



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

TAYLA DE ALMEIDA SOUZA SOARES

**LIMITES E POTENCIALIDADES DO PLANEJAMENTO
URBANO COMO FORMA DE SUPERAÇÃO DAS
DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS:
AVALIAÇÃO DO PDM DE APUCARANA – PR DE 2014**

TAYLA DE ALMEIDA SOUZA SOARES

**LIMITES E POTENCIALIDADES DO PLANEJAMENTO
URBANO COMO FORMA DE SUPERAÇÃO DAS
DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS:
AVALIAÇÃO DO PDM DE APUCARANA – PR DE 2014**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Ideni Terezinha Antonello.

Londrina
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pela autora, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Soares, Tayla de Almeida Souza.

Limites e potencialidades do planejamento urbano como forma de superação das desigualdades socioespaciais: Avaliação do PDM de Apucarana – PR de 2014 / Tayla de Almeida Souza Soares. - Londrina, 2018.
165 f.

Orientador: Profª. Dra. Ideni Terezinha Antonello.
dissertação) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Ciências Exatas, , 2018.
Inclui bibliografia.

1. Planejamento Urbano; Plano Diretor Municipal; Participação Popular; Apucarana - PR - . I. Antonello, Profª. Dra. Ideni Terezinha. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Ciências Exatas. . III. Título.

TAYLA DE ALMEIDA SOUZA SOARES

**LIMITES E POTENCIALIDADES DO PLANEJAMENTO URBANO
COMO FORMA DE SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES
SOCIOESPACIAIS:**

AVALIAÇÃO DO PMD DE APUCARANA – PR DE 2014

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina, como requisito à obtenção do título de Mestre em Geografia.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Ideni Terezinha
Antonello
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Profa. Dra. Léia Aparecida Veiga
Universidade Federal da Integração Latino
América – UNILA

Profa. Dra. Márcia Silva
Universidade Estadual do Centro-Oeste do
Paraná – UNICENTRO

Londrina, 26 de outubro de 2018.

Ao meu filho amado Pedro, minha força e meu tudo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que quando eu pensei em desistir, eu tive fé e confiança no destino que o senhor desenhou para mim, e acreditei que poderia continuar e consegui, não foi fácil.

Ao meu marido, Diego, que com amor e compreensão me apoiou.

Gostaria de agradecer aos meus familiares e amigos, que apesar da minha ausência durante esses anos de estudo, estiveram sempre ao meu lado, me dando força necessária e me incentivando a continuar sempre.

A minha professora orientadora Dra. Ideni Terezinha Antonello, que se mostrou sempre paciente e amiga, incentivando em todos os momentos. Ela é uma pessoa incrível, que me auxiliou em tudo, tanto relacionada à pesquisa quanto a outros assuntos, obrigada sempre.

A Prof^a Dr^a Léia A. Veiga, que me auxiliou em muitos momentos e seu mostrou preocupada com o desenvolvimento do trabalho.

A prof^a Dr^a Jeani Delgado Paschoal de Moura pelas contribuições na banca de qualificação e a prof^a Dr^a Marcia Silva pelas contribuições na defesa.

A Universidade Estadual de Londrina e principalmente aos professores e demais funcionários do Programa de Pós-Graduação em Geografia.

Aos colégios que passei durante esses anos de mestrado, que foram compreensíveis e me ajudaram como puderam.

Aos funcionários da Prefeitura Municipal de Apucarana, principalmente do IDEPPLAN e da Câmara Municipal de Vereadores.

A todos que me ajudaram de alguma maneira e não foram citados, o meu muito obrigada.

SOARES, Tayla A. S. **Limites e Potencialidades do planejamento urbano como forma de superação das desigualdades socioespaciais: avaliação do PDM de Apucarana – PR de 2014.** 2018. 162 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar o plano diretor de Apucarana de 2014, tendo por base a metodologia criada em 2007 por pesquisadores de diferentes áreas da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, buscando examinar os limites e potencialidades do PDMA. Para isso, foi realizado um histórico da urbanização brasileira, a evolução dos aglomerados a cidade e a questão do acesso à terra urbana. Também foi trabalhada a questão do planejamento e gestão urbanos no Brasil, seu desenvolvimento e os instrumentos urbanísticos, enfatizando o principal que é o Plano Diretor Municipal. Para realizar essa pesquisa foram utilizados procedimentos primários (levantamentos de campo junto a técnicos da prefeitura município de Apucarana) e secundários (levantamentos de dados e informações em documentos; levantamentos bibliográficos sobre o tema). Mediante a avaliação realizada do PDMA foi verificado as dificuldades em se utilizar o mesmo como instrumento de planejamento urbano de superação das desigualdades socioespaciais, pois, o mesmo apresenta: falta de informações, se encontra desatualizado, os instrumentos urbanísticos não são autoaplicáveis e devido a pouca divulgação das audiências públicas resultou a ínfima participação da sociedade na sua elaboração. Sendo assim, o PDM é de extrema importância e pode modificar o espaço urbano, desde que seja participativo e que seja passível de ser aplicado na realidade para se pensar e planejar uma cidade com qualidade de vida para sua população.

Palavras-Chave: Planejamento urbano. Plano diretor municipal. Participação popular. Apucarana – PR.

SOARES, TAYLA A S. **Limitations and potentialities of urban planning as a path to overcome social-spacial inequalities**: Evaluation of Apucarana's PDM of 2014. 2018. 162 p. Dissertation (Master's Degree in Geography) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018.

ABSTRACT

The present work has as objective to evaluate the 2014 development plan of Apucarana, based upon the methodology created in 2007 by researchers of different fields of the National Network of Evaluation and Capacitation for the Implementation of Participative Development Plans, aiming to examine the limits and potentialities of the PDMA. For this reason, a history of the Brazilian urbanization was made, the evolution of the agglomerations to the city and the matter of the access to urban land. It was also made work on the matter of planning and management of urban resources in Brazil, the development and urbanist instruments, emphasizing the Municipality Development Plan. For this research, it was used primary procedures (field gatherings with technicians of Apucarana's city hall) and secondary (data gathering from documents, bibliographic research about the theme). Upon the PDMA evaluation, it was verified the difficulties with using it as an instrument of urban planning and overcoming social-spacial inequalities, for the document has a lack of information, is outdated, and the urbanistic instruments are not applicable due to the low divulgation of the public audiences causing very low participation of the society in its elaboration. Therefore, the PDM is of high importance and may modify the urban space since it is possible to apply it in the reality, planning, and thinking of a city with the quality of life for its population.

Keywords: Urban planning. Municipality development plan. Popular participation. Apucarana-PR.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do número de Planos Diretores Municipais Brasileiros – 2001 a 2015	62
Gráfico 2 - Percentual de municípios de acordo com a situação do Plano Diretor, segundo as classes de tamanho da população dos municípios brasileiros	63
Gráfico 3 - Percentual de municípios de acordo com a situação do Plano Diretor, segundo as regiões do IBGE.....	64
Gráfico 4 - População Ocupada segundo as atividades econômicas	74
Gráfico 5 - PIB de Apucarana de 2002 a 2012 de Apucarana	83

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Municípios brasileiros de 1950 – 2017	21
Quadro 2 - Taxa de Urbanização das Regiões Brasileiras por décadas (1940 a 2010).....	24
Quadro 3 - Participação da População Urbana 1870 – 1930	33
Quadro 4 – Tipos de planejamento urbano	45
Quadro 5 – Instrumentos urbanísticos de planejamento municipal.....	48
Quadro 6 - Evolução da população total, urbana e rural no município de Apucarana de 1960 a 2010	72
Quadro 7 - Taxa de urbanização de Apucarana de 1960 a 2010	73
Quadro 8 - Leis de planejamento urbano de 1969 a 1993	77
Quadro 9 - Evolução da população no município de Apucarana	82
Quadro 10 - Renda Per Capita média de 1991 a 2015 de Apucarana	82
Quadro 11 - PIA e Pop. Ocupada de 1991 a 2010 de Apucarana	83
Quadro 12 - Número de Domicílios particulares Permanentes segundo algumas características – 2010.....	84
Quadro 13 - Indicadores de Habitação de 1991 a 2010 de Apucarana.....	84
Quadro 14 - Audiências Públicas e reuniões para elaboração do PDM de Apucarana.....	86
Quadro 15 - Quadro Resumo dos Instrumentos Fundiários de Apucarana.....	103

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASPLAN	Assessoria Municipal de Planejamento e Urbanismo de Apucarana
BNH	Banco Nacional de Habitação
CF	Constituição Federal
COCAP	Cooperativa dos Catadores de Apucarana
CODEPAR	Companhia de Desenvolvimento do Paraná
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CMHIS	Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
CPM	Companhia de Planejamento Municipal
CTNP	Companhia Melhoramentos Norte do Paraná
CONCIDADES	Conselho Estadual das Cidades do Paraná.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IDEPLAN	Instituto de Desenvolvimento Pesquisa e Planejamento de Apucarana
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPPUR/UFRJ	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.
MAXPLAN	Planejamento Arquitetura e Consultoria Ltda.
MG	Minas Gerais
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ONG	Organizações não Governamentais
PARANACIDADE	Serviço Social Autônomo.
PDI	Planos de Desenvolvimento Integrados
PDM	Plano Diretor Municipal
PDMA	Plano Diretor Municipal Apucarana
PEA	População Economicamente Ativa – PEA
PIB	Produto Interno Bruto
PEHIS-PR	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná

PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLANMOB	Planos de Mobilidade Urbana
PR	Paraná
PDP	Planos Diretores Participativos
RMA	Região Metropolitana de Apucarana
SAH	Sistema de Atividades Humanas
SAGMACS	Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais
SANETRAN	Saneamento Ambiental e Transporte de Resíduos
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SAP	Sistema de Atividades Produtivas
SCD	Sistema de Controle de Decisões
SCI	Sistema de Controle de Informações
SEDU	Secretaria de estado do desenvolvimento urbano
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNPU	Secretaria Nacional de Programas Urbanos
SP	São Paulo
SSA	Sistema de Sustentação Adaptado –
SSN	Sistema de Sustentação Natural
VAB	Valor adicionado Bruto
ZEIS	Zonas de Especial Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	URBANIZAÇÃO BRASILEIRA	16
2.1	DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRO: DE AGLOMERADOS A CIDADE	16
2.2	CIDADES E OS AGENTES PRODUTORES O ESPAÇO URBANO.	25
2.3	O ACESSO À TERRA NA CIDADE BRASILEIRA	27
3	PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS: HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRO	36
3.1	EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS NO BRASIL	36
3.2	INSTRUMENTOS PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS	46
4	PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS	52
4.1	HISTÓRIA DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS BRASILEIROS.	52
4.2	IMPORTÂNCIA DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS.....	58
4.3	ATUAL SITUAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS BRASILEIROS	60
4.4	UTILIZAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES COMO FORMA DE SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS....	66
5	AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE APUCARANA	70
5.1	CARACTERÍSTICAS GERAIS DE APUCARANA.	70
5.2	O PLANEJAMENTO URBANO DE APUCARANA	76
5.3	REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS (REDE PDP) – ANÁLISE DO PDM DE APUCARANA – PR.....	80
5.3.1	Roteiro de Avaliação dos Planos Diretores: O Plano Diretor de Apucarana - PR.....	81
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
	REFERÊNCIAS	127
	ANEXOS	131

1 INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras historicamente apresentam grandes desigualdades sociais devido a uma urbanização distinta e irregular resultante do momento político e econômico de cada época.

Assim sendo, as diferenças sociais passaram a serem percebidas de modo mais visível na distribuição do espaço urbano, principalmente nas áreas de concentração populacional particular, na qual o uso do solo é residencial. É aparente o espaço das cidades marcadas por áreas mais privilegiadas e as menos privilegiadas, as áreas com grupos de maior poder aquisitivo e de menor poder aquisitivo.

Entende-se por privilégios e riqueza as áreas dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, na qual possuem imóveis espaçosos e que geralmente estão próximas do centro e abrigam a população maior poder aquisitivo, já as áreas com menos privilégios apresentam problemas urbanos, sem ou com precária infraestrutura e equipamentos urbanos, e geralmente são um pouco mais afastadas dos centros e abrigam a população menor poder aquisitivo.

Estas desigualdades socioespaciais podem ser superadas por meio de um planejamento e gestão urbanos que visem à realidade municipal. Contudo, tanto o planejamento quanto a gestão urbana vem sofrendo modificações intensas desde a promulgação da Constituição Federal e posteriormente com a lei 10.257/01, Estatuto da Cidade.

Por meio dessas leis houve a obrigatoriedade de se pensar um planejamento urbano por meio dos instrumentos técnicos, políticos, jurídicos e econômicos que podem transformar a realidade urbana brasileira, além de garantir aos municípios maior autonomia em se pensar na realidade local.

Um dos principais instrumentos de planejamento e gestão urbanos é o plano diretor municipal (PDM), que aliado a outras ferramentas pode contribuir para a melhoria de vida principalmente das classes de menor poder aquisitivo no município. Por meio do plano diretor pode-se construir uma realidade local justa promovendo o desenvolvimento e avanço socioeconômico, realizando um ordenamento físico-territorial, ampliando o direito a moradia e a regularização fundiária.

Assim, em termos de planejamento e gestão urbanos, inúmeros municípios brasileiros, nas últimas décadas, tem buscado atender as diretrizes do Estatuto da

Cidade no tocante a elaboração de plano diretor municipal participativo. No estado do Paraná dentre os municípios com planos diretores (380 municípios segundo Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDU)), chama-se a atenção nesse estudo para o caso de Apucarana, localizado no norte paranaense.

O município de Apucarana, é considerado a Capital nacional do Boné, está localizado na região Centro Norte do Paraná, a 370 quilômetros da capital Curitiba. Foi fundado em 1944 e sua população em 2017 era de 132.691 habitantes, segundo dados Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017). Sua economia, segundo dados Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2017) está baseada no setor terciário com 62,7%.

Em termos de planejamento urbano e plano diretor, Apucarana possui um histórico de discussão e aprovação de leis e planos, sendo o primeiro plano diretor de desenvolvimento urbano datado em 1969. A partir desse plano, ocorreu uma série de instrumentos que visavam à melhoria do espaço municipal como: leis de zoneamento, códigos tributários, demarcação dos perímetros, formação de conselhos municipais entre outros.

O presente trabalho objetiva a análise do plano diretor de Apucarana de 2014, tendo por base a metodologia criada em 2007 por pesquisadores de diferentes áreas da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, buscando examinar os limites e potencialidades do PDMA.

O roteiro da metodologia da rede nacional foi estruturado em quatro tópicos principais: informações gerais do município; acesso a terra urbanizada; acesso aos serviços e equipamentos urbanos e sistema de gestão e participação democrática. Nesses tópicos, foram elaborados sub-itens que analisavam outros dados relacionados à participação popular, PDMS anteriores, infraestrutura, função social da propriedade, política fundiária, instrumentos do Estatuto da Cidade, leis municipais e questão ambiental municipal.

Como objetivo geral busca-se avaliar o PDM de Apucarana a fim de analisar seus limites e potencialidades na superação das desigualdades socioespaciais. E como objetivos específicos: discutir sobre a urbanização brasileira (dos primeiros aglomerados ao acesso a terra), descrever o processo de planejamento e gestão urbanos brasileiros e seus instrumentos e explicar sobre o PDM (da sua história a utilização).

A justificativa para essa dissertação é demonstrar por meio da análise do PDM, que o principal instrumento de planejamento e gestão urbanos, interferiu e interfere diretamente no desenvolvimento do município, pois, se bem elaborado pode ajudar na evolução social e econômica do município e se mal, pode aprofundar os problemas municipais enfatizando as desigualdades socioespaciais.

Para a realização dessa pesquisa, a metodologia foi constituída de duas etapas, sendo: a primeira o levantamento de obras que tratam sobre os temas relacionados à pesquisa e a segunda etapa consistiu no levantamento de informações (em jornais, revistas, artigos, dentre outros) sobre o município de Apucarana e seu planejamento e gestão urbanos.

A dissertação ficou dividida da seguinte forma:

O Capítulo 2 trabalhou com a temática da urbanização brasileira, analisando a história de colonização e a influência econômica na organização e distribuição territorial. Foram explicadas sobre a produção do espaço urbano no Brasil e as diferenças de cidade e urbano, as diversas influências sobre o espaço. Também foi discutido sobre dados populacionais, a questão do acesso à terra urbana e à propriedade ao longo do tempo, em linhas gerais, no território brasileiro.

O Capítulo 3 abordou a história do planejamento e gestão urbanos brasileiros mostrando a evolução, diferenças dos conceitos e a importância de se pensar o espaço urbano. Foram contemplados na discussão os tipos e instrumentos de planejamento e gestão urbanos utilizados no espaço urbano. Assim como a criação de órgãos e leis que auxiliam no desenvolvimento de políticas públicas urbanas.

No quarto capítulo foi enfatizada a importância do plano diretor municipal como ferramenta que pode promover a justiça urbana e contribuir para superação das desigualdades socioespaciais. Foi trabalhado o histórico de sua utilização, suas influências ideológicas segundo cada época e sobre a atual situação dos planos com dados sobre os PDMs.

Por fim, o quinto capítulo, tratou da avaliação do plano diretor municipal de Apucarana, enfocando sobre as características gerais do município, a evolução do planejamento urbano de Apucarana, concluindo com a análise da Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (Rede PDP) – Análise do PDM de Apucarana – PR.

2 URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

A história urbana brasileira é considerada para muitos pesquisadores como contemporânea, datada da metade do século XX. Contudo, as ações públicas realizadas desde o início da colonização repercutiram até certo ponto diretamente na atual situação do espaço urbano brasileiro.

2.1 DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRO: DE AGLOMERADOS A CIDADE

Há uma grande discussão em torno do conceito de cidade e urbano, pois, eles são empregados de formas diversas e muitas vezes tratados como sinônimos. Acreditamos que temos uma ideia definida sobre esses conceitos, contudo, se nos atentarmos as definições conceituais e a temporalidade veremos as diferenças e particularidades de cada.

A diferença entre cidade e urbano é exemplificada por Santos (1994, p.69) “a cidade é o particular, o concreto e o interno e o urbano é o abstrato, o geral e o externo”. Também devemos esclarecer que “a ideia de cidade precede, historicamente, à ideia de urbano.” (LENCIONI, 2008, p.114), a afirmativa ocorre, pois, há referências desde 1712 à palavra cidade e nenhuma para a palavra urbano.

Assim sendo, Nascimento (2011) resume a contraposição de cidade e urbano, por meio da síntese das ideias de Rolnik (1988, p. 1) e Lefebvre (2001, p. 2).

A cidade é um espaço marcado por uma aglomeração humana, que se apresenta mais ou menos organizada em ruas, marcada pela presença de atividades econômicas não agrícolas e que na maioria dos casos funcionam como um campo magnético que atrai, reúne e concentra homens. Ao contrário da cidade, o espaço denominado urbano, não se refere a uma materialidade física, mas sim um conjunto de manifestações do predomínio das atividades econômicas, processos sociais e costumes da cidade sobre o campo.

Contudo, devemos compreender que a cidade e o urbano não estão presentes no início da colonização portuguesa, e sim conforme a definição de Lencioni (2008) “aglomerações sedentárias”, até a primeira década do século XIV.

As primeiras aglomerações¹ estavam localizadas próximas ao litoral devido às características de colonização empregada pelos portugueses nas terras brasileiras, que até então não havia ocorrido em outras áreas por eles colonizadas e na qual eles não estavam preparados para o desafio.

Diferentemente da porção espanhola, no Brasil os portugueses se depararam com povos nativos de diferentes grupos étnicos organizados sob o modo de produção primitivo. Reis (1968, p. 29 e 30), sobre esse momento história, pontua que a realidade para os portugueses naquele primeiro momento, foi entendida enquanto uma terra:

[...] sem possibilidades de exportar, sem capacidade para absorver as manufaturas importadas da Europa e sem as riquezas minerais das colônias espanholas, viram-se os portugueses a possibilidade de aplicar daqueles esquemas com a mesma amplitude, ao caso brasileiro (REIS, 1968, p. 29 e 30).

De 1500 a 1530 não ocorreu exploração do território a fim de colonização, somente a exploração de alguns recursos naturais, com isso, alguns países europeus passaram a ter interesses nas novas terras, pois, sabiam das riquezas naturais que aqui existiam, por isto começaram a realizar incursões no litoral do território brasileiro. Segundo o referido autor, “[...] a acirrada concorrência de países rivais que vinha estabelecendo feitorias nas costas brasileiras, levou Portugal a tentar uma forma mais estável de ocupação” (REIS, 1968, p.30).

Com medo de perder o território, iniciou-se uma colonização portuguesa em 1530, na qual dividiram o território pertencente a Portugal em capitânicas hereditárias, no entanto, “[...] as formas de partilha e uso da terra imprimiram ao povoamento um caráter rural, limitando as funções, visto que o latifúndio funcionava como unidade semiautônoma” (PAULINO; SANTOS, 1998, p.32).

Esse sistema de organização colonial dividiu o território em 15 faixas de terras que eram entregues a donatários, pessoas escolhidas pelo rei português e que tinham posses em Portugal. Aos donatários e aos colonos (moradores locais) ficavam todas “[...] as responsabilidades militares e judiciárias e mesmo fazendárias, ficando para a coroa apenas encargos de fiscalização” (REIS, 1968, p.31). Isto fez

¹ Foi considerado como aglomeração, “1 Ação ou efeito de aglomerar(-se). 2 Ajuntamento, agrupamento ou multidão de coisas ou pessoas” (<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/aglomera%C3%A7%C3%A3o/>)

com que o sistema de colonização tivesse uma administração descentralizada e indireta, tanto em nível regional quanto local.

Esta ação de responsabilidade transferia para os donatários e colonos a tarefa de desenvolver os aglomerados sedentários que tinham um apoio mínimo da metrópole portuguesa.

No século XVI, como não se obteve resultado esperado com o sistema de capitanias, devido ao fracasso da maioria das unidades, que não prosperaram, pois, os aglomerados “além de tipicamente marítimos, surgiam de maneira isolada e esparsa, constituindo verdadeiros "nódulos" de população no imenso "deserto" humano do Brasil de então.” (AZEVEDO, 1992, p.22).

Essa reformulação trouxe uma mudança na forma de governar dos portugueses e também reestabeleceu para a coroa as capitanias que não prosperaram devido à dificuldade dos seus donos em explorar tais áreas devido às leis de colonização impostas pelo governo português.

No século XVII, com o fim do regime de donatários, ocorreu uma colonização de extrema exploração e desigualdade, com grandes propriedades de terras e trabalho escravo e vários aglomerados espalhados e desorganizados, com destaque para Salvador, capital nacional, que exercia grande importância.

Afora a capital da colônia, destacavam-se alguns poucos aglomerados urbanos: as cidades do Rio de Janeiro e de Olinda, a vila de São Paulo (já então transformada na "capital" do Bandeirismo), as cidades da Belém e de São Luís (que, em períodos diferentes, foram à sede do governo do "Estado do Maranhão", administrativamente independente do "Estado do Brasil"), além de um povoado que tinha todo o direito de ser elevado à categoria de vila, senão de cidade — o Recife, pois fora o grande beneficiário da ocupação holandesa, a "Cidade Maurícia" dos flamengos. (AZEVEDO, 1992, p.15).

Com o passar do tempo e “acrescida da função de troca e de administração pública é que fizeram com que alguns povoados se desenvolvessem como cidades” (LENCIONI, 2008, p.117), isto já se estendia para o século XVIII.

Com a redefinição do espaço, na qual as cidades passam a ter grande importância e influência e a mudança do ciclo econômico brasileiro, com a descoberta de jazidas de ouro em Minas Gerais, ocorreu uma transformação no processo de urbanização, pois, a rentabilidade da mineração “foi suficiente para arrastar para o interior da colônia grande levas de população e atrair de Portugal, em meio século, quase um milhão de pessoas” (REIS, 1968, p.64).

Com um novo ciclo econômico o desenvolvimento das cidades ocorreu de forma intensa com,

A transferência da capital da Colônia (de Salvador para o Rio de Janeiro – 1763) e o deslocamento do eixo produtivo do Nordeste açucareiro para o Sudeste aurífero, originando inúmeras vilas e cidades (Vila Rica, Mariana, São João Del Rei, Diamantina, Cuiabá e outras) e promovendo a interiorização do crescimento econômico do País (SANTOS, 2005, p.32).

No século XVIII ocorreu uma “extraordinária proliferação das vilas, pois nada menos de 118” (Azevedo, 1992), contudo essas vilas estavam concentradas na região do nordeste brasileiro, deixando as regiões norte, sul e centro-oeste em segundo plano no tocante à fundação de vilas, pois, não possuíam riquezas minerais que justificassem investimentos.

Por mais que procuremos encontrar uma explicação para essa repartição geográfica das cidades brasileiras, não o conseguimos dentro da evolução histórica e econômica ou da própria lógica. Afigurasse-nos profundamente injusta a posição do Sul — com seu povoamento antigo e suas quatro dezenas de vilas — colocado no mesmo pé de igualdade com a Região Norte — com sua população rarefeita e suas escassas 20 vilas, na maioria simples lugarejos. E a injustiça maior se torna se atentarmos para o caso do Centro-Oeste, um "deserto" humano como a Amazônia, mas possuidor de duas cidades. O capricho dos governantes ou, quem sabe, circunstâncias eventuais podem explicar a repartição geográfica dessas 12 cidades brasileiras. (AZEVEDO, 1992, p.30).

A partir de então, temos a elevação de várias vilas à condição de cidades, e a importância por elas desenvolvida no século XVIII influenciou no futuro desenvolvimento social e econômico do Brasil, já que ocorreu a organização ativa e grande poder político.

Ao se iniciar o século XIX, as atividades econômicas e as camadas sociais estavam constituídas. De agora em diante as cidades seriam resultantes da combinação de suas ações e interações com predominância desses ou daqueles interesses, tudo porque havia à conjunção de novos fatores, como: um novo ciclo econômico, o café e um novo sistema político e social.

O desenvolvimento das cidades foi espacialmente irregular, pois, muitos espaços cresceram conforme a lógica produtiva e da materialização do capital, sendo assim, havia dificuldade em se pensar no espaço como um todo, tratando-se de “uma integração limitada, do espaço e do mercado, de qual apenas participa uma parcela do território nacional” (SANTOS, 1993, p.27).

No processo de desenvolvimento econômico desigual a região Sudeste foi a parte do território brasileiro que mais se desenvolveu, tendo em vista a

industrialização e o investimento em infraestrutura realizados nesta região, assim, foi “[...] com base nessa nova dinâmica que o processo de industrialização desenvolve-se, atribuindo a dianteira a essa região e, sobretudo ao seu polo dinâmico, o Estado de São Paulo” (SANTOS, 1993, p. 30).

Para o melhor desenvolvimento econômico as cidades precisavam se interligar, não só em espaços físicos, mas também em relação ao poder econômico, dessa forma temos a formação de uma rede urbana.

As cidades materializavam as condições gerais da produção cafeeira, garantindo o comércio e os serviços necessários, o que redundou no desenvolvimento de uma extensa rede urbana no interior paulista. Rede urbana que se fez obrigatória porque a principal parcela do capital da fazenda de café era produzida na formação de fazendas de café estendendo os cafezais pelo território adentro que necessitavam de cidades para prover as condições gerais da cafeicultura. (LENCIONI, 2008, p.12).

Portanto, de forma sucinta, a rede urbana pode ser entendida como “o conjunto de centros urbanos funcionalmente articulados entre si” (CORRÊA, 2004, p. 93), que surgiu devido o desenvolvimento econômico do país, tanto que, Souza (2003) explica que a rede urbana não surgiu de forma aleatória, que ela aconteceu por conta do resultado da história do desenvolvimento econômico do país, e é por meio dela que as elites econômicas e políticas fizeram e fazem a gestão do território.

A articulação das redes urbanas iniciou-se por meio do ciclo cafeeiro a partir de 1870, impulsionado pelo desenvolvimento industrial e urbano, que nos remete a compreender que o urbano é “produto de determinadas relações sociais e de determinados condicionantes próprios do complexo do cafeeiro.” (LENCIONI, 2008, p.120).

Para Maricato (2000) até as primeiras décadas do século XX, a região sudeste monopolizava as questões socioeconômicas e políticas, sendo o pólo de todas as decisões e investimentos, contudo, em 1930, quando ocorreu uma mudança econômica no mundo (Crise de 1929) e no Brasil temos uma nova situação política. A partir de 1930, com o cenário político novo, MARICATO (2000, p. 22) afirma que “houve um avanço do mercado interno, o desenvolvimento das forças produtivas, diversificação, assalariamento crescente e modernização da sociedade”. O presidente Getúlio Vargas promoveu a industrialização baseada no modelo de substituição de importações, na qual colocava mais barreiras para a aquisição de produtos importados e incentivava a produção nacional de mercadorias.

Temos então, um impulso industrial com apoio do Estado e concomitantemente a esse processo, o forte movimento de urbanização e de crescimento dos setores primário e terciário.

Além de se tornar a base da economia a partir da primeira metade deste século, o desenvolvimento industrial também foi importante porque conduziu a expansão de outros setores econômicos. Ele impulsionou o desenvolvimento do setor terciário, principalmente o dos segmentos mais diretamente ligados à indústria, como os serviços industriais de utilidade pública, transportes, comunicações, armazenagem e parte do comércio e finanças (ASSIS, 1999, 17).

Com o avanço da industrialização em direção as indústrias pesadas, de 1950 a 1960, a urbanização acelerou com elevado índice de crescimento demográfico devido a uma multidão de pessoas que migraram do campo para a cidade buscando oportunidades de emprego e moradia, quadro 1.

Quadro 1 - Municípios brasileiros de 1950 – 2017

Anos	Municípios
1940	1.575
1950	1.889
1960	2.766
1970	3.974
1990	4.491
2000	5.507
2010	5.565
2017	5.570

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1950/2017.

Observando a tabela 1 é possível notar o crescimento acelerado de 1950 a 2000, isto ocorreu devido a grande explosão demográfica que foi impulsionada pelas

fábricas, isso “porque a indústria é uma atividade essencialmente urbana, ela se forma na cidade e ao mesmo tempo estimula o crescimento desta” (FERRAZ, 1996, p.9).

Contudo, não devemos limitar o crescimento das cidades somente pela industrialização, haja vista, ocorreram outros processos que afetaram diretamente as transformações pelas quais as cidades passaram.

[...] a expressão da urbanização via industrialização não deve ser tomada apenas pelo elevado número de pessoas que passaram a viver em cidades, mas, sobretudo, porque o desenvolvimento do capitalismo industrial provocou fortes transformações nos moldes da urbanização, no que se refere ao papel desempenhado pelas cidades, e na estrutura interna destas cidades. (SPOSITO, 1988, p.50).

As transformações que passaram as cidades com a industrialização alteraram o modo de vida, principalmente nas maiores cidades, com “concentração das atividades próprias da indústria, comerciais, de serviços, de comunicações e de equipamentos culturais, recreativos, judiciários, instituições humanitárias, de previdência social” (FERRAZ, 1996, p.9).

Para acompanhar esse modo de vida, ocorreu um maior desenvolvimento científico e a necessidade de um território equipado, com investimentos em infraestrutura urbana, com a construção de rodovias e investimentos realizados na produção de energia e telecomunicações. Com isso, a urbanização brasileira se desenvolveu e atingiu um novo estágio, com grandes mudanças quantitativas e qualitativas.

