

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR LITORAL

PAULA DE CARVALHO SOUZA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR PLANO DIRETOR E A
OCUPAÇÃO DO SOLO EM MATINHOS**

MATINHOS

2013

PAULA DE CARVALHO SOUZA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR PLANO DIRETOR E A
OCUPAÇÃO DO SOLO EM MATINHOS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Especialização
em: A Questão Social na Perspectiva
Interdisciplinar, Setor Litoral,
Universidade Federal do Paraná.

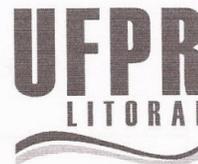
Orientadora: Prof^a. Dr^a Helena Midori
Kashiwagi

MATINHOS

2013



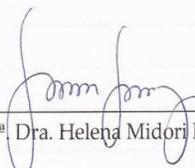
Ministério da Educação
Universidade Federal do Paraná
UFPR Litoral
Curso de Especialização em Questão Social
pela Perspectiva Interdisciplinar



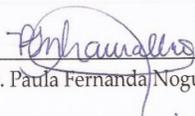
PARECER DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Os membros da Banca Examinadora designada pela Orientadora, Professora Doutora **HELENA MIDORI KASHIWAGI**, realizaram em 19/12/2013 a avaliação do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) da estudante **PAULA DE CARVALHO SOUZA**, sob o título "**PARTICIPAÇÃO POPULAR PLANO DIRETOR E A OCUPAÇÃO DO SOLO EM MATINHOS**", para obtenção do Título de *Especialista em Questão Social pela Perspectiva Interdisciplinar* pela Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral, tendo a estudante recebido conceito "AS".

Matinhos, 19 de dezembro de 2013.


Profª Dra. Helena Midori Kashiwagi


MSc. Rosilene Komarcheski


MSc. Paula Fernanda Nogueira Ramalho


Paula de Carvalho Souza
Estudante

Conceitos de aprovação

APL = Aprendizagem Plena
AS = Aprendizagem Suficiente

Conceitos de reprovação

APS = Aprendizagem Parcialmente Suficiente
AI = Aprendizagem Insuficiente

OBSERVAÇÃO:

CASO O(A) ESTUDANTE SEJA ORIENTADO(A) A REFORMULAR SEU TRABALHO, DEVE-SE REGISTRAR NO VERSO OS REQUISITOS APONTADOS PELA BANCA PARA O ACEITE FINAL DO TRABALHO.



PARTICIPAÇÃO POPULAR PLANO DIRETOR E A OCUPAÇÃO DO SOLO EM MATINHOS

Paula de Carvalho Souza¹

RESUMO:

Neste artigo temos como objetivo descrever como ocorre a participação da sociedade civil na construção da Política Municipal de Habitação de interesse social. No trabalho é resgatado o histórico de participação popular no Brasil a partir da década de 1950, o período da ditadura Militar, movimentos sociais que buscando por igualdade e liberdade mobilizaram-se para redemocratização do país, o que resultou na Assembléia Nacional Constituinte. A Constituição Federal de 1988, seus avanços nos quesitos participação democrática e política urbana. seus desdobramentos a partir da Constituição Federal de 1988, a criação do Estatuto das Cidades, descentralização da política e as políticas criadas para a habitação de interesse social no âmbito nacional e municipal. A criação da Conferência Nacional e suas formas democráticas de participação. Contextualização do Município de Matinhos e a ocupação do solo a partir da década de 1920. As políticas de uso e ocupação do solo norteadoras no município na década de 1980 e seus desdobramentos e a elaboração do Plano Diretor do Município de Matinhos.

PALAVRAS-CHAVE: Participação Popular. Estatuto das Cidades. Plano Diretor.

¹ Graduada em Serviço Social pelas Faculdades Integradas Espírita, em 2011. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Especialização em Questão Social Pela Perspectiva Interdisciplinar pela UFPR- Setor Litoral.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe através de pesquisa bibliográfica resgatar a participação popular no Brasil e quais desdobramentos houve com as conquistas que obtivemos a partir da Constituição Federal de 1988. Um regate histórico a partir da década de 1920 sobre a forma que o litoral Paranaense, mais especificamente o Município de Matinhos foi ocupado quais as comunidades que lá habitavam, e um olhar sobre as políticas públicas desenvolvidas no município de Matinhos sobre a ocupação do solo e os mecanismos que foram criados para fiscalizar essa ocupação.

Trago os conceitos dos autores Marx e Engels de sociedade civil bem como a forma de organização e as várias formas de dominação de uma a classe sobre outra de Gramsci. Sobre o planejamento participativo na gestão pública utilizo Gandin para referendar.

