

## Participação e controle social: o caso do ConCidade de Londrina/PR

### Resumo

A política urbana brasileira apresentou, desde o final da década de 1980, inserção equitativa de segmentos populares em diversos canais de participação popular. Além da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001, também foram importantes nesse processo de fomento e efetivação da participação nas políticas públicas urbanas no transcorrer dos anos 2000, a criação do Ministério das Cidades (2003) e de conselhos diversos, entre os quais o Conselho das Cidades (ConCidade) em (2004) que passou a compor a estrutura do Ministério das Cidades. Assim, tendo por base esse contexto e a cidade de Londrina localizada no Norte do Paraná, objetiva-se analisar a representatividade da participação social como elemento constitutivo e constituinte do processo democrático de construção de direitos sociais. Por se tratar de uma pesquisa de abordagem qualitativa, a interpretação da realidade ocorreu por meio do materialismo dialético, método esse capaz de abranger a totalidade e apresentar a realidade como síntese de múltiplas determinações, partindo da materialidade do real, do mundo empírico existente. Verificou-se no decorrer da pesquisa que, a partir de 2012, ocorreu um impasse na implementação do ConCidade, no âmbito municipal, motivado pelo conflito de interesses entre agentes produtores do espaço urbano e segmentos populares. Nessa disputa ocorreu a fragilização dos grupos populares e a interrupção da criação de um conselho da cidade com legítima participação popular. Com a aprovação da revisão do Plano Diretor, o município dispõe de uma nova instância participativa desde 2022, através do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial.

**Palavras-chave:** participação social; controle social; direito à cidade.

### Para citar este artigo:

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ZANON, Elisa Roberta; ANTONELLO, Ideni Terezinha; VEIGA, Léia Aparecida; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. Participação e controle social: o caso do ConCidade de Londrina/PR. *PerCursos*, Florianópolis, v. 24, e0315, 2023.

<http://dx.doi.org/10.5965/19847246242023e0315>

### Eliane Barbosa Santos Pagani

Doutoranda em Serviço Social e Política Social na Univ. Estadual de Londrina - UEL.  
Brasil  
elianebpagani@gmail.com  
[lattes.cnpq.br/6651612475610488](http://lattes.cnpq.br/6651612475610488)  
[orcid.org/0009-0007-2132-517X](http://orcid.org/0009-0007-2132-517X)

### Elisa Roberta Zanon

(in memorian) Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo na Univ. de São Paulo - USP.  
elisa@uel.br  
Brasil  
[lattes.cnpq.br/3116330540524256](http://lattes.cnpq.br/3116330540524256)  
[orcid.org/0000-0002-0542-3358](http://orcid.org/0000-0002-0542-3358)

### Ideni Terezinha Antonello

Doutora em Geografia pela Univ. Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP. Professora da Univ. Estadual de Londrina – UEL.  
Brasil  
antonello@uel.br  
[lattes.cnpq.br/4011164128230924](http://lattes.cnpq.br/4011164128230924)  
[orcid.org/0000-0002-6147-4731](http://orcid.org/0000-0002-6147-4731)

### Léia Aparecida Veiga

Doutora em Geografia pela Univ. Estadual de Maringá - UEM.  
Professora no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Univ. Estadual de Londrina - UEL.  
Brasil  
leia.veiga@uel.br  
[lattes.cnpq.br/9940086723504263](http://lattes.cnpq.br/9940086723504263)  
[orcid.org/0000-0002-7870-293X](http://orcid.org/0000-0002-7870-293X)

### Sandra Maria Almeida Cordeiro

Doutora em Serviço Social e Política Social pela Univ. Estadual de Londrina – UEL. Professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Univ. Estadual de Londrina – UEL.  
Brasil  
sandracordeiro@uel.br  
[lattes.cnpq.br/4499153992012945](http://lattes.cnpq.br/4499153992012945)  
[orcid.org/0000-0003-2064-4068](http://orcid.org/0000-0003-2064-4068)

Participação e controle social: o caso do ConCidade de Londrina/PR

*Eliane Barbosa Santos Pagani, Elisa Roberta Zanonl (in memorian), Ideni Terezinha Antonello, Léia Aparecida Veiga, Sandra Maria Almeida Cordeiro*

## Participation and social control: the case of the ConCidade in Londrina/PR

### **Abstract**

Since the end of the 1980s, Brazilian urban policy has seen an equitable insertion of popular segments into various channels of popular participation. In addition to the Federal Constitution of 1988 and the City Statute of 2001, the creation of the Ministry of the Cities (2003) and of various councils, including the Council of the Cities (Conselho das Cidades - ConCidade) in 2004, which became part of the structure of the Ministry of the Cities, were also important in this process of fostering and enforcing participation in urban public policies during the 2000s. Thus, based on this context and on the city of Londrina located in the North of Paraná, the objective is to analyze the representativeness of the social participation as a constitutive and constituent element of the democratic process of construction of social rights. Since this is a research of qualitative approach, the interpretation of reality occurred through dialectical materialism, a method capable of covering the totality and presenting reality as a synthesis of multiple determinations, starting from the materiality of the real, the existing empirical world. It was verified during the research that, as of 2012, there was a deadlock in the implementation of the ConCidade at the municipal level, motivated by the conflict of interests between agents that produce the urban space and popular segments. In this dispute occurred the weakening of popular groups and the interruption of the creation of a city council with legitimate popular participation. With the approval of the revision of the Master Plan, the municipality has a new participatory instance since 2022 through the Municipal Council for Planning and Territorial Management.

**Keywords:** social participation; social control; right to the city.

## Introdução

A lei n. 10.257/2001, intitulada Estatuto da Cidade, qualificou o Plano Diretor Municipal como Plano Diretor Participativo por meio dos instrumentos de gestão democrática. É importante destacar que, em se tratando do Estatuto da Cidade, a importância do seu texto não se restringe apenas à questão técnica ou jurídica.

A política urbana brasileira em uma perspectiva democrática e participativa, além da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001, também contava com o Ministério das Cidades (2003) e conselhos (onze novos conselhos e reformulação de outros nove, entre os quais o ConCidade de 2004 que passou a compor a estrutura do Ministério das Cidades) (Maricato; Santos Junior, 2007; Maricato, 2010).

Essas instâncias participativas trazem novas formas de constituição de representação política, uma vez que se configuram em arenas para o exercício do estado de direito. Nesses canais a participação se dá por meio de representantes autorizados, tanto pela sociedade civil como pelo governo, constituindo uma diversidade e pluralidade de atores que trazem como premissa debater e deliberar sobre políticas públicas refletindo as necessidades dos representados.

Em meio a esses canais de participação ampliados até 2009<sup>1</sup>, chama-se a atenção nesse trabalho para o ConCidade, instituído no ano de 2004 por meio do Decreto n. 5.031/2004 e alterado pelo Decreto n. 5.790/2006. A finalidade do Conselho das Cidades, ficou estabelecida no capítulo I, em seu Art. 1º que esse órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, deveria “[...] estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução” (Brasil, 2006), segundo o disposto no Estatuto da Cidade.

