



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

LUCIANA QUEVEDO NUNES HONDA

**AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL - DA
ELABORAÇÃO À APLICAÇÃO - A EXPERIÊNCIA DO
MUNICÍPIO DE IBIPORÃ/PR.**

LUCIANA QUEVEDO NUNES HONDA

**AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL - DA
ELABORAÇÃO À APLICAÇÃO - A EXPERIÊNCIA DO
MUNICÍPIO DE IBIPORÃ/PR.**

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

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ideni Terezinha Antonello

Londrina
2016

Nunes Honda, Luciana Quevedo.

Avaliação do Plano Diretor Municipal - Da Elaboração à Aplicação: A Experiência do Município de Ibiporã/PR / Luciana Quevedo Nunes Honda. - Londrina, 2016.

331 f.: il.

Orientador: Ideni Terezinha Antonello.

Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2016.

Inclui bibliografia.

1. Avaliação do instrumento Plano Diretor Municipal Participativo, da elaboração à aplicação, passando pela necessidade de revisão periódica, dando enfoque na experiência do PDM Participativo de Ibiporã/PR, 2008, ainda vigente. - Teses. I. Antonello, Ideni Terezinha. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Ciências Exatas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

LUCIANA QUEVEDO NUNES HONDA

**AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL - DA
ELABORAÇÃO À APLICAÇÃO - A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO
DE IBIPORÃ/PR.**

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

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ideni Terezinha Antonello
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Fábio César Alves Cunha
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Gilson Jacob Bergoc
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Londrina, 16 de maio de 2016.

Dedico essa Dissertação ao meu marido
Mauro Honda, pelo incentivo, apoio, paciência e dedicação.

AGRADECIMENTOS

Ao Mauro Honda por estar ao meu lado nessa caminhada.

A todos os meus familiares que me apoiaram, me incentivaram e me perdoaram pela ausência, mesmo em momentos extremamente difíceis.

Aos meus amigos que torceram pela minha vitória, especialmente ao Fabrício Vergara Mota pelo crédito, confiança e paciência.

Aos colegas de trabalho e aos colegas de mestrado, especialmente ao Hugo Ribeiro e ao Osmani Vicente Junior, por compartilharem comigo dessa experiência árdua, mas sem igual que é o retorno à academia.

A todos os professores e servidores da UEL que me auxiliaram nessa trajetória, especialmente a Professora Ideni Terezinha Antonello pela orientação crítica e ética, pelo respeito, entendimento das minhas limitações, carinho e incentivo, a Professora Eloiza Cristiane Torres pela atenção dispensada e co-orientação, e aos Professores Fábio César Alves Cunha e Gilson Jacob Bergoc pelas importantes contribuições à pesquisa e a minha vida acadêmica.

Aos Conselheiros do Conselho de Desenvolvimento Municipal de Ibiporã, ao Presidente da Câmara de Vereadores de Ibiporã, Lafayette Forin, e aos servidores públicos de Ibiporã, especialmente Gimeri Calsavara e Marcelo Pelisson, pela atenção dispensada e pela confiança depositada.

A todos que, direta ou indiretamente, foram de grande importância para a elaboração desse trabalho.

HONDA, Luciana Quevedo Nunes. **Avaliação do Plano Diretor Municipal - Da Elaboração à Aplicação - A Experiência do Município de Ibiporã/PR**. 2016. 331f. Dissertação (Mestrado em Geografia - Dinâmica Espaço Ambiental) - Universidade Estadual de Londrina. Londrina. 2016.

RESUMO

A presente investigação, que tem como objetivo realizar análise da experiência concreta do PDM Participativo de Ibiporã, da revisão à aplicação, identificando as diferentes expectativas, dificuldades, avanços e entraves ocorridos na construção e na aplicabilidade do Plano e promover a avaliação qualitativa de sua eficácia no processo de desenvolvimento do Município, considerando as especificidades técnicas, administrativas e políticas. O intuito da pesquisa é avaliar a utilização prática e efetiva dos planos diretores municipais, já que o planejamento da política pública territorial não pode se limitar a sua elaboração, mas perseguir sua aplicabilidade, ou seja, a gestão territorial. Para tanto foram realizadas a discussão sobre o processo histórico do planejamento territorial e suas abordagens teóricas, a contextualização sobre o processo de urbanização brasileiro, bem como a análise da instituição de instrumentos legais para o ordenamento territorial no Brasil e da importância do PDM, além dos demais Planos Setoriais como ferramentas de planejamento e gestão territorial e ambiental. Discorreu sobre as definições e antecedentes do PDM no País, aprofundando quanto a experiência de planejamento e elaboração de Planos do Paraná. Ainda, foi levantada a correlação das variadas críticas aos planos diretores e ao processo de planejamento brasileiro estabelecidas por diferentes autores e com base na experiência profissional da pesquisadora. Foi promovida a caracterização geral do recorte espacial da pesquisa - o Município de Ibiporã/PR e realizada a análise da aplicação do PDM Participativo desde sua aprovação. Para a análise da aplicação do PDM Participativo de Ibiporã foi realizado trabalho de campo (entrevistas), análise das Leis do PDM Participativo 2008 e suas atualizações e leitura e análise das Atas das Reuniões do Conselho de Desenvolvimento Municipal (o conselho do PDM). A aprovação do Estatuto da Cidade (EC) gerou expectativa de mudança nos rumos da política e gestão territorial na direção da construção de municípios mais justos, social e ambientalmente e instituiu instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade e da participação da sociedade. O planejamento participativo do PDM não conseguiu modificar a trajetória de desenvolvimento socioespacial desigual no Município, contudo, diversificou e ampliou o campo de disputa e instituiu espaços alternativos de representação popular.

Palavras-chave: Planejamento Territorial. Estatuto da Cidade. Plano Diretor Municipal Participativo de Ibiporã.

HONDA, Luciana Quevedo Nunes. **Plan Assessment Municipal Director - The Development of Application - The City Experience Ibiporã / PR**. 2016. 331p. Dissertation (Master in Geography - Environmental Dynamics Space) - State University of Londrina. Londrina. 2016.

ABSTRACT

This research, which aims to conduct analysis of the concrete experience of PDM Participatory Ibiporã, review the application, identifying the different expectations, difficulties, progress and obstacles occurred in the construction and applicability of the Plan and promote the qualitative evaluation of its effectiveness in the city development process, considering the specific technical, administrative and political. The aim of the research is to evaluate the practical and effective use of municipal master plans, as the planning of territorial public policy can not be limited to its preparation, but pursue their applicability, ie, territorial management. Therefore, we conducted the discussion on the historical process of territorial planning and its theoretical approaches, the contextualization of the Brazilian urbanization process and the analysis of the institution of legal instruments for land use planning in Brazil and the importance of PDM, in addition to too Sector Plans as planning and territorial and environmental management tools. He talked about the settings and PDM history in the country, deepening as the experience of planning and preparation of Plans of Paraná. Still, the correlation of the various criticisms of the master plans and the Brazilian planning process established by different authors and based on the experience of the researcher was raised. It was promoted to general characterization of the spatial area of research - the municipality of Ibiporã / PR and performed the analysis of the implementation of PDM Participatory since its approval. To review the implementation of PDM Participatory Ibiporã was conducted fieldwork (interviews), analysis of the PDM Participatory Laws 2008 and its updates and reading and analysis of the Minutes of Meeting of the Municipal Development Council (the council PDM). The approval of the City Statute (CS) has generated expectations of change in the direction of policy and land management towards building fairer municipalities, socially and environmentally and introduced tools for the fulfillment of the social function of property and d the participation of society. The PDM participatory planning could not modify the unequal socio-spatial development trajectory in the city, however, has diversified and expanded the playing field and set up alternative spaces for popular representation.

Keywords: Territorial Planning. City Statute. Master Plan Participatory Ibiporã.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma com os Procedimentos Metodológicos	25
Figura 2 - Principais Fluxos Migratórios Intermesorregionais, 1986-1991	125
Figura 3 - Principais Fluxos Migratórios Intermesorregionais, 1995-2000.....	125
Figura 4 - Municípios do Estado do Paraná que Elaboraram PLUOS e PDMs, 1987-1996.....	132
Figura 5 - Localização Município de Ibiporã no Estado do Paraná.....	194
Figura 6 - Mesorregião Norte Central Paranaense.....	197
Figura 7 - Município que Compõem a Região Metropolitana de Londrina.....	198
Figura 8 - Relevo do Município de Ibiporã.....	203
Figura 9 - Unidade de Conservação - Parque Estadual de Ibiporã	205
Figura 10 - Hidrografia do Município de Ibiporã	207
Figura 11 - Bacias Hidrográficas do Município de Ibiporã	209
Figura 12 - Deficiências Detectadas no Sistema de Drenagem da Sede Urbana de Ibiporã	214
Figura 13 - Localização das Ocupações Irregulares em APP na Sede Urbana de Ibiporã	217
Figura 14 - Ocupações Irregulares em APP a Leste da Sede Urbana Ibiporã - Jardim Millenium	218
Figura 15 - Vazios Urbanos (também em ZEIS) da Sede de Ibiporã	221
Figura 16 - Relações Intermunicipais	224
Figura 17 - Evolução Urbana Anterior a 1964 a 2000.....	226
Figura 18 - Vias com Predominância de Comércio, Serviços e Indústria na Sede Urbana de Ibiporã.....	227
Figura 19 - Macrozoneamento Municipal de Ibiporã	245
Figura 20 - Zoneamento Urbano de Ibiporã.....	247
Figura 21 - Anexo IV - Zoneamento Urbano Atual de Ibiporã (2016), Lei nº 2.650/2013.....	292
Figura 22 - Jardim Millenium, 2008	304
Figura 23 - Jardim Millenium, 2015	304
Figura 24 - Conjunto Habitacional José Costa Leite, 2008	305
Figura 25 - Conjunto Habitacional José Costa Leite, 2015	305
Figura 26 - Conjunto Habitacional San Rafael, 2008	306

Figura 27 - Conjunto Habitacional San Rafael, 2015.....	306
Figura 28 - Condomínio Morada do Arvoredo, 2008.....	307
Figura 29 - Condomínio Morada do Arvoredo, 2015.....	307

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Evolução da População Brasileira - Total, Urbana e Rural.....	90
Tabela 2 -	População dos Municípios que compõem a Região Metropolitana de Londrina (RML).....	199
Tabela 3 -	População dos Municípios que compõem a Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (AMEPAR), por Microrregião	200
Tabela 4 -	Projeção Demográfica para Ibiporã.....	219

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Síntese Comparativa das Abordagens de Planejamento e Gestão Urbanos	84
Quadro 2 -	Experiência Profissional da Pesquisadora em Planejamento Territorial/Urbano/Ambiental	170
Quadro 3 -	Macrozoneamento Municipal de Ibiporã	244
Quadro 4 -	Zoneamento Urbano de Ibiporã	246
Quadro 5 -	Fases de Trabalho e Detalhamento do Processo Participativo da Revisão do PDM Participativo.....	250
Quadro 6 -	Reuniões Técnicas e de Trabalho com ETM e CA.....	252
Quadro 7 -	Reuniões Setoriais.....	254
Quadro 8 -	Audiências/Conferência Públicas	255
Quadro 9 -	Síntese das Leituras Técnica e Participativa - Condicionantes, Deficiências e Potencialidades do PDM Participativo de Ibiporã	261
Quadro 10 -	Anexo I - Características de Uso - alterado pelas Leis nº 2.565/2012 e nº 2.650/2013	289
Quadro 11 -	Anexo II - Índices de Ocupação - alterado pelas Leis nº 2.204/2008 e nº 2.481/2011	290
Quadro 12 -	Situação Atual das Ações Previstas no Plano de Ação e Investimentos (PAI) do PDM Participativo em 2016	301

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
2	CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE O PLANEJAMENTO TERRITORIAL	29
2.1	O Processo Histórico do Planejamento Territorial	29
2.2	As Abordagens Teóricas sobre as Bases Ideológicas do Planejamento	45
3	A CONTEXTUALIZAÇÃO DO MOVIMENTO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO: OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	89
3.1	Os Instrumentos Legais de Planejamento a partir da Constituição Federal de 1988.....	93
3.1.1	O Plano Diretor e os Planos Setoriais como Instrumentos de Planejamento e Gestão Territorial e Ambiental.....	101
3.1.2	Informações Históricas Sobre o Plano Diretor no Brasil: Definições e Antecedentes do Plano Diretor	116
3.2	O Processo de Planejamento no Estado do Paraná	123
3.2.1	Estratégias para Elaboração dos Planos Diretores Municipais: a Experiência do Paraná.....	137
4	AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO E APLICABILIDADE DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS BRASILEIROS	154
5	CARACTERIZAÇÃO GERAL DO RECORTE ESPACIAL DA PESQUISA: MUNICÍPIO DE IBIPORÃ/PR	192
5.1	Breve Histórico do Município de Ibiporã/PR	193
5.2	A Inserção do Município de Ibiporã no Contexto Regional	196
5.3	Aspectos Ambientais	200
5.4	Aspectos de Infraestrutura e de Serviços Públicos	210
5.5	Aspectos Socioespaciais	222
5.6	Aspectos Político-institucionais.....	229

6	ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL PARTICIPATIVO DE IBIPORÃ.....	237
6.1	Sobre o Conteúdo do Plano.....	237
6.2	Participação: Relato sobre o Processo Participativo na Revisão do PDM.....	248
6.3	Interesses e Conflitos	262
6.4	A Implementação do PDM Participativo de Ibiporã.....	265
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	310
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	314
	ANEXOS	326
Anexo 1 -	Questionário aplicado em entrevista com servidores das Secretarias Municipais de Planejamento e de Serviços Públicos, Obras e Viação – Prefeitura Municipal de Ibiporã/PR.....	326
Anexo 2 -	Questionário aplicado em entrevista junto ao Conselho de Desenvolvimento Municipal de Ibiporã/PR.....	329
Anexo 3 -	Questionário aplicado em entrevista junto à Câmara Municipal de Ibiporã/PR.....	331

1 INTRODUÇÃO

As diretrizes e estratégias dispostas no Plano Diretor Municipal (PDM) Participativo de Ibiporã/PR, aprovado em 2008, foram elaboradas à luz das demandas do Município da época.

A iniciativa do município de Ibiporã em promover a revisão de seu Plano Diretor de forma participativa apresentou-se bastante oportuna: primeiro, pelo advento da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade -, visto que sua primeira versão datava de 1999; segundo, pelo crescimento populacional e econômico identificado no Município nos últimos anos e pela expectativa de crescimento para os próximos, o que exigirá da administração, novas políticas públicas e intervenções, além de um ordenamento territorial mais eficiente, pautado em legislação urbanística adequada às necessidades locais, que garantam o desenvolvimento equilibrado e sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população; e terceiro, pela inserção do Município na Região Metropolitana de Londrina (RML).

O PDM “Participativo” tratava-se de trabalho inédito no Município e, devido às necessidades advindas do processo de urbanização, da preservação ambiental e da busca pela melhoria da qualidade de vida, tomou maior importância do que apenas servir ao cumprimento de uma obrigação legal.

Nesse contexto, a presente investigação, que tem como objetivo central realizar análise da experiência concreta do PDM Participativo de Ibiporã, da revisão à aplicação, identificando as diferentes expectativas, perspectivas, dificuldades, avanços e entraves ocorridos na construção e na aplicabilidade do plano, justifica-se no sentido de promover a avaliação qualitativa de sua eficácia no processo de desenvolvimento sustentável do Município, considerando as especificidades locais e regionais, assim como, as técnicas, administrativas e políticas. Assim, o intuito da pesquisa é avaliar a utilização prática e efetiva dos planos diretores municipais, tendo em vista a necessidade de se realizar estudos e avaliações voltados para a execução das propostas previstas nestes planos, já que o planejamento da política pública territorial não pode se limitar a sua elaboração, mas perseguir sua aplicabilidade, ou seja, a gestão territorial.

Todavia, a investigação sobre a utilização prática dos PDMs se desdobra em outras frentes de análise, a saber:

- Fomentar a crítica sobre a elaboração e aplicabilidade dos planos diretores municipais, com destaque para o PDM de Ibiporã;

- Identificar dificuldades enfrentadas pelas administrações e entraves encontrados para aplicação dos planos diretores municipais (estrutura organizacional da administração, inexistência de equipamentos e programas para a manipulação, atualização e aplicação das legislações, bancos de dados e espacialização das informações, capacitação e treinamento dos servidores, entre outros);
- Destacar más e exaltar boas experiências na aplicação dos planos diretores;
- Verificar como se dá o acompanhamento e o monitoramento da aplicação do PDM Participativo de Ibiporã: se há efetiva e plena participação da comunidade nas decisões tomadas e na execução das ações eleitas como prioritárias; se a Câmara Municipal tem realizado seu papel fiscalizador; se a sociedade civil organizada, aqui representada principalmente pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal, tem acompanhado a aplicação do plano e suas necessárias atualizações e adaptações - Controle Social;
- Verificar possíveis pontos de entrave para o crescimento ordenado e sustentável das áreas urbanas e rurais.

Quanto aos procedimentos metodológicos e técnicos definidos para percorrer os objetivos traçados na presente investigação, visaram estabelecer o melhor roteiro para o desenvolvimento da pesquisa, de modo a possibilitar maior apreensão de informação possível para balizar uma análise objetiva, clara e crítica.

Por meio da metodologia disposta, utilizando-se da análise do Município selecionado para o estudo de caso (Ibiporã), passados sete anos da institucionalização do seu PDM (2008), o que se pretende é responder às questões elaboradas na problematização: Quais são as dificuldades para a elaboração, revisão e aplicação de um Plano Diretor Municipal Participativo? O que fazer para pôr em prática o PDM Participativo? Qual a realidade de aplicação prática do PDM Participativo de Ibiporã?

Contudo, sabe-se que para responder essas perguntas deve-se analisar atentamente as críticas desferidas sobre aos processos de planejamento e gestão praticados atualmente na maior parte dos municípios brasileiros, inclusive àquelas relacionadas ao direcionamento teórico/metodológico, conceitual e ideológico proposto para a elaboração, aplicação e revisão dos planos.

Aprofundar-se nessas críticas, considerando o plano diretor como principal instrumento para o planejamento e gestão territorial e ambiental dos municípios, e confrontá-las com a realidade observada em Ibiporã (expectativas, perspectivas, decepções, avanços e entraves, dificuldades, erros e acertos ocorridos na construção e aplicação do PDM 2008, principalmente, em relação à gestão participativa, e seus reflexos para a qualidade espacial, ambiental e social), é o caminho apropriado para se obter respostas e possíveis soluções, para

que se chegue a uma legislação adequada e a uma prática de ordenamento territorial e ambiental compatíveis com as especificidades locais e regionais, assim como, ambientais, técnicas, administrativas e políticas.

Cabe destacar que a metodologia utilizada na presente investigação, antes de ser encerrada, necessitou de diversos ajustes e adaptações ao longo do desenvolvimento do trabalho, já que a investigação em questão se trata de uma pesquisa social, qualitativa e exploratória (Ciências Sociais), realizada no universo de produções humanas e, por apresentar tais características, sofreu reconfiguração e renovação. Esse trabalho, composto, portanto, por processos teóricos e práticos, foi construído por meio de intervenções técnicas, interpretativas, observacionais e relacionais e, por isso, passou por um movimento de “vai e volta”, tendo sempre como referência a visão de mundo que os envolvidos (pesquisador e pesquisados) detêm.

Nesse último ponto considera-se que não existe ciência neutra, sendo que, no caso das Ciências Sociais, é característica distintiva o fato de que é intrínseca e extrinsecamente ideológica; ainda, ressalta-se que nessa ciência existe uma identidade entre sujeito e objeto de estudo. Na investigação social, a relação entre o pesquisador e seu campo de estudos se estabelece definitivamente. A visão de mundo de ambos está implicada em todo o processo de conhecimento (DESLANDES et al., 2013).

Observa-se com isso, que o objeto da pesquisa social é essencialmente qualitativo, visto que a realidade social é mais rica que qualquer teoria, pensamento ou discurso, é o cenário e o âmago do dinamismo da vida individual e coletiva, com toda sua riqueza de significados. Os códigos das ciências, referidos e recortados, são incapazes de conter a totalidade da vida social (DESLANDES et al., 2013). Segundo a autora, “As Ciências Sociais, no entanto, possuem instrumentos e teorias capazes de fazer uma aproximação da suntuosidade da existência dos seres humanos em sociedade, ainda que de forma incompleta, imperfeita e insatisfatória” (DESLANDES et al., 2013, p. 14). Para tanto, as Ciências Sociais exploram as expressões humanas da subjetividade, constantes nas estruturas, processos e representações sociais, assim como nos símbolos e significados.

A pesquisa em questão é do tipo qualitativa e teve caráter exploratório, devido ao fato de não existirem muitos relatos práticos que abordem a avaliação crítica dos Planos Diretores Municipais Participativos desde sua elaboração, passando pela sua execução, até sua revisão periódica, considerando a aplicação desses planos. É fato que há diversas publicações e pesquisas científicas sobre o tema, contudo, não muitas foram desenvolvidas após o advento do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), que regulamentou a questão da Política Urbana para os municípios brasileiros e exigiu a elaboração dos PDM.

Pondera-se que um dos motivos que levou a elencar o PDM Participativo de Ibiporã como objeto de estudo de caso deu-se por uma questão profissional da pesquisadora, visto que, como arquiteta e urbanista, foi coordenadora geral das equipes envolvidas e do processo de elaboração do PDM (2008) e do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS - 2012) e ainda participou da equipe interdisciplinar que elaborou o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB - 2010) desse Município. Nesse sentido, o conhecimento direto da realidade, além da busca por respostas às inquietações profissionais quanto à aplicação efetiva do plano diretor como instrumento de gestão territorial, motivou a avaliação do PDM proposto para Ibiporã em 2008, o que a pesquisa de mestrado pode proporcionar, mas que profissionalmente, nem sempre é possível, uma vez que como profissional o trabalho nos municípios restringe-se à elaboração e não a avaliação da aplicabilidade dos Planos.

Cabe destacar ainda que, com base no tema proposto para a pesquisa - a crítica ao PDM Participativo, principal instrumento de ordenamento territorial e uma das legislações de maior importância para o desenvolvimento dos municípios -, e sua área de atuação/influência - o “Município” instituído legalmente (urbano e rural) e sua “Região” (municípios limítrofes/entorno/associações de municípios/microrregiões/regiões metropolitanas, mesorregiões geográficas) em conformidade com o Estatuto da Cidade, levou-se em consideração a Região.

Na pesquisa qualitativa, na qual o ambiente estudado é a fonte direta para coleta de dados, entretanto, métodos e técnicas estatísticas também são utilizados na pesquisa. A presente investigação foi dividida em três principais etapas, que contemplaram a descrição da fase exploratória, das etapas do trabalho de campo e dos procedimentos para a análise dos dados adquiridos/levantados, conforme o fluxograma a seguir (Figura 1).

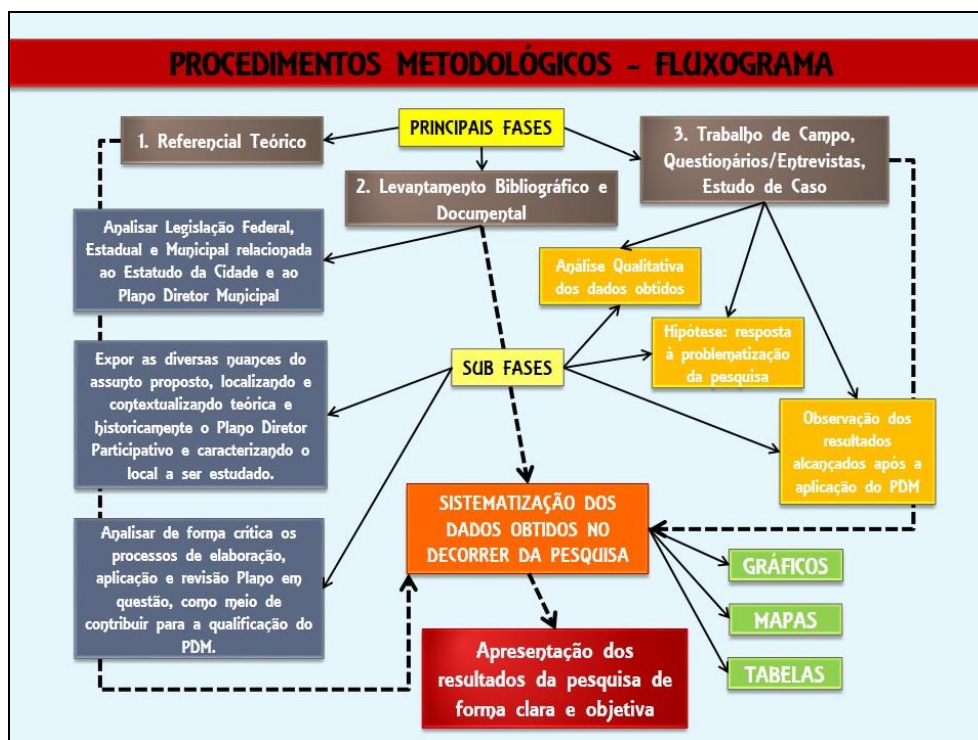


Figura 1 - Fluxograma com os Procedimentos Metodológicos

Org.: A autora, 2014

A fase exploratória da pesquisa consistiu na produção do projeto de pesquisa e de todos os procedimentos necessários para a entrada em campo. Nesse momento definiu-se e delimitou-se o objeto de estudo e a metodologia a ser adotada para o processo de investigação e pesquisa, bem como a fundamentação teórica. Nesta etapa foram estabelecidos hipóteses e pressupostos, escolhidos e descritos os instrumentos operacionais para a realização do trabalho, determinado o cronograma e realizados os procedimentos exploratórios para escolha do espaço e da amostra qualitativa (coleta de dados, revisão bibliográfica, pesquisa documental, levantamento de dados secundários, entre outros).

Nesse contexto, deu-se a revisão bibliográfica, mediante levantamento de referencial teórico determinado a partir da bibliografia publicada em relação ao tema de estudo - Críticas ao PDM Participativo, relacionadas à aplicabilidade desse instrumento, experiências em planejamento e gestão territorial e ambiental -, mediante a revisão literária a base de livros, monografias, dissertações, teses, artigos, publicações sobre o tema, planos diretores e demais planos setoriais e regionais (PLHIS, PMSB, entre outros), periódicos disponibilizados na Internet, publicações em sites oficiais, tais como: IBGE, Ministério das Cidades, Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU) do Governo do Estado do Paraná, Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, Leituras Regionais do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) - Divisão Político-administrativa - Mesorregião Geográfica Norte Central Paranaense, Coordenação da Região Metropolitana de

Londrina (COMEL), Prefeitura Municipal de Ibiporã, Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (AMEPAR), entre outras fontes relacionadas ao Município em questão.