As transformações passaram acontecer de forma intensa, sendo por isso denominado por Santos esse período como:

Meio técnico-científico (melhor será chamá-lo de meio técnico-científico-informacional) é marcado pela presença da ciência e da técnica nos processos de remodelação do território essenciais às produções hegemônicas, que necessitam desse novo meio geográfico para sua realização. A informação, em todas as suas formas, é o motor fundamental do processo social e o território é, também, equipado para facilitar a sua circulação (SANTOS, 1993, p.38).

Esse meio técnico-científico-informacional, segundo o autor, não ocorreu de maneira uniforme pelo território brasileiro, tendo algumas áreas com maior e menor acesso a esse meio, aliado a isso, temos um país que já refletia uma grande desigualdade de desenvolvimento urbano. Santos e Silveira (2001, p 35.) propõem

uma divisão regional em “quatro Brasis” (figura 1), baseada na “[...] difusão diferencial do meio técnico-científico-informacional e nas heranças do passado”.

Figura 1 - “Os Quatro Brasis”



Fonte: Santos e Silveira (2001).

A partir dos autores, podemos definir cada região com características específicas que ainda permanecem:

Região Amazônica: Abrange as unidades federativas do Roraima, Rondônia, Acre, Amazonas, Pará e Amapá. Pode ser caracterizada com baixa densidade populacional e pouco desenvolvimento técnico.

Região Nordeste: Abrange as unidades federativas do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. É a

região de colonização mais antiga do país com alta densidade populacional, uma agricultura pouco desenvolvida e atividade turística forte.

Região Centro-Oeste: Abrange as unidades federativas de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Tocantins. Possui uma forte agropecuária mecanizada e produtiva, porém, com baixa densidade populacional.

Região Concentrada: Abrange as unidades federativas do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. É assim denominada, pois, concentra a maior parte da população, serviços, indústrias e agricultura do país, sendo considerada a região mais importante do país. Fica evidente o modelo de desenvolvimento desigual que marcou o território nacional, tendo uma área concentrada com a presença de maiores serviços e infraestrutura com dinâmica própria e outras três regiões com menor dinâmica nas quais a modernização urbana demorou a ocorrer, sendo dependente da área concentrada.

Podemos verificar esse desenvolvimento desigual analisando a taxa de urbanização das regiões brasileiras elaborado pelo IBGE de 1940 até 2010 (quadro 2).

Quadro 2 - Taxa de Urbanização das Regiões Brasileiras por décadas (1940 a 2010)

Região	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2007	2010
Brasil	31,24	36,16	44,67	55,92	67,59	75,59	81,23	83,48	84,36
Norte	27,75	31,49	37,38	45,13	51,65	59,05	69,83	76,43	73,53
Nordeste	23,42	26,4	33,89	41,81	50,46	60,65	69,04	71,76	73,13
Sudeste	39,42	47,55	57	72,68	82,81	88,02	90,52	92,03	92,95
Sul	27,73	29,5	37,1	44,27	62,41	74,12	80,94	82,9	4,93
Centro Oeste	21,52	24,38	34,22	48,04	67,79	81,28	86,73	86,81	8,8

Fonte: IBGE, Censo demográfico (1940 – 2010).

No quadro 2 verifica-se que as diferentes taxas de urbanização ocorreram devido aos momentos econômicos e históricos diferentes que cada região passou, sendo que a população se concentrou principalmente nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste com taxa de urbanização superando os 80%. Já a região Norte e Centro-Oeste tem menos de 80% da população vivendo no espaço urbano.

A Região com maior população total e população urbana até 2010 é a Região Sudeste, área na qual foi historicamente beneficiada pelos processos econômicos, políticos e sociais, além de concentrar as principais cidades, serviços e equipamentos urbanos.

A região Norte possui a menor taxa de urbanização brasileira devido aos fatores locais, históricos e político-sociais que se desenvolveram no país nas décadas anteriores.

A evolução urbana brasileira desde o início passou por graus e intensidades diferentes, pois, refletem interesses específicos e com isso, há um desenvolvimento diferente para cada região, criando um progresso em espaços descontínuos que demoraram a se interligarem.

Essa urbanização desigual é visível na organização interna das cidades e como elas estão distribuídas pelo espaço urbano brasileiro. Por elas percebemos uma distribuição populacional e econômica concentradas, uma ação de agentes que influenciam no espaço, gerando problemas que se refletem diretamente na vida urbana.

2.2 CIDADES E OS AGENTES PRODUTORES O ESPAÇO URBANO

Discutir sobre cidade é de grande complexidade, seja por conta da variedade e derivação dos conceitos, seja pela história e datas de surgimento. As cidades desenvolveram-se ao longo dos séculos motivadas por fatores de seu tempo e se transformam para atender às necessidades humanas, econômicas, políticas e sociais, assim sendo, a cidade é a manifestação da vontade humana, sendo alterada e reinventada com o passar do tempo pelos sujeitos.

A heterogeneidade que a cidade manifesta é enorme, Carlos (1999) pautada em Pierre George (1952) “a cidade é, em cada época, o produto de uma

organização das relações econômicas e sociais que não se limita a exercer sua influência sobre as únicas aglomerações urbanas” e para Lefebvre (2001, p. 56) é “[...] a projeção da sociedade sobre um local”. Desse modo, ela é um reflexo, um produto da sociedade que nela habita, sendo manifestadas nos seus espaços questões históricas, econômicas, sociais e culturais e que são influenciadas e influenciam.

A cidade criada em determinado momento histórico, é alterada no decorrer do tempo pela ação de agentes sociais diversos. Para Corrêa (2004, p. 11), as práticas dos agentes produtores do espaço urbano,

[...] levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade.

No entendimento de Almeida *apud* Melchior (1989, p.13), a produção do espaço capitalista “não se dá só no espaço, mas é a produção do próprio espaço urbano, sendo, portanto, um processo similar à fabricação de outras mercadorias”.

De acordo com Corrêa (1989, p.11), a produção do espaço urbano ocorre a partir da ação de agentes sociais, denominados por ele como: “os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado e os grupos sociais excluídos”. De maneira resumida, a ação de cada um desses grupos pode ser caracterizada da seguinte forma, segundo o autor:

- Os proprietários industriais e comerciais em razão da importância de suas atividades necessitam um grande espaço e localização estratégica.
- Os proprietários fundiários buscando obter maior renda sobre as terras, se preocupando com o valor de troca de sua propriedade e muitas vezes buscando investimentos públicos em infraestrutura como forma de valorização do seu bem.
- Os promotores imobiliários atuam na terra: construindo, financiando e incorporando, visando o maior lucro.
- O estado que deveria atuar na organização espacial visando o todo, tem sua participação controversa, pois, muitas vezes beneficiam as camadas mais abastadas.

- Os grupos sociais excluídos são formados pelas pessoas de menor renda, aqueles que não possuem condições de pagar um aluguel de uma boa moradia e muito menos comprar um imóvel.

A atuação desses agentes é contínua e altera a cidade no decorrer dos anos, possuindo ações específicas e diferentes, produzindo um espaço de grandes contradições. Assim sendo, é visível nas cidades os sinais e reflexos deixados pela urbanização e pela ação dos agentes modificadores do espaço, tendo grandes desafios para serem superados, que não são apenas de infraestrutura, mas também político, econômico e ambiental.

[...] com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. são elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes [...] são genéricos e revelam enormes carências (SANTOS, 2005, p.105).

Os problemas das cidades brasileiras são vários, e dentre essas adversidades, proporcionar a todos o acesso à terra urbana é um dos maiores desafios, pois, o Estado, grande influenciador do espaço, abandonou as “formas de controle público sobre o espaço construído [...] não elaborava mais planos, nem regulamentos, e nem fiscalizava as formas pelas quais a cidade vinha sendo produzida” (SPOSITO, 1988, p.55).

Posto isso, é necessária a construção de um novo modelo urbano baseado na inclusão de toda população, principalmente dos grupos de baixíssimo poder aquisitivo, por meio de um planejamento e gestão das cidades que superem o problema histórico de acesso à terra urbana possibilitando uma cidade justa e desenvolvida.

2.3 O ACESSO À TERRA NA CIDADE BRASILEIRA

A cidade é palco de inúmeras atividades e ações na qual são utilizadas diversas formas e poderes, com isso, ocorre uma intensa luta em busca de espaço e domínio. O poder no espaço urbano é fruto das relações econômicas capitalistas

que se move devido ao capital, pois, ele “[...] gera lucro na medida em que preside, orienta e domina o processo social de produção” (SINGER, 1978, p. 18).

Quando falamos sobre capital no espaço urbano, muitos se limitam ao capital imobiliário, porém, o mesmo:

[...] não entra neste processo, na medida em que o espaço é apenas uma condição necessária à realização de qualquer atividade, portanto também da produção, mas não constitui em si meio de produção, entendido como emanção do trabalho humano que o potencia (SINGER, 1978, p.21).

Deste modo, valorizar o capital imobiliário é errado, pois, ele é considerado um “falso capital”, sendo que o capital verdadeiro está relacionado aos meios de produção e propriedade privada e, como consequência trabalho, renda e lucros.

A posse de meios de produção é condição necessária e suficiente para a exploração do trabalho produtivo, ao passo que a ocupação do solo é apenas uma contingência que o seu estatuto de propriedade privada torna fonte de renda para quem a detém. (SINGER, 1978, p.21).

Assim o acesso à terra urbana está relacionado “[...] sem dúvida, um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade” (SINGER, 1978, p.77).

O acesso à terra urbana brasileira seguiu a lógica capitalista e foi (e ainda é) regulado pelo momento e no qual a economia e o mercado encontram-se, “[...] o uso do solo na economia capitalista é regulado pelo mecanismo de mercado, no qual se forma o preço desta mercadoria *sui-generis* que é o acesso à utilização do espaço” (SINGER, 1978, p.21).

A forma como o acesso à terra brasileira aconteceu influencia diretamente o presente, contudo, ocorre uma grande dificuldade de acesso e a falta de dados que caracterizam cada momento do processo histórico brasileiro.

Com a chegada dos portugueses no Brasil e as dificuldades de colonização enfrentadas, somente a partir de 1530 é que se inicia um processo de ocupação territorial mediante o sistema de capitanias.

[...] a divisão do Brasil em capitanias procurava um estímulo às inversões de capitais privados, sem condições para maior sucesso nas Índias. De fato, o conjunto de concessões feitas pela Coroa aos donatários não conseguia atrair grupos significativos, ainda interessados no comércio com o Oriente. Os donatários e os primeiros colonos eram quase sempre figuras de importância relativa e os últimos, sobretudo, originários de ambientes mais modestos (REIS, 1968, p. 30 e 31).

Esse sistema forçou os donatários e colonos a realizarem todo o desenvolvimento das capitanias, eximindo a coroa das responsabilidades, além de limitar o desenvolvimento por meio de cartas de privilégios, permitindo que cada um desse a terra para quem quisesse, dentro das suas regras.

Com o fracasso do sistema de capitanias foi criado um governo central que:

[...] tinha, sobretudo a função de coordenação militar e administrativa das capitanias e povoações. Sua competência incluiria principalmente atribuições até então pertinentes a órgãos administrativos portugueses e apenas algumas retiradas das capitanias e, portanto, em prejuízo da independência político-administrativa destes (REIS, 1968, p.32).

Mesmo com essa nova administração os aglomerados sedentários não se desenvolviam e eram muito limitadas, ocorrendo até conflitos devido a aumento de impostos e poucas melhorias territoriais. Neste período, a economia era baseada na agricultura de exportação e a população era limitada.

As transformações na organização dos aglomerados sedentários ocorreram somente no final do século XVII e início XVIII, com a descoberta das minas de ouro e a transferência da capital para o Rio de Janeiro.

Essas mudanças fizeram com que ocorresse a evolução dos aglomerados para as cidades, transferindo as pequenas produções de alimentos para subsistência até a total autoridade política. Os proprietários rurais que exerciam grande poder no campo passaram a ter controle sobre a cidade, influenciando a política e economia, além de subordinar os trabalhadores.

[...] desse modo, a camada mais influente no meio rural e na vida dos centros urbanos, sobretudo dos mais modestos, seria a dos grandes proprietários rurais. Através dela, as povoações mantinham vínculos estreitos com o mundo rural. Aos proprietários rurais subordinavam-se as funções básicas da vida municipal - a administração, a justiça, a política - o que era favorecido de um lado pela política de descentralização administrativa e por outro, pelo pequeno desenvolvimento das outras atividades econômicas e camadas sociais, no meio urbano. (REIS, 1968, p. 48).

Todavia, foi no século XVIII que a hegemonia dos grandes proprietários começou a diminuir devido aos problemas econômicos, políticos e também pela busca do poder de outras classes sociais, como comerciantes e mineradores.

Assim, o controle do poder que poderia ser alterado e ampliado, dando chances e oportunidade para uma nova política, permaneceu na mesma, com escasso acesso a terra e aos bens de consumo, como consequência:

[...] as condições do processo de colonização tendem a desviar para o exterior esse impulso, em sua quase totalidade. Como consequência, não sendo possível aos centros urbanos desenvolverem formas de economia complementares da rural, apenas uma parcela muito pequena dos rendimentos da colônia permaneceu no meio urbano, com um esboço de comércio ou manufatura, praticamente inexistente nos centros menores e apenas presente nos de maior importância. (REIS, 1968, p.50).

Com o desenvolvimento de outras atividades e influência externa, o espaço urbano passou a ser um pouco mais amplo com:

[...] alterações estruturais, permitindo a consolidação da economia urbana e provocando o aparecimento de camadas sociais urbanas, com características urbanas: o comércio de maior vulto, os ofícios mecânicos e o pequeno comércio (REIS, 1968, p.62).

Neste período, tem-se um grande número de imigrantes europeus, escravos libertos e mestiços que buscavam se fixar nas cidades, buscando empregos em atividades comerciais e procuravam moradias mais simples e que possuíam preços razoáveis. Os valores imobiliários mais acessíveis ocorrem porque os terrenos eram distribuídos pela câmara municipal e espaços não faltavam, por isso não havia valorização comercial dessas terras.

Os valores dos imóveis só passaram a subir no fim do século XVIII e início do século XIX com o crescimento dos núcleos urbanos. Esse crescimento foi tão intenso que povoações simples foram elevadas a vilas, as vilas foram elevadas a cidades.

No século XIX, no Brasil Império, o café entrou no cenário econômico, garantindo que a Região Centro-Sul brasileira continuasse exercendo grande influência em todos os setores que moviam o país.

[...] a partir da segunda metade do século XIX, quando, a partir da produção de café, o Estado de São Paulo se torna o polo dinâmico de vasta área que abrange os estados mais ao sul e vai incluir, ainda que de modo incompleto, o Rio de Janeiro e Minas Gerais. Ainda aqui, a explicação pode ser buscada nas mudanças ocorridas tanto nos sistemas de engenharia (materialidade), quanto no sistema social. De um lado, a implantação de estradas de ferro, a melhoria dos portos, a criação de meios de comunicação atribui uma nova fluidez potencial a essa parte do território brasileiro (SANTOS, 1993, p.26).

Com a abertura dos portos e os investimentos governamentais feitos em infraestrutura, começou a ocorrer a maior importação de produtos. Além disso, temos uma revolução tecnológica caminhando na Europa e que chegou ao Brasil de forma discreta, trazendo máquinas para incentivar o desenvolvimento.

Assim, ocorreu um impulso diferente na urbanização do Brasil, que se tornou muito mais dinâmica devido ao momento político e social instáveis, com vários conflitos locais, novos pensamentos políticos e ideias abolicionistas que estavam sendo disseminadas por todo o território.

Em meio a esse momento conturbado, existia também um grande problema de acesso à terra brasileira, pois, não havia leis de terras específicas de 1822 a 1850, podendo ser ocupada, trocada, vendida sem nenhuma regulamentação. Assim foi criada a Lei de Terra nº 601 em 1850 que:

[...] foi elaborada e executada por um grupo de pessoas que estava muito diretamente vinculado ao problema da terra e sua ocupação, constituído por fazendeiros, sesmeiros e grandes posseiros, tradicionalmente identificados como senhores e possuidores de extensas áreas (SILVA, 2015, p.89).

Nada mais inapropriado do que a elaboração de uma lei de terras feita pelos latifundiários, que só defendiam seu interesse e se perpetuavam no poder, desamparando a população de baixo poder aquisitivo, pois, o objetivo geral da lei era determinar algumas regras para aquisição da posse de terras, limitando os trabalhadores da fazenda e escravos nessa aquisição de terras, ou seja, impedir o acesso a terra para grande parte da população.

[...] Como se pode verificar, todos esses fatores beneficiam altamente os tais senhores e possuidores de terras que dominavam o cenário político e econômico do Brasil imperial. Entretanto, chegamos ao final do Império, em 1889, sem que efetivamente a Lei de Terras tenha vigorado ou que tenha sido respeitada em seus quesitos. (SILVA, 2015, p.90).

Desse modo, inviabilizando o acesso de terras, e coibindo a produção de subsistência, forçava os trabalhadores a continuarem a trabalhar para os seus patrões, o que era extremamente necessário, pois, o tráfico negreiro havia sido extinto e eles precisavam da mão de obra barata, além de, enriquecer a coroa com a venda de lotes.

Assim, fica evidente que “a Lei de Terras representa a implantação da propriedade privada do solo no Brasil. Para ter terra, a partir de então, era necessário pagar por

ela.” (FERREIRA, 2005, p.2). Conforme Maricato (1997, p.12) se “distingue, pela primeira vez na história do país, o que é solo público e o que é solo privado”.

A partir de então, se define o que é terra urbana e o que é terra rural, distinguindo seus usos e ocupações, e enfatizando a elite com o poder em mãos. Com a definição das terras e interesses comerciais ingleses no país, as ideias abolicionistas tão apregoadas pela potência da época foram ao encontro do interesse político do momento.

A expansão comercial imposta pela Revolução Industrial fez com que aumentasse o interesse dos ingleses sobre o comércio brasileiro, e as pressões para impedir qualquer restrição a seus produtos e garantir o aumento do mercado, o que incluía também o fim da mão-de-obra escrava e a implantação do assalariamento.

Além das mudanças no sistema de trabalho, ocorreu a proclamação da República em 1889, que gerou um grande aumento populacional nas cidades, pois, muitos trabalhadores já se deslocavam mesmo que de forma gradual para as mesmas na época. Segundo Santos (1993), estudos realizados por Oliven (1980) e Geiger (1983) já evidenciavam esse aumento do contingente populacional urbano,

[...] no fim do século XIX que se conhece a primeira aceleração do fenômeno: são 5,9% de urbanos em 1872, em 1900 eles já somam 9,4% (Oliven, 1980, p. 69). Para Pedro Geiger (1983, p. 20) já em 1872 a população urbana brasileira representava cerca de 10% do total, índice que iria manter-se (quase) em 1900. Mas, enquanto naquele ano os urbanos eram cerca de 900.000, em 1900 seu número ultrapassa 1.200.000. O fato que a população brasileira subirá de 9,9 milhões para 14,3 milhões, crescendo mais de 40% em apenas quinze anos. (OLIVEN 1980 e GEIGER, 1983 apud SANTOS, 1993, p.21).

O período de 1890 - 1930, conhecido como República Velha, dominado pela polarização de São Paulo e Minas Gerais no poder e, conseqüentemente, na economia, continua reproduzindo na “cidade a mesma diferenciação social resultante da hegemonia das elites que se verificava nos latifúndios.”.

Com o crescimento das cidades evoluindo de maneira rápida, ocorreu um aumento da participação econômica da população urbana, que começou a influenciar em toda a estrutura do país (quadro 3).

Quadro 3 - Participação da População Urbana 1870 - 1930

1890	1900	1920	1930
6,8%	9,4%	10,7%	26%

Fonte: OLIVEN, (1980, p.69, Apud, SANTOS, 1993).

Com um período de grandes mudanças, com a 1ª Guerra Mundial e Revolução Russa e de prejuízos com a Crise de 1929, que influenciam diretamente no Brasil, instaurava-se uma nova visão territorial e econômica com um novo governo, a Nova República, em 1930.

A Era Vargas marca a construção de um governo populista e “à tentativa, no Brasil, de construção de uma nação com um Estado forte e um mercado de consumo interno mais significativa” (FERREIRA, 2005, p.21). A partir de então, o Estado passa a interferir na vida social buscando a promoção de políticas públicas. Ferreira (2005, p. 21) afirma que com o êxodo rural “uma importante massa vinda do Nordeste para o Sul em busca dos sonhados empregos industriais”, assim começa acontecer grandes mudança populacional ocorrida no país, na qual as cidades passam a desempenhar papel essencial na vida da população brasileira, o poder público deve se encarregar de promover o acesso a terra e aos serviços urbanos. Com o elevado aumento da população urbana, as camadas mais pobres foram privadas do acesso à propriedade urbana, vista como uma importante fonte de renda e poder.

A terra urbana passou a ser vista como mercadoria no sistema capitalista brasileiro, que possui valor devido às características físicas, locacionais e econômicas de onde ela se encontra.

O solo urbano deve ser visto como condição de produção, circulação e consumo, pois é a natureza do solo, a sua condição de urbano, o que vai permitir a produção imobiliária capitalista urbana; e é a localização do terreno na estrutura urbana que vai definir as possibilidades de uso do imóvel. Portanto, o solo urbano deve ser visto como elemento do processo de valorização do capital, sua articulação com o bem produzido e vendido se estende durante toda a vida útil do imóvel. O solo urbano faz parte da mercadoria-imóvel, articula-se à produção e ao consumo dessa mercadoria. (BARRETO, 2013, p.34)

Com isso, para a população ter acesso a terra “é preciso pagar, seja para compra ou mesmo para ter o poder de seu uso (aluguel), conseqüentemente, a

cidade dá ao solo a condição de valor de uso” (SILVA, 2015, p. 44), ou seja, a terra possui uma renda atrelada sobre ela na qual o mercado imobiliário é o principal.

A ação dos proprietários de terras e a especulação imobiliária eram segundo Topalov (1980) um dos maiores problemas urbanos, pois, eles dominam o mercado, manipulam os valores das terras e ditam as regras para acesso. Por isto, a população tende a se manter fora do acesso à terra urbana, pois, não possuem recursos suficientes para ocupar o solo urbano com equipamentos urbanos disponíveis, sendo obrigada a ocupar áreas geralmente periféricas e/ou com problemas, grande parte imprópria para moradia.

[...] uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano. Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos da propriedade privada não vigoram: áreas de propriedade pública, terrenos em inventário, glebas mantidas vazias com fins especulativos, etc., formando as famosas invasões, favelas, mocambos, etc. Quando os direitos da propriedade privada se fazem valer de novo, os moradores das áreas em questão são despejados, dramatizando a contradição entre a marginalidade econômica e a organização capitalista do uso do solo (SINGER, 1978, p. 33 e 34).

Com grande dificuldade de promoção social, principalmente para o acesso a terra, os problemas em se manter nas cidades são ainda maiores, influenciadas por algumas ações do Estado, pois:

[...] ele é como responsável pelo provimento de boa parte dos serviços urbanos, essenciais tanto às empresas como aos moradores, desempenha importante papel na determinação das demandas pelo uso de cada área específica do solo urbano e, portanto, do seu preço (SINGER, 1978, p. 34).

O fato de o Estado realizar seu papel e investir no espaço urbano transformou a cidade em um campo de especulação imobiliária, empurrando a população de baixo poder aquisitivo para mais longe.

[...] sempre que o poder público dota uma zona qualquer da cidade de um serviço público, água encanada, escola pública ou linha de ônibus, por exemplo, ele desvia para esta zona demandas de empresas e moradores que anteriormente, devido à falta do serviço em questão, davam preferência a outras localizações. Estas novas demandas, deve-se supor, estão preparadas a pagar pelo uso do solo, em termo de compra ou aluguel, um preço maior do que as demandas que se dirigiam à mesma zona quando esta ainda não dispunha do serviço. (SINGER, 1978, p. 34).

Assim, os novos serviços que deveriam beneficiar esta população que moram nesses lugares sem serviços, fomentam a valorização do espaço o que leva a uma exclusão dos antigos moradores, já que:

[...] a elevação do preço dos imóveis resultante pode deslocar os moradores mais antigos e pobres, que vendem suas casas, quando proprietários, ou simplesmente saem quando inquilinos, de modo que o novo serviço vai servir aos novos moradores e não aos que supostamente deveria beneficiar. (SINGER, 1978, p. 34).

Assim, os benefícios são aproveitados por grupos específicos e que buscam o lucro, enquanto a população que deveria aproveitar essas transformações são ainda mais excluída do acesso a terra, deixando de exercer muitas vezes seus direitos, “pode-se perceber que a maioria das políticas sociais é diretamente elaborada como tentativa de manter uma dada distribuição entre os vários grupos sociais que constituem uma sociedade” (HARVEY, 1980, p.41).

O que se observa é a ação dos agentes produtores do espaço (com exceção dos grupos excluídos) que atuam de forma conjunta, buscando realizar parcerias e negócios que visam o benefício de grupos específicos e que em sua maioria recebem apoio do Estado.

Com isso, a manutenção das classes mais abastadas exercendo poder sobre a produção do espaço urbano foi sendo mantida e ampliada, pois, tudo é planejado visando interesses de um grupo.

Ao comandar a produção do espaço urbano, a classe dominante comanda não só a sua produção material e direta, seu valor e seu preço (comandando o mercado imobiliário). Comanda também as ações do Estado sobre esse espaço (legislação urbanística, localização dos aparelhos de Estado, produção do sistema de transportes etc.) e ainda a produção das ideias dominantes a respeito dele (VILLAÇA, 2011, p.12).

O Estado tem sido no decorrer das décadas o maior atuante na produção do espaço urbano, ajudando a manter a classe mais abastada como dominantes e a reforçar a segregação. Percebemos assim a ineficiência do poder público em garantir o acesso à terra urbana de maneira justa e adequada. Sendo que o território brasileiro é marcado pela exclusão da população do acesso a terra, principalmente dos menos abastados, negros e indígenas.

Por fim, a luta pelo acesso à terra urbana continua tendo evoluído nas leis e nos instrumentos urbanísticos que podem ajudar no desenvolvimento do planejamento e gestão urbanos.

3 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS: HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRO

O Brasil, historicamente, teve um crescimento urbano desordenado e, por conta disso, ocorrem hoje muitos problemas urbanos. Para superar estes problemas é necessário um planejamento e gestão urbanos eficientes.

A política urbana brasileira evolui no decorrer dos anos, com leis e instrumentos urbanísticos que auxiliaram no desenvolvimento Urbano, contudo, quando as políticas urbanas começam a ser discutidos e planejados muitos problemas já estão incontroláveis resultando em ações pouco eficazes.

Assim, os planos diretores municipais como um dos principais instrumentos utilizados para superar as desigualdades. Para se compreender os PDM é necessária uma análise do desenvolvimento do planejamento e gestão urbanos brasileiros, suas variações e instrumentos urbanos.

3.1 EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS NO BRASIL

Para se construir uma sociedade justa é necessário se pensar em políticas públicas que garantam o bem-estar para todos os cidadãos, por isso políticas públicas são definidas como “[...] conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade” (DIAS, 2003, p.120).

As políticas públicas urbanas devem reafirmar ações positivas que foram executadas e reelaborar ações que foram falhas, considerando as adversidades de cada grupo de pessoas ou área, a fim de obter “[...] linhas de ação que buscam satisfazer ao interesse público e têm que estar direcionadas ao bem comum” (DIAS, 2003, p. 121).

Para alcançar o seu objetivo, tendo em vista que é um processo complexo, pois, ao mesmo tempo em que deve analisar a especificidade, deve considerar o geral, é necessária a elaboração de ações, “[...] através da utilização de metodologias que identificam as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de se atingir os objetivos e metas predefinidos” (DIAS; MATOS, 2012, p. 14).

O planejamento das ações públicas no espaço urbano pelo governo é uma ferramenta vital e fundamental para o desenvolvimento equitativo e digno da sociedade, conforme Matus em entrevista a Huertas expõe:

[...] Planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos. É projetar-se para o futuro, porque as ações de hoje terão sido eficazes, ou ineficazes, dependendo do que pode acontecer amanhã. O planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro porque contribui com o modo de ver que ultrapassa as curvas do caminho e chega à fronteira da terra virgem ainda não-palmilhada e conquistada pelo homem. Essa visão ampla serve como suporte das decisões de cada dia: os pés no presente e o olhar no futuro. É, portanto uma ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou estamos condenados à improvisação. (MATUS, 1996, p. 12).

Assim, planejar o espaço é ferramenta importante para o desenvolvimento social, porém, devemos diferenciar planejamento de gestão urbanos. Souza diferencia esses dois conceitos, a saber:

[...] planejar sempre remete ao futuro (...) significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou (...) tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contraprováveis problemas, ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios (...) Gestão remete ao presente (...) gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. (SOUZA, 2002, p.46).

Estes dois conceitos são muito importantes, diferentes e complementares, pois, o planejamento baseia-se na gestão, ao mesmo tempo, que a gestão precisa do planejamento:

[...] O planejamento é a preparação para gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. (SOUZA, 2002, p.46).

Com isso, não planejar é comprometer o futuro e nos tornar sujeitos de qualquer ação e circunstância. Devido a esta falta de comprometimento e até mesmo o atraso na busca da organização do território, o Brasil possui vários problemas e crises que prejudicam toda a população e o desenvolvimento do país. O planejamento urbano inicia-se no fim do século XIX com reformas higienistas, realizadas para a modernização urbana daquele espaço. Dessa forma, como base

em Villaça (1999) o planejamento urbano pode ser dividido em três períodos: 1º momento: 1875 a 1930; 2º momento: 1930 a 1990 e 3º momento: 1990 em diante.

No primeiro momento do planejamento (1875- 1930), este era realizado por engenheiros militares que buscavam melhorar as áreas já existentes. A preocupação era algo mais estético e sanitário, do que realmente com a organização e desenvolvimento do espaço urbano, conforme Villaça (1999, p. 193) “[...] foi sob a égide dos planos de embelezamento que nasceu o planejamento urbano brasileiro”.

Neste período existe uma grande influência europeia e da classe dominante e mais abastada da época que tentava impor seus ideais, isto tornou a segregação socioespacial que existia mais evidente.

No segundo momento², já em 1930, com um contexto diferente na qual ocorre, o fim da hegemonia política do eixo São Paulo – Minas Gerais, mediante a Revolução de 30, e a organização das classes operárias por meio da eleição de Getúlio Vargas, o planejamento urbano altera-se, pensando na cidade mais funcional e eficiente e tirando o foco só da beleza.

A partir de então, temos a influência do urbanismo moderno por meio do arquiteto Le Corbusier, que valorizava a ciência e o tecnicismo, que busca pôr ordem escondida sob a “desordem”, ou seja, instaurar uma ordem espacial nova. Para ele somente a ciência e profissionais especialistas (arquitetos) podem mudar os rumos do espaço urbano, sendo que em alguns casos deve-se refazer a cidade sobre a “toalha branca”, ou seja, começar novamente, pois os problemas são insuperáveis.

[...] demolir, refazer a cidade sobre a “toalha branca”, mostra a crítica radical que Le Corbusier assumiu frente à cidade existente, tanto no que se refere a sua forma (rua-corredor-com duas calçadas, sufocada entre altas casas, as periferias desordenadas e improvisadas, ausência de espaços verdes, espaços centrais congestionados), quanto ao seu conteúdo (falta de espaços para novos meios de transporte, antigos modos e hábitos de vida, estilos e tradições arquitetônicas). (NYGAARD, 2005, p.73).