Diante da criação do Conselho das Cidades, cada estado e município, de acordo com os interesses políticos e pressão dos diferentes segmentos da sociedade, foi criando o ConCidade estadual e municipal, contribuindo assim para maior interlocução entre as esferas municipal, estadual e federal, bem como, para o aprofundamento do processo de

---

<sup>1</sup> Em 01 de janeiro de 2019, o Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento se fundiram e transformaram em Ministério do Desenvolvimento Regional, no mandato de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). E os conselhos nas escalas federais foram esvaziados após 2016.

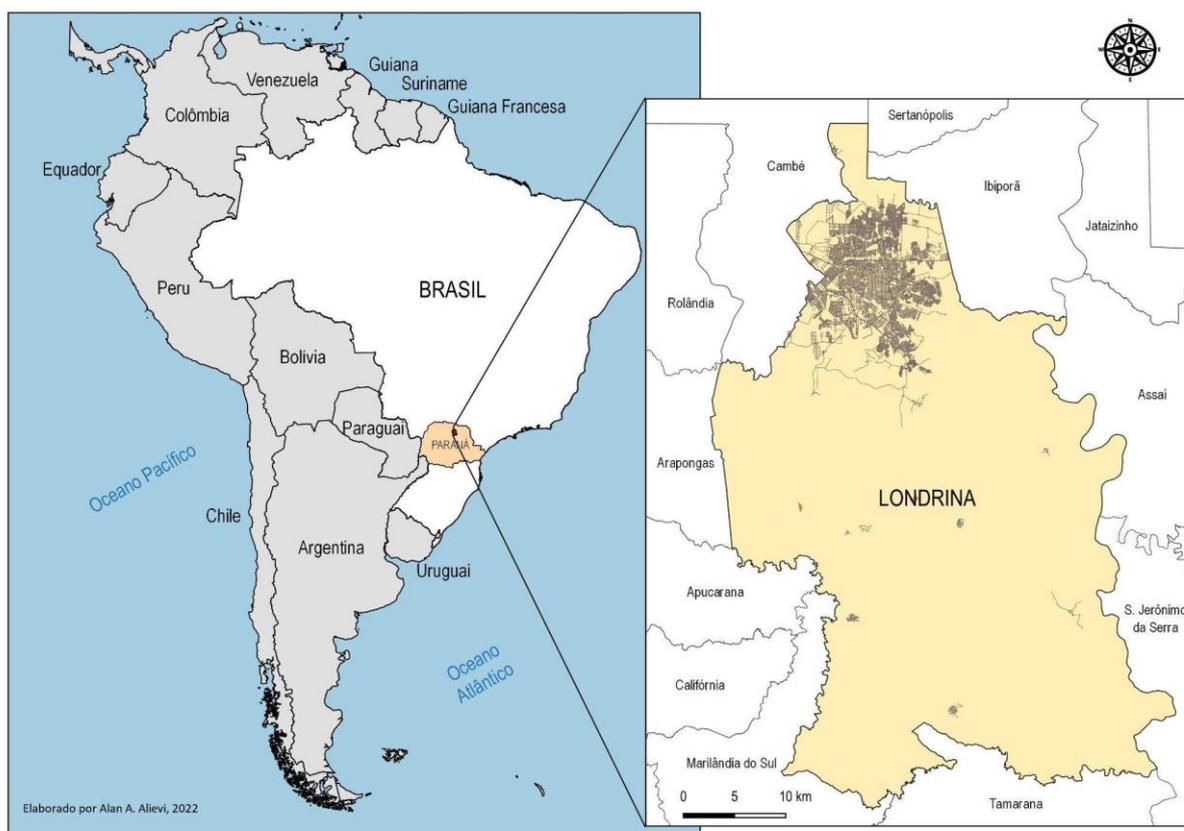
Participação e controle social: o caso do ConCidade de Londrina/PR

*Eliane Barbosa Santos Pagani, Elisa Roberta Zanonl (in memorian), Ideni Terezinha Antonello, Léia Aparecida Veiga, Sandra Maria Almeida Cordeiro*

participação popular.

É nesse contexto de criação e participação popular junto ao Conselho da Cidade, na escala municipal, que se encontra a problemática deste estudo, tendo como recorte o município de Londrina localizado no Norte do Paraná (Figura 1).

Figura 1 - Localização do município de Londrina no Norte do Paraná



Fonte: IBGE, 2010. Organizado pelas autoras.

Em Londrina, no ano de 2008, quando ocorreu a revisão do Plano Diretor Municipal/PDM, foi criado o Conselho Municipal da Cidade, com a sigla CMC. A sua criação se deu em meio a conflitos relativos à questão urbana e de moradia na cidade. Em Londrina, assim como em outras cidades brasileiras, há forte disputa pelo solo urbano, tendo de um lado agentes produtores do espaço urbano (Corrêa, 1989) como proprietários fundiários (donos de vazios urbanos e donos de terras em área de expansão urbana), promotores imobiliários (proprietários de grandes construtoras de capital

local/regional), grandes grupos do comércio (hipermercados) e industriais, além de políticos na gestão municipal.

E do outro lado, grupos populares, de sindicatos e associações de moradores tensionando para a criação de políticas públicas e leis, que atendam a demanda por moradia, algo evidente em Londrina desde 1950, quando a cidade já contava com quatro áreas de ocupação irregular (favelas), sendo assim denominadas: Pito Aceso, Grilo/Vila Fraternidade, Esperança e Caixa Econômica/Grilinho. Essas porções de moradias precárias e sem a posse da terra por parte das famílias abrigavam na referida década 1.470 pessoas (Zanon, 2022).

Com o avanço das transformações na agropecuária norte-paranaense e o aumento quantitativo da migração campo-cidade no decorrer das décadas de 1960 e 1970, as áreas de moradias precárias foram aumentando em Londrina década após década, atingindo o total de 65 áreas com 10.289 pessoas residindo em condições precárias de vulnerabilidade social no ano de 2022 (Londrina, 2022). Além das moradias precárias há famílias de trabalhadores morando de aluguel e também junto com familiares. A demanda por moradia social em Londrina tem crescido e gerado embates entre grupos antagônicos.

Foi nesse contexto que, durante a revisão do PDM de 2008, ocorreram as discussões para criar um conselho municipal que tratasse de questões urbanas, cumprindo assim o que preconiza as leis federais. O Entrevistado A considera que com a aprovação da minuta de lei do PDM, o CMC passou a atuar como órgão consultivo, mas com forte influência nas decisões de políticas urbanas e composto quase exclusivamente, por sujeitos ligados aos agentes do setor imobiliário e fundiário. Isso causou descontentamento por parte de grupos que passaram a questionar o caráter democrático do CMC, culminando na criação de um movimento social denominado 'Por amor a Londrina' em 18/05/2012. Participantes desse movimento, que contava com representantes da academia, se mobilizaram estabelecendo contato com lideranças que, em conjunto com representantes de associações de bairros e sindicatos, organizaram um enfrentamento para o dia da conferência municipal, organizada pelo CMC em 2012.