A revisão bibliográfica buscou a fundamentação e a contextualização necessária para subsidiar a pesquisa em questão, bem como para possibilitar a análise crítica dos processos de planejamento e gestão territorial e ambiental, que teve como principal instrumento o PDM Participativo. Além de apontar para a identificação de alternativas para o planejamento e gestão públicos convencionais e para aplicação efetiva dos PDMs, a revisão bibliográfica visou contextualizar teórica e ideologicamente o processo de elaboração e formulação dos planos diretores, mediante a identificação das teorias, conceitos, tipologias e correntes ideológicas.

Na sequência, fez-se a leitura compreensiva do material selecionado, da análise da bibliografia levantada e a redação resultante dessa análise.

Já a pesquisa documental foi realizada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico, diferenciando-se da pesquisa bibliográfica devido à natureza das fontes. Os documentos utilizados nessa investigação são fontes ricas e estáveis de dados, não exigindo o contato com os sujeitos da pesquisa (relatórios de pesquisa, regulamentos, normas, legislações federais, estaduais e municipais - Estatuto da Cidade, Novo Código Florestal Brasileiro, Leis Municipais do PDM, Complementares e suas atualizações, Leis do PLHIS, do PMSB de Ibiporã, entre outros). Nesse caso, também foi realizada a leitura compreensiva, da avaliação da documentação reunida e a redação resultante das avaliações.

O estudo de caso específico teve que ser bem delimitado, já que deveria visar a descoberta, enfatizar a interpretação em contexto, retratar a realidade de forma completa e profunda, usar uma variedade de fontes de informação, representar os diferentes ou conflitantes pontos de vista presentes numa situação social e apresentar linguagem e forma acessível.

Quanto ao trabalho de campo, permite a aproximação do pesquisador da realidade sobre a qual estuda, como também estabelecer uma interação com os “atores” que conformam essa realidade. Essa fase combinou instrumentos e técnicas de observação/percepção, aplicação de entrevistas e outras modalidades de comunicação e interlocução com os pesquisados, como visitas “in loco” e análises de imagens (dispostas no decorrer da presente investigação), assemelhando-se ao levantamento, no entanto, apresentando maior aprofundamento das questões propostas. Estudou o Município como um todo (aspectos físicos e relações ente o território e os sujeitos sociais), procurando ressaltar a interação dos participantes, exigindo maior flexibilidade do pesquisador, que apreendeu experiência direta com a situação estudada.

Nos levantamentos, por meio do trabalho de campo perceptivo, as informações foram obtidas nas visitas “in loco”, com o registro em anotações, análise comparativa de imagens de satélite da ocasião da elaboração do PDM (2008) e da atual situação das localidades avaliadas (2015-2016), com o intuito de identificar possíveis alterações - positivas ou negativas no espaço urbano, principalmente.

Na execução das entrevistas (tipo semiestruturada) ocorreu por meio de interrogação direta e selecionou-se um grupo de pessoas com vinculação prática com o problema estudado no que tange à gestão. Para tanto, foram realizadas reuniões distintas com servidores que compõem o quadro técnico da Prefeitura de Ibiporã, com o Presidente da Câmara Municipal e com os membros do Conselho de Desenvolvimento Municipal (DDM) (ver Anexos 1, 2 e 3).

Para a realização das entrevistas com os servidores públicos municipais foi necessário definir quais setores e técnicos seriam entrevistados, a saber: Secretaria Municipal de Planejamento, de Serviços Públicos, Obras e Viação e de Finanças (Tributação).

Quanto aos servidores/técnicos a entrevistar, buscou-se aqueles que trabalham diretamente com a aprovação de planos e projetos, licenciamentos e implantação de loteamentos no Município (dois arquitetos e urbanistas e uma engenheira civil), responsáveis pela execução e acompanhamento de obras públicas (um engenheiro civil), da área de tributação e fiscalização (servidor do Setor de Tributação). Destaca-se que dois dos servidores que responderam à entrevista (uma engenheira e um arquiteto) compõem o CDM como representantes da Poder Público Municipal, sendo que os dois também responderam o questionário aplicado junto aos Conselheiros. Na Câmara Municipal buscou-se, pelo menos, a visão do Presidente sobre o PDM Participativo de Ibiporã.

Procurou-se identificar, com as entrevistas, a visão dos servidores, conselheiros e vereador sobre o aspecto operacional do PDM Participativo, se acreditam ou não na sua aplicação e na sua eficiência para o processo de ordenamento e gestão territorial e ambiental; se há sugestões por parte dos servidores para as futuras revisões e aplicação do PDM Participativo, entre outras questões, assim como a visão da população, por intermédio do Conselho, se há alguma mudança percebida no espaço vivido e no cotidiano em função da aplicação ou não do PDM Participativo, se o Plano influencia ou não na vida das pessoas.

É importante salientar que o aspecto operacional do Plano também foi avaliado a partir da análise das alterações sofridas pelas Leis do PDM ao longo dos últimos oito anos, em conformidade com a pesquisa documental. Por fim, a consolidação da fase exploratória e do trabalho de campo deu-se por meio da leitura, da análise e tratamento do material empírico e documental, tais como as Atas das Reuniões do CDM, das Audiências Públicas para

discussão sobre alterações e aplicação das Leis do PDM e das Conferências Públicas para discussão sobre o planejamento do Município. Trata-se da fase de organização, compilação, tratamento, avaliação e interpretação dos dados levantados a partir da fase exploratória e do trabalho de campo. Para tais procedimentos, foram importantes a leitura compreensiva, o reconhecimento, o exame do material selecionado e a posterior elaboração da síntese interpretativa.

A análise e a interpretação dentro de uma perspectiva de pesquisa qualitativa têm como foco principal a compreensão do conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema investigado. O estudo do material coletado não abarcou a totalidade das falas e expressões dos interlocutores porque as opiniões e representações dos grupos entrevistados tiveram vários pontos em comum, ao mesmo tempo que apresentaram singularidades próprias de cada interlocutor.

Também se considerou a diversidade de opiniões e crenças dentro de um mesmo segmento social, já que a análise qualitativa deve dar conta dessa diferenciação interna aos grupos. Ao analisar e interpretar informações geradas mediante à aplicação da pesquisa, a investigação caminhou tanto na direção do que é homogêneo quanto no que se diferencia nos grupos pesquisados.

A estrutura proposta no presente documento buscou ordenar a investigação em sete principais tópicos, a saber: o primeiro tópico fez a introdução ao trabalho e permitiu o esclarecimento sobre os processos metodológicos; o segundo, procurou dispor as considerações teóricas sobre o planejamento territorial, fundamentando seu processo histórico e suas abordagens teóricas, tipológicas e bases ideológicas; o terceiro, contextualizou o processo de urbanização brasileiro, o advento dos instrumentos de planejamento, discorreu sobre a importância do PDM e dos demais Planos Setoriais como ferramentas de planejamento e gestão territorial e ambiental e sobre as definições e antecedentes do PDM no Brasil, aprofundando quanto a experiência de planejamento e elaboração de Planos do Paraná; o quarto tópico buscou promover o levantamento e a correlação das variadas críticas aos planos diretores e processos de planejamento, estabelecidas por diferentes autores; o quinto tópico trouxe a caracterização geral do recorte espacial da pesquisa - o Município de Ibiporã/PR, com dados e informações que auxiliam no entendimento sobre a importância do diagnóstico do território municipal e dos aspectos de inserção regional para o processo de planejamento e gestão municipal; o sexto, trouxe a análise da aplicação do PDM Participativo; e o sétimo e último tópico discorreu sobre as considerações finais da investigação.

2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE O PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Com base no disposto na metodologia adotada para a investigação, a fundamentação teórica da presente pesquisa visou, primeiramente, expor melhor as diversas nuances do assunto proposto, localizando e contextualizando historicamente o planejamento territorial, o processo de urbanização e o plano diretor, conceituando o município e a cidade dentro do contexto brasileiro, discorrendo sobre a legislação e os instrumentos de ordenamento territorial, assim como caracterizando o local a ser estudado para, a partir de aí, propor crítica ao planejamento e à gestão territorial e aos processos de elaboração e aplicação dos PDM.

2.1 O Processo Histórico do Planejamento Territorial

A história do planejamento territorial está estreitamente associada às mudanças de atitude do homem e alterações na visão de mundo no decorrer da história, principalmente com relação ao abrigo, meios de produção e tempo empregado no trabalho e no repouso.

As cidades têm sido planejadas por diferentes razões desde a época que os homens passaram a residir em comunidades por eles construídas e o planejamento desses territórios teve enfoques variados no decorrer do tempo. Nas primeiras décadas do século XX, o planejamento territorial referia-se somente às áreas urbanizadas e detinha como escopo construir, ordenar, embelezar e sanear as cidades, com finalidade de criar condições favoráveis e qualidade de vida para seus habitantes.

A substituição do trabalho artesanal pelo assalariado, com o uso das máquinas - revolução industrial - deflagrada no início do século XIX foi seguida, quase que imediatamente, por impressionante crescimento demográfico das aglomerações urbanas e cidades da época, bem como “[...] por uma drenagem dos campos em benefício de desenvolvimento urbano sem precedentes. O aparecimento e a importância desse fenômeno seguem a ordem e o nível de industrialização dos países” (CHOAY, 2007, p.3), sendo a Grã-Bretanha (1801), primeiro palco desse movimento e na sequência, na Europa, a França e a Alemanha a partir de 1830.

Nessa época, em praticamente todas as partes do mundo, as condições de vida na maioria dos aglomerados urbanos e/ou cidades eram intoleráveis, o que levou à formulação de estudos e sugestões tanto para os aspectos sociais, quanto para a malha urbana construída.

Nas velhas cidades da Europa a transformação estrutural dos meios de produção e transporte, bem como a emergência de novas funções e necessidades urbanas, contribuíram para o rompimento com o cenário das cidades medieval e barroca. A partir do processo de fragmentação dessas estruturas, por meio das transformações econômicas da sociedade, uma nova ordem é criada. Nesse sentido, Georges-Eugène Haussmann, com o intuito de adaptar Paris às exigências econômicas e sociais da época (meados ao final do século XIX), faz da cidade uma obra realista¹, que contraria hábitos locais, prejudica a classe operária, choca os estetas passadistas e incomoda os pequenos burgueses expropriados, contudo, traz solução favorável aos industriários e financistas, negociantes ativos da sociedade. Então a suburbanização² assume elevada importância à medida que a indústria se implanta nos arrabaldes, as classes média e operária deslocam-se para os subúrbios e a cidade deixa de ser uma organização espacial bem delimitada, provocando um movimento novo de observação e reflexão (CHOAY, 2007).

O estudo da cidade assume, no século XIX, dois aspectos distintos: descritivo, por meio da observação isolada dos fatos, buscando ordená-los de modo quantitativo, com o uso da estatística incorporada pela sociologia (abordagem científica e isolada); e polêmico, no qual a observação é considerada crítica e normativa e a cidade é sentida pelos pensadores da época como um processo patológico. Alguns desses pensadores são inspirados por sentimentos humanitários - estudiosos, homens da igreja, médicos, higienistas (denunciam, comprovados em fatos e números, a deterioração física e moral do proletariado urbano), já os pensadores - Charles Fourier, Pierre-Joseph Proudhon, Friedrich Engels, entre outros, por concepções políticas, baseadas na sociologia urbana, que denuncia a deplorável higiene física e moral das grandes cidades industriais, habitações insalubres dos trabalhadores, grandes distâncias que separam trabalho e habitação, lixões fétidos, ausência de áreas públicas para o lazer nos bairros populares e contrastes entre bairros habitados por diferentes classes sociais (CHOAY, 2007).

A partir desse movimento, nas primeiras décadas do século XIX, a polêmica da questão urbana toma seus conceitos do pensamento econômico e filosófico, onde indústrias e

1 Racionalização das vias de comunicação, abertura de vias arteriais, criação de estações e implantação de quarteirões de negócios, agrupados nas capitais, no novo centro em torno da bolsa de valores e da igreja, criação de bairros residenciais na periferia destinados aos privilegiados, aparecimento de grandes lojas, hotéis e cafés, entre outras características (CHOAY, 2007).

2 Movimento de desconcentração urbana em que o espaço rural é progressiva e sistematicamente invadido pelas construções habitacionais, pela indústria e outras atividades econômicas que lhe conferem um caráter urbanizado. Processo de crescimento das cidades para as margens de seus limites urbanos, verifica-se a descentralização de pessoas, de indústrias e serviços das áreas centrais da cidade para a periferia, levando ao aparecimento dos subúrbios. Os subúrbios tomam frequentemente uma forma tentacular pois a expansão urbana faz-se ao longo dos principais eixos de acesso à cidade.

industrialismo, democracia, rivalidades de classe e por outro lado, lucro, exploração do homem pelo homem, alienação do trabalho, constituem as bases do pensamento e da visão da cidade contemporânea. Contudo, boa parte dos mesmos pensadores que, com lucidez, ligavam os defeitos da cidade industrial às condições econômicas e políticas do momento, não persistiram nessa lógica. Não imaginaram que o aparecimento de uma nova organização do espaço urbano, sentenciada pela revolução industrial e pelo desenvolvimento da economia capitalista, ou seja, o desaparecimento de uma ordem urbana determinada, implicaria no aparecimento de outra ordem ou desordem (CHOAY, 2007).

No final do século XIX, o urbanista vienense Camillo Sitte³ reagiu contra o esquematismo geométrico das cidades que estavam surgindo na época, sem qualquer valor artístico, quando para o planejamento urbano prevaleciam conceitos rigorosos, esquemas e regras que nunca deveriam ser quebradas, como os sistemas de implantação das cidades ortogonal, radial e triangular, ou variantes resultantes da combinação dos três, que normalmente serviam para a regularização do sistema viário, com finalidades puramente técnicas. Em 1889, Sitte polemizava, juntamente com seus contemporâneos, afirmando que a finalidade primária do planejamento urbano era embelezar as cidades, que o seu mais puro e alto significado teria que ser um problema da arte. Ao serem construídas ou ampliadas, as cidades da época resultavam da prevalência do ponto de vista técnico e utilitário e as administrações não dispndiam sequer mínimas quantias para dar às áreas públicas - espaço de todos os cidadãos -, algo além do proposto pelos engenheiros e higienistas (BIRKHOLZ et al., 1983).

Dessa forma, o conceito mais avançado de planejamento territorial no final do século XIX, adotado por Sitte e seus discípulos, era basicamente o de embelezar as cidades, ou seja, um problema de arte (BIRKHOLZ et al., 1983).

Como consequência do desenvolvimento industrial, do avanço técnico, do êxodo rural e da procura por melhores condições de vida, as cidades passaram a crescer mais rapidamente, agravando, nessa ocasião, as condições precárias de implantação e habitabilidade. As áreas urbanas passaram a ser locais onde a maioria da população vivia em condições insalubres, com altos índices de mortalidade e breve expectativa de vida (BIRKHOLZ et al., 1983).

3 Camillo Sitte - Austríaco (Viena, 1843-1903), arquiteto, urbanista e historiador, diretor da Escola Imperial e Real das Artes Industriais de Viena, estudou arqueologia medieval e renascentista; pioneiro do urbanismo culturalista (ponto de vista da qualidade de vida no desenho da cidade); escreveu um livro no final do século XIX criticando a cidade industrial, o urbanismo que estava sendo feito (urbanismo técnico); considerado o primeiro pensador que olha para a cidade sob o ponto de vista estético (<https://arquitetandoblog.wordpress.com/2010/01/10/camillo-sitte/>).

No final do século XIX e início do século XX, essa realidade acabou forçando uma evolução no ramo da engenharia sanitária, sendo que sanear as cidades passou a ser a tônica do planejamento territorial, principalmente quanto às técnicas de distribuição de água potável e de coleta e destinação final de esgotos e lixo urbano. Com isso, a conceituação do planejamento territorial passou a restringir-se à visão puramente urbana, orientada somente ao estudo da cidade, o chamado Urbanismo⁴, cuja finalidade era a ordenação dos espaços urbanos, com notória preocupação quanto à estética e condições sanitárias. Entretanto, faltava uma perspectiva mais social para o planejamento das cidades (BIRKHOLZ et al., 1983).

Dentro dessa realidade (final do século XIX, início do século XX), reformadores e socialistas utópicos como Charles Fourier e Robert Owen tentaram agregar, ao planejamento de novas comunidades, ideais sociais e arquitetônicos (TERBECK, 2012).

Com o rápido progresso tecnológico da época, visionários tecnocratas que buscavam respostas para a miséria urbana no século XX, analisaram questões e previsões de uma nova e ideal cidade. Destacaram-se, nesse contexto, Ebenezer Howard, Raymond Unwin, Barry Parker, Lewis Mumford, Frank Lloyd Wright e Le Corbusier, cujas visões utópicas do final do século XIX e do início do século XX tornaram-se parte da história do Urbanismo (ENGEL, 2006, p. 149-150).

Na primeira década do século XX o Urbanismo, sob suas formas teórica e prática, era considerado atributo dos especialistas, geralmente arquitetos. Seu maior defensor, Le Corbusier (1958), afirmava “o urbanista não é outra coisa senão um arquiteto”. O Urbanismo deixa de inserir-se numa visão global da sociedade, mostrando-se despolitizado, talvez em função da evolução da sociedade industrial nos países capitalistas. Nesta ocasião, as sociedades capitalistas liberalizam-se e suas classes dominantes retomam e aplicam algumas ideias do pensamento socialistas do século XIX, destinando aos seus técnicos tarefas práticas, no entanto, sem escapar completamente da dimensão do imaginário. O Urbanismo contempla,

4 O Urbanismo trata-se do saber e da técnica da organização e da racionalização das aglomerações humanas, que permitem criar condições adequadas de habitação às populações das cidades. É um campo do conhecimento que têm como objetivo criar condições satisfatórias e ordenadas de vida nos centros urbanos, de acordo com as necessidades humanas de locomoção, moradia, trabalho, lazer, dentre outras. Disciplina e atividade relacionada com o estudo, regulação, controle e planejamento da cidade (em seu sentido mais amplo) e da urbanização. Sua definição, porém, sempre varia de acordo com a época e lugar. No entanto, costuma-se diferenciá-lo da simples ação urbanizadora por parte do homem, de forma a que o urbanismo esteja associado à ideia de que as cidades são objetos a serem estudados, mais do que simplesmente trabalhados. Entretanto, não é uma disciplina que se confunde com ramos de outras ciências mais amplas, como a geografia urbana ou a sociologia urbana, embora mantenha interfaces com elas. O termo surgiu no final do século XIX início do século XX, quando a revolução industrial levou as cidades a ficarem saturadas e insalubres. Essa desordem fez surgir demandas de intervenção nos meios urbanos de forma a tentar reestruturá-los com aplicações de técnicas e conhecimentos arquitetônicos e da engenharia, o que resultou no surgimento do campo de estudo do Urbanismo (G. BARDET, 1959).

sob forma modernizada, os modelos pré-urbanistas progressista e culturalista⁵ (CHOAY, 2007).

O arquiteto urbanista Tony Garnier, com sua obra *La cité industrielle* (1917), trouxe uma nova versão do modelo progressista do urbanismo, quando propôs uma tentativa de ordenação das soluções utilitárias e plásticas (indústria e arte de vanguarda) da cidade, o que influenciou a primeira geração dos arquitetos e urbanistas racionalistas. Nessa mesma época, membros da Escola de Artes Bauhaus⁶ e urbanistas neerlandeses e soviéticos transitavam pelos grupos construtivistas e puristas, movimentos que propuseram nova relação com o objeto, fundada na concepção rigorosa e racional de beleza e na busca de formas universais. Dessas concepções surgiram a cidade-instrumento, a cidade-espetáculo - cidades jardins verticais - de Le Corbusier. Já o modelo culturalista de urbanismo não contou com urbanistas franceses. Entre seus fundadores destaca-se Camillo Sitte, urbanista austríaco, com influência dos movimentos alemães e britânicos. O princípio ideológico deste modelo - a totalidade (aglomerações urbanas) - prevalece sobre as partes - os indivíduos, bem com seu conceito cultural de cidade predomina sobre a noção material de cidade (CHOAY, 2007).

Já nos Estados Unidos a década de 1910 foi marcada pelo surgimento da Escola Sociológica de Chicago, ou simplesmente, “Escola de Chicago”, mediante iniciativa de sociólogos americanos (Robert Ezra Park; Ernest Watson Burgess; Roderick Duncan McKenzie, William Thomas, Frederic Thrasher, Louis Wirth e Everett Hughes), alguns destes integrantes do corpo docente do Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago, fundado pelo historiador e sociólogo Albion W. Small. Entre 1915 e 1940, a Escola de Chicago produziu vasto e variado conjunto de pesquisas direcionado à investigação dos fenômenos sociais que ocorriam especificamente no meio urbano da grande metrópole norte-

5 No modelo Progressista o espaço é amplamente aberto, rompido por vazios de verdes, têm como uma exigência a higiene; o espaço urbano é traçado conforme uma análise das funções humanas; há a classificação e localização, separadamente, das diversas formas de trabalho; a lógica e a beleza devem coincidir. A cidade progressista recusa qualquer herança artística do passado, para submeter-se exclusivamente às leis de uma geometria natural, ela elimina a possibilidade de variantes ou adaptações a partir de um modelo pré-existente. No modelo culturalista, o ponto de partida crítico não é a situação do indivíduo, mas a do agrupamento humano, da cidade. O escândalo histórico de que falam os partidários do modelo culturalista é o desaparecimento da antiga unidade orgânica da cidade, sob a pressão desintegradora da industrialização (<https://teoriadourbanismo.wordpress.com/category/urbanismo-culturalista-e-progressista/>).

6 Fundada em 1919 pelo arquiteto Walter Gropius, em Weimar, Alemanha, Escola de Artes Bauhaus, que unificou disciplinas como arquitetura, escultura, pintura e desenho industrial, revolucionou o design moderno ao buscar formas e linhas simplificadas, definidas pela função do objeto. Antes de ser fechada por Adolf Hitler, em 1933, a escola teve três fases, marcadas por diretores, sedes e ênfases diferentes. Gropius criou a Bauhaus ao fundir duas outras escolas, a de Artes Aplicadas e a Academia de Belas-Artes da Saxônia, após a Primeira Guerra Mundial. Seu período na direção, de 1919 a 1927, ficou conhecido como “anárquico expressionista”, já que sua proposta unificadora desafiava várias tradições. Hannes Meyer assumiu a direção da Bauhaus até 1929, com a escola já na cidade de Dessau, e cedeu o cargo a Mies Van der Rohe, com a instituição realocada para Berlim (<http://mundoestranho.abril.com.br/materia/o-que-foi-a-bauhaus>).

americana, o que influenciou fortemente a arquitetura local e o planejamento urbano americano.

O surgimento da Escola de Chicago está diretamente ligado ao processo de expansão urbana e crescimento demográfico da cidade de Chicago no início do século XX, resultado do acelerado desenvolvimento industrial das metrópoles do meio-oeste norte-americano. Como decorrência desse processo, Chicago presenciou o aparecimento de fenômenos sociais urbanos, entendidos como problemas sociais ou “patologia social”, tais como o crescimento da criminalidade, da delinquência juvenil, o aparecimento de gangues de marginais, os bolsões de pobreza e desemprego, a imigração e, com ela, a formação de várias comunidades segregadas (os guetos). Com isso, instaurou-se um novo campo de pesquisa sociológica, centrado exclusivamente nos fenômenos urbanos. A partir da pesquisa sociológica sobre os fenômenos urbanos estabeleceu-se o conceito de "ecologia humana", que serviu de base para o estudo do comportamento humano, tendo como referência a posição dos indivíduos no meio social urbano. A abordagem ecológica questionava se o espaço físico e as relações sociais determinavam ou influenciavam o modo e o estilo de vida dos indivíduos, ou seja, buscava-se esclarecer até que ponto os comportamentos desviantes (por exemplo, a criminalidade) eram produtos do meio social em que o indivíduo estava inserido (CANCIAN, 2005).

Estes visionários expressavam distintos conceitos sobre o que seria a cidade ideal, entretanto, alguns de seus princípios convergiam, tais como o descontentamento com as cidades existentes e a confiança na construção de uma sociedade melhor. Buscavam transformações radicais e tinham pressa em promover tais mudanças, o que implicou na renovação física e social das cidades e na criação de vínculo entre os planos urbanos e as ações de transformação política e econômica.

A segunda década do século XX foi marcada pela luta entre arquitetos urbanistas denominados modernistas e os acadêmicos, defensores do espírito representado pela Escola de Belas Artes de Paris, que culminou, no ano de 1927, com o Concurso Internacional para o projeto da sede da Sociedade das Nações, em Genebra. Inconformados com o resultado desse concurso, arquitetos modernistas de diferentes origens, formações e nacionalidades, reuniram-se em 1928, com a finalidade de enfrentar as forças unificadoras das academias. Dessa união surgiram duas organizações, esteios da arquitetura modernista: os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM) e o Comitê Internacional para a Realização dos Problemas Arquitetônicos Contemporâneos (CIRPAC) ou comitês gestores dos CIAM. Como resultado desse processo, foram condensadas ideias expressas no documento conhecido como a

Declaração de La Sarraz (1928), que conceituava o Urbanismo da seguinte maneira (BIRKHOLZ et al., 1983, p. 8):

O Urbanismo é a disposição dos lugares e dos locais diversos que devem resguardar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual, em todas as suas manifestações individuais e coletivas. Ao Urbanismo interessam tanto as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais. As três funções do Urbanismo são: habitar, trabalhar e recrear, e os seus objetos são: a ocupação do solo, a organização da circulação e a legislação.

O terceiro CIAM, realizado em Bruxelas, em 1930, tendo como tema “O Loteamento Racional”, concluiu que propostas para a melhoria da habitação obrigariam, inevitavelmente, a reconsiderações na estrutura das cidades. Já o quarto CIAM, reunido em Atenas, em 1933, teve como tema “Cidade Funcional” e como resultado a Carta de Atenas, cujas conclusões constituem as bases do moderno planejamento territorial. As afirmações sobre o planejamento territorial constantes da Carta de Atenas estão associadas aos seguintes princípios: a cidade é parte de um conjunto econômico, social e político que constitui uma determinada região e deve assegurar, tanto no plano material, como no espiritual, a liberdade individual e o benefício da ação coletiva; a cidade deve ser estudada em conjunto com a sua região de influência, sendo que o plano regional deve substituir o plano municipal (BIRKHOLZ et al., 1983). O limite da aglomeração será função do raio de sua ação econômica; a escala humana deve reger o dimensionamento do espaço urbano; o Urbanismo é determinado por quatro funções: habitar, trabalhar, recrear e circular; a cidade, definida como uma unidade funcional, deverá crescer harmoniosamente em cada uma das suas partes; o interesse privado se subordinará ao interesse coletivo; entre outros.

Tais princípios caracterizavam uma nova fase do planejamento territorial, cuja conceituação se diferenciava, de maneira mais ampla, daquela ideia que considerava como suas funções essenciais ordenar, embelezar e sanear as cidades. A partir da Carta de Atenas, não se cogitava mais planejar a cidade de forma estanque e os estudos e planos elaborados seriam rigorosos e realizados por profissionais especialistas das mais diversas áreas de atuação, buscando sempre harmonizar os recursos naturais, a topografia, o clima, as exigências econômicas, as necessidades sociais e os valores espirituais (BIRKHOLZ et al., 1983).