As ideias de Le Corbusier têm grande influência no planejamento urbano, contudo, cabe destacar que no Brasil a presença do Padre Lebreton foi forte, o qual atuou por anos nas pesquisas urbanas e regionais e tinha uma forte visão

² O segundo período ainda é subdividido por Villaça (1999) em três momentos: Urbanismo e plano diretor (1930 a 1965); do planejamento integrado e dos superplanos (1965 a 1971); e dos planos sem mapa (1971 a 1992).

humanitária e social, além de conhecimento científico para abordar o espaço urbano, dessa forma:

[...] Ele orientou no Brasil trabalhos de pesquisa urbana e regional e a elaboração de planos diretores, balizados por uma forte visão humanitária e social dos problemas e pela ampla adoção de procedimentos científicos, exercendo forte influência sobre a postura dos técnicos para enfrentar os problemas urbanos e regionais. (NYGAARD, 2005, p.73).

Com as influências de Le Corbusier e Padre Lebreton a busca por remodelamento atingiu pontualmente alguns municípios brasileiros por meio de projetos, obras e leis que auxiliaram o planejamento urbano, porém, ainda não eram suficientes, já que não envolvia a gestão, ou seja, planejava-se e não se executava da forma plena os projetos de ações pensadas e projetadas. Somente a partir de 1940, de forma lenta e gradual, o planejamento passou a “incluir” toda a cidade e também se preocupar com a integração municipal, aproximando-se da ideia de se pensar o município na sua totalidade para o melhor desenvolvimento integrado, já é possível ver articulação entre centros e bairros nas leis urbanas de uso e ocupação do solo.

Na década de 1950, começa a ocorrer também a preocupação com crescimento urbano que o Brasil começa a passar, tendo o número de problemas urbanos aumentado com a migração crescente campo-cidade na qual não existe organização do espaço, assim inicia-se a pensar e elaborar o planejamento regional.

Com os focos populacionais urbanos maiores e mais dinâmicos, demandando moradias e equipamentos técnicos e sociais urbanos diante do processo de urbanização, os planos diretores foram invocados para restabelecerem a ordem urbana mediante um conjunto de regras e de ações.

Para auxiliar neste novo momento, foi criado em 1950 a Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), sob a orientação do Padre Lebreton, a qual realizava pesquisas socioeconômicas para os planos diretores, tentando evitar juízo pessoal e focar apenas nas informações dos fatos observados. Esta sociedade compreendia que:

[...] a desordem urbana era resultado de um processo anárquico de expansão da cidade (loteamentos), tendendo ao irreparável, mas que encontraria na organização racional da aglomeração, no urbanismo racional, a solução para uma cidade mais econômica e mais humana. (NYGAARD, p.29, 2005).

A busca por uma cidade melhor ia de encontro com as ideias progressistas da época, que buscavam reformas estruturais fundiárias. A partir de 1960 inicia-se uma trajetória pela reforma urbana que é inviabilizada devido ao golpe militar em 1964. Por um período, a questão urbana foi deixada de lado devido ao sistema político que limitava a liberdade de expressão e dos movimentos sociais, contudo, nesse período tivemos uma política urbana federal efetiva com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), juntamente ao Banco Nacional de Habitação (BNH) que faziam parte do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Por meio da criação da SERFHAU, ocorreu uma leve abertura, e o tema reforma urbana voltou a ser discutido, com manifestações dos movimentos sociais que buscavam diminuir as desigualdades sociais mediante o acesso urbano justo. Apoiando esses movimentos sociais, a Igreja Católica lançou em 1982 um documento denominado “Ação Pastoral e o Solo Urbano” que defendia a propriedade urbana, sendo considerado um marco histórico para a evolução das discussões urbanas. A partir de 1982 a luta pela reforma urbana voltou a ser discutida, com fim da ditadura e um novo momento político e social do país foram necessários um novo conjunto de leis.

Em 1985, com o fim da ditadura militar houve a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que envolviam os diversos setores da sociedade que buscavam um modelo de desenvolvimento novo para as cidades brasileiras que ajudaram no embasamento da nova Constituinte.

Já em 1988 foi promulgada a nova constituição federal e nela foi incluso um capítulo específico para a política urbana, prevendo uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa de da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana, nos artigos 182 e 183 da referida Constituição.

O último período, pós década de 1990, retomou a discussão da questão urbana. Com a mudança que o país vivia, por meio da implantação de uma nova Constituição, a maioria dos municípios começa a se planejar, tendo em vista só preceitos da Constituição Federal (1988) que exigia a realização de PDM para municípios com mais de 20 mil habitantes.

Salientamos que os princípios da CF (1988) da política urbana foram à base para uma discussão nacional com fins de se criar uma legislação específica para o

planejamento do espaço municipal, com isso o PDM deixou de ser um instrumento somente técnico para ser também um instrumento político.

Mesmo com a política urbana sendo prevista na constituição, ainda havia muitos dilemas. Sendo assim, após um período de treze anos, com a elaboração e discussão de projetos e grandes negociações foi aprovado uma lei visando regulamentar a política pública de desenvolvimento urbano, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade.

[...] pondera-se que o Estatuto se constitui em um avanço na trajetória do desenho de planejamento e gestão participativos do espaço urbano, ao instituir as diretrizes e os instrumentos com vistas a atingir o objetivo da função social da cidade e da propriedade urbana (ANTONELLO, 2013, p.242).

Esta lei irá estabelecer diretrizes e normas gerais para política urbana e vai funcionar, conforme o guia do Estatuto das Cidades, entendido como:

[...] uma espécie de “caixa de ferramentas” para uma política urbana local. É a definição da “cidade que queremos”, nos Planos Diretores de cada um dos municípios, que determinará a mobilização (ou não) dos instrumentos e sua forma de aplicação. É, portanto, no processo político e no engajamento amplo (ou não) da sociedade civil, que repousará a natureza e a direção de intervenção e uso dos instrumentos propostos no Estatuto. (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2008, p.21).

Com o Estatuto busca-se o fortalecimento da política urbana com intuito que as cidades possam alterar seus territórios conforme suas necessidades da população visando uma justiça social, assim começam a ser discutidos a questão da justiça sócio territorial e o equilíbrio ambiental, para a totalidade do território do município.

Com a instituição do Estatuto esperava-se uma melhoria significativa e importante nas cidades que alterariam seu modo de vida e desenvolveriam o espaço, a fim de diminuir a segregação urbana e recuperar áreas.

Os planejadores possuem grandes desafios, que a partir de então começam a ter diretrizes para serem superadas aliadas as inovações tecnológicas, todavia, os fatores históricos e econômicos, além da ação dos agentes produtores do espaço urbano e o coletivo popular participativo de baixa adesão pesam ao se pensar na eficácia do planejamento.

[...] se planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for. (MATUS, 1993, p.14).

A importância do planejamento e gestão urbanos é inegável, e para que eles possam ser promovidos são necessários instrumentos urbanísticos que os auxiliem no desenvolvimento socioespacial.

Contudo, também é necessário que se tenha clareza de cada momento do planejamento e gestão urbanos para que se possa compreender como se desenvolveu determinadas ações. Dessa forma, iremos apresentar a proposta de classificação dos tipos de planejamento e gestão urbanos, os quais apresentam uma história de tradição e influência sobre a sociedade, que devem ser estudadas, porém, não há uma classificação abrangente que preserve a memória intelectual de cada fase, conforme defende Souza (2015), dessa forma, o autor resolve criar uma classificação/tipologização dessas seleções que incorpore vários aspectos do fenômeno e evite a simplificação excessiva com uso de chavões e frases prontas.

Para construir a tipologia, conforme afirma Souza (2015), foi uma tarefa com alguns desafios como:

- Os critérios para identificar cada tipologia foram definidos depois de se fazer uma análise detalhada de cada item, o que dificultou o trabalho, pois, a partir de 1980 o planejamento urbano tornou-se mais dividido.
- As grandes variáveis de perspectivas que cada momento tem, tentando estabelecer um número de critérios ideal, sem exagerar ou diminuir os fenômenos. Assim, o autor estabeleceu 8 critérios que foram adotados nas divisões.
- Alguns momentos do pensamento de cada tipologia são muito parecidos, não existindo uma separação marcante.
- Separação entre ideias de militantes e ativistas com os dos profissionais de planejamento, que geralmente são divergentes e contrastam na sua execução.

Assim sendo, para se estabelecer uma tipologia que compreenda a amplitude dos fenômenos, Souza (2015) cria uma proposta baseada em oito critérios:

- 1) **Ideia-força central:** Principal objetivo buscado pelos seus praticantes;
- 2) **Filiação estética:** Importante variável no caso do planejamento que se preocupam com o traçado e estilo;
- 3) **Escopo:** Divide o planejamento em físico-territorial ou social abrangente, isto é, não estritamente físico-territorial;
- 4) **Grau de interdisciplinaridade:** Poder de relação com outras áreas;
- 5) **Permeabilidade face à realidade:** Grau de análise da realidade empírica, dividida em Apriorística (dados servem para contextualizar o fenômeno apenas), Semiapriorística (dados podem servir para alterar a realidade) e Reconstitutivismo (os dados são discutidos entre a teoria e o empirismo, mudando os enfoques.);
- 6) **Grau de abertura para com a participação popular:** Nível de participação da população segundo a escala de participação popular de ARNSTEIN (1969).³
- 7) **Atitude em face do mercado:** Opinião definida sobre o mercado, aceitação sem restrição, criticismo moderado, disciplinamento ou domesticação do mercado ou forte criticismo;
- 8) **Referencial político-filosófico:** Tendência política, do ultraconservadorismo até o neoliberalismo.

A partir desses critérios, as ideias de Souza (2015) foram resumidas no quadro quatro, apresentado a seguir:

³ [...] Talvez a compreensão mais clara e esclarecedora das gradações e potenciais de participação dos cidadãos foi desenvolvida por Sherry Arnstein. Em seu artigo pioneiro de 1969, A Escada da Participação Cidadã, um pilar entre educadores de planejamento urbano norte-americanos até os dias de hoje, ela explica o conceito usando uma escada. Cada degrau da escada representa um nível diferente de envolvimento da comunidade, e quando você sobe a escada, mais poder é dado aos membros da comunidade no processo de tomada de decisão. (FARNHAM, 2014)

Quadro 4 – Tipos de planejamento urbano

CRITÉRIOS	IDEIA-FORÇA CENTRAL	FILIAÇÃO ESTÉTICA	ESCOPO	GRAU DE INTERDISCIPLINARIDADE	PERMEABILIDADE FACE A REALIDADE	GRAU DE ABERTURA PARA COM A PARTICIPAÇÃO POPULAR	ATITUDE EM FACE DO MERCADO	REFERENCIAL POLÍTICO - FILOSOFICO
TIPOS								
Planejamento Físico-territorial Clássico ou Planejamento regulatório	Modernização da Cidade	Modernismo	Físico – territorial (Organização espacial)	Pequeno a médio	Apriorística e semiapriorística.	Pseudoparticipação	Criticismo Moderado com disciplinamento do mercado	Estado Forte e Intervencionista, com oscilações de autoritarismo.
PLANEJAMENTO SISTÊMICO	Modernização da Cidade	Secundário ou Irrelevante	Não estritamente físico-	Grande	Reconstrutivismo.	Pequena	Criticismo moderado	Estado forte e intervenci
Perspectivas “mercadófilas”	Modernização da Cidade	Secundário	Não estritamente físico-territorial (social abrangente)	Médio	Semiapriorística	Pequena	Não crítico	Neoliberalismo
New Urbanism	Modernização da cidade com preservação de valores comunitários e da escala humana.	Pós-modernismo	Físico-territorial (Organização espacial)	Pequeno	Semiapriorística	Pequeno	Criticismo moderado	Liberalismo de Esquerda.
Planejamento Ecológico	Modernização com sustentabili	Sem importância.	Não estritamente físico-	Pequeno	Pequena.	Pequena	Criticismo moderado	Social Democracia
Planejamento e gestão urbanos autonomistas	Autonomia individual e coletiva	Não é secundária, mas não é importante.	Não estritamente físico-territorial (social abrangente)	Muito Grande	Radicalmente Reconstrutivista	Muito participativa	Fortemente crítica	Sociedade Autônoma

Fonte: Souza (2015)

Analisando as informações presentes no quadro 1, podemos perceber que há grande variáveis em cada momento do planejamento, e que período de cada um pode ocorrer mais subdivisões, deixando o planejamento mais dividido, por isso, alguns ideais foram moderados para evitar confusões nas análises.

Observamos que o espaço urbano produz relações e a história construída dessas relações atinge diretamente as cidades, determinando como será a sua organização por meio do tipo de planejamento e gestão urbanos. Assim, há uma

disputa de interesses que acentua as desigualdades interferindo no território e, para auxiliar no planejamento, são utilizados os instrumentos urbanísticos.

3.2 INSTRUMENTOS PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS

Para se planejar as cidades são necessários instrumentos que o poder público possa utilizar de forma equilibrada e justa, garantindo as funções sociais do solo, da propriedade e da cidade nas palavras de Ferreira (2003, p.4).

[...] os chamados “instrumentos urbanísticos” criados na Europa do Pós-Guerra visavam, portanto, garantir ao Estado ferramentas jurídico-institucionais que lhe permitissem exercer um controle efetivo sobre as dinâmicas de produção e uso do espaço urbano, buscando promover o interesse público acima do privado, e tentando mediar os conflitos naturalmente decorrentes dessas dinâmicas.

No Brasil contemporâneo, os instrumentos urbanísticos foram apresentados no Estatuto da Cidade (2001) que perpassam o âmbito tributário, urbanístico e financeiro, buscam efetivar que os interesses da população sejam maiores que os interesses privados. Essa busca de garantia do direito coletivo de acesso à cidade vai ao encontro à Constituição Federal (1988) e a busca por um desenvolvimento urbano, pautado na justiça social.

Apesar do avanço na política urbana, ainda há uma grande dificuldade em se implementar as leis, principalmente os instrumentos urbanísticos, pois, eles vão contra os interesses de agentes produtores do espaço urbano como produtores imobiliários, industriais, grandes supermercados etc., grupos esses que defendem o interesse das classes de maior poder aquisitivo.

[...] sua implementação, entretanto, vem enfrentando dificuldades, que eram previsíveis: a questão não é exatamente ter tais instrumentos à disposição, embora isso seja essencial, mas sim saber até que ponto faz parte da lógica da sociedade, nesse caso, da sociedade de elite efetivá-los. (FERREIRA, 2003, p.6).

Devido à importância dos instrumentos, para os planejadores e gestores urbanos limitarem a ação dos agentes de mercado, Souza (2015) os classifica em cinco grupos: informativos, estimuladores, inibidores, coercitivos e outros. Tendo em vista a importância desses instrumentos, apresentamos a seguir:

- Os **informativos** como o próprio nome diz tem como função divulgar informações para o público em geral, por exemplo: informação sobre a separação de lixos e coleta seletiva para auxiliar na reciclagem;
- Os **estimuladores** visam estimular atitudes e atividades para uma região ou público, por exemplo: incentivo fiscal para a instalação de uma empresa ou indústria;
- Os **inibidores** são instrumentos mais incisivos, pois, limitam e inibem a ação dos agentes de mercado, por exemplo: o IPTU progressivo no tempo;
- Os **coercitivos** são instrumentos que impedem a ação por meio de limite legal para impossibilitar ações de mercado, um exemplo: zoneamento urbano.

Por fim, há outros instrumentos que são para influenciar a ação do mercado tendo outros objetivos específicos, como a contribuição de melhorias, assim sendo, “[...] como se vê, cada grupo abrange instrumentos de natureza muito diversa no que concerne aos seus efeitos sociais mais amplos.” (SOUZA, p.79, 2015). Assim, cada instrumento tem objetivos e efeitos que são diversos na sociedade, podendo ser benéficos ou não para determinado grupo ou zona da cidade do espaço urbano.

Os instrumentos urbanísticos são de extrema relevância para o planejamento e gestão urbanos, pois, por eles são reguladas e planejadas ações no espaço urbano visando a sua organização, por isto no capítulo II, do Estatuto da Cidade, os instrumentos da política urbana são:

[...] I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsório; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito) t) legitimação de posse; VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) (BRASIL, p.3, 2001).

Dentre os instrumentos gerais para o planejamento municipal que constam no Estatuto, foi elaborada uma tabela com alguns instrumentos urbanísticos para sintetizar a ideia de cada ação planejada para o desenvolvimento urbano, (quadro 5).

Quadro 5 – Instrumentos urbanísticos de planejamento municipal

	DEFINIÇÃO	TIPO DE INSTRUMENTOS (INIBIDOR, INFORMATIVO, ESTIMULADOR E COERCITIVO).
IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	É um dos instrumentos mais importantes para o desenvolvimento urbano, pois, permite que o município aumente de forma progressiva o valor do IPTU, caso o proprietário não cumpra o que está previsto no plano diretor.	Tributo e também inibe a especulação imobiliária.
CONCESSÃO OU OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	O coeficiente de aproveitamento básico indica o quanto se pode construir num lote sem que este sobrecarregue a infraestrutura. Se construir acima do limite permitido, o proprietário deve pagar um valor sobre o mesmo. O excesso	Tributo e também inibe a especulação imobiliária.
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	Com a valorização imobiliária devido à execução de uma obra pública é cobrado uma taxa do proprietário baseado em índice cadastrais da respectiva região.	Tributo e também inibe a especulação imobiliária.
ZONEAMENTO	Constitui-se em um dos principais instrumentos de planejamento e por muito tempo foi o confundido com planejamento urbano. Estabelece uma divisão espacial baseado em algum critério. Existem vários tipos de zoneamento, cada um com sua finalidade e especificidade.	Instrumento coercitivo.
OPERAÇÃO URBANA E	Operação de intervenção urbana coordenadas pelo poder	Instrumento coercitivo.
CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO	Quando o poder público urbaniza uma área privada, por direito ele pode adquirir uma parte do terreno, deixando ao proprietário uma parte que seja correspondente ao valor antes da ação de urbanização.	Instrumento coercitivo.
TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR	Quando um lote não pode ter seu máximo potencial construtivo devido alguma adversidade, o proprietário não pode ser prejudicado, podendo construir em outro local ou vendê-lo a outra pessoa que aceitará as condições.	Instrumento coercitivo.
CITY MARKETING	Táticas realizadas pelo governo para passar uma imagem positiva do urbano.	Instrumento informativo.
USUCAPIÃO	A posse prolongada de alguma propriedade, seguindo alguns requisitos, pode-se ocorrer à aquisição do bem.	Instrumento de regularização fundiária e um inibidor.

CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO	O poder público pode conceder a utilização de um espaço para fins privados, desde que siga regras estabelecidas.	Instrumento de regularização fundiária e um inibidor.
DIREITO DE PREEMPÇÃO	Instrumento que dá o direito de preferência ao poder público para adquirir um imóvel em razão da política urbana.	Instrumento de regularização fundiária e um inibidor.
REQUISIÇÃO URBANÍSTICA	Ação pela qual o poder público pode se apropriar de um bem, para cumprir alguma ação social, sem precisar entrar na justiça.	Instrumento de regularização fundiária e um inibidor.
DESAPROPRIAÇÃO	Propriedade que não cumpre sua função social, ela pode ser desapropriada pelo Estado, desde que se pague um valor sobre o mesmo.	Instrumento de regularização fundiária e um inibidor.
PARÂMETROS URBANÍSTICOS DE OCUPAÇÃO DO SOLO	Índices que orientam e normatizam o desenvolvimento urbano.	Instrumento informativo.
PLANO DIRETOR	É o principal instrumento da política urbana e o mais utilizado, deve ser baseado na gestão democrática e participação popular. Permite auxiliar na superação das desigualdades socioespaciais.	Instrumento mais completo da política urbana e funciona como inibidor, informativo, estimulador e coercitivo.

Fonte: Souza (2015)

Esses instrumentos possuem um significado extremamente importante para a política urbana municipal, dando ao poder público a capacidade de intervenção sobre o território e o mercado imobiliário das cidades, traçando assim, regras para o crescimento urbano.

Para aplicação desses instrumentos é necessário apoio governamental, por meio de leis e ações visando alcançar a função social da propriedade urbana e a função social da cidade.

Contudo, para que os instrumentos sejam colocados em prática, por serem importantes para o planejamento e gestão urbanos devem superar os seis fatores limitantes destacados por Souza (2015): Imediatismo; Conservadorismo das elites; Ausência de quadros técnicos suficientemente qualificados; Ação dos lobbies e grupos de pressão de setores da elite local; Ausência de continuidade entre as administrações e Dificuldades econômico-financeiras com que se debate a maioria dos municípios brasileiros.

O imediatismo ocorre devido:

[...] a quantidade de problemas com que se defrontam as administrações municipais e a velocidade com que evoluem esses problemas, não poucas vezes em decorrência, em larga medida e em termos imediatos, de um crescimento urbano muito rápido, dificultam o planejamento. (SOUZA, 2015, p.314).

Assim para que este problema não ocorra, é necessário um planejamento dinâmico, que seja flexível e passível de mudanças, já que nosso país vive uma realidade tão movimentada.

Outro fator limitante é o conservadorismo das elites, ou interesse dos agentes produtores do espaço urbano e também rural, que influenciam o poder público e se beneficiam das ações, colocando projetos pessoais na frente do coletivo.

[...] francamente hegemônico na maioria dos municípios brasileiros, é um fator de agravamento, notadamente no que se refere às possibilidades de um planejamento progressista, comprometido com uma “inversão de prioridades” e com objetivos de justiça social e equidade (SOUZA, 2015, p.314).

Assim para que esse conservadorismo diminua é necessário à ação de um poder público empenhado que se proponha valorizar e defender a sociedade, defendendo a participação direta de toda população.

Outra dificuldade é a ausência de quadros técnicos suficientemente qualificados, seja pela falta de técnicos qualificados ou pela contratação de um escritório profissional em elaborar planos sem conhecer a realidade, utilizando os modelos prontos. A ação dos lobbies e grupos de pressão de setores da elite local também é um grande imbróglio, pois, lida com grupos que exercem grande influência nas decisões públicas.

A ausência de continuidade entre as administrações influencia o planejamento e gestão urbanos, porque “não é possível à implantação bem-sucedida de um sistema local de planejamento e, tampouco, o florescimento de uma cultura de planejamento” (SOUZA, 2015, p.316).

Por fim, as dificuldades econômico-financeiras que a maioria dos municípios brasileiros enfrenta:

[...] encontram-se endividados e, na sua maioria, o percentual do orçamento comprometido com a folha de pagamentos de funcionários é excessivo. Acresce que, devido a problemas com cadastro desatualizado e corrupção, muitas vezes a arrecadação do IPTU não é o que poderia ser o que significa

um aproveitamento subotimizado da base tributaria local. (SOUZA, 2015, p.316).

Os problemas acima apresentados influenciam diretamente na ação do planejamento e desenvolvimento dos municípios. Não existe fórmula de superação e, sim, tentativas de minimizar os efeitos dos problemas citados aos poucos por meio da disseminação de uma cultura de planejamento urbano.

O Brasil já avançou na política urbana, porém, os fatores limitantes do poder público prejudicam o maior desenvolvimento e, como consequência, freia-se a evolução urbana justa e igualitária, privilegiando pequenos grupos e enfatizando as desigualdades socioeconômicas e espaciais.

4 PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

Para que ocorra uma evolução municipal adequada, é necessário que se realize o pleno desenvolvimento das funções sociais municipais que deve ser realizada pelo poder público municipal, que ficaram responsáveis por executarem as políticas públicas aliado ao governo federal e estadual.

Até 1988, os governos municipais eram limitados, as leis e planos eram estabelecidas por instâncias superiores que muitas vezes não condiziam com a realidade local e dificultavam as ações, não tendo visão ampla das particularidades. Para ocorrer o avanço municipal é necessário um PDM participativo, que é considerado uma peça chave para auxiliar no planejamento e gestão urbanos, pois, o mesmo demonstra a realidade social local.

O plano diretor municipal participativo, busca fortalecer o município por meio da inclusão, da participação da sociedade no planejamento territorial e, assim, enfrentar o desafio de diminuir as desigualdades socioespaciais expressas na maioria dos municípios brasileiros.

4.1 HISTÓRIA DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS BRASILEIROS

O plano diretor muitas vezes é confundido com história do planejamento urbano brasileiro, porém, segundo Terbeck o mesmo “[...] começa oficialmente por volta de 1875, ano em que foi produzido o primeiro documento de importância, no qual são utilizados os conceitos de plano e de conjunto, geral ou global” (TERBECK, 2012, p.38).

Com a virada do século, os planos diretores se limitavam a planos de obras, com planos viários, que se configuravam como simples planejamentos locais. Sendo que, somente a partir de 1930 passou a ocorrer à elaboração de um plano diretor nos moldes do que conhecemos atualmente.

Este plano foi elaborado em 1930, pelo arquiteto francês Alfred Agache, que estava no Brasil participando de conferência sobre urbanismo e foi contratado para elaborar um plano urbanístico para a capital do país, o Rio de Janeiro. O plano ficou conhecido como Plano Agache que tinha como ideal organizar a cidade, e por esse

motivo, foi batizado de “Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento das cidades”.

Os planos diretores do século XX sofreram grande influência ideológica e doutrinária do momento histórico e econômico na qual foram elaborados. Nygaard (2005, p.49) afirma que quatro doutrinas foram a “[...] a base ideológica dos planos diretores: o positivismo, em especial o positivismo lógico, o urbanismo modernista, as formulações de Padre Le Bret e as determinações do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)”.

Para Nygaard (2005), a primeira doutrina presente nos planos diretores é uma corrente filosófica que surgiu no século XIX, denominada de Positivismo, que acreditava que o conhecimento científico é a base de tudo e somente ele pode dar as repostas a sociedades, utilizando a lógica, matemática e o empirismo.

Para os positivistas, o racionalismo e a razão humana são essenciais para o progresso humano e somente mediante a mudança social e progressista pode-se transformar a realidade. Em relação ao espaço urbano, as cidades só possuem problemas se eles puderem ser mensurados cientificamente, senão, não merecem atenção.

A segunda doutrina para Nygaard (2005) que influenciou a elaboração dos planos diretores ocorreu no início do século XX, quando o urbanismo passou a ser tratado como ciência, denominado de Urbanismo Moderno, que buscava pôr ordem e deduções lógicas a fim de instaurar uma nova ordem espacial.

Nesta doutrina, Le Corbusier, seu principal precursor, fez uma classificação das funções urbanas em: habitar, trabalhar, cultivar o corpo e espírito e circular, ideias que foram incorporadas na Carta de Atenas em 1933⁴. Sua crença era que o planejamento urbano e os arquitetos pudessem mudar o espaço urbano fazer com que os planos diretores fossem limitados por meio de um reducionismo social e funcional das cidades.

⁴ [...] a carta de Atenas é resultado do IV CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna de 1933), definia como elementos do urbanismo o sol, o verde e o espaço e que por meio da organização das funções-chave – trabalhar, habitar, circular e recrear, que seriam autônomas entre si dar-se-ia a organização da sociedade na cidade contemporânea. Tal concepção está na base do Planejamento Urbano, considerado instrumento básico de ordenação de cidades e que reflete os ideais do funcionalismo a partir do zoneamento do uso do solo. Por meio de planos de caráter regulatório, o modelo propõe diretrizes e metas como uso, controle de expansão, áreas verdes, densidades de ocupação, entre outros. De maneira geral, os planos urbanos eram tratados tendo como base estatísticas e dados, planos de alocação de recursos e zoneamento como áreas homogêneas (KANASHIRO, 2004, p.34)

Para Nygaard (2005), a terceira doutrina incorporada em meados do século XX nos planos diretores brasileiros, na verdade é representada por um pesquisador que influenciou por anos as pesquisas urbanas e regionais no Brasil, chamado Padre Lebret. Este pesquisador criou a intitulada economia humana, que humanizava o capitalismo e tinha como objetivo conter o avanço do comunismo apoiado nos valores de justiça, liberdade e consciência social, essa economia só podia ser implantada se ocorresse uma mudança política, pois, ela seria a salvação do ocidente. Também elaborou a chamada Teoria das Necessidades, na qual determinava as necessidades humanas por meio da compilação de elementos essenciais à vida, estabelecendo uma escala.

Destaca-se que sua atuação de Padre Lebret tinha pouco engajamento político, até que em 1950 foi convidado a estar à frente do projeto denominado SAGMACS, que foi uma instituição que focava no planejamento urbano e regional e no desenvolvimento econômico e social. Utiliza-se de termos relacionadas às ciências biológicas para referir-se ao urbano, via estudos e dados estatísticos e acredita-se, dessa forma que “[...] as denúncias de más condições de vida, quando feitas racional e cientificamente, convencem o político a agir no sentido de superar as condições denunciadas” (NYGAARD, 2005, p.95).

A quarta doutrina para Nygaard (2005), surgiu em 1964 junto ao BNH, e pode ser considerada com primeiro órgão de planejamento urbano do país, sendo denominado de SERFHAU. Esse foi o coordenador de vários planos locais e executava o planejamento local integrado que visava ser agente de mudanças e promotor de desenvolvimento e acreditava que os municípios de mesma classe demográfica têm complexidades semelhantes.

Em 1969, houve uma redefinição do SERFHAU, que se encontrava em dificuldades operacionais devido à ausência de critérios para os planos locais, porém, os problemas continuaram até que em 1970, assim foi realizada uma nova redefinição que permitiu a realização de inúmeras atividades, planos diretores e promoção de eventos voltados para a formação de técnicos na área do planejamento urbano e regional, dessa forma:

[...] o SERFHAU orientou, nacionalmente, ao longo da sua duração (1964-1974), a preparação de planos locais de planejamento, mediante cursos, seminários e treinamentos oferecidos aos profissionais da área, conseguindo que a elaboração dos planos locais fosse homogênea, isto é, não levavam em consideração as especificidades dos municípios, como, por

exemplo, a dimensão territorial, a localização geográfica, as condições socioeconômicas entre outras características. O destaque na postura do SERFHAU era a defesa de que a atividade de planejamento, no caso, a confecção de planos locais de atuação no espaço urbano, constituía-se em uma função exclusiva de técnicos e de especialistas qualificados. (ANTONELLO, 2013, p. 244).

O período de existências do SERFHAU (1964 – 1974) foi o momento de muitas propostas de planejamento urbano no Brasil e “o período mais rico no que se refere ao plano [...] no qual invocaram os planos diretores para restabelecerem a ordem urbana mediante a um conjunto de regras e de ações” (NYGAARD, 2005, p.13).

O SERFHAU coordenou a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Integrados (PDIs), que buscavam orientar o crescimento das cidades e melhorar a qualidade de vida da população, contudo, muitas vezes os planos não refletiam as realidades locais, pois, sua elaboração já era direcionada pela SERFHAU.

Os planos elaborados neste período não consideravam as mudanças que podiam acontecer no espaço municipal e direcionava sua execução ao executivo local. Assim, em 1974 a SERFHAU é extinta e os PDIs são abandonados, por conta do monopólio na quais só técnicos e especialistas qualificados poderiam elaborar os planos, a troca de governo, as dificuldades de implantação e falta de recursos.

Mesmo com a extinção do SERHAU, o plano diretor continuou a ser utilizado pelos municípios, sendo um instrumento “essencialmente técnico, utilizado pela administração pública municipal para tentar prever e controlar a estruturação e transformação do espaço da vida urbana” (NYGAARD, 2005, p.29).

Com o processo de redemocratização do país e a volta da cidadania, a busca pelo o direito à cidade torna-se intensa devido à luta pela reforma urbana que havia sido sufocada no militarismo.

Com a redemocratização do país, os planos diretores não poderiam mais ser iguais, eles deveriam superar os erros da SERFHAU e passar de planos centralizados, não participativos, tecnicista e autoritário em um plano baseado nas realidades locais, com participação popular e garantia do direito a cidade.