Segundo Cunha (2015), além dos técnicos da prefeitura e agentes do mercado imobiliário e fundiário de Londrina, os grupos populares e também profissionais liberais

do âmbito acadêmico, participaram dessa conferência municipal realizada em 2012, para discutirem questões do planejamento urbano municipal e também eleger os membros do Conselho Municipal da Cidade/CMC, colocando em pauta a necessidade de extinção do referido conselho, instituído em 2008 via lei que estabelece as diretrizes do Plano Diretor Municipal, e a organização e criação do ConCidade Londrina a partir de então.

Naquele momento, em meio ao impasse estabelecido entre os sujeitos sociais presentes (segmentos populares, acadêmicos, membros de órgãos públicos, agentes do mercado imobiliário e representantes da prefeitura municipal), foi mantida a eleição dos conselheiros que iriam assumir o CMC a partir de então. Mas, tais conselheiros teriam mandato transitório, o que vigoraria até a criação do ConCidade Londrina.

É com base nesse conflito jurídico e político envolvendo os instrumentos de gestão democrática preconizados pelo Estatuto da Cidade, no município de Londrina, que emergiu a problemática desta pesquisa, norteadas pela seguinte pergunta: desde a eleição dos membros para um mandato transitório no CMC em 2012, como se deu a questão jurídica e política entre CMC e ConCidade e como ficou a participação popular no Conselho da Cidade em Londrina/PR?

Desse modo, no artigo objetiva-se analisar a participação social em Londrina/PR como elemento constitutivo e constituinte do processo democrático de construção de direitos sociais. O intuito desta pesquisa se justifica ao se ter como pressuposto a importância de uma análise permanente e cautelosa sobre os processos participativos: “[...] para não cair na retórica de que a participação da sociedade consiste na panaceia para as contradições socioterritoriais que marcam o espaço urbano nacional ou de que a participação social é sinônimo de ampliação da gestão democrática” (Antonello, 2017, p. 146).

Em termos metodológicos, a pesquisa pode ser caracterizada como de abordagem qualitativa (Richardson, 1999), na qual a atenção das pesquisadoras não esteve única e exclusivamente nos dados pelos dados, mas também nos aspectos da realidade não quantificáveis, com foco na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais vivenciados por grupos sociais.

O método de apreensão da realidade foi o materialismo dialético, por ser o mesmo capaz de abranger a totalidade e apresentar a realidade como síntese de múltiplas determinações, partindo da materialidade do real, do mundo empírico existente, isso porque “[...] os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas e culturais” (Gil, 2012, p. 14). A opção por esse método está imbricada diretamente com o posicionamento das pesquisadoras frente ao objeto de estudo.

As técnicas de pesquisas utilizadas englobam levantamentos secundários junto às produções científicas e documentos diversos como leis, estatutos e atas de reuniões, bem como levantamentos primários com observação e acompanhamento de audiências públicas e de reuniões dos grupos populares entre 2016 e 2023. Também foram entrevistados dois sujeitos participantes do Movimento Por Amor a Londrina em 2023, um sujeito do Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos em 2023 e um sujeito do Participa Londrina em 2023.

O texto encontra-se estruturado em duas partes: inicialmente, discutiu-se sobre o conflito entre CMC e o ConCidade em Londrina, e na sequência, apresentou-se a atual conjuntura do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial em decorrência da aprovação da revisão da Lei do Plano Diretor em Londrina pela Lei n. 13.339, de 7 de janeiro de 2022.

## O conflito entre o ConCidade e o Conselho Municipal da Cidade/CMC em Londrina/PR

O controle social da sociedade civil sobre as ações de Estado ganha sentido após a Constituição de 1988 no contexto da ampliação dos canais de participação, entre eles, as instâncias dos conselhos setoriais como espaços privilegiados para a efetivação do princípio da democracia participativa. Contudo, Bravo e Correia (2012, p. 147) alertam que a efetivação do controle social vai além da atuação de segmentos sociais nos espaços dos conselhos e requer, sobretudo, a articulação de forças políticas que representam as classes subalternas em torno de um projeto societário (Bravo; Correia, 2012, p. 147).

As instâncias de participação permitem a incorporação de dimensões ausentes na democracia representativa, como o processo deliberativo que transcende o momento eleitoral, e criam novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade, que são consideradas instituições por envolverem conjuntos de normas e procedimentos que estruturam a ação social e política (Ipea, 2012).

Nesse sentido, é fundamental lutar por uma participação direta da sociedade nas diretrizes da produção do espaço urbano, uma vez que, “[...] toute planification doit être basée sur la mobilisation sociale élargie des acteurs. La planification doit alors engendrer un processus collectif de prise en main grâce au dialogue et à l’échange entre les acteurs” (Douay, 2013, p. 53), tal dinâmica participativa é essencial para se estabelecer um controle social na elaboração e aplicação das políticas públicas de desenvolvimento urbano que tem no conselho municipal da cidade sua centralidade. Expressando a importância desses espaços na construção de concepção, execução e controle de políticas públicas para a operacionalização das políticas públicas no Brasil.

No modelo de gestão urbana, os conselhos municipais tidos como espaços democráticos de participação popular, ainda que com uma frágil participação social no planejamento urbano, estão presentes em vários municípios. Em Londrina, o período de 2012 a 2020 foi marcado pela disputa para a implementação do ConCidade, como determina o Estatuto da Cidade, lei federal que disciplina a participação da sociedade nas discussões sobre o desenvolvimento urbano. Com a revisão do Plano Diretor entre os anos de 2017 e 2022, o município passou a ter um novo conselho, o qual se propõe neste artigo analisar os processos que levaram às aproximações e aos distanciamentos dos ideais de democracia e de gestão do território.

Criado em 2008, o Conselho Municipal da Cidade (CMC) foi em Londrina o órgão consultivo responsável por emitir parecer sobre temas relacionados ao planejamento urbano até 2020. O órgão encontrava-se organizado da seguinte forma: 34 cadeiras, sendo que 13 eram destinadas aos representantes das zonas urbana e rural da cidade, e a eleição ocorria nas conferências municipais. Os candidatos deveriam se inscrever para concorrerem a uma das 13 vagas distribuídas por zonas da cidade e distritos rurais, e, para tanto, bastava apresentarem o comprovante de residência indicando morar na referida

zona, estando assim aptos a serem eleitos entre os presentes na conferência. O restante das vagas era dividido entre universidades do município e entidades da sociedade civil organizada.

Em uma perspectiva de Controle social participativo, entende-se que é fundamental a participação da população na gestão pública como forma de garantir aos cidadãos os espaços para influir nas políticas públicas, além de possibilitar o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização das instituições públicas e organizações não governamentais, visando assegurar os interesses da sociedade.

No intuito de garantir o caráter participativo e democrático na elaboração, acompanhamento e implementação do que é proposto no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade, a participação popular e os segmentos da comunidade passaram a ter importância no processo de elaboração e na fiscalização de sua implementação, principalmente por meio dos conselhos.