De acordo com Villaça (2004) os pensamentos produzidos por socialistas utópicos e por tecnocratas, ou mesmo pela Carta de Atenas, a respeito da questão do planejamento das novas cidades, embasaram a ideologia do plano diretor da época e focalizaram na crença de que os problemas urbanos seriam resolvidos pelas mãos da ciência e da técnica.

A cidade do século XX precisava realizar a revolução industrial, não bastando empregar os novos materiais (aço e concreto) que permitiam mudanças de escala e tipologia, necessitava obter eficácia moderna com a mecanização da indústria. Assim, a indústria e a arte juntaram-se no intento de promover intervenções de caráter universal, em escala mundial, confirmando a concepção progressista do homem-tipo e da casa-tipo, concepção que inspirou a Carta de Atenas (CHOAY, 2007).

A partir da Carta de Atenas, foi grande o número de contribuições individuais e coletivas sobre o planejamento territorial, ampliando assim o campo de ação do Urbanismo. O planejamento territorial apresenta-se então com novas dimensões fixadas pela “Carta do Planejamento Territorial” (Carta de La Tourette) elaborada pelo Grupo Economia e Humanismo, reunido na França em 1952, em La Tourette-Rhone. Nesse documento, o propósito do planejamento territorial foi estabelecido como o de criar condições ótimas de valorização da terra e situações convenientes ao desenvolvimento humano dos habitantes das cidades, por meio da organização racional do espaço e implantação de equipamentos apropriados. Neste conceito foram estabelecidas as vinculações entre as quatro ideias básicas do planejamento territorial: organização do espaço, aparelhamento do território, seu aproveitamento econômico e o desenvolvimento do homem (BIRKHOLZ et al., 1983).

Naquele momento, o planejamento não se resume apenas à realização de um projeto, concepção esta estática e já desprezada, consiste, pelo contrário, em um processo de ação permanente, que considera fatores econômicos e humanos. No centro das ideias da época sobre o planejamento territorial está o homem que, como consumidor, utilizador e habitante, determina os objetivos a serem atingidos e, como produtor, condiciona a utilização das riquezas naturais. Quanto à delimitação das áreas para fins de planejamento territorial a Carta de La Tourette mostra que a definição das unidades de planejamento depende de fatores geográficos, econômicos, demográficos ou étnicos, considerados isoladamente ou combinados. O problema relacionado aos recursos é de capital importância para a implantação dos planos territoriais propostos, condicionados à disponibilidade de recursos privados e ao orçamento público vigente. A Carta de La Tourette afirma ainda que a instituição de algumas leis fundamentais para tornar obrigatória a elaboração de planos diretores e a reorganização do regime financeiro, assim como para criar órgãos especiais de investimento e financiamento, tratava-se de ação indispensável (BIRKHOLZ et al., 1983).

Nessa Carta, atenção especial foi dada à participação da população no processo de planejamento territorial, consideradas as exigências políticas e sociológicas dos planos, avanço considerado significativo. Destacava que a população deveria ser informada, sempre que possível, sobre as finalidades dos planos propostos, bem como sobre as soluções previstas

e conseqüências prováveis para a vida nas áreas de intervenção. Mencionava também que a população deveria poder exprimir suas sugestões e aspirações, individual ou coletivamente, por meio de órgãos representativos. Abordava também, as dificuldades institucionais para a elaboração e aplicação dos planos, relatando que as estruturas jurídicas e legislações vigentes à época estavam baseadas em dados ultrapassados e poderiam traduzir-se em obstáculos ao exercício do planejamento (BIRKHOLZ et al., 1983).

Para a Carta de La Tourrette havia a necessidade de promover o planejamento territorial não apenas em áreas restritas, mas em países. Essa última análise, mostrava-se aceitável frente ao momento que o mundo vivia, quando o crescimento acelerado da população mundial colocava com maior urgência a questão da subsistência, a disparidade entre os níveis de desenvolvimento dos diversos países era crescente e os conflitos de classes agravavam a situação de desequilíbrio e tensão.

A Carta do Planejamento Territorial revela importantes conquistas da teoria do planejamento territorial, contribuindo para uma visão mais ampla e completa do planejamento, anteriormente bastante restrito às áreas urbanas. É verdade, porém, que em 1933, a Carta de Atenas já mencionava a questão do planejamento regional, contudo, o fazia sob ponto de vista ainda dependente do planejamento urbano, como uma consequência deste, diante da reconhecida impossibilidade de se planejar cidades sem levar em conta as regiões de influência. A Carta de La Tourrette, ao contrário, parte de uma categoria mais geral, sendo um dos primeiros documentos que destaca o planejamento para o território (urbano e rural), como um conjunto a ser dividido em regiões de planejamento. O terreno do planejamento adquire novas dimensões, abrangendo o território como um todo, suas regiões, áreas rurais, a rede urbana e cada cidade, particularmente. A Carta promoveu também o aprofundamento das bases científicas do planejamento, mostrando que a organização do território, independentemente da escala, deve relacionar-se com o meio físico, econômico e social (BIRKHOLZ et al., 1983).

Já a Carta dos Andes trata-se de um documento resultante do Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano, reunidos em Bogotá, no ano de 1958, com o apoio do Centro Interamericano em Vivenda e Planejamento (CINVA).

O intuito desse Seminário era o de estudar melhor as peculiaridades associadas ao crescimento das principais cidades latino-americanas, que experimentavam àquela época (final da década de 1950, início da década de 1960), excepcional acréscimo demográfico, resultado, entre outros fatores, da modernização da agricultura, da concentração da base econômica nas cidades com o incremento da industrialização, agravada pela Segunda Guerra Mundial, da centralização política, administrativa, comercial e de serviços, principalmente nas

capitais, das condições anormais de vida nas áreas rurais, do notável progresso dos meios e vias de comunicação e do desenvolvimento cultural, sendo o último, elemento de forte atração para as cidades. Este conjunto de fatores, aliado ao forte crescimento populacional, produzidos sobretudo a partir de 1940, imprimiram características especiais ao crescimento regional, metropolitano e urbano da porção sul do continente americano (BIRKHOLZ et al., 1983).

A Carta dos Andes, portanto, constitui um manifesto sobre o planejamento territorial bastante avançado para sua época e traz importantes contribuições conceituais sobre o tema. Destaca-se o modo como encara o planejamento do ponto de vista de sua aplicação em países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, diferencial para a época. Segundo a definição dessa carta (BIRKHOLZ et al., 1983, p. 14),

Planejamento é um processo de ordenamento e previsão para conseguir, mediante a fixação de objetivos e por meio de uma ação racional, a utilização ótima dos recursos de uma sociedade em uma época determinada. O Planejamento é, portanto, um processo do pensamento, um método de trabalho e um meio para propiciar o melhor uso da inteligência e das capacidades potenciais do homem para benefício próprio e comum⁷.

Portanto, as diferentes etapas a serem seguidas no processo de planejamento eram baseadas no método científico da observação, análise e síntese.

Os estudos que fundamentaram essa carta apontam como principal diferença entre o processo de urbanização da América Latina e dos países industriais, o fato de que, nesses últimos, o desenvolvimento industrial e urbano foi acompanhado pelo aumento da produtividade agrícola, fato nem sempre registrado nos países latinos (BIRKHOLZ et al., 1983).

Os mais graves problemas enfrentados pelas grandes cidades latino-americanas da época (final da década de 1950/início da década de 1960) estavam relacionados ao crescimento urbano descontrolado e desordenado, que ocasionava a formação de grandes áreas total ou parcialmente desatendidas pelos serviços públicos elementares, a saber: abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, fornecimento de energia elétrica, transporte coletivo, equipamentos sociais de lazer, recreação, ensino e saúde, assim como às dificuldades da administração pública em proporcionar e manter serviços básicos à população e de proporcionar acesso à habitação de qualidade.

⁷ Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano - CINVA - Carta dos Andes - Tradução de Gustavo Neves da Rocha Filho, São Paulo, 1960. Edição Bem Estar, p. 9.

Em função disso, o conjunto de orientações da Carta dos Andes para o planejamento nos países latino-americanos considerava primordial a elevação da qualidade de vida das populações, por meio do estabelecimento, como ponto de partida, de metas sociais e econômicas e da ordenação dos recursos econômicos, sociais, físicos e políticos. O plano nacional deveria basear-se nos estudos regionais de planejamento, contudo, os planos regionais deveriam respeitar as diretrizes do plano nacional, e os planos urbanos, as dos regionais. Vê-se que a Carta dos Andes concebia como inevitável a interdependência entre planos nacionais, regionais e locais, bem como entre os planos de natureza econômica, social e territorial.

Em relação à organização territorial nos contextos urbano, regional e metropolitano, a Carta dos Andes caracterizava como problemas: o crescimento das áreas urbanas, acentuado pela migração do homem do campo para as cidades, que se mostravam incapazes de abrigar os contingentes populacionais que nelas chegavam diariamente, devido às péssimas condições de vida no meio rural, baixos salários, a inexistência de assistência sanitária e de desenvolvimento cultural, assim como pela ausência de políticas agrárias que o mantivesse no campo; o desequilíbrio entre cidades e regiões que as continham; congestionamento, deterioração e desemprego nas regiões metropolitanas, que ainda apresentavam os problemas identificados nas áreas urbanas e nas regiões; a formação de favelas nas cidades mais importantes da América Latina, devido ao pouco ou inexistente processo de construção de habitação para famílias de baixa renda, o que também gerou problemas sociais e de saneamento básico, entre outros (BIRKHOLZ et al., 1983).

A Carta dos Andes destaca o grave problema da especulação imobiliária motivada, principalmente, pelas novas demandas urbanas provenientes do movimento migratório e pela falta de controle sobre o uso e a ocupação da terra nos países da América Latina. Também evidencia, como favorecimento à retenção de terrenos com expectativa de grande valorização futura, a carência de impostos sobre a propriedade urbana. Esse fenômeno só se agravava naquelas cidades onde as terras estavam nas mãos de poucos, com a concentração da riqueza representando um dos mais graves obstáculos ao desenvolvimento urbano ordenado. Considerando esse cenário, a Carta dos Andes trouxe importantes recomendações para o enfrentamento dessa questão, tais como: revisão da política de fixação de valores imobiliários (impostos urbanos); proposta de distribuição do custo das obras realizadas por entes públicos entre os beneficiados, mediante a contribuição de melhoria; incremento dos sistemas cadastrais, por meio da devida atualização periódica, outorga de incentivos à agricultura, pecuária e indústria como meio de desestimular a inversão de capitais em bens imóveis, entre outras. Importa destacar que instrumentos semelhantes a esses estão

contemplados no Estatuto da Cidade de 2001, contudo, mesmo assim, ainda há extrema dificuldade em se obter êxito no controle do processo especulativo.

Essa Carta ressaltou ainda a importância da participação da sociedade na elaboração, aceitação e aplicação dos processos de planejamento territorial, a função das diferentes instâncias de governo na promoção do bem comum, e trouxe como importante contribuição à compreensão dos problemas específicos dos países latino-americanos, sendo este seu ponto forte. Finalmente, destacou a inter-relação entre os planos, segundo suas escalas e sua natureza.

É grande a variedade de áreas do conhecimento exigida para esse tipo de planejamento e, conseqüentemente, grande a diversidade de profissionais que se faz necessária tornando inevitável e indispensável o trabalho em equipe (BIRKHOLZ et al., 1983).

Após o término da Segunda Guerra Mundial, mais precisamente, a partir da segunda metade do século XX, foram disseminados inúmeros prognósticos pessimistas sobretudo em relação ao futuro das cidades europeias. Foram previstas baixas de produtividade, abandono e implosão das zonas urbanas centrais, criminalidade desenfreada, aumento das taxas de poluição e de degradação ambiental para níveis dramáticos, assim como a perda de identidade. Felizmente, essa previsão não se materializou verdadeiramente, apesar de ser evidente que, no princípio do século XXI, as cidades do Velho Continente estão longe de ser ideais, ainda mais quando confrontadas com os enormes desafios a que terão que fazer face.

Na segunda metade do século XX as novas demandas urbanas devidas às mudanças sociais, políticas e produtivas do pós-guerra, acirraram reflexões teóricas sobre um novo conceito, o de Ordenamento do Território (OT) e sua relação com as políticas públicas. Naquela ocasião, um novo período emergiu, o qual se prolongou por toda a década de 1960. O Ordenamento do Território (OT), enquanto conceito, adotou então uma fundamentação tipicamente econômica no estabelecimento de estratégias de desenvolvimento, tendo como justificativa para tal opção, a permanente preocupação registada pelos vários governos da época em recuperar as finanças dos seus países. Algumas experiências desta tendência foram concretizadas, caso de alguns países do Norte e Centro da Europa, mas foram pontuais e pouco significativas.

Na década seguinte, esse modelo foi questionado, o que levou à criação, em 1975, de um instrumento fundamental para o estabelecimento de uma política regional voltada para o contexto comunitário, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). A partir desse momento houve um incremento da importância do conceito de OT e de desenvolvimento regional.

A discussão sobre a concepção do Ordenamento do Território (OT) como política pública remete à Carta Europeia de Ordenamento do Território (CEOT), aprovada em 20 de maio de 1983, na cidade de Torremolinos, na Espanha, no âmbito da Conferência Europeia dos Ministros do Ordenamento do Território (CEMAT) - Conselho Europeu, e sua definição mais difundida trata:

O ordenamento do território é a expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, cultural e ambiental, micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública concebidas com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz (CEOT/CEMAT, 1983, p. 9).

Antonello (2015, p. 3396) ressalta que

A concepção de ordenamento do território presente na Carta atrela-se ao resultado da intervenção no território do poder público, ou seja, o projeto territorial é fruto das políticas públicas setoriais que se concretizará na configuração do território mediante a ação pública. Dessa forma, o ponto que sobressai na discussão sobre o conceito de OT não é buscar uma definição precisa e aceita globalmente, tendo em vista a complexidade de que envolve o conceito, particularmente, em função das interpretações singulares que se adota em cada país, mas sim é possível realizar aproximações levando em consideração os objetivos traçados, como, por exemplo: o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões, melhoria da qualidade de vida, gestão responsável dos recursos naturais e utilização racional do território. Esses objetivos podem serem alcançados por meio da concretização de políticas setoriais.

Também como resposta às novas necessidades do pós-guerra, o Conselho Europeu de Urbanistas (CEU) propõe uma visão nova para as cidades do novo milênio que se aproximava. Esta visão não se tratava de uma nova utopia, tampouco de uma projeção delirante de inovações tecnológicas, mas sim centrava-se na “cidade coerente”, que se tratava da expressão exata do objetivo para o qual os urbanistas europeus se comprometeram trabalhar, aplicando o melhor de suas capacidades e conhecimentos profissionais e reunindo todos os atores responsáveis pelos processos de desenvolvimento e gestão sustentáveis do território. Buscava agrupar um conjunto variado de mecanismos de coerência e de interligação que atuam nas diferentes escalas, incluindo tanto elementos de coerência visual e material das construções, quanto mecanismos de coerência entre as diversas funções urbanas, as redes de infraestruturas e a utilização das novas tecnologias de informação e de comunicação (NOVA CARTA DE ATENAS, 2003).

Com base nessa ideia, em 1998, o CEU, que reúne várias associações de urbanistas de países europeus (França, Alemanha, Itália, Reino Unido, Espanha, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Portugal entre outros), propôs uma Nova Carta de Atenas, a qual traz uma análise da cidade contemporânea, de suas funções, bem como propostas para o futuro das cidades no século XXI. Previu-se para essa Carta revisões periódicas a cada quatro anos, sendo que a primeira foi aprovada em Congresso realizado pelo CEU, a 20 novembro de 2003, em Lisboa, Portugal, recebendo o nome de Carta Constitucional de Atenas 2003 - A visão das Cidades para o Século XXI do CEU.

A então chamada Nova Carta de Atenas 2003 propôs a instituição de uma rede de cidades que conservasse a riqueza cultural e a diversidade construídas ao longo da história, que se conectasse por meio de uma variedade de redes funcionais, que mantivesse fecunda competitividade, porém, que se esforçasse para a colaboração e cooperação e que contribuísse para o bem-estar de seus habitantes e usuários, portanto, cidades conectadas, instantâneas, mas sem visões distorcidas sobre as inovações tecnológicas. Esta conexão dar-se-ia ao longo do tempo, interligando pequenas a grandes cidades e zonas rurais. Sugeriu o equilíbrio social envolvendo pessoas e comunidades, para solucionar problemas de acessibilidade, educação, saúde, entre outros serviços sociais. Pregou novas estruturas sociais e econômicas que possibilitem reduzir a ruptura social causada pela exclusão, pobreza, desemprego e criminalidade.

Esta conexão, segundo a Nova Carta de Atenas, deve abranger o aspecto econômico “[...] criando um extenso tecido financeiro de grande eficácia e produtividade, mantendo níveis altos de emprego e assegurando competitividade em âmbito global” (GARCÍAS; BERNARDI, 2008). E prevê que as economias locais e regionais se conectarão com outras economias de cidades, regiões, nacionais e internacionais, possibilitando o pleno emprego e o aumento da prosperidade dos cidadãos. Ainda prediz que, para aumentar as vantagens competitivas, as cidades formarão redes urbanas policêntricas de vários tipos, as quais se chamou de redes de sinergia de cidades com as mesmas especializações. Redes de complementaridades onde as cidades se conectam para proporcionar diferentes especializações e redes flexíveis, sendo que o objetivo das cidades é a troca de bens e serviços.

A nova Carta de Atenas de 2003 estabelece mais funções quando comparada à Carta de Atenas de 1933, e tais funções são tratadas como conceitos. São os principais conceitos:

- A cidade deverá ser de todos e para todos, buscando a inclusão das diferentes comunidades que a formam por meio da planificação espacial e de medidas sociais e

econômicas que, por si só, devem combater o racismo, o preconceito, a criminalidade, a discriminação e a exclusão social;

- A cidade deverá ser participativa, ou seja, do quarteirão ao bairro, da sede ao distrito, nas áreas mais afastadas ou rurais, o cidadão deverá possuir espaços de participação pública como meio de participar da gestão territorial, conectados numa rede de ação municipal comprometida com os processos de governo, planejamento e gestão participativos;
- A cidade deverá ser um refúgio, ou seja, protegida por acordos internacionais para se tornar área de não combate em caso de guerras e deverá garantir a execução de medidas necessárias para evitar e conter desastres naturais;
- A cidade deverá ser um lugar que propicie o bem-estar, a solidariedade entre as pessoas de diferentes gerações;
- A cidade deverá ser sustentável e promover a sustentabilidade, por meio do planejamento integrado do território/região (ambiente natural e antrópico);
- A cidade deverá assegurar uma vida saudável a todos seus habitantes e usuários, obedecendo as normas da Organização Mundial da Saúde (OMS), por meio da melhoria das condições de habitabilidade e de saneamento ambiental, da conservação dos recursos naturais e da preservação do meio ambiente, bem como do planejamento e desenvolvimento sustentável, reduzindo assim os níveis de degradação, poluição, produção de resíduos e efluentes;
- A cidade deverá ser produtiva, potencializando a competitividade, gerando postos de trabalho e pequenos negócios, fortalecendo a economia local, e melhorando a qualidade de vida de seus cidadãos, por meio da educação e da formação/capacitação profissional;
- A cidade deverá ser inovadora, multifacetada, utilizando tecnologias de informação e comunicação que permitam o acesso a todos seus habitantes e usuários, por meio do desenvolvimento de redes policêntricas;
- A cidade deverá proporcionar acessibilidade e mobilidade, alcançadas por meio de estratégias para a qualificação do transporte público, coletivo e integrado/interconectado, promovendo a valorização do transporte de massa, da caminhada e do uso da bicicleta;
- A cidade deverá ser cultural, ou seja, deverá comprometer-se a preservar e estimular os aspectos históricos e culturais do território, objetivando enriquece-lo; deverá diversificar os espaços públicos para uso cultural, integrando a estes, outras funções, como o trabalho, a moradia, o transporte e o lazer como meio de promover bem-estar e qualidade de vida a seus habitantes e usuários;
- A cidade deverá ter um caráter contínuo, deverá ser hospedeira da civilização, proteger os elementos tradicionais, a memória, a identidade do meio ambiente urbano e rural, as

tradições locais, o patrimônio edificado, os métodos construtivos, os bairros e comunidades históricas, os espaços abertos e as áreas verdes.

Inicialmente a Nova Carta de Atenas 2003 refere-se às cidades europeias do terceiro milênio, mas como se pode observar, em função de suas particularidades e de seus principais conceitos, aplica-se a qualquer cidade do mundo, guardadas as devidas proporções sociais, étnicas, culturais, econômicas e ambientais, já que as novas tecnologias e a visão filosófica e social de mundo podem ser adotadas em qualquer lugar, quase que instantaneamente em tempos de globalização.

Por fim, é importante destacar, no Brasil, o advento recente do Estatuto da MetrÓpole. No dia 12 de janeiro de 2015 foi sancionada a Lei Federal nº 13.089/2015 - o Estatuto da MetrÓpole, que teve sua matéria em tramitação por mais de 10 anos. Tal Lei passou por uma série de emendas, um substitutivo e, enfim, a aprovação pelo Congresso Nacional. Na Presidência da República, o texto sofreu, ainda, alguns vetos, até a versão final publicada. O Estatuto da MetrÓpole tem como objetivo criar regras para a governança compartilhada de grandes aglomerados urbanos que envolvam mais de um município, como já acontece nas principais capitais do Brasil. Fixa diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de políticas públicas em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos estados.

Segundo o Estatuto da MetrÓpole (2015), a governança compartilhada (inter federativa) deve respeitar os seguintes princípios: prevalência do interesse comum, compartilhamento de responsabilidades; autonomia dos entes da Federação; observância das peculiaridades regionais e locais; gestão democrática da cidade; efetividade no uso de recursos públicos; e busca de desenvolvimento sustentável. Ainda deverão ser observadas diretrizes como: implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento quanto ao desenvolvimento urbano; sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas; execução compartilhada das funções públicas; participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisão; compatibilização das leis orçamentárias dos entes da governança inter federativa; e compensação por serviços ambientais. O Estatuto prevê ainda que essa governança se dê com a participação da população, com órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Dentre as considerações teóricas e o relato sobre o processo histórico do planejamento territorial percorrido até o momento, vê-se como de extrema importância para a

elaboração de uma crítica consistente a abordagem teórica sobre as bases ideológicas do planejamento, próximo tópico dessa investigação.

2.2 As Abordagens Teóricas sobre as Bases Ideológicas do Planejamento

O objetivo deste tópico é produzir uma análise das abordagens teóricas de planejamento e gestão urbanos, bem como das doutrinas apontadas pelos estudiosos como constituintes das bases ideológicas dos planos diretores. Nesse sentido, será utilizada a Tipologia proposta por Souza (2004), a saber: Planejamento Físico Territorial Convencional (com influências do planejamento regulatório e do urbanismo modernista); Planejamento Sistêmico e o Enfoque Racional (com influências do positivismo lógico); Perspectivas Mercadofílas; *New Urbanism*; Desenvolvimento Urbano Sustentável e Planejamento Ecológico; Planejamento Comunicativo/Colaborativo; Planejamento Rawlsiano; Da Reforma Urbana aos novos Planos Diretores e Orçamentos Participativos; Planejamento e Gestão Urbanos Críticos - Perspectiva Autonomista. Pretende-se destacar neste exame contribuições destas abordagens na formatação das ideias e dos procedimentos que foram assumidos na elaboração dos planos diretores durante o século XX, assim como na primeira década do século XXI.

A doutrina, segundo Birou (1973 apud NYGAARD, 2005 p. 53), “[...] é um conjunto de teses complementares e correlativas entre si, apresentadas organicamente como a expressão da verdade [...]”. Mediante estas teses que ideias se tornarão opiniões e se transformarão em crença, ou seja, em ideologia.

Salienta-se que a tipologia é, antes da mais nada, o estudo dos tipos. É a disciplina que se ocupa da discussão, classificação e fundamentação dos “tipos” (GREGOTTI, 1975). O termo “tipo” deriva do grego *túpos*, usado para designar o meio concreto destinado à reprodução de um dado objeto. Assim sendo, a ideia de tipo surgiu relacionada à noção de uma espécie superior, profunda e original, da qual derivam as versões dos diversos objetos (VIGIL, 2005). Mas o conceito de tipo não é único, nem estático. Ao longo do tempo, o termo “tipologia”, quer na sua acepção geral, quer na sua aplicação à arquitetura e ao urbanismo, tem assumido sentidos bastante diferentes (TOURINHO, 2014).

Construir uma tipologia não é tarefa fácil. A seguir buscar-se-á dispor sobre a tipologia *a posteriori*, ou seja, de forma que os critérios eleitos para a identificação desta não foram propostos previamente e sim definidos após análises minuciosas das bases teóricas das abordagens. Destaca-se o esforço de Souza (2004) em elaborar a tipologia que irá alicerçar a

presente análise, à luz da complexidade dos debates e das diferentes corrente interpretativas de planejamento. Para dar sequência à análise das nove modalidades tipológicas mencionadas anteriormente, ressalva-se, a seguir, os oito diferentes critérios utilizados por Souza, (2004, p. 120) na elaboração dessa tipologia:

1. Ideia-força central - refere-se ao objetivo fundamental perseguido, o qual contribui determinadamente para definir a abordagem da tipologia, funcionando como um “guia” para seus praticantes;
2. Filiação estética - variável importante no caso de modalidades de planejamento mais arquiteturas (envolvidas com o traçado e o estilo, notadamente o Urbanismo Modernista e o *New Urbanism*), mas irrelevantes em se tratando de outras abordagens tipológicas de planejamento e gestão, que tendem a não focalizar questões estéticas;
3. Escopo - variável que informa se o estilo de planejamento é estritamente físico-territorial ou, pelo contrário, “social abrangente”, em que a espacialidade é apenas uma entre várias dimensões;
4. Grau de interdisciplinaridade;
5. Permeabilidade em face da realidade - grau em que o normativo deriva de uma análise profunda e sistemática prévia da realidade empírica;
6. Grau de abertura para com a participação popular;
7. Atitude em face do mercado;
8. Referencial político-filosófico.

A seguir, discorrer-se-á, analiticamente, sobre as a modalidades (tipos) de planejamento e gestão urbanos.

Planejamento Físico Territorial Convencional (*blueprint planning*)

No início do século XX, a perspectiva progressista de reestruturação das cidades tinha em sua base a visão positivista-cientificista. A visão progressista do urbanismo modernista era evidentemente subordinada a essa base teórica-metodológica.

O planejamento físico territorial convencional, denominado pelos anglo-saxões de *blueprint planning*, marcadamente regulatório, consiste na visão do planejamento como a elaboração de planos de ordenamento espacial para uma cidade pretensamente ideal, preocupados, essencialmente, com o traçado urbanístico/viário, com a expansão urbana, com o adensamento, com a reserva de áreas verdes e com o uso do solo, nos quais se projeta a

imagem desejada no futuro, funcionando, tais planos, como conjuntos de diretrizes a serem seguidas e metas a serem alcançadas (SOUZA, 2004).