[...] o direito à cidade é superior às outras formas de direito, pois compreende a liberdade, a individualidade na socialização, o habitat e o habitar, representando ainda o direito à cidade como obra e apropriação, dando o devido destaque à necessidade do proletariado de tomar parte da produção do espaço citadino. (LEFEBVRE, 1969, p.102).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os princípios da justiça urbana, por meio da função social da cidade, da equidade urbana e distribuição justa dos benefícios da urbanização ganharam um capítulo específico.

O capítulo II da Constituição, intitulado Reforma Urbana, contemplou à introdução sobre a política de desenvolvimento urbano que tem como prerrogativa ser executada pelo poder público municipal, principal ator na política de crescimento e gestão das cidades. Compete a esse poder, o desenvolvimento das funções sociais urbanas e também a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Inicialmente, para o cumprimento das diretrizes fixadas na lei, fazia-se necessário como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, a elaboração e execução do plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes⁵, exigida:

Segundo Santos e Montadon (2011) além das cidades com número superior a 20 mil habitantes, o PDM também deveria ser aplicado nos casos de:

[...] cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as integrantes de áreas de especial interesse turístico, as inseridas em áreas de influência de significativo impacto ambiental ou ainda aquelas nas quais o poder público pretenda utilizar os instrumentos definidos no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal, que trata do devido aproveitamento do solo urbano (SANTOS; MONTADON, 2011, p. 14).

Apesar da exigência do plano diretor havia poucas diretrizes fixadas para auxiliar na confecção desse importante documento. Os técnicos utilizavam principalmente a Lei Orgânica Municipal, que geralmente trata de algumas políticas urbanas para o município. Os planos produzidos durante os anos de 1990 apresentavam dados mais administrativos que urbanísticos, com aplicação de poucos instrumentos urbanísticos como zonas especiais de interesse social (ZEIS). Assim, os planos diretores até então eram omissos nas questões do espaço urbano e não permitiam pensar no espaço urbano visando o futuro.

Tais omissões e lacunas ainda presentes no PDM no transcorrer da década de 1990, mediante as pressões de grupos ligados a reforma urbana ocorridas no referido período, foram levadas em consideração durante a elaboração do Estatuto da Cidade em 2001. Essa lei além de explicitar os instrumentos também contemplou o PDM sob nova perspectiva.

⁵ No Estado do Paraná em 2006, foi aprovado a lei nº 15.229, que dispõe sobre a implementação obrigatória dos Planos Diretores Municipais – PDMs por parte de todos os municípios do Estado.

O PDM segundo Cymbalista (2007), transformou-se na peça básica da política urbana do município, responsável pela definição de elementos estratégicos na esfera local como, por exemplo, a definição de critérios para o cumprimento da função social da propriedade.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, cerca de 1700 municípios que apresentavam população acima de 20 mil habitantes e deveriam elaborar seus planos diretores num prazo máximo até outubro de 2006, contudo, ocorreram várias prorrogações de prazos concedidas pelo governo federal.

Para auxiliar o PDM também foi criado em 2003 o Ministério das Cidades, que buscava incentivar a construção de um planejamento e gestão urbanos, visando ampliar as políticas urbanas.

[...] na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do planejamento e ordenamento territorial, do saneamento e dos transportes (mobilidade urbana) e [também] para integrá-los, levando em consideração a cidadania, a qualidade de vida e o direito à cidade. (BRASIL, 2004, p.2).

Ainda priorizando a questão da Reforma Urbana, o Ministério da Cidade criou em 2006 o Conselho Estadual das Cidades (CONCIDADES) que com objetivo de emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto das Cidades e propôs algumas diretrizes para a implantação da política nacional de desenvolvimento urbano.

No entanto esse aparato legal não surtiu o efeito esperado. A grande dificuldade residiu na forma como os municípios reagiram, pois, para os mesmos o plano diretor foi elaborado apenas pelo cumprimento da lei federal, não incorporando a participação dos diversos segmentos da sociedade municipal, além de não abarcar todo o município ao focar apenas na cidade.

Essas dificuldades em parte têm sido superadas e atualmente cada vez mais os municípios tem produzido PDMs mais participativos e incluem o município como um todo, analisando a dinâmica e a realidade local. Há também muitos municípios que já possuem órgãos de planejamento e gestão urbanos, visando à superação e enfrentamento dos problemas urbanos.

4.2 A IMPORTÂNCIA DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

A atual política urbana brasileira é resultado de uma mescla de práticas recentes e antigas do planejamento e gestão urbanos, com influência de ideologias e fatos de cada época e de leis federais como a Constituição Federal (1988) e Estatuto da Cidade (2001).

No entanto, apesar da evolução do planejamento urbano brasileiro, ainda é sobre um único instrumento urbanístico que está à pressão de se transformar o espaço territorial, a saber, o PDM. Essa ferramenta é vista por muitos, como o:

[...] mais completo que o Estado dispõe para interferir no controle do espaço urbano, devido, entre outros motivos, à abrangência que este instrumento tem de influir em muitos setores tais como o econômico, o habitacional, o de transportes e o educacional. (NYGAARD, 2005, p.25).

Portanto, considera-se que a solução para todos os problemas urbanos reside na implantação dos planos diretores municipais. A ideia do PDM é buscar o fortalecimento do município por meio da inclusão territorial e a diminuição das desigualdades expressos no espaço por meio das irregularidades fundiárias, da segregação socioespacial e da degradação ambiental.

Ideia essa que permeia os objetivos do PDM:

[...] definir a função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada a todos os segmentos sociais, de garantir o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, bem como de implementar uma gestão democrática e participativa, pode ser atingido a partir da utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, que dependem, por sua vez, de processos inovadores de gestão nos municípios. (SANTOS E MONTADON, 2011, p. 14 e 15,).

Apesar do PDM, teoricamente ser um instrumento completo que se executado como foi escrito e planejado promoveria grandes avanços na justiça social, o que se percebe é que o objetivo e sua situação não condizem com sua atual implantação nos municípios. Embora tenham ocorridos avanços com a promulgação de leis urbanas, o planejamento e gestão urbanos possuem muitos desafios que deverão ser superados.

Um dos motivos para que o plano diretor não seja efetivado é a ação do poder político, que devido a sua próxima relação com os proprietários dos meios de

produção locais e demais grupos de alto poder aquisitivo, que no geral controlam os mais diversos setores econômicos municipais, não querem se comprometer.

[...] não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. (MARICATO, 2000, p.124).

Por isso, a maioria dos municípios não utiliza das ferramentas que promovem o plano diretor, ou seja, limitam a participação popular e criam dispositivos e leis que não beneficiam a maior parte da população.

Na verdade, a elite brasileira não quer a implantação dos planos diretores “[...], pois ele representa uma oportunidade para debater os ditos “problemas urbanos” que ela prefere ignorar.” (VILLAÇA, 2005, p.240).

Mesmo com a pressão da elite em minar o desenvolvimento urbano justo, foram criadas algumas leis e ações que podem auxiliar no avanço do planejamento e gestão urbanos, como por exemplo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Com medo que esses instrumentos de política urbana pudessem interferir no mercado imobiliário, ficando contrário aos interesses, às elites de maior poder aquisitivo agem no sentido de pressionar os governos locais para que o PDM tenha princípios e diretrizes básicas, sem muita especificidade, a não ser que os beneficiasse, ou seja, vão criando obstáculos para a não aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos que devem se fazer presentes nos PDMs. Essa ação demonstra o temor que existia (e ainda existe) que o PDM saísse da teoria e fosse realmente colocado em prática na forma indicada pelo Estatuto da Cidade.

Além disso, como a cidade é um espaço mutável e a burocracia demorada, muitas vezes quando se conseguia aprovação de planos urbanísticos, o mesmo já estava com algumas defasagens, não atingindo a totalidade do objetivo. Conforme Duarte afirma:

[...] se há um plano urbanístico como resultado do processo de planejamento, a administração municipal deverá fazer o possível para que se realize; no entanto, observa, a cidade é dinâmica e altera-se tão logo esse plano é aprovado. A partir daí entra em cena o papel da gestão urbana em utilizar os instrumentos oferecidos por este plano para adaptar-se às situações não desejáveis, ou então adaptar o plano a essa nova dinâmica. (2007, p. 34).

Assim, com essa nova dinâmica as ações poderiam ser repensadas e executadas para atender as demandas, só que para isto é necessária uma gestão pública ágil e empenhada na execução das ações.

Outro fator que influencia na inoperância do PDM é que a obrigação de constar no plano tudo que for importante para o município pode transformar o plano em uma “[...] listagem de propostas que não obrigam nenhum órgão a cumpri-las, nem criam qualquer responsabilidade, já que o plano municipal não tem qualquer efeito sobre as ações dos governos federal ou estaduais”. (VILLAÇA, 1999, p. 245).

Muitos autores como Rolnik (2003), Souza (2005), Villaça (1999) defendem que o planejamento e gestão urbanos passaram a ser confundidos com a elaboração de planos diretos, que estão sendo produzidos sem muito comprometimento não atendendo as reais necessidades coletivas e, sim, de grupos elitizados (técnicos e empresas de consultoria) que atuam nas cidades.

Além disso, junto ao plano diretor há outros instrumentos da política urbana que vão dar suporte aos municípios que englobam todas as esferas de poder, desde que sejam seguidos critérios e orientações básicas. Os planos diretores municipais ainda não são elaborados e executados como deveriam ser. Eles não dialogam com os outros instrumentos urbanísticos, com o Estatuto, com a Constituição Federal e diversas Leis, fazendo com que o desenvolvimento justo do município seja comprometido

O plano diretor pode promover a ordenação territorial e com isso o desenvolvimento urbano respeitando os aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais. Para isso, é necessária uma mudança dos referenciais e uma fiscalização mais rigorosa do governo e da população, pois, este é um instrumento básico que se executado da maneira correta poderia fazer o direito à cidade valer.

4.3 ATUAL SITUAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS BRASILEIROS

Até 1988, as decisões sobre o planejamento e gestão urbanos eram mais centralizadas, principalmente a parte fiscal e administrativa, engessando as ações políticas públicas municipais.

Com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal em 1988, os municípios tornaram-se atores ativos na formulação e implementação

das políticas públicas municipais, pois, passaram a possuir lei orgânica própria, tomando decisões visando os seus interesses.

No capítulo II da Constituição Federal sobre política urbana, no Art. 182 que explica sobre a política de desenvolvimento urbana e sua execução pelos municípios seguindo diretrizes estabelecidas pelo governo federal. Já no Art. 183, expõe sobre a possibilidade de oportunizar o acesso à moradia via usucapião urbana e rural, a saber:

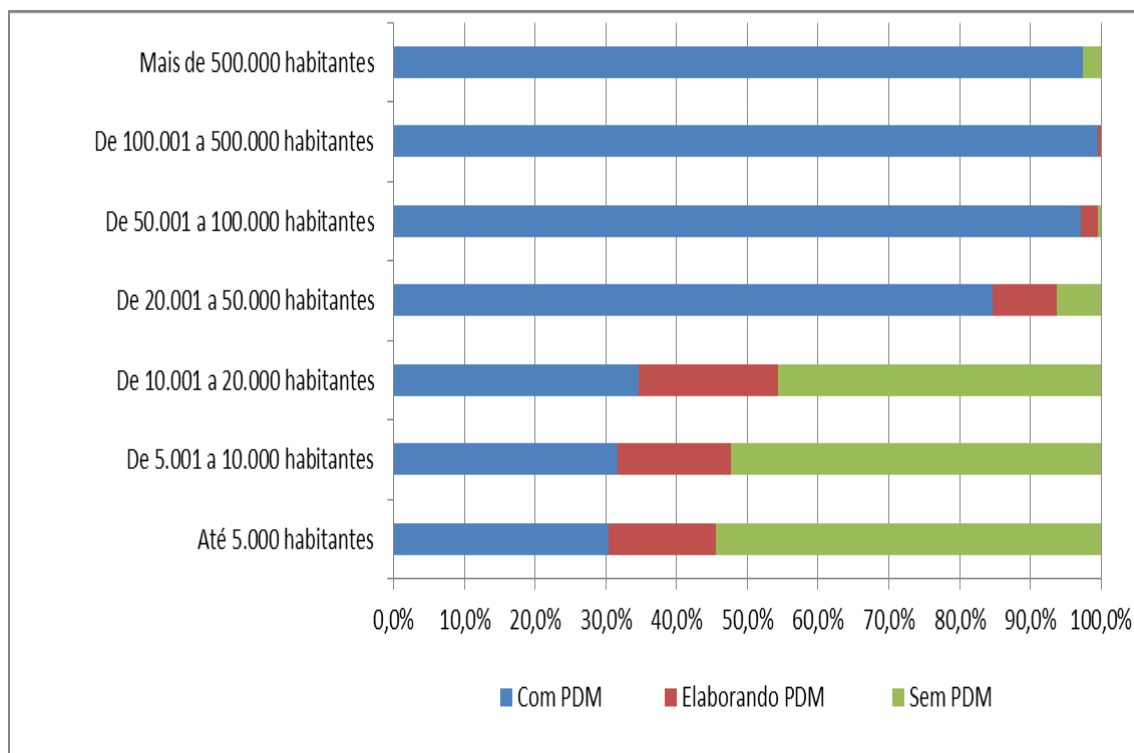
[...] Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural” garantem aos municípios diretrizes sobre a política de desenvolvimento urbano. (BRASIL, 1988, p.55).

Com atuação mais ativa dos municípios e o processo de criação e institucionalização de vários instrumentos de planejamento urbano ao longo da década de 1990 foi possível avançar em novas modalidades de gestão. Assim, com a virada do século houve a regulamentação do capítulo sobre as políticas urbanas da constituição, com a lei 10257/2001 conhecida como Estatuto das cidades.

[...] o Estatuto da Cidade regulamentou uma série de instrumentos urbanísticos, que pretendem ser um avanço no sentido de dar ao Estado maior capacidade para efetivar a chamada “reforma urbana”, conjunto de transformações que, respondendo à demanda dos movimentos populares e dos urbanistas progressistas, permitiria a implementação de uma cidade socialmente mais justa. (FERREIRA, 2003, p.6).

Com a aprovação do Estatuto das Cidades e a maior valorização dos planos diretores municipais, cada dia mais era incentivada a confecção dos planos por um número maior de municípios. Os incentivos eram realizados por campanhas, conselhos municipais, conferências das cidades, banco de dados e documentos orientadores para a gestão municipal, apoio técnico e financeiro por meio do poder federal, estadual e municipal.

Esse crescimento pode ser analisado com os dados que constam no gráfico 1, que mostra a evolução dos números de PDMS, pós – estatuto.

Gráfico 1 - Evolução do número de Planos Diretores Municipais Brasileiros – 2001 a 2015.

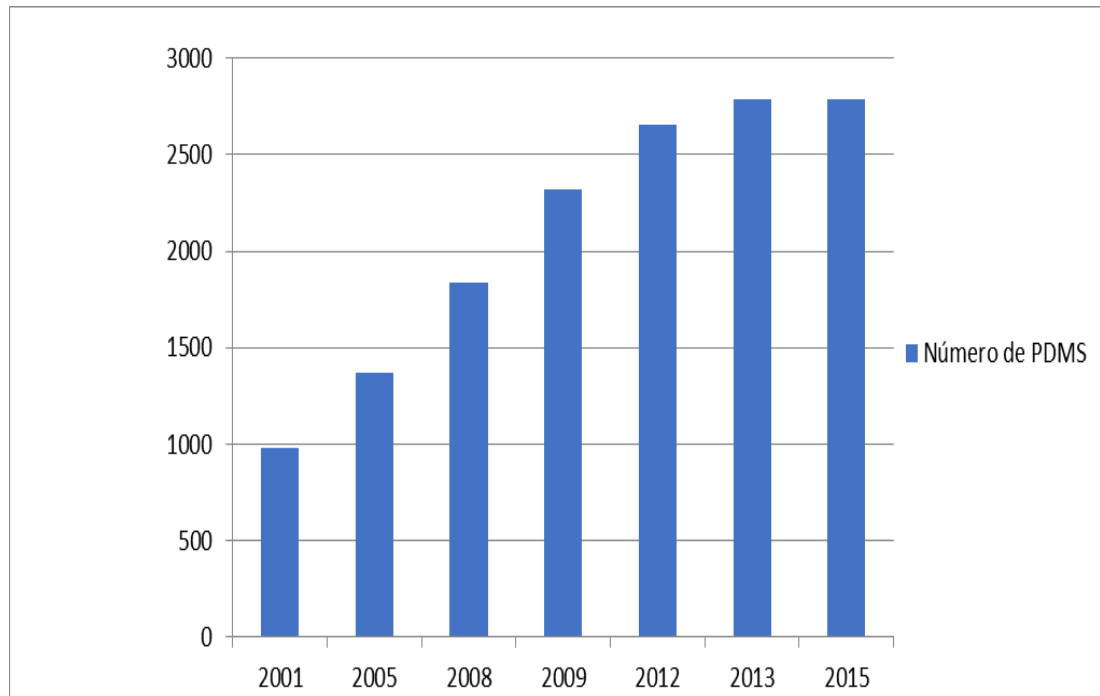
Fonte: IBGE (2015)

Podemos verificar este avanço analisando os dados das pesquisas de informação básica municipal (MUNIC), perfil dos municípios brasileiros realizados anualmente desde o Estatuto das Cidades.

Na parte que confere à Legislação e instrumentos de planejamento foram feitas pesquisas em anos aleatórios e, segundo o IBGE (2015), a última atualização desse tema ocorrerá no segundo semestre de 2018, sendo necessária à análise dos dados deste tema de 2015.

O número de planos diretores cresceu nos últimos anos e, devido à obrigatoriedade de elaboração para alguns municípios, que passaram a ter significativos instrumentos de planejamento urbano, que vão ser aplicados em função da realidade local que contara com a gestão participativa da sociedade e respeitou os critérios definidos em lei para se produzir o plano diretor à distribuição pode ser visualizada no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Percentual de municípios de acordo com a situação do Plano Diretor, segundo as classes de tamanho da população dos municípios brasileiros.

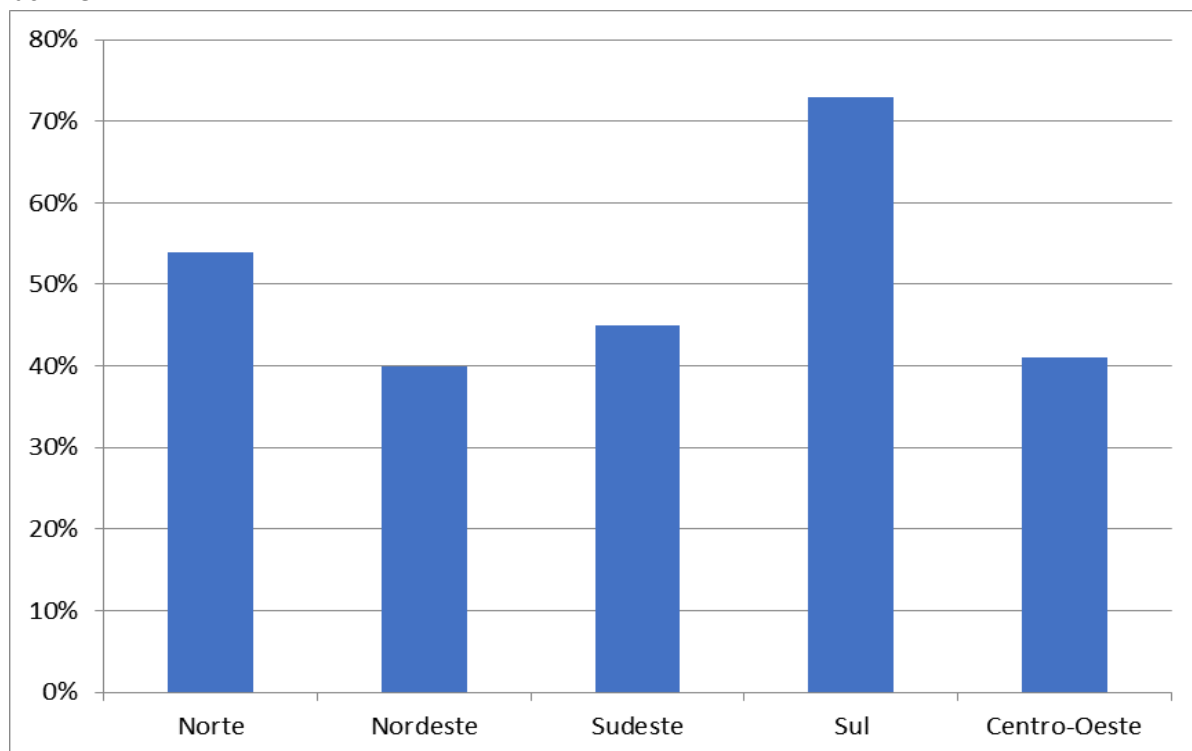


Fonte: IBGE (2013)

Analisando os dados da pesquisa que constam no gráfico 2, verifica-se que a maioria dos municípios que possuem planos diretores tinha grande população. Contudo, isso pode ser explicado por dois motivos: primeiro por conta da busca em se planejar os municípios, haja vista estar cada vez mais complexa e difícil à gestão das cidades. E segundo motivo seria por implicar em “punições” federais e estaduais para o município, como corte de verbas e de participações em programas sociais, caso não elaborassem os seus PDMS.

Os municípios com população menor que 20 mil habitantes e que não se enquadre em áreas de interesse específico turístico, com atividades de impacto ambiental e região metropolitana, não são obrigados a elaborar o plano diretor, pois, ainda segundo esta pesquisa, ocorreu até 2013, uma concentração dos planos diretores por regiões no Brasil, segundo a regionalização oficial do IBGE para o Brasil em cinco grandes regiões; (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Percentual de municípios de acordo com a situação do Plano Diretor, segundo as regiões do IBGE.



Fonte: IBGE (2013)

De acordo com o gráfico 3, em termos de quantidade de planos diretores municipais por regiões, a região Sul do país possui o maior percentual com 73% dos municípios com PDM. Cabe destacar que grande parte desse percentual está ligado à obrigatoriedade que o estado do Paraná (cerca de 95% dos municípios possuem PDM) impôs em relação à produção do PDM, com risco de perder recursos.

Já a Região Nordeste é a que menos possui, com 40% dos municípios com PDM. Isto pode ser explicado devido à obrigatoriedade por meio de lei estadual, no caso do Paraná que todos os seus municípios precisam ter o PDM.

Outros dois elementos exigidos no Estatuto da Cidade ajudam a entender essa diferença entre a quantidade de PDMs elaborados por regiões: a) o prazo delimitado para a produção dos PDMs; b) a exigência de revisão do PDM a cada 10 anos. Tratando da questão do prazo, os municípios que deveriam obrigatoriamente possuir plano tinham um prazo de 5 anos para confecção do mesmo, previsto no Estatuto da Cidade, cujo prazo era até outubro de 2006. Contudo, em 2015, cerca de 12,4% ainda estavam elaborando o plano e 37,6% estavam sem plano, segundo os dados do MUNIC 2015.

O segundo elemento consiste na exigência de revisão a cada 10 anos, presente no art.40, § 3º refere-se “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”, ou seja, a maioria dos municípios deveria realizar um processo de revisão do seu plano”. Mas, como muitos municípios deixaram para elaborar seu plano de última hora, dentro do prazo previsto, eles só realizaram a revisão em 2016, e os dados atualizados ainda não foram divulgados. Para realizar a revisão devem ser colocados em prática os instrumentos de participação popular de acordo com Constituição Federal (artigo 1º combinado com artigo 29ª) e Estatuto da Cidade, no artigo 40 § 4º:

[...] no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001, p.11)

Assim, torna-se necessária participação da população municipal que deve ter acesso garantido vem como oportunidade de discutir e opinar sobre o planejamento do município, que deve ser pensando como um todo: zona rural e zona urbana. A importância da participação popular bem como a necessidade de pensar o município como um todo se justifica ao passo que o PDM é entendido enquanto uma leitura da cidade, sendo o reconhecimento de como ela funciona e como pode ser melhorada, avaliando a cidade “que temos e pensar na cidade que queremos” conforme defende Ministério das Cidades. Para que isto ocorra, é preciso o diálogo com os cidadãos de modo que o planejamento seja resultado de uma parceria entre Poder Público e sociedade.

O PDM pode ser adaptado às novas exigências da comunidade visando um progresso local, por isto, é considerado lei soberana que guiará o crescimento do município, podendo ajudar a superar as desigualdades socioespaciais dos municípios e melhorar a qualidade de vida da população, promovendo um município justo e equilibrado.

4.4 UTILIZAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES COMO FORMA DE SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS

Podemos compreender a expressão desigualdade socioespacial no espaço urbano como a diferença que determinadas áreas possuem ao acesso a infraestrutura e serviços urbanos públicos, além de uma grande carência social. Este desequilíbrio pode ser constatado por meio de indicadores socioeconômicos que cada área possui e também pela observação das paisagens urbanas e informações locais.

Esta diferenciação é fruto do processo de urbanização capitalista associado à desorganizada e desigual forma que se desenrolou o processo de ocupação do território brasileiro, sendo demonstrado de forma bem nítida nas cidades, com as desiguais formas de moradias, de acesso a bens, de serviços públicos e privados.

Em relação à urbanização brasileira, mais especificamente sobre o crescimento das cidades, sua existência está vinculada a seis elementos diferentes “[...] divisão do trabalho, divisão da sociedade em classes, acumulação tecnológica, produção do excedente agrícola decorrente da evolução tecnológica, sistema de comunicação e a certa concentração espacial das atividades não agrícolas” (CARLOS, 1999, p.60). Percebemos assim, que a cidade é resultado da evolução do capital que se transforma e se modifica a partir da sociedade e de suas ações. Com o desenvolvimento das forças produtivas e a existência de classes sociais diferentes, a população foi inserida de maneira distinta na cidade e, como resultado, há um grande conflito, com relações sociais contraditórias, que foram criadas e aprofundadas com a evolução do capital.

A cidade como palco de lutas possui suas contradições que são manifestadas pela configuração das paisagens locais. Isto se torna muito visível na distribuição dos bairros pelas cidades, com divisões em bairros nobres e precários, entre ricos e pobres etc., pois, “[...] o grupo rico pode sempre forçar preferências sobre o grupo pobre, porque ele tem mais recursos para aplicar, tanto para custos de transporte como para obter solo, qualquer que seja a localização que escolha” (HARVEY, 1980 [1973], p. 116).

Assim sendo, podemos definir que o espaço urbano vive uma discriminação, com separações que ultrapassam as questões físicas e afetam as relações

humanas. Com isto, podemos afirmar que o espaço urbano apresenta uma segregação urbana, que foi definida por Castell (2000) por uma:

[...] tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade social compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia (p. 210).

Complementando a ideia anterior, Motta (2004, p. 3) define que a segregação:

[...] representa concentração, exclusividade de uso, acúmulo e superposição de populações favorecidas de um lado e desfavorecidas do outro, remetendo à ideia da homogeneidade social. Pressupõe diferença da localização de um grupo em relação aos outros, para o qual o conceito chave é a distância social.

A segregação ocorre de diferentes formas no espaço urbano capitalista, tendo em vista o processo histórico e desigual que cada cidade passou a partir da ação de grupos sociais no decorrer da história e desenvolvimento socioespacial da mesma. Com isso, podemos dizer que as cidades brasileiras estão vivendo um processo de segregação residencial de um grupo social quando.

[...] uma parcela da população é forçada ou induzida, em princípio contra a sua vontade, a viver em um local no qual, se pudesse escolher, não viveria – ou, pelo menos, não viveria confinada àquele local, ou ainda melhor, àquele tipo de local (SOUZA, 2008, p. 56).

Assim mediante a esse processo histórico e socioespacial diferenciado, em cada cidade ocorrerá valorização territorial diferente. Quando uma dada porção da cidade é valorizada em termos imobiliários, mais elevado fica o preço da terra, fazendo com que essas áreas se expandam, empurrando a população mais pobre para áreas mais distantes e menos valorizadas com menor oferta de serviços públicos e de infraestrutura.

Nas palavras de Oliveira (2008, p. 03),

[...] desta forma, a cidade tem produzido uma irregularidade à revelia das normas e procedimentos, gerando cada vez mais, territórios desestruturados, onde prevalece a absoluta precariedade que confere aos seus moradores a situação de exclusão do direito à cidade, baixa qualidade de vida, e um processo perverso de reprodução da ocupação ilegal, onde o poder público, principal agente e promotor do desenvolvimento urbano, na maioria das vezes, não enfrentam as causas da irregularidade.

Fica evidente que a ação do Estado não ocorre de forma involuntária, contribuindo para que a desigualdade socioespacial continue. Neste sentido, Silva (2016, p.31 e 32) afirma que:

[...] o Estado possui ativa participação no contexto de produção do espaço urbano, mediando os interesses da dinâmica da sociedade da qual é integrante. Deste modo, a ação estatal colabora de forma eficiente na produção desigual do espaço, provendo áreas de interesse do capital e para classes dominantes com benefícios que não são compartilhados com a classe dos trabalhadores.

Assim sendo, torna-se cada vez mais importante a reforma urbana, almejada há décadas e exigidas por meio de:

[...] mobilizações e lutas de movimentos populares urbanos que procuram alterar a desigualdade espacial, tornando-as possibilidade de mudança com o direito a ter direitos, um deles o de usufruir, na cidade, da riqueza produzida” (RODRIGUES, 2006, p.78).

Para superar a desigualdade socioespacial, é necessário que haja o desenvolvimento urbano, que é um dos principais objetivos do planejamento e gestão do território. Mas para tanto é necessário então que ocorra “[...] um processo voluntarista que busca aumentar a competitividade dos territórios envolvendo os atores através de ações integradas, geralmente transversais e com forte dimensão espacial” (MARTINS, 2014, p. 143 *apud* BAUELLE, 2011, p.22).

Segundo Souza (2015, p.60 e 61) o desenvolvimento socioespacial vem sendo tratado “como sinônimo de desenvolvimento econômico, o que é completamente equivocado, pois, deve ser tratado como mudança social positiva, que objetiva alcançar a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social”.

Para tanto, esses objetivos devem ser trabalhados juntos e são complementares, porque segundo Souza (2015, p.60 e 62),

[...] “deve se dizer que o objetivo de aumento da justiça social calibra e contextualiza o objetivo de melhoria da qualidade de vida” e “no que tange a melhoria da qualidade de vida, ela corresponderá crescente satisfação das necessidades – tanto básicas quanto não básicas tanto materiais quanto imateriais – de uma parcela cada vez, maior da população”

Muitas vezes o conceito de desenvolvimento pode ser entendido com diversas interpretações, de acordo com os interesses dos indivíduos envolvidos na construção do espaço, todavia, para que o desenvolvimento socioespacial aconteça devem ser definidas prioridades, tendo claro os interesses coletivos devem ser maiores que os individuais ou de alguns grupos.

Para garantir o direito à cidade faz-se necessário um planejamento e gestão urbanos do espaço que seja concreto no sentido de atender as reais demandas dos

diferentes grupos sociais que convivem diariamente numa dada porção. Para alcançar esse objetivo, o plano diretor municipal é a principal ferramenta.

O PDM de mostrar a realidade do município, mas para que isso ocorra é necessário que os diferentes segmentos da sociedade local analisem o espaço urbano e rural com objetivo de fixar parâmetros que viabilizem e ordene todo território, esta é sua principal preocupação. Por meio dele, podem-se estabelecer estratégias e políticas para atividades que deveriam ser prioritárias, orientando e organizando todo o desenvolvimento municipal.