Para delimitação do artigo os capítulos foram organizados da seguinte forma. O primeiro capítulo aborda as concepções históricas de participação popular no Brasil a partir da década de 1950. Considera-se a relevância histórica alcançada pelos movimentos sociais. Bem como o processo de redemocratização do país, a luta em prol da Constituição de 1988 e os seus avanços. As formas democráticas de participação a partir da carta Magna.

No segundo capítulo trago a contextualização do Município de Matinhos o uso e ocupação do solo e as conseqüências dessa ocupação desordenada. A criação Estatuto das Cidades, as diretrizes do mesmo, as políticas criadas para o uso e ocupação do solo e os mecanismos para a realização e implantação do Plano Diretor no Município de Matinhos. Por fim trago minhas conclusões sobre esta pesquisa.

1 CONCEPÇÕES HISTÓRICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1950

1.1 O PROCESSO HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL

O processo histórico da participação da sociedade civil no Brasil no final da década de 1950 e início da década de 1960 foi efervescente, destacando-se os movimentos pela reforma agrária, pela regulamentação dos aluguéis, entre outros.

Neste período, somente era reconhecido como cidadão aquele que tivesse carteira de trabalho assinada e com a profissão reconhecida por meio dos sindicatos, aos quais necessitavam ser reconhecidos pelo estado (SILVA, 2009, p.11).

Ainda segundo a autora, em decorrência da ditadura militar a sociedade civil alijada de manifestar-se qualquer que fosse sua forma de manifestação, instalado-se um cotidiano de violência contra a sociedade organizada e os canais de diálogo formais entre sociedade e Estado foram fechados. Neste período, muitos militantes tiveram suas vidas usurpadas, outros tantos torturados que apresentam sequelas até os dias atuais, e tantos outros mortos. Entretanto, apesar de todo esse contexto de violência muitos não se calaram e continuaram com suas lutas às escondidas.

Muito embora a ditadura militar tenha controlado e restringido a liberdade de expressão e de associação de indivíduos e de grupos políticos e sociais que criticassem o regime político autoritário, havia algum espaço de mobilização e de debate na base da sociedade brasileira. Esse espaço foi estrategicamente identificado e utilizado por milhares de organizações – formais e informais. (CICONELLO, 2008, p. 2).

Neste sentido, o conceito de participação ganha destaque como premissa para o processo democrático. Para Demo (2001, p.86), “participação é conquista e se realiza através de um processo infinito da mesma forma que ela não pode ter um caráter de concessão”.

Segundo Gohn (1988, p.27), participação tem um caráter ambíguo, pois pensá-la como um consenso dos cidadãos que a compõe é reduzir o poder de organização e mobilização da sociedade civil. Um caminho de análise para

compreensão da natureza e do caráter da participação é feita pela dicotomia participação real / participação formal.

Conforme a autora, participação real traz o novo, contesta o que esta posto, e a longo prazo no seu bojo ideário busca a ruptura da ordem social vigente. Ela nasce da percepção que a sociedade faz das contradições e procura superá-las.

Participação formal é o oposto traz novidades mais não o novo, procura reformas mais não uma transformação, enfim ela reafirma o status quo² presente. O período do regime militar ficou marcado pela modernização conservadora que beneficiou a classe média e alta em detrimento das classes subalternizadas da sociedade brasileira aumentando significativamente a desigualdade social. Essa desigualdade só será minimizada através da participação da sociedade civil na defesa de seus interesses contra os interesses dos dominantes e do Estado (DEMO, 2001, p.23).

Entretanto, conforme apontado por Silva,(2009, p.12), dentre as participações da Sociedade Civil no Brasil a que obteve grande relevância foi o processo de participação que fomentou a resistência à ditadura militar e fortaleceu a luta pela redemocratização do país que o levou ao Movimento Diretas Já.

No decorrer da década de 1970 e 1980 surgiram novos Movimentos Populares e também novas expressões de luta como as Comunidades Eclesiais de Base, o Movimento Operário do ABC Paulista, a refundação da União Nacional dos Estudantes e o nascimento da Central Única dos Trabalhadores e o Movimento dos Sem Terra. Tornando este período muito significativo para os Movimentos da Sociedade Civil no Brasil.

Conclui-se que este momento de redemocratização do país era um solo fértil para as bandeiras de luta dos movimentos sociais, que almejavam uma transformação na sociedade em prol de liberdade, igualdade e justiça social. Descartando uma década de muitas lutas sociais.

² *Status quo* é uma expressão latina que designa o estado atual das coisas, seja em que momento for. A expressão define o estado atual das coisas (WIKIPEDIA, 2011).

1.2 MARCOS E MARCAS DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

O Movimento Operário do ABC Paulista eclodiu em 1978 com a primeira greve na fábrica da Scania que serviu como celeiro para o ano seguinte, em 1979 foi o momento de grande importância na luta sindical no Brasil, pois ocorreram cerca de 430 greves, abrangendo as mais diversificadas categorias, o que colocou o movimento operário num patamar superior em sua luta contra o poder ditatorial.