O planejamento regulatório clássico, que teve seu apogeu entre o final da Segunda Guerra Mundial e a década de 1970, implica numa figura do Estado que faz uso de seus poderes de controle e disciplinamento do uso da terra e da expansão urbana, e reinou absoluto como modelo de planejamento urbano, durante décadas. Considerava o Estado como o executor ideal, capaz de incentivar e coordenar a iniciativa privada (SOUZA, 2004). Essa abordagem compreende duas modalidades distintas: o “planejamento físico territorial” e o “planejamento sistêmico” que surge na década de 1960. Suas bases conceituais, entretanto, vinham sendo preparadas desde a década de 1940, quando ocorreu a institucionalização do Urbanismo como profissão e houve a ascendência das ideias modernistas no Urbanismo (início do século XX), tendo como pioneiros desse movimento, Tony Garnier e Le Corbusier (década de 1920). Contudo, somente após a Guerra (1939-1945) que grandes sistemas de planejamento começaram a ser instaurados - no Reino Unido e na França em 1947 e na Alemanha, a partir da década de 1950.

Cabe destacar aqui as formulações do padre Lebreton e da Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS) no Brasil, assim como as determinações do Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo (Serfhau). Com a fundação do Centro de Estudos Economia e Humanismo na França, a partir de 1941, do qual se originou o Movimento Economia e Humanismo, uniu-se às visões de planejamento anteriores (físico territorial e sistêmico), por meio dos trabalhos do padre Lebreton no Brasil em 1950-1960, uma visão que, ao mesmo tempo, subordinava-se à ideologia positivista-cientificista e indicava novos caminhos para o planejamento das cidades, com destaque para as questões sociais nos estudos urbanos. Em meados de 1960, foi instalado o Serfhau, subordinado ao Banco Nacional de Habitação (BNH), e sua doutrina defendida pelo autoritarismo político-militar da época, reforçou e valorizou o conhecimento científico no planejamento urbano e na administração pública.

Em 1952 foi realizado um seminário em La Tourette, Rhône, na França, com 62 participantes do Movimento Economia e Humanismo, do qual resultou a Carta do Planejamento Territorial (a Carta de La Tourette), conforme Nygaard:

Os princípios e os conceitos presentes na Carta de La Tourette, como justiça social, humanizar o capitalismo, a importância da pesquisa, a organização racional do espaço, a força dos equipamentos, etc., estão na base de todos os trabalhos orientados pelo padre Lebreton e tinham em vista denunciar e superar as condições de miséria, de abandono e de exploração em que viviam as

populações que ele chamou “do terceiro mundo” (2005, p. 83, grifo do autor).

O padre Lebret cunhou os termos da economia humana e da pesquisa social e conferia a eles grande importância, destacando que deveria se ter em vista a promoção de intervenções na realidade, ou seja, para influência positiva em um ambiente ou sociedade, seria necessário conhecê-las a fundo e tal conhecimento só poderia ser alcançado mediante investigação minuciosa e objetiva, ou seja, científica. Lebret considerava que a economia humana reclamava ética e respeito para a população e que a pesquisa social serviria para se conhecer uma sociedade a fundo antes de agir, sendo este conhecimento alcançado mediante uma investigação minuciosa e objetiva da ciência, o que significava descartar toda subjetividade ou análises de fatos sociais feitas por amadores. A análise precisa e matemática das necessidades sociais era para Lebret, prioritária. A finalidade última da análise territorial e o objetivo da pesquisa era a determinação das necessidades humanas e das possibilidades de satisfazê-las (NYGAARD, 2005).

Lebret separava as necessidades em *subjetivas* (com as quais alguém se contenta ou acredita ter direito) e *objetivas* (normas possíveis de fixar) e estabelecia hierarquias da necessidade (essencial, de conforto, de superação). Organizou a teoria das *necessidades*, estabelecendo níveis básicos e sociais, diretas e indiretas. Para Lebret, *necessidade* é a distância de uma situação a uma norma (entre o que é e o que deveria ser) e *norma* é o que deveria ser. Recomendava que a análise fosse feita por *zona homogênea* (espaços com problemas parecidos), e por *extratos* (situações análogas de subpopulação). Na pesquisa que determinava as necessidades humanas, Lebret considerava 40 elementos, vinculados aos mais variados aspectos da vida comunitária (sanitários, biológicos, residenciais, escolares, comportamento sexual e espiritual, entre outros), mas afirmava que o problema não consistia em acumular informação, mas em *julgar bem a realidade para que a ação, à luz desse julgamento, alcançasse seus objetivos*. Os elementos eram julgados em função de uma escala expressa em notas que variavam de zero (gravidade extrema) a quatro (perfeição) (NYGAARD, 2005).

Contraditoriamente ao que Lebret pregava, esta forma de conceber a realidade era julgada por meio da subjetividade dos especialistas, não garantindo que o resultado da pesquisa correspondesse de fato ao que era pleiteado pela população. Enfatizava que a pesquisa deveria conduzir à ação e, em função disso, afirmava que a visão política e objetiva deveria substituir a política de aproximação. A ação era entendida como uma atividade cristã. Contudo, apesar de sua insistente referência à ação, esta não teve a importância e os cuidados que dedicou à pesquisa.

Segundo Nygaard (2005, p. 88) ao contrário da doutrina de Le Corbusier, padre Lebreton “[...] reconhecia que o homem que estuda e o homem de ação não se opõem e devem ser ao mesmo tempo um e outro”. Mas Lebreton admitia que todos os políticos eram competentes e de boa vontade para instaurar a economia humana, bastava informar bem estes homens para que promovessem a ação. Atualmente, é sabido que esta admissão não é uma regra na qual se pode depositar todo o trabalho dos técnicos.

Durante 17 anos, o padre Lebreton orientou trabalhos de pesquisa urbana e regional e a elaboração de planos diretores no Brasil, balizados por uma forte visão humanitária e social dos problemas urbanos.

Semelhante à criação francesa, em 1950, foi fundado em São Paulo, pela elite de profissionais e políticos, o Movimento de Economia e Humanismo, vinculado às convicções do padre Lebreton. Este Movimento orientou os estudos e trabalhos da SAGMACS⁸, que praticamente seguia os mesmos métodos e preceitos do padre Lebreton e funcionava como um escritório técnico articulado ao movimento. Realizava pesquisas socioeconômicas com vistas à elaboração de planos diretores, até então, inéditas no Brasil. Apesar dos levantamentos exaustivos e das análises sofisticadas, acompanhadas por uma visão de justiça e consciência social, os estudos de Lebreton não conseguiram penetrar no âmbito político. Todavia, lembrando que os estudos e cálculos feitos pela SAGMACS ou mesmo aqueles diretamente produzidos sob as orientações do padre Lebreton, muito contribuíram, acrescentaram e inovaram a forma de planejamento no Brasil (NYGAARD, 2005).

Destaque especial deve ser atribuído à implementação da Metrópole Linear Norte do Paraná (METRONOR), entre os anos de 1970 e 1980, na região Norte do Estado do Paraná, tendo em vista a sua vinculação a bases da SAGMACS. Tratava-se de projeto de desenvolvimento regional voltado para o eixo Londrina-Maringá, região esta que apresentava naquela ocasião significativo adensamento populacional e de infraestrutura, que se distribuía principalmente entre as duas maiores cidades, mas também ao longo do eixo, em mais dez outras cidades (Ibiporã, Cambé, Rolândia, Arapongas, Apucarana, Cambira, Jandaia do Sul, Mandaguari, Marialva) (CUNHA, 2007).

Devido ao excepcional dinamismo econômico e populacional, a região Norte do Paraná sempre despertou interesse de pesquisadores, principalmente no que se refere ao seu

8 Fundada nos anos 1950 a SAGMACS foi uma instituição de estudos e pesquisas com foco no planejamento urbano e regional e no desenvolvimento econômico e social, constituindo um organismo vinculado e influenciado pelo grupo francês *Mouvement Économie et Humanisme*, coordenado pelo Padre Louis-Joseph Lebreton, frei francês da ordem dos dominicanos, que coordenou durante os anos 1950 importantes trabalhos no âmbito do planejamento urbano e regional no Brasil.

processo de urbanização. Em conformidade com o documento METRONOR: Plano Diretor do Eixo Londrina-Maringá, PARANÁ (1980 apud CUNHA, 2007, p. 10):

Dentre os primeiros trabalhos que dedicaram atenção a este processo, pode-se destacar o “Plano de Desenvolvimento do Paraná”, elaborado em 1963 pela [...] SAGMACS, mediante solicitação da Comissão de Planejamento Econômico do Estado PLADEP e da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR). Este estudo já afirmava na época que: “O Estado apresentava-se fundamentalmente desintegrado, comportando áreas que, de ponto de vista das funções econômicas ou sociais, são frequentemente isoladas ou tributárias de sistemas extra-estaduais” e recomendava: “[...] Para que o Estado do Paraná se desenvolva no sentido da sua autonomia e organicidade interna, é indispensável que crie um sistema unificado de polos urbanos ligados a eixos de comunicação [...]”.

Este estudo abarcava um conjunto de diretrizes que buscava favorecer o desenvolvimento econômico, o planejamento territorial e o panorama governamental. Deveria ser consolidado mediante programas que objetivavam desenvolver os principais polos urbanos regionais e criar condições de desenvolvimento urbano equilibrado para as cidades paranaenses (SAGMACS, 1963 apud PARANÁ, 1980).

A atuação do padre Le Bret e o trabalho da SAGMACS foram interrompidos com o golpe de estado de 1964, visto que seus ideais eram contraditórios ao autoritarismo militar que seria desenhado, a partir de então, na história brasileira. Mesmo assim, um dos momentos mais ricos em produção de planos diretores e de propostas de planejamento urbano no Brasil foi entre 1964 e 1974, período que funcionou o Serfhau. Os planos diretores foram invocados para restabelecerem a ordem urbana mediante um conjunto de regras e de ações (NYGAARD, 2005).

Em agosto de 1964 foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) e com ele o Serfhau, que nasceu como instrumento de investigação do Governo Federal no setor habitacional, ao lado do BNH, das Caixas Econômicas Federais, do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), entre outros. O Serfhau parece ter sido uma resposta institucional às pressões dos engenheiros e arquitetos que reivindicavam maior consideração aos aspectos técnicos habitacionais. Já as manifestações ligadas ao planejamento urbano, em especial dos arquitetos, eram para que houvesse, por parte do Governo Federal, a coordenação ou compatibilização entre planos de diferentes níveis, territoriais ou não territoriais, pretendendo uma política nacional de desenvolvimento urbano, entendida por muitos como política de planejamento urbano, mediante a criação de um Ministério de Urbanismo, ideia esta não foi aceita pelo Governo Federal. Por isso, os profissionais e entidades do planejamento urbano canalizaram suas reivindicações para o Serfhau. Dessa

forma, o Serfhau passou a coordenar as ações de diferentes Ministérios e Órgãos Regionais no campo do planejamento local, mesmo posicionado em nível hierárquico inferior. Por esta razão, dois anos após sua criação ocorreram mudanças nas suas atribuições legais. Vem daquela época a expressão “planejamento local integrado”, entendida como integração entre diferentes níveis e entre aspectos físicos, sociais, econômicos e institucionais do município e para o qual o Serfhau voltou-se integralmente (NYGAARD, 2005).

O Serfhau prestou assessoria e assistência técnica aos profissionais do setor privado das empresas de planejamento/consultoria, constituindo uma espécie de escola para uma geração inteira de planejadores brasileiros. Realizava cursos, fortalecendo e difundindo oficialmente o procedimento e o conhecimento técnico-científico que pretendia a nova política autoritária. Pregava a ideia de que os técnicos de profissões diferentes que atuavam no planejamento urbano deveriam trabalhar juntos. Entretanto, não era o que se via na prática, até mesmo, entre outros motivos, pela própria metodologia do Serfhau que privilegiava a pesquisa e o enfoque setorial e não intersetorial (NYGAARD, 2005).

Ao longo de sua existência, o Serfhau promoveu o conceito de integração em planos de desenvolvimento local e no planejamento urbano, cuja importância já havia sido identificada na década de 1950 por meio das ideias de Le Bret. Em meados dos anos 1960, os conceitos de planejamento urbano haviam evoluído e era aceito o fato de que planos locais deveriam estar enquadrados em diretrizes estratégicas estaduais, regionais e nacionais. Em 1966, o Serfhau passou a trabalhar mais próximo dos municípios, coordenando ações locais. Em 1970, perdeu sua função de coordenação e aos poucos foi reduzindo sua capacidade de contribuição. Realizou um número significativo de atividades no processo de planejamento urbano e regional no Brasil. Todavia, os planos se distanciavam da realidade da sociedade e eram concebidos distantes das discussões políticas de ordem democrática, devido ao centralismo autoritário do período militar (NYGAARD, 2005).

A partir da década de 1970, fortes críticas foram desferidas à ideologia positivista-cientificista, especialmente a visão progressista e ao planejamento regulatório, precedidos por críticas humanistas ao Urbanismo Modernista (1960). Porém, tais críticas não se relacionavam ao Estado forte e regulador, capaz de reger e intervir, tampouco ao sistema capitalista, visto que as décadas de 1950-1960 foram triunfantes para o planejamento regulatório.

O urbanismo modernista apresentava vertentes distintas, todavia, aqui se buscou concentrar na vertente progressista, também chamada de racionalista. Vários estudos demonstram a influência desta corrente na formação do pensamento urbanístico brasileiro.

A origem do urbanismo modernista remonta ao século XVIII, mas suas ideias foram difundidas de forma ampla, incisiva e sistemática a partir do século XX,

principalmente, pelo arquiteto urbanista francês Charles-Edouard Jeanneret (Le Corbusier), quem personalizou essa corrente racionalista, dando-lhe forma. Le Corbusier participou de expressivo volume de estudos e discussões sobre essa doutrina a partir do período pós-guerra (1914-1918).

As ideias modernistas continham uma ideologia progressista e defendiam, entre outras questões, que: na produção arquitetônica e artística, a indústria teria um papel predominante, em detrimento do artesanato; as necessidades de massa requeriam soluções de massa; o ambiente construído seria um instrumento de transformação social, com virtudes pedagógicas; as transformações sociais seriam elevadas; o mundo mudaria radicalmente, surgindo das ruínas uma sociedade mais justa, fraterna e igualitária. A discussão aqui proposta tratará de algumas das ideias mais fortes dessa corrente, as quais dificultaram uma construção democrática dos planos diretores, mas antes far-se-á um breve resgate histórico.

Transformações radicais na Europa contextualizaram o surgimento do urbanismo modernista e constituíram a revolução econômica (revolução industrial e pós-guerra), que passou a exigir a concentração de trabalhadores em um só lugar de trabalho - a fábrica, que impôs ao processo de produção um caráter coletivo, estendeu a divisão do trabalho em termos funcionais e geográfico e que exigiu que as atividades de produção humana se adaptassem ao ritmo do processo mecânico. A revolução econômica requereu mão de obra crescente, o que promoveu crescimento demográfico nas cidades, para o qual estas não estavam preparadas (NYGAARD, 2005).

Nesse processo de transformação espacial, grande parte da infraestrutura urbana e territorial era realizada pela iniciativa privada, enquanto o Estado era responsável apenas pela vigilância. No entanto, quando os inconvenientes da desordem higiênica atingiram limites extremos, com epidemias de cólera que se proliferaram após 1830, crescimento de tuberculose e da mortalidade, o Estado resolveu interferir, por intermédio de programas reformistas, com base em legislação sanitária, principalmente na Inglaterra (1844) e na França (1850).

Antecipando a atuação reformista do Estado, foram desenvolvidas ao longo do século XIX, as primeiras ideias racionalistas - o pré-urbanismo progressista. Estas ideias propuseram, desconsiderando as cidades existentes, novas estruturas espaciais para a sociedade.

No pré-urbanismo, fase que se estendeu até o final do século XIX, as intervenções em estruturas urbanas existentes foram apenas pontuais, sem que os problemas presentes nas cidades fossem enfrentados de forma mais abrangente. Entretanto, novas possibilidades de dominar o espaço foram criadas na segunda metade deste século, por meio dos avanços

tecnológicos, das mudanças nas estruturas econômicas - com industrialização e com o progresso científico. A insuficiência das estruturas e dos espaços urbanos, para receberem trânsito mais intenso e novas instalações (gás, eletricidade, telefone, transporte público sobre trilhos), não produziu apenas novas ideias, mas teve ampla e profunda repercussão cultural, inspirando inúmeros movimentos na pintura, escultura, música e literatura, entre 1870 e 1920. Não é possível separar as vanguardas arquitetônicas e urbanísticas, por expressarem conceitos e princípios idênticos, como as propostas dos cubistas na França, dos neoplásticos na Holanda, dos futuristas na Itália, que criaram padrões figurativos que se vincularam ao desenvolvimento da arquitetura e do urbanismo (NYGAARD, 2005).

As transformações pelas quais passou a Europa a partir do século XVIII estimularam uma crítica radical às cidades existentes, mas foi apenas por volta de 1900-1910 que a cidade se tornou objeto da ciência. Em decorrência do término da Primeira Guerra Mundial (1918), que teve como consequências cidades inteiras em ruínas, renda nacional reduzida, 10% da população ativa desaparecida e 20% dos homens inválidos, surgiu uma ideia-força central que se difundiu pela Europa - a aurora de um novo tempo -, mediante a modernização da cidade. Esta ideia-força foi impulsionada pelas aspirações a um sistema social mais justo, que se difundiu após a Revolução de Outubro na União Soviética (1917). Na ponta desta crítica estava Le Corbusier e para ele o sentido da crítica e do “moderno” não se restringia ao ambiente construído, tratava-se da reorganização da sociedade, de um projeto social (NYGAARD, 2005).

Na visão de Le Corbusier, as grandes cidades apresentavam desordem, caos, insegurança e falta de humanidade, exigindo uma ordem social até então inexistente. Nesse clima, Le Corbusier dizia, segundo Kopp (apud NYGAARD, 2005), que a cidade era incoerente e desordenada, podendo ser demolida sem remorsos. Nygaard, (2005, p.73) ressalta que a ideia era a de “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 à sua *forma* [...] quanto ao seu *conteúdo*”.

Para Le Corbusier, a indústria no mundo produtivo moderno era de grande importância, sendo a solução urbana. A construção das casas deveria ser em série e seguir padrões, os canteiros de obras seriam fábricas, com máquinas e “equipes taylorizadas”⁹. Para ele, seria impossível resolver o problema da habitação fora da série, enfatizando a necessidade de chegar à casa-padrão. No final dos anos 1920, arquitetos racionalistas de importância como

⁹ Equipes que desenvolveriam o trabalho subdividido em operações elementares, pelo sistema de Taylor.

Gropius, Klein, Hilberseimer e Griffini, estabeleceram condições mínimas de existência humana com base em indicadores técnicos e biológicos (NYGAARD, 2005).

Le Corbusier entendia o exame da cidade como um trabalho científico, como meio de apreender a sua linha de evolução e o sentido da sua curva de desenvolvimento, possibilitando assim, obter previsões. A partir das críticas às grandes cidades, elaboradas no início da década de 1920 e ratificadas na Carta de Atenas (1933), Le Corbusier afirmou que a casa, a rua e a cidade são pontos de aplicação do trabalho humano e, por isso, devem estar em ordem.

Considerava que o urbanismo reclamava uniformidade no detalhe e no movimento do conjunto, essa era uma de suas máximas. Explicava a ordem por intermédio do seu entendimento da natureza (acidentada, recortada e confusa), dizendo que o que a animava era o espírito de ordem. Para ele, este espírito de ordem (como a lei da gravidade e alinha do horizonte) é que iria permitir ao homem criar e produzir um ambiente para a sua segurança, contrastando com a natureza caótica. A ordem seria alcançada pela arquitetura, pois é ela, segundo a Carta de Atenas, que preside os destinos da cidade, ordenando todas as suas estruturas. Portanto, dever-se-ia impor à desordem uma nova ordem, científica, racional, deduzida da geometria, com ângulos retos. O espírito de ordem é que iria permitir ao homem criar e produzir um ambiente de segurança e esta ordem seria alcançada pela arquitetura (NYGAARD, 2005).

Le Corbusier classificou as funções urbanas em habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito (recrear) e circular. Justapôs as mesmas no espaço e buscou para cada uma sua individualidade arquitetônica. Se assim fosse classificado o espaço urbano dentro de uma visão ordenada, a sociedade saborearia as alegrias da liberdade. Neste argumento, fica evidente o quanto esta doutrina era carregada de cunho determinístico (NYGAARD, 2005).

Os arquitetos racionalistas tinham consciência de que suas propostas eram incompatíveis com o controle privado do solo urbano e reclamavam seu controle pelo poder público. Outra proposição relevante defendida por estes arquitetos era a diferença entre a política e o projeto arquitetônico, entendendo que a tarefa do arquiteto era criar e a do político ser informado e fazer executar as decisões. Este último deveria ser esclarecido e convencido por aquele da prioridade do planejamento urbano.

Quando Le Corbusier se referia a “toalha branca”, não se referia apenas aos espaços urbanos. “Considerava também o homem, um novo homem, não o homem “antigo”, escondido nos sombrios recantos das cidades, amante de botequins e aperitivos, mas o homem ávido de luz, de sol, de ar puro, adepto do esporte e da cultura física” (NYGAARD, 2005, p. 79). A partir da concepção desse novo homem - o homem-tipo e da família-tipo, que se

construiria a residência-tipo, a residência-instrumento. Para ele, todos os moradores da cidade deveriam ser bem acolhidos, não devendo existir bairros ricos, de classe média e de operários, mas sim um novo padrão: bairros residências para homens. Homogeneizava as necessidades humanas como pouco numerosas e bastante idênticas, desconsiderando as diferenças sociais, impedindo que a cidade expressasse na diversidade a sua complexidade. Aliás, em sua concepção, era justamente devido a esta diversidade urbana que se originou o caos e a desordem nas cidades. Mas para Nygaard (2005, p. 80) “[...] é justamente esta diversidade que reflete com eloquência a complexidade social e a materialização dos inúmeros conflitos de interesse no espaço urbano”.

Nas proposições de Le Corbusier, fica claro o significativo conjunto de afirmações, conceitos e concepções racionalistas do urbanismo modernista, assim como, que tal movimento primou pela melhor adaptação das cidades à era industrial, bem como, às necessidades do capitalismo. Para muitos autores, Le Corbusier é um exemplo de arrogância, autoritarismo tecnocrático e etnocentrismo (HALL, 1996 apud SOUZA, 2004).

Entretanto, não seria adequado rotular o urbanismo modernista simplesmente como conservador, pois, “[...] em um certo sentido, ele era, isso sim, iconoclasta (desprezo pelas tradições e particularidades culturais, históricas e ambientais locais, regionais e nacionais, usual desdém pelo legado arquitetônico do passado), e pouco tinha de “conservador” (SOUZA, 2004, p.129). Sob a ótica política, mesmo que o modernismo tenha desvelado inquietações sociais (como com a intenção de produção em massa de moradias dignas para a classe operária), sua prospectiva era o disciplinamento e melhoria de condições de vida da classe trabalhadora nos marcos do capitalismo, sem buscar a superação deste.

O urbanismo modernista era tipicamente apriorístico¹⁰ e, no caso de seu maior mentor (Le Corbusier), o “[...] grau de permeabilidade em face à realidade, ou seja, o grau em que o normativo deriva de uma análise profunda e sistemática prévia da realidade empírica” (SOUZA, 2004, p.120) era praticamente nulo. Segundo o mesmo autor (SOUZA, 2004, p. 130), há um universalismo racionalista extremado neste movimento:

Sua concepção de uma cidade ideal, [...] orgulhosamente a-histórica e transcultural, representava, no fundo, a busca de pasteurização ocidentalizante em escala global; o chamado “estilo internacional”, em que o mesmo tipo de prédio pode ser encontrado em países e regiões os mais diversos, ignorando peculiaridades culturais e mesmo ambientais.

10 Apriorístico - adjetivo relacionado com o apriorismo, com a doutrina que confere importância aos conhecimentos, conceitos ou pensamentos “a priori”, os que independem da experiência ou da prática. Baseado em princípios anteriores a constatação prática de um fenômeno.

O *blueprint planning*, contudo, não se limitou ao urbanismo modernista. Apesar da influência das ideias mais importantes que compõem o pensamento político, social, filosófico e econômico do Movimento Moderno, especialmente após a publicação da Carta de Atenas, que contribuiu na difusão dos planos diretores convencionais, nem tudo girou em torno do apriorismo extremado dos arquitetos urbanistas da época. O *blueprint planning* se mostrou compatível com outros ideais estéticos e nem sempre se fez tão impositivo ou autoritário (SOUZA, 2004).

Planejamento Sistêmico e o Enfoque Racional

A partir das críticas deflagradas ao *blueprint planning*, na década de 1960, muitas delas substancialmente epistemológicas e metodológicas, diversos autores e pesquisadores conceberam uma nova posição frente ao planejamento físico territorial - a sistêmica. A ideia-força central do chamado planejamento sistêmico, mais implícita do que no *blueprint planning*, continuava a ser a modernização da cidade, no entanto, a abordagem sistêmica (*systems planning*) e sua variante mais associada ao enfoque racional (*rational process view*), assinalaram a “racionalidade instrumental”¹¹ dessa abordagem como um elemento que a diferencia do planejamento físico territorial. Mesmo sendo manifestação de uma perspectiva positivista da ciência, o *systems planning* era bem menos apriorístico que o *blueprint planning* (SOUZA, 2004).

Cabe destacar aqui que o positivismo, como uma corrente filosófica, defendia a ideia de que o conhecimento científico era a única forma de conhecimento verdadeiro e real, portanto, intolerante com todo outro saber que não seja o da ciência. Nessa corrente, a razão sobressai a todos os aspectos da experiência e da capacidade humana. O positivismo compreende o mundo via leis baseadas na observação, na experimentação e na comparação. Assim, só os cientistas e os especialistas, em cada área do conhecimento, é que sabem. Segundo Nygaard (2005, p. 64):

É um conhecimento que requer ser expresso em termos quantitativos e ser passível de experimentação em laboratório. [...] toda realidade, inclusive a experiência e as relações humanas, os acontecimentos, as forças sociais e políticas, tudo isso deve ser expresso em uma linguagem formalizada.

Quanto às questões dos espaços urbanos, em relação à visão da cientificidade:

11 Racionalidade instrumental é aquela que se volta exclusivamente para a adequação dos meios aos fins pré-estabelecidos, continuando os últimos inquestionados (SOUZA, 2004).