Nesse sentido, conforme determinado no Estatuto da Cidade, o Conselho Municipal da Cidade/CMC de Londrina não contemplava a participação dos segmentos populares de forma efetiva. Primeiramente por serem destinadas apenas 13 vagas à participação popular, ou seja, apenas 38% era eleito entre os segmentos populares. E em segundo lugar, a forma de candidatura não conferia legitimidade ao passo que se um sujeito tivesse empresa em uma zona de interesse de determinado grupo imobiliário, este poderia apresentar o comprovante indicando residir no endereço, pois não havia conferência no momento de inscrição a fim de confirmar se a pessoa residia de fato naquela rua. Para o Entrevistado B, essa forma de candidatura fez com que sujeitos ligados ao setor imobiliário se candidatassem como representantes populares e, assim, ao serem eleitos, atuavam segundo interesses privados.

A saída para essa situação, no entendimento dos sujeitos envolvidos no Movimento Por Amor a Londrina, seria substituir o CMC pela ideia do ConCidade (que já constava em um projeto de lei municipal de 2010), na qual os segmentos populares e também sociais teriam maior participação e poder de voto. Ao ser aprovado e empossado, o ConCidade Londrina automaticamente substituiria o CMC e se tornaria responsável por formular, estudar e propor as diretrizes gerais para a formulação e

implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural, com a participação e integração de políticas de gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano, em consonância com as resoluções aprovadas pelas Conferências Municipal, Estadual e Nacional das Cidades e pelos Conselhos Setoriais.

O ConCidade de Londrina foi criado por meio do Decreto do Executivo Municipal n. 458 de 2010 (Londrina, 2010). Em 2012, os conselheiros chegaram a ser eleitos em meio à conferência municipal, mas não foram nomeados pelo prefeito na época sob a alegação da Procuradoria Geral do Município de que o conselho deveria ter sido criado por projeto de lei e não por decreto.

Sob forte pressão do Movimento Por Amor a Londrina e de outros grupos, em 2014, o executivo elaborou o Projeto de Lei n. 179, que passou a permitir a tramitação legal do ConCidade do ponto de vista jurídico e alterou os segmentos sociais e suas proporcionalidades na composição do Conselho:

Art. 62. O ConCidade LONDRINA será composto por 46 membros titulares e respectivos suplentes, organizados por segmentos conforme relação abaixo:

I – gestores, administradores públicos, num total de 18 vagas para titulares e 18 vagas para suplentes. 4 vagas para o IPPUL, e as demais distribuídas para a CMTU, SEMA, OBRAS, COHAB, Agricultura, Codel e demais secretarias, companhias e órgãos afins.

II – movimentos sociais e populares, ONGs com atuação na área de desenvolvimento urbano: planejamento territorial, habitação, regularização fundiária, saneamento ambiental, transporte, mobilidade e acessibilidade: 7 vagas para titulares e 7 vagas para suplentes.

III – representantes das entidades sindicais, profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais: 7 vagas para titulares e 7 vagas para suplentes.

IV – representantes das atividades sindicais, relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano e rural: 7 vagas para titulares e 7 vagas para suplentes.

V – representantes das regiões da cidade: 7 vagas para titulares e 7 vagas para suplentes, sendo 1 da região norte; 1 da região sul; 1 da região leste; 1 da região oeste; 1 do centro; 1 da zona rural norte e 1 da zona rural sul. (Londrina, 2014, p. 4)

No entanto, o Projeto de Lei n. 179/2014 teve sua tramitação interrompida pelo

próprio poder executivo, sendo resgatado somente no segundo semestre de 2016 sob regime de urgência em decorrência das manifestações e deliberações da 6ª Conferência Municipal das Cidades, tensionadas pelo Movimento Amor a Londrina e pelo Movimento Participa Londrina<sup>2</sup>, além de representantes de ONGs, entidades acadêmicas e representantes de associações de bairro. Entretanto, a matéria se arrastou até dezembro de 2016 e foi rejeitada pela Câmara por 11 votos contrários, 6 favoráveis e 2 abstenções.

Por pressão dos referidos movimentos sociais e de populares, a criação do ConCidade foi novamente proposta, no segundo semestre de 2017, mas retirada de pauta a pedido do líder do prefeito na Câmara de Vereadores, na época. A matéria só voltou a tramitar a pedido do líder do prefeito no dia 1º de fevereiro de 2018, ou seja, uma semana após a deflagração da Operação ZR3 pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), que culminou na denúncia de 13 pessoas, entre elas três membros do CMC que foram afastados do órgão por suposta participação em esquema de corrupção para aprovação de projetos de lei de mudança de zoneamento urbano e vereadores acusados de cobrar propina para alterar o zoneamento de Londrina. Essa operação desencadeou a discussão em torno da importância do Conselho da Cidade e a mudança de postura dos vereadores, como apresenta o estudo realizado por Oliveira (2018, p. 527) ao colocar que:

Menos de sessenta dias após a operação, a Câmara passou a realizar audiências públicas para discutir o projeto de lei. Grande parte dos vereadores, que antes viam o projeto de criação do ConCidade como desnecessário e diziam que o CMC era suficiente para as necessidades de Londrina, passaram a tratá-lo, inclusive em entrevistas à televisão, como uma determinação do Estatuto da Cidade. (Oliveira, 2018, p. 527)

É importante destacar que, de 2014 a 2017, 18 projetos de lei tratando de alterações de zoneamento no Plano Diretor foram apresentados na Câmara Municipal, sendo que exatamente a metade deles, 9, teve autoria ou coautoria dos vereadores

---

<sup>2</sup> O Movimento Participa Londrina, criado em 2016, por profissionais liberais, acadêmicos e representantes populares objetivava fomentar a participação popular nas decisões políticas de Londrina, no campo das questões urbanas (Entrevistado A, 2023).

Participação e controle social: o caso do ConCidade de Londrina/PR

*Eliane Barbosa Santos Pagani, Elisa Roberta Zanonl (in memorian), Ideni Terezinha Antonello, Léia Aparecida Veiga, Sandra Maria Almeida Cordeiro*

afastados e investigados pelo GAECO na Operação ZR3. Frente a essa operação, a gestão do prefeito (2017 a 2020) e que foi reeleito em 2020, elaborou o Projeto de Lei n. 180 em agosto de 2017, que alterava as leis do Plano Diretor e que criou o ConCidade em Londrina. Além disso, buscava adequar a composição do Conselho da Cidade de Londrina às diretrizes superiores para incentivar a organização e a participação popular demonstrada no segundo capítulo do artigo (Londrina, 2017).

Para a elaboração desse projeto, o poder executivo e o Ministério Público convocaram os conselheiros do CMC, sendo essa uma mobilização social que acompanhou e lutou pela implementação do ConCidade (professores universitários, profissionais envolvidos com o planejamento urbano, ativistas, estudantes, os movimentos Por Amor a Londrina e o Participa Londrina, além de cidadãos que apoiavam a causa) e a comissão de acompanhamento das deliberações da 6ª Conferência Municipal da Cidade.

O objetivo foi a construção conjunta do projeto de lei do ConCidade. Várias reuniões foram realizadas com o objetivo de adequar o Conselho da Cidade de Londrina aos princípios do Estatuto da Cidade e às diretrizes das Conferências Nacionais.

O projeto de lei foi discutido em audiência pública no dia 19 de março de 2018 e o CMC, mesmo participando de sua elaboração, novamente se posicionou contrário ao ConCidade sem emitir justificativas para a anulação do projeto (Londrina, 2018).