Esses eventos culminaram para a criação de vários sindicatos dentre eles a Central Única dos Trabalhadores - CUT em 1983 (ANTUNES, 1991, p.8).

O MST em particular surgiu da reunião de vários movimentos de luta pela terra, que em meados dos anos 1980 ocuparam várias terras nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Mato Grosso do Sul, tendo sua fundação em uma reunião realizada em Cascavel Paraná em 1984, no Primeiro Encontro Nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra que contou com a participação de 80 integrantes de 13 estados representados. O mesmo não é o único que luta pela reforma agrária há dezenas de outros movimentos espalhados pelo país lutando por esta causa (COMPARATO, 2001, p.1).

A Educação Popular fundamentada no trabalho de Paulo Freire foi de grande relevância no período, pois abriu um canal de troca de saberes entre educador e educando, propiciando a construção coletiva e crítica da vida individual e social das classes populares (CARVALHO, 1998, p.3).

A sociedade civil organizada prossegue politizando-se e agregando vários saberes o que a torna de certa forma empoderada. O empowerment³ ocorre quando os sujeitos tornam-se sujeitos de sua história.

³ Empowerment: o movimento de empowerment é consequência de uma evolução nas concepções de autonomia e responsabilidade dos indivíduos, e de uma maior consciência dos mecanismos de discriminação e exclusão que se geram na sociedade. Pode ser definido como “Um processo de reconhecimento, criação e utilização de recursos e de instrumentos pelos indivíduos, grupos e comunidades, em si mesmos e no meio envolvente, que se traduz num acréscimo de poder – psicológico, sócio-cultural, político e econômico – que permite a estes sujeitos aumentar a eficácia do exercício da sua cidadania.” (FAZENDA, 2001 citado por PINTO, 2001, p.247).

1.3 A SOCIEDADE CIVIL E O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO.

Neste trabalho utiliza-se a definição de sociedade civil, a partir da concepção de Marx e Gramsci.

Os autores Marx e Engels (1974) definem que a Sociedade Civil envolve todo o conjunto comercial e industrial de uma determinada escala de desenvolvimento, e sendo assim a base econômica material molda a Filosofia a religião e as formas de expressão cultural. Através da organização da sociedade civil haverá mudança na sociedade política que lutando pelas suas reivindicações que sairá da base infraestrutura⁴ e sua expressão se dará na superestrutura.

A Sociedade Civil compreende todo o intercâmbio material dos indivíduos numa determinada etapa do desenvolvimento das forças produtivas. Compreende toda vida comercial e industrial de uma etapa, e nesta medida transcende o estado e a nação, embora, por outro lado, tenha se fazer valer em relação ao exterior como nacionalidade e de se articular como Estado em relação ao interior (MARX & ENGELS, 1974, p. 94).

Para Gramsci (1974, citado por GOHN, 2008, p.64) o espaço da Sociedade Civil é o espaço de organização da cultura, e a dominação de uma classe sobre outra se dá em várias instâncias, como: econômica, intelectual, moral e outras. A hegemonia⁵ não é apenas produto do domínio econômico e que este estaria sobre a ege da classe dominante que é representado pelo Estado. Na filosofia Política de Gramsci a Sociedade Civil precisa se organizar para haver a mudança da Sociedade Política, pois elas são partes constitutivas do Estado. Portanto, para o autor, a partir de um empoderamento da Sociedade Civil e Política que teremos um Estado democrático de direito.

⁴ Infraestrutura ou Base e Superestrutura Clássica Metáfora utilizada por Marx e no Prefácio de à Contribuição à crítica da economia Política (1859) ele cita que “Na produção social de sua vida os homens estabelecem determinadas relações necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase do desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção formam a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se ergue a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e intelectual em geral.” (ZAHAR, 1988 p.27).

⁵ Hegemonia conceito formulado por Antonio Gramsci para descrever o tipo de dominação ideológica de uma classe social sobre outra, particularmente da burguesia sobre o proletariado e outras classes de trabalhadores.

Para Gramsci (1918, citado por COUTINHO, 1982, p.37), é muito mais complexo a relação da infraestrutura e a superestrutura “As relações não são absolutamente simples e diretas: e a história de um povo não é documentada apenas pelos fatos econômicos. A explicitação das causalidades é complexa [...]”.

Ademais não é a estrutura econômica que determina a ação política e sim a interpretação que se tem dela e das leis que governam o seu movimento. Um exemplo de interpretação da lei, relativas à participação na atualidade é a Constituição Federal de 1988.

Entende-se que é no seio da sociedade civil que nasce os anseios, as demandas de todo ordem seja econômica, cultural, política e moral de um povo e só através de sua organização que poderá haver mudança dos paradigmas postos.

