

## A participação popular em municípios de pequeno porte: alcances e limites, a partir da experiência metodológica da revisão do plano diretor do município de Doutor Camargo - PR

### RESUMO

Este artigo discute as estratégias para fomentar a participação popular em processos de planejamento urbano, em especial na elaboração de planos diretores em cidades de pequeno porte. Para tanto, apresenta a experiência metodológica e principais resultados do processo de revisão do Plano Diretor do pequeno município de Doutor Camargo, situado no norte do Paraná. O referencial teórico se apoia na temática da política urbana e gestão democrática, com recorte para o plano diretor em pequenos municípios. A pesquisa é de natureza exploratória e está apoiada em análise documental sobre o inventário do processo de participação popular, durante o período de abrangência da elaboração do processo de revisão do Plano Diretor citado. O resultado aponta para problemáticas e potencialidades específicas do processo participativo nos momentos de elaboração de planos diretores em municípios pequenos, ocupando uma importante lacuna acerca deste debate na literatura.

**PALAVRAS-CHAVE:** gestão democrática; pequenos municípios; planejamento urbano; plano diretor participativo.

**Beatriz Fleury Silva**

[bfsilva@uem.br](mailto:bfsilva@uem.br)

Universidade Estadual de Maringá.  
Maringá, Paraná, Brasil.

**Layane Alves Nunes**

[layanenunes.arq@gmail.com](mailto:layanenunes.arq@gmail.com)

Universidade Estadual de Maringá.  
Maringá, Paraná, Brasil.

**Leonardo Cassimiro Barbosa**

[lbarbosa2@uel.br](mailto:lbarbosa2@uel.br)

Universidade Estadual de Londrina.  
Londrina, Paraná, Brasil.

## 1 INTRODUÇÃO

A década de 1960, no Brasil, foi palco de uma profunda luta urbana, liderada por segmentos progressistas da sociedade brasileira, que tinha como objetivo promover a equidade social e o direito à cidade, diante da desigualdade social então apresentada. Em 1963, o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (Ipase), “representou uma tentativa de incorporar a questão urbana nas reformas de base que as forças progressistas buscavam implementar no governo Goulart” (BONDUKI, 2020, p. 22), e ocorreu no “contexto histórico de intensa mobilização da sociedade civil e de debates das grandes reformas sociais nacionais: da agrária, da saúde, da educação, da cultura entre outros” (MARICATO, 2001, p. 97).

Enfraquecido pela instauração do regime militar em 1964, o debate ressurgiu fortemente com a redemocratização, em 1985. Decorrente disso, no mesmo ano foi iniciado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que, de acordo com Souza (2003, p. 112), visava “uma reforma social estrutural (...), tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social”. As lutas do MNRU foram fundamentais para a construção da política urbana nacional, representada, inicialmente, pela inclusão e aprovação dos artigos nº 182 e 183 na Constituição Federal (CF) de 1988.

Após a Constituinte, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) foi criado, com o objetivo de pressionar o Congresso Nacional a regulamentar o Capítulo da política urbana, incluso na Constituição Federal. Em 2001, a regulamentação dos artigos nº 182 e 183 da CF consolidou-se com a aprovação da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, criado para promover a justiça social, ao visar combater a ação especulativa sobre o solo urbano, de forma a promover a equidade social nas cidades. Neste contexto, a promoção da função social da cidade e da propriedade seguiu acompanhada de diversos instrumentos urbanísticos e jurídicos. Por exemplo, o artigo nº 182, parágrafo 1º, da CF de 1988, resultou na obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes.

O Estatuto da Cidade foi aclamado por muitos que lutaram, desde a década de 1960, por uma normativa robusta de política urbana. A lei trouxe consigo o princípio base do cumprimento da função social da propriedade, e junto dele a oportunidade da aplicação de diversos instrumentos urbanísticos inovadores, de ordem jurídica e normativa, alguns dos quais já tinham sido testados em alguns municípios brasileiros. Destaca-se, dentre a gama destes instrumentos, o da Gestão Democrática, que alicerça o debate da democracia participativa, iniciada no MNRU, e que resultou na perspectiva de uma cidade justa e igualitária. Em suma, segundo Santo Júnior (2002, p.1), no início da década de 2000 se iniciava “uma nova cultura, vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na CF de 1988, como à participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública”.

São essas novas formas de interação entre governo e sociedade que nos permitem identificar, nos municípios brasileiros, pelo menos do ponto de vista formal e institucional, a emergência de novos padrões de governo baseados na governança democrática, centrada em três

características fundamentais: maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento de direitos sociais a todos os cidadãos; a abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade. (SANTOS JUNIOR, 2002, p.2).

Em tal cenário, buscando atender à aproximação popular, sobretudo na construção da política urbana, é que o instrumento da Gestão Democrática é inserido no Estatuto da Cidade. O mesmo consta dos artigos 2º, IV, 4º, I, II e III, f; 40, I, II e III e dos art. 43 a 45, onde está expresso que a mesma será garantida através de diversos instrumentos, dentre os quais órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Também se trata de que a gestão orçamentária deverá obrigatoriamente passar por eventos participativos, tais como audiências e que, por fim, deverão os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluírem a participação popular em suas decisões.

De acordo com o Centro de Apoio Operacional, das Promotorias de Justiça (CAOP), de Proteção ao Meio Ambiente, e de Habitação e Urbanismo, do Ministério Público do Paraná<sup>1</sup>, além do Estatuto da Cidade, outros marcos regulatórios reforçam que a gestão das cidades deve ocorrer com transparência e participação popular, seguindo o método do planejamento estratégico. Tal determinação está exposta no artigo 48, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); no artigo 19 da Lei 11.445/2007 (Lei de Diretrizes da Política Nacional de Saneamento); e no artigo 21 da Lei 12.587/2012 (Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana).

Nesse contexto, as reivindicações dos grupos sociais historicamente excluídos da formulação de políticas públicas e sua implementação, inclusive a gestão democrática, encontraram eco, com espaço de participação para esses grupos a partir de 2003, nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff. Exemplo disso é que, no mesmo ano em que o Ministério das Cidades foi criado, inauguraram-se as Conferências Nacionais e a Campanha por Planos Diretores Participativos, que deveriam ser aprovados até o final de 2006. Decorrente disso, entre 2002 e 2009 ocorreu a elaboração de inúmeros Planos Diretores (PD) no país e Conselhos Municipais foram constituídos, oportunizando a implementação de um dos principais espaços de gestão democrática.

Contudo, apesar dos avanços normativos relatados, uma vasta literatura aponta críticas à pouca eficácia da implementação dos PDs e de seus instrumentos urbanísticos, como o zoneamento, além da restrita aplicação dos instrumentos do

<sup>1</sup>O CAOP, vinculado ao Ministério Público do Paraná, tem como objetivo assegurar a efetiva participação da sociedade na formulação, execução e acompanhamento do planejamento urbano, bem como fiscalizar a regularidade dos loteamentos, monitorar as políticas públicas de transporte e mobilidade urbana e proteger o patrimônio histórico e cultural, zelar pelos serviços de proteção e defesa civil e pela redução dos riscos, pela universalização do saneamento básico e pela eficiência das políticas e programas de habitação para pessoas de baixa renda, além de fazer a prevenção e a mediação de casos de despejos forçados. No Estado do Paraná, o CAOP se apresenta como um importante apoio para assegurar o direito à cidade, através das Notas Técnicas que são emitidas em situações especiais. Este ano, por exemplo, motivado pela Pandemia, o Centro de Apoio Operacional emitiu a Nota Técnica 04/20, que apresenta considerações sobre os processos de revisão dos Planos Diretores Municipais, bem como da legislação urbanística correlata, no que se refere à garantia da gestão democrática e participação popular, comprometida em decorrência da pandemia da COVID-19.

Estatuto da Cidade no país, incluindo a gestão democrática, observada neste artigo. Diversos autores (BONDUKI, 2018; SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011) trazem também críticas de como a não aplicação dos instrumentos urbanísticos do EC, assim como a ausência de regulamentação específica, promove distanciamentos entre os debates populares e o envolvimento destes no momento da elaboração e aprovação do PD.

Sobre os pequenos e médios municípios, Bonduki (2018) também destaca o pouco diálogo que o Estatuto da Cidade proporciona com estes territórios, por ser distante das realidades e dinâmicas lá encontradas. Dentre estas lacunas estão as questões relativas à expansão urbana e a realidade rural, esta última tão significativa aos médios e pequenos municípios que, contudo, tem ficado em segundo plano.

Pode-se afirmar, como será detalhado mais adiante, que os municípios que tinham a sua área urbana, na década de 2000, entre 20 mil e 99 mil habitantes, foram alijados da cultura de planejamento urbano. Além disso, sem corpo técnico especializado, em suas prefeituras, e com poucas experimentações de processos participativos - se não com inteira ausência delas - esses municípios tiveram inúmeras dificuldades de promover a participação popular e, ainda mais, de colocar em prática seus planos diretores aprovados, mesmo contando com competentes consultorias técnicas - como exemplo a Ambiens Cooperativa e o Instituto Pólis.