Como é possível verificar na gravação de vídeo da audiência disponibilizada no site da Câmara Municipal de Londrina e na tramitação do projeto, o CMC e os vereadores que estavam contra o ConCidade não apresentaram argumentos sobre a composição incompatível do conselho com as normativas superiores e nem sobre as deliberações das Conferências que não foram efetivadas (Londrina, 2018).

Em junho de 2018, na primeira discussão e votação do poder legislativo, o projeto de lei foi rejeitado com 8 votos favoráveis, 8 votos contrários e 2 abstenções. Como consequência, assim como ocorreu com o Projeto de Lei n. 179/2014, o Projeto de Lei n. 180/2017 foi arquivado (Londrina, 2018). No caso dessa audiência, chama a atenção para a narrativa de um representante do Sindicato da Construção Civil, que citou aspectos

Participação e controle social: o caso do ConCidade de Londrina/PR

*Eliane Barbosa Santos Pagani, Elisa Roberta Zanonl (in memorian), Ideni Terezinha Antonello, Léia Aparecida Veiga, Sandra Maria Almeida Cordeiro*

técnicos que necessitavam ser discutidos com pessoas especializadas no planejamento urbano e considerou que a criação de um novo conselho poderia impactar na revisão do Plano Diretor de Londrina, que teve seu processo de revisão iniciado em 2017. Frente aos posicionamentos contrários ao ConCidade, a criação do mesmo ficou para revisão do Plano Diretor (Londrina, 2018).

Essa rejeição ao projeto de lei do ConCidade está diretamente relacionada à quantidade de membros do conselho e à forma de escolha dos mesmos. O atual CMC, que era regido pela Lei n. 10.637 do Plano Diretor de 2008, apresentou ao longo dos anos a seguinte composição:

Art. 3º O Conselho Municipal da Cidade - CMC será composto por 34 (trinta e quatro) membros efetivos, além de seus respectivos suplentes, para mandato de dois anos, da seguinte forma:

I. quatro representantes do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL;

II. um representante da Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação;

III. um representante da Secretaria Municipal do Ambiente;

IV. um representante da Companhia Municipal de Urbanização - CMTU;

V. um representante da Companhia Municipal de Habitação - COHAB-LD;

VI. um representante da CODEL;

VII. um representante da Câmara Municipal de Londrina;

VIII. três representantes dos distritos e áreas rurais, sendo; 1 (Irerê, Paiquerê e Lerroville), 1 (Maravilha, Warta e área rural), 1 (Patrimônio Regina, São Luiz e Guaravera);

IX. representante do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência;

X. um representante da Universidade Estadual de Londrina - UEL;

XI. um representante da Universidade Filadélfia de Londrina - UNIFIL;

XII. um representante da Universidade Norte do Paraná - UNOPAR;

XIII. um representante da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC;

XIV. um representante do CEAL;

XV. um representante do SINDUSCON;

XVI. um representante do SECOVI;

XVII. um representante do IAB;

XVIII. um representante do Sindicato dos Engenheiros do Paraná/SENGE Londrina;

XIX. um representante do Conselho de Trânsito de Londrina;

XX. dois representantes comunitários da Região Sul;

XXI. dois representantes comunitários da Região Norte;

XXII. dois representantes comunitários da Região Leste;

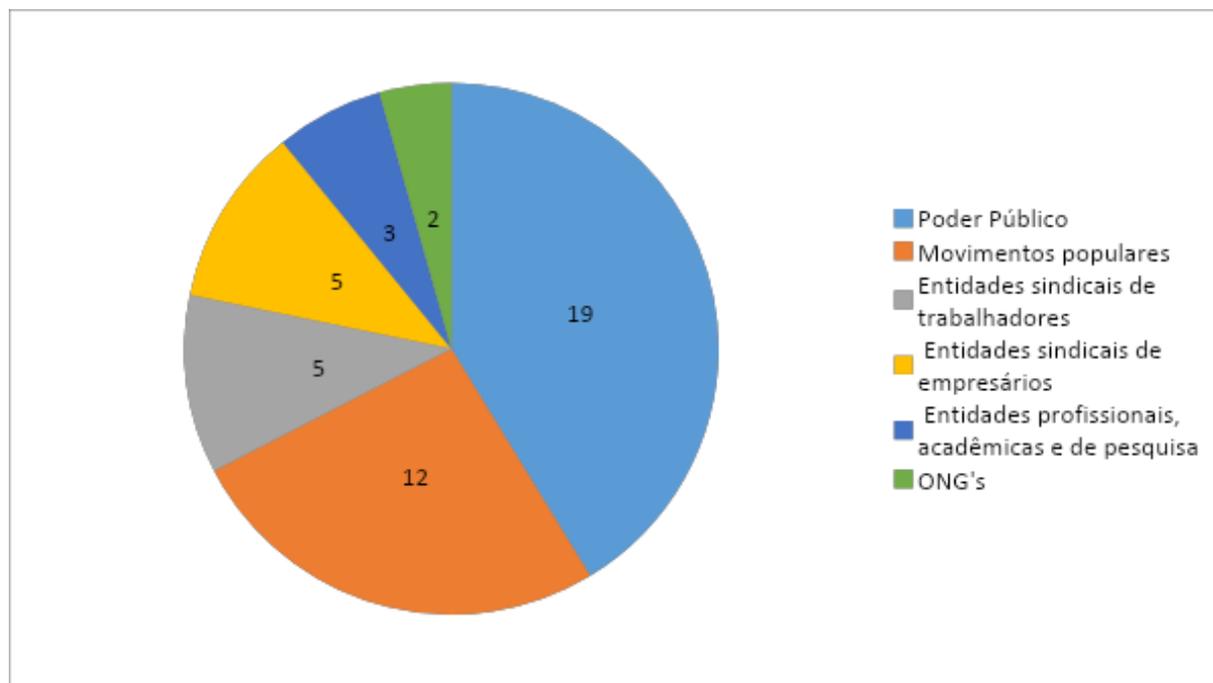
XXIII. dois representantes comunitários da Região Oeste; e

XXIV. dois representantes comunitários do Centro. (Londrina, 2008)

Como sinalizado anteriormente, é importante reforçar que dentre esses representantes no CMC, a eleição só era aplicada aos representantes comunitários durante a realização da Conferência Municipal da Cidade, sendo todos os demais indicados, ferindo assim os princípios de uma eleição democrática.

Os projetos de criação do ConCidade, ao buscarem incluir cada grupo de forma equitativa, traziam como proposta ao longo dos projetos de lei rejeitados na Câmara Municipal de Londrina uma composição que contemplava segmentos de classe e o poder público. E com essa alteração, o poder público passaria a ter 41,3%, os movimentos populares 26,1%, as entidades sindicais de trabalhadores com 10,9%, as entidades sindicais de empresários 10,9%, as entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa 6,5% e as ONGs cerca de 4,3% de membros (Figura 2).

Figura 2 - Proposta para a composição do ConCidade Londrina, Projeto de lei n. 179/2014



Fonte: Londrina, 2018.