1.4 OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DIRETA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Na construção da Constituição Federal de 1988 foi encaminhada à Assembleia Constituinte 400 mil assinaturas reivindicando maior participação popular, ela foi aceita e por meio de emendas populares a sociedade civil pôde participar ativamente da construção da Constituição Federal de 1988 que é chamada de Constituição Cidadã (SILVA, 2009, pag.13).

Uma sociedade civil não organizada não tem condições de defender seus interesses frente aos interesses dos dominantes e do estado, à medida que o Estado se fizer representante dos interesses dominantes. Por isto também dizemos; o início de processos participativos está na capacidade de organização da sociedade civil, porque somente assim adquire vez e voz (DEMO, 2001, p. 28).

Vários foram os avanços da democracia na Carta Magna dentre elas a democracia participativa, que estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos níveis Municipal, Estadual e Federal com representação do Estado e da Sociedade Civil. É através destes canais de participação da Sociedade Civil que consolidará um país democrático de fato e de direito, como prevê a Constituição Federal de 1988.

A literatura aponta ainda alguns condicionantes que garantiriam a efetividade dos conselhos de gestão: transparência conselhos de gestão; publicização da política; capacitação técnica e a habilidade dos conselhos de incorporar os movimentos organizados. De outro lado, seus entraves também são apontados. São eles: a falta de preparo técnico e político dos conselheiros; as assimetrias de saber (governo sociedade civil); a capacidade dos governos de esvaziar os conselhos; a fragilidade da mobilização social; a absorção de lideranças e a segmentação de políticas (GOMES, 2007, p. 506).

Gomes, define os conselhos gestores como:

(...) instancias institucionais formais permanentes, criadas por lei com competências claras, sendo espaços decisivos de decisão acerca de determinada Política Publica. Suas decisões tratam da gestão de bens Públicos do estabelecimento de diretrizes e estratégias de ação, das definições de prioridades, da normatização das determinadas área de politica publica e do controle publico do Estado (GOMES,2007 citado por PESSANHA, CAMPAGNAC e MATOS, 2006).

Portanto, conforme Gomes e Peregrino (2005, p.19), esse novo limiar de democratização do Estado que tem uma perspectiva de descentralização da gestão pública com objetivo de agregar a participação da sociedade civil no planejamento e na construção das políticas Públicas.

1.5 A EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE GESTÃO PÚBLICA: PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Para Gandin (2001, p.87) o planejamento participativo é mais do que uma ferramenta para a administração das instituições, deve servir para se construir novos horizontes e, dentre eles, valores que construirão a sociedade. O autor define que o planejamento participativo se dá basicamente em três momentos: a compreensão da situação, o diagnóstico e o processo de tomada de decisão.

Verifica-se que através da proposta de trabalho do autor os atores da sociedade civil neste caminho percorrido terão um empoderamento de suas realidades, necessidades e, por conseguinte, conseguirão vislumbrar soluções frente ao que necessitam. Serão mais assertivos na elaboração, execução e avaliação dos seus planos de ação.

Para o autor, quando o processo de construção do planejamento participativo tiver a premissa de que o Estado e os atores da sociedade civil envolvidos estejam em pé de igualdade e respeito, cada qual com seus saberes, ideais, ideologia, conhecimento da realidade, então ocorrerá um crescimento de ambos, o que contribuirá para a transformação da sociedade para que se torne mais justa e igualitária.

Ainda segundo o autor:

O Planejamento Participativo tem uma visão própria de participação. Ele nasce a partir da análise situacional que vê uma sociedade organizada de forma injusta, injustiça esta que se caracteriza pela falta de participação. Neste contexto, participação... é aquela possibilidade de todos usufruírem dos bens, os naturais e os produzidos pela ação humana. GANDIN, 2001,p.88).

Percebe-se que uma ferramenta de planejamento que possa contribuir para o Planejamento Participativo inclui distribuição do poder, e a possibilidade de decidir na construção não apenas do “como” ou do “com o que” fazer, mas também do “o quê” e do “para quê fazer.

2. OCUPAÇÃO, URBANIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO NO TERRITÓRIO DE MATINHOS

A urbanização no país vem desde o Brasil colônia, entretanto extremamente polarizado em grandes e poucas cidades. Somente a partir da década de 1930, com a mudança do modelo econômico de agroexportador, para o modelo Urbano – Industrial. Transformam-se a configuração das cidades.

O solo do litoral Paranaense era ocupado pelas populações tradicionais, os caboclos, remanescentes da miscigenação do europeus colonizadores com os índios carijós, que habitavam a região desde o dito descobrimento do Brasil. Viviam em pequenas colônias que subsistiam da pesca e da agricultura. (BIGARELLA,1999; SOARES, 1999)

O acesso as Praias Paranaenses deu-se a partir de 1926 com a abertura da estrada que ligou Paranaguá a um ponto próximo a praia de Leste e assim foi

seguindo a orla até a um rochedo que denominaram de Matinho. Em seguida denominado de balneário de Matinhos.(BIGARELLA, 1999).