De acordo com o IBGE (2010), dentre os municípios brasileiros a maioria é de pequeno porte. Conforme o referido Instituto, 70% dos municípios têm menos de 20 mil habitantes, totalizando 3912 pequenos municípios que nunca receberam uma política específica. Quanto aos instrumentos do Estatuto da Cidade, muitos só são aplicáveis em cidades médias e metrópoles, uma vez que se relacionam com as dinâmicas da verticalização, de expansão periférica ou da falta expressiva de moradias. No Estado do Paraná, dos 399 municípios, segundo o IBGE, apenas dois possuem status de metrópole, Curitiba e Londrina; 17 estão entre 100 mil e 499 mil habitantes (os maiores são os de Maringá, Ponta Grossa, Cascavel e São José dos Pinhais); 171 estão entre 10 e 99 mil habitantes; e 209 têm menos de 9 mil habitantes (G1 PR; RPC Maringá, 2020). Enfim, os números afirmam o relatado acima, sendo o Estado do Paraná formado em 95,23% por municípios de pequeno porte. Além da realidade apresentada, o exercício de planejamento urbano no Estado é recente, estando a cargo institucional da FAMEPAR<sup>2</sup>, de 1971 ao ano de 1996, quando foi criado o PARANACIDADE<sup>3</sup>, órgão que passou a ser responsável pelo apoio municipal às ações de desenvolvimento regional, urbano e institucional, incluindo então a elaboração e implementação de Planos Diretores.

O presente artigo traz, pois, um debate sobre os alcances e as limitações da participação popular na elaboração de planos diretores em municípios de pequeno porte, como uma tentativa de oferecer subsídio à efetividade da almejada gestão democrática. O debate está fundamentado na apresentação de um estudo de caso que demonstra a experiência metodológica aplicada no processo participativo do

<sup>2</sup> FAMEPAR - Instituto de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná criado em 1971 através da lei 6.220/71.

<sup>3</sup> PARANACIDADE foi criado em 1996 sob a lei **11498/96**, e revogada pela Lei Estadual nº 15.211 de 17 de julho de 2006, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano – SEDU, possui finalidade de fomentar e executar atividades e serviços não exclusivos do Estado, relacionados necessariamente ao desenvolvimento regional, urbano e institucional dos Municípios e a administração de recursos e de fundos financeiros públicos, destinados ao desenvolvimento urbano, regional e institucional, em especial o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano.

município de pequeno porte de Doutor Camargo, situado no norte do Estado do Paraná.

O estudo apresentado foi elaborado como uma pesquisa exploratória, a partir do método intuitivo, em que se utilizou a sistemática de dados levantados e de fatos abordados. Sobre estes foi realizada uma análise documental, ou seja, a verificação de documentos e registros colhidos e produzidos, que inventariaram o processo da participação popular durante o período de abrangência da elaboração do processo de revisão do Plano Diretor do Município de Doutor Camargo. Este artigo também pode ser considerado uma pesquisa bibliográfica, uma vez que aborda conceitos e formas de aplicação, fomentando a lacuna existente sobre o referencial teórico: a aplicação de planos diretores em pequenos municípios.

## **2 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O LUGAR DO PLANEJAMENTO URBANO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS**

Segundo Endlich (2009, p.85 e 86), o conceito de pequenas cidades não possui fácil elaboração. Para a autora, antes de mais nada é necessário estabelecer relações entre elas, ao mesmo tempo em que se deve considerar o caráter variável dos aspectos destes municípios, ou seja, não atentar somente às dimensões que os caracterizam, mas também se deve levar em consideração a diversidade, com suas variáveis, como: localização, densidade demográfica, crescimento populacional, dinamismo da economia, dimensão territorial, formação histórica, inserção regional, dentre outros (ROLNIK, 2004).

Segundo Rolnik (2004), há dois grupos de pequenos municípios:

- Grupo 1: Pequenos municípios predominantemente urbanos, localizados nas periferias das metrópoles, das grandes e das médias cidades. Nestes, o processo de expansão das atividades urbanas, principalmente dos novos loteamentos, ocorre como um transbordamento da cidade-polo.
- Grupo 2: Municípios pequenos e predominantemente rurais, onde o ecossistema é pouco alterado pelas atividades urbanas. Nestes a economia urbana está alicerçada nas atividades interligadas ao meio natural.
- Além destes dois grupos, existem alguns casos de pequenos municípios, predominantemente urbanos, localizados próximos das grandes e médias cidades, mas que não são impactados por elas; pelo contrário, eles possuem forte integração com o meio rural caracterizador de sua formação, como é o caso do município objeto de estudo deste artigo.

Embora os pequenos municípios possuam questões urbanas menos complexas que as médias e grandes cidades, a ausência de planos e leis federais mais efetivas, direcionadas à sua escala e problemáticas reais, tem provocado uma lacuna no campo do planejamento urbano, o que implica na ausência de uma cultura do planejar, afastando as possibilidades de uma atuação efetiva nestes territórios. Soma-se a esta barreira a restrita arrecadação municipal e capacidade técnica para implementar ações de planejamento urbano, o que influi substancialmente na sua operacionalidade.

Existem, entretanto, municípios que parecem contrariar este quadro, demonstrando que é possível ter êxito no planejamento se houver vontade e ação política, somadas a técnicos capacitados e sensíveis ao envolvimento da população na construção de políticas urbanas, como é o caso do município de Conde na Paraíba<sup>4</sup>. Infelizmente, estas experiências ainda são muito restritas, no nosso país.

No Paraná, durante o Governo de Roberto Requião (2003-2006), foi aprovado o Decreto 2581/2004 que, de forma pioneira, colocou os pequenos municípios em contato com o planejamento urbano, estabelecendo a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores para todos os municípios do Estado. A elaboração de Planos Diretores Municipais estava vinculada à condição para firmar convênios de financiamento de obras, infraestrutura e serviço, no âmbito do Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná – SFM. Posteriormente, o decreto se transformou em lei - Lei Estadual nº 15.229/2006 - que sofreu atualizações, sendo, a última, a Lei Estadual 19866/2019. Desta forma, assim como o assistido após a aprovação da CF de 1988, houve no Estado do Paraná uma corrida por parte dos gestores públicos pela elaboração e aprovação dos Planos Diretores Municipais, com a diferença de que, neste Estado, a maioria dos municípios pouco contato havia tido, até aquele momento, com os instrumentos do planejamento urbano<sup>5</sup>.

Segundo Moreira e Terbeck (2015), o Governo Requião tinha o objetivo de estruturar uma política estadual - ocorrida durante os anos de 1980 e 1990 - e não apenas de exigir um planejamento municipal para as cidades acima de 20 mil habitantes (seguindo as exigências do Estatuto da Cidade), pois até então estes municípios tinham certo grau de regulação urbanística por meio dos seus Planos de Uso e Ocupação do Solo (PLUOS).

Para a elaboração do documento de planejamento, os municípios de pequeno porte, em sua maioria, buscaram convênios ou contratação de consultorias, mas se viram amarrados a Termos de Referências, guiados pela lei do Estatuto da Cidade e seus instrumentos, muitos deles sem aderência às particularidades municipais, como abordam Rodrigues e Cordovil, (2007, p.2):

Constatamos que o contexto para o qual os instrumentos do Estatuto da Cidade foram elaborados, não corresponde à realidade destes pequenos municípios com características rurais. A realidade das condições urbanas, socioeconômicas e políticas existentes nos municípios não corresponde aos panoramas urbanos que o Estatuto da Cidade almeja liquidar.

Assim, com data limite para outubro de 2006, prorrogado até 2010 pelo governo federal, a grande maioria dos municípios paranaenses elaborou e aprovou seu PD. Atualmente, segundo a Nota Técnica 004/2020, do Ministério Público do Paraná, 56% dos municípios paranaenses possuem seus Planos Diretores com vigência esgotada, pois entre 2016 e 2020 os municípios brasileiros deveriam ter

---

<sup>4</sup>O município de Conde na Paraíba, durante os anos de 2017 a 2020, assistiu a uma gestão municipal fortemente participativa, e com isso se deu o protagonismo dos novos movimentos sociais periféricos. Além disso, a referida participação aproximou a gestão do fazer comunitário, no enfrentamento da questão habitacional. Em 2020, sob a gestão da prefeita Márcia Lucena, a experiência do Escritório de Assistência Técnica (EPA) recebeu o Prêmio MuniCiência 2019, promovido pela Confederação Nacional do Municípios. O EPA tem o objetivo de oferecer serviços de arquitetura, urbanismo e engenharia para famílias de baixa renda.

<sup>5</sup> Até o Decreto 2581/2004, os pequenos municípios paranaenses amparados pelo PARANACIDADE apenas haviam elaborado o instrumento do PLUOS - Plano de Uso e Ocupação do Solo.



realizado a revisão dos Planos Diretores da 1ª geração (elaborados entre 2006 e 2010).

No primeiro momento, a elaboração do conjunto de normativas de ordenamento territorial poderia ter sido vista como um avanço, sobretudo para os municípios que nunca haviam elaborado PDs, contudo foram muitas as barreiras enfrentadas, principalmente pelos municípios de pequeno porte. Dentre elas, estava a falta de compreensão da complexidade do processo de elaboração de um Plano Diretor, tanto por parte da gestão pública como da população, mas a dificuldade encontrada estava sobretudo vinculada à sua implementação, devido à ausência de experimentações anteriores, envolvendo também a dificuldade de uma efetiva participação popular.

Diante do exposto, chama-se a atenção para a importância de se superar os entraves à efetivação popular - aspecto pouco abordado na literatura - principalmente por se tratar desta escala de cidade, que se configura como parte imprescindível da realidade municipal brasileira, e, principalmente e em igual importância, promover-se a manutenção e a efetiva implementação dos instrumentos de planejamento nestes territórios. Desta forma, apresenta-se aqui a experiência do processo de revisão do Plano Diretor, elaborado entre 2017 e 2019, no pequeno município de Doutor Camargo, localizado no norte do Paraná. A elaboração do primeiro Plano Diretor data de 2006 (Lei n. 967/2006), e doze anos depois procedeu-se à revisão deste.

