o interesse era levar conhecimento e informação via internet, havia que massificar e provocar o interesse aos cidadãos, haja vista que muitas políticas de desenvolvimento urbano podem ir ao encontro das necessidades de pessoas carentes, tal como regularização fundiária. Van Deth (2015) e Parkinson (2015) corroboram com esta assertiva ao dizerem que as pessoas devem ser estimuladas a participar, pois a capacitação ocorre na prática.

Outra tecnologia utilizada para a participação nas questões públicas são as audiências preconizadas como momentos para refletir e argumentar para o bem comum. As três audiências, pelo que se observou não foram divulgadas massivamente e por diversos meios em tempo hábil. A presença de concessionárias de serviços públicos, instituições de ensino superior, empresas, da própria prefeitura e algumas organizações não governamentais com pouca expressão política remetem às questões de legitimidade democrática, se considerados o quantitativo e os interesses.

Neste sentido, cabe uma observação referente às atas que documentaram o processo de atualização do Plano Diretor. Embora façam menção às contribuições recebidas e que estas tenham sido apresentadas durante as Audiências, e que tenham havido debates e exposições a respeito de questões relacionadas, não houve síntese das posições defendidas e finais dentro do processo democrático. Este vácuo documental leva ao entendimento que as audiências possam ter sido meramente consultivas, cuja formulação final cabia aos técnicos encarregados das comissões setoriais. Sendo verdadeira tal hipótese, a ideia de capacitação na participação fica prejudicada. A democracia enquanto prática de participação deliberativa pode não ter acontecido, justificando posicionamentos pessimistas relacionados. Apesar destas considerações, a exposição dos aspectos relacionados ao processo de atualização do plano diretor demonstra que pode ter sido apenas uma questão de como fazer para mobilizar o maior número possível de cidadãos.

4 Considerações finais

O presente estudo versou sobre o processo de atualização do Plano Diretor do município de Guarapuava – PR. Trata-se de uma cidade de porte médio no centro-sul do Paraná que conta com 180.000 habitantes, população estimada em 2020 pelo IBGE, tem um IDH-M alto e o índice GINI, que mede a concentração da riqueza semelhante ao do Brasil, em 2010 de 0,555.

O primeiro plano diretor foi realizado em 2001, depois em 2006 e, em 2016, por força de lei, deveria passar pelo processo de revisão e ou atualização, como de fato ocorreu em três etapas distintas.

O objetivo do presente estudo foi analisar o processo de revisão/atualização do plano diretor para 2016/2026 proposto e coordenado pelo CONCIDADE – Conselho da Cidade.

A metodologia utilizada foi o estudo de caso, baseado em pesquisa documental que mencionassem os registros do processo. Para a consecução do objetivo foram analisados o sitio do CONCIDADE que apresenta várias informações relacionadas à divulgação e mobilização, bem como as tecnologias de informação e comunicação que propiciaram a interação entre os

cidadãos e ou representantes de entidades como o CONCIDADE. As atas das três audiências estavam disponíveis e a lista de presenças de cada uma delas. Na coleta de dados, os trabalhos de pesquisa foram limitados pela não disponibilização de atas e outros documentos de reuniões de planejamento do processo e de preparação da primeira audiência.

Os resultados apontaram, efetivamente, que não houve divulgação massiva, e em tempo hábil, do processo de atualização do plano diretor, a começar pela localização dos *outdoors*, total de quatro em pontos específicos da cidade conforme apresentado na figura 02. O sitio do CONCIDADE disponibilizou informações adicionais relacionadas à importância e à confecção do plano diretor, incluso seus conteúdos. Há que se considerar que há pessoas que têm dificuldades para acessar o ambiente da internet, o que requer adequado uso das tecnologias associadas. Além da própria desigualdade social que seleciona os internautas. Desse modo, pode-se considerar que não foram propiciadas as condições mais adequadas para estimular o exercício da participação cidadã no processo de elaboração do plano diretor retratada no número de participantes, os quais foram constituídos, principalmente, por pessoas do serviço público e alunos e professores de instituições de ensino superior que tinham cursos relacionados aos assuntos em discussão. A participação de membros de associações de moradores foi incipiente, o que causa questionamento relacionada à representatividade das organizações da sociedade civil. Phang e Kankanhalli (2007) destacaram que recursos, motivações e capital social impactam na participação. As condições adequadas foram objeto de exposição por Parkinson (2015) e Van Deth (2015) e os fatores que conduzem à participação foram objeto de estudo de Gohn (2002) expõe sobre os conselhos como instrumentos de governança e o histórico de conquista deste direito para influir em políticas públicas. Conclui-se que a sociedade civil organizada não participou efetivamente do processo, e que o processo operacional pode ter legitimado uma exigência legal. A presença em maior número de representantes de empresários do ramo de combustíveis no momento final, haja vista sua localização geográfica atual, resume os interesses que devem levar a debates com argumentos durante as atividades do CONCIDADE.

O material utilizado foi uma limitação, haja vista o sitio do CONCIDADE não apresentar os documentos todos do processo e seus detalhamentos, tal como a composição das comissões técnicas. E não foi possível realizar entrevistas com componentes do CONCIDADE.

O estudo do processo de atualização do plano diretor também contribuiu para suscitar possibilidades de continuidade das investigações relacionadas à temática do planejamento urbano.

Referências

- ALMEIDA, CARLA; TATAGIBA, LUCIANA. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, N. 109, pp. 68-92, jan./mar. 2012.
- CANEL, MARIA JOSÉ; SANDERS, KAREN B. Comunicação Governamental. In: **The International Encyclopedia of Political Communication**. New York: Wiley-Blackwell, 2015.
- Coleman, JAMES S. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, N. 94 (Supplement), pp. 95-120, 1988.
- DAHLGREN, PETER. Civic Engagement. In: **The International Encyclopedia of Political Communication**. New York: Wiley-Blackwell, 2015.
- VAN DETH, JAN W. Political Participation. In: **The International Encyclopedia of Political Communication**. New York: Wiley-Blackwell, 2015.
- GOHN, MARIA DA GLORIA. Conselhos gestores na política social. **Cadernos Metr pole**, N. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.
- GOHN, MARIA DA GLORIA. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unicinos**, N. 42, V. 1, pp. 5-11, jan/abr. 2006.
- IPARDES. **Caderno Estatístico Município de Guarapuava**. 2020. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=85000&btOk=ok>. Acesso em 03/01/2020.

- KUMAR, NANDA, BENBASAT, IZAK. Para-social presence and communication capabilities of a Web site. **e-Service Journal**, N. 1, V. 3, pp. 5-25. 2002.
- MARGETTS, HELEN. The Internet and Transparency. **The Political Quarterly**, V. 82, N. 4, pp. 518-521, October–December. 2011.
- PARKINSON, JOHN. Democracy. In: **The International Encyclopedia of Political Communication**. New York: Wiley-Blackwell, 2015.
- PHANG, CHEE WEI; KANKANHALLI, ATREYI. Promoting citizen Participation via Digital Government. In: **Encyclopedia of Digital Government**. Idea Group Inc, pp. 1352-1357, 2007. Disponível em: <https://www.igi-global.com/viewtitlesample.aspx?id=11680&ptid=350&t=promoting+citizen+participation+via+digital+government>
- VALBRUZZI, MARCO. Transparency. In: **The International Encyclopedia of Political Communication**. New York: Wiley-Blackwell, 2015.
- WIRTZ, B. W.; DAISER, P.; BIRKMEYER, Steven. Open Government. In: **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance**. . Switzerland: Springer International Publishing, 2018.
- YIN, ROBERT K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2^a.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.