O Balneário de Matinhos teve num primeiro momento suas vilas na serra do Prata onde o único trecho da costa paranaense em que o complexo da Serra do Mar abeira a orla oceânica, e onde há nascentes capazes de atender os balneários com água potável. Essa especificidade ocasionou um desenvolvimento no Balneário de Matinhos, diferente do que ocorreu do Balneário de Praia de Leste que não se desenvolveu na mesma época devida a falta de água potável.(BIGARELLA, 1999).

A ocupação desordenada do litoral, feita geralmente pela iniciativa privada, a qual simplesmente fazia um arruamento dentro das restingas, loteava em terrenos de cerca de 350mts e os vendia sem nenhuma infraestrutura técnica.(FORTE GANDOLFI ARQUITETOS ASSOCIADOS, 1966; IPARDES, 1980; MOURA; WERNECK, 2000; SAMPAIO, 2006).

No final da década de 1970 vem à tona um conjunto de problemas decorrentes da ocupação desordenada que se deu até então, trazendo agravos como erosão costeira de Matinhos, Caiobá e Guaratuba, o impedimento do curso natural dos pequenos rios até o mar, a diminuição da insolação na praia devido aos altos edifícios principalmente em Caiobá, dentre outros problemas.

Na década de 1980 foi elaborado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES) um documento consultivo de “Padrões e normas técnicas para a ocupação e uso do solo no litoral Paranaense”. Visto que não havia interferência tanto na instância municipal e estadual para a ocupação do solo. Além de fazer o diagnóstico da situação que se encontrava o litoral Paranaense o documento propunha várias alternativas que posteriormente viraram leis Estaduais.

A Lei Estadual 7.389/1980, efetivava os então seis municípios litorâneos como área especial de interesse turístico, e franqueava ao governo estadual poderes sobre essas áreas, que incluíam o estabelecimento de normas para seu aproveitamento, a função de anuir, previamente às municipalidades, sobre aprovações de parcelamentos do solo, e também o direito de fiscalizar. Esta lei culminou com o decreto estadual 2.722/84 que regulamenta as áreas de locais e interesses para fins de proteção. Estabeleceram as Zonas Residenciais (Zrs) denominadas de ZR1 a Zr7. Esse zoneamento estabelece entre outras coisas a altura dos prédios de até 10 pavimentos e restritos a ZR7.

Como podemos visualizar na FIGURA 1 as áreas, ZR2 e ZR3 estão não áreas de menor valorização no município e as zonas ZR5 e ZR7 estão localizadas em área de maior valor comercial.

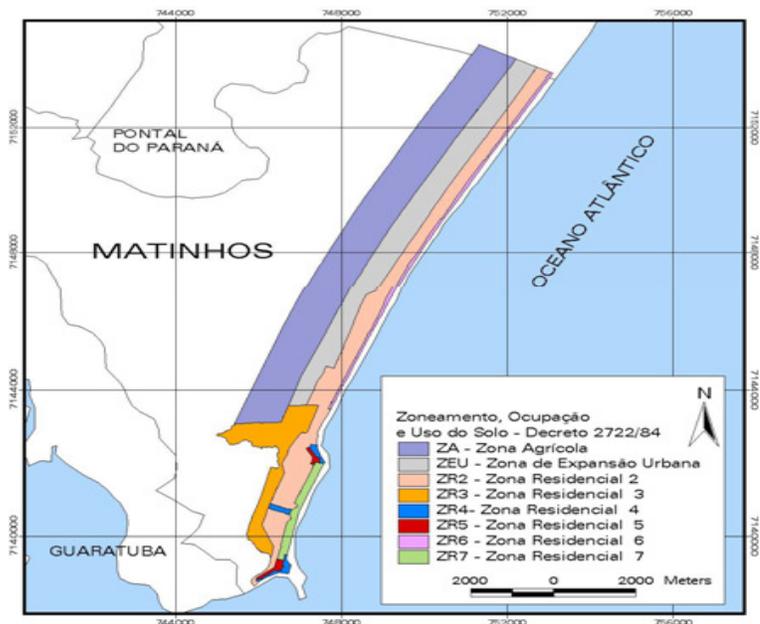


FIGURA 1 – ZONEAMENTO DECRETO ESTADUAL 2722/84 EM MATINHOS
FONTE: Conselho do Litoral, 2003

Criado em março de 1984, o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (Conselho do Litoral / Colit) tem atribuições de coordenar o disciplinamento do uso e ocupação do solo. Tendo uma composição que permite a sociedade civil participar das decisões sobre a ocupação do solo.