Para que o PDM possa ser útil ao desenvolvimento local, deve identificar e mapear as atividades econômicas urbanas e rurais, verificando as condições que elas estão se desenvolvendo, analisando seus potenciais, a fim de buscar explicações e tentar melhorar a situação.

Por ser um importante instrumento de análise auxilia no desenvolvimento econômico do município. Assim, a economia local pode se fortalecer e as potencialidades podem ser valorizadas. Com isso, novas alternativas e oportunidades que geram emprego e renda podem melhorar o rendimento das famílias e, conseqüentemente, a arrecadação de tributos municipais, que são importantes para o crescimento e desenvolvimento municipal.

Com o desenvolvimento ocorrendo no município, a renda dos tributos deve ser utilizada para o desenvolvimento social e ambiental, que irão alterar a qualidade de vida da população, promovendo a justiça social.

O PDM deve ser elaborado de forma técnica respeitando as características locais, promovendo e permitindo a participação de todos os setores da sociedade, fazendo com que ocorra uma interação de todos os segmentos e assim promover a união em busca do crescimento municipal.

Por fim, acreditamos que o PDM é o instrumento básico na política de desenvolvimento, mas não é o único e exclusivo, devendo ser associado a outros instrumentos, planos, projetos e leis que auxiliem e viabilizem a política municipal.

5 AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE APUCARANA

O município de Apucarana possui grande importância regional exercendo influência em 26 outros municípios, que corresponde a Região Metropolitana de Apucarana além de possuir economia bastante diversificada e dinâmica.

Neste capítulo abordaremos o município de Apucarana e como ele está organizado e estruturado, apresentando as principais características do mesmo. Bem como objetiva-se nesse capítulo realizar um breve histórico da evolução do planejamento e gestão urbanos do município de Apucarana.

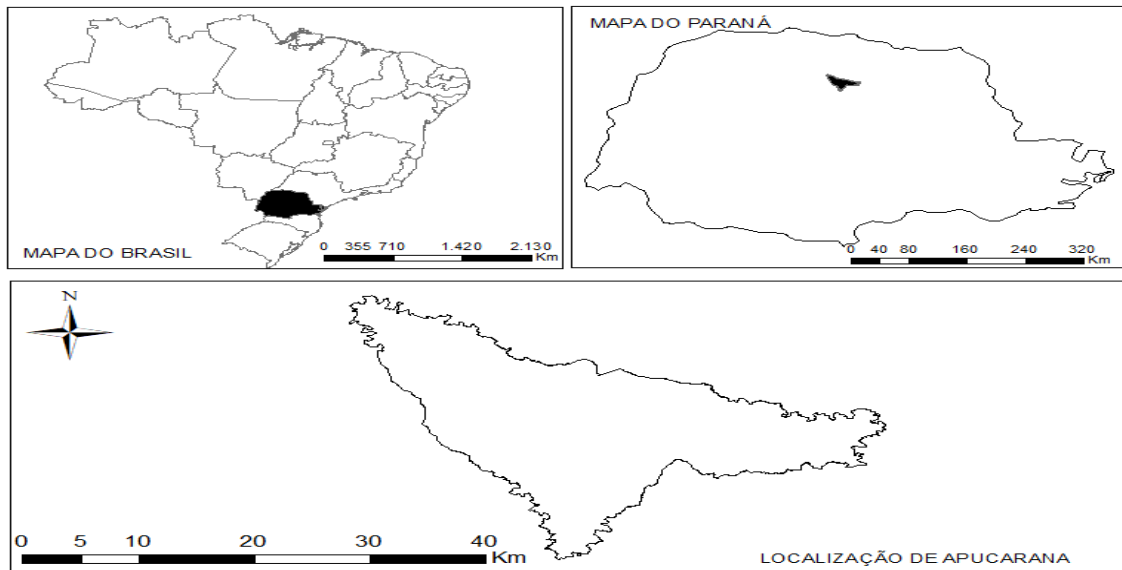
Salienta-se que intuito central deste capítulo é realizar a avaliação do PDM de Apucarana de forma crítica e detalhada, verificando se a parte teórica está de acordo com a prática, bem como se o governo municipal está cumprindo as ações por ele previstas, tendo como base a metodologia da rede de avaliação de planos diretores.

5.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DE APUCARANA

O município de Apucarana localiza-se na região Norte do Paraná, com 132,691 habitantes. Sua extensão é de 555, 395, possui altitude de 820m e coordenadas geográficas de 23° 33'5" S e 51° 27'41"O, segundo dados do IBGE (2017).

Apucarana foi criada pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP) que iniciou o processo de ocupação do território do norte paranaense. A história de Apucarana, assim como o norte paranaense, está ligada ao desenvolvimento da cafeicultura, que se expandia na terra "roxa", considerada muito fértil. A CTNP organizou a colonização por meio de um eixo de cidades que eram interligadas pelas linhas férreas e se relacionavam entre si, buscando assim uma ampliação da população e uma forma de escoamento cafeeiro. Esta colonização foi dividida em três frentes: Norte Velho, Norte Novo e Norte Novíssimo.

Figura 2 – Localização do município de Apucarana – PR



Fonte: IBGE (2017)

Segundo Cassago (2012, p.01),

[...] Dentro do denominado norte paranaense podemos ainda identificar três microrregiões de acordo com seu processo de ocupação: Norte Velho ou Pioneiro, com as cidades de Jacarezinho, Assaí, Wenceslau Bráz, Cambará, Cornélio Procópio, entre outras; o Norte Novo com as cidades de Londrina, Rolândia, Cambé, Apucarana, Arapongas, Mandaguari, Maringá, entre outras, e por fim o Norte Novíssimo, com Cianorte, Campo Mourão, Jussara, Nova Olímpia, Umuarama, entre outras.

Assim, os municípios destinados a se tornarem núcleos econômicos seriam demarcados de 100 km e entre estes núcleos, seriam fundados patrimônios que seriam centros abastecedores a cada 15 km.

[...] a Companhia colonizadora determinou o tamanho e função de cada núcleo urbano por ela proposto, ou seja, quatro núcleos maiores denominados pólos estruturariam toda a rede e estariam equidistantes entre si – 100 quilômetros, na sequência cidades de porte médio denominadas distritos começariam a preencher o espaço entre as cidades pólos, e por fim cidades de porte pequeno, os patrimônios, finalizariam a constituição da rede urbana norte paranaense. Cada cidade, além de tamanhos preestabelecidos também possuía funções previamente determinadas. (CASSAGO, 2012, p.04).

Nesse contexto, o município de Apucarana foi criado e projetado sem nenhuma ideia de crescimento, pois, o plano era apenas demarcar a área urbana e a divisão de lotes para venda, visando o lucro da venda das madeiras “[...] que representou o berço da atividade industrial da cidade e abriu espaço para a agricultura (APUCARANA, 2003, p.22).

Apesar de ter atividades desde 1934, era um patrimônio de Londrina e, com o grande desenvolvimento que ocorreu, em 05 de maio de 1943 um grupo de pessoas se reuniram para iniciar uma campanha de emancipação do patrimônio. A iniciativa popular para elevar Apucarana a município, que foi obtida e aprovada em 30 de dezembro de 1943, porém, somente em 28 de janeiro de 1944 a sua elevação foi efetivada.

A partir da elevação para município “[...] houve um crescimento explosivo da população rural e no incremento ainda mais intenso da população de sua rede urbana” (Apucarana, 2003, p.42). Haja vista o grande crescimento em poucos anos, o município já tinha superado o crescimento populacional planejado, e conseqüentemente, superado os traçados originais do seu projeto urbanístico.

Esse crescimento ocorreu devido às atividades econômicas ligadas ao espaço rural como: agricultura cafeeira, extrativismo e das indústrias cerealistas, atividades que necessitavam de muita mão de obra. Com o desenvolvimento econômico, muitas famílias e empresas se fixaram em Apucarana, o que levou um crescimento populacional, conforme podemos observar o quadro 6.

Quadro 6 - Evolução da população total, urbana e rural no município de Apucarana de 1960 a 2010

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2017
POPULAÇÃO URBANA	22.100	43.965	67.161	86.079	100.249	114.098	125.21
POPULAÇÃO RURAL	42.903	26.040	13.084	8.835	7.570	6.821	7.740
TOTAL	65.003	70.005	80.245	94.914	167.819	120.919	132.695

Fonte: IBGE (2017)

Os dados do quadro 6, evidenciam que ocorreu em Apucarana um crescimento maior da população urbana a partir de 1970, seguindo a tendência da urbanização brasileira. Dessa forma, em 1960, 34% da população residiam no espaço urbano, já em 1970 esse número praticamente dobrou.

Nesse período, a cidade tornou-se e mais atrativa e muitas vezes a única opção, com o grande avanço tecnológico e industrial devido à mecanização do campo.

Com isso, teve-se um grande êxodo rural, com a saída do trabalhador do campo para a cidade, que gerou um processo de ocupação intenso e desordenado devido à falta de infraestrutura e serviços urbanos e sociais que não estavam preparados para atender a população, gerando uma nova configuração espacial na rede urbana.

A evolução urbana e populacional da cidade de Apucarana foi considerável principalmente de 1980 a 2000, conforme quadro 6, alterando toda a dinâmica econômica, político e social municipal, devido às profundas transformações econômicas regionais, estaduais e nacionais.

Com a virada do século, a população apucaranesa continuou em crescimento com 1,15% ao ano e a atual estrutura de 2017 da população é dividida em: 22% são crianças e adolescentes (até 14 anos), 64% são adultos e 14% são idosos. Com um salário médio mensal era de 2.1 salários mínimos e proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 49,67%, segundo o IPARDES (2017).

Já em relação à economia, o Produto Interno Bruto (PIB) em 2007 (IPARDES) era de R\$1,3 bilhões, passando em 2017 para R\$1,9 bilhões. Esse valor é calculado através da distribuição do Valor Adicionado Bruto (VAB) das atividades econômicas, apuradas pelas Contas Regionais do Brasil em cada Unidade de Federação. E o PIB per capita em 2015 era R\$ 22.278 anual (IPARDES, 2017).

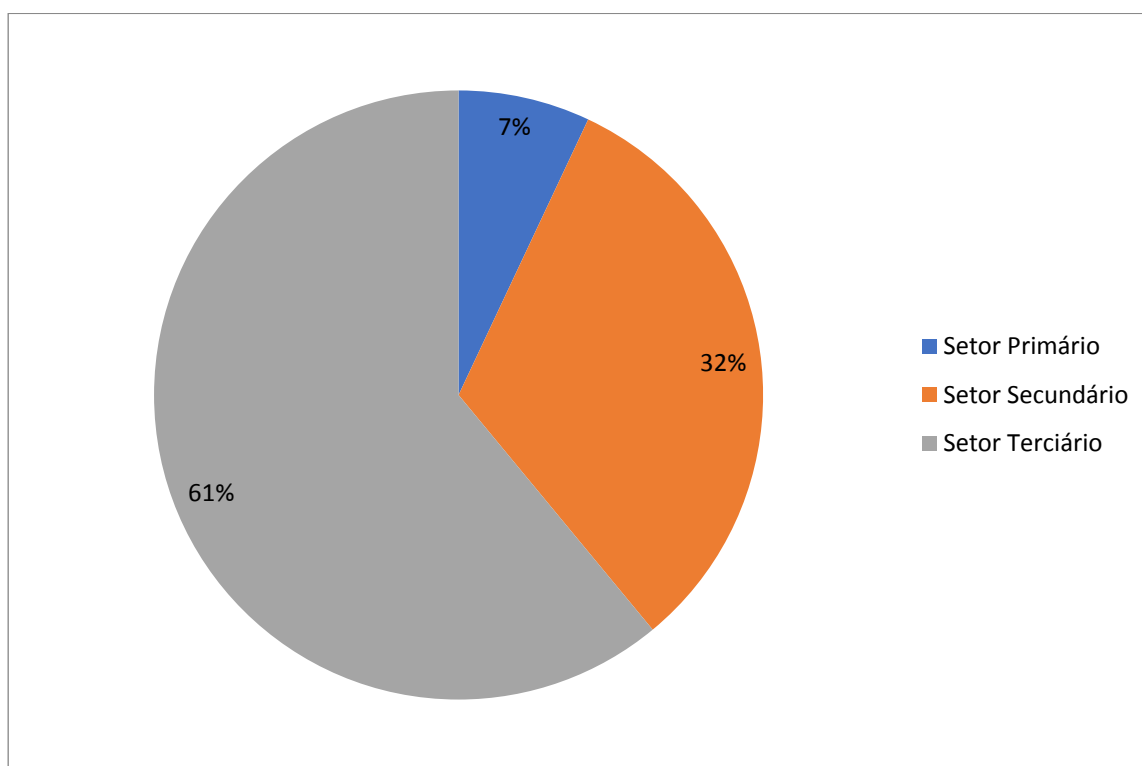
Cabe também destacar o setor secundário ou industrial, cuja participação no PIB era de 32%, em 2017, principalmente na produção de bonés, tanto que o município é conhecido nacionalmente como a “capital nacional do boné” e conta “com cerca de 70 indústrias responsáveis por 60% da produção brasileira de bonés, com cerca de 1,5 milhões de peças/mês.” (ARANDA, 2010, p.55).

Quadro 7- Taxa de urbanização de Apucarana de 1960 a 2010

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2017
TAXA DE URBANIZAÇÃO	34%	62,8%	83,7%	90,7%	93%	94,5%	95%

Segundo o IPARDES (2017), a estrutura econômica municipal demonstra participação expressiva do setor de Serviços na economia apucararense, o qual responde por 61% do PIB municipal em 2017, isto ocorreu devido ao fato de o município ser o centro regional do Vale do Ivaí, que conta com 26 municípios, do qual as pessoas diariamente se deslocam para utilizar os serviços disponíveis como: Bancos, Médicos Educação entre outros (Gráfico 4).

Gráfico 4 - População Ocupada segundo as atividades econômicas



Fonte: IPARDES (2017)

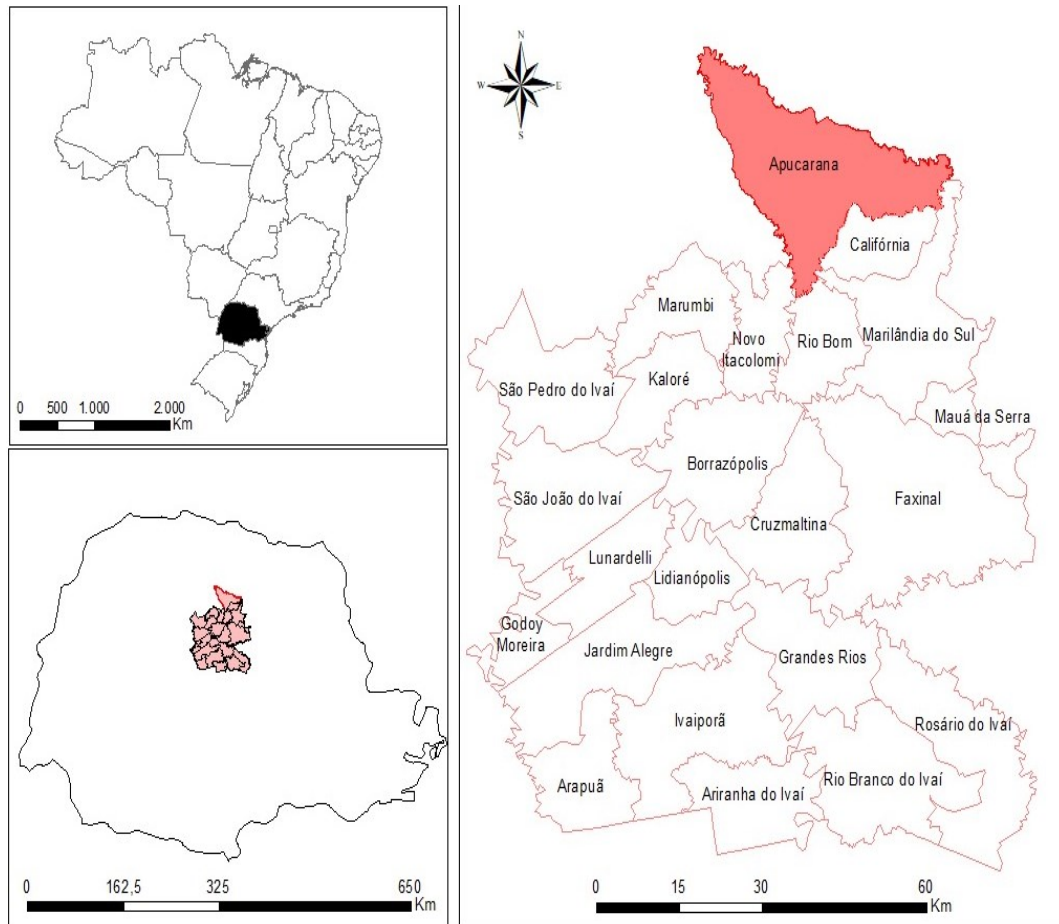
Além da produção de brindes promocionais como o boné, também existe a produção de couro e produtos alimentícios que movimentam ainda mais a economia da cidade por meio da venda nacional e internacional do produto.

Apucarana atrai cada vez mais novos empreendimentos e empresas para se instalarem no município, com isso, novos moradores e imigrantes diários chegam à cidade. Com essa importância regional é classificada como Centro Sub-regional de Nível “A”, sendo superada na mesorregião somente por Londrina e por Maringá⁶ e por esta influência, que atinge cerca de 26 municípios da região denominada de

⁶ Classificação foi elaborada pelo REGIC (Região de Influência das Cidades) em 2007.

Vale do Ivaí, em de 13 de janeiro de 2015 foi instituída pela da Lei Complementar Estadual 187 a Região Metropolitana de Apucarana (RMA) (Figura 3).

Figura 3 - Localização da Região Metropolitana de Apucarana



Fonte: Barbeiro (2018)

A RMA é composta por uma média de 300 mil habitantes e Apucarana como sede, além de Arapuã, Ariranha do Ivaí, Borrazópolis, Califórnia, Cruzmaltina, Faxinal, Godoy Moreira, Grandes Rios, Ivaiporã, Jardim Alegre, Kaloré, Lidianópolis, Lunardelli, Marilândia do Sul, Marumbi, Mauá da Serra, Novo Itacolomi, Rio Bom, Rio Branco do Ivaí, Rosário do Ivaí, São João do Ivaí e São Pedro do Ivaí.

Com a criação da RMA o potencial de atração de investimentos foi ampliando, recebendo muitos financiamentos. Assim, a integração e oportunidades locais são ampliadas, com maior ligação do transporte coletivo, sistemas de saneamento básico, maior acesso aos serviços públicos, além de avanços nas áreas de construção civil e habitação.

Para estruturar a RMA será construído um plano de desenvolvimento urbano integrado, no qual todos os municípios que são membros devem participar e seguir o plano, adequando-se e auxiliando no desenvolvimento de ações da região metropolitana.

5.2 O PLANEJAMENTO URBANO DE APUCARANA - PR

Após a emancipação do município de Apucarana em 1944, houve um período de inércia em relação ao planejamento e gestão urbanos municipais.

Os gestores locais começaram a se preocupar com o desenvolvimento do município, assim, em 1967, começaram a ser discutidas estratégias para o futuro municipal. Sendo a Companhia de Desenvolvimento do Paraná (CODEPAR) líder das discussões aliada a Companhia de Planejamento Municipal (CPM) de Apucarana, foi criada para realizar e organizar o planejamento do município, bem como responsável para a elaboração do próprio PDM, porém, a mesma tinha pouca ou nenhuma atuação, dada as dificuldades de sua real efetivação.

Sendo assim, o planejamento e gestão urbanos de Apucarana foram consolidados somente em 1969, quando foi aprovado o plano diretor de desenvolvimento de Apucarana. Foi criada uma comissão de planejamento municipal consultiva, que envolvia os setores econômicos, políticos e sociais que era composta por uma equipe técnica especializada, apesar de não especificar sobre a atuação de profissionais ou da participação da população.

O PDMA (1969) buscava trabalhar com a realidade regional e tinha apoio de todos os setores econômicos de Apucarana, que acreditavam no planejamento para o maior desenvolvimento municipal.

O plano diretor direcionava as ações da esfera pública e privada, para o desenvolvimento do município pelos próximos 10 anos. Tinha como objetivo o desenvolvimento dos quatro setores básicos: social, econômico, administrativo e territorial. Foi implantado um conselho consultivo municipal, não qual não foi definido quem formaria esse conselho, visando orientar e fiscalizar a correta implantação do PDM elaborado.

Para auxiliar na implantação do PDMA, foram elaboradas leis de: loteamento urbano, código de edificações, lei da organização administrativa e zoneamentos.

O prefeito era responsável por articular o PDMA aos planos regionais e nacionais, contudo, posteriormente foi alterado o artigo para que tanto o executivo quanto o legislativo decidissem sobre assuntos referentes aos municípios.

Contudo, o plano diretor de 1969, apesar de um marco para o desenvolvimento municipal, apresentou problemas e não foram seguidas, as leis criadas não foram praticadas e as obras em execução não seguiram os códigos. Com isso, ocorreu um período de criação de novas leis e normativas, porém, nenhuma revisão ou criação de um novo PDMA, conforme explicitado no quadro 8.

Quadro 8 - Leis de planejamento urbano de 1969 a 1993

- Lei – 41/1972: institui a lei de zoneamento do município de Apucarana
- Lei - 48 / 1977: autoriza o executivo municipal a assinar convenio com a Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR, para estudo das questões relacionadas com o problema da habitação popular no município de Apucarana.
- Lei - 52 / 1975 -: institui o novo código tributário do município de Apucarana
- Lei - 56 / 1975: altera o perímetro urbano da sede do município de Apucarana.
- Lei - 86 / 1977: fixa normas para aprovação de arruamentos, loteamentos, desmembramentos e ~~remembramentos~~ no município de Apucarana, e dá outras providencias.
- Lei - 83 / 1977 - institui a lei de zoneamento do município de Apucarana.
- Lei 61/1979: institui o código de posturas do município de Apucarana, estado do paraná, e dá outras providências.
- Lei 35/1981 - lei - 09/11/1981: altera disposições da lei nº 52/75, de 10/12/75 (código tributário do município), e dá outras providências.
- Lei - 29 / 1983: autoriza o executivo municipal a firmar contrato de comodato com a Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR, para o fim que especifica.
- Lei - 17 / 1983: condiciona a aprovação de novos loteamentos no município de Apucarana.
- Lei - 34 / 1985: altera o perímetro urbano da sede do município de Apucarana
- Lei - 65 / 1987: altera o perímetro urbano da sede do município de Apucarana.
- Lei - 59 / 1987: altera o perímetro urbano da sede do município de Apucarana
- Lei - 25 / 1988: delimita o perímetro urbano da sede do distrito de são Pedro, neste município.

Fonte: Câmara Municipal de Apucarana, 2018

Embora, a prefeitura municipal considere que os anos de 1977 e 1982 foram criados PDMA, isto este totalmente equivocado, pois, foram criados alguns conjuntos

de normas técnicas específicas para algumas áreas da cidade que visam organizar arruamentos, desmembramentos e loteamentos.

Assim, temos um período de atualização das leis dos PDMs e ementas, porém, um novo PDMA somente ocorre, em 1994.

O PDMA de 1994 foi fundamentado na constituição estadual e federal, além de estar de acordo com a lei orgânica municipal. Nesse plano, buscou-se definir a importância do PDM para o desenvolvimento urbano, econômico e social do município como instrumento básico da política urbana.

O ideal era buscar a união das políticas estaduais, regionais e nacionais, além de maior integração dentro da própria prefeitura, com medidas que todos os setores pudessem participar para melhorar o padrão de vida populacional e buscar o equilíbrio da natureza e da parte urbana.

A propriedade urbana passa a ter como objetivo cumprir a função social, assim ocorre à regulamentação, mediante a criação das leis de: uso e ocupação do solo, parcelamento do solo e perímetro urbano, código de obras e posturas, lei do sistema viário, política ambiental e faz citação pela primeira vez do IPTU progressivo no tempo.

Foi criado um órgão municipal de planejamento denominado de Assessoria Municipal de Planejamento e Urbanismo de Apucarana (ASPLAN) em 1994, esse órgão irá promover, implantar, elaborar e expedir leis, ações, programas e diretrizes que visem à promoção urbana.

Também foi criado um conselho municipal de política urbana e ambiental de caráter consultivo, que constava a participação popular por meio de representantes de ONGs, associações e entidades variadas além do legislativo municipal.

O município foi dividido em 6 zonas, sendo que para a sua utilização passa a ser exigido à elaboração de um relatório circunstanciado para obras públicas e de expansão do perímetro urbano devidamente produzido por técnico legal.

Como instrumento de promoção e desenvolvimento urbano foi definido que seriam utilizados: transferência do direito de construir, concessão onerosa do direito de construir e operação interligada e também o IPTU progressivo no tempo.

Foram definidas áreas verdes, o direito do deficiente físico, a promoção do desenvolvimento econômico e social, enfatizando e a questão da habitação de interesse social.

Em 2003, o PDM foi reelaborado, buscando seguir o Estatuto da Cidade (2001). Nesse plano, é notável a evolução da política urbana nacional que busca integrar toda lei municipal orçamentaria e social ao PDM que é taxado como instrumento único e essencial de política urbana municipal. Foram definidas diretrizes de planejamento visando à área urbana e rural e suas particularidades.

Leis e códigos específicos foram definidos lei complementar de perímetros das zonas urbanas do município, uso e ocupação do solo municipal, sistema viário básico do município, parcelamento do solo do município, educação do município e lei do solo criado. Além de decretos que poderão ser implementados visando à melhoria do PDM.

A preocupação ambiental passou a ser mais enfatizada, buscando a criação de unidades de conservação e de relatórios de impacto ambiental urbano (RIAU). É notável a questão da preocupação com a função social da propriedade urbana e sua busca pelo desenvolvimento urbano e o retorno financeiro da valorização realizada pelo estado em propriedades privadas.

Acrescenta-se capítulos inclusivos sobre o saneamento ambiental, participação popular e instrumentos de política urbana. Também foi definida a instituição de um sistema de planejamento municipal, que seria integrado por um conselho desenvolvimento municipal, que contar com ampla participação popular.

Em 2004, foi criado por meio da Lei Nº 120/04 o Instituto de Desenvolvimento Pesquisa e Planejamento de Apucarana (IDEPPLAN), que tinha por finalidade:

[...] I. Promover, planejar e fomentar o desenvolvimento urbano do Município de Apucarana, e de forma especial monitorar a implantação, adequação e modernização do seu Plano Diretor. II. Elaborar e encaminhar ao executivo anteprojeto de lei, fixando o plano urbanístico de Apucarana. III. Promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado do desenvolvimento do Município de Apucarana. IV. Apreciar projetos de lei ou medidas administrativas que possam ter repercussão no desenvolvimento do Município. V. Desenvolver nos órgãos da administração municipal o sentido de racionalização do desenvolvimento do município em todos os seus aspectos. VI. Criar condições de implementação e continuidade que permitam uma adaptação constante dos planos setoriais ou globais as realidades dinâmicas do desenvolvimento municipal. VII. Coordenar o planejamento local com as diretrizes do planejamento regional ou estadual (APUCARANA, 2004, p.1).

O IDEPPLAN passa a existir, em 2005, com estrutura administrativa, órgãos Dirigentes, Conselho Técnico Consultivo, As Unidades Operacionais do Diretoria Executiva, Conselho Deliberativo contando com receita orçamentária e patrimônios.

Com a criação do IDEPPLAN ocorre uma necessidade de buscar a melhoria do sistema de planejamento municipal, buscando atualizações e melhor conhecimento, por isso, eles promovem a elaboração de um novo PDMA.

Em 2008, foi elaborado um novo PDMA, pois, o de 2003 não havia contemplado de forma correta a área rural e as sedes dos distritos municipais e por ter sido elaborado antes da aprovação da lei estadual no. 15.229/06, que passou a exigir que todos os municípios do estado do Paraná elaborassem seus PDMs de acordo com os termos de referência estabelecidos pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano - SEDU, por meio do serviço social autônomo Paraná Cidade.

O plano de 2008, já segue basicamente todas as exigências legais obrigatórias em todos os documentos que orientam a elaboração dos PDMs e foi revisado em 2014, conferem a será realizada a avaliação no próximo subcapítulo.

5.3 REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS (REDE PDP) – ANÁLISE DO PDM DE APUCARANA - PR

O principal instrumento para consolidação da política urbana municipal, que trabalha com a realidade local e que busca desenvolvimento equitativo, é o plano diretor. Apesar da grande importância, é necessário que se tenha outros instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, para que o PDMs seja executado.

Nesse sentido, a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) – Perfil dos Municípios Brasileiros foi implantado no final de 2007, pelo Ministério das Cidades por meio da coordenação geral da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) e coordenação descentralizadas do Observatório das Metrôpoles, em parceria com Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), o projeto da Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (Rede PDP) busca contribuir para que de forma conjunta com outros

instrumentos urbanísticos que os PDMs sejam realmente efetivado na realidade municipal.

Esse projeto realizou a avaliação de 526 PDMs pós – estatuto da cidade, nas diferentes regiões do país, além de estudos de caso de 26 PDMs que analisam o processo de elaboração dos referidos planos. A análise dos PDMs segue uma metodologia, que é flexibilizada conforme realidade local, e os resultados das avaliações serão indicados para uma futura correção de novos ou revisão de PDMs. Haja visto a importância de avaliação dos PDMs e, principalmente, com base em uma metodologia aplicada em diferentes realidades do país e que se utilizou como modelo metodológicos para se fazer a avaliação do PDM de Apucarana que será objetivo do próximo tópico.

5.3.1 Roteiro de Avaliação dos Planos Diretores: O Plano Diretor de Apucarana - PR

- Município: Apucarana;
- Estado: Paraná;
- Número das leis:
- Plano Diretor: Lei nº 175/08 revisada pela Lei Complementar nº. 003/14.

1 - Informações gerais do município

a) Caracterização sociodemográfica e econômica do município.

A população apucaranesa até 1960 era majoritariamente rural com 42.903 habitantes, contudo, em 1970, acompanhando a tendência brasileira, ocorre uma queda considerável da população rural, passando para 26.040 e a população urbana de 42.903 habitantes. Seguindo este ritmo, em 1980 a queda foi para 13.084 hab., já em 1990 foi para 8.835 hab. até que em 2010 esse valor chegou ao índice de 6.821 hab. Apesar da expressiva diminuição da população rural, em 2017, houve um pequeno aumento desta população para 7.740 hab. (Quadro 9).