### **3 BREVE PANORAMA DO MUNICÍPIO DE DOUTOR CAMARGO E SEU PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO ATÉ A DÉCADA DE 2000**

O município de Doutor Camargo é parte integrante do plano de colonização empreendido pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP) – posteriormente denominada Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP) – plano este empreendido após o ano de 1925, na porção norte do estado do Paraná, responsável pela implantação de mais de 60 núcleos urbanos. As primeiras ações da Companhia no território de Doutor Camargo datam de 1948, com o início do parcelamento rural e a abertura de estradas vicinais, atraindo os primeiros pioneiros, interessados na extração das madeiras de lei que compunham a mata atlântica original do território – como peroba, cedro, canela, pau-d’alho, ipê, etc. No ano de 1953, foi elaborado seu plano urbano, com a implantação da cidade executada ao longo da década de 1960.

Importante ressaltar que a data de formação do território de Doutor Camargo é contemporânea à formação da cidade de Maringá – oficialmente implantada em 1947 e projetada para ser uma das cidades polos do plano regional da CMNP. A distância entre os dois municípios é de pouco mais de 40 km, estando Doutor Camargo no ponto médio entre Maringá e Cianorte – outra cidade que exerceria função de polo regional, no plano da CMNP (figura 01). A maior prosperidade populacional e econômica de Maringá, comparada com Cianorte, polarizou o município de Doutor Camargo, que desde 2005 é parte integrante da Região

Metropolitana de Maringá<sup>6</sup> (RMM), composta atualmente por 26 municípios, os quais, juntos, totalizam quase 800.000 habitantes.

Embora o município seja parte integrante da RMM, de acordo com o estudo de Rodrigues, Godoy e Souza (2015) sua integração com a cidade polo é classificada como baixa. Os autores explicam que após a Constituição Federal de 1988, cujo artigo nº 25 estabeleceu poder aos Estados para criação de regiões metropolitanas, estas se proliferaram no território brasileiro, seguindo critérios de interesse político e econômico ao invés de técnicos, causando grandes discrepâncias entre o território funcional e o território institucional destas.

O plano urbanístico inicial de Doutor Camargo possuía cerca de 62ha e foi implantado a 1,2km ao sul da PR-323, principal acesso à cidade, conectando esta a Maringá e Cianorte. A tendência de expansão urbana se deu principalmente ao longo da avenida Andirá, que interligava a área planejada à supracitada rodovia, conformando-se como principal eixo de comércio e serviços. Embora o município, historicamente, apresente um baixo crescimento populacional, com população estimada, em 2020, de 5.983 habitantes – 87% concentrados na área urbana – (IBGE, 2020), tal fato não isentou o espaço urbano da produção de vazios, desarticulações viárias e ocupações irregulares.

Figura 01 – Localização do município de Doutor Camargo e detalhe da área urbanizada



Fonte: Google Earth Pro, 2020 – adaptado pelos autores.

Por se tratar de um município de pequeno porte, as exigências legais de implementação de plano diretor são recentes. No caso específico de Doutor Camargo, como citado anteriormente, houve tal exigência por parte do Governo Federal após seu ingresso como membro da RMM em 2005, e, de forma indireta, pelo disposto das regulamentações estaduais - Decreto nº2.581/2004 - posteriormente regulamentado na Lei nº15.229/2006.

O primeiro plano diretor municipal data de 2006, e foi realizado no bojo da campanha nacional “Plano Diretor Participativo: cidade de todos”, movimento criado pelo extinto Ministério das Cidades, em 2005, cujo objetivo era o atendimento ao exposto no Estatuto da Cidade, em especial a democratização do

<sup>6</sup> A Região Metropolitana de Maringá foi institucionalizada em 1998, pela Lei Complementar nº83/1998, inicialmente com 8 municípios que, em tese, compunham seu território funcional. A partir daí, outros municípios foram incorporados, contando ela, atualmente, com 26 municípios dos quais a maior parte tem baixa integração com a cidade polo.



processo de decisão sobre a cidade (FREITAS; BUENO, 2018). O processo foi conduzido por uma equipe consultora do Observatório das Metrópoles, núcleo Maringá, com recursos do Edital 060/2005, CNPq/Ministério das Cidades. Antes da elaboração deste PD, as diretrizes de planejamento urbano do município eram regidas pelo PLUOS de 1996.

Assim, o primeiro plano diretor municipal alinhou-se com as primeiras experiências, no âmbito nacional, de inserção da ideia de gestão democrática, expressa no Estatuto da Cidade, tendo o desafio de implementar tais diretrizes sem um escopo de ações consolidado na história do planejamento urbano brasileiro. Com o Estatuto da Cidade consolidando as diretrizes para o alcance da função social da cidade e da propriedade, bem como a gestão democrática, iniciou-se uma nova fase do planejamento urbano no Brasil que, em tese, seria a superação dos planos tecnocráticos descritos por Villaça (1999).

O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Doutor Camargo, de 2006, buscou a mobilização e inserção popular no processo por meio da realização de oficinas de leitura e capacitação comunitárias, com aplicação do Jogo do Direito à Cidade, desenvolvido pela Ambiens Sociedade Cooperativa; reuniões com setores representativos da sociedade civil; audiências públicas; e divulgação de cartilhas, com o objetivo de tornar a linguagem técnica dos diagnósticos e proposições acessível à população. Os coordenadores da equipe consultora deste PD avaliam positivamente a experiência de gestão democrática implementada na ocasião, afirmando “que o Processo Participativo, além de compor a pauta em todas as reuniões e oficinas realizadas, foi amplamente difundido e legitimado pelas Audiências Públicas [...] atendendo plenamente às diretrizes definidas no Estatuto da Cidade” (RODRIGUES; CORDOVIL, 2007, on line).

Como diagnóstico e diretrizes, o referido PD apontou, dentre outras questões, a necessidade de: políticas para o fomento da oferta de empregos e ampliação da renda, por meio da criação de cooperativas e incentivo ao ensino técnico profissionalizante; disciplinar os usos rurais dentro do perímetro urbano; disciplinar o processo de ocupação e expansão urbana; ampliação do saneamento; melhor distribuição dos equipamentos e serviços municipais; qualificação das estradas rurais; e implantação de mecanismos para garantir a gestão democrática. Em termos econômicos, constatou-se a grande relevância do setor primário, fato que perdura até os dias atuais.

O Plano Diretor Participativo foi institucionalizado pela Lei nº967/2006, direcionando o ordenamento municipal por meio de macrozoneamento e definição de setores especiais, mecanismos de planejamento e gestão democráticos, e proposição de uma ampla gama de instrumentos urbanísticos e jurídicos previstos no Estatuto da Cidade, como: o parcelamento edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; consórcio imobiliário; direito de superfície; direito de preempção; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; outorga onerosa do direito de construir; estudo de impacto de vizinhança. Importante ressaltar que tais instrumentos não se efetivaram como política pública, uma vez que, ao longo da validade do plano diretor, não se transformaram em leis complementares, necessárias para sua aplicação.

A revisão deste PD teve início em novembro de 2017, perdurando até maio de 2019. Atuaram, como equipe consultora, docentes do curso de graduação em

Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá – autores deste artigo -, que tomaram como base metodológica o Termo de Referência para Revisão de Planos Diretores do PARANACIDADE. Nesse momento os mecanismos de participação democrática se encontravam mais consolidados, devido ao grande número de experiências no contexto brasileiro, ainda que, como será demonstrado, careçam de aperfeiçoamentos. Os alcances e limitações da participação popular no processo de planejamento urbano, em especial em municípios de pequeno porte, foco deste trabalho, serão o objeto de discussão dos itens posteriores.

O diagnóstico de revisão do PD de Doutor Camargo evidenciou pouco ou nenhum efeito prático do escopo legal, proposto pelo Plano Diretor Participativo de 2006, em termos de ordenamento municipal e execução de políticas públicas. Tal fato é, potencialmente, um reflexo da falta de cultura de planejamento, no município, com corpo técnico exíguo e pouco capacitado para garantir a gestão dos instrumentos propostos, levando ao engavetamento do plano diretor.

No processo de revisão do PD, temas como a falta de emprego e renda foram novamente apontados como um grande problema do município, o que mostra que as gestões municipais, posteriores a 2006, não foram capazes de enfrentar estas problemáticas. A administração pública, como no diagnóstico de 2006, continuou como maior empregador, representando 71% dos postos de trabalho, ao se considerar a vinculação direta e indireta.

Problemáticas relacionadas ao uso e ocupação do solo, como a produção de vazios urbanos, ocupações irregulares, falta de articulação viária e expansão urbana desordenada, agravaram-se neste íterim. Neste aspecto novas problemáticas emergiram, como a ocupação por condomínios horizontais fechados, junto à Orla do rio Ivaí, sem critérios estabelecidos nas leis de parcelamento e uso e ocupação do solo e os reflexos do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, que gerou distorções na forma urbana, fomentando o crescimento periférico. O saneamento também se mostrou problemático, pois houve pouco avanço nos índices de coleta e tratamento dos esgotos; foram diagnosticados problemas de drenagem e erosão; e o aterro sanitário encontrava-se em situação irregular, por receber resíduos da construção civil e outros, que deveriam ter destinação especial. Por fim, os mecanismos propostos, de gestão democrática, também não surtiram efeitos práticos, uma vez que o Conselho de Desenvolvimento Municipal, por exemplo, não se encontrava ativo no início do processo de revisão do PD.

A não efetivação do cenário de planejamento traçado no Plano Diretor Participativo de 2006 foi uma das estratégias utilizadas pela Equipe Consultora para conscientizar a população da importância do processo de revisão do Plano Diretor e de sua posterior efetivação e monitoramento. Os métodos utilizados para inserção popular no processo de revisão, bem como a análise crítica deste, são apresentados nos itens que seguem.

#### 4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE DOUTOR CAMARGO: ENSINAMENTOS POSSÍVEIS

Como mencionado, a metodologia adotada pela Equipe Consultora (EC), para a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal (PDDM) da cidade de Doutor Camargo, foi direcionada, em alguns pontos, pelo Termo de Referência (TR) do PARANACIDADE, uma vez que o estado do Paraná reconhece sua validade, desde que o processo obedeça às suas diretrizes gerais. O TR indica as equipes participantes e suas atribuições; as etapas mínimas; o desenho prévio dos eventos de cada etapa; e os documentos mínimos a serem elaborados. No caso de Doutor Camargo foi possível utilizar o TR apenas como referência, pois o município financiou a revisão de seu PDDM com recursos próprios<sup>7</sup>.