Entretanto, em 1994 a Câmara Municipal de Matinhos aprovou a lei 462/94 que, complementarmente à legislação estadual, estabeleceu o chamado “solo criado” indo ao encontro do que já havia sido estabelecido pelo decreto estadual 2.722/84 como altura máxima dos prédios e aproveitamento do coeficiente.

Gerando vários conflitos no município em 1996 o governo do Estado do Paraná interveio, tornando inconstitucional a lei municipal e através de medida cautelar foi suspenso o efeito da legislação municipal. No entanto, três obras de conjuntos habitacionais de grande porte foram construídas mediante liminar concedida pelo poder judiciário. Essas obras, estão todas com processos judiciais, aguardando julgamentos das instâncias competentes.



FIGURA 2 – OBRAS CONSTRUIDAS MEDIANTE A LEI MUNICIPAL 462/94
FONTE: Conselho do Litoral, 2005



FIGURA 3 – OBRAS CONSTRUIDAS MEDIANTE A LEI MUNICIPAL 462/94
FONTE: Conselho do Litoral, 2005.



FIGURA 4 – OBRAS CONSTRUIDAS MEDIANTE A LEI MUNICIPAL 462/94
FONTE: Conselho do Litoral, 2005

A Secretaria Executiva do Conselho do Litoral não possuiu levantamento das obras irregulares, face a complexidade das análises dos parâmetros construtivos e de uma defasagem do quadro funcional específico de fiscalização de obras.

No entanto, em 2002, foi efetuado um levantamento no município de Matinhos, com o registro das obras edificadas em desacordo com a legislação quanto ao parâmetro de altura máxima, não levando em conta os demais parâmetros, foram registradas 181 obras com altura superior ao permitido.

Como podemos visualizar na FIGURA 5, são muitos os empreendimentos em desacordo com a legislação do município, gerando um conflito fundiário e problemas de ordem pública como: implantação de redes de infraestrutura urbana (energia elétrica, abastecimento público de água e coleta de esgoto).

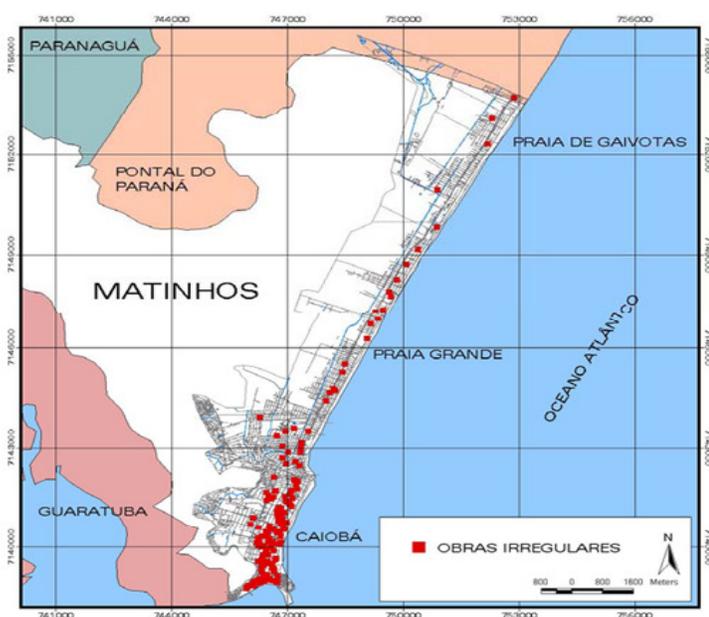


FIGURA 5 – OBRAS IRREGULARES QUANTO A ALTURA PERMITIDA - 2002
 FONTE: Conselho do Litoral, 2002

2.1 O ESTATUTO DAS CIDADES E A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Através da luta de muitos Movimentos Sociais e da Sociedade Civil, vários preceitos foram incluídos na Constituição Federal de 1988, no que se refere à

habitação, a luta pela reforma urbana resultou na definição da função social da propriedade pela Constituição em seus artigos 182 e 183, nos quais prevê que a função social da propriedade deverá constar no planejamento e na gestão participativa das políticas urbanas.

O Estatuto das Cidades estava previsto na Constituição Federal de 1988, porém, foi instituído como Lei Federal Brasileira sob nº 10.257, aprovada tardiamente em 2001. Entretanto somente no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, que começa a se implementar mudanças nesse quadro com a criação do Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano abrangendo a Política Setorial de Habitação. Integram o Ministério das Cidades: a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

A partir do Estatuto das Cidades ficou deliberado que os municípios com mais de 20.000 habitantes teriam que implantar um Plano Diretor.

Plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensualizados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano converjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos (SABOYA, 2007, p. 39).