Quadro 9- Evolução da população no município de Apucarana de 1960 a 2017

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2017
População Urbana	22.100	43.965	67.161	86.079	100.249	114.098	125.21
População Rural	42.903	26.040	13.084	8.835	7.570	6.821	7.740
TOTAL	65.003	70.005	80.245	94.914	167.819	120.919	132.695

Fonte: IBGE (2017)

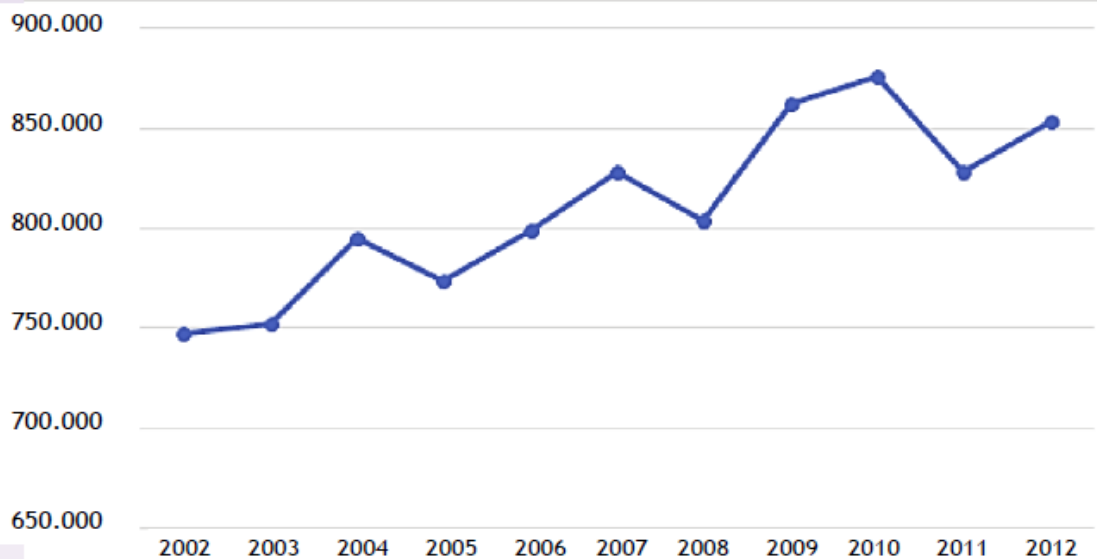
Em relação à renda per capita média do Apucaranesense ocorreu um crescimento de 101,68% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 399,06, em 1991, para R\$ 566,79, em 2000. Para R\$ 804,81, em 2010 e R\$ 1,800 em 2015, segundo dados do IPARDES (2016) e IBGE (2016) (Quadro 10).

Quadro 10 - Renda Per Capita média de 1991 a 2015 de Apucarana.

ANO	RENDA
1991	R\$ 399,06
2000	566,79
2004	R\$ 804,81
2015	R\$ 1800,00

Fonte: IPARDES (2015)

O produto interno bruto (PIB) do município de 2002 a 2012 teve períodos de oscilações, de 2002 a 2004 temos um leve crescimento, em 2005 ocorre uma queda devido à crise conjunturais e estruturais que afetaram o país como um todo, após isso sucedeu uma recuperação, contudo, voltou a cair em 2008 devido à crise econômica mundial, novamente adveio uma recuperação que decaiu novamente em 2011 com a outra crise e vem se recuperando de forma lenta e gradual até 2012 (gráfico 5).

Gráfico 5 - PIB de Apucarana de 2002 a 2012 de Apucarana.

Fonte: Plano de Mobilidade Urbana de Apucarana, 2013.

Considera-se como População em Idade Ativa aquela potencialmente apta para trabalhar de 15 aos 64 anos de idade, em Apucarana, no Censo de 1991, a PIA era de 60.525 pessoas, representando 63,8% do total da população, enquanto no ano 2000 chegava a 72.157 pessoas, correspondendo a 66,9% do total e no ano de 2010 de 104.642, representando 86% do total de população. Segundo o IBGE a População Economicamente Ativa (PEA) de Apucarana no Censo de 2000 era de 55.153 pessoas, já em 2010 era de 68.403, na qual 65.911 estão ocupadas (Quadro 11).

Quadro 11 - PIA e Pop. Ocupada de 1991 a 2010 de Apucarana.

ANO	PIA	Pop. Ocupada
1991	60.525	-----
2000	72.157	55.153
2010	104.642	65.911

Fonte: IPARDES (2010)

A população ocupada estava distribuída em 1.982 pessoas que não souberam especificar seu trabalho, 4.421 no setor primário, 25.489 no setor secundário e 34.019 no setor terciário, haja vista que, o município é um prestador de serviços, segundo o IBGE (2011).

Em relação aos domicílios da população municipal, em 2010 em Apucarana havia cerca de 38.494 domicílios definidos como particulares permanentes, ou seja, que foram construídos para servir exclusivamente a habitação para uma ou mais pessoas tanto na área urbana quanto rural (Quadro 12).

Quadro 12 - Número de Domicílios particulares Permanentes segundo algumas características – 2010.

Número total de domicílios particulares permanentes	38.494
Abastecimento de água (Água canalizada)	38.425
Esgotamento sanitário (Banheiro ou sanitário)	38.455
Destino do lixo (Coletado)	36.992
Energia elétrica	38.454

Fonte: IBGE (2011)

Analisando os dados do quadro 13 percebemos que segundo o número total de domicílios permanentes ocorre uma eficiência da infraestrutura municipal.

Quadro 13 - Indicadores de Habitação de 1991 a 2010 de Apucarana.

	1991	2000	2010
% da população em domicílios com água encanada	94,78	98,93	98,56
% da população em domicílios com energia elétrica	98,65	99,60	99,89
% da população em domicílios com coleta de lixo	77,33	96,24	98,65

Fonte: PNUD, IPEA e FJP de 1991 a 2010.

a) Localização do município em tipologia a ser utilizada na metodologia de avaliação.

Segundo o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), o município de Apucarana está incluído no tipo D - Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul.

Municípios situados em regiões com alto estoque de riquezas, com importância como centros polarizados em sua microrregião.

b) Solicitar à Prefeitura/Câmara os diagnósticos/estudos que subsidiaram a elaboração do Plano Diretor, caso estes estejam disponíveis.

Sim, os diagnósticos/estudos foram disponibilizados.

c) Verificar se o município já possuía Plano Diretor antes da elaboração deste.

Já existiam planos diretores anteriores e o atual PDM 2008, o qual passou por uma revisão em 2014 e complementação seguindo novas diretrizes e regras definidas pelo Estatuto da Cidade (2001) e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano - SEDU, mediante o Serviço Social Autônomo denominado de PARANACIDADE.

Também foram aprovadas leis complementares que ajudaram a institucionalizar o PDM:

- Lei Complementar nº. 004/14: institui os perímetros urbanos do município de Apucarana.
- Lei Complementar nº. 005/2014: dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no município de Apucarana.
- Lei Complementar nº. 006/2014: dispõe sobre o parcelamento do solo no município de Apucarana.
- Lei Complementar nº. 007/14: dispõe sobre as edificações no município de Apucarana.
- Lei Complementar nº. 008/2014: dispõe sobre o sistema viário básico do município de Apucarana.

e) Houve a realização da Leitura Comunitária para subsidiar a elaboração do Plano Diretor?

Sim, ocorreu a participação popular na elaboração do PDM por meio de Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Plano Diretor composta pela Equipe Técnica Municipal “composta por servidores do Município, cujas especialidades profissionais e funções possuam afinidade com a gestão do processo de planejamento, a qual deverá ser nomeada pelo Prefeito” (APUCARANA, 2014), Conselho de Desenvolvimento Municipal e, por Audiências públicas, publicidade e Acesso a Informação, tanto antes da elaboração quanto depois na conclusão e ajustes finais.

Assim sendo, foram estabelecidos que para a leitura comunitária deveriam ser convocados com antecedência de 15 dias, antes da realização das audiências públicas, as quais deveriam ser amplamente divulgadas, tanto no início quanto no fim da avaliação técnica, que será analisado a opinião da comunidade pela equipe Técnica Municipal, consultada e pela Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Plano Diretor.

Foram feitos convites para participarem de reuniões de acompanhamento da elaboração do PDM e audiências públicas na sede do município, distritos e patrimônios, coordenados pelo IDEPPLAN, conforme informações no quadro 14.

Quadro 14 - Audiências Públicas e reuniões para elaboração do PDM de Apucarana

	Data	Local	Número de participantes documentados
1ª Audiência Pública	09/04/2007	Distrito do Pirapó e Caixa de São Pedro	24 pessoas
1ª Audiência Pública	10/04/2007	Distrito do Barreiro	23 pessoas
1ª Audiência Pública	11/04/2007	Distrito de Vila Reis	16 pessoas
1ª Audiência Pública	16/04/2007	Patrimônio de São Domingo e Tatuzinho	31 pessoas

1ª Audiência Pública	20/11/2007	Apucarana - Sede	11 pessoas
2ª Audiência Pública	12/11/2007	Distrito do Pirapó e Caixa de São Pedro	130 pessoas
2ª Audiência Pública	13/11/2007	Distrito de Vila Reis	14 pessoas
2ª Audiência Pública	19/11/2007	Patrimônio de São Domingo e Tatuzinho	12 pessoas
2ª Audiência Pública	17/04/2008	Apucarana - Sede	23 pessoas
3ª Audiência Pública	13/06/2008	Apucarana - Sede	22 pessoas
1ª Reunião de Acompanhamento	25/06/2008	Apucarana - Sede	40 pessoas
2ª Reunião de Acompanhamento	08/08/2008	Apucarana - Sede	8 pessoas

Fonte: Prefeitura Municipal de Apucarana (2008)

Como base nos dados sobre a leitura comunitária percebe-se a participação ínfima da população na elaboração do PDM, com média de 30 pessoas por reunião. Em 2007 a população de Apucarana era de 115.323 e em 2008 de 120. 033, segundo dados IBGE, comparando com a média de comparecimento das reuniões vemos que a participação da população não ocorreu como deveria acontecer.

Isso pode ser explicado por: leitura extremamente técnica, falta de maior divulgação, falta de flexibilidade e diversidade dos locais de reunião, além do desinteresse popular.

Assim, verifica-se a dificuldade em se pensar no município visando à população como um todo, pois, os mesmo que deveriam estar presente na luta pelos seus direitos não compareceram.

f) Quem elaborou o PDM?

Apesar de haver um órgão de planejamento municipal em Apucarana, Instituto de Desenvolvimento, Pesquisa e Planejamento de Apucarana (IDEPPLAN), foi contratada uma empresa de consultoria particular por meio de licitação com sede em São Paulo-SP, a MAXPLAN – Planejamento Arquitetura e Consultoria Ltda., que iniciou o trabalho em julho de 2006. Essa contratação se justificou devido ao fato de que o órgão municipal não teria condições de levantar todas as informações para a realização e elaboração do PDM, portanto, teria uma participação na fiscalização da elaboração do PDM.

g) Avaliação Sintética

O PDM de Apucarana apresenta uma linguagem de fácil compreensão, porém, não possui um glossário de expressões técnicas e siglas, que poderia facilitar e ampliar o entendimento do leitor.

Em relação ao PDM e orçamento municipal, os mesmos apresentam um plano de ação e investimentos que por meio da análise dos custos que poderia definir as prioridades nas finanças municipais por 10 anos após a sua aprovação.

Não consta no PDM textos sobre investimentos no município por meio do PAC ou outros programas de investimentos federais. Todavia, consta que devido ao cumprimento da Lei Estadual no. 15.229/06 que obriga todos os municípios do Paraná a elaborarem seus PDM, poderá obter acesso aos investimentos disponibilizados pelo Governo Estadual, sem especificar sobre quais investimentos ou impactos que poderão causar.

2 - Acesso à terra urbanizada

2.1 Função social da propriedade:

a) O Plano estabelece como objetivo ou diretriz o cumprimento da função social da propriedade? De que forma?

Para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, foram utilizadas algumas diretrizes do art.2º do Estatuto da Cidade:

I - garantia do direito a uma cidade sustentável, entendido como o direito a terra, à moradia, ao trabalho, ao lazer, à infraestrutura, aos equipamentos e serviços públicos, bem como ao saneamento ambiental, para os presentes e as futuras gerações; II - gestão democrática da cidade mediante a participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; IV - planejamento do desenvolvimento físico-territorial, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; VI - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos da sociedade; VII - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (BRASIL, 2001, p.10).

b) Apontar diretrizes que, embora não reproduzam o texto do Estatuto, se refiram como objetivas ou diretrizes do plano aos seguintes temas:

- Garantia do direito à terra urbana e moradia.

No capítulo II da lei 003/2014, o plano estabelece que:

I - garantia do direito a uma cidade sustentável, entendido como o direito a terra, à moradia, ao trabalho, ao lazer, à infraestrutura, aos equipamentos e serviços públicos, bem como ao saneamento ambiental, para os presentes e as futuras gerações; III - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (APUCARANA, 2014, p.5).

- Gestão democrática por meio da participação popular.

No capítulo II da lei 003/2014, o plano estabelece que:

II - Gestão democrática da cidade mediante a participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (APUCARANA, 2008, p.5).

- Ordenação e controle do uso e ocupação do solo de modo a evitar a retenção especulativa de terrenos:

Nenhuma informação sobre esse tema.

- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização:

O plano define como princípio a justa distribuição dos equipamentos e serviços públicos e dos benefícios e ônus recorrente no Art. 4º da lei complementar 003/14.

- Recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos:

No capítulo II da lei 003/2014, o plano define como princípio de recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

- Regularização Fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda:

Em seus instrumentos de política urbana é previsto a regularização fundiária:

§ 5º. O uso do direito de preempção pelo Município terá como objetivo precípuo a implantação, complementação ou prolongamento das diretrizes viárias constantes da Lei Complementar n.º D, podendo, entretanto, ser destinado também à implementação de programas, planos e projetos de regularização fundiária, habitação popular, saneamento básico, urbanização, preservação ambiental e desenvolvimento econômico, entre outros. § 6º. Através da utilização isolada ou combinada dos instrumentos referidos no § 1.º deste artigo, a Municipalidade promoverá a regularização fundiária, sempre que a propriedade urbana represente insumo indispensável ao assentamento pacífico, organizado e legalmente desimpedido de população considerada como de baixa renda. (APUCARANA, 2014).

2.2 Controle do uso e ocupação do solo:

a) Plano estabelece macrozoneamento? Da zona urbana e rural?

Sim, o plano divide o território municipal em área urbana e área rural. Foram definidas macrozonas para todo o território: As Macrozonas Urbanas se dividem em: Macrozona de Consolidação, Macrozona Especial, Macrozona Especial de Interesse Social, Macrozona de Qualificação, Macrozona Industrial, Macrozona de Expansão, Macrozona de Proteção Ambiental e Macrozona Rural (Anexo II).

b) Estão definidos os objetivos do macrozoneamento? Quais?

Sim, foi definido um objetivo geral para o macrozoneamento, que será ser utilizado como base para o zoneamento de uso e ocupação do solo do município e como objetivo específico de cada macrozoneamento foi definido que as áreas serão divididas visando seu melhor aproveitamento. Não foram definidos objetivos específicos.

c) O macrozoneamento está demarcado em mapas? Delimitado por perímetros?

Sim, este demarcado em mapa e delimitado por perímetro conforme anexo II.

d) Além do Macrozoneamento, o plano estabelece alguma outra forma de regulação do uso e ocupação do solo ou remete a uma revisão/elaboração de lei de uso e ocupação do solo?

Na lei complementar nº. 005/2014 estabelece outras formas de Uso e a Ocupação do solo como: zoneamento urbano e rural, normas de edificações. Anexo II à tabela de uso e ocupação do município de Apucarana.

2.3 Perímetro urbano e parcelamento do solo:

a) O Plano estendeu (ou diminuiu) o perímetro urbano? Criou alguma regra para a extensão do perímetro? Qual?

Não alterou o perímetro urbano e não criou novas regras, apenas definiu que se tiver o objetivo de alterar o perímetro urbano e a delimitação ou as características das zonas e eixos de comércio e serviços definidos na Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo de 005/2014 deverá ser fundamentado e precedido de Relatório

de Impacto Ambiental Urbano - RIAU, previamente analisado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU que emitirá parecer opinativo sobre o projeto.

b) O plano incluiu regras para o parcelamento do solo urbano ou remeteu para legislação específica? Criou regras específicas para parcelamento de interesse social?

Sim, o plano estabelece normas gerais de parcelamento do solo devidamente definidas em Lei Complementar Municipal de Perímetro Urbano 004/14, indicando o que não será permitido o parcelamento do solo (desmembramento, remembramento e desdobro, quando resultar em área remanescente com área inferior ao lote mínimo prescrito na Lei de Uso e Ocupação do Solo; quando resultar em lote confinado, quando desmatar ou alterar a morfologia do terreno fora dos limites estritamente necessários à abertura das vias de circulação). Em relação ao parcelamento de interesse social ficou definido na lei complementar n ° 006/2014, capítulo XIV dos loteamentos de interesse social, que seguirá uma série de normas específicas e regras.

c) Identificar a previsão de área de expansão urbana e sua definição.

Foi definida na lei complementar nº. 005/2014, sobre o Uso e a Ocupação do Solo no Município de Apucarana, que a área de expansão urbana estaria dentro do macrozoneamento denominado de Macrozona de Expansão: “que são áreas contidas dentro dos limites do perímetro urbano, contiguas a áreas urbanizadas ou não, onde deverá ser estimulado o crescimento da cidade com a implantação e/ou qualificação da rede de serviços, infraestrutura e equipamentos”. (APUCARANA, 2014, p.7)

d) Verificar se o plano estabelece que os novos loteamentos devem prever percentuais para área de habitação de interesses social.

Não estão previstos percentuais para habitação de interesse social nos parcelamentos urbanos.

2.4 Coeficientes e macrozonas:

a) Verificar quais são os tipos de zona e/ou macrozonas definidos no Plano de eixos rodoviários; setor especial do aeroporto e setor urbano do manancial.

Foram criadas as macrozonas cuja descrição e definições foram apresentados no Quadro 6.

b) Definição de coeficientes de aproveitamento básico e máximo (se não forem definidos esses coeficientes, verificar quais são os parâmetros utilizados para o controle do uso e ocupação do solo).

Na lei complementar Nº. 005/2014 foi definido no artigo 26 que “o Coeficiente de Aproveitamento (CA) determina a área que pode ser construída em um terreno e será obtida pela multiplicação do coeficiente definido para a zona pela área escriturada do terreno”. (Apucarana, 2014, p.18). Sendo assim, foi elaborada uma tabela com parâmetros de uso e ocupação do solo, somente com o coeficiente máximo para cada área, conforme a tabela de uso e ocupação do solo em anexo II.

c) Definição do que é subutilização, não utilização e terreno vazio.

Esses conceitos não foram definidos de forma específica no plano, sendo utilizado, conforme informado pela prefeitura, às definições da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade):

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsório: Art. 5o Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. § 1o Considera-se subutilizado o imóvel: I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente; II – (VETADO) § 2o O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis. § 3o A notificação far-se-á: I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração; II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I. § 4o Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a: I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente; II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento. § 5o Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo. Art. 6o A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5o desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos. (2001, p. 3).

d) Definição de como se calculam os coeficientes de aproveitamento.

Na lei complementar Nº. 005/2014 define no Art. 4º que: “Para efeito de aplicação da presente Lei, são adotadas as seguintes definições: XVI - coeficiente de aproveitamento: relação numérica entre a área de construção permitida e a área do lote”. (APUCARANA, 2014, p.3).

e) Definição das macrozonas e/ou zonas e seus coeficientes e/ou parâmetros de utilização.

Na lei complementar nº. 005/2014 sobre o uso e a ocupação do solo do município foi definido sobre o zoneamento de proteção ambiental tanto nas áreas urbana quanto na rural: “Do Zoneamento Rural Art. 7º. A Macrozona Rural se divide nas seguintes zonas: I. Zona Rural de Proteção – ZRP e no Macrozoneamento Urbano Art.10º, Macrozona de Proteção Ambiental. Também foi definido no a Art. 18. Que A Macrozona de Proteção Ambiental se divide em: I. Zonas de Proteção

Ambiental Um – ZP1 e Zonas de Proteção Ambiental Dois – ZP2”. (APUCARANA, 2014, p.6)

3 - Zona especial de interesse social (ZEIS)

a) Definição de tipos de ZEIS

Na lei complementar N°. 005/2014, Art.14 explica a definição da Zona Especial de Interesse Social – ZEIS que são “áreas constituídas por ocupações espontâneas ou não, que carecem de regularização fundiária, redefinição urbanística e dotação de infraestrutura urbana. Predominantemente residencial, com padrão de ocupação unifamiliar e bifamiliar de média densidade, podendo comportar parâmetros de ocupação do solo diferenciados” (APUCARANA, 2014, p.10).

b) Definição da localização em mapa, ou coordenadas ou descrição de perímetro.

As ZEIS foram identificadas e mapeadas no mapa em anexo II. Essas ZEIS encontram-se na porção norte e nordeste da cidade de Apucarana.

c) Definição da população que acessa os projetos habitacionais nas ZEIS.

Foi definido que a população da ZEIS seria de baixa renda, contudo não foi definida uma renda salarial.

d) Definição de tipologias habitacionais em ZEIS.

Na lei complementar N ° 006/2014, no Art. 101, foi definido que “Será admitida a implantação de Loteamentos com Edificações de Interesse Social compostos por edificação residencial unifamiliar e multifamiliar vertical” (APUCARANA, 2014, p.45),

além de parâmetros de construções e normas a serem seguidas. Não prevê ZEIS para os futuros conjuntos habitacionais.

e) A remissão para lei específica.

Em 2010, foi realizada em Apucarana uma pesquisa pelo Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná (PEHIS-PR) que tinha como finalidade “[...] identificar as necessidades habitacionais do Paraná e traçar estratégias de solução, traduzidas em ações concretas com prazos, programas, recursos e responsabilidades. O PEHIS-PR foi concluído em 2012 e a sua revisão foi iniciada em 2015, assim como a atualização das informações da pesquisa realizada em 2010, através do sistema de informações sobre necessidades habitacionais do Paraná - SISPEHIS” (PEHIS, 2018).

f) Caso as ZEIS já estejam demarcadas em mapas, identificar qual é o percentual da zona definida no plano.

O mapa de uso e ocupação solo, elaborado em 2014, não apresenta qualquer dado do percentual de ZEIS no plano.

g) Verificar se existem definições de investimentos em equipamentos sociais nas ZEIS, tais como investimentos em educação, saúde, cultura, saneamento, mobilidade, etc.

Somente ocorreu a definição das ZEIS e seus parâmetros de uso e ocupação do solo.

4 - Avaliação geral do zoneamento em relação ao acesso à terra urbanizada

Segundo a lei complementar nº. 005/2014 em relação ao uso e a ocupação do solo “entende-se por zoneamento do uso e ocupação do solo, para efeito desta lei, a divisão das áreas urbanas do município em zonas de usos e ocupações distintos, segundo os critérios de usos predominantes e de aglutinação de usos afins e separação de usos” (APUCARANA, 2014, p.23).

Foram classificados, definidos e relacionados os usos e ocupação do solo, para implantação do Zoneamento nas áreas urbanas do município,

§ 1º. Quanto às atividades: I. Habitações: II. Comércio e Serviços III. Industriais § 2º. Quanto à natureza: I. Perigosos, II. Incômodos, III. Nocivos e IV. Inofensivos; § 3º. Quanto ao grau de adequação à Zona ou ao Setor: I. Permitidos, II. Permissíveis III. Tolerados IV. Proibidos; § 4º. Quanto à Escala: a) Pequeno Porte: b) Médio Porte c) Grande Porte d) Porte Familiar, c) Pequeno Porte d) Médio Porte e) Grande Porte. (APUCARANA, 2014, p.17)

No geral o macrozoneamento proposto tem critérios e parâmetros bem definidos que favorecem para a maioria da população o acesso a terra urbanizada e a utilização das redes de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos existentes e promovem o acesso à habitação.

O plano estabelece algumas zonas residências onde as condições são diferenciadas e impõem restrições para a população de baixa renda, na qual o lote mínimo pode chegar a 300 m², 400m² até 1000 m², o que inviabiliza o acesso à população de baixa renda nessa região. Foram definidas restrições de uso que podem afetar diretamente as moradias populares.

a) Instrumentos de Política Fundiária

- 1 - Como se aplica – fazer uma descrição sucinta do funcionamento do instrumento;
- 2 - Onde se aplica – identificar a relação com o zoneamento ou macrozoneamento;
- 3 - Quando se aplica – verificar se a aplicação ocorre a partir da data de aprovação do plano; se há prazo para regulamentação; ou se há outras definições.

5 - Edificação/ parcelamento compulsórios

a) Como se aplica?

São aplicáveis a todo lote urbano não edificado ou cuja edificação tenha área construída menor que 1/10 (um décimo) daquela permitida pelo coeficiente de aproveitamento da zona a que pertence o lote.

b) Onde se aplica?

A ser aplicado na Macrozona de Qualificação indicada nos mapas de macrozoneamento.

c) Quando se aplica?

Depende de regulamentação em lei específica sem prazo definido para aprovação.

6 - IPTU

a) Como se aplica?

Como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definida na Lei civil, localizado em zona urbana do Município.

b) Onde se aplica?

A área em que existam, pelo menos, dois dos seguintes melhoramentos, construídos ou mantidos pela Prefeitura do Município de Apucarana: II - a área

urbanizável ou de expansão urbana, constante de loteamento aprovado pela Prefeitura, destinado à habitação, à indústria ou ao comércio; III - área que, localizada fora da zona urbana, seja comprovadamente utilizada como sítio de recreio e no qual a eventual produção não se destine ao comércio.

c) Quando se aplica?

O fato gerador do Imposto ocorre anualmente, no dia 1º (primeiro) de janeiro.

7 - IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública

a) Como se aplica?

No perímetro urbano do Município, nas áreas incluídas no Plano Diretor, o Parcelamento ou edificação compulsória será aplicado o Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial urbana progressivo no tempo.

b) Onde se aplica?

Será aplicado tão somente para áreas que contem com o atendimento de infraestrutura básica. A progressividade de que trata o Art. 66 desta Lei, incidirá sobre os lotes não edificados e as glebas não loteadas ou não utilizadas inseridas no Perímetro Urbano do município.

c) Quando se aplica?

Seguindo o Estatuto da Cidade:

“Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos no plano diretor, ou não sendo cumpridas as etapas previstas nos

empreendimentos de grande porte, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado no plano diretor e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação.” (BRASIL, 2001, p.5).

8 - Contribuição de melhoria

a) Como se aplica?

É aplicado devido à valorização do bem imóvel, de propriedade privada, localizado em área direta ou indiretamente beneficiada por obra pública executada pelo Poder Público Municipal.

b) Onde se aplica?

Imóvel de propriedade privada, localizado em área direta ou indiretamente beneficiada por obra pública executada pelo Poder Público Municipal.

c) Quando se aplica?

Será arrecadada em parcela única ou em prestações Mensais, trimestrais ou anuais, a critério da Fazenda Municipal, no prazo máximo de cinco (cinco) anos, corrigidas de acordo com os índices de variação da UFM - Unidade Fiscal do município para o período.

9 - ZEIS: Zonas de especial interesse social

a) Como se aplica?

Não está definido.

b) Onde se aplica?

Aplicadas em ocupações espontâneas ou não, que carecem de regularização fundiária, redefinição urbanística e dotação de infraestrutura urbana. Predominantemente residencial, com padrão de ocupação unifamiliar e bifamiliar de média densidade, podendo comportar parâmetros de ocupação do solo diferenciados.

c) Quando se aplica?

Não está definido.

10 - EIV: Estudos de impacto de vizinhança

a) Como se aplica?

Para a execução de obra ou o desenvolvimento de atividades potencialmente geradoras de modificações importantes no espaço urbano.

b) Onde se aplica?

Obrigatoriamente para parcelamentos do solo com área igual ou superior a 50.000m² (cinquenta mil metros quadrados) e poderá ser exigida a apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV para os parcelamentos do solo com área inferior a (cinquenta mil metros quadrados) se o Poder Público Municipal julgar necessário.

c) Quando se aplica?

Apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV anteriormente a expedição das diretrizes por parte do Município.

11 - Direito de preempção**a) Como se aplica?**

Aplicado pelo município quando ocorrer à implantação, complementação ou prolongamento das diretrizes viárias constantes da Lei Complementar.

b) Onde se aplica?

Aplicam-se em diretrizes viárias, programas, planos e projetos de regularização fundiária, habitação popular, saneamento básico, urbanização, preservação ambiental e desenvolvimento econômico, entre outros.

c) Quando se aplica?

Não está definido.

Obs.: Os instrumentos (Outorga Onerosa de direito de construção ou alteração de usos, Da usucapião especial de imóvel urbano, Do direito de superfície, Operação Urbana Consorciada, Transferência do Direito de Construir, EIA- Estudos prévio de Impacto Ambiental e Concessão de uso especial para moradia) obedecerão às legislações federal, estadual e municipal pertinentes, em especial às disposições correspondentes da Lei n°. 10.257/01 - Estatuto da Cidade, no que couber.

Quadro 15 - Quadro Resumo dos Instrumentos Fundiários de Apucarana.

INSTRUMENTOS	1. COMO SE APLICA?	2. ONDE SE APLICA?	3. QUANDO SE APLICA?
EDIFICAÇÃO/PARCELAMENTO COMPULSÓRIOS	São aplicáveis a todo lote urbano não edificado ou cuja edificação tenha área construída menor que 1/10 (um décimo) daquela permitida pelo coeficiente de aproveitamento da zona a que pertence o lote	A ser aplicado na Macrozona de Qualificação indicada nos mapas de macrozoneamento	Depende de regulamentação em lei específica sem prazo definido para aprovação
IPTU	Como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definida na Lei civil, localizado em zona urbana do Município.	A área em que existam, pelo menos, dois dos seguintes melhoramentos, construídos ou Mantidos pela Pref. Município de Apucarana: II-a área urbanizável ou de expansão urbana, constante de loteamento aprovado pela Prefeitura, destinado à habitação, à indústria ou ao comércio; III - área que, localizada fora da zona urbana, seja comprovadamente utilizada como sítio de recreio e no qual a eventual produção não se destine ao comércio.	O fato gerador do Imposto ocorre anualmente, no dia 1º (primeiro) de janeiro.

INSTRUMENTOS	1. COMO SE APLICA?	2. ONDE SE APLICA?	3. QUANDO SE APLICA?
<p align="center">IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E DA DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA</p>	<p>No perímetro urbano do Município, nas áreas incluídas no Plano Diretor, o Parcelamento ou edificação compulsória será aplicado o Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial urbana progressivo no tempo.</p>	<p>Será aplicado tão somente para áreas que contem com o atendimento de infraestrutura básica. A progressividade de que trata o Art. 66 desta Lei, incidirá sobre os lotes não edificados e as glebas não loteadas ou não utilizadas inseridas no Perímetro Urbano do Município.</p>	<p>O fato gerador do Imposto ocorre anualmente, no dia 1º (primeiro) de janeiro.</p>
<p align="center">CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA</p>	<p>É aplicado devido à valorização do bem imóvel, de propriedade privada, localizado em área direta ou indiretamente beneficiada por obra pública executada pelo Poder Público Municipal.</p>	<p>Imóvel, de Propriedade privada, localizado em área direta ou indiretamente beneficiada por obra pública executada pelo Poder Público Municipal.</p>	<p>Será arrecadada em parcela única ou em prestações Mensais, trimestrais ou anuais, a critério da Fazenda Municipal, no prazo máximo de cinco(cinco) anos, corrigidas de acordo com os índices de variação da UFM - Unidade Fiscal do município para o período.</p>

INSTRUMENTOS	1. COMO SE APLICA?	2. ONDE SE APLICA?	3. QUANDO SE APLICA?
<p align="center">ZEIS – ZONAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL</p>	<p align="center">Não está definido.</p>	<p>Aplicadas em ocupações espontâneas ou não, que carecem de regularização fundiária, redefinição urbanística e dotação de infraestrutura urbana.</p> <p>Predominantemente residencial, com padrão de ocupação unifamiliar e bifamiliar de média densidade, podendo comportar parâmetros de ocupação do solo diferenciados.</p>	<p align="center">Não está definido.</p>
<p align="center">EIV – ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA</p>	<p>Para a execução de obra ou o desenvolvimento de atividade potencialmente geradoras de modificações importantes no espaço urbano,</p>	<p>Para parcelamentos do solo com área igual ou maior a 50.000m² (cinquenta mil metros quadrados) podendo ser exigida a apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV para os parcelamentos do solo com área inferior a mencionada no <i>caput</i> deste artigo quando o Poder Público Municipal julgar necessário.</p>	<p>Apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV anteriormente a expedição das diretrizes por parte do Município.</p>

DIREITO DE PREEMPÇÃO	Aplicado pelo município quando ocorrer à implantação, complementação ou prolongamento das diretrizes viárias constantes da Lei Complementar.	Aplica-se em diretrizes viárias, programas, planos e projetos de regularização fundiária, habitação popular, saneam. básico, urbanização, preservação ambiental e desenvolvimento econômico etc.	Não está definido.
-----------------------------	--	--	--------------------

Fonte: PDM (2015)

Os instrumentos (Outorga Onerosa de direito de construção ou alteração de usos, Da usucapião especial de imóvel urbano, Do direito de superfície, Operação Urbana Consorciada, Transferência do Direito de Construir, EIA- Estudos prévio de Impacto Ambiental e Concessão de uso especial para moradia) obedecerão às legislações federal, estadual e municipal pertinentes, em especial às disposições correspondentes da Lei n°. 10.257/91 - Estatuto da Cidade, no que couber.