[...] poderíamos dizer que, na ótica da cientificidade, os problemas das nossas cidades só seriam de fato problemas na medida em que puderem ser equacionados cientificamente; caso contrário, não o seriam, não se *coloca* como questões e tão pouco teriam um significado que mereça a nossa atenção. Com isto, os amores, os ódios, as expectativas, as frustrações, os interesses, os conflitos, não são significativos nem mereceriam a nossa atenção por serem de difícil equacionamento técnico-científico; no entanto, são estes, na verdade, os verdadeiros “motores” das nossas cidades, gerando a sua dinâmica e a sua transformação, apesar de terem recebido até hoje uma preocupação apenas marginal (NYGAARD, 2005, p. 65, grifo do autor).

A cidade vista como um organismo complexo aloja pessoas com sentimentos e necessidades diversos, substantivos nem sempre passíveis de serem medidos quantitativamente. Diante desta corrente, os problemas que advêm de determinadas subjetividades, mas significativos em uma comunidade, não poderão ser levados em consideração nas discussões dos planejamentos porque não podem ser medidos estatisticamente.

Partindo da hipótese de que a realidade se acha estruturada sob a forma de múltiplos sistemas, a abordagem sistêmica busca acesso ao debate científico mais amplo que, sob influência da Teoria Geral dos Sistemas (FRIEDMANN, 1987 apud SOUZA, 2004), cativava diferentes disciplinas, influenciando não somente o planejamento urbano, mas o planejamento em geral. Nesse contexto, os Geógrafos foram os que mais aproveitaram essa abertura interdisciplinar do planejamento urbano desencadeada pela introdução da ótica sistêmica, que nos anos 1960-1970 representava enorme desafio para os profissionais que, em sua maioria, não dispunham formação científica ou, pelo menos, matemática necessária (TAYLOR, 1998 apud SOUZA, 2004).

A ênfase cientificista do planejamento sistêmico requeria formação profissional e aptidão que não eram dominantes entre os distintos profissionais que lidavam com planejamento e gestão urbanos e, talvez por essa razão, nunca chegou a destronar propriamente o planejamento físico territorial. Na prática, este planejamento absorveu alguns elementos da abordagem sistêmica, tendo seu instrumental e vocabulário aprimorados e refinados, sem que se modificasse sua essência.

Decorridas mais de quatro décadas desde de seu aparecimento, pouca coisa ficou do *systems planning* nos métodos de planejamento atuais, evidenciando-se a consciência do planejamento concebido com um processo permanente. Institucionalmente, as influências do planejamento sistêmico podem ser percebidas, por exemplo, no *Town and Country Planning*

Act de 1968 (Grã-Bretanha) e no Plano Doxiadis¹² de 1965 no Rio de Janeiro (Brasil), trabalhos estes representativos da transição do planejamento físico territorial clássico para uma abordagem sistêmica. Em relação à racionalidade, enquanto o enfoque do *systems planning* é fundamentalmente substantivo (estrutura em sistemas), o enfoque racional (*rational process view*) é procedural¹³, visto que o debate não gira em torno da natureza da realidade, das prioridades do planejamento ou dos problemas concretos a serem superados (do objeto), mas sim exclusivamente em torno dos procedimentos (do método). Não obstante, ambas as abordagens se encontram vinculadas à visão do planejamento como um processo (SOUZA, 2004).

Constata-se que o planejamento sistêmico com o enfoque racional apresentava escopo não restrito ao planejamento físico territorial. Para sua prática havia a necessidade de alto grau de interdisciplinaridade, muitas vezes impossibilitando o trabalho de determinados profissionais que não tinham todo o conhecimento racional considerado próprio. O grau de permeabilidade do planejamento sistêmico e o enfoque racional perante a realidade empírica é reconstrutivista semiapriorístico. Já o grau de abertura à participação da população nas tomadas de decisão, mostrou-se modesta, já que a população era considerada despreparada técnica e racionalmente para qualquer tomada de decisão. As críticas dessa modalidade de planejamento em face do mercado eram moderadas, enquanto o referencial político-filosófico é baseado no Estado forte intervencionista.

Perspectivas Mercadófilas

O enfraquecimento do planejamento regulatório deu origem a uma pluralidade de correntes e estratégias. O planejamento mercadófilo compreende três subtipos: *trend planning*, *leverage planning* e *private-management planning*, sendo que todos romperam com a essência regulatória ainda amplamente dominante nos anos 1970, à medida que deixaram de disciplinar o capital para melhor ajustarem-se aos seus interesses imediatos. A esse novo espírito dá-se o nome de “empresarialismo” que reflete a assimilação das tendências de desregulamentação e diminuição da presença do Estado também no terreno do planejamento e

12 O Plano Doxiadis não chegou a ser um exemplo de *systems planning*, mas tampouco é um plano físico territorial no velho estilo. Complexo, reúne um sofisticado plano global de uso da terra, mesclado com um *social planning*. Ao mesmo tempo que as técnicas e a linguagem empregadas deixam transparecer algumas influências sistêmicas-cibernéticas típicas do momento, a preocupação em ser mais que um simples plano físico territorial também fica evidente. (CEDUG e DOXIADIS ASSOCIATES, 1965 apud SOUZA, 2004).

13 Linguagem de programação na qual o elemento básico de programação é a procedure (uma sequência de instruções - rotina, sub-rotina ou função - associadas a um nome próprio).

da gestão urbanos, frequentemente sugeridas pelas “parcerias público-privadas” (SOUZA, 2004).

O enfoque chamado de estratégico tem, muitas vezes, andado associado à perspectiva mercadofila neoconservadora. O rótulo planejamento estratégico tem, ao longo das últimas décadas recoberto coisas distintas. A hegemonia tem sido a de uma tentativa de transposição do *corporate strategic planning* sugerido no meio empresarial para o planejamento urbano e regional no setor público (KAUFMAN; JACOBS, 1998 apud SOUZA, 2004). Essa versão de planejamento estratégico, embora comporte várias subversões, caracteriza-se pelo conservadorismo empresarialista.

No Brasil a proposta de um planejamento politizado inspirado no ideário da reforma urbana, apresenta nítida proximidade com a linha de Carlos Matus (1996) (planejamento estratégico situacional) que mostra distância em relação ao ambiente conservador.

O que essas versões tão desiguais de planejamento estratégico possuem em comum é a explicitação da dimensão política do planejamento (identificação dos grupos de interesse envolvidos, análise de conjuntura, entre outras) com o fito de tentar costurar alianças e/ou promover visualização mais clara das ameaças, potencialidades e obstáculos presentes. No ambiente empresarialista, isso é feito de modo acrítico perante o *status quo* capitalista, e as alianças são condicionadas por um viés que é o peso enorme dos interesses empresariais na definição da agenda (favorecimento dos interesses empresariais, gerando crescimento econômico e melhorando a posição de uma dada cidade em meio a competição interurbana, trazendo benefícios coletivos como a geração de empregos e a maior circulação de riquezas). Na maioria das vezes, muito pouco resta em matéria de discurso sobre o interesse público, no estilo do velho planejamento regulatório. Nesse contexto, o planejamento, com um mínimo de sentido público e expresso por meio de um conjunto de normas e regras de alcance geral relativas ao uso do solo e à organização espacial, é negligenciado, acuado pela enorme ênfase que passa a ser posta em projetos urbanísticos, sejam de embelezamento, revitalização ou outro, ênfase esta conveniente ao capital imobiliário.

Esteticamente, o planejamento mercadofilo, por não ser rigorosamente físico territorial, nem ser praticado apenas por arquitetos urbanistas, é potencialmente aberto a várias influências, desde que valorizadas pelo mercado, apresentando influência predominante do pós-modernismo (GHIRARDO, 1996 apud SOUZA, 2004).

No que diz respeito ao escopo, as perspectivas mercadofilas tendem a não ser estritamente físico territoriais, e sim abrangentes, ainda que o motivo condutor seja essencialmente econômico.

O grau de interdisciplinaridade é relativamente grande nessa abordagem de planejamento, visto que envolve vários profissionais distintos.

Não obstante, as perspectivas mercadófilas tendem a ser, na melhor das hipóteses, semiapriorísticas, afinal, o que está em jogo não é a realização de intervenções lastreadas em uma análise profunda da realidade social e espacial (demandas e necessidades), mas a captação de decodificação de sinais emitidos pelo mercado ou, simplesmente, o atendimento de demandas específicas, razoavelmente predefinidas, relativas aos interesses do capital imobiliário e outros segmentos dominantes. Diante disso, é lógico que o grau de abertura para os processos participativos da população fica restringido à pseudoparticipação, na melhor das hipóteses. O referencial político-filosófico é conservador, francamente não estatista, correspondendo ao ideário neoliberal, mundialmente hegemônico desde 1980 (SOUZA, 2004).

New Urbanism

O *New Urbanism* surgiu nos Estados Unidos no final da década de 1980, buscando inspirar-se em padrões utilizados antes da Segunda Guerra Mundial, procurando reintegrar os componentes da vida moderna - habitação, local de trabalho, fazer compras e recreação - em bairros de uso misto, compactos, adaptados aos pedestres, unidos por sistema de tráfego, tudo sem esquecer do espaço mais amplo da cidade. Surgiu como alternativa aos *suburbs* - forma de assentamento de baixa densidade típica do entorno das grandes cidades americanas, usualmente elitizada, que congrega de conjuntos de escritórios a moradias unifamiliares, com complexos de apartamentos e *shopping centers* - tudo isso dependendo, para ser acessível, do automóvel privado (CONGRESS OF NEW URBANISM, 1999a).

Esteticamente filia-se ao pós-modernismo, opõe-se tanto ao modernismo quanto aos descendentes intelectuais de Frank Lloyd Wright (Urbanismo naturalista¹⁴) amantes das baixas densidades demográficas.

Diferencia-se dos típicos *trend planning*, *leverage planning* e *private-management planning* no que tange à atitude em face do mercado, por não ser tão mercadófilo. Busca exercer um papel ativo, “pedagógico” ao engajar-se em um esforço de

14 Segundo Choay, (2007), tratava-se de uma modalidade de planejamento antiurbanista, concebida sob o nome de Broadacre-Cirty pelo arquiteto americano Frank Lloyd Wright entre os anos 1931 e 1935, que apresentava como princípio ideológico que somente o contato com a natureza poderia devolver o homem a si mesmo e permitir harmonioso desenvolvimento da pessoa como totalidade. Considerava que a cidade industrial alienava o indivíduo no artifício e por isso, se opunha a esta.

persuasão junto aos empreendedores imobiliários a respeito das vantagens do modelo neotradicionalista por ele preconizado (CONGRESS OF NEW URBANISM, 1999a).

No tocante ao referencial político-filosófico, o *New Urbanism* não deixa de ser conservador, pois não coloca a questão da superabilidade (ou desejo de superação) da sociedade e da cidade capitalista e seu nível de comprometimento com os interesses dominantes se não chega a representar uma franca mercadofilia, está muito próximo disso, tendo como sua máxima “a forma segue o dinheiro” (*form follows finance*), parodiando a conhecida máxima dos modernistas (a forma segue a função).

A ideia-força central do *New Urbanism* está ancorada no empenho de compatibilização do desenvolvimento urbano, no sentido capitalista, com certos valores “comunitários” e “escala humana”, praticamente uma síntese entre a tradição antimodernista e o pragmatismo mercadófilo, acrescentando-se ainda a estética pós-modernista. O escopo (critério que informa se o estilo de planejamento é estritamente “físico territorial”) do *New Urbanism* é claramente voltado para um planejamento mais restrito, físico territorial, embora já não se trata do *blueprint planning* clássico. Quanto à interdisciplinaridade e à possibilidade de participação, o *New Urbanism* demonstra pequena abertura a ambas, visto que tal abordagem de planejamento foi apoiada particularmente por arquitetos urbanistas e a participação da população na tomada de decisão bastante limitada (SOUZA, 2004).

Desenvolvimento Urbano Sustentável e Planejamento Ecológico

Para apreender a natureza filosófica dessa abordagem de planejamento, mostra-se apropriado o esclarecimento sobre uma expressão popularmente adotada, mas nem sempre entendida na sua real essência - “desenvolvimento sustentável”.

O termo “desenvolvimento sustentável” surgiu a partir de estudos da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre as mudanças climáticas, como resposta para a humanidade perante a crise social e ambiental pela qual o mundo passava a partir da segunda metade do século XX. Na Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), também conhecida como Comissão de Brundtland foi desenvolvido relatório que ficou conhecido como “Nosso Futuro Comum” (Relatório de Brundtland), que contém informações relacionadas às questões sociais, principalmente no que se refere ao uso e ocupação da terra, suprimento de água, abrigo e serviços sociais, saneamento básico e gestão do crescimento urbano. Neste relatório está exposta uma das definições mais difundidas do conceito: “[...] o desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem

comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1983).

A definição para a expressão “desenvolvimento sustentável” foi firmada, todavia, pela Agenda 21, documento desenvolvido na Conferência “Rio 92” (Cúpula da Terra - Earth Summit), e incorporado em outras agendas mundiais de desenvolvimento e de direitos humanos. Contudo, segundo grande parte dos autores e estudiosos sobre o tema ambiental, esse conceito ainda está em construção, destaca-se alguns a seguir:

- Para José Eli da Veiga o desenvolvimento sustentável é considerado um enigma que pode ser dissecado, mesmo que ainda não resolvido. Em seu livro - Desenvolvimento Sustentável: o desafio para o século XXI (2005), afirma que o conceito de desenvolvimento sustentável é uma utopia para o século XXI, apesar de defender a necessidade de se buscar um novo paradigma científico capaz de substituir os paradigmas do “globalismo” (VEIGA, 2005);
- Outra definição para “desenvolvimento sustentável” ou “sustentabilidade” foi descrita por Satterthwaite (2004) como sendo a resposta às necessidades humanas nas cidades com o mínimo ou nenhuma transferência dos custos da produção, consumo ou resíduo para outras pessoas ou ecossistemas, hoje e no futuro. Entende que o desenvolvimento sustentável deve ser uma consequência do desenvolvimento social, econômico e da preservação ambiental (SATTERTHWAITE, 2004);
- Para Carla Canepa o desenvolvimento sustentável caracteriza-se não como um estado de harmonia permanente, mas como um processo de mudanças, no qual se compatibiliza a exploração de recursos, o investimento tecnológico e as mudanças institucionais com o presente e o futuro (CANEPA, 2007);
- O desenvolvimento sustentável é um processo de aprendizagem social de longo prazo, que por sua vez, é direcionado por políticas públicas que devem ser orientadas por um plano de desenvolvimento nacional. Assim, a pluralidade de atores sociais e interesses presentes na sociedade colocam-se como um entrave para as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável (BEZERRA; BURSZTYN, 2000);
- Para Clovis Cavalcanti, sustentabilidade “[...] significa a possibilidade de se obterem continuamente condições iguais ou superiores de vida para um grupo de pessoas e seus sucessores em dado ecossistema” (CAVALCANTI, 2003, p. 165). Para o autor, as discussões sobre o significado do termo “desenvolvimento sustentável” mostram que se está aceitando a ideia de colocar um limite para o progresso material e para o consumo, antes visto como ilimitado, criticando a ideia de crescimento constante sem preocupação com o futuro (CAVALCANTI, 2003).

Apesar de ser um conceito questionável por não definir quais são as necessidades do presente e quais serão as do futuro, chamou a atenção do mundo sobre a necessidade de se encontrar formas de desenvolvimento econômico, sem danos ao meio ambiente, bem como sem a redução extrema ou extinção dos recursos naturais. Além disso, estabeleceu três princípios básicos a serem cumpridos: desenvolvimento econômico, proteção ambiental e equidade social, sendo o último, no tocante à participação da sociedade na tomada de decisões, por intermédio de processos democráticos, para o desenvolvimento urbano, por exemplo (gestão compartilhada) (BARBOSA, 2008).

O Relatório de Brundtland considera que a pobreza generalizada não é mais inevitável e que o desenvolvimento de uma cidade deve privilegiar o atendimento às necessidades básicas de toda a população. Ressaltou, ainda, a emergência de se promover a descentralização das aplicações de recursos financeiros e humanos e a necessidade de o poder político favorecer as cidades em sua escala local. No que se refere aos recursos naturais, avaliou a capacidade da biosfera de absorver os efeitos nefastos causados pela atividade humana e afirmou que a pobreza é um problema ambiental, tratando a mesma como tópico fundamental para a busca da sustentabilidade. Mesmo assim, o referido relatório foi amplamente criticado por apresentar como causa da situação de insustentabilidade do planeta, principalmente, o descontrole populacional e a miséria dos países subdesenvolvidos, colocando somente como um fator secundário a poluição ocasionada nas últimas décadas pelos países desenvolvidos (BARBOSA, 2008).

Além da Agenda 21, outro importante documento foi instituído a partir da “Rio 92”, com a participação de organizações não governamentais e representantes da sociedade civil - “A Carta da Terra”, ratificada pela UNESCO (Paris, 2000) e aprovada pela ONU, em 2002. Trata-se da declaração de princípios éticos fundamentais para a construção de uma sociedade global justa, sustentável e pacífica. Busca inspirar todos os povos a adotarem novo sentido de interdependência global e responsabilidade compartilhada voltado para o bem-estar de todos os seres habitantes do planeta, bem como das futuras gerações (BARBOSA, 2008).

Outras conferências mundiais, ressaltando e discutindo as preocupações com o meio ambiente foram realizadas a partir da “Rio-92”, como a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002), em Johannesburgo, na África do Sul, a sequência de edições da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas. A 21ª Conferência das Partes (COP-21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e a 11ª Reunião das Partes no Protocolo de Quioto (MOP-11), realizada em 11 de dezembro de 2015, em Paris, teve como principal objetivo estabelecer e consolidar um acordo

entre os países para a redução da emissão de gases de efeito estufa, enfraquecendo o aquecimento global.

Não obstante, outros eventos mundiais sobre o meio ambiente e suas implicações sociais já haviam registado importantes relatos sobre a discussão ambiental, caso do “Relatório do Clube de Roma” (1976), que afirma: “[...] muito antes de esgotarmos os limites físicos do nosso planeta ocorrerão graves convulsões sociais provocadas pelo grande desnível existente entre a renda dos países ricos e dos países pobres” e da Carta de Ottawa (Conferência de Ottawa, 1986), que estabelece cinco requisitos para se alcançar o desenvolvimento sustentável: integração da conservação e do desenvolvimento; satisfação das necessidades básicas humanas; alcance de equidade e justiça social; provisão da autodeterminação social e da diversidade cultural; manutenção da integração ecológica.

Desde o final da década de 1970, o debate em torno da expressão “desenvolvimento sustentável”, já drástica e catastroficamente empobrecido, sob um ângulo teórico, passou a ser abarcado pela manifestação da “sustentabilidade”. Pouco tempo depois da publicação do Relatório Brundtland, (1988), diversos trabalhos reivindicando um “planejamento urbano sustentável” foram produzidos e o “desenvolvimento urbano sustentável” deriva dessa linha de pensamento, no entanto, questionava-se sobre qual sustentabilidade estava se falando, o que realmente se desejava sustentar, como se faria isso e se o mundo respaldaria e sustentaria tal teoria (SOUZA, 2004). O empirismo e a baixa fundamentação teórica, de um ponto de vista da ciência social, destacaram-se como características típicas da abordagem do “desenvolvimento urbano sustentável” (WHITE, 1994; ROSELAND, 1997 apud SOUZA, 2004).

A ideia-força central do desenvolvimento urbano sustentável e do planejamento ecológico é formada pela modernização da cidade com sustentabilidade, sendo a sustentabilidade, contudo, implicitamente almejada mediante o modelo de modernização capitalista. Por outro lado, a sustentabilidade foi ressaltada quando questões vinculadas a problemas ambientais foram verificadas e analisadas no meio urbano, como a poluição ambiental, a geração e a não destinação correta de resíduos, a agressões à cobertura vegetal e, conseqüentemente, aos recursos hídricos e mananciais de abastecimento, a pobreza e as necessidades das populações urbanas (SOUZA, 2004).

Estabeleceu-se, por meio do conceito de desenvolvimento urbano sustentável, uma crença de que o crescimento econômico se daria como essencial para a solução dos problemas ambientais e para o enfrentamento à pobreza mundial, tanto para países subdesenvolvidos quanto para os em desenvolvimento ou já desenvolvidos, pobreza esta que

se toma como importante fator de degradação ambiental, contudo, o crescimento da economia nos moldes capitalistas mostra-se contraditório à proteção ambiental (SOUZA, 2004).

Torna-se evidente que a vertente do desenvolvimento sustentável se encontra sensivelmente empobrecida devido aos ajustes sofridos na perspectiva ideológica dos anos 1970 (ecodesenvolvimento e ecologia política), na qual o arquétipo neoliberal hegemônico e o conformismo político passaram a dominar. Considerar-se como desenvolvimento sustentável algo associado apenas a um sistema de valores centrado na natureza, ou seja, na saúde e no planejamento ecológico do meio urbano, sem que haja um questionamento fundamental do modelo civilizatório capitalista é o âmago dos problemas do desenvolvimento urbano sustentável (LYNCH, 1994).

Com isso, nota-se que o escopo do planejamento urbano sustentável não é restrito a um planejamento físico territorial. Além disso, percebe-se que para a instauração de instrumentos e propostas coerentes, que possam proporcionar a real sustentabilidade, é necessário maior grau de interdisciplinaridade, já que o ecocentrismo costuma sufocar as contribuições de outras ciências.

No caso do planejamento urbano sustentável e do planejamento ecológico, o grau de permeabilidade ante a realidade empírica é restringido pela visão do ecocentrismo e o grau de abertura à participação da população nas discussões e decisões, tende a ser insatisfatório, quase inexistente ou beirando à pseudoparticipação, exatamente pela centralização apenas na visão ecológica e tecnocrática. As críticas da modalidade de planejamento urbano sustentável e do próprio planejamento ecológico são moderadas, a exemplo do planejamento regulatório clássico, enquanto o referencial político-filosófico é a socialdemocracia, em sua versão contemporânea alterada (SOUZA, 2004).

Planejamento Comunicativo/Colaborativo

Dentro de um contexto de razão e de agir comunicativo, no qual reflexões e críticas são o respaldo à aceitação ou rejeição de reivindicações particulares, pode-se chegar a acordos voluntários em nome da cooperação (HABERMAS, 1981).

O planejamento e a gestão urbanos concebidos enquanto “empreendimento comunicativo” são possíveis desde que a racionalidade e a ética sejam dispostas em um contexto comunicacional, acreditando no “poder criador de consenso da conversação argumentativa” (HABERMAS, 1981 apud SOUZA, 2004), visto que para HABERMAS a racionalidade instrumental (disposição instrumental e otimização dos *meios*) não é a única

modalidade de racionalidade, há a racionalidade comunicativa (que ocorre mediante o agir comunicativo e pode fundamentar um debate racional a propósito dos *fins*).

Para Habermas (1981), enquanto o campo da racionalidade instrumental é a “ação estratégica”, orientada para a busca da eficiência, frequentemente encerrando dimensão de dominação e manipulação, a racionalidade comunicativa é direcionada para o esforço do entendimento comunicacional. Entretanto, sabe-se que nem todo conflito de interesse poderá ser superado pura e simplesmente por meio da “comunicação”. Seria ilusório acreditar que se possa remediar vários ou todos os males apenas por meio do planejamento comunicativo, visto que a própria existência de desigualdades profundas em uma sociedade torna a prática do agir comunicativo algo complexo, assim como esperar que uma sociedade consideravelmente justa possa ser instituída exclusivamente mediante consenso e persuasão, apesar de se recusar as estratégias autoritaristas e do compromisso ético de se evitar, ao máximo, confrontos ou violência física.

Segundo Habermas (1981 apud SOUZA, 2004) “[...] um certo grau de autonomia individual e coletiva é um pré-requisito para a ação comunicativa”, já que uma forma de se dialogar racionalmente requer liberdade e equidade. O consenso só pode ser atingido mediante a livre participação e a aceitação das consequências por todos os interessados.

De acordo com Souza (2004, p. 150-151, grifo do autor)

A despeito do fato de que a gestão urbana progressista [...] precisa de ser um “governo para todos”, o reconhecimento da desigualdade estrutural como uma característica das sociedades capitalistas deve conduzir, por parte de um governo comprometido com ideais de justiça social, a adotar a perspectiva dos desprivilegiados. Sem o estabelecimento, na conta de claras prioridades, da satisfação de necessidades dos desprivilegiados e da redução de desigualdades de oportunidades de acesso a meios de satisfação dessas necessidades, clamores em prol de um “planejamento colaborativo” (*collaborative planning*) sobre a base da comunicação serão presas fáceis de intentos de instrumentalização conservadora.

Ou a “colaboração” tem como propósito a construção de canais de comunicação e a superação de preconceitos entre os distintos grupos de interesse, dentre os princípios de uma administração pública e de uma gestão compartilhada, que encare a justiça social como prioridade, ou a colaboração não será nada além de um sonho de harmonia, que, além de irrealista, pode contribuir para a validação ideológica da visão capitalista de desenvolvimento urbano e para o fortalecimento de modos administrativos que servem apenas aos interesses de grupos dominantes (SOUZA, 2004).

O que sobressai é que a ideia-força central dessa tipologia de planejamento é a de se atingir consensos entre distintos grupos sociais quanto à questão de modernização da cidade, contudo, o escopo do planejamento comunicativo/colaborativo não é estritamente físico territorial. Além disso, para um planejamento comunicativo/colaborativo, há a necessidade de se estabelecer alto grau de interdisciplinaridade.

O grau de permeabilidade do planejamento comunicativo/colaborativo perante a realidade empírica é expressivo, podendo chegar além do semiapriorístico. Já o grau de abertura à participação da população nas tomadas de decisão, mostrou-se grande, em função da busca de consensos, mas com tendência de esvaziamento, visto a possibilidade da validação ideológica da visão capitalista, uma vez que pode prevalecer os interesses dos grupos dominantes. As críticas da modalidade de planejamento comunicativo/colaborativo em face do mercado mostram-se moderadas, enquanto o referencial político-filosófico é baseado no liberalismo de esquerda ou na socialdemocracia.

Planejamento Rawlsiano

Digna de destaque, a teoria do planejamento rawlsiana tem como fonte de inspiração a reflexão filosófica de John Rawls (1972), notadamente sua concepção de justiça, que, de um ponto de vista ético, considerava as necessidades dos grupos sociais desprivilegiados como prioridade. Rawls considerava a autonomia, em princípio, como liberdade pessoal, sendo sua concepção de justiça individualista, contudo, não tão radicalmente individualista quanto a de outros liberais, no que se refere ao estabelecimento de garantias para a autonomia individual dos grupos e classes dominantes em detrimento dos direitos dos grupos desprivilegiados.