O Plano Diretor é o instrumento que deveria ser debatido no seio da sociedade civil e nos movimentos sociais, pois ele é a ferramenta que viabilizará uma cidade mais justa e igualitária.

Os trabalhos em Matinhos para a elaboração do Plano Diretor começou em março de 2005 tendo sua conclusão em fevereiro de 2006. Tendo como resultado o Diagnóstico do Plano Diretor Participativo e de Desenvolvimento Integrado de Matinhos (PDPDI). O mesmo foi formulado por uma equipe técnica devidamente registrada que desenvolveu um estudo de elaboração do Plano Diretor com participação democrática da sociedade, segundo relatos de reuniões realizadas, integrada a princípio por vereadores e sociedade civil, com audiências públicas realizada em 2005/2006, com propostas populares tendo 44 relatores e com a participação do NIMAD (Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da Universidade Federal do Paraná) e as esferas Estaduais e Federais nas reuniões específicas.

Em 27/10/2006, o COLIT recebe do Município de Matinhos um ofício de nº

661/06 protocolado na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA) que encaminha o PDPDI (Plano Diretor Participativo e de Desenvolvimento Integrado), para análise do Conselho do Litoral, junto com a Secretaria de Desenvolvimento (SEDU) .

O COLIT analisa as propostas e entrega ao prefeito de Matinhos que envia para discussão e aprovação, mas houve mudanças e alterações ao projeto original e partes confrontando direto com a Lei de ocupação do uso do solo contrario ao decreto 2.722/84, segundo relatos não foram levado em consideração as consultas populares como solicita o Estatuto das Cidades, ferindo o principio da gestão democrática.

O COLIT analisando o Plano Diretor Participativo e de Desenvolvimento Integrado (PDPDI) de Matinhos solicita algumas adequações para aprovação, mas em seu anexo I, após verificar falhas quanto aos aspectos econômicos e sociais do Plano Diretor resolve;

- A formulação do Plano Diretor não corresponde á estruturação básica quanto a um diagnostico do município capaz de dar sustentação econômica e social ás propostas e diretrizes do Plano Diretor. (PD)
- Considera-se que o relatório está confuso e repetitivo no que diz respeito a sua estrutura e desencadeamento lógico do raciocínio, ocorrem no a não distinção entre diagnostico e proposta.
- Constata-se vários equívocos quanto aos indicadores socioeconômico para a elaboração de um diagnostico e a conseqüente distorção que provoca no momento da formulação das propostas e diretrizes.
- A questão físico-territorial não deve sobrepor as demais dimensões do PD visto quês as propostas são elaboradas sobre o todo.
- Segundo o Estatuto das Cidades o Plano Diretor tem que contemplar o município em todo sua territorialidade (para elaboração do diagnostico, das diretrizes e das propostas).
- Considerando que o Plano Diretor é um documento de ampla discussão popular deverá ser redigido especialmente em suas propostas e diretrizes de forma objetiva e em linguagem de entendimento claro para os munícipes.

- No conteúdo o Plano Diretor não fica claro a proposta resultante das audiências pública realizada.
- Por se tratar de município balneário, não ficaram entendíveis as propostas e diretrizes com vistas ao desenvolvimento econômico e social (emprego e renda) que tal potencial pode gerar. Plano Diretor de Matinhos, 2006; anexo I pg.6;7)
- O Conselho do Litoral, não aprova o Plano Diretor do município de Matinhos por entender que não foi obedecido as normas do Estatuto das cidades e que não teve a participação popular devida como indicado, que não houve contemplação de toda sua territorialidade, e compreende-se que a função social inicial da proposta de melhor qualidade de vida e de desenvolvimento econômico e social não ficou estabelecido.

Foi previsto na 1ª Conferência Nacional das Cidades sob a lei n 11.124/05 artigo 12 que para ter acesso aos recursos do Orçamento Geral da União, a partir de 2006 todos os Estados, Distrito Federal e Municípios teriam que aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS) e cumprir os seguintes requisitos: Assinar termo de adesão, construir Fundo Estadual/Municipal de Habitação de Interesse Social, criar Conselho gestor do Fundo e elaborar Plano Habitacional de Interesse social.

Entretanto até os dias atuais não houve a aprovação do Plano Diretor do Município de Matinhos. Observa-se diante deste contexto que no princípio democrático da participação popular a sociedade civil e entidades representativas está sendo tolida de fazer valer a prerrogativa do princípio democrático participativo no Município de Matinhos pelo poder público.

Conclui-se que a participação da sociedade civil nos espaços de legitimação de direitos por si só não quer dizer que necessariamente teremos avanços para uma cidade mais justa e igualitária. A capacitação e publicização faz-se necessária e urgente pois, através da planificação dos saberes teremos uma cultura participativa de construção e implementação de política de desenvolvimento urbano. Objetivando a inclusão territorial, diminuição da segregação sócio-espacial, minimização da desigualdade urbana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo propõe mostrar os mecanismos de participação popular no Brasil e seus desdobramentos, como também que não basta haver uma participação em algumas instâncias e sim uma planificação dos saberes e o empoderamento da sociedade civil para que haja o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e igualitária.