O processo de revisão em pauta foi organizado em 04 (quatro) fases, compostas por subfases, com a participação de 04 (quatro) equipes. As subfases foram estabelecidas sem influência do TR; assim, a EC definiu os dados a serem coletados e também como se daria o envolvimento da população. O produto final foi organizado em três relatórios que dividiram os assuntos principais do processo: a participação popular, o diagnóstico municipal, e as minutas das legislações e planos de investimentos.

O quadro 1 esclarece as fases e subfases do processo de revisão do PDDM. A fase 01 delimitou o processo, pois definiu a metodologia adotada, o cronograma das ações e o produto final de cada etapa. A fase 02 foi a que levou mais tempo para ser executada, pois devido à realidade municipal – com escassez de recursos e de corpo técnico - a base de dados da Prefeitura Municipal estava desatualizada e/ou incompleta. Novos funcionários foram contratados e treinados pela EC para realizar a tarefa. A fase 03 conteve as diretrizes estratégicas para o desenvolvimento urbano dos próximos 10 anos. Aqui, o tempo se estendeu em razão do número de oficinas técnicas e discussões ocorridas a fim de se pactuar as decisões entre os diferentes atores envolvidos. A fase 04 foi composta pela elaboração das minutas de leis e dos planos de investimentos, com as discussões focadas em como as ações estratégicas estavam sendo traduzidas nos documentos resultantes, que posteriormente seriam enviados à Câmara Municipal para aprovação.

A efetiva participação da população (PP) foi estrategicamente posicionada no final e no início de cada fase. Isso representa o papel fundamental que a população tem nas decisões coletivas, uma vez que o momento do seu envolvimento e o modo como foi trabalhado determinou a sequência, o direcionamento e a aprovação dos trabalhos de cada fase. Essa definição ocorreu através do poder de voto dado à população, em cada Audiência Pública, refletindo-se na gestão democrática esperada e presente neste processo, ainda que com limitações evidentes, como será demonstrado.

<sup>7</sup> Quando os recursos são oriundos do PARANACIDADE, seguir o TR é uma obrigatoriedade.

Quadro 1 – Fases e subfases do processo de revisão do PDDM

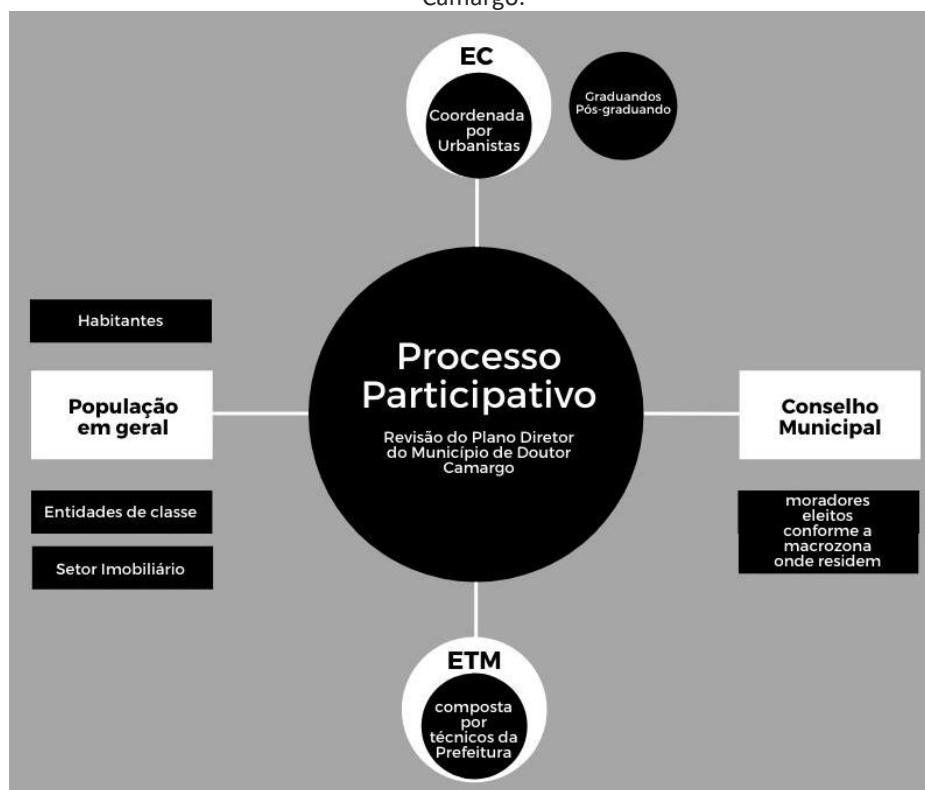
Fases	Subfases	Objetivo	Produto	Eventos Participativos
<b>01 – Planejamento das ações</b>	Informativa; Capacitação; Organização do processo.	Mobilização, através do movimento de conscientização e esclarecimento da população sobre o processo.	Metodologia e Cronograma do Processo.	Conferência da Cidade; Oficinas de Capacitação; Oficinas Técnicas; Reunião Preparatória; Audiência Pública.
<b>02 – Diagnóstico Municipal</b>	Levantamento técnico; Levantamento Participativo; Síntese Físico-territorial; Síntese Socioeconômica; Síntese Geral.	Compreender as minúcias da realidade municipal, como base para as proposições da fase sequente.	Diagnóstico do território municipal.	Visitas técnicas; Oficinas de Capacitação; Oficinas técnicas; Oficinas Comunitárias; Reunião preparatória; Audiência Pública; Reunião de Consolidação.
<b>03 – Estratégias Municipais</b>	Propostas para organização físico-territorial; Propostas para garantir uma cidade sustentável; Propostas de utilização dos Instrumentos do Estatuto da Cidade.	Delinear as diretrizes e as propostas estratégicas preliminares que formam as ações do plano diretor e da legislação urbanística.	Proposições estratégicas para o município nos próximos 10 anos.	Oficinas de Capacitação; Oficinas técnicas; Oficinas Comunitárias; Reunião preparatória; Audiência Pública; Reunião de Consolidação.
<b>04 – Viabilização das Estratégias</b>	<b>Plano de Ações; Estrutura organizacional do poder público; Institucionalização do Plano Diretor; Relatórios das Atividades.</b>	<b>Consolidação das proposições de ações delineadas na fase 03, na forma de anteprojetos de lei e de planos de investimentos.</b>	<b>Anteprojeto de Lei do Plano Diretor e das legislações urbanísticas complementares.</b>	<b>Oficinas de Capacitação; Oficinas técnicas; Reunião preparatória; Audiência Pública; Reunião de Consolidação; Conferência Pública;</b>

Fonte: CADERNO DAS DECISÕES DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE DR. CAMARGO, 2018-2019, adaptado pelos autores.

## 5 AS EQUIPES PARTICIPANTES DO PROCESSO

A formação das equipes foi direcionada pelo TR e pela EC. As quatro equipes formadas foram: Equipe Consultora (EC); Equipe Técnica Municipal (ETM); Conselho Municipal (CM) e a população (que chamaremos de participação popular - PP) (Figura 02).

Figura 02: Atores participantes do processo de Revisão do Plano Diretor de Doutor Camargo.



Fonte: Autores, 2020

A equipe responsável pela elaboração técnica do processo foi a EC, esta constituída de técnicos externos ao município, três arquitetos e urbanistas, docentes da Universidade Estadual de Maringá, que possuíam conhecimento prévio da realidade local, pelo fato de o município ser alvo de estudos de pesquisa e de disciplinas da graduação e pós-graduação, do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UEM. Isso propiciou o envolvimento de alunos da graduação e pós-graduação de diferentes áreas (arquitetura e urbanismo, direito e contabilidade). A finalidade foi a de envolver o ensino no entendimento de produção da cidade, um dos ofícios do(a) professor(a).

A segunda equipe, a ETM, teve sua composição determinada conforme as secretarias existentes na Prefeitura Municipal de Doutor Camargo, e seus integrantes foram indicados pela administração atual (quadro 02). Os membros foram apresentados à população na 1ª Audiência Pública. A ETM, em que pese a pouca experiência com o planejamento urbano, foi um grupo atuante, envolvido, consciente, responsável por resgatar, filtrar e direcionar os anseios e problemáticas, tidas e geradas na comunidade, até a EC. Foi uma equipe realista, ao relatar os problemas urbanos de configuração espacial e a carência de serem geridos pela Prefeitura ao longo dos anos.

Quadro 02 – Identificação dos cargos técnicos que formaram a equipe da ETM no Município de Doutor Camargo

<b>Cargos desempenhados na Prefeitura Municipal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenadora – Arquiteta e Urbanista contratada para esse fim</li> <li>• Coordenador adjunto - Engenheiro Civil - Secretário Municipal de Urbanismo</li> <li>• Obras e Serviços públicos</li> <li>• Secretária Municipal de Educação</li> <li>• Secretária Municipal de Assistência Social</li> <li>• Secretário Municipal da Fazenda</li> <li>• Procurador Jurídico Municipal</li> <li>• Secretária Municipal de Saúde</li> </ul>

Fonte: Prefeitura Municipal de Doutor Camargo, Lei n. 967/2006, adaptado pelos autores.

A terceira equipe, o Conselho Municipal (CM), tinha sua composição desenhada pela Lei Geral do Plano Diretor Municipal de 2006, Lei n.967/2006, onde o Capítulo I descreve a composição dos seus 12 (doze) membros com direito a voto, com vigência de 4 anos, sendo cinco membros da sociedade civil e sete funcionários do poder público (quadro 03). Os interessados foram inscritos, apresentados e eleitos pela PP, na Conferência da Cidade, realizada em 27 de novembro de 2017, evento que marcou o início do processo.