Rawls se opôs ao utilitarismo¹⁵ e desafiou a noção liberal de igualdade, a qual permite que a divisão da riqueza seja estabelecida pela distribuição natural de aptidão (mérito), o que se mostra, moralmente arbitrário e autoritário. Apesar disso, seu criticismo ao liberalismo clássico é fraco e limitado. Essa vertente de planejamento apresenta ainda um segundo princípio de justiça (princípio da diferença), desprovido de isenção contra a submissão estrutural (divisões de classes em uma sociedade capitalista), o que acaba por justificar certas desigualdades socioeconômicas e subentender uma desvalorização da

15 Busca da maximização do bem-estar total (da soma de expectativas), a qual admite compensação pelas perdas de alguns por meio dos ganhos de outros, sem considerar devidamente o problema da desigualdade (RAWLS, 1972 apud SOUZA, 2004).

extensão em que essas desigualdades boicotam o exercício da liberdade. Consequentemente, se comparado com as linhas utilitaristas ou liberal clássica, faltam ao enfoque do planejamento rawlsiano equilíbrio e atitude crítica, visto que não lida adequadamente com a problemática da autonomia coletiva (SOUZA, 2004). Já Castoriadis (1983), como defende Souza (2004), compreendeu muito melhor a interdependência entre autonomia individual e coletiva.

Segundo Souza (2004, p. 153-154),

Uma perspectiva rawlsiana é apropriada para a tarefa nada ambiciosa de melhorar um pouco a qualidade de vida de grupos desprivilegiados nos marcos das sociedades capitalistas, mas uma tal perspectiva não desafia alguns dos obstáculos estruturais que impedem que seja alcançada uma muito maior autonomia individual, obstáculos esses vinculados à natureza intrínseca e inarredavelmente heterônoma da democracia representativa e do capitalismo.

Constata-se com isso, que a ideia-força central da modalidade de planejamento rawlsiana é focada na justiça social, porém, com enfoque nas diferenças sociais do modelo capitalista. Seu escopo não é estritamente físico territorial e apresenta alto grau de interdisciplinaridade.

Quanto ao grau de permeabilidade do planejamento rawlsiano perante a realidade empírica é potencialmente alto. Já o grau de abertura à participação da população nas tomadas de decisão, caracteriza-se pela pseudoparticipação. As críticas dessa tipologia de planejamento em face do mercado mostram-se moderadas, enquanto o referencial político-filosófico é baseado no *Welfare State*¹⁶ aprimorado.

16 *Welfare State* ou “Estado de Bem-estar Social” é baseado em uma ideia de que o homem possui direitos indissociáveis a sua existência enquanto cidadão (direitos sociais). De acordo com esta concepção, todo o indivíduo tem o direito, desde seu nascimento, a um conjunto de bens e serviços que lhe devem ser oferecidos e garantidos de forma direta por meio do Estado. Este modelo, que emergiu na segunda metade do século 20 na Europa Ocidental e se estendeu para outras regiões e países, chegou ao auge na década de 1960. Uma tese amplamente comprovada é a correlação que existe entre o crescimento econômico e a extensão das ofertas de serviços sociais à população. Com base nessa tese, torna-se irrelevante o fato de a economia ser socialista ou capitalista e se o regime é democrático ou ditatorial, pois as estruturas do Estado de Bem-estar Social estão relacionadas ao grau de desenvolvimento econômico de um determinado país. No transcurso dos anos 1970, porém, esse modelo de Estado entrou em crise. Nos países industrializados ocidentais, os primeiros sinais da crise do *Welfare State* estão relacionados à crise fiscal provocada pela dificuldade cada vez maior de harmonizar os gastos públicos com o crescimento da economia capitalista. Nessas condições, ocorre a desunião entre “capital e trabalho”. As grandes organizações e empresas capitalistas e as massas trabalhadoras já não se entendem e entram em conflito na tentativa de assegurar seus próprios interesses. Na Grã-Bretanha, a eleição da primeira-ministra “Margareth Thatcher” (do Partido Conservador; que governou de 1979 a 1990) representou o marco histórico do desmonte gradual do Estado de Bem-estar Social inglês a partir da política de privatização das empresas públicas (CANCIAN, 2005).

Da Reforma Urbana aos novos Planos Diretores e Orçamentos Participativos

O principal exemplo de apoderação do planejamento e da gestão urbanos pelo pensamento crítico (rejeição generalizante ao planejamento urbano) não se deu no Primeiro Mundo, de onde tem sido importada a maioria das ideias sobre planejamento territorial e ciências sociais, mas no Brasil, mediante o ideário da “reforma urbana”. Entretanto, o Brasil não deteve exclusividade sobre as discussões relacionadas à reforma urbana, já que o debate brasileiro não se dava alheio ao que se passava em outros países, principalmente os da América Latina. No Brasil, o exercício da síntese intelectual dos anos 1980 e 1990 sobre a reforma urbana adquiriu maior visibilidade devido a décadas de importantes análises (troca e cooperação) e reflexão técnica sobre o planejamento, bem como à experiência dos movimentos sociais. As origens da “reforma urbana”, com significação progressista remontam aos anos 1960. Embora tal expressão seja bem mais antiga, a ideia de reforma urbana foi capturada pela ideologia de esquerda tardiamente. O que se chamava de reforma urbana antes dos anos 1980, deveria ser chamado de reforma urbanística (SOUZA, 2004).

Ao contrário da reforma agrária (de natureza contestatória e revolucionária), a expressão reforma urbanística referiu-se, até a década de 1980, “[...] a intervenções estatais autoritárias de conteúdo antipopular” (SOUZA, 2004, p. 155).

Vê-se como importante fundamentar aqui a reforma urbana. Basicamente, a reforma urbana trata-se de uma política de planejamento socioespacial elaborada a fim de democratizar o direito à cidade e de promover maior justiça social no espaço urbano. A sua plataforma de ação se faz no sentido de readequar o espaço que não é utilizado ou que é utilizado de forma precária nas áreas urbanas. Essa proposta parte da construção de críticas que acusam o sistema capitalista de transformar o espaço em mercadoria e, por isso, tornar injusto o seu acesso para as classes ou grupos desprivilegiados, o que contribui para a difusão de problemas como a favelização e a segregação urbana. Por isso, acredita-se que é preciso repensar a política urbana nacional, contendo o crescimento desordenado das cidades e proporcionando maior e melhor uso de espaços subutilizados (PENA, 2016).

A reforma urbana compõe as chamadas “reformas de base”, ou seja, modificações estruturais socioeconômicas e espaciais que, em tese, melhorariam significativamente a qualidade de vida e contribuiriam para a ampliação da distribuição de renda, tais como as reformas agrária, política, educacional e tributária. Entre os principais objetivos e estratégias da política de reforma urbana, pode-se destacar:

- Combate à ociosidade (lotes vagos) e/ou subutilização de lotes urbanizados, que ocorre com a disseminação de novos loteamentos, apesar da existência de vazios urbanos muitas

vezes atendidos por infraestrutura e serviços públicos de considerável qualidade, por meio da regulamentação e aplicação de instrumentos de indução de uso e ocupação do solo e de ordenamento territorial;

- Combate/moderação da especulação imobiliária;
- Contenção do crescimento desordenado das cidades, inibindo a aprovações de novos loteamentos, sobretudo habitacionais, localizados em áreas demasiadamente afastadas dos principais equipamentos e serviços urbanos;
- Democratização das ações públicas de investimentos em infraestrutura e serviços públicos que, em sua maioria, privilegiam áreas nobres das cidades, com o intuito de promover transformações nos espaços mais desprivilegiados (PENA, 2016).

Sob essas premissas, os movimentos sociais acreditam na melhoria das condições de vida das populações urbanas e rurais. Dentre esses movimentos sociais, destacam-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e Movimento Nacional de Luta pela Moradia¹⁷. Esses movimentos visam à implantação de medidas e leis que agilizem e propiciem a execução da reforma urbana em todo país. Em relação às dificuldades na realização dessas reformas, tais movimentos acusam os governos e o alto grau de influência das classes dominantes, que procuram inviabilizar a sua prática a fim de obter vantagens econômicas a partir da especulação imobiliária.

A trajetória da luta pela reforma urbana no Brasil inicia-se nos anos 1960, época que os segmentos progressistas da sociedade brasileira demandavam reformas estruturais na questão fundiária. A principal bandeira era a realização da reforma agrária no campo, que já integrava o plano das “Reformas de Base” no governo do presidente João Goulart (1961-1964) (CASTILHO, 2000).

A proposta de reforma urbana nas cidades brasileiras foi inicialmente formulada no congresso de 1963, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) em Petrópolis - RJ. Mas com o golpe militar de 1964, constituiu-se o regime político autoritário (até 1984) que inviabilizou a realização dessa reforma (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009).

O tema da reforma urbana reapareceu nos anos 1970 e 1980, época de reabertura lenta e gradual, em que os movimentos sociais, aos poucos, foram ganhando mais visibilidade e relevância política, construindo discurso e prática social marcados pela autonomia. As reivindicações apresentavam-se como “direitos”, objetivando reverter desigualdades sociais com base em uma nova ética social, de politização da questão urbana, compreendida como

17 I Fórum Nacional de Reforma Urbana (1963); II Fórum Nacional de Reforma Urbana (1989); Movimento Nacional pela Reforma Urbana (1985) e Movimento Nacional de Luta pela Moradia (1990).

elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira. Nesse período, a Igreja Católica concedeu expressiva contribuição nesse sentido ao lançar o documento “Ação Pastoral e o Solo Urbano”, no qual defendia a função social da propriedade urbana, texto este, marco da luta pela reforma urbana (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009).

Marcadas por intenso êxodo rural, entre 1940 e 1991, quando a população urbana passou de 31% a 74% do total da população nacional (IBGE, 1991), as cidades brasileiras cresceram desprovidas de infraestrutura mínima. As consequências não foram poucas, sobretudo, a segregação espacial de bairros e setores urbanos que, abandonados ao descaso, à margem de qualquer condição de dignidade, foram gerados sob a convivência do poder público. Frente a essas circunstâncias, entre os meados e o final da década de 1980, amadureceu a concepção progressista e foi nesse momento que a luta pela reforma urbana, de fato, voltou à tona, por meio da articulação para a formulação da nova Constituição Federal (CF/1988). De acordo com Souza (2004, p. 158), a concepção progressista de reforma urbana

[...] pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributiva e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também, muito enfatizados).

Souza (2004, p. 157) destaca, ainda, que “[...] a perspectiva da elaboração de uma nova Constituição para o país serviu como um catalisador para a recomposição do campo da reforma urbana”.

O Congresso Nacional, por meio da Assembleia Nacional Constituinte, estabeleceu-se como amplo espaço de luta política pela reforma urbana, no qual forças populares tiveram árduo trabalho, articulando demandas e promovendo embates com poderosas forças e grupos conservadores. Nesse contexto, em 1985 foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que, em princípio, tinha em sua luta um caráter específico - a reivindicação por moradia. Porém, com o final do regime militar, a reforma urbana passou a incorporar uma ideia mais ampla - a cidade “de todos” e “para todos”, além da moradia, considerava-se o acesso da população a equipamentos e serviços públicos como direito a uma vida socialmente justa (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009). Souza (2004, p. 157-158) enfatiza que houve uma recomposição da reforma urbana, que

[...] se dava, então, em um plano qualitativamente superior: novas questões e perspectivas haviam sido acrescentadas e a questão da moradia, embora permanecesse fundamental, já não monopolizava tanto as atenções. A

bandeira da reforma urbana tornava-se diversificada, acompanhando as mudanças por que passara o Brasil, o qual se apresentava, então, muito mais urbanizado e complexo.

A história do MNRU mostra a unificação e a articulação de diversos atores sociais, visto que articulou a conjuntura de participação popular em todo o Brasil, durante o processo da Constituinte de 1988, formado por grupos heterogêneos (diversas organizações da sociedade civil, movimentos sociais, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos, entre outros), cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas da esfera urbana. Entre as organizações estavam a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento em Defesa do Favelado, Associação Nacional dos Mutuários, Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros, e essas entidades assumiram a tarefa de elaborar uma proposta de lei a ser incorporada na nova Constituição Federal, com o objetivo de modificar o perfil excludente das cidades brasileiras, marcadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte, uso e ocupação do solo urbano, assim configuradas pela omissão e descaso dos poderes públicos (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009).

Em 1986, o MNRU definiu a reforma urbana como uma nova ética social, que condenava a cidade como fonte de lucro para poucos em troca da pobreza de muitos. Assumiu-se, portanto, a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a “cidade dos ricos” e a “cidade dos pobres”; a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. A reforma urbana condenou a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial, pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e excessiva valorização imobiliária, bem como pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, transportes públicos, equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral. Dessa forma, essa nova ética social politiza a discussão sobre a cidade e embasa o discurso e a plataforma política dos movimentos sociais urbanos, em que o acesso à cidade trata-se de direito de todos os seus moradores e não restrito apenas aos mais abastados (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009).

A luta pela reforma urbana consolidou-se não somente pela perspectiva da articulação e unificação dos movimentos sociais, mediante programa urbano que abrangeu questões nacionais, mas também pela crítica à desigualdade e à dualidade espacial urbana. Com isso, instaurou no país um projeto que reivindicava uma nova cidade e propunha a quebra dos privilégios de acesso aos espaços das cidades, politização esta que foi além da

questão urbana, estendendo-se ao âmbito da justiça e da igualdade social. Ainda encerrou, como tema central, o processo de participação democrática na gestão urbana, discriminada pela lógica excludente dos planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970, apoiados apenas em saber técnico, do qual a população era considerada incapaz de entender, julgar e deliberar (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009).

Dentro dessa ótica, o MNRU conseguiu elaborar a “emenda popular da reforma urbana”, a qual foi rubricada por cerca de 130 mil eleitores (SOUZA, 2004). Entretanto, A obrigação do Congresso Nacional era apenas de receber tal proposta e não de incorporá-la na íntegra à redação da nova Constituição. De fato, ao longo dos debates e votações no Congresso, a emenda foi “emagrandando”, sendo suprimidas proposições referentes ao transporte coletivo, a serviços públicos, bem como à aplicação do instrumento usucapião em terrenos públicos (GUIMARÃES, 1997, p. 74-75 apud SOUZA, 2004). Da emenda restou, na CF de 1988, o conteúdo do Art. 182, descrito a seguir:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. 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.

§1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Segundo Souza (1993a; 1998 apud SOUZA, 2004, p. 161) “Com a transferência das responsabilidades para os planos diretores municipais e o esvaziamento de uma amarração da reforma urbana em nível nacional, o que ocorreu foi, mais que um simples revés tático, uma importante derrota estratégica”. A concentração de esforços para a elaboração dos planos diretores progressistas, seguida de uma certa omissão dos debates relevantes, muitos deles incompletos até a atualidade, como sobre a “função social da propriedade”, bem como o desinteresse na contextualização de propostas mais abrangentes a propósito da dinâmica e da crise dos movimentos sociais, acabou resultando em um certo legalismo (consiste em analisar sem questionar, prevalecer a ideia da lei, sem abrir opções de mudanças na mesma) e um certo tecnocratismo (predominância da tecnocracia ou ação e poder dos tecnocratas) (SOUZA, 2004).

A importância dada aos planos diretores e às garantias formais mostrou-se exagerada, em detrimento de análise social mais ampla. O processo participativo da população, que deveria ser visto como preponderante para a democratização do planejamento e da gestão urbanos, teve sua importância subestimada. Houve, segundo Souza “perda de criatividade, de ferrão crítico e mesmo de eficácia”, como consequência, “[...] tanto nas discussões acadêmicas, quanto nos planos diretores progressistas” (SOUZA, 2004, p. 161).

A seguir discorrer-se-á sobre os novos planos diretores e sobre os orçamentos participativos. Os velhos planos diretores convencionais estavam vinculados ao planejamento regulatório clássico, influenciado pelo urbanismo modernista, já os novos planos diretores são aqueles elaborados sob o esteio do “planejamento politizado” da reforma urbana, mesmo que já adaptados a um propósito mais operacional. Conforme Souza (2004, p. 161) “O *planejamento politizado* é uma versão de esquerda do planejamento estratégico”. Visto que este último deriva de raízes antigas e múltiplas, sua apreensão por uma perspectiva mais empresarialista e mercadofila não impede “[...] que se perceba que uma abordagem como a do *planejamento estratégico situacional* de Carlos Matus (1996) admite ser utilizada por forças políticas de perfil substancialmente diverso daquelas administrações conservadoras que abraçam o planejamento empresarialista” (SOUZA, 2004, p. 162), o que não significa que o planejamento politizado, enquanto variação de esquerda do planejamento estratégico, seja imune a problemas ou livre de controvérsias.

Com a tentativa da esquerda, de capturar os planos diretores como meio de promover a reforma urbana, após a CF de 1988, testemunhou-se crescente preponderância de certo *tecnocratismo de esquerda*, acolhido pelo ponto de vista que considerava os planos como instrumentos de reforma urbana. Destaca-se aqui que essa nunca foi reivindicação do MNRU e sim uma situação que se instalou no rastro do esvaziamento da emenda popular na

Constituinte. Houve, então, forte tendência de superestimar a importância das leis e dos planos e de menosprezar as contradições sociais, nutrindo-se otimismo exagerado a respeito das possibilidades sobre novos pactos territoriais e consensos (SOUZA, 2004). Ao que parece, um caso de “[...] autoengano por parte de intelectuais acolhedores de uma matriz discursiva social-reformista e antitecnocrática, mas, ao mesmo tempo, envolvidos por dinâmicas que convidam a uma reafirmação de práticas e valores tecnocráticos” (SOUZA, 1998, p. 21).

O planejamento politizado no Brasil está longe de ser uma expressão consensual, trata-se de um correspondente brasileiro de vertentes críticas como o *radical planning* (práticas de planejamento conduzidas por administrações públicas de esquerda) e o *insurgent planning* (práticas e propostas não vinculadas ao aparelho do Estado). No Brasil, a referência da principal linha do planejamento politizado, marcada fortemente pelo o que Souza (2004, p. 164) chamou de “tecnocratismo de esquerda”, tem sido o Estado, enquanto os movimentos sociais urbanos têm recebido ínfima atenção. Isto posto, ressalta-se a dificuldade de se firmar a estratégia de valorização dos planos diretores como instrumentos de promoção da reforma urbana, até mesmo por estes planos negligenciarem a participação popular no processo de planejamento. A implementação da reforma urbana apenas por meio dos planos diretores mostrou-se tarefa mais complexa do que os planejadores politizados supunham, pois, entre a proposta e a execução efetiva, se interpõe um trajeto repleto de dificuldades de ordem sociopolítica, institucional, entre outros (SOUZA, 2004).

No que se refere aos orçamentos participativos, destaca-se que as reflexões e práticas destes e do planejamento politizado nem sempre marcharam lado a lado. Normalmente, o orçamento participativo nos municípios que o praticam de forma ousada, não foram teorizados e editados mediante colaboração direta dos planejadores politizados. Contudo, deve-se levar em consideração que, ao longo da década de 1990, ocorreu certa incorporação de elementos do ideário da reforma urbana em muitos planos diretores municipais (SOUZA, 2004).

Constata-se, por fim, que a ideia-força central da modalidade de planejamento e gestão urbanos como instrumento de reforma urbana baseada na participação da sociedade é focada na justiça social, mas, ainda demonstrando certo enfoque no modelo capitalista de produção do espaço. Seu escopo não é estritamente físico territorial e apresenta alto grau de interdisciplinaridade, já que a reforma urbana não mais focava apenas na moradia, considerava o acesso da população a equipamentos e serviços públicos como um meio de atingir a justiça social e, conseqüentemente, melhor qualidade de vida.

Quanto ao grau de permeabilidade perante a realidade empírica é alto, podendo chegar além do semiapriorístico. Quanto ao grau de abertura à participação da população nas tomadas de decisão, caracteriza-se pela tolerância a simples pseudoparticipação, já que negligenciou a participação popular no processo de planejamento urbano. As críticas dessa tipologia de planejamento em face do mercado mostram-se bastante expressivas a moderadas, enquanto o referencial político-filosófico é baseado na socialdemocracia, mais ou menos participativa.

Planejamento e Gestão Urbanos Críticos - Perspectiva Autonomista

A concepção do planejamento e gestão urbanos críticos, sob a perspectiva autonomista discutida na presente investigação, admite uma ótica alternativa e não comumente utilizada dentro do universo de (re)apropriação crítica do planejamento e da gestão urbanos como instrumentos de justiça social, instaurados pelo conjunto de ideias da reforma urbana. No entanto, a “perspectiva autonomista”, no que se refere ao desenvolvimento socioespacial, incluindo o desenvolvimento urbano, aqui abordada é fruto da defesa de Souza (2004) de um planejamento e gestão urbanos críticos, sendo que a principal fonte de inspiração do referido autor é o pensamento filosófico Greco-francês de Cornélio Castoriadis (SOUZA, 2004).

Antes de prosseguir com a discussão sobre a perspectiva autonomista de planejamento e gestão urbanos, é pertinente elucidar, mesmo que de forma sucinta, a filosofia de Castoriadis, por meio de seus elementos fundamentais.

Nascido em Istambul (1922), Turquia, Castoriadis cresceu e foi educado em Atenas (Grécia), mas fixou moradia na França (1945), onde residiu até sua morte (1997). Formado em Direito, Economia e Filosofia, foi militante de esquerda e não acadêmico. Na França, o filósofo desenvolveu uma das mais fecundas obras filosóficas do século XX. Ligado ao trotskismo¹⁸ em meados de 1940, quando já havia iniciado uma crítica ao totalitarismo de

18 O trotskismo é um termo comumente empregado para designar as teses e reflexões teóricas sobre a práxis e a teoria revolucionária comunista elaborada por Leon Trotsky (em russo: Lev Davidóvitch Trótskii). Intelectual marxista e líder revolucionário bolchevique, Trotsky nasceu em 1879, na Ucrânia, e morreu em 1940, no México. De acordo com o próprio Trotsky, a “Teoria da Revolução Permanente”, na qual muito trabalhou, foi inspirada no pensamento de um judeu russo, chamado L. Helfand, que depois emigrou para a Alemanha e adotou o pseudônimo de Parvus. Ao tomar conhecimento das reflexões de Parvus, Trotsky enriqueceu sua teoria agregando novas contribuições à análise. A Teoria da Revolução Permanente veio a público logo após a revolução abortada de 1905, na Rússia czarista, a partir de um breve texto intitulado “Balanços e Perspectivas”. Entre os adeptos do marxismo, acreditava-se que era imprescindível a etapa relacionada ao desenvolvimento das forças produtivas capitalistas e, por conseguinte, da burguesia e do modelo de democracia parlamentar, para

Stálin, abandona este movimento em 1948, ano em que funda revista e grupo homônimo *Socialisme ou Barbarie*. No decorrer dos anos 1950 e 1960, se afasta mais do marxismo até a definitiva ruptura em meados da década de 1960. Suas ideias influenciaram movimentos estudantis em 1968, mas somente após a publicação de sua principal obra “A instituição imaginária da sociedade” (1975), é que obteve reconhecimento do seu trabalho junto ao mundo universitário (SOUZA, 2004).

Castoriadis via as democracias representativas ocidentais não como “verdadeiras democracias”, mas como “oligarquias liberais”. Considerava banalização e enfraquecimento do “verdadeiro sentido de democracia”, a estrutura formada grupos minoritários que detinham o poder (dirigentes/dominantes) e maiorias formadas por cidadãos ordinários (dirigidos) que padeciam de alienação política. Para ele, o regime democrático era incompatível com esferas decisórias fechadas à participação da população e nas quais políticos profissionais, apesar de eleitos livremente (ou seja, por meio da manipulação de informações operada pelos veículos de comunicação de massa e por propagandas influenciadas por grupos dominantes) pouco prestam contas do que fazem em seus mandatos, quadro que guarda estreita conexão com as desigualdades econômicas típicas do capitalismo (SOUZA, 2004).

Segundo Souza (2004, p. 171) Castoriadis entendia que “[...] o marxismo fracassou ao construir uma alternativa radical à alienação e à opressão encarnadas pelo capitalismo e pela democracia representativa”. Souza (2004, p. 172) destaca ainda que historicamente, o pensamento político e social de Castoriadis

[...] deriva de uma crítica do marxismo [...] não, como se viu, pelo que o marxismo tem de revolucionário ou construtivamente subversivo (sua concepção da relação entre capital e trabalho como marcada pela exploração e por uma contradição essencial, sua oposição ao modo de produção capitalista, sua aposta na luta de classes), mas pelo que ele tem de conservador e reacionário.

O ponto alto da obra intelectual de Castoriadis foi sua contribuição para o reestabelecimento da democracia: “a (re)colocação e lúcida defesa do ele chamava de projeto de autonomia” (SOUZA, 2004, p. 163). As fontes de inspiração para tal tarefa foram a *pólis* grega clássica - representada por Atenas (democracia direta; não desconsiderando a existência da escravidão e o *status* social inferior das mulheres, como sendo pontos fracos da *pólis* democrática, mas, considerando que a liberdade factual dos cidadãos de Atenas, por exemplo, era desprovida de limites comparada ao quadro de “liberdades limitadas” das democracias

depois chegarmos ao socialismo. Trotsky rejeitou, porém, essa tese e defendeu o princípio segundo o qual era possível “pular” algumas etapas do processo revolucionário (CANCIAN, 2005).

modernas) - e o movimento operário (conselhos operários) com o debate sobre a autogestão da produção pelos trabalhadores (SOUZA, 2004).

No século XX algumas críticas autonomistas foram desferidas e muitos estudos foram elaborados, mas foi somente com Castoriadis “[...] que o pensamento autonomista adquiriria consistência, desvinculando-se do marxismo sem recair no anarquismo, ao mesmo tempo em que se desenvolvia a crítica mais contundente disponível do modelo civilizatório capitalista” (CASTORIADIS, 1996a, p. 192-193 apud SOUZA, 2004, p. 173).

A ideia de autonomia contém dois sentidos inter-relacionados a “autonomia coletiva” (autogoverno de uma coletividade) e a “autonomia individual” (poder individual de escolha). A primeira refere-se às instituições e às condições materiais que devem garantir igualdade de chances de participação em processos decisórios relevantes no que toca à coletividade. A segunda, depende tanto de circunstâncias individuais e psicológicas, quanto de fatores políticos e materiais, em que os processos de socialização constroem indivíduos lúcidos, dotados de autoestima e contrários à submissão e dependência política. Com isso, constata-se que autonomia coletiva e individual são diferentes, mas inseparáveis, já que uma sociedade autônoma é aquela que se “auto institui” sobre fundamentos da liberdade, tanto em relação à opressão política, quanto a constrangimentos que prejudicam ou obstruem a capacidade de discernimento e julgamento consciente dos indivíduos. Em uma sociedade essencialmente autônoma a ideia de um “Estado” já é um despropósito, nela os processos legislativo e administrativo de interesse coletivo, inclusive planejamento e gestão municipal, estariam sujeitos a uma dinâmica diferente da atual, na qual cidadãos, com conhecimento de causa, conscientes e livres decidiram os destinos socioespaciais. Todavia, a sociedade autônoma proposta pela filosofia castoriadiana não é “perfeita”, ao modo da “sociedade comunista” (idealizada pelo marxismo) ou das “comunidades harmônicas”, sem poder e sem conflitos (idealizadas pelos anarquistas), uma sociedade basicamente autônoma é aquela na qual a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos foi suprimida, proporcionando o surgimento de esfera pública munida por cidadãos conscientes, responsáveis e participativos (SOUZA, 2004).