Nesse sentido, a composição do ConCidade Londrina atenderia ao inciso I do parágrafo quinto do artigo terceiro do capítulo dos Planos Diretores Municipais da Lei Estadual do Paraná n. 15.229/2006, que dispõe sobre normas para execução do sistema

das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual, tendo em vista que as conferências municipais da cidade devem indicar composição mínima de 50% de membros da sociedade civil organizada para os conselhos municipais.

A composição utilizada pelo CMC em comparativo à ideia proposta pelo ConCidade não atendia em termos de número de representantes por segmento de classe, ferindo assim o aspecto democrático. Na representação do poder público, o CMC contava com 22 membros indicados, enquanto que o ConCidade passaria para 19 indicações. Os demais membros do CMC formavam um grupo de 10 representantes, o que englobaria 27 pessoas distribuídas em segmentos de classe, eleitos durante a Conferência Municipal da Cidade.

Para os defensores do Projeto de Lei n. 180/2017, a tramitação do ConCidade é resultado de uma luta para tornar o conselho mais democrático, com maior participação popular. Quanto mais controle social houver nas decisões que dizem respeito às políticas urbanas, menor é o risco de se errar e é nessa perspectiva que o ConCidade é extremamente necessário para trazer qualidade nos atos jurídicos e administrativos. (Marconi, 2018).

### Efetividade ou mais do mesmo?

A revisão do Plano Diretor de Londrina, iniciada em 2017 e aprovada em 2022, no tocante ao CMC, contemplou alterações no nome do Conselho e na composição, conforme preconizado pelo ConCidade. No entanto, em audiência pública para discutir a lei do Plano Diretor junto à Câmara de Vereadores realizada no dia 24 de setembro de 2021, pôde-se verificar um movimento político no sentido de fragilizar o conselho municipal da cidade. Desse modo, as mudanças pontuais acabaram favorecendo segmentos da sociedade, donos dos meios de produção, agentes produtores do espaço urbano como imobiliárias, construtoras e interesses pessoais em detrimento do interesse público ferindo os princípios do Plano Diretor (Entrevistados A e B).

Na Lei n. 13.339, de 7 de janeiro de 2022, que instituiu as diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina, como revisão da Lei n. 10.637, de 24 de

dezembro de 2008, que instituiu o Plano Diretor Participativo Municipal de Londrina – PDPML, o qual passa a ser denominado Plano Diretor Municipal de Londrina – PDML, constam, na Seção I do Sistema de Planejamento Municipal, as competências, as atribuições e a composição do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial.

Art. 129. O Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Londrina será composto por 34 membros titulares e igual número de suplentes, formado necessariamente por:

- I – gestores e administradores públicos, num total de 12 vagas, assim distribuídas:
  - a) 3 vagas para o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL;
  - b) 1 vaga para a Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização – CMTU;
  - c) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Obras e Pavimentação – SMOP;
  - d) 2 vagas para a Companhia de Habitação de Londrina – COHAB;
  - e) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento;
  - f) 1 vaga para a Secretaria Municipal do Ambiente;
  - g) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Assistência Social;
  - h) 1 vaga para a Secretaria Municipal de Cultura; e
  - i) 1 vaga para o Instituto de Desenvolvimento de Londrina – Codel.
- II – movimentos sociais e populares com atuação na área de desenvolvimento municipal: 9 vagas;
- III – representantes de trabalhadores, por suas entidades sindicais, com atuação na área de desenvolvimento municipal: 4 vagas;
- IV – representantes de empresários, por suas entidades, relacionadas à produção, fomento e ao financiamento do desenvolvimento municipal: 4 vagas;
- V – representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa com atuação na área de desenvolvimento municipal: 3 vagas; e
- VI – organizações não governamentais com atuação na área de desenvolvimento municipal: 2 vagas. (Londrina, 2022, p. 27)

Observa-se que a atual composição do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) encontra-se condizente com as prerrogativas do EC (2001), ao contemplar movimentos sociais e populares. Isso porque os movimentos sociais englobam ações sociais coletivas, com caráter sócio-político e cultural, com formas distintas da população se organizar e expressar suas demandas (Gohn, 2011). E os movimentos populares, “[...] são mobilizações de grupos sociais como os demais movimentos sociais. A diferença está na sua composição social, o que gera diferenças nos

objetivos, no tipo de situação e insatisfação relacionadas com sua existência” (Viana, 2017).

Para o autor, a diferença de um movimento social para o popular reside na composição social, ou seja, trata-se de uma composição social caracterizada pela presença massiva de sujeitos pertencentes às classes sociais desprivilegiadas nos grupos sociais que realizam a mobilização. As classes desprivilegiadas “são as que estão destituídas de qualquer privilégio, e, geralmente sofrem processos de dominação, exploração, subordinação e marginalização” (Viana, 2017). Pode-se complementar que esses movimentos teriam que ter como pressuposto da ação “[...] horizontes largos, vale dizer, como estando orientados para uma transformação menos ou mais profunda da sociedade. Não são ações paroquiais, que se limitam a reivindicar benefícios para pequeno grupo de pressão específico atuando em escala microlocal [...]” (Souza, 2010, p. 191).

Tendo por base o entendimento entre movimentos social e popular delineado pelos autores, chama atenção o inciso II do artigo 129 da Lei do PDML n. 13.339/2022 que define 9 vagas para os movimentos sociais e populares e, por conseguinte, para a composição final materializada com a eleição desses representantes publicizados via Decreto Municipal n. 288 de 2022 (Quadro 1).

Quadro 1 - Composição do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Londrina: Representantes dos Movimentos Sociais e Populares, 2022

II - Representantes dos Movimentos Sociais e Populares, com atuação na área de desenvolvimento municipal (Decreto nº 288, de 18 de março de 2022)	
1. União Municipal das Associações de Moradores	6. Grupo de Moradores da Rua Paranaguá e entorno
2. Associação de Moradores do Vale dos Tucanos	7. Associação Mobilidade Ativa e Amigos do Circuito Pé Vermelho
3. Associação de Moradores e Amigos do Jardim Maringá	8. Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos
4. BR Cidades	9. Partícipa Londrina
5. Conselho de Condomínios da Gleba Palhano	

Fonte. Londrina, 2022. Organizado pelas autoras, 2023.

No quadro 1, com a identificação do grupo de origem de cada conselheiro, fica evidente que houve interpretação dúbia por parte dos organizadores do processo de eleição quanto ao entendimento do que se trata movimento social e popular. Isso porque, dentre os 9 conselheiros titulares eleitos, predominaram representantes de associações de moradores de médio e alto poder aquisitivo. Ou seja, os titulares do Jardim Maringá, Gleba Palhano, Vale dos Tucanos e rua Paranaguá (zona central), além de não representarem a classe trabalhadora de menor poder aquisitivo e/ou grupos excluídos, trazem consigo o olhar e reivindicações na escala micro, voltadas apenas aos interesses dos grupos que representam no conselho e não de grande parte da população trabalhadora da cidade. O mesmo pode ser dito sobre a Associação Mobilidade Ativa e Amigos do Circuito Pé Vermelho, que representam grupos com médio e alto poder aquisitivo.