Quadro 03 – Composição do Conselho Municipal, segundo a Lei 967/2006 do Município de Doutor Camargo

<b>07 Integrantes do Poder Executivo Municipal</b>	<b>05 Integrantes da Sociedade Civil</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 do Dep. Planejamento Urbano;</li> <li>• 1 do Dep. Educação</li> <li>• 1 do Dep. Saúde</li> <li>• 1 do Dep. Assistência Social</li> <li>• 1 do Dep. Finanças</li> <li>• 1 do Dep. Jurídico</li> <li>• 1 do Dep. Legislativo (indicado pela Câmara)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Residente na Macrozona de Ocupação prioritária;</li> <li>• 1 Residente na Macrozona de consolidação e requalificação</li> <li>• 1 Residente na Vila Rural</li> <li>• 1 Residente do Meio Rural (com exceção da Vila Rural)</li> <li>• 1 Entidade Técnica do Município</li> </ul>

Fonte: Prefeitura Municipal de Doutor Camargo, Lei n. 967/2006, adaptado pelos autores.

A população (PP) compôs a quarta equipe: nos eventos públicos abertos, qualquer cidadão teve direito à participação, realizando questionamentos, posicionando-se, tirando dúvidas, dando sugestões e, por vezes, deliberando sobre temas elencados. Porém, o direito de voto foi dado apenas aos moradores e/ou proprietários de imóveis no município. Essa iniciativa visou inibir decisões voltadas



única e exclusivamente ao interesse do setor imobiliário – com agentes externos ao município -, ou seja, buscamos desestimular ações que visavam à especulação da terra urbana.

Durante a realização de alguns eventos técnicos, onde deveriam estar apenas a EC, ETM e CM, membros da PP também participaram, convidados pela ETM. Esse fato teve seu lado produtivo, no tocante à ampla participação, e na transparência do processo. Porém, como os presentes eram membros do setor imobiliário, colocavam-se mais interessados em questões particulares, como a abertura de novos loteamentos na cidade, que estavam sendo implementados em grande número, e na ocupação da orla do Rio Ivaí, até então sem uma regulamentação específica - mas exigida pelo IAP<sup>8</sup> -, e que seria criada nas leis complementares oriundas desta revisão do PDDM.

A ciência das discussões técnicas entre EC, ETM e CM muniu os interessados do setor imobiliário de informações, o que pode tê-los movimentado para a participação massiva nos eventos cujas discussões mais os interessavam. Tal fato ficou evidente nas Audiências em que novos índices urbanísticos foram postos em discussão e votação, levando à alteração destes, por meio de proposições e posterior votação popular, o que, em alguns casos, favoreceu o mercado imobiliário. Esse foi um aspecto negativo, que mostra as fragilidades do processo democrático.

## 6 EVENTOS PARTICIPATIVOS

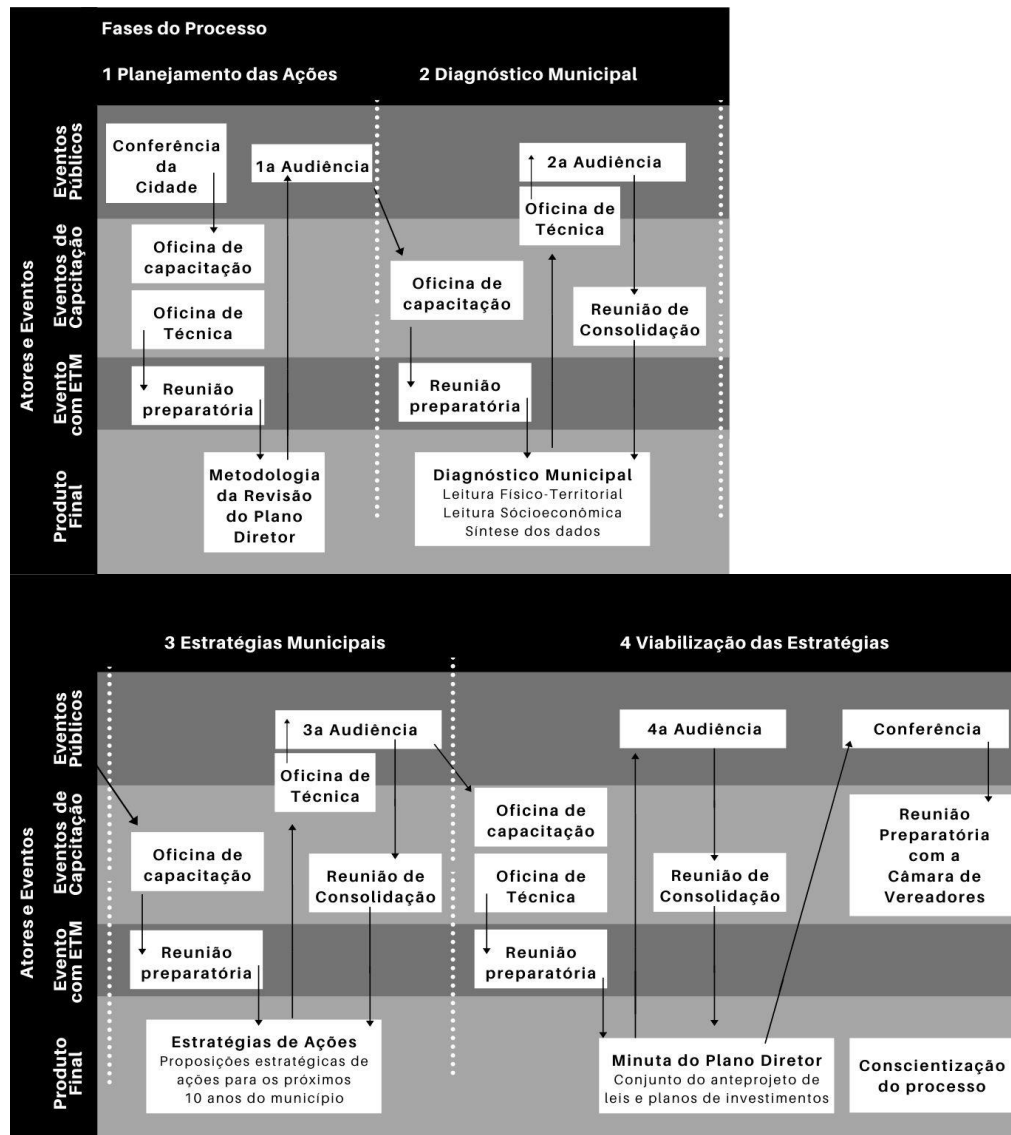
Como mencionado, na primeira geração de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade, deu-se a campanha nacional “Plano Diretor Participativo: cidade de todos”, com diretrizes para promover a participação popular. Muitas das sugestões contidas na campanha foram incorporadas, na elaboração do primeiro Plano Diretor deste Município, em 2006, como a aplicação do Jogo da Cidade e Oficinas de Leitura Comunitária, cujo objetivo era capacitar e elucidar o processo, para a população. Enxergamos esse segundo momento, a atual Revisão do Plano Diretor, de modo diferente, uma vez que entendemos que a população já possuía melhor compreensão do processo de planejamento.

Na perspectiva de envolvimento da população no processo, os eventos foram construídos deixando claras a importância da participação popular e a abertura que lhe seria oportunizada quanto às discussões, esclarecimentos e decisões. A conscientização foi voltada ao fato de que todos deveriam pensar no coletivo, ou seja, na cidade como um “Bem Comum”.

Os eventos foram estruturados em quatro agrupamentos de objetivos e atores envolvidos, como mostra o fluxograma da figura 03. Os eventos públicos das Audiências marcavam o início e o fechamento das fases. Para que todos os atores estivessem munidos de informações, eventos preparativos os permeavam: Oficina de capacitação, Oficina Técnica, Reunião preparatória e Oficina de Leitura Comunitária, as quais antecederiam os eventos públicos; o quadro 04 esclarece o objetivo de cada um desses eventos. Consideramos as Oficinas de Capacitação e as Oficinas de Leitura Comunitária os momentos mais importantes, quando os

grupos, respectivamente da ETM/CM e a PP, foram munidos de informações e conhecimento.

Figura 03 – Fluxograma dos eventos participativos ocorridos em cada fase da revisão do PDDM



Fonte: CADERNO DAS DECISÕES DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE DR. CAMARGO, 2018-2019, adaptado pelos autores.

Quadro 04: Eventos participativos e seus objetivos

<b>Eventos Participativos</b>	<b>Objetivo</b>
<b>Conferência da Cidade</b>	Mostrar os desafios da cidade, aprovar o Conselho Municipal, e apresentar a Equipe Consultora do Processo de Revisão do PD.
<b>Oficina de Capacitação</b>	Capacitar as equipes sobre cada fase, sua abrangência, ações e produtos.
<b>Oficina Técnica</b>	Consultar as equipes sobre os dados colhidos e gerados, discussão sobre a construção das ações e avaliação dos produtos finais de cada fase.
<b>Oficina de Leitura Comunitária</b>	Capacitar a população em geral para o melhor entendimento das temáticas abordadas. Coletar dados com a população local.
<b>Reunião Preparatória</b>	Organização para realização das audiências (local, data, divulgação, etc.).
<b>Audiências</b>	Apresentação dos produtos, desde a metodologia proposta às etapas subsequentes, com objetivo de ouvir a população promovendo discussões, esclarecimento de dúvidas, acolhimento ou não de sugestões e alterações de propostas.
<b>Reunião de Consolidação</b>	Mediação dos resultados das Audiências e dos produtos oriundos das Oficinas Técnicas.
<b>Conferência</b>	Fechamento do processo de revisão do PD, colocando em votação a lei do Plano Diretor, os demais projetos e as leis urbanísticas específicas.