Castoriadis entendia a história como um processo aberto de criação, trabalho e invento, no qual a sociedade se reinventa continuamente e do qual o poder e os conflitos nunca se ausentarão:

[...] uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta, ou seja, onde existe sempre a possibilidade socialmente efetiva de interrogação sobre a lei e sobre o

fundamento da lei. Eis aí uma outra maneira de dizer que a ela está constantemente no movimento de sua auto-instituição explícita (CASTORIADIS, 1983a, p. 33 apud SOUZA, 2004, p. 175; grifo do próprio Castoriadis).

Para que o planejamento e a gestão dos municípios, à luz do princípio de defesa da autonomia individual e coletiva, sejam efetivamente operacionais, há de encarar o desafio da conquista da autonomia por meio de um processo complexo de construção histórica, ou seja, não se deve confundir mudança e conquista social com “revolução” (sob a ótica radical marxista e leninista, onde tudo o que o processo histórico relata como conquista torna-se irrelevante ou parte de manobras e artimanhas a fim de deturpar ou prejudicar a temática real em discussão), mas sim valorizar os pequenos ganhos de autonomia, sob a ótica de diferentes graus de autonomia e subordinação que, na prática, existem (SOUZA, 2004).

Ainda assim, o Estado pode ser o agente principal e implementar políticas públicas que conduzam a um incremento do grau de autonomia dos desprivilegiados, porém, enquanto não forem superados os marcos do modelo civilizatório capitalista, os ganhos possíveis de autonomia serão insuficientes, ainda que não desprezíveis. No contexto de uma ótica autonomista, mesmo em uma sociedade heterônoma, não é somente o Estado que planeja e gere. O processo participativo deve ser potencializado ao máximo, procurando desmistificar fórmulas domesticadas e métodos dissimulados de participação popular, como a “democracia participativa”, moderação recorrente utilizada no “planejamento politizado” brasileiro. Assim como os agentes modeladores do espaço (classes e grupos dominantes) como o capital industrial e imobiliário, elaboram suas estratégias geográficas para a dominação de forma clara e sofisticada, a parcela majoritária da sociedade civil, que não pertence a grupos dirigentes, deve se organizar, sob o ponto de vista autonomista, qualificando-se e capacitando-se para produzir e pôr em prática suas estratégias e propostas. Para tanto, a luta pela autonomia deve combinar ações diretas (fundamentadas na educação, no conhecimento em geral e na visão particular de mundo e no acesso e disseminação da informação) e pressão sobre o Estado (SOUZA, 2004).

É importante destacar que, em qualquer abordagem socialmente crítica, principalmente no enfoque autonomista, planejar e gerir uma cidade ou um município não é fazê-lo sobretudo a “coisas” (substrato espacial, mobiliário, equipamentos e serviços públicos, entre outras), mas sim planejar e gerir “relações sociais” (SOUZA, 2004). Para tanto, é necessário determinar respostas para três questionamentos:

- Quais problemas necessitam ser superados? Considerando a necessidade de se ter clareza quanto aos *fins* da ação ou intervenção proposta, sob a perspectiva autonomista, clareza

esta advinda de um debate democrático, essencialmente político e não apenas de natureza técnica. Aqui, a discussão técnica e o aconselhamento de pesquisadores visam a seleção dos *meios* mais eficientes para se atingirem os *fins* sobre os quais a sociedade deliberou, contudo, não se deve separar excessivamente a discussão dos fins da dos meios (SOUZA, 2004, p. 178-179).

Assim como a sociedade deve também tomar decisão sobre os meios a serem empregados, os técnicos e pesquisadores, atuando como consultores a serviço da coletividade, munidos de senso crítico, mas sem se imaginar acima dos demais cidadãos, podem manifestar opinião sobre os fins, entretanto, não podem reivindicar pensar e decidir em nome da população, mas podem colaborar na orientação dos debates e no esclarecimento de questões específicas.

A função e o compromisso do intelectual/pesquisador/planejador é a de chamar a atenção daqueles que são, ao mesmo tempo, objeto de conhecimento e sujeitos históricos, cuja autonomia precisa ser estimulada e respeitada, para os paradoxos entre objetivos, problemas e margens de manobra que seu treinamento técnico/científico lhe permitia vislumbrar. O planejador tem um valor inestimável e seria demagogia diminuir sua importância, mas seu papel tem de ser executado sob um ângulo político, no qual os envolvidos na discussão deverão estabelecer os fins e apreciar e aprovar os meios, não sendo admitida a supremacia de especialistas. De acordo com Souza (2004, p. 180) é certo, porém,

[...] que o planejamento crítico, enquanto pesquisa científica aplicada, deve, por um lado, manter-se vigilante diante do senso comum, sempre duvidando de certezas não-questionadas; ao mesmo tempo, um planejamento crítico não-arrogante não pode simplesmente ignorar os “saberes locais”.

- Quais são as condições para superar tal empreitada? Para responder a essa pergunta, o analista deve fazer uma lúcida avaliação dos diferentes grupos de forças e dos interesses latentes dos diversos grupos sociais envolvidos. Além disso, deve identificar divergências e convergências de posicionamentos, compatibilidades e incompatibilidades entre objetivos e temas dos grupos diversos, com o propósito de averiguar quais são as possibilidades de alianças e suporte político (SOUZA, 2004, p. 180-181).
- Quais são os obstáculos e dificuldades previsíveis? A resposta a essa pergunta exige do analista certa habilidade para identificar carências de ordem material e institucional, bem como de igualmente identificar grupos dominantes que poderão constituir focos de resistência à implementação de políticas redistributivas e à expansão da democracia.

Associado a isso, há a necessidade de preparar-se para a resolução de conflitos (SOUZA, 2004, p. 181).

A “abordagem autonomista”, no rastro de uma série de divergências e diferenças de base filosófica ou teórica, se distancia do “planejamento politizado”, que mesmo em correntes de esquerda, não conseguiu desvencilhar-se por completo do tecnocratismo. Não se trata de negar a importância da bandeira da reforma urbana, trata-se de desenvolver a vertente mais radical contida nessa bandeira, potencial pouco explorado pelos planejadores politizados dos anos 1990. Mesmo que as propostas de intervenções, de cunho prático-político, tenham concepções baseadas nas análises e diagnósticos subjetivos, mediante o controle dos agentes sociais envolvidos, necessitam ter sua implementação submetida à anuência e à concordância popular.

Conforme Souza:

Em se tratando de diagnósticos e análises, o pesquisador, mesmo recusando o objetivismo e o cientificismo, tem o direito à última palavra sobre as ideias que são, afinal de contas, de sua responsabilidade pessoal; diversamente, no caso de propostas de intervenção, quem deve deter a última palavra são, sob um ângulo autonomista, os envolvidos, cabendo ao pesquisador o papel de um interlocutor que propõe, alerta (para contradições, riscos, etc.), mas jamais o de um consultor que deseja impor ou sugere que se imponha (2004, p. 183).

Se a crítica produzida pelo planejamento urbano alternativo no Brasil já havia ressaltado a importância da participação da população na tomada de decisões (planejamento e gestão), é sobre os fundamentos dos ideais autonomistas que esse requisito drasticamente democrático pode atingir sua completude. Em uma sociedade autônoma a participação dos indivíduos nos processos decisórios não é coordenada e comandada pelo Estado como instância de poder separada, isso ocorre em uma sociedade heterônoma, onde a influência do acesso indefinidamente desigual à informação e a imensa desigualdade econômica entre os indivíduos comprometem a igualdade de chances de participação. A grande diferença entre o planejamento autonomista e as demais abordagens de planejamento anteriormente analisadas é que, ao contrário delas, no autonomista não se trata de avalizar ou transferir a tomada de decisão a uma instância de poder isolada e acima dos cidadãos - o Estado, em cuja presença e sob cujo comando o planejamento sempre será realizado (de cima para baixo) (SOUZA, 2004).

Em uma sociedade autônoma, assim como a gestão urbana dar-se-á por meio da “autogestão”, o planejamento será realizado mediante um “autoplanejamento” conduzido de forma descentralizada, flexível e democrática, empenhada em garantir o real processo

participativo. Quanto aos planejamentos comunicativo/colaborativo, rawlsiano e nos “novos planos diretores” fundamentados na reforma urbana, nenhum deles possui referencial político-filosófico comprometido com a superação da heteronomia instituída.

No entanto, é necessário esclarecer sobre a relação entre utopia e estratégia e, para tanto, cabem algumas reflexões, a saber: a perspectiva autonomista, segundo o seu defensor Souza (2004), diz respeito à autonomia como *horizonte* e ao falar-se em horizonte político-filosófico refere-se a uma meta, que não será rigorosamente alcançada. Sob o ponto de vista da teleologia, em conformidade com a abordagem do desenvolvimento socioespacial, a autonomia plena é um ideal que atua como uma luz guia e, nesse contexto, o horizonte indica a direção e não uma trajetória determinada com antecedência. Isto posto, admite-se que a história é um processo aberto à imprevisibilidade, o qual não possui direção exata predeterminada, que não será conclusivo em algum momento sob a forma de estágio final. Considerando essa ótica, o desenvolvimento socioespacial deve ser encarado como processo perpétuo de busca por instituições e relações sociais mais justas. Nenhuma instituição, relação social ou regime político-filosófico será tão bom que não admita aprimoramento, tampouco será tão resistente e incontestável que não possa ser passível de implosão, inferindo retrocessos que exigirão recomeçar em novas bases na busca por instituições mais justas. Assim sendo, a *autonomia plena*, caso seja adotada coletivamente, será um ideal constantemente renovável, ou seja, nunca se concretizará. Portanto, como horizonte, a autonomia representa um *princípio orientador*, de um projeto político que pode ser construído mediante a operacionalização do projeto autonomista (SOUZA, 2004).

Para chegar-se a uma “[...] mediação conceitual entre a ideia de *princípio orientador* [...] e ideia de *projeto político-social*”, há de se utilizar uma “utopia” que pode ser submetida a testes e em permanente movimento de concretização e renovação, o que em termos formais, Lefebvre (1991 apud SOUZA, 2004, p. 188) chamou de “utopia experimental”. Conforme Souza (2004, p. 188)

O horizonte político-filosófico, [...] não será estéril pelo fato de, em si mesmo, jamais ser alcançado; pelo contrário, ele é imprescindível, pois é ele que fornece a direção que orienta a necessária renovação constante do projeto de edificação de uma sociedade cada vez mais autônoma. [...] A utopia experimental é a um só tempo, projeto e princípio orientador, ou a fecundação incessante do primeiro pelo segundo.

Por fim, verifica-se que a ideia-força central da modalidade de planejamento e gestão urbanos críticos, sob a perspectiva autonomista, é baseada na autonomia individual e coletiva. Sua filiação estética é alicerçada em princípios de autonomia. Seu escopo não é

estritamente físico territorial e apresenta altíssimo grau de interdisciplinaridade. Quanto ao grau de permeabilidade perante a realidade empírica radicalmente reconstrutivista. Quanto ao grau de abertura à participação da população nas tomadas de decisão, caracteriza-se pela participação efetiva nos processos decisórios. As críticas dessa abordagem de planejamento e gestão urbanos em face do mercado mostram-se altamente expressivas, enquanto o referencial político-filosófico é baseado em uma sociedade autônoma.

Quadro 1 - Síntese Comparativa das Abordagens de Planejamento e Gestão Urbanos

	Planejamento Físico Territorial	Planejamento Sistêmico	Perspectiva Mercadofílica	New Urbanism	Desenvolvimento Urbano Sustentável Planejamento Ecológico	Planejamento Comunicativo/ Colaborativo	Planejamento Rawlsiano	Planejamento e Gestão Participativos/ Reforma Urbana	Planejamento e Gestão Urbanos Autônomos
Ideia-força central	Modernização da cidade	Modernização da cidade	Modernização da cidade	Crescimento com preservação de valores comunitários	Modernização da cidade com sustentabilidade	Consenso entre grupos sociais distintos quanto à modernização	Justiça social	Justiça social	Autonomia individual e coletiva
Filiação estética	Modernismo	*	Secundário, tendências pós-modernistas	Pós-modernismo	*	*	*	*	Princípios de autonomia
Escopo	Somente organização espacial	Não estritamente físico territorial	Não estritamente físico territorial	Físico territorial	Não estritamente físico territorial	Não estritamente físico territorial	Não estritamente físico territorial	Não estritamente físico territorial	Não estritamente físico territorial
Grav de interdisciplinaridade	Pequena a média	Grande	Média	Pequena (A/U)	Grande	Grande	Grande	Grande	Muito Grande
Permeabilidade em face à realidade	Apriorística a semiapriorística	Reconstrutivista semiapriorística	Semiapriorística	Semiapriorística	Viável a uma postura semiapriorística	Grande, podendo ir além de semiapriorística	Parcialmente grande	Grande, podendo ir além da semiapriorística	Radicalmente reconstrutivista
Grav de abertura p/ participação	Pseudoparticipação	Pequena	Pequena a Pseudoparticipação	Participação limitada a pseudoparticipação	Pseudoparticipação	Grande com tendências a esvaziamento da participação	Pseudoparticipação	Tolerância a simples pseudoparticipação	Participação nos processos decisórios
Atitude em face do mercado	Criticismo moderado domesticado ao mercado	Criticismo moderado	Acriticismo	Criticismo muito moderado	Criticismo moderado, similar ao regulatório	Moderadamente crítica	Criticismo moderado	Bastante crítica a moderado	Altamente crítica
Referencial político-filosófico	Estado forte intervencionista	Estado forte intervencionista	Neoliberalismo	Liberalismo de esquerda	Liberalismo de esquerda ou socialdemocracia	Liberalismo de esquerda ou socialdemocracia	<i>Welfare State</i> aprimorado	Socialdemocracia, mais ou menos participativa	Sociedade autônoma

Fonte: SOUZA, 2004

Org.: Ideni Terezinha Antonello, 2015

Nota: * Irrelevante

Considerações Finais sobre as Abordagens de Planejamento e Gestão Urbanos

Quando se iniciou a discussão sobre doutrinas e a tipologia proposta por Souza (2004), foi afirmado que cada uma delas é composta por um conjunto de teses, de sentenças, por meio das quais ideologias se tornam operativas, racionais e se perpetuam ao longo do tempo. Mediante estes argumentos que o Planejamento Físico Territorial Convencional (com influências do planejamento regulatório e do urbanismo modernista), com as posições do padre Lebrecht e os ditames do Serfhou no Brasil; o Planejamento Sistêmico e o Enfoque Racional (com influências do positivismo lógico); as Perspectivas Mercadofílicas; o *New Urbanism*; o Desenvolvimento Urbano Sustentável e o Planejamento Ecológico; o Planejamento Comunicativo/Colaborativo; Planejamento Rawlsiano; as divergências e convergências entre Reforma Urbana e os novos Planos Diretores e Orçamentos Participativos; o Planejamento e Gestão Urbanos Críticos - Perspectiva Autonomista, influenciaram, cada uma a seu tempo, a elaboração de ideias, conceitos e procedimentos do planejamento e gestão urbanos e dos planos diretores, assegurando certa continuidade da ideologia positivista-cientificista e progressista. Essas abordagens presentes na tipologia trabalhada, no geral, não construíram campos independentes e específicos, mas apresentaram significativas convergências, influenciando-se mutuamente ao longo do tempo e confirmando a presença de uma base ideológica comum em quase todas as abordagens, conforme demonstrado na síntese do Quadro 1. Exceção ocorre no caso da abordagem do planejamento e gestão urbanos com perspectiva autonomista, devido a essa abordagem apresentar como ideia-força central a autonomia individual e coletiva, à forte crítica ao modelo civilizatório capitalista, ao seu alto grau de exigência de interdisciplinaridade e, sobretudo, à abertura para com a participação da população, proporcionando equidade de oportunidades para a participação dos envolvidos e legitimidade aos processos decisórios de planejamento e gestão (sociedade autônoma) (SOUZA, 2004).

Por meio da síntese estabelecida no Quadro 1 destaca-se que praticamente todas as modalidades de planejamento analisadas (nove tipologias) mostraram como sua ideia-força central a modernização da cidade, normalmente sob o modo da visão capitalista, porém algumas demonstraram crescente preservação dos valores comunitários no processo de modernização (*New Urbanism*), buscando consensos entre distintos grupos sociais (Planejamento Comunicativo/Colaborativo), justiça social (Planejamento Rawlsiano e Planejamento e Gestão Urbana - Planos Diretores e Orçamentos Participativos como meio de Reforma Urbana) e autonomia individual e coletiva para a tomada de decisão, ou seja, uma

sociedade autônoma (participação da sociedade e controle social do Planejamento e Gestão Urbanos Críticos - Perspectiva Autonomista).

De acordo com a experiência prática dessa pesquisadora, observa-se um esforço de certos grupos da sociedade (parcelas organizadas da população - conselhos municipais e associações comunitárias - e entidades de classes profissionais) pela afirmação do planejamento e da gestão por meio da autonomia (individual e coletiva) na busca da real participação e do controle social na tomada das decisões administrativas, principalmente nos municípios. Entretanto, nem todos os técnicos, servidores municipais e políticos entendem a participação autônoma da população como fundamental para a efetivação da gestão compartilhada. No Brasil da contemporaneidade, o planejamento e a gestão praticados estão mais associados à abordagem do planejamento e gestão participativos (Reforma Urbana) do que amparados em uma visão autonomista, visto que a sociedade brasileira (políticos, inclusive) ainda apresenta fragilidades quanto ao entendimento de seu papel no planejamento e na gestão compartilhados e que terá de trilhar longo caminho na busca pela consciência autônoma.

Em relação à variável que informa se o estilo de planejamento é estritamente físico territorial ou social abrangente (no qual a espacialidade é apenas uma entre várias dimensões), das modalidades de planejamento analisadas sete apresentaram planejamento social abrangente, não estritamente baseado na organização espacial (não fundamentalmente físico territorial). Apenas as modalidades Planejamento Físico Territorial e *New Urbanism* preservaram características essencialmente físico territoriais.

Não obstante, os planos diretores e o planejamento urbano tradicional foram produzidos sob a concepção de que a única forma de superar a subjetividade da ciência social, recorrente nestes instrumentos, era equipará-la à ciência natural. Em outras palavras, atribuindo à ciência social a mesma lógica matemática e racionalidade em que é enquadrada a ciência natural, descaracterizam-se as suas peculiaridades imprecisas e vagas, entendidas como negativas para o conhecimento positivista-cientificista.

O determinismo físico, insistentemente presente nos planos diretores tradicionais é segundo Nygaard (2005, p. 113), a ideia de que “[...] a felicidade e o bem-estar da vida urbana são determinados, acima de tudo, pelo arranjo físico da cidade [...]”. Este ponto ressalta a inércia do “não buscar” as causas mais fundamentais dos problemas nela existentes. Optar por uma remodelação, reorganização e ou reformulação das cidades nem sempre abate a causa-origem dos problemas urbanos, mas apenas dissimula, desloca ou mesmo escamoteia tais problemas.

Outra questão levantada em relação ao determinismo físico vinculada ao urbanismo modernista de Le Corbusier se refere à pretensão de mudança do pensamento dos moradores, que com a construção de novos espaços para as cidades, cairiam em si e pensariam que seus velhos hábitos e maneiras de viver não combinariam com os novos espaços, mostrando a necessidade de transformação urgente, uma modernização. Sabe-se que transformações dependem do atendimento a demandas não só de cunho físico territorial, mas também social. O determinismo físico, presente nos planos diretores tradicionais, possui pesada carga histórica e ideológica e, apesar da justa crítica ao mesmo, a sua eliminação ou minimização não será fácil, vai requerer ampla (re)visão ideológica e conceitual do sentido de “plano diretor” e de “planejamento territorial/municipal”.

Quanto ao grau de interdisciplinaridade, das nove modalidades de planejamento analisadas, seis apresentaram grande e efetiva relação entre diversas disciplinas no processo de planejamento e gestão do território, apenas três apresentaram pequena, pequena a média e média interdisciplinaridade, a saber: *New Urbanism*, Planejamento Físico Territorial e Perspectivas Mercadófilas, respectivamente). Cabe ressaltar a importância do usufruto da real interdisciplinaridade nos processos de planejamento e gestão territorial e não da simplista e equivocada concepção da multidisciplinaridade. A interferência multidisciplinar sem a articulação e inter-relação das distintas perspectivas disciplinares resulta apenas em um informe descritivo de informações e dados sem conexão. A prática do planejamento e da gestão territorial requer que diferentes disciplinas interajam de fato, por meio dos mais variados critérios de análise, focando determinado problema ou proposta por distintos pontos de vista, na busca de soluções práticas e realistas. A interdisciplinaridade não tem a pretensão de criar novos saberes, mas sim de utilizar os conhecimentos de várias disciplinas para resolver problemas ou compreender determinados fenômenos sob diferentes ângulos de interpretação, visto que todo conhecimento mantém um diálogo permanente com outros conhecimentos, mediante o questionamento, a confirmação e a própria aplicação do saber.

No tocante à participação da população no processo de planejamento e gestão, as nove modalidades apresentaram algum nível de participação, mesmo que muitas chegassem apenas a uma pseudoparticipação (cinco delas). As tipologias Planejamento Sistêmico e Perspectivas Mercadófilas apresentaram baixo nível de participação e a modalidade Planejamento Comunicativo/Colaborativo, grande participação, mas com tendências ao esvaziamento com o passar do tempo, demonstrando esmorecimento, portanto, não consolidada. Já a modalidade Planejamento e Gestão Urbanos Críticos - Perspectiva Autonomista, demonstrou como essencial a participação da população no processo de planejamento e gestão municipal, como parte fundamental para a ocorrência do planejamento

e da gestão crítica e autônoma. Apesar disso, vê-se que o “planejamento regulatório” - baseado no determinismo físico, em regras funcionais e fundamentado na crença de que a formulação da política urbana deverá ocorrer no âmbito técnico e científico - ainda é bastante presente nos processos de planejamento territorial da atualidade, segregando, voluntária ou involuntariamente, grandes massas populacionais.

Não se questiona a necessidade do uso de instrumentos de natureza técnica e científica para a definição dos problemas a serem equacionados pelo plano diretor, valendo-se, para tanto, de referenciais teóricos para interpretação de dados caracterizadores dos fenômenos. Contudo, é imprescindível no processo de elaboração dos planos diretores que a eles sejam incorporados, para o estabelecimento de prioridades de intervenção, instrumentos de natureza político-institucional e econômico-financeira. Esta integração será a resposta aos aspectos diagnosticados, em atendimento às necessidades sociais básicas da população. Sendo assim, os instrumentos de planejamento deverão se constituir de três naturezas: técnico-científica, contendo os referenciais metodológicos de coleta, tratamento e interpretação de dados; político-institucional, suportando as relações entre as forças políticas constituídas e as articulações entre diversificados segmentos da sociedade; e econômico-financeira, abrangendo os recursos orçamentários e de outras origens, previstos para o processo de planejamento e gestão.

Por este caminho, segundo Rolnik (2003 apud BASSUL, 2004, p. 124) “O plano diretor deixa de ter uma concepção tecnocrática baseada na ideia de um modelo ideal de cidade e passa a ser pensado como uma espécie de pacto entre setores da sociedade e cidadãos”, ou seja, a administração municipal, em conjunto com a sociedade, buscará direcionar a forma de crescimento sintonizada com uma visão de cidade coletivamente construída.

3 A CONTEXTUALIZAÇÃO DO MOVIMENTO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO: OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Depois da fundamentação sobre o planejamento territorial e seus aspectos históricos, discutir-se-á o processo de urbanização, o crescimento das cidades no Brasil e o advento dos instrumentos de planejamento.

No início do Século XVI, teve início a colonização no Brasil com a chegada dos portugueses, que começaram a implantar o cultivo agrícola, principalmente, da cana de açúcar. A comercialização desse produto deu origem ao desenvolvimento de atividades com características urbanas e com isso começaram a surgir os primeiros aglomerados urbanos do país, geralmente ao longo do litoral brasileiro. No centro desses aglomerados, se desenvolvia o comércio do açúcar, onde o governo português controlava todas as atividades comerciais da então colônia brasileira.

Apenas no início do século XVIII a atividade de mineração tomou porte no Brasil e algumas novas aglomerações urbanas começaram a surgir junto aos locais onde os metais, principalmente o ouro, eram encontrados. A mineração ressaltou a divisão entre o espaço natural (rural) e o interferido e modificado pelo homem (urbano) e, aos poucos, as pequenas e médias cidades foram crescendo.

No século XIX, a lavoura do café influenciou o surgimento de novas pequenas e médias cidades, e mais tarde, a construção de ferrovias para transportar a safra do café fez com que algumas dessas cidades tomassem corpo.

Em meados do século XX, mais precisamente na década de 1950, com o surgimento das indústrias, a cidade começou a desempenhar um novo papel no desenvolvimento nacional e passou a ser vital ao modelo econômico adotado, no qual tinha que absorver um grande contingente populacional. Contudo, apenas na década de 1970, conforme a Tabela 1, que as cidades passaram a ter uma população maior do que a do campo. Era o início do processo de urbanização.

Tabela 1 - Evolução da População Brasileira - Total, Urbana e Rural

Anos	Total	Urbana	Rural
1950 ¹	51.944.397	18.782.891	33.161.506
1960 ²	70.992.343	32.004.817	38.987.526
1970 ²	94.508.583	52.904.744	41.603.839
1980 ²	121.150.573	82.013.375	39.137.198
1991 ³	146.917.459	110.875.826	36.041.633
2000 ³	169.590.693	137.755.550	31.835.143
2010 ³	190.755.799	160.925.792	29.830.007
Estimativa 2015*	204.450.649	-	-

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010

Notas: 1 - População Presente; 2 - População Recenseada; 3 - População Residente

*Estimativas da População Brasileira Total Residente com data de referência em 1º de julho de 2015

No Brasil ocorreu um dos mais rápidos processos de urbanização do mundo: em 1940 a taxa de urbanização do país era de 31,24%; em 1950, de 36,16%, em 1960, era de 44,67%, em 1970, esse índice já era de 55,92%; em 1980, era de 67,59%, em 1991 era de 75,59%, em 2000, 81,23%, em 2007, 83,48% e em 2010, de 84,36% (IBGE, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010).

Com o processo acelerado de urbanização, devido em grande parte ao êxodo rural, surgem duas questões importantes: a primeira é que com o crescimento demográfico e a consequente expansão do território urbano, quase sempre não planejada e de forma desordenada, há o desenvolvimento de novas áreas/bairros (espacial, social e econômica); a segunda, é que com o aumento de população há necessidade de se ter mais recursos para a realização de obras e ampliação da infraestrutura urbana e da oferta de serviços públicos. Contudo, o processo de urbanização acelerada trouxe para as cidades brasileiras contingentes populacionais que, num primeiro momento, não se integraram ao mercado de trabalho, pelo menos, não ao mercado formal, devido à escassez de empregos, instalaram-se onde conseguiam, muitas vezes de forma irregular, em locais insalubres, em áreas periféricas ao perímetro urbano regulamentar ou mesmo fora dele, próximas a áreas de preservação ambiental (fundos de vale) e, conseqüentemente, não integraram a comunidade dos “municípios contribuintes”, o que só agravava o problema da ausência de serviços públicos e comunitários para atender a todos. A própria integração paulatina desses migrantes na vida urbana desencadeou demandas crescentes de infraestrutura e equipamentos sociais urbanos.