12 - Acesso aos sérvios e equipamentos urbanos com ênfase no acesso à habitação, ao saneamento ambiental, ao transporte e à mobilidade

O Estatuto das Cidades (2001) estabelece que o Plano Diretor aprovado por lei municipal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40). Nesse sentido, é fundamental avaliar em que medida o Plano Diretor aprovado pelos municípios incorpora diretrizes, instrumentos e programas visando o acesso aos serviços e equipamentos urbanos e a sustentabilidade ambiental, com ênfase no acesso à habitação, ao saneamento ambiental, ao transporte e mobilidade e ao meio ambiente urbano sustentável.

a) O Plano Diretor e a Integração das Políticas Urbanas

Foram estabelecidas no capítulo II da lei complementar que as diretrizes serão “implementadas através de ações políticas e administrativas e pela utilização de instrumentos jurídicos, políticos, tributários e econômicos” (APUCARANA, 2014,

p. 05), assim, o PDM apresenta relações com as demais políticas (saúde, educação, habitação etc.) visando uma integração.

b) A criação de programas e a instituição de instrumentos visando à integração das políticas urbanas.

O Plano não dá orientações específicas sobre a criação de programas e instituição dos instrumentos, contudo, conforme a diretriz geral deve-se ter uma integração de políticas urbanas.

c) Identificar eventuais contradições e dicotomias entre as definições e instrumentos relativos às políticas setoriais previstas no Plano.

Não há definições exclusivas sobre as políticas setoriais que permitam análise das contradições e dicotomias.

13 - O Plano Diretor e a Política de Habitação: Buscar-se-á identificar:

a) O Plano Diretor do Município destina algum capítulo ou seção para a questão da habitação de interesse social?

Sim, na lei complementar n ° 006/2014 sobre o parcelamento do solo no município de Apucarana, no capítulo XIV dos loteamentos de interesse social seção I dos loteamentos destinados a edificações de interesse social, e também um conselho de habitação e interesse social.

b) Há no município um diagnóstico identificando a situação habitacional do município, com ênfase nas desigualdades sociais nas condições de moradia e no déficit habitacional. Identificar se essa avaliação incluiu levantamentos específicos ou se o plano prevê a elaboração de cadastros de moradias precárias.

Existe um Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná - PEHIS-PR que está sendo atualizado, além de um trabalho da Secretaria de Assistência Social municipal, que em 2006, possuía um cadastro com mais de 300 famílias que buscavam obter casas populares com renda de até dois salários mínimos. A nível municipal existe um cadastro composta de 4100 famílias com renda até 3 salários mínimos que possuem interesse em habitação.

c) Foram estabelecidas diretrizes para a política de habitação.

Sim, na lei 111/ 2007, no capítulo III, art.4º, seguirá as seguintes diretrizes:

I - promover o acesso a terra e à moradia digna aos habitantes da cidade, com a melhoria das condições de habitabilidade, de preservação ambiental e de qualificação dos espaços urbanos, avançando na construção da cidadania, priorizando as famílias de baixa renda;
II - assegurar políticas fundiárias que garantam o cumprimento da função social da terra urbana;
III - promover processos democráticos na formulação, implementação e controle dos recursos da política habitacional, estabelecendo canais permanentes de participação das comunidades e da sociedade organizada;
IV - utilizar processos tecnológicos que garantam a melhoria da qualidade e a redução dos custos da produção habitacional e da construção civil em geral;
V - assegurar a vinculação da política habitacional com as demais políticas públicas, com ênfase às sociais, de geração de renda, de educação ambiental e de desenvolvimento urbano;
VI - estimular a participação da iniciativa privada na promoção e execução de projetos compatíveis com as diretrizes e objetivos da Política Municipal de Habitação. (APUCARANA, 2007, p.3).

d) No Plano Diretor houve a definição de objetivos (e o grau de concretude dos mesmos) e o eventual estabelecimento de metas concretas.

Não foram encontradas citações diretas ou metas concretas no plano diretor.

e) Houve a definição de uma estratégia de aumento da oferta de moradias na cidade pela intervenção regulatória, urbanística e fiscal na dinâmica de uso e ocupação do solo urbano?

Não há uma definição de estratégia de aumento de ofertas de moradias no plano diretor, o que ocorre é uma ação conjunta de acesso a recursos a nível nacional mediante o programa “Minha Casa, Minha Vida”, a partir de 2009.

f) Houve definição de instrumentos específicos visando à produção de moradia popular.

Não, o que aconteceu no município foi por meio a promoção social a criação de moradias para moradores de áreas irregulares. Não houve uma definição de instrumentos no PDM, porém, como está acontecendo uma produção de moradias por parte do governo federal e estadual aliados ao municipal ocorreu uma promoção social à criação de moradias.

Em 2016, o déficit habitacional para a população com até 3 salários mínimos era de 4,1 mil de habitantes segundo dados da prefeitura, até 2018 foram construídas cerca de 1 500 casas visando essa população.

g) O Plano prevê a criação de programas específicos (urbanização de favelas, regularização de loteamentos, etc.)?

Podemos analisar que ao longo do plano são citadas algumas ações referentes à política habitacional como: definição Zona Especial de Interesse Social, definição do uso do direito de preempção pelo Município e instrumentos jurídicos e políticos. Além, das ações estabelecidas pelo conselho de habitação.

h) Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade estão relacionados com a política de habitação definida no plano diretor?

Sim, estão.

i) O Plano Diretor prevê o uso de outros instrumentos voltados para a política habitacional tais como consórcios imobiliários, operações interligadas com destinação de recursos para o Fundo de Habitação, etc.?

Prevê instrumentos como: desapropriação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; parcelamento, edificação ou utilização compulsório; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; operações urbanas consorciadas; direito de preempção; transferência do direito de construir; regularização fundiária.

j) O Plano estabeleceu o plano municipal de habitação, com a definição de objetivos, diretrizes e o estabelecimento de prazos?

No plano diretor municipal não consta, apenas no PEHIS.

k) Foram previstos princípios e objetivos que visem à ação articulada com os níveis de governo estadual e federal?

Não estão especificados diretamente, contudo, é perceptível nas leis a questão da integração com as outras esferas governamentais.

l) Foi criada alguma instituição de fundo específico de habitação de interesse social, ou de fundo de desenvolvimento urbano.

Sim, ocorreu a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) decreto nº. 291/2017e Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS) nos termos da Lei Municipal nº 111, de 02/07/2007, alterada pela Lei Municipal nº 117, de 25/06/2009.

m) O Plano prevê definições relativas ao orçamento municipal (PPA- Plano Plurianual ⁷ e LOA - Lei Orçamentária Anual ⁸), como tornar obrigatório a existência de um Programa de Habitação a ser contemplado nos instrumentos orçamentários PPA e LOA ou a determinação de prioridades de investimentos, a definição de obras e investimentos concretos na área habitacional, por exemplo.

Prevê alguns investimentos, orçamentos e leis, contudo não é exemplificado.

n) Há definição de critérios de gênero, etnia/raça ou de outras políticas afirmativas.

Não há definição de políticas afirmativas.

o) Houve a definição dos instrumentos e mecanismos de controle social na política de habitação?

Um dos objetivos da criação do CMDU E CMHIS é o controle social do seu planejamento, fiscalização e avaliação da habitação municipal.

⁷ O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 e estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de 4 anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, público-alvo, produtos a serem entregues à sociedade, etc.

⁸ A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma previsão de todas as receitas e autorização de despesas públicas para o ano seguinte. O documento já define as fontes de receitas e as despesas para cada órgão do Poder Executivo e Legislativo, incluindo despesas com pessoal, custeio e investimentos, e estabelecendo valores. Se houver alguma despesa fora do que foi previsto na LOA, é necessário fazer uma lei complementar para autorizar o investimento. A LOA detalha o que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aponta como prioridades, partindo do que orienta o Plano Plurianual.

14 – O plano diretor e a política de mobilidade e transporte

A mobilidade é necessária para o deslocamento de pessoas e produtos pelo território, sendo crucial na distribuição dos bens pelo território com a finalidade de garantir acesso à infraestrutura.

Assim sendo, por exercer papel fundamental e estratégico sócio, político, econômico e ambiental a mobilidade é um direito dos cidadãos, garantido no Estatuto da Cidade. Por isso, é necessária uma política de mobilidade e transporte, que garanta esse direito e ultrapasse a barreira de estabelecer marcos regulatório.

Em Apucarana,

A administração municipal, considerando a necessidade de efetuar serviços públicos de qualidade em atendimento às necessidades da população e a legislação vigente, pró-ativamente tomou as medidas cabíveis para a elaboração do Plano de Mobilidade de Apucarana - PLANMOB, atendendo aos padrões e recomendações do Ministério das Cidades- “Construindo a Cidade Sustentável”. Dessa forma, em 2015 foi elaborado o Plano de Mobilidade. (PLANMOB, 2015, p.2).

Com a implantação do PLANMOB, ocorre uma maior integração da política de desenvolvimento municipal e dos demais setores visando uma sociedade inclusiva, sustentável e melhor.

a) Há no município algum diagnóstico identificando a situação do município na área da mobilidade e do transporte, com ênfase nas desigualdades sociais no acesso as áreas centrais (trabalho, escola e lazer).

No PLANMOB de Apucarana não há notas ou referência direta a questão da desigualdade social no acesso as áreas centrais, contudo, como esse plano foi baseado na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e nos objetivos disposto no art. 7 “I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;” subentende-se que o PLANMOB buscou um diagnóstico e promoverá a inclusão.

b) O Plano Diretor estabelece diretrizes para a política de mobilidade e transporte, com ênfase na inclusão social.

No PDM não há definição específica sobre o assunto, contudo, foi elaborado um PLANMOB que expõe sobre a mobilidade e transporte visando à inclusão social, conforme PNDU.

c) As diretrizes e os objetivos de intervenção visam quais metas?

Não há diretrizes e nem objetivos de intervenção tanto no PDM quanto no PLANMOB.

d) Há definição de objetivos (e o grau de concretude dos mesmos) e o eventual estabelecimento de metas concretas?

Foi elaborado um diagnóstico e prognóstico do plano de mobilidade social, porém, não foram apresentados objetivos e estabelecimento de metas concretas.

e) Há no Plano Diretor alguma definição de instrumentos específicos visando à ampliação da mobilidade da população e promoção de serviços de transporte público de qualidade (identificando a existência de política de promoção de ciclovias e transportes não poluentes e/ou não motorizados).

Sim, foram definidas metas a curto e longo prazo de implantação de ciclovias e ciclofaixas, e elaboração de um Plano Cicloviário buscando a priorização dos modos não motorizados e do transporte público coletivo.

f) Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade estão relacionados com a política de mobilidade e transporte definida no plano diretor?

Sim, constam. Toda a construção do plano de mobilidade urbana ocorreu seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade.

g) Foi prevista a utilização de outros instrumentos vinculados à política de transporte/mobilidade, tais como: operações urbanas consorciadas para viabilizar intervenções no sistema viário e/ou sistemas de transporte coletivo, transferência de potencial construtivo de perímetros a serem atingidos por obras de implementação de infraestrutura, outorga onerosa de potencial construtivo etc.

Não foram previstos a utilização de outros instrumentos vinculados à política de transporte e mobilidade.

h) O Plano estabeleceu plano municipal de mobilidade e/ou de plano viário da cidade?

Sim, foi criado em 2015 o Plano de Mobilidade de Apucarana – PLANMOB.

i) O Plano Diretor prevê princípios e objetivos que visem à ação articulada com os níveis de governo estaduais e federal.

Não prevê.

j) Foi criada instituição de fundo específico de mobilidade e transportes, ou de fundo de desenvolvimento urbano (desde que também seja destinado a área de transporte e mobilidade).

No PDM não prevê, porém, no plano de mobilidade foi estabelecido a curto prazo (2016-2020) criar um fundo utilizando IPVA e multas de trânsito.

k) O plano prevê definições relativas ao orçamento municipal (PPA e LOA), como a determinação de prioridades de investimentos, ou a definição de obras e investimentos concretos na área de mobilidade e transportes, por exemplo.

Só os valores já definidos no orçamento municipal de cada ano.

l) O grau de auto aplicabilidade das definições estabelecidas na política de mobilidade e transportes.

Não é possível mensurar o grau de auto aplicabilidade das definições estabelecidas na política de mobilidade e transportes.

m) Há definição de uma política de extensão da rede de serviços de transportes públicos na expansão urbana?

Não há definição de uma política de extensão da rede de serviços de transportes públicos na expansão urbana.

n) O plano prevê a definição dos instrumentos e mecanismos de controle social na política de transporte e mobilidade.

Não prevê definição.

15 - O Plano Diretor e a Política de Meio Ambiente

a) Há no município diagnóstico identificando a situação do município na área do saneamento ambiental, com ênfase nas desigualdades sociais no acesso ao abastecimento de água, à rede de esgotos e à coleta de resíduos sólidos, bem como a situação social relativa à gestão de recursos hídricos, em especial à drenagem urbana e seus impactos sobre as áreas sujeitas às enchentes.

Na lei complementar Nº. 003/14, seção IV, está previsto no Plano Diretor a questão do desenvolvimento urbano e o saneamento ambiental no Município visando o município como um todo e sem especificações.

b) Foram estabelecidas diretrizes para a política de saneamento ambiental, identificando se o PD apresenta uma visão integrada de saneamento ambiental?

Na lei complementar 003/14 na seção IV “Do Desenvolvimento Urbano e Saneamento Ambiental” no Art. 7º estabelece as diretrizes:

I - compatibilização do processo de assentamento humano com as características da base natural, para assegurar a qualidade urbanística e ambiental da ocupação urbana no Município; II - formulação e institucionalização das Diretrizes do Sistema Viário Básico, para orientar o arruamento nos novos loteamentos, de modo a melhorar o nível de acessibilidade intraurbana; III - disciplina do trânsito e do transporte coletivo com garantia de acessibilidade regular a todos os bairros da cidade; IV - controle da expansão de loteamentos, a fim de assegurar o acesso da população de todos os bairros a padrões satisfatórios de qualidade urbanística e ambiental; V - incorporação efetiva dos imóveis urbanos não-edificados, sub-utilizados ou não-utilizados ao processo de desenvolvimento urbano; VI - oferta de infra-estrutura de modo equitativo nas áreas VII - melhoria das condições de habitação e saneamento na cidade, sob a liderança do Município; VIII - provisão e manutenção de áreas para praças e equipamentos urbanos nos novos loteamentos; IX - proteção e recomposição intensiva da arborização das áreas públicas e privadas, incluindo ruas, praças, bosques, parques, matas ciliares, lotes e quadras, de modo a elevar a qualidade ambiental das áreas urbanas; X - adoção de sistemas eficazes de limpeza e de coleta e disposição final de resíduos sólidos na cidade, para assegurar condições satisfatórias de saneamento básico e preservação ambiental; XI - proteção aos mananciais hídricos, em geral, e aos ecossistemas das bacias dos rios Pirapó e Tibagi, em particular; XII - prevenção e combate aos processos de erosão hídrica; XIII - proteção e revitalização dos bens de inequívoco interesse cultural, histórico ou paisagístico. (Apucarana, 2014, p. 5 e 6).

c) Na política de uso do solo há definições relativas à disponibilidade de infraestrutura de saneamento?

Não há definições.

d) Houve a definição de objetivos (e o grau de concretude dos mesmos) e o eventual estabelecimento de metas concretas.

Não houve.

e) O Plano Diretor apresenta alguma definição sobre a titularidade municipal do serviço ou sobre o papel do município na gestão dos serviços?

O PDM explica sobre a titularidade dos serviços e define cada serviço de coleta separando por setores sendo que o:

lixo domiciliar e hospitalar na Cidade e terceirizado, estando a cargo da empresa SANETRAN- Saneamento Ambiental S/A, a coleta cobre praticamente 100% das malhas urbanas do Município, resultando em uma quantidade de lixo coletado da ordem de 70 toneladas por dia, ou cerca de 2.000 toneladas por mês, Prefeitura Municipal, localizado a aproximadamente 500,00m ao sul do Contorno Sul, o qual ainda tem uma vida útil superior a 25 anos. O aterro sanitário é aprovado pelo Instituto Ambiental do Paraná - IAP, mas carece de melhoramento. Também existe a coleta seletiva do lixo reciclável (plástico, papel, metal e vidro) previamente separado pelos moradores da Cidade. A coleta é feita por pessoas pertencentes Cooperativa de Catadores de Papel - COCAP, sendo o transporte do material feito de forma terceirizada, mediante o pagamento pelo Município. O serviço de varrição das vias públicas é realizado pela Prefeitura Municipal e por uma empresa terceirizada (Apucarana, 2008, p.107).

f) Há alguma informação relativa ao contrato com a prestadora de serviços?

Há algumas informações sobre as prestadoras de serviço como SANETRAN e SANEPAR, porém, os dados estão desatualizados.

g) Houve definição de instrumentos específicos visando à universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental.

Não houve.

h) Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade estão relacionados com a política de saneamento ambiental definida no plano diretor?

Sim, estão relacionados.

i) Foi prevista a utilização de outros instrumentos para viabilizar a política de saneamento ambiental, tais como direito de preempção sobre áreas destinadas a implementação de estação de tratamento de efluentes; transferência de

direito de construir sobre perímetros a serem atingidos por obras de implementação de infraestrutura de saneamento, etc.

Não foram previstos.

j) Há o estabelecimento de plano municipal de saneamento ambiental, a definição de objetivos, diretrizes e o estabelecimento de prazos.

Não foram estabelecidos.

k) Existe a determinação de princípios e objetivos que visem à ação articulada com os níveis de governo estaduais e federal?

Não existe.

l) Foi criada instituição de fundo específico de saneamento ambiental, ou de fundo de desenvolvimento urbano (desde que também seja destinado ao saneamento ambiental):

Não ocorreu a criação de nenhuma instituição de fundo específico.

m) Qual o grau de auto aplicabilidade das definições estabelecidas na política de saneamento ambiental.

Analisando os dados percebe-se que muito deve ser melhorado e que não há auto aplicabilidade.

n) Há definição de uma política de extensão da rede de serviços de saneamento ambiental na expansão urbana?

Não há definição.

o) No plano diretor houve definição dos instrumentos e mecanismos de controle social na política de saneamento ambiental?

Não foram definidos.

16 - O plano diretor e a política metropolitana (apenas para os municípios situados em regiões metropolitanas)

A Região Metropolitana de Apucarana (RMA) foi instituída pela Lei Complementar Estadual 187/ 2015, porém, ainda não possui regras específicas que ficaram de serem definidas posteriormente.

17 - Sistema de gestão e participação democrática

a) A existência de previsão de audiências públicas obrigatórias. Se sim, em que casos?

Sim, o PDM estabelece a obrigatoriedade de audiências públicas, desde o processo de elaboração do plano, na implementação e demais casos previstos em lei.

b) As definições relativas às consultas públicas (plebiscito; referendo popular ou outras).

Há referência sobre a ocorrência de consultas públicas por meio de audiências públicas, porém, específica nada sobre plebiscito e/ou referendo popular.

c) As definições relativas às Conferências e sua periodicidade:

Sim está sendo realizada a Conferência Municipal das Cidades, que ocorrem com a participação popular, órgãos públicos e privados e entidades representativas.

Foram realizadas no município em 17 e 18 de março de 2013 a 5ª Conferência Municipal das Cidades de Apucarana com lema, "Quem muda a cidade somos nós: reforma urbana já" e em 20 e 21 de maio de 2016 a 6ª Conferência Municipal das Cidades de Apucarana, com o lema "Cidades inclusivas,

participativas e socialmente justas”, e teve pouca participação popular (se comparados a população do município de 128.085 habitantes em 2013, segundo dados IBGE) , aproximadamente 500 pessoas, conforme informação obtida na prefeitura.

d) A instituição de Conselho das Cidades e outros Conselhos ligados à política urbana (Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social, Conselho de Transporte, Conselho de Saneamento, de Desenvolvimento Urbano, etc.) e se existem conexões ou mecanismos de articulação entre estes.

Foi estabelecido no PDM que seria instituído Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU e, posteriormente é criado o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS).

e) Identificar cada Conselho:

Considerando a lei complementar 003/2014, nos artigos 9º, 10, 11 e 12 que instituiu o Sistema de Acompanhamento e Controle e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU.

Art. 9º. Pela presente Lei fica instituído o Sistema de Acompanhamento e Controle, com o objetivo de coordenar, acompanhar e controlar as ações referentes ao Plano Diretor e suas Leis correlatas, de acordo com o disposto no artigo 42, Inciso III, da Lei nº. 10.257/01 (Estatuto das Cidades). Art. 10. O Sistema de Acompanhamento e Controle é integrado por um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU e por uma Unidade Técnica de Planejamento, incumbidos, além do referido no artigo anterior, da implementação, acompanhamento e atualização permanente do Plano Diretor instituído na presente Lei. Parágrafo Único. Todos os órgãos da Administração Municipal direta e indireta deverão colaborar com as atividades do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU e da Unidade Técnica de Planejamento, naquilo que lhes couber. Art. 11. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU constitui órgão de aconselhamento do Sistema de Acompanhamento e Controle e tem caráter consultivo e opinativo sobre os diferentes aspectos relacionados ao ordenamento da cidade expresso no plano diretor e suas Leis correlatas, pronunciando-se através de documento próprio.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU é composto por membros do Poder Público e Entidades de Classe e Organizações Civis, regulamentada no decreto Nº. 291/2017.

f) Previsão de participação da população e de entidades representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Foi previsto e executado a participação da população e de entidades representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento dos planos por meio de reuniões mensais e audiências públicas.

g) A definição de criação de Fóruns entre governo e sociedade para debate de políticas urbanas.

Não há tal definição no Plano.

h) A definição de criação de instâncias de participação social no orçamento público municipal (definir quais instâncias estão previstas: debates, reuniões periódicas, audiências, consultas públicas, etc. e se são condição obrigatória para o encaminhamento das propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentária e do orçamento anual).

O plano prevê a participação democrática da população em toda situação que envolva o município, por meio de reuniões municipais e audiências públicas.

i) Verificar no plano diretor a relação que existe entre a definição de obras e investimentos propostos com a capacidade financeira do município (se existem definições relativas a essa relação e quais).

Para analisar a capacidade de investimento e de endividamento municipal foram utilizados os elementos contábeis indicados na Lei Federal nº 4320/64.

j) A definição de outras instâncias de participação

Não há definição.

k) Identificar a existência no plano da instituição de sistema de gestão, estrutura, composição e atribuições de cada órgão; as formas de articulação das ações dos diferentes órgãos municipais.

Durante a elaboração do plano diretor foi realizada uma avaliação temática integrada de seis sistemas: Sistema de Sustentação Natural – SSN, Sistema de Atividades Produtivas – SAP, Sistema de Atividades Humanas – SAH, Sistema de Sustentação Adaptado – SSA, Sistema de Controle de Informações – SCI e Sistema de Controle de Decisões – SCD, que possuem como objetivo de:

[...]conhecer de forma ordenada os elementos da base antrópica e da paisagem natural que possuem maior poder de explicação sobre as condicionantes, deficiências e potencialidades presentes no processo de desenvolvimento do Município. (APUCARANA, 2014, p.4).

Posteriormente, esses sistemas foram confrontados, visando à superação dos problemas encontrados em cada sistema.

l) Identificar no plano diretor as formas de planejamento e execução das ações; se existem definições relacionadas às formas regionalizadas e centralizadas de gestão; como está previsto a participação da sociedade neste processo?

Não foram identificadas formas de planejamento e execução de ações.

m) Identificar, no plano, as formas de monitoramento das ações no território municipal, está previsto a participação da sociedade?

O Plano não define formas de monitoramento das ações no território.

n) Identificar, no plano, a referência à existência de cadastros (imobiliário, multifinalitário, georeferenciados, planta de valores genéricos e as formas de atualização) e a implementação dos impostos territoriais (IPTU, ITR e ITBI).

O plano define um sistema de controle de informações – SCI que visa o conhecimento da realidade municipal.

o) Identificar a previsão no plano, de revisão do código tributário.

Não há previsão de revisão do código tributário.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise do PDM percebemos que os foram evoluindo ao longo dos anos, e que Apucarana sempre esteve à frente buscando melhor gestão e planejamento urbano, com leis e instrumentos de planejamento urbano municipais. Contudo, apresenta dificuldades, como a maioria dos PDMs brasileiros.

Era para ter sido elaborado um novo PDMA em 2018, porém, devido a dificuldades na gestão municipal foi protelado por alguns meses e durante a finalização dessa dissertação, foi assinado o termo de referência para o processo de licitação para elaboração do novo PDMA.

O plano diretor que data o ano de 2008, revisado em 2014, não atendia as necessidades locais que evoluíam conforme as mudanças socioeconômicas e políticas, conforme pode-se verificar a seguir:

- Não possui glossário em seu encarte;
- Não citava a questão da Região Metropolitana de Apucarana, mesmo porque a mesma foi instituída legalmente pela lei complementar 87/2015 baseada na Lei Federal 13.089/ 2015;
- A criação da Região Metropolitana traz a definição que Apucarana exerce influência em municípios vizinhos, porém, não se define estratégias regionais para o desenvolvimento municipal;
- Possui vaga informação sobre a questão da promoção do acesso a moradia;
- Falta orientação sobre a questão de gênero, etnia/raça ou políticas afirmativas;
- Dificuldades na auto aplicabilidade do plano e de seus instrumentos;
- Algumas informações vagas ou generalizadas que não refletem a realidade local;
- Dificuldades em relacionar as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade (2001) com os instrumentos locais;
- Falta de algumas normas municipais específicas por isso a gestão é obrigada a seguir o Estatuto que muitas vezes não se adequa a realidade do município;
- Participação popular pequena diante da importância do PDM para o desenvolvimento municipal;

- Contratação de empresas técnicas consultivas, que muitas vezes esboçam informações padronizadas para o PDM;
- Falta maior definição das políticas ambientais;
- Falta de discussão com as pessoas de classes sociais desfavorecidas, no intuito de se promover a participação na elaboração e implantação de áreas de interesse social;
- Questão da regularização fundiária que não possui regras definidas;
- Não discute sobre problemas urbanos e ambientais municipais e, conseqüentemente, não propõe mudanças;
- Visível influência do mercado imobiliário que busca maior valorização do seu capital baseado em equipamento público;
- Não remete a questão do patrimônio histórico;
- Maior definição do controle social;
- Deixar enfatizado a importância do PDM participativo, independente da influência política que ele tenha sido elaborado;
- Maior definição sobre um município sustentável;
- Maior definição dos serviços públicos;
- Atualização das leis complementares; e.
- Atualização das normas e parâmetros técnicos de construção.

Os tópicos apontados acima refletem a necessidade de maior empenho e abrangência de assuntos visando à melhoria do PDM, que é o principal instrumento de planejamento e gestão urbanos.

O PDM não deve ser elaborado sozinho e sobrecarregado de objetivos inalcançáveis, é um trabalho coletivo que necessita de investimentos públicos e ação em todos os níveis governamentais, pois, se aplicado e efetivado da maneira como foi definido poderá ajudar na superação das desigualdades socioespaciais dos municípios.

Sendo assim, o PDMA que é histórico tornou-se um instrumento técnico e político, e sua elaboração reflete muitas vezes o período político vivido e os interesses do governo em questão e dos mais abastados, além de não condizer em alguns pontos com a realidade local, já que seguiu padrões gerais.

Também se percebe que a participação popular não atingiu a população como se propunha, sendo que falta a maior representatividade das classes menos abastadas, que acabam não tendo seus interesses atendidos. Com isso, discussões importantes sobre a questão das desigualdades socioespaciais e ZEIS (principal política urbana e habitacional visando às classes desfavorecidas) não são tratadas de maneiras mais efetivas, pois, faltam informações, representatividade e interesse governamental.

Por fim, o município de Apucarana possui potencialidades que não estão sendo aproveitadas devido a problemas aplicabilidade dos instrumentos de planejamento e gestão urbanos municipais, principalmente no seu principal instrumento o PDM. Se o PDMA fosse realmente executado, seguindo as potencialidades que o mesmo pode ter, aliando a participação popular e técnica, este desenvolveria o espaço de uma maneira melhor e ampla auxiliando na diminuição das desigualdades socioespaciais e caminhando para um município mais próspero e com direitos sociais garantidos.

REFERÊNCIAS

- ARANDA, L. **A centralidade do aglomerado urbano Apucarana/Arapongas (PR) Brasil**. 2010. 139 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2010.
- APUCARANA. **Plano Diretor de Desenvolvimento**. Paraná: Prefeitura Municipal de Apucarana, 2003.
- APUCARANA. **Plano Diretor de Desenvolvimento**. Paraná: Prefeitura Municipal de Apucarana. 2014.
- ANTONELLO, I. T. **Potencialidade do planejamento participativo no Brasil**. Soc. & Nat., Uberlândia, v. 25, n. 2, p. 239-254, mai./ago, 2013.
- ASSIS, M. de. **O mundo do trabalho**. Rio de Janeiro: SENAI/DN, 1999. (Série SENAI Formação de Formadores).
- AZEVEDO, A. de. **Vilas e cidades do Brasil Colonial: Ensaio de geografia urbana**. Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, São Paulo, n. 208. 1992.
- BARRETO, C. G. P. **Renda fundiária, legislação urbanística, disputa de usos de solo: A transformação da Avenida 17 de Agosto em eixo comercial ao longo da última década**. 2013. 185 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.
- BRASIL. **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 02 out. 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 out. 2018.
- CARLOS, A. F. A. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 1999.
- CARLOS, A. F. A. **A (Re) Produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.
- CASSAGO, A. P. **Construção da rede Urbana no Norte do Paraná**. Universidade de São Paulo – Escola de Engenharia de São Carlos, 2012. (Material didático).
- CASTELLS, M. A estrutura urbana. In: CASTELLS, M. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 179-345.
- CORRÊA, R. L. **Trajetórias Geográficas**. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo, Ática, 1989.

_____. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 2004. (Série Princípios).

CYMBALISTA, R. Instrumentos de Planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para a avaliação. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. **Planos Diretores Municipais: Novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

DIAS, R. **Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.

DIAS, R., MATOS, F. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

FERRAZ, H. **Cidade e Vida**. São Paulo: Joao Scortecci, 1996.