Fonte: Relatório da participação comunitária DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE DR. CAMARGO, 2017-2019, adaptado pelos autores.

As Audiências e Oficinas Comunitárias tiveram, além da função de ouvir a população, também a de reaproximação com a mesma, quando eram informados os dados coletados, o entendimento das análises municipais, e explicado, minuciosamente, como as decisões pelas ações estratégicas foram tomadas. Estes foram os momentos do maior envolvimento da população como o processo: dúvidas foram dirimidas, sugestões foram acolhidas e, principalmente, as votações sobre todos os aspectos foram realizadas. Desta forma, a Conferência que finalizou o processo foi trabalhada como outro momento de conscientização da população sobre a importância de ser aprovado o que foi votado e expresso nas minutas das leis, além da necessidade do monitoramento da aplicação do PD, pela população. Para isso, retomamos todo o processo da revisão, explicando cada fase e mostrando os produtos finais obtidos em cada uma delas, focando em como estes foram adotados a partir da participação popular.

## 7 ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE DOUTOR CAMARGO

A gestão democrática das cidades e a inserção da participação popular no processo de planejamento e gestão urbana, como já mencionado acima, são frutos de um longo processo de lutas, pressões e reivindicações de movimentos populares e entidades de classes, com início simbólico no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, ocorrido em 1963. Ao longo dos anos, tais reivindicações galgaram importantes conquistas, como a inserção dos artigos nº182 e 183 na CF de 1988, que versam sobre a política urbana; o Estatuto das Cidades, em 2001, em especial o disposto no art. 40, § 4º e no art. 43; a criação do Ministério das Cidades, em 2003 – e extinto pela atual gestão do Governo Federal -, com destaque para a Resolução nº25 de 2005; e, mais recentemente, a aprovação do Estatuto das Metrópoles, Lei Federal 13089/2015. Todo este corpo legislativo pressupõe a gestão democrática das cidades e propõe formas de operacionalizá-la. Apesar disso, é cada vez mais evidente que este tema ainda carece de importantes aperfeiçoamentos no Brasil, em especial no atual cenário de inflexão ultraliberal, que ameaça conquistas sociais que pareciam consolidadas (BONDUKI, 2018; SANTOS JÚNIOR, 2019; RIBEIRO, 2020).

Como explanado, a metodologia utilizada buscou a participação popular em duas frentes principais: as Reuniões e Oficinas de Capacitação e Técnicas, por meio da representação do Conselho Municipal da Cidade (CM); e as Oficinas de Leitura Comunitária, Audiências Públicas e Conferências, que contaram com a participação da população (PP). Importante ressaltar que, seguindo o disposto no PD de 2006, a formação do Conselho não é paritária, tendo 7 representantes do poder municipal e 5 representantes da sociedade civil, o que, a nosso ver, não é o ideal, ainda que a validade das deliberações necessite da concordância de, ao menos, 2/3 dos votantes.

Quando a EC assumiu a revisão do PD, foi verificado que o CM se encontrava inativo, em razão de ter findado o prazo legalmente estabelecido para o mandato dos conselheiros (mandato de 4 anos). Assim, a primeira atividade promovida no município foi a realização da Conferência Municipal, exigência prevista na lei do Plano Diretor para a eleição do CM. Na oportunidade, a EC também utilizou o evento para conscientização da participação popular no processo de revisão PDDM, esclarecendo para a população a função de um plano diretor e sua relação com a qualidade de vida dos cidadãos, a importância da gestão democrática, e as formas de participação ao longo do processo de revisão do plano diretor. Explanou-se ainda sobre a função do CM, antes de abrir a candidatura dos membros, além de coletar um breve diagnóstico municipal com os presentes, por meio de questionário (figura 04). A significativa participação popular no evento e os temas abordados proporcionaram condições favoráveis para o engajamento popular no processo de revisão do PD. Após a renovação do CM, as atividades de revisão do Plano Diretor foram oficialmente iniciadas.

Figura 04 – Conferência Municipal para a renovação do Conselho Municipal da Cidade de Doutor Camargo



Fonte: Acervo dos autores


Como apontado por Freitas e Bueno (2018), a falta de interesse da população em participar dos processos de discussão sobre a cidade, e o futuro dela, pode ocorrer pela falta de esclarecimento sobre o processo e o fato de não ter conhecimento do seu poder de interferir na proposta final. As autoras apontam que o caráter deliberativo dos eventos pode ajudar no maior engajamento dos participantes. Este pensamento guiou as ações da EC, que buscou um maior envolvimento do CM, dando-lhe importantes atribuições consultivas e deliberativas, ao longo das discussões estabelecidas nas reuniões e oficinas técnicas. Da mesma forma, nos eventos de participação direta da população, buscou-se envolvê-la em uma participação ativa, por meio da aplicação de questionários/diagnósticos (Figura 05); poder de voz e de encaminhamento de propostas; e votação dos principais parâmetros urbanísticos.

Figura 05 – Questionário aplicado na 1ª Audiência Pública

**POPULAÇÃO**

# Plano Diretor participativo

Doutor Camargo-PR






A Prefeitura Municipal de Doutor Camargo está iniciando a revisão do seu Plano Diretor. Acreditamos que a participação democrática é o único meio para construção de cidades mais justas e sustentáveis, por isso, sua participação é fundamental!

**O que é Plano Diretor?**  
É uma Lei pela qual os moradores e os gestores públicos definem as diretrizes para o desenvolvimento urbano, com o objetivo de garantir acesso à moradia adequada, às infraestruturas e saneamento, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

**Como é feito e quem participa?**  
O Plano Diretor é elaborado por meio de diagnósticos técnicos e consultas populares. Posteriormente é transformado em Lei pela Câmara de Vereadores, definindo os rumos a seguir para uma cidade melhor.  
Fique atento à divulgação da prefeitura das datas e horários das Audiências Públicas e não deixe de participar!

Realização:

Seu bairro: \_\_\_\_\_  
Idade: \_\_\_\_\_  
Há quantos anos mora em Dr. Camargo? \_\_\_\_\_  
Sexo:  masculino  feminino

Anotar: \_\_\_\_\_

Onde você trabalha ou estuda?  
 Dr. Camargo  Maringá  
 Cidade vizinhas (qual?) \_\_\_\_\_

Resposta: \_\_\_\_\_

O que Dr. Camargo tem de melhor? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

O que Dr. Camargo tem de pior? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Assinale com um X para classificar Doutor Camargo nas categorias abaixo:

	Muito ruim	Ruim	Neutro	Bom	Muito bom
Qualidade de vida na cidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Oferta e custo da moradia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Desenvolvimento agrícola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Desenvolvimento da indústria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Distribuição de água	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Coleta de esgoto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Emprego	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Educação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Saúde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Segurança	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Iluminação pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Opções de lazer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Preservação ambiental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arborização	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nos últimos 10 anos, como você avalia o desenvolvimento do município?  
Resposta:  Piorou muito  Piorou  Está igual  Melhorou  Melhorou muito

Fonte: Acervo dos autores

Pode-se afirmar que tais estratégias surtiram efeito, pois ainda que a função das audiências seja a de ouvir a população, optamos por abrir espaço para votação sobre as leis urbanísticas, para que houvesse maior envolvimento da comunidade. Assim, a 3ª Audiência Pública, que contou com votação aberta para os principais índices urbanísticos propostos, foi a que teve o maior número de presentes, com 66 pessoas, representação relevante em se tratando de um pequeno município. Como contraste, a 4ª Audiência Pública, que apresentou as propostas já finalizadas, sem participação ativa da população, contou com apenas 30 pessoas. Se por um lado o caráter deliberativo exerce importante influência na atração popular para os eventos, por outro proporciona maior poder decisório aos agentes ligados ao mercado imobiliário, se as forças da cidade não estiverem equilibradas, ou seja, se não há esclarecimento a toda a população sobre o próprio processo do PD e os impactos que um plano diretor proporciona. Tal fato foi evidente na 3ª Audiência, na qual loteadores e empreiteiros compareceram em grande número e conseguiram alterar alguns parâmetros inicialmente propostos, como a dimensão mínima dos lotes e comprimento mínimo das quadras, por exemplo.

Ainda com relação às propostas de participação ativa da população, incorporou-se na metodologia a realização de Oficinas de Leitura Comunitárias, como forma de capacitação da população local para os entendimentos dos materiais técnicos disponíveis e coleta de dados junto à população. Estas oficinas antecederam a 2ª e 3ª Audiências Públicas, focadas na apresentação do diagnóstico e estratégias urbanísticas, respectivamente. Face à dificuldade em atrair a participação popular, optou-se por realizar os eventos em conjunto – Oficina de Leitura Comunitária e Audiência Pública -, decisão que se mostrou viável para um município de pequeno porte. A dinâmica adotada nas Oficinas de Leitura



Comunitária consistiu na divisão dos presentes em três salas, coordenadas por membros da EC, que se encarregavam da aplicação da dinâmica – capacitação, apresentação do material e coleta de dados. Entre o momento da Oficina e o da Audiência, proporcionava-se um coffee break aos presentes, enquanto a EC sistematizava sumariamente o resultado da Oficina, para apresentar na Audiência. Ainda sobre as Audiências Públicas, seguiu-se a recomendação do Conselho das Cidades (Resolução nº25/2005), de registro dos encontros por meio de gravação, disponibilizando o material apresentado, e a Ata do evento, no site da Prefeitura Municipal.