O Estatuto das Cidades completa doze anos e mesmo assim há vários municípios com mais de 20.000 habitantes que não implantaram seus planos Diretores, dentre eles o Município de Matinhos. Na perspectiva de termos uma cidade justa e que não privilegie os interesses do estado e da classe dominante faz-se necessário a efetivação de todos preceitos do Estatuto das Cidades.

Através deste estudo foi revelado que o Município de Matinhos não realiza o que está previsto na legislação Brasileira no uso e ocupação do solo, realizando a bel prazer o que lhe convêm. Fazer valer o Estatuto da Cidade em uma sociedade culturalmente excludente, conservadora, não é tarefa fácil especialmente porque nessa sociedade, em desenvolvimento, o poder político e social vem associado à propriedade patrimonial.

Devido a alta complexidade e a violação de muitos preceitos que ferem o Estatuto das Cidades realizamos um recorte no tocante das Zonas Residenciais denominadas de (Zrs) ZR1 a Zr7. Como constatamos são muitos os empreendimentos em desacordo com a legislação do Município, gerando um conflito fundiário e problemas de ordem pública. Descortinando claramente que não a interesse do poder publico para a efetivação de um planejamento urbano no Município.

A questão urbana é trazida na Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Cidades as organiza e inclui preceitos e diretrizes sobre planos e planejamento urbano, tendo uma perspectiva autônoma e de descentralizadora da Política. Nesta perspectiva que os municípios devem atuar elaborando o seu plano Diretor de forma participativa para que minimamente tenhamos uma democracia de direito.

Os munícipes de Matinhos não estão sendo respeitados no seu direito no tocante da participação, do direito e acesso a cidade tendo em vista que as ferramentas para minimizar essa desigualdade é o Plano diretor participativo.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R, C. **O que é sindicalismo**. Coleção Primeiros Passos, 3. 18ª ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

BIGARELLA, J. J. **Matinho: homem e terra – reminiscências**. 2. ed. Matinhos, PR: Prefeitura Municipal de Matinhos; Fundação João José Bigarella para Estudos e Conservação da Natureza, 1999. 212 p.

CICONELLO, A. **A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. In: *From pover: how active citizens and effective states can change the world*. OxfamInternational.Oxfam International, jun. 2008.

CARVALHO, M. do C. A. **Participação social no Brasil hoje**. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/repente/1988_4_37.html>. Acesso em: 09 set. 2011.

COMPARATO, B. K. **A ação política do MST**. São Paulo Perspec. [online]. 2001, vol.15, n.4, pp. 105-118. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400012>>. Acesso em: 09 set. 2011.

DEMO, P. **Participação é conquista**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FAZENDA, I. **Empowerment e participação, uma estratégia de mudança**. Disponível em:< <http://www.cpihts.com/pdf/empowerment.pdf> > Acesso em 09 set.2011

FORTE GANDOLFI ARQUITETOS ASSOCIADOS. **Plano básico regional litoral do Paraná**. Curitiba: 1966.

GANDIN, D. **A posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade**. Disponível em <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss1articles/gandin.pdf> Acesso em 11 de novembro de 2011.

GOMES, M. de F. C. M.; PELEGRINO, A. I. de C. [et al]. **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

GOHN, M. da G.. **O protagonismo da sociedade civil: Movimentos sociais, Ong's e redes solidárias**. São Paulo, Cortez, 2008.

GOHN, M. da G. **Participação e gestão popular da cidade**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, 1988, n. 26.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Padrões e normas técnicas para a ocupação e uso do solo no litoral paranaense**. Curitiba: Secretaria de Estado do Planejamento / IparDES, 1980.

PESSANHA, L.; CAMPAGNAC, V.; MATOS, D. F. **Panorama Brasileiro dos Conselhos Municipais de Políticas Setoriais**. IN: 30º Encontro Nacional da ANPOCS, 2006 Caxambu. CD-ROM. GT-1 8 – Poder político e controles democráticos. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/patricia_gomes_macedo.pdf>. Acesso em: 24 set. 2011.

SABOYA, R. **O que é o Plano Diretor**. 2007. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2010/03/o-que-urbanidade/SABOYA>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

SILVA, E. R. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: Reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003 à 2006**. 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. 2009. Acesso em 09 set. 2011.

SOARES, C. R. **Aspectos históricos do Município de Pontal do Paraná. Diagnóstico do município de Pontal do Paraná, subsídio para elaboração do Plano Diretor**. Curitiba: Funpar, 1999. p. 1-17.