Em se tratando de representantes dos grupos populares e de grupos excluídos, entende-se que podem ser caracterizados como movimento social e popular apenas o BR Cidades, o Participa Londrina e o Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD), ou seja, 3 representantes eleitos, o que equivale a 33% do total. E 1 representante da União Municipal de Associação de Moradores.

O Entrevistado C aponta que a composição do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Londrina tem resultado na continuidade, nos anos de 2022 e 2023, de um processo de favorecimento do uso da cidade em prol de grupos políticos donos dos meios de produção no decorrer das reuniões para discutir projetos de leis, leis complementares do PDM e Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV). Fato esse já verificado por Carvalho e Antonello (2021), ao analisarem as atas de reuniões do CMC nos anos de 2016 e de 2019, constataram que: em 2016 foram emitidos 35 pareceres EIVs e discutidos/deliberados 19 projetos de lei; e no ano de 2019 foram emitidos 08 pareceres EIVs e discutidos/deliberados 09 projetos de lei.

Conforme as autoras, foram analisadas e deliberadas leis fundamentais para o desenvolvimento urbano de Londrina nos referidos anos no CMC e sua antiga composição com fraca participação popular e de movimentos sociais entre os membros

eleitos. Nesse sentido, as autoras destacam que:

[...] as discussões a respeito das leis do Plano Diretor, que abarcam questões voltadas ao Uso e Ocupação do Solo, Lei de Zoneamento, Código de Posturas e outros instrumentos urbanísticos, assim como a análise dos processos de EIV, que se voltam principalmente para o uso privado do espaço urbano, além de serem fundamentais para as tomadas de decisão por parte das representações da sociedade no que se refere à política de desenvolvimento urbano, evidenciam o papel político do CMC no contexto da cidade e das forças políticas e econômicas de diversos setores, como é o caso do setor imobiliário. (Carvalho; Antonello, 2021, p. 622)

A partir de 2022, com a posse dos novos conselheiros, tendo a participação popular e social restrita a poucos sujeitos (Quadro 1) resultou no ano de 2022 na continuidade do olhar privado para cidade e na negação do direito à cidade para grupos historicamente excluídos. Segundo o conselheiro eleito pelo Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD), “as análises dos EIVs e dos projetos de lei seguiram os moldes do CMC, com claro beneficiamento de grupos políticos e empresários da cidade” (Entrevistado C, 2023). O mesmo foi relatado pelo Entrevistado D, conselheiro pelo Movimento Participa Londrina. Segundo ele, as discussões e tomadas de decisões no decorrer de 2022 não levaram em conta as diferenças e acabavam por reforçar o olhar segregador para a cidade, ao insistirem em narrativas pelo progresso e desenvolvimento da cidade assim como em criminalizar famílias em condições de vulnerabilidade social, população de rua e grupos indígenas.

É nesse sentido que se subentende que o social e popular no CMPGT de Londrina, contradiz o escopo de um planejamento e gestão democráticos voltados para a produção de uma cidade justa e inclusiva, visando ações articuladas em uma escala geográfica urbana ampla, que articule problemáticas e questões que afetam a população urbana na sua totalidade, particularmente, inserindo os excluídos do direito à cidade, na luta por uma transformação socioespacial que não se limita ao ativismo de bairro.

Perante essa realidade, se pergunta o alcance da gestão democrática no planejamento e gestão urbanos, tendo em vista a composição e as próprias competências

delegadas ao Conselho (artigo 128, Decreto Municipal n. 288 de 2022), questão que emerge é se a criação e a presença dos conselhos municipais estão se concretizando em uma prática contra-hegemônica, na busca de uma inserção da participação social nas decisões sobre a produção social do espaço urbano (nas políticas públicas de ordenamento do território), e se está se cristalizando em uma gestão democrática preconizada pelo Estatuto da Cidade.

Tal questionamento emerge ao se apreender a presença marcante de associações de moradores no conselho de Londrina, que se limitam à defesa de interesses microlocal (bairro); pois, se entende que a prática contra-hegemônica se desenvolve no bojo de uma sociedade heterônoma, em uma democracia representativa. Assim, não se considera uma democracia participativa total, mas essas práticas são uma fissura que pode passar a luz da atuação dos atores sociais (empoderamento) ao se fortalecer e consolidar mecanismos participativos na luta da “emancipação social”, que podem se transformar em um contraponto ao modelo hegemônico de poder, o que Santos e Avritzer (2003) denominam de práticas contra-hegemônicas.

Nas palavras dos autores, na

[...] teoria contra-hegemônica da democracia: os actores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminatório. [...] implica questionar uma gramática societária e estatal de exclusão e propor, em alternativa, uma outra mais inclusiva. (Santos; Avritzer, 2003, p. 14)

Destaca-se a respeito dessas práticas, uma vez que se considera a importância dos mecanismos participativos, os quais podem proporcionar aos atores sociais a possibilidade de interferir na ação da gestão pública voltada à produção do espaço urbano, sendo que a participação se manifesta no espaço vivido da população, reverberando na experiência pessoal e coletiva. Tal participação representa um revés ao poder hegemônico (dos produtores que se apropriaram das diretrizes do ordenamento do território), tendo em vista, que é da participação social que emana a força para se

construir as bases da edificação de práticas contra-hegemônicas.

Considera-se, nesta análise, que a efetivação do “direito à cidade” pode ocorrer mediante a consolidação de práticas participativas de planejamento e gestão do território urbano, contudo, se percebe no caso do conselho municipal de Londrina, que os agentes produtores dos espaços urbanos dominantes estão se apropriado dos mecanismos democráticos em prol dos seus interesses, o que pode afetar e transformar as práticas contra-hegemônicas em práticas hegemônicas.

Ao se identificar esse movimento de apropriação e desconstrução das práticas democráticas é importante desenvolver pesquisas voltadas para o monitoramento das ações do Conselho e mediante projetos de extensão, fomentar mudanças na cultura política da sociedade e da gestão, visando promover uma consciência de corresponsabilização entre gestão e sociedade. Tal cultura política de planejamento implica na importância de se consolidar as práticas contra-hegemônicas na luta para a solidificação da democracia participativa mediante o “[...] empoderamento (empowerment) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas” (Souza, 2004, p. 27).

## Considerações finais

Analisando a experiência do CMC do município de Londrina, fica explícito pela sua composição o desafio para o ConCidade, exercer efetivamente seu papel contra-hegemônico. O que se observa é a prevalência dos interesses dos agentes promotores do espaço urbano. Identifica-se que o Poder Executivo e Legislativo Municipal tem sido um dos mais importantes agentes produtores do espaço urbano.

Além disso, fica evidente a participação de movimentos populares que no momento das deliberações atendem aos interesses do microlocal, não consolidando uma democracia representativa e participativa, mas sim práticas atravessadas por interesses econômicos, políticos que limitam a atuação dos conselhos que poderiam se constituir em um contraponto ao modelo hegemônico de poder.