Outra preocupação, para garantir maior alcance dos eventos participativos, consiste na escolha dos meios de divulgação e definição das datas e horários. Desta forma, a EC estabeleceu que os eventos abertos para a população em geral só devessem ocorrer fora do horário comercial e em dias de semana, minimizando os conflitos com as atividades profissionais e com as atividades do final de semana. Como forma de divulgação, fez-se uso de cartazes e folders disponibilizados em edifícios públicos (prefeitura, escolas, postos de saúde); divulgação no site da Prefeitura Municipal e no perfil do Facebook do prefeito municipal; pedido de divulgação nos cultos religiosos; e disponibilização dos cartazes em mídia digital para veiculação por WhatsApp e outras mídias sociais, para os integrantes das ETM e do CM.

As limitações orçamentárias inviabilizaram outras formas de divulgação, contudo salienta-se ser de fundamental importância o conhecimento da dinâmica do município, ao traçar as estratégias de divulgação. No caso em questão, por exemplo, as datas de algumas Audiências Públicas tiveram que ser postergadas em razão de coincidirem com período de colheitas – o setor primário é uma das principais economias do município -, tendo sido a atuação do CM fundamental, neste sentido. As divulgações ocorreram com antecedência mínima de 15 dias, conforme recomendação do extinto Ministério das Cidades.

Nos materiais de divulgação houve a preocupação de sempre apresentar informações sobre o processo de revisão, de forma acessível à população, esclarecendo o que é um plano diretor, quem participa do processo, e a pauta que seria discutida em cada etapa (figura 06). Os eventos abertos à população sempre ocorreram no auditório da Câmara Municipal de Doutor Camargo, edifício anexo à Prefeitura Municipal, localizado na área central da cidade, com capacidade para 84 pessoas sentadas.

Uma dificuldade comumente encontrada no planejamento e gestão de municípios de pequeno porte, como já mencionado, consiste na falta de aparato técnico e qualificação profissional das administrações municipais. No caso de Doutor Camargo esta realidade se mostrou bastante evidente, tendo sido necessário um longo trabalho de atualização das bases cadastrais e de levantamentos diversos, que a prefeitura não possuía em sua base de dados. Ademais, não há um arquiteto urbanista no corpo técnico municipal, ficando os serviços de planejamento e obras municipais a cargo apenas de um engenheiro civil.

Figura 06 – Cartazes de Divulgação da 1ª e 2ª Audiência Pública de revisão do PDDM

**Plano Diretor participativo**  
Doutor Camargo-PR

A Prefeitura Municipal de Doutor Camargo está iniciando a revisão do seu Plano Diretor. Acreditamos que a participação democrática é o único meio para construção de cidades mais justas e sustentáveis, por isso, sua participação é fundamental!

**PARTICIPE DA 1ª AUDIÊNCIA PÚBLICA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR!**

Dia: 24/01/2018      Horário: 18:30h  
Local: **Câmara Municipal de Doutor Camargo** - R. Xavier da Silva, nº998

**ENTENDA O PROCESSO! OPINE SOBRE O FUTURO DE SUA CIDADE!**

**O que é Plano Diretor?**  
É uma Lei pela qual os moradores e os gestores públicos definem as diretrizes para o desenvolvimento urbano, com o objetivo de garantir acesso à moradia adequada, às infraestruturas e saneamento, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

**Como é feito e quem participa?**  
O Plano Diretor é elaborado por meio de diagnósticos técnicos e consultas populares. Posteriormente é transformado em Lei pela Câmara de Vereadores, definindo os rumos a seguir para uma cidade melhor. Fique atento à divulgação da prefeitura das datas e horários das Audiências Públicas e não deixe de participar!

Realização:

**Plano Diretor participativo**  
Doutor Camargo-PR

O processo de Revisão do Plano Diretor continua! Agora precisamos da sua opinião para melhor entendermos as problemáticas do nosso município, que precisam ser priorizados nos próximos 10 anos!  
**Sua participação é fundamental para construção de uma cidade mais justa e sustentável!**

**PARTICIPE DA 2ª AUDIÊNCIA PÚBLICA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR!**

Dia: 23/08/2018      Horário: 19:00h  
Local: **Câmara Municipal de Doutor Camargo** - R. Xavier da Silva, nº998

**OPINE SOBRE A REALIDADE DA SUA CIDADE!**

**O que será discutido?**  
Nesta fase, apresentaremos os levantamentos realizados pela equipe de revisão do plano sobre os seguintes temas:  
- Situação ambiental (recursos hídricos, áreas de preservação, etc.);  
- Atividades e ocupação da área rural;  
- Atividades e ocupação da área urbana (comércios, serviços, residências, lazer, etc.);  
- Mobilidade e transporte coletivo;  
- Saneamento (água, esgoto e drenagem);  
- Crescimento urbano;  
- Equipamentos públicos, entre outros.

**PRECISAMOS DA OPINIÃO DE VOCÊS!**

Realização:

Fonte: Acervo dos autores

Por exigência do PARANACIDADES, a Prefeitura de Doutor Camargo contratou temporariamente uma arquiteta urbanista, para desempenhar a função de coordenação da ETM. Contudo, esta situação não se mostrou a ideal, uma vez que o desconhecimento da dinâmica do município e da gestão municipal, por parte de um profissional externo, traz pouca efetividade prática no processo. No caso da experiência aqui relatada, a atuação da profissional ficou também prejudicada por conta de seu afastamento para licença maternidade. Desta forma, na prática, foi o engenheiro civil de carreira quem assumiu o serviço de coordenação da ETM, o que gerou a necessidade de a EC capacitá-lo para o melhor entendimento do processo de planejamento municipal, temas estes que fogem ao escopo de formação do engenheiro civil. O engenheiro também realizou, no período de revisão, cursos ofertados pelo PARANACIDADES. Vale destacar a assiduidade e disponibilidade deste profissional no desempenho de suas funções, no processo de revisão do PD, sendo um ator chave na comunicação entre a EC e a gestão municipal.

A consecução de agentes chaves no processo de revisão de Planos Diretores é, sem dúvida, um facilitador para os diálogos entre as diferentes esferas envolvidas no processo. Assim, além do supracitado engenheiro, dois outros atores tiveram papel preponderante na revisão do PD. O primeiro deles foi um dos membros do CM, que já havia participado de forma ativa do Plano Diretor de 2006, tendo, pois, familiaridade com as temáticas abordadas. A atuação deste senhor foi fundamental para reativar as atividades do CM municipal, organizando reuniões periódicas para debater com os demais membros as temáticas relativas à revisão, enviando relatório dos encontros à EC, expondo dúvidas, reivindicações e

diagnósticos que subsidiaram os trabalhos de revisão. O segundo ator mencionado foi uma vereadora, representante do poder legislativo, também eleita como membro do CM. Esta senhora foi uma voz ativa na mediação de conflitos de interesse particulares, inerentes ao processo de planejamento. Ademais, a presença de membros do legislativo no processo de elaboração e revisão dos Planos Diretores é algo a ser constantemente buscado, pois acreditamos que a inserção destes nos eventos e debates democráticos torna mais difícil a desvirtualização dos trabalhos, no momento de aprovação na Câmara de Vereadores.

Infelizmente, no processo de revisão de Doutor Camargo a participação dos vereadores foi baixa. Neste sentido, após a realização da Conferência de Revisão do Plano Diretor, e antes da entrega das minutas elaboradas ao executivo municipal, realizou-se uma reunião técnica, com a presença dos representantes do poder legislativo municipal, cujo objetivo era demonstrar a legitimidade do trabalho elaborado, pactuado com a população local nos eventos democráticos. A intenção da EC foi a de conscientizar os vereadores sobre a mediação de conflitos de interesse ao longo do processo de planejamento, mostrando que as decisões foram tomadas de forma coletiva. Esta preocupação se deu, principalmente, em razão do claro descontentamento de alguns membros do setor imobiliário com algumas posturas adotadas nas propostas de legislações urbanísticas, gerando grande possibilidade de pressão para alteração, no momento de aprovação na Câmara Municipal.

Tal estratégia, entretanto, mostrou-se pouco relevante, frente ao grande lapso temporal entre a entrega das minutas de lei do novo PD para o executivo municipal – ocorrido no final de maio de 2019 – e o envio do material para a Câmara de Vereadores para aprovação em lei, o que até dezembro de 2020 não havia ocorrido. Em contato com o engenheiro da administração municipal no dia 15 de dezembro de 2020, foi informado que as minutas estavam em fase final de revisão, por parte do setor jurídico da Prefeitura, devendo ser enviadas até janeiro de 2021 à Câmara Municipal.

A demora no envio se deu, de acordo com o engenheiro do município, por um impasse entre membros do poder municipal sobre alguns pontos acordados nas Assembleias, tais como a não inclusão, na Lei de Parcelamento do Solo, da modalidade de loteamento fechado, e da proposta de Macrozona de Contemplação da Paisagem e do Lazer, composta por uma faixa de 30 metros entre a Área de Preservação Permanente e o início das ocupações nas margens do Rio Ivaí. O engenheiro esclareceu que após alguns debates internos, a possibilidade de loteamento fechado não foi incluída no texto da lei que será enviado à Câmara, e que a Macrozona de Contemplação da Paisagem e do Lazer fora removida, numa clara ação de pressão do mercado imobiliário local, que sempre se mostrou contrário à proposta, mesmo que estas decisões tenham sido votadas nas 3ª e 4ª Audiências. Este fato deixa claro, também, a ausência do gestor municipal, em reafirmar a importância e legitimidade das decisões públicas e participativas do processo. Chama atenção, além disso, o fato de estas alterações terem ocorrido ainda no âmbito do executivo, podendo ocorrer novas alterações na Câmara Municipal.

A suspensão das atividades presenciais, em razão da Pandemia da COVID 19, também dificultou o andamento dos trabalhos. Tais eventos mostram a fragilidade da construção democrática no planejamento, uma vez que, mesmo após a

realização dos debates nas audiências e da legitimação do pactuado por meio de votações populares, o texto das minutas já sofreu alterações por parte do executivo municipal, podendo sofrer novas alterações ao passar pelo poder legislativo. O lapso temporal, que já supera 19 meses, entre a realização da Conferência e os debates no legislativo, enfraquece a mobilização popular conseguida ao longo do processo de revisão, abrindo margem para atuação do setor imobiliário, entidade sempre organizada e com claros interesses nas políticas urbanas e territoriais.