FERREIRA, J. S. W. **Alcances e limitações dos instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. Brasília: Câmara Federal/CDUI; Ministério das Cidades, 2005.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 2005. Bauru. **Anais...** São Paulo: UNESP/SESC, 2005.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HUERTAS, F. **O método PES: entrevista com Matus**. Tradução de Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1996.

KANASHIRO, M. **Da antiga à nova Carta de Atenas – em busca de um paradigma espacial de sustentabilidade, Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 9, p. 33-37, jun./jul., 2004.

KLINK, J.; ROLNIK, R. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. **Novos Estudos Cebrap**, n. 89, p. 89-109, mar., 2011.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5 eds. São Paulo: Centauro, 2001.

LENCIONI, S. **Observações sobre o conceito de cidade e Urbano**. Geosp - Espaço e tempo, São Paulo, n. 24, p. 109-123, 2008.

MARTINS, S. **Espaço periurbano fragmentado: dinâmica e desenvolvimento socioespacial das Águas Claras, Viamão/RS**. 2014. 56 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Viamão, 2014.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; et al. (Orgs.). **A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MELCHIOR, L. C. **Agentes produtores do espaço urbano e a questão da habitação**: Distribuição territorial do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Gravataí / Região Metropolitana de Porto Alegre – RS. 2014. 60 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

MOREIRA, H. F. **O Plano diretor e as funções sociais da cidade**. Rio de Janeiro: Serviço Geológico do Brasil, 2008.

MOTTA, D. M. **É o conceito de segregação pertinente para entender a realidade metropolitana?** In: PRETECEILLE, E.; RIBEIRO, L. C. de. Tendências da segregação social em metrópoles: características, tendências e políticas, Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 40, 2004.

NASCIMENTO, J. C. D. **Cidade e Urbano: Uma abordagem Teórica e Conceitual**. WebArtigos, jul., 2011.

NYGAARD, P. D. **Planos Diretores de Cidades**: discutindo sua base doutrinária. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

OLIVEIRA, C. B. **As Múltiplas metas do desenvolvimento sustentável**: um estudo de caso em Porto Alegre. IbdU, 2008.

REIS FILHO, N. G. **Evolução urbana do Brasil**. São Paulo: Pioneira, 1968.

RODRIGUES, A. M. Desigualdades socioespaciais – a luta pelo direito à cidade. **Revista Científica Cidades**, v. 4, n. 6, 2007.

PAULINO, E.; SANTOS, R. A Urbanização Brasileira. **Revista Formação**, v. 1, n. 1, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Guia do Estatuto das Cidades**, 2018. Disponível em: <
http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wpcontent/uploads/2012/04/guia_estatuto_da_cidade.pdf>. Acesso em: 14 set. 2018.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. Síntese, Desafios e Recomendações. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____ **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, M. **Técnica, Espaço, Tempo**. São Paulo, Hucitec, 1994.

_____ **Técnica, espaço e tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1997.

FARNHAM, K. Para uma Melhor Compreensão da Participação Cidadã: A Escada da Participação de Sherryl Arnstein. **Rio On Watch**, São Paulo, 2014.

SILVA, M. A. B. da. **Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”**. Rev. Bras. Hist. [online]. v. 35, n. 70., 2015.

SINGER, P. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SILVA, R. A. **Desigualdades socioespaciais na cidade média de Araguaína – TO. 2016**. 55 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Ceará, 2016.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

_____ **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

TERBECK, M. I. **A implementação dos Planos Diretores Municipais e seu papel na Gestão Urbana**: Estudo de Caso em Municípios da Mesorregião Noroeste do Paraná. 2012. 140 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2012.

TOPALOV, C. 1980. La Urbanización Capitalista. México: Peninsula.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 169 – 243.

VILLAÇA, F. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade**. Estud. Av., São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, abr., 2011.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1998.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA/ CEPAM. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999, p. 237-247. (Edição Comemorativa dos 30 anos do Cepam).

ANEXOS

ANEXO I - Parâmetros de uso e ocupação de solo

USOS				OCUPAÇÃO													
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)		ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS					DIVISA DE FUNDO		
										ATE 04	05 a 08	09 a 15	16 a 20	+ 20	ATE 04	DEMAIS	
- Comércio do Grupo A, B e C	- Indústrias de Porte Familiar e Pequeno Porte de natureza industrial	- Ocupações unifamiliares e bifamiliares;	- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRAMENTO NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRAMENTO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Livre	10,0	Subsolo 90% Térreo e Demais 90%	Dispensado ⁽¹⁾	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	2,50m	3,00m	4,00m	5,00m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	5,00m	
- Comércio do Grupo A, B e C	- Serviços relacionados com o comércio a varejo;	- Estabelecimentos de revenda de gás - Classe I (capacidade de armazenamento até 520 kg de GLP - equivalente a 40 botijões de 13 kg);															
- Ocupação multifamiliar de alta densidade																	
				15-4000 15-4000	15-900 15-900 15-900 7,5-300 10-300												

(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

(1) Exceto para edificações unifamiliares, bifamiliares e multifamiliares exclusivamente residencial, que obedecerão o alinhamento predial mínimo de 3,00m (três metros).

ZONA COMERCIAL UM – ZC1
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

ZONA COMERCIAL DOIS – ZC2
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS			OCUPAÇÃO														
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)		ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS						DIVISA DE FUNDO	
										ATÉ 04	05 a 08	09 a 15	16 a 20	+ 20	ATÉ 04	DEMAIS	
- Comércio do Grupo A, B e C	- Indústrias de Porte Familiar e Pequeno Porte de natureza inofensiva relacionadas com o comércio a varejo.	- Ocupações unifamiliares e bifamiliares.	- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MEO DE QUADRA ESQUINA	- DESAMARRAMENTO MEO DE QUADRA ESQUINA	Livre	8,0	Subsolo 80% Térreo e Demais 80%	Dispensado ⁽¹⁾	Sem Aberturas: 1,50m	2,50m	3,00m	4,00m	5,00m	Sem Aberturas: 1,50m	5,00m	
										Com Aberturas: 1,50m					Com Aberturas: 1,50m		
- Serviço do Grupo A, B e C		- Estabelecimentos de revenda de gás. Classe I (capacidade de armazenamto até 820 kg de GLP - equivalente a 40 botijões de 13 kg).		15-800 15-800	15-800 15-800					15-800	15-800	15-800	15-800	15-800	15-800	15-800	
										7,5-300 10-300							
- Ocupação multifamiliar de alta densidade.				15-800 15-800	15-800 15-800					15-800	15-800	15-800	15-800	15-800	15-800	15-800	
										7,5-300 10-300							

(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

(1) Exceto para edificações unifamiliares, bifamiliares e multifamiliares exclusivamente residencial, que obedecerão o alinhamento predial mínimo de 3,00m (três metros).

ZONA COMERCIAL TRÊS – ZC3
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO												
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)		ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO O MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS					DIVISA DE FUNDO	
										ATÉ 04	05 a 08	09 a 15	16 a 20	+ 20	ATÉ 04	DEMAIS
<ul style="list-style-type: none"> - Comércio Viciat do Grupo A, B e C - Comércio Viciat do Grupo A, B e C - Comércio Viciat do Grupo A, B e C - Comércio Central do grupo A e C - Serviço Central do grupo A e C 	<ul style="list-style-type: none"> - Serviço Setorial do Grupo A - Comércio Setorial Grupo A - Estabelecimentos de revenda de gás Classe II (capacidade de armazenamento até 1.580 kg de GLP) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ocupações unifamiliares, bifamiliares e multifamiliares de densidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todos os demais usos 	PARCELAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRAMENTO NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRAMENTO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Livre	6,0	Superior 50% Terço e Demais 50%	Dispensado ⁽¹⁾	Sem Abertura: Dispensado Com Abertura: 1,50m	2,50m	3,00m	4,00m	5,00m	Sem Abertura: Dispensado Com Abertura: 1,50m	5,00m

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

⁽¹⁾ Exceto para edificações unifamiliares, bifamiliares e multifamiliares exclusivamente residencial, que obedecerão o alinhamento predial mínimo de 3,00m (três metros).

ZONA COMERCIAL QUATRO – ZC4
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO												
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS						DIVISA DE FUNDO	
									ATE 04	05 a 08	09 a 15	16 a 20	+ 20	ATE 04		5,00m
- Comércio Vial do Grupo A, B e C - Serviço Vial do Grupo A, B e C - Comércio Central do Grupo A e C - Serviço Central do Grupo A e C - Comércio Setorial Grupo A Serviço Setorial do Grupo A - Indústrias de Porte Familiar e Pequeno Porte de natureza intensiva	- Indústrias de médio Porte de natureza intensiva. - Estabelecimentos de revenda de gás Classe II (capacidade de armazenamento até 1,590 kg de GLP – equivalente a 120 botijões de 13 kg);	- Ocupações unifamiliares, e multifamiliares.	- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Livre	0,0	Subsolo 90% Térreo e semissubsolo Par. 90%	Dispensado ⁽¹⁾	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	2,50m	3,00m	4,00m	5,00m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	5,00m

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados
⁽¹⁾ Exceto para edificações unifamiliares, bifamiliares e multifamiliares exclusivamente residencial, que obedecerão o alinhamento predial mínimo de 3,00m (três metros).

ZONA INDUSTRIAL UM – Z11
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)		ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS	DIVISA DE FUNDO
										TÉRREO E 1º PAVIMENTO	TÉRREO E 1º PAVIMENTO
- Indústrias de pequeno, médio e grande porte de natureza indiferente.	- Comércio Central do Grupo C - Serviço Central do Grupo C - Comércio Setorial do Grupo A - Serviço Setorial do Grupo A - Serviço Setorial do Grupo A	- Comércio Vial do Grupo A, B e C - Serviço Vial do Grupo A, B e C - Ocupações unifamiliares e bifamiliares	- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Térreo +1	1,8	Subsolo 90% Térreo e 1º Pav. 90%	Dispensado ⁽¹⁾	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m
	- Estabelecimentos de revenda de gás Classe II (capacidade de armazenamento até 1.560 kg de GLP – equivalente a 120 botijões de 13 kg);			20-1000 20-1000	20-1000 20-1000 20-1000 20-1000						

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

⁽¹⁾ Exceto para edificações unifamiliares, bifamiliares e multifamiliares exclusivamente residencial, que obedecerão o alinhamento predial mínimo de 3,00m (três metros).

ZONA INDUSTRIAL DOIS – Z12
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO						
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS TÉRREO E 1º PAVIMENTO	DIVISA DE FUNDO TÉRREO E 1º PAVIMENTO
- Indústrias de pequeno, médio e grande porte de natureza incomoda.	- Comércio Setorial do Grupo A - Serviço Setorial do Grupo A - Posto de Abastecimento e Serviços - Centro de Eventos	- Comércio Central do Grupo C - Serviço Central do Grupo C - Motéis e drive-ins - Estabelecimentos de revenda de gás Classe III (capacidade de armazenamento até 6,240 kg de GLP – equivalente a 480 lxojões de 13 kg).	- Todos os demais usos							
				20-1000 20-1000	20-1000 20-1000 20-1000 20-1000					

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

⁽¹⁾ Nos terrenos pertencentes a Z12 voltados para rodovias, prevalece o recuo do alinhamento predial previsto na legislação própria dos órgãos rodoviários estaduais e federais.

ZONA RESIDENCIAL UM – ZR1
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO						
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS	DIVISA DE FUNDO
- Ocupação unifamiliar de baixa densidade	- Comércio Vicinal do Grupo A - Serviço Vicinal do Grupo A		- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Térreo +1	1,0	Subsolo 70% Térreo e 2º Pav. 70%	3,00m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

ZONA RESIDENCIAL DOIS – ZR2
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)		ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS DE 1º PAVIMENTO	DIVISA DE FUNDO
- Ocupação unifamiliar e bifamiliar de baixa média densidade.	- Comércio Vicinal do Grupo A - Serviço Vicinal do Grupo A e B	- Indústrias do Porte Familiar de natureza Industrial.	- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MIO DE QUADRA ESQUINA	- DESMEMBRAMENTO MIO DE QUADRA ESQUINA	Térreo +1	1,4	Subsolo 70% Térreo e 2º Pav. 70%	3,00 m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m
					- DESOBRO NÃO EDIFICADO MIO DE QUADRA ESQUINA - DESOBRO EDIFICADO MIO DE QUADRA ESQUINA						

(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

ZONA RESIDENCIAL TRÊS – ZR3
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO						
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS	DIVISA DE FUNDO
<ul style="list-style-type: none"> - Ocupações unifamiliares de média-baixa densidade - Chácaras de lazer - Atividades hortifrutigranjeiras não poluentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comércio Vial do Grupo A - Serviço Vial do Grupo A e B - Ocupações bifamiliares não geminadas - Clubes, Sociedades Recreativas, Estâncias, Pousadas e Correlatos 		<ul style="list-style-type: none"> - Granjas de aves e suínos e demais usos não especificados; 	<ul style="list-style-type: none"> - DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA 	Térreo +1	0,4	Subsolo 20% Térreo e 2º Pav. 20%	15,00m	5,00m	5,00m
				<ul style="list-style-type: none"> - DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA 						
				<ul style="list-style-type: none"> 30-3000 30-3000 30-3000 30-3000 						

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

ZONA RESIDENCIAL QUATRO – ZR4
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO													
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Livre	10,0	Subsídio 90% Térreo e demais Pav. 90%	5,00m	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS						DIVISA DE FUNDO	
										ATÉ 04	05 a 08	09 a 15	16 a 20	+ 20	ATÉ 04	DEMÁIS	
- Ocupação multifamiliar de altíssima densidade	- Comércio Viciat do Grupo A, B e C - Serviço Viciat do Grupo A, B e C		- Todos os demais usos	20-1000 25-1250	- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA					Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	2,50m	3,00m	4,00m	5,00m	5,00m	7,00m	

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

ZONA RESIDENCIAL CINCO – ZR5
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)		ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS	DIVISA DE FUNDO
										TÉRREO E 1º PAVIMENTO	TÉRREO E 1º PAVIMENTO
- Ocupação unifamiliar de média densidade. - Ocupação bifamiliar de média densidade não geminada.	- Comércio Vicinal do Grupo A e B - Serviço Vicinal do Grupo A e B - Indústrias do Porte Familiar de natureza inofensiva.		- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRAMENTO NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRAMENTO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Térreo +1	1,4	Subsolo 70% Térreo e 2º Pav. 70%	3,00m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m
				10-280 13-325	10-280 13-325						
					7,5-180 10-180						

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

ZONA RESIDENCIAL SEIS – ZR6
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)		ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS	DIVISA DE FUNDO
- Ocupação unifamiliar e bifamiliar de média densidade.	- Comércio Vicinal do Grupo A e B - Serviço Vicinal do Grupo A e B - Indústrias do Porte Familiar e Pequeno Porte de natureza inofensiva.		- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Térreo +1	1,4	Subsolo 75% Térreo e 2º Pav. 75%	3,00 m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m
					- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA NÃO EDIFICADO - DESDOBRO ESQUINA - DESDOBRO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA						

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

ZONA DE URBANIZAÇÃO ESPECÍFICA – ZUE
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO						
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISA LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS	DIVISA DE FUNDO
- Ocupação unifamiliar de média densidade.	- Comércio Vicinal do Grupo A e B - Serviço Vicinal do Grupo A e B - Ocupação bifamiliar de média densidade não geminada.	- Indústrias de Porte Familiar de natureza inofensiva.	- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Térreo +1	1,5	Subsolo 75% Térreo e 2º Pav. 75%	3,00 m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m
				- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA						
				10-250 13-325						
				10-250 13-325						

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL – ZEIS
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS TÉRREO E 1º PAVIMENTO	DIVISA DE FUNDO TÉRREO E 1º PAVIMENTO	
- Ocupação unifamiliar e bifamiliar não gerinada de média densidade.	- Comércio Vicinal do Grupo A e B - Serviço Vicinal do Grupo A e B	- Indústrias do Porte Familiar de natureza inofensiva.	- Todos os demais usos								PARCELAMENTO MEO DE QUADRA ESQUINA 10-200 13-280

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

ZONA RURAL DE DESENVOLVIMENTO – ZRD
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS LOTES TESTADA (M²)/ÁREA (M²) MEIO DE QUADRA/ESQUINA	SUBDIVISÕES DESDOBRADO TESTADA (M²)/ÁREA (M²)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO O MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS TÉRREO E 1º PAVIMENTO	DIVISA DE FUNDO TÉRREO E 1º PAVIMENTO
<ul style="list-style-type: none"> - Atividades extrativas, - Silviculturas e hortifrutigranjeiras. - Granjas de aves e Suínos - Plantações de Cana de Açúcar e Eucalipto - Matadouros, Figoríficos e Curtumes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Indústrias de Pequeno, Médio e Grande Porte de natureza incomoda noturna ou perigosa. - Armazenagem de gás de todas as classes - Cemitérios e Aterros Sanitários - Posto de Abastecimento e Serviços - Hotéis – Fazenda, Hotéis de Repouso, Motéis e Drive-in - Universidades, Colégios Agrícolas e Assemblhados. - Clubes, Estâncias de Lazer e Corredais. - Parques Tecnológicos, Temáticos e Afins - Centro de Eventos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ocupações unifamiliares e bifamiliares de baixíssima densidade ligadas a propriedade rural. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todos os demais usos 	Modulo rural do INCRA	20.000	Térreo +1	Silvicultorapasto ni Hotel Fazenda 0,1 Indústrias, Postos, Cás e Motéis 1,0	Subsolo 5% Térreo e 2. Pav. 5% Subsolo 50% Térreo e 2º Pav. 50 %	3,00m	<ul style="list-style-type: none"> Sem Aberturas: Dispersado 1,50m Com Aberturas: 1,50m 	<ul style="list-style-type: none"> Sem Aberturas: Dispersado 1,50m Com Aberturas: 1,50m

EIXO DE COMÉRCIO E SERVIÇO UM – ECS1
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS			OCUPAÇÃO												
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTIMETRIA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIMENSÕES LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS						DIMENSÃO DE FUNDO
									ATÉ 04	05 a 08	09 a 15	16 a 20	+ 20	ATÉ 04	
- Comércio Vial do Grupo A, B e C. - Serviço Vial do Grupo A, B e C. - Ocupação multifamiliar de alta densidade.	- Indústria de Porte Familiar e Pequeno Porte de natureza industrial. - Estabelecimen- tos de revenda de gás Classe I (capacidade de armazenamento até 520 kg de GLP – equivalente a 40 botões de 13 kg).	- Ocupações unifamiliares e bifamiliares.	- Todos os demais usos.	- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Livre	0,0	Subsolo 80% Têrreo e demais 80%	Dispensado ⁽¹⁾	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	2,50m	3,00m	4,00m	5,00m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	3,00m

(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

(1) Exceto para edificações unifamiliares, bifamiliares e multifamiliares exclusivamente residencial, que obedecerão o alinhamento predial mínimo de 3,00m (três metros).

EIXO DE COMÉRCIO E SERVIÇO DOIS – ECS2
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS			OCUPAÇÃO												
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTIMETRIA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS						DIVISA DE FUNDO
									ATE 04	05 a 08	09 a 15	16 a 20	+ 20	ATE 04	
-Conteúdo Vertical do Grupo A, B e C. -Serviço Vertical do Grupo A, B e C. -Comércio Central do Grupo A, B e C. -Serviço Central do Grupo A - Ocupação multifamiliar de alta densidade.	- Indústria de Pórcelana Familiar e Pequeno Pórcelana de natureza industrial. - Estabelecimentos de revenda de gás Classe II (capacidade de armazenamento até 1.590 kg de GLP – equivalente a 120 botijões de 13 kg).	- Ocupações unifamiliares e bifamiliares.	- Usos industriais, modulos e perigosos.	- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRAMENTO NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRAMENTO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Livre	8,0	Situação 90% Terreno e demais 90%	Dispensado ⁽¹⁾	Sem Abertura: Dispensado	2,50m	3,00m	4,00m	5,00m	Sem Abertura: Dispensado	3,00m
									Com Abertura: 1,50m				Com Abertura: 1,50m		
				12-300 15-375											

(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

(1) Exceção para edificações unifamiliares, bifamiliares e multifamiliares exclusivamente residencial, que obedecerão o alinhamento predial mínimo de 3,00m (três metros).

EIXO DE COMÉRCIO E SERVIÇO TRÊS – ECS3
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO												
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO O MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS						DIVISA DE FUNDO	
									ATÉ 04	05 a 08	09 a 15	16 a 20	+ 20	ATÉ 04	DEMAIS	
- Comércio Vitoria do Grupo A. -Serviço Vitorial do Grupo A e C. - Ocupação multifamiliar de alta densidade.	- Ocupação unifamiliar e bifamiliar de média densidade.	--	- Todos os demais usos.	PARCELAMENTO MEO DE QUADRA ESQUINA	Livre	8,0	Sistema 90% Terço e demais 50%	Dispensado ⁽¹⁾	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	2,50m	3,00m	4,00m	5,00m	1,50m	3,00m	
																- DESMEMBRAMENTO MEO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO NÃO EDIFICADO MEO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO EDIFICADO MEO DE QUADRA ESQUINA

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

⁽¹⁾ Exceto para edificações unifamiliares, bifamiliares e multifamiliares exclusivamente residencial, que obedecerão o alinhamento predial mínimo de 3,00m (três metros).

EIXO DE COMÉRCIO E SERVIÇO QUATRO – ECS4
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO												
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO O MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS						DIVISA DE FUNDO	
									ATE 04	05 a 08	09 a 15	16 a 20	+ 20	ATE 04	DEMAIS	
- Restaurante, Lanchonete, Pastelaria, Pizzaria, Padaria, Confeitaria, Academia, profissionais liberais (arquitetos, engenheiros, advogados, dentistas), Estabelecimento de ensino.	- Ocupações multifamiliares de alta densidade	--	Todos os demais usos.	PARCELAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Livre	8,0	Subsolo 90% Térreo e demais Pav. 90%	Dispensado ⁽¹⁾	Sem Aberturas: Dispensado	2,50m	3,00m	4,00m	5,00m	2,50m	3,00m	
																- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados
⁽¹⁾ Exceto para edificações unifamiliares, bifamiliares e multifamiliares exclusivamente residencial, que obedecerão o alinhamento predial mínimo de 3,00m (três metros).

ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL UM – ZP1
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	
- Contribuir para manutenção do equilíbrio ecológico e paisagístico no território do município.	--	--	Todos os demais usos.	--
				NÃO SE APLICA

ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DOIS – ZP2
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	
- Área de Preservação Permanente no entorno de nascentes e ao longo dos cursos d' água.	--	- Apenas edificações que se destinem estritamente ao apoio às funções de parques e reservas.	Todos os demais usos.	NÃO SE APLICA
				--

ZONA ESPECIAL – ZE
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	ATENDER AOS PARÂMETROS DA ZONA NA QUAL ESTÁ INSERIDA A ÁREA.
- Manutenção de padrões urbanísticos específicos em áreas onde haja a presença de atividades, usos ou funções urbanas de caráter excepcional.	--	----	Todos os demais usos.	-

ZONA ESPECIAL PRAÇAS E CANTEIROS – ZEPIC
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	PROJETOS ESPECÍFICOS
- Espaços livres de uso público.	-	- Apenas edificações que se destinem estritamente à atender as funções de espaços de uso público.	Todos os demais usos.	-

ZONA EXPANSÃO RESIDENCIAL UM – ZEX 1
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)		ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS	DIVISA DE FUNDO
- Ocupação unifamiliar de baixa densidade	- Condomínio Viciado do Grupo A - Serviço Viciado do Grupo A		- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MEO DE QUADRA ESQUINA	- DESMEMBRAMENTO MEO DE QUADRA ESQUINA	Térreo +1	1,0	Subsolo 70% Térreo e 2º Pav. 70%	3,00m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m
					- DESMEMBRAMENTO MEO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO NÃO EDIFICADO MEO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO EDIFICADO MEO DE QUADRA ESQUINA						

(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

ZONA EXPANSÃO RESIDENCIAL DOIS – ZEX 2
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS	DIVISÃO DE FUNDO	
											TERREO E 1º PAVIMENTO
- Ocupação unifamiliar e bifamiliar de baixa média densidade.	- Condomínio Vicinal do Grupo A - Serviço Vicinal do Grupo A e B		- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MIO DE QUADRA ESQUINA	- DESMEMBRAMENTO MIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRAMENTO NÃO EDIFICADO MIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRAMENTO EDIFICADO MIO DE QUADRA ESQUINA	Térreo +1	1,4	Subsolo 70% Térreo e 2º Pav. 70%	3,00 m	Sem Aberturas: Dispersado Com Aberturas: 1,50m	Sem Aberturas: Dispersado Com Aberturas: 1,50 m

(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

ZONA EXPANSÃO RESIDENCIAL TRÊS – ZEX 3
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO						
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS	DIVISA DE FUNDO
<ul style="list-style-type: none"> - Ocupações unifamiliares de média-alta densidade - Casas de lazer - Atividades hortigráficas não poluentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comércio Viciat do Grupo A - Serviço Viciat do Grupo A e B - Ocupações unifamiliares não geminadas - Clubes, Sociedades, Recreativas, Esportivas, Posadas e Corrales 		<ul style="list-style-type: none"> - Garagens de autos e demais usos não especificados. 	PARCELAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Terreno +1	0,4	Superior 20% Terreno e 2º Pav. 20%	15,00m	5,00m	5,00m

(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

ZONA EXPANSÃO RESIDENCIAL QUATRO – ZEX 4
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO													
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS						DIVISA DE FUNDO		
									ATÉ 04	05 a 08	09 a 15	16 a 20	+ 20	ATÉ 04	DEMAIS		
- Ocupação multifamiliar de alta densidade	- Comércio Viciat do Grupo A - Serviço Viciat do Grupo A		- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Livre	10,0	Superior 90% Tanto e demais Pav. 90%	5,00m	Sem Abertura: Dispensado Com Aberturas: 1,50m							5,00m	7,00m
										- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA	20-1000 25-1250	20-1000 25-1250	20-1000 25-1250	20-1000 25-1250	20-1000 25-1250	20-1000 25-1250	20-1000 25-1250

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

⁽¹⁾ Exceto para parcelamentos de solo para fins residenciais unifamiliares que deverão seguir os parâmetros previstos para a Zona de Expansão Residencial Um - ZEX1

ZONA EXPANSÃO INTERLAGOS – ZEXINTER
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ⁽⁴⁾	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS	DIVISA DE FUNDO	
- Ocupações unifamiliares e bifamiliares de baixa-média densidade.	- Comércio Viciatral do Grupo A. - Serviço Viciatral do Grupo A e B. - Indústria de Porte Familiar de natureza indistintiva.	--	Todos os demais usos.	PARCELAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Térreo +1	1,4	Subsolo 70% Térreo e 2º Pav. 70%	3,00 m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m
					- DESDOBRAMENTO NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA						
				11-276 13-325	11-276 13-325						
				7,5-150 10-180							

ZONA EXPANSÃO INDUSTRIAL UM – ZEX11
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS			OCUPAÇÃO								
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS	DIVISA DE FUNDO	
- Indústrias de pequeno, médio e grande porte de natureza inofensiva.	- Comércio Central do Grupo C - Serviço Central do Grupo C - Comércio Setorial do Grupo A - Serviço Setorial do Grupo A - Serviço Setorial do Grupo A	- Comércio Vicinal do Grupo A, B e C - Serviço Vicinal do Grupo A, B e C - Ocupações unifamiliares e bifamiliares	- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MIO DE QUADRA ESQUINA	- DESMEMBRAMENTO MIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRAMENTO NÃO EDIFICADO MIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRAMENTO EDIFICADO MIO DE QUADRA ESQUINA	Térreo +1	1,8	Subsolo 90% Térreo e 1º Pav. 90%	Dispensado ⁽¹⁾	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m
				20-1000 20-1000							
	- Estabelecimentos de revenda de gás Classe II (capacidade de armazenamento até 1.560 kg de GLP – equivalente a 120 botijões de 13 kg);										

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

⁽¹⁾ Exceto para edificações unifamiliares, bifamiliares e multifamiliares exclusivamente residencial, que obedecerão o alinhamento predial mínimo de 3,00m (três metros).

ZONA EXPANSÃO INDUSTRIAL DOIS – ZEX12
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO						
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISA LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS TÉRREO E 1º PAVIMENTO	DIVISA DE FUNDO TÉRREO E 1º PAVIMENTO
- Indústrias de pequeno, médio e grande porte de natureza incombustível.	- Comércio Setorial do Grupo A - Serviço Setorial do Grupo A - Posto de Abastecimento e Serviços - Centro de Eventos	- Comércio Central do Grupo C - Serviço Central do Grupo C - Móveis e drive-ins - Estabelecimentos de revenda de gás Classe III (capacidade de armazenamento até 6.240 kg de GLP – equivalente a 480 botijões de 13 kg);	- Todos os demais usos	- DESMEMBRAMENTO MEO DE QUADRA ESQUINA - DESCOBERTO NÃO EDIFICADO MEO DE QUADRA ESQUINA - ESCOBERO EDIFICADO MEO DE QUADRA ESQUINA	Térreo +1	1,8	Subsolo 90% Térreo e 2º Pav. 90%	5,00m ⁽¹⁾	Sem Aberturas: Dispersado Com Aberturas: 1,50m	Sem Aberturas: Dispersado Com Aberturas: 1,50m

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

⁽¹⁾ Nos terrenos pertencentes a ZEX12 voltados para rodovias, prevalece o recuo do alinhamento predial previsto na legislação própria dos órgãos rodoviários estaduais e federais.

ZONA EXPANSÃO CONTROLADA – ZEXC
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)	ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS TÉRREO E 1º PAVIMENTO	DIVISA DE FUNDO TÉRREO E 1º PAVIMENTO	
- Ocupação unifamiliar de baixa densidade	- Comércio Viciinal do Grupo A - Serviço Viciinal do Grupo A	-----	- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MIO DE QUADRA ESQUINA 15-450 15-800	- DESMEMBRAMENTO MIO DE QUADRA ESQUINA - DESCOBRTO NÃO EDIFICADO MIO DE QUADRA ESQUINA - DESCOBRTO EDIFICADO MIO DE QUADRA ESQUINA	Téne +1	1,0	Subsolo 70% Téne e 2º Pav. 70%	5,00m	Sem Aberturas: Disperso Com Aberturas: 1,50m	5,00m

(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

ZONA EXPANSÃO INTERESSE SOCIAL – ZEXIS
PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

USOS				OCUPAÇÃO							
PERMITIDOS	PERMISSÍVEIS	TOLERADOS	PROIBIDOS	DIMENSÕES MÍNIMAS DOS LOTES ^(A)		ALTURA MÁXIMA	COEFICIENTE MÁXIMO DE APROV.	TAXA DE OCUPAÇÃO MÁXIMA	ALINHAMENTO PREDIAL	DIVISAS LATERAIS POR NÚMERO DE PAVIMENTOS	DIVISA DE FUNDO
- Ocupação unifamiliar e bifamiliar não geminada de média densidade.	- Comércio Vicinal do Grupo A e B - Serviço Vicinal do Grupo A e B	- Indústrias do Porte Familiar de natureza inofensiva.	- Todos os demais usos	PARCELAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	- DESMEMBRAMENTO MEIO DE QUADRA ESQUINA	Térreo +1	1,5	Subsolo 75% Térreo e 2º Pav. 75%	3,00 m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m	Sem Aberturas: Dispensado Com Aberturas: 1,50m
					- DESDOBRO NÃO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA - DESDOBRO EDIFICADO MEIO DE QUADRA ESQUINA						
				10-200 13-280							

^(A) Testada em metros – Área Total em Metros Quadrados