A gestão democrática do CMC sofreu constantes ataques em relação à sua

Participação e controle social: o caso do ConCidade de Londrina/PR

Eliane Barbosa Santos Pagani, Elisa Roberta Zanonl (in memorian), Ideni Terezinha Antonello, Léia Aparecida Veiga, Sandra Maria Almeida Cordeiro

composição e representatividade. A ínfima participação popular luta com muito ímpeto para o efetivo controle social. Os conselhos são espaços privilegiados de participação popular, porém muitos dos desafios atuais relacionam-se ao contexto de tradição de política centralizadora do Estado brasileiro, da conjuntura adversa em que os conselhos foram implementados, inclusive de desqualificação das instâncias de representação coletivas, de fragmentação do espaço público e de despolitização, processos que fragilizam a capacidade de a sociedade civil exercer pressão direta sobre os rumos da ação estatal e até mesmo ser cooptada.

Em síntese, defendemos os conselhos como mecanismos participativos e a participação popular como fundamental nas decisões relativas à forma como a cidade deve funcionar e ao modo como organizar a vida coletiva. A participação com a presença dos movimentos populares torna ainda mais legítimo o debate, em um cenário democrático e inclusivo.

O direito de ter uma cidade democrática onde todos os cidadãos possam participar nas decisões do planejamento, para garantir que a utilização dos recursos e a implementação dos projetos urbanos sejam revertidas em benefício da coletividade. Pois, a cidade não é um negócio, a cidade é de todos.

## Referências

ANTONELLO, I. T. Perspectivas dos instrumentos democráticos de planejamento e gestão do território urbano: as formas de participação da sociedade. *Ra'ega - o espaço geográfico em análise*, Curitiba, v. 42, p. 133-148, dez. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto n. 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5790.htm). Acesso em: 30 mar. 2023.

BRASIL. *Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. 80 p.

Participação e controle social: o caso do ConCidade de Londrina/PR

Eliane Barbosa Santos Pagani, Elisa Roberta Zanonl (in memorian), Ideni Terezinha Antonello, Léia Aparecida Veiga, Sandra Maria Almeida Cordeiro

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 126-150, 2012.

CARVALHO, O. M.; ANTONELLO, I. T. Análise da participação da sociedade no conselho municipal da cidade de Londrina/PR. In. SEMANA DA GEOGRAFIA DA FCT UNESP, 21.; ENCONTRO DE ESTUDANTES DE LICENCIATURA EM GEOGRAFIA, 16., SEMINÁRIO NACIONAL DE INTEGRAÇÃO DA GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA, PRESIDENTE PRUDENTE, 7., 2021, Presidente Prudente. *Anais [...]*. [Presidente Prudente: Unesp], 2021. Tema: outras geografias e (a)diversidades: experiências e potencialidades. p. 610-627.

CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

CUNHA, F. C. A. Participação e planejamento urbano: avanços, retrocessos e a necessidade da democratização dos meios de comunicação. In: ROCHA, M. M.; GARBIN, E. (orgs.). *Multidisciplinaridades na pesquisa geográfica contemporânea*. Maringá: UEM-PGE, 2015. p. 23-44.

DOUAY, N. La planification urbaine française: théories, normes juridiques et défis pour la pratique. *L'information Géographique*, Paris: Armand Colin, v. 77, n. 3, p. 45-70, 2013.

FERNANDES, B. M. Conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, A. M. (org.). *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. [Campinas]: Editora da Unicamp, 2008b. p. 173-224.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

GOHN, M. da G. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

LONDRINA. Câmara Municipal de Londrina. *Projeto de Lei n. 179 de 23 de julho de 2014*. Introduz alterações nos artigos 60 a 68 da Lei n. 10.637, de 24 de dezembro de 2008, que dispõe sobre as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML. Londrina: Câmara Municipal de Londrina, 2014.

LONDRINA. Câmara Municipal de Londrina. *Projeto de Lei n. 180 de 1 de junho de 2017*. Introduz alterações nos artigos 60 a 68 da Lei n. 10.637, de 24 de dezembro de 2008, que dispõe sobre as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina – PDPML. Londrina: Câmara Municipal de Londrina, 2017.

Participação e controle social: o caso do ConCidade de Londrina/PR

Eliane Barbosa Santos Pagani, Elisa Roberta Zanonl (in memorian), Ideni Terezinha Antonello, Léia Aparecida Veiga, Sandra Maria Almeida Cordeiro

MARCONI, G. ConCidade será debatido em audiência pública. *Folha de Londrina*, Londrina, 19 fev. 2018. Folha política. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/politica/concidade-sera-debatido-em-audiencia-publica-1000618.html>. Acesso em: 06 jul. 2018.

MARICATO, E. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S; ROSSBACH A. *Estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010. p. 5-22.

MARICATO, E.; SANTOS JÚNIOR, O. A. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (orgs.). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Fase, 2007. p. 165-195.

OLIVEIRA, M. H. de. Gestão democrática da cidade? Desafios à efetivação do direito à cidade e a operação “ZR-3” na cidade de Londrina. In: PAGANI, E. A. (coord.). *Direito urbanístico e planejamento urbano: avanços, retrocessos e desafios*. Porto Alegre: OAB/RS, 2018. v. 4. p. 502-531.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *Eurozine Review*, [Viena], p. 1-53, 2003. Disponível em: [http://www.eurozine.com/articles/article\\_2003-11-03-santos-pt.html#footNoteNUM13](http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-pt.html#footNoteNUM13). Acesso em: 19 ago. 2014.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, [São Paulo], v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SOUZA, M. L. de. *A prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização de planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 633 p.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VIANA, N. Os movimentos sociais populares. *Informe e Crítica*, [Goiás], 25 set. 2017. Disponível em: <https://informecritica.blogspot.com/2017/09/os-movimentos-sociais-populares.html>. Acesso em: 20 de janeiro de 2023.

ZANON, E. R. Segregação social e desigualdade espacial: o início das ocupações irregulares em Londrina. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 19., 2022, Blumenau. *Anais [...]*. Blumenau: ANPUR. 2022. Disponível em: [https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT2\\_SEM\\_1022\\_308\\_202112162](https://www.sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/arquivos/GT2_SEM_1022_308_202112162). Acesso em: 05 out. 2023

Participação e controle social: o caso do ConCidade de Londrina/PR

Eliane Barbosa Santos Pagani, Elisa Roberta Zanonl (*in memorian*), Ideni Terezinha Antonello, Léia Aparecida Veiga, Sandra Maria Almeida Cordeiro

## Contribuições de autoria

Eliane Barbosa Santos Pagani: conceituação; análise formal; investigação/pesquisa; metodologia; visualização; escrita – rascunho original; escrita – análise e edição.

Elisa Roberta Zanon (*in memorian*): conceituação; análise formal; investigação/pesquisa; metodologia; visualização; escrita – rascunho original.

Ideni Terezinha Antonello: conceituação; análise formal; investigação/pesquisa; metodologia; escrita – rascunho original; escrita – análise e edição.

Léia Aparecida Veiga: conceituação; análise formal; pesquisa empírica (entrevistas); metodologia; escrita – rascunho original; escrita – análise e edição.

Sandra Maria Almeida Cordeiro: conceituação; análise formal; investigação; metodologia; escrita – rascunho original; escrita – análise e edição.

Recebido em: 14/03/2023

Aprovado em: 29/11/2023

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC  
Centro de Ciências Humanas e da Educação - FAED  
PerCursos

Volume 24 - Ano 2023  
revistapercursos.faed@udesc.br