## 8 CONCLUSÃO

Apesar de conquistas terem sido obtidas desde a Reforma Urbana, passando pela CF de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, o artigo aponta limitações sobre a implementação da gestão democrática no Brasil. Contudo, experiências metodológicas auxiliam na reflexão sobre os caminhos e os descaminhos para a efetiva construção popular das políticas urbanas, com destaque neste texto para o Plano Diretor.

A experiência metodológica aqui relatada, focada em um município de pequeno porte, corrobora com a percepção de que a inclusão da população nas instâncias deliberativas contribui para um maior engajamento e participação. O poder de voto paritário entre todos os habitantes pode ser, também, uma importante estratégia para coibir interesses particulares via sociedade civil organizada, em especial, agentes ligados ao mercado imobiliário.

Apesar disso, foi notório como o longo prazo de confecção do PD, e o posterior encaminhamento para a Câmara Municipal, comprometem a participação e interesse popular. Pensar em uma forma de aumentar a celeridade do processo é fundamental para o avanço da gestão democrática. Neste sentido se faz necessário grandes avanços na capacitação do corpo técnico municipal, e no provimento e geração de recursos na instância municipal, especialmente em pequenos municípios. A falta de profissionais qualificados na área de planejamento urbano – arquitetos urbanistas –, a baixa capacidade orçamentária, e a burocracia no acesso a recursos, comprometem, sobremaneira, os prazos de execução dos Planos Diretores. O prazo de quase 17 meses de revisão do PDDM, somado a outros 19 meses de revisão do executivo à Câmara Municipal, mesmo considerando o contexto da pandemia, é completamente inviável para a manutenção do envolvimento da gestão democrática.

A capacitação prévia de técnicos municipais, vereadores e participantes do CM, bem como o diálogo periódico com movimentos sociais, pode ser uma importante estratégia, no sentido de otimizar o processo de revisão e implementação do PD, ampliando e solidificando a participação popular. A capacitação dos técnicos auxiliaria ainda no maior diálogo entre as Secretarias municipais, melhorando o entendimento do seu papel na gestão urbana.

Somado ao exposto, incluir atores chaves nas equipes participantes, na revisão, também pode ser um meio de configurar uma forma de minimizar as pressões exercidas pelo mercado imobiliário, que nos pequenos municípios possuem a particularidade de, por vezes, serem exercidas por pessoas próximas à gestão municipal. É preciso ainda, avançar em formas efetivas de inclusão do poder

---

legislativo no processo de revisão, pois é fundamental que estes estejam a par da legitimidade das ações tomadas e referendadas pela população local.

Esta experiência nos mostra que se faz extremamente necessário promover a garantia e o fortalecimento de espaços públicos de participação, colocando-os como uma das formas de combate ao clientelismo na gestão da coisa pública, bem como a tentativa de redução das desigualdades, a promoção da inclusão social e a tão necessária construção de um sentido de pertencimento. Para tal, é imprescindível imprimir esforços no sentido de qualificar cada vez mais os processos de participação popular nas políticas urbanas, ainda bastante limitados no âmbito dos municípios de médio porte, e quase nulos nos pequenos municípios, pois sem esta cultura não se aplica, e tampouco se garante, a efetiva aplicação do instrumento da gestão democrática.

Como o prazo para revisão dos planos diretores, antes estabelecido para o ano de 2016, vem se estendendo em muitos municípios, e considerando que, a partir daquele ano, houve uma grande alteração nas estruturas democráticas nacionais, com a destituição de uma presidente, seguida de governo que promoveu o desmonte das instituições de gestão participativa, como a suspensão da conferência nacional das cidades e eleição de um governo de ultradireita, é possível haver um grande retrocesso em relação aos pequenos alcances aqui relatados, reposicionando os planos diretores que venham a acontecer, daqui em diante, em meros instrumentos da cidade mercadoria (VAINER, 2001).

---

## Public participation in small-sized cities: ranges and limits of the methodological experience of the review of the master plan of the city of Doutor Camargo - PR

### ABSTRACT

Strategies to trigger popular participation in urban planning process are discussed, especially in the preparation of small towns master plans. The methodological experience and main results of the revision of the master plan of the small municipality Doutor Camargo in the northern region of the state of Paraná, Brazil, is provided. Whilst theory is foregrounded on the themes of urban policies and democratic administration with regard to the master plans of small towns, current exploratory research is based on documents on popular participation's process inventory during the period in which the revision process was undertaken. Results underscore specific issues and possibilities within the participating process when master plans of small towns were executed, with significant gaps in the literature on the issue.

**KEYWORDS:** democratic administration; small towns, urban planning; participation in urban master plans.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Lei Federal nº 13089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

BONDUKI, N. (org.). A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa e Cidade, 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DE DOUTOR CAMARGO. Ata nº 29/2020 – Sessão Ordinária do dia 29 de setembro de 2020. Doutor Camargo. 2020. Disponível em: <http://cmdc.pr.gov.br//index.php?sessao=08ee86236exx08&id=21042>. Acesso em: 22 de out. 2020.

ENDLICH, A. M. Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do Noroeste do Paraná. Presidente Prudente: Unesp. 2009. 360 p.

FREITAS, E. L. H.; BUENO, L. M. de M. Processos participativos para elaboração de Planos Diretores Municipais: inovações em experiências recentes. In: Revista Brasileira de Gestão Urbana, Maio/Agosto, 2018, p. 304-321.

G1 PR; RPC Maringá. Quase metade das cidades do Paraná perdeu habitantes em 2020, diz IBGE. (site on line), 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2020/08/27/quase-metade-das-cidades-do-parana-perdeu-habitantes-em-2020-diz-ibge-veja-lista.ghtml>. Acesso em: 10 dez. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico de 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Doutor Camargo. IBGE Cidades (on line). 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/doutor-camargo/panorama>. Acesso em: 13 jun. 2020.

MARICATO, E. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES - CONSELHO DAS CIDADES. Resolução nº25 de 18 de março de 2005 - Dispõe sobre a elaboração de Planos Diretores a todos os Municípios, de acordo com a Lei nº 10.257/01. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. Nota Técnica 004/2020, 2020.

MOREIRA, T. A.; TERBECK, M. I.. Planos diretores municipais de pequeno porte no Paraná: Cianorte, Rondon e São Tomé. URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 7, p. 227-236, 2015.

PARANÁ (Estado). Decreto no 2581, de 17 de fevereiro de 2004. Estabelece que o Estado do Paraná somente firmará convênios de financiamento de obras de infraestrutura e serviços com municípios. Curitiba, PR, 2004. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/decreto-n-2581-2004-parana-o-estado-do-parana-somente-firmara-convenios-de-financiamento-de-obras-de-infra-estrutura-e-servicos-com-municipios>. Acesso em: 15 jun. 2020.

PARANÁ (Estado). Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. Curitiba, PR, 2006. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65> Acesso em: 16 jun. 2020.

PARANACIDADE. Termo de Referência de Revisão de Plano Diretor Municipal. Minuta Final, s/d.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DOUTOR CAMARGO. Plano Diretor Participativo de Doutor Camargo-PR. Lei nº967/2006. Doutor Camargo: Câmara de Vereadores, 2006.

RIBEIRO, L. C. de Q. As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira. Textos para Discussão 012 – Observatório das Metrôpoles. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/as-metropoles-e-o-direito-a-cidade-na-inflexao-ultraliberal-da-ordem-urbana-brasileira-texto-para-discussao/>. Acesso em: 10 out. 2020.

RODRIGUES, A. L.; GODOY, A. M. G.; SOUZA, W. F. Dinâmicas de metropolização: inserção na rede urbana, população e economia. In: RODRIGUES, A. L. (org.). Maringá: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015.

RODRIGUES, A. L.; CORDOVIL, F. C. de S. Planos Diretores para pequenos municípios paranaenses: alternativas ao Estatuto da Cidade. In: IX Colóquio Internacional de Geocrítica, 2007, Porto Alegre. Anais...Disponível em: [http://www.ub.edu/geocrit/9porto/cordovil.htm#\\_edn1](http://www.ub.edu/geocrit/9porto/cordovil.htm#_edn1). Acesso em: 15 jun. 2020.

ROLNIK, R. Plano Diretor Participativo. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2004. 158p. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/pdparticipativo.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2020.

SANTOS JÚNIOR, O. Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Cadernos Metrôpole, n. 8, pp. 87-103, 2o sem. 2002.

SANTOS JÚNIOR, O. A; MONTANDON, D. T. (org.). Os planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS JÚNIOR, O. A. Participação e Insurgências. Ideias para uma agenda de pesquisa sobre movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil. Revista e-metropolis, v.39, p. 13-25, dez. 2019.

SOUZA, M. L. de. ABC do desenvolvimento urbano. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

VAINER C. Pátria, Empresa e Mercadoria. In: ARANTES. O. B. F., VAINER C.; MARICATO E. (org.) A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

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

**Recebido:** 20 fev. 2023.

**Aprovado:** 25 mar. 2023.

**DOI:** 10.3895/rbpd.v12n3.14059

**Como citar:** SILVA, B. F.; NUNES, L. A.; BARBOSA, L. C. A participação popular em municípios de pequeno porte: alcances e limites, a partir da experiência metodológica da revisão do plano diretor do município de Doutor Camargo – PR. **R. Bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 12, n. 03, p. 615-644, set./dez. 2023. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Beatriz Fleury Silva

Av. Colombo, 5790 - Zona 7, Maringá - PR

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