Nesse momento, ficou claro que, pelo menos, em médio prazo, o aumento da população implicaria na necessidade de criação e adaptação de novos espaços urbanos. Esses processos envolveriam, portanto, o crescimento da demanda por investimentos em obras urbanas sem implicar no crescimento proporcional da receita municipal.

Nesse contexto, de cidades despreparadas para acolher o imenso contingente humano e absorver as demandas sociais, era de se esperar algumas conseqüências negativas,

como a proliferação de habitações subnormais, a ocupação de áreas inadequadas e de preservação ambiental, bem como a precariedade do saneamento básico, a “favelização”, o desemprego, agravando, conseqüentemente, a questão da violência nos centros urbanos, entre outros.

De acordo com Siqueira (2000, p. 217-247), o aumento da procura por espaços para habitação e por trabalho multiplicou sobremaneira os conflitos sociais na cidade, palco tradicional de competição entre classes e setores da sociedade civil, cenário onde proprietários litigam entre si e com os não proprietários, onde as forças produtivas formais e informais lutam com as atividades comerciais e residências, disputando um lugar no espaço urbano. E tudo se agrava na questão da moradia, por uma lógica de mercado imobiliário que privilegia a ocupação, pela classe média e alta, das áreas bem localizadas e dotadas de melhor infraestrutura. A população de baixa renda é empurrada para a periferia das cidades ou para localidades menos atrativas, sobretudo para lugares de topografia e condições de relevo menos vantajosas ou com restrições ambientais para uma regular ocupação, seja de forma regular, por meio da implantação de novos conjuntos habitacionais, ou de forma irregular.

Atualmente, a população brasileira é predominantemente urbana (taxa de urbanização de 84,36% (IBGE, 2010)). Entretanto, pesquisas recentes indicam que a urbanização tomou novos rumos a partir dos anos 1990. Houve uma interiorização do crescimento: a população das cidades médias cresceu muito mais rapidamente, em termos absolutos, do que a das grandes cidades e regiões metropolitanas. Já as pequenas cidades apresentaram saldos migratórios negativos, expulsaram mais do que receberam novos moradores (IBGE, 2013).

Esse movimento se deve, entre outros fatores, ao processo de descentralização industrial, ao aumento do custo de vida nos grandes centros urbanos e ao desemprego, contudo, talvez esteja associado também a novas conquistas socioespaciais relacionadas à instituição de política de ordenamento territorial (Política Urbana - CF/1988; regulamentação do Capítulo da Política Urbana da CF/1988, por meio do Estatuto da Cidade, 2001; criação do Ministério das Cidades, 2003; elaboração e instituição dos PDM).

Historicamente, no Brasil, a criação dos aglomerados urbanos pelas sociedades tem propiciado herança de significativa alteração na paisagem natural preexistente, ocasionando o surgimento de uma paisagem cultural¹⁹, que se modificou gradualmente no decorrer dos anos.

19 Para Hardesty (2000 apud PANCHONI; YAMAKI, 2014), as práticas e as crenças dos habitantes, que permeiam as paisagens com significados, fazem parte do que se chama de “paisagem cultural”. Meinig (1979 apud PANCHONI; YAMAKI, 2014), por sua vez, aponta a paisagem como parte dos ideais e memórias que une

Daí decorre o aparecimento de um quadro de problemas de natureza variada, no qual de um lado surge uma pequena parcela do território contemplando padrões urbanísticos na forma das leis e, conseqüentemente, reconhecida pelo poder público com a presença dos serviços essenciais de infraestrutura e investimentos públicos; de outro, um território ocupado de forma desordenada, irracional, marcado por processos de invasões graduais, com assentamentos irregulares sem condições urbanísticas e carentes de infraestrutura básica. Foi assim que, a partir de 1930/1940 surgiram os primeiros assentamentos irregulares, precursores das atuais favelas, que se evidenciaram como um território, essencialmente desigual, marcado pelas fragilidades técnicas, institucionais e financeiras do poder público local (SINGER, 1973). Tal fenômeno, apesar de ser característico das grandes cidades, passou a ter um caráter de universalização, atingindo núcleos urbanos de diferentes portes populacionais.

A partir dessa afirmação, percebe-se que o processo de aparecimento dos assentamentos irregulares, não se trata de fenômeno isolado ou específico de grandes aglomerações e, por isso, não pode ser pensado isoladamente, sem uma visão holística de planejamento territorial, ou seja, o homem, a sociedade e a natureza têm que ser considerados como partes integrantes do mesmo contexto, pois há uma relação recíproca entre o ecossistema e o equilíbrio socioeconômico e socioespacial da população. Consta-se que a degradação de um está necessariamente, articulada a dos outros.

Como consequência dos altos índices de urbanização que o país passou a registrar, particularmente neste padrão de ocupação descontrolada, é que em 1960 foi dado início ao processo de debates sobre o tema, marcado pela necessidade de criação de novos paradigmas sobre a apropriação e uso do território, por meio de uma Reforma Urbana. Nesse contexto, situava-se o projeto das Reformas de Base (Urbana e Rural), como o projeto de lei da reforma agrária, concebida por decreto durante o governo de João Goulart (1961-1964), com o intuito de manter o homem no campo, dando-lhe melhores condições para o desenvolvimento e trabalho rural, bem como de auxiliar a reduzir os problemas urbanos.

A partir daí, ressalta-se a importância da realização do Congresso da Reforma Urbana, ocorrido em Petrópolis - RJ, em 1963, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), marco inicial destas mudanças (CREA/RJ, 2000).

Em 1964, o governo de Goulart sofre o Golpe de Estado e passa a vigorar a Ditadura Militar, época em que as discussões sobre as reformas de base foram sufocadas, uma

as pessoas. São fruto não somente de diferentes histórias e tradições, mas, produto do contínuo processo que envolve transformações de várias ordens, no mundo natural. O estudo da paisagem cultural abrange as práticas de uso da terra, a adaptação ao relevo e outros recursos do meio natural e a organização espacial dos componentes da paisagem tais como caminhos, edificações, vegetação, entre outros recursos.

vez que “A preocupação do governo Goulart com a construção de propostas políticas e econômicas, voltadas para reformas de base, entre outros fatores nacionais e internacionais, não contribuiu para sua manutenção no poder” (ANTONELLO, 2013, p. 240).

Somente na década de 1970, foram reacquecidas as discussões sobre este ideário, reaparecendo movimentos com expressiva participação popular com o engajamento de entidades representativas de engenheiros, arquitetos, geógrafos e demais categorias profissionais comprometidas com o chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

Este movimento teve papel destacado na liderança da elaboração da Emenda Popular da Reforma Urbana, na década de 1980, propiciando, em decorrência, o surgimento das propostas aprovadas pelos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que formaram o Capítulo da Política Urbana, bem como a consequente criação do Estatuto da Cidade (2001), mantendo-se os mesmos princípios apresentados à época na Assembleia Constituinte: a) obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos; b) submissão da propriedade à sua função social, prevalecendo o interesse público ao particular; c) garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização e d) gestão democrática da cidade.

A seguir discorre-se sobre os instrumentos legais de planejamento instituídos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

3.1 Os Instrumentos Legais de Planejamento a partir da Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal (CF) de 1988 inovava em matéria de política urbana, ao estabelecer a obrigatoriedade, para todas as cidades com população a partir de 20 mil habitantes, de aprovar planos diretores que expressassem a vontade popular e estabelecessem diretrizes a serem incorporadas à legislação municipal, para reger os critérios de uso e parcelamento de solo, contemplando variáveis como: habitação, transporte urbano, infraestrutura, saneamento básico e preservação ambiental.

É de extrema importância lembrar, porém, que antes mesmo da CF/1988, o país já possuía importantes peças legais para o disciplinamento da ocupação do solo urbano e para a preservação e conservação ambiental: a Lei Federal nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, passou por algumas atualizações e encontra-se em vigor (2016); e a Lei Federal nº 4.771, de 1965, que instituiu o Novo Código Florestal Brasileiro,

revogada e substituída pela Lei Federal nº 12.651, de 2012 e suas atualizações em vigor (2016).

A partir da CF/1988, iniciaram-se as discussões sobre a regulamentação do seu capítulo sobre a política urbana. Passada mais de uma década em tramitação foi aprovado como lei em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que é a ferramenta responsável pela regulamentação dos instrumentos de desenvolvimento urbano no Brasil.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade traz um novo padrão de política urbana, fundado na instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de cidadania e aumentar a eficácia da política urbana, na valorização das relações intergovernamentais e do fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos sintonizados com os princípios da função social da propriedade.

Cabe destacar que o Estatuto da Cidade está articulado a uma série de peças orçamentárias importantes, ampliando sua possibilidade de êxito. Assim, em seu artigo 40, §1º, está previsto que o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) devem incorporar as diretrizes e prioridades contidas no plano diretor.

Por fim, ressalta-se que o Estatuto da Cidade reforça a natureza democrática da política ao estabelecer que, no processo de elaboração do plano diretor, deverão ser garantidos pelos poderes legislativo e executivo a promoção das seguintes peças democráticas: audiências públicas e debates com representantes da sociedade organizada; publicidade das informações e documentos produzidos; e garantia de acesso a qualquer interessado das informações e documentos.

Com o passar das décadas, o estudo sobre planejamento territorial tomou força e os planos diretores foram produzidos e enriquecidos. Mesmo assim, por serem muito técnicos, cientificistas e, muitas vezes, inexecutáveis, muitos dos planos não foram postos em prática, simplesmente foram engavetados, e o desencantamento por esta pretensa ferramenta de planejamento e gestão contagiou técnicos e gestores. Contudo, apesar do desencanto generalizado com as primeiras experiências de planejamento territorial no Brasil, o plano diretor ganhou importância didática e estratégica na concretização dos princípios e objetivos da reforma urbana, como importante instrumento de implantação de novos padrões de planejamento e gestão do território municipal.

Nesse contexto, ao se considerar o Plano Diretor como principal instrumento disciplinador do desenvolvimento sustentável dos municípios brasileiros, é importante entender o conceito do que seja município e cidade.

Entende-se por município a circunscrição territorial dotada de personalidade jurídica e com certa autonomia político-administrativa, sendo a menor unidade autônoma da República Federativa do Brasil. É a divisão administrativa governada por uma prefeitura, órgão executivo e por uma câmara municipal, órgão legislativo. Possui áreas rurais e urbanizadas - sede e, em alguns casos, distritos. Embora as questões judiciais não sejam resolvidas por um poder próprio, o município dispõe de leis próprias, que vigoram em seu território e que são feitas de acordo com necessidades específicas. A Lei Orgânica e o PDM são exemplos dessas leis (GABRIEL, 2015).

Foi a Constituição Federal de 1988 que reconheceu o município como ente federativo e a sua importância na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil ocorre, sobretudo, em razão da autonomia a ele conferida.

A criação de novos municípios no Brasil se enquadra na posição constitucional do §4º do Art. 18 da Constituição Federal de 1988, modificado pela emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que diz:

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1996).

Já as cidades são consideradas núcleos urbanos administrativos e/ou econômicos de um município. Entretanto, segundo Silva (2008, p. 25-26):

Os conceitos demográfico e econômico não servem para definir as cidades brasileiras, que são conceitos jurídico-políticos, que se aproximam da concepção das cidades como conjunto de sistemas. O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em município. Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população.

A mudança do texto constitucional buscou frear a criação indiscriminada de municípios ocorrida a partir da promulgação da CF/88. Desde então, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015) surgiram 1.442 novos municípios, dentre os quais cerca 90% com menos de 20 mil habitantes. Em 1988 o Brasil possuía 4.128 municípios, já em 2000 este número equivalia a 5.559 municípios. Em janeiro de 2013, o Brasil ganhou 5 novos municípios, distribuídos nos Estados de Santa Catarina; Pará; Rio

Grande do Sul e Mato Grosso do Sul). Com isso, atualmente possui 5.570 municípios, espalhados pelas 27 unidades federativas (IBGE, 2015).

Tal fato, por um lado, transpareceu o grande interesse político envolvido (criação de cargos de prefeitos, vereadores e de todo o aparato administrativo municipal) e, por outro, a falta de seriedade nos estudos de viabilidade, denunciada por diversas organizações da sociedade civil organizada.

Diante do surgimento de tantos novos municípios brasileiros, resultado do constante processo de urbanização, o plano diretor ressurgiu como instrumento disciplinador do território municipal, a partir de um diagnóstico das realidades atuais que identifica as condicionantes, deficiências e potencialidades e traça as futuras ações necessárias para solucionar ou amenizar os problemas municipais, sobretudo os relacionados à qualidade de vida da população e de um ambiente urbano ecologicamente equilibrado. Cabe destacar, contudo, que o plano diretor não é exigido legalmente para todos os municípios brasileiros, exceto no Estado do Paraná, onde, inicialmente por força de um decreto (Decreto Estadual nº 2.581, de 17 de fevereiro de 2004) que, posteriormente virou lei (Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006), há a exigência de elaboração de PDMs para todos os 399 municípios que compõem o Estado, fato que será detalhado no tópico 3.2 dessa pesquisa.

Em relação ao conceito de plano diretor, diz Machado (2012, p. 380), é:

[...] conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou público, a serem levadas a efeito no território municipal.

Já Villaça (1997, p.2) ressalta que o plano diretor:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 182, *caput* §1º, que a política de desenvolvimento territorial deve ser executada pelo município e que, dentre os seus vários objetivos, estão o ordenamento do desenvolvimento das funções sociais das áreas urbanas e rurais e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Ocorre que as disposições constitucionais relativas ao meio ambiente urbano e rural, embora inovadoras, passaram a carecer de uma legislação que lhes regulamentasse, definindo melhor, conceitos e formas de concretização. Isto só viria a ocorrer quase treze anos depois, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o qual veio estabelecer regras gerais em termos de política do território municipal, visando à regulação do uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança, bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

Proveniente de um projeto de lei de 1990 que, após onze anos de discussão e tramitação, foi aprovado como lei em 2001, o Estatuto da Cidade é a ferramenta responsável pela regulamentação dos instrumentos de desenvolvimento territorial/ambiental no Brasil.

Em seu artigo 4º, o Estatuto da Cidade enumera como instrumentos para consecução de seus objetivos, dentre outros: a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; c) planejamento municipal; d) institutos tributários e financeiros; e e) estudos prévios de impacto de vizinhança (EIV) e de impacto ambiental (EIA).

Instrumento básico para que o desenvolvimento das funções sociais e para a garantia do bem-estar dos habitantes de um município, o plano diretor é obrigatório para municípios: a) com 20 mil habitantes ou mais; b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; c) onde o poder público municipal pretenda utilizar instrumentos previstos no §4º do Art. 182 da CF/88²⁰; d) integrantes de áreas de especial interesse turístico; e) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; os quais devem aprová-lo por meio de suas Câmaras Municipais. Regulado nos artigos 39 a 42 do Estatuto da Cidade, o plano diretor deverá ser aprovado em lei municipal e englobar o município como um todo (áreas urbanas e rurais). A Legislação resultante da instituição dos planos diretores deverá ser revista a cada dez anos.

20 Constituição Federal de 1988 - Capítulo II, Da Política Urbana

Art. 182. [...]

§1º [...]

§4º É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Além disso, conforme os §§2º e 4º do o Art. 182, o plano diretor traçará os requisitos necessários para que se cumpra a função social da propriedade, sob pena de sanções que vão desde o aumento do imposto predial e territorial urbano (IPTU) até a desapropriação, como destaca Dallari e Ferraz (2006, p. 324):

O plano diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns Municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana [...].

Contudo, o objetivo principal do plano diretor, de definir a função social da cidade e da propriedade, de forma a garantir o acesso à 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, somente poderá ser atingido a partir da utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, que dependem, por sua vez, de processos inovadores de planejamento e gestão nos municípios.

Nesse contexto, cabe destacar que os desafios enfrentados pelo Estatuto da Cidade para o processo de reforma territorial na atual crise urbana são imensos. Se por um lado tais desafios dizem respeito ao enfrentamento de questões como: forte concentração da população em áreas urbanas, principalmente nas regiões metropolitanas; segregação socioespacial crescente; especulação imobiliária, déficit habitacional; ampliação do processo de ocupação irregular; saneamento básico insuficiente ou inexistente; deterioração da qualidade ambiental; descontrole na expansão das periferias; agravamento da violência urbana; e baixa capacidade de comprometimento do poder local no atendimento às demandas urbanas; por outro, a reforma territorial (rural e urbana) não pode ficar somente concentrada nas desigualdades sociais decorrentes de uma gestão pública ineficaz na distribuição de equipamentos e prestação de serviços públicos, deve ser pautada numa política de ações de regulação do uso do solo e de provisão de infraestrutura devidamente articuladas a outras políticas sociais, que busquem a geração de emprego e renda, passando pela restauração de laços de sociabilidade, educação e saúde pública.

Assim, esse expressivo quadro de desafios recai sobre a municipalidade - principal agente na promoção da reforma territorial, conforme estabelece o próprio Estatuto. É sabido, no entanto, que os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus planos diretores. A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento e gestão territorial, no que se refere aos recursos

técnicos/tecnológicos, humanos, estruturais e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento territorial.

Para que os municípios tenham a devida estrutura para enfrentamento destes desafios será necessário, primeiramente, o rompimento com a estrutura de planejamento e gestão arcaica ainda adotada por muitas administrações municipais.

É importante compreender também que a simples existência de uma moldura legal, trazida pelo Estatuto da Cidade, não garante a democratização do planejamento e da gestão municipal. É imperativo que haja uma ampla disseminação do conhecimento das possibilidades e potencialidades do Estatuto da Cidade e do plano diretor, assim como, que o direito coletivo de participação na gestão municipal seja respeitado e posto em prática.

Para tanto, na busca da definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) além da participação da sociedade visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações nos municípios brasileiros dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental, foi criado o Ministério das Cidades²¹, órgão que regulamenta e fomenta a prática efetiva dos instrumentos de planejamento e gestão territorial no Brasil e que proporciona orientação técnica aos municípios, capacitação dos recursos humanos municipais e estaduais, que desenvolve estudos e pesquisas, oferta recursos financeiros, por meio de linhas de financiamento aos municípios que possuem PDM, entre outras ações.

Com a criação do Ministério das Cidades o governo federal procurou ocupar um vazio institucional, bem como cumprir papel fundamental na política territorial e nas demais políticas setoriais, sem contrariar e reforçando a orientação de descentralização e fortalecimento dos municípios definida na Constituição Federal de 1988.

21 O Ministério das Cidades integra a cúpula administrativa. É diretamente subordinado à Presidência da República, auxiliando no exercício do Poder Executivo. Possui autonomia técnica, financeira e administrativa para executar as ações nas suas áreas de competência. Também cabe a ele estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação de recursos públicos, bem como criar normas, acompanhar e avaliar programas federais. Constituem áreas de competência do Ministério das Cidades: a) política de desenvolvimento urbano; b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano; d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento (<http://www.cidades.gov.br/>).

A criação do Ministério das Cidades, em 1º de janeiro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003, constituiu um fato inovador na política territorial, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do planejamento e ordenamento territorial, do saneamento, dos transportes e da mobilidade urbana, para integrá-los, levando em consideração a cidadania, a qualidade de vida e o direito à cidade. Teve como objetivo combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte.

A estrutura do Ministério das Cidades constitui um paradigma, não só em território brasileiro, mas em toda a América Latina. O movimento social formado por profissionais, lideranças sindicais e sociais, organizações não governamentais, intelectuais, pesquisadores e professores universitários foi fundamental para a criação do Ministério das Cidades. Esse movimento alcançou várias outras conquistas nos últimos 15 anos, tais como a Medida Provisória 2.220 de 2001, que dispõe sobre a concessão especial de uso para fins de moradia e a instituição de marcos regulatórios das políticas nacionais de habitação (Lei nº 11.124/2005), saneamento básico/ambiental (Lei nº 11.445/2007), resíduos sólidos (Lei nº 12.305/2010) e mobilidade urbana (Lei nº 12.587/2012).

Desde sua criação, o Ministério das Cidades estruturou políticas e programas que operam com a lógica de enfrentamento das carências e visam a melhoria e o fortalecimento da gestão urbana, voltados à habitação, ao saneamento básico, ao transporte público coletivo e à mobilidade urbana, à regularização fundiária, ao planejamento urbano, dentre outros temas, de modo a amenizar e reverter o passivo de desigualdade social das cidades brasileiras.

De modo transversal a esses programas, a gestão democrática está presente em todas as ações governamentais, que estimulam debates sobre a política urbana/territorial, contribuindo sobremaneira para o fortalecimento da gestão democrática nos estados e municípios. O planejamento territorial também é um tema transversal a todas as políticas governamentais, tendo o Plano Diretor como o principal instrumento integrador e articulador das demais políticas setoriais.

Quanto ao perfil dos planos diretores, o Estatuto da Cidade estabelece que seja um instrumento técnico, contudo, além da técnica, o seu conteúdo deve expressar o resultado de uma discussão política e social sobre o território municipal. Para tanto, deve constituir um documento produzido por meio de processos canalizadores de propostas, que direcionem o desenvolvimento do município, incorporando suas dimensões políticas, social, econômica, cultural, físico territorial e ambiental.

O que se pretende com o plano diretor é retratar não um plano de governo, uma vez que o seu horizonte de tempo vai além da duração de um mandato governamental, mas um planejamento do município, abordando os seus problemas de forma abrangente, considerando áreas urbanas e rurais, a cidade formal e informal, os processos expansivos espontâneos, as irregularidades urbanísticas e seus reflexos econômicos e sociais.

O plano diretor foi concebido como instrumento de um novo modelo de planejamento e gestão territorial (urbana e rural) que, abandonando a concepção puramente tecnocrática, tem por sustentação a identificação de forças sociais existentes no município e seu respectivo interesse em assegurar o acesso aos direitos sociais que propiciem a redução das desigualdades.

Deverá conter previsão expressa de implantação de sistema de planejamento baseado em mecanismos de gestão democrática, capazes de garantir a mais ampla participação da população na elaboração, fiscalização, monitoramento e avaliação da política urbana, permitindo a conquista da real cidadania e a defesa de padrões aceitáveis de qualidade de vida.

Será, sobretudo, um plano de diretrizes dirigido à política de ordenamento e desenvolvimento territorial, que deverá respeitar a diversidade das características demográficas, socioeconômicas, socioespaciais, geográficas/ambientais e políticas de cada município, e como tal, não deverá ser um documento padronizado. Cada município tem uma especificação funcional que lhe é própria e reflete as opções de localização da população, das atividades e serviços ali desenvolvidos e que, portanto, requer políticas públicas peculiares e de diferentes exigências fundamentais de ordenação.

3.1.1 O Plano Diretor e os Planos Setoriais como Instrumentos de Planejamento e Gestão Territorial e Ambiental

Segundo Fiorillo (2012), o meio ambiente possui quatro aspectos: o natural, o artificial, o cultural e o do trabalho. Assim, o município (urbano e rural), independente do seu tamanho, contempla estes quatro aspectos, os quais deverão ser considerados pelo plano diretor, já que seu equilíbrio ecológico se revela imprescindível à manutenção do bem-estar da população.

Bernardi (2006) demonstra que os municípios (urbano/rural), guardadas suas especificidades territoriais, devem desempenhar suas funções em três esferas: urbanística, da cidadania e de gestão. Na esfera urbanística, englobam-se a habitação, o trabalho, o lazer, a

acessibilidade e a mobilidade (transporte); na esfera da cidadania, são contempladas a educação, a saúde, a segurança e a proteção social; e na esfera de gestão, concentram-se a prestação de serviços, a preservação do patrimônio cultural e natural, a sustentabilidade ambiental e o planejamento territorial.

Cabe fazer aqui algumas considerações sobre planejamento ambiental. Dentre as diversas conceituações sobre o planejamento ambiental, destacam-se as seguintes:

- a) Guerra e Marçal (2006 apud LEAL, 2008) salientam a necessidade de desenvolvimento de estudos que subsidiem o planejamento ambiental, que sejam abrangentes e integrados, ou seja, que apontem para uma visão holística; capazes de identificar, mensurar e avaliar a degradação dos recursos naturais, principalmente os hídricos, visto que a escassez de água apresenta-se como fator limitante para qualquer atividade, e que possibilitem a avaliação das características que compõem os sistemas ambientais físicos, sociais e econômicos;
- b) Santos (2004 apud LEAL, 2008, p. 171) destaca que o “[...] planejamento ambiental fundamenta-se na interação e integração dos sistemas que compõem o ambiente”, ou seja, estabelece “[...] relações entre os sistemas ecológicos e processos da sociedade, necessidades socioculturais e atividades econômicas, a fim de manter a máxima integridade possível dos seus elementos componentes”;
- c) Mota (1995 apud LEAL, 2008) salienta que o planejamento territorial, tomando como unidade para tal planejamento a bacia hidrográfica, levando em conta as características ambientais, constitui o melhor método para evitar a degradação e a exaustão dos recursos hídricos e bens naturais.

Ressaltou-se esses conceitos de planejamento ambiental uma vez que se considera fundamental associar tais princípios aos fundamentos do planejamento municipal (urbano e rural), regional na gestão territorial. De fato, o planejamento ambiental, associado ao planejamento territorial, regional e municipal (urbano e rural) constitui-se em ferramenta efetiva para o desenvolvimento sustentável, desde que seja orientado para a satisfação das necessidades reais e baseado na autonomia das decisões da população que o empreende, realizado com suas próprias forças e que procure modelos apropriados a cada contexto histórico, cultural e ecológico, procurando estabelecer a harmonia entre homem e natureza (ALMEIDA et al., 1993 apud LEAL, 2008).

Nesse sentido, o planejamento ambiental, visando o desenvolvimento sustentável²², deve considerar simultaneamente cinco dimensões de sustentabilidade: social,

22 A definição mais aceita para desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro. Essa definição surgiu na Comissão Mundial sobre

econômica, ecológica, espacial e cultural; e desembocar na proposição de um planejamento participativo, contratual e contextual para a aplicação de políticas, visando à harmonização entre objetivos econômicos, sociais e ecológicos (ALMEIDA et al., 1993 apud LEAL, 2008).

Para Rodriguez, Silva e Cavalcanti (2004 apud LEAL, 2008, p. 173), o planejamento ambiental pode ser realizado tendo como base a análise integrada da paisagem compreendida como um

[...] conjunto de métodos e procedimentos técnico-analíticos que permitem explicar sua estrutura, estudar suas propriedades, parâmetros sobre sua dinâmica, história do desenvolvimento, estados, processos de formação e transformação e pesquisa das paisagens naturais como sistemas manejáveis e administráveis.

Dessa forma, o plano diretor é o meio mais seguro e eficaz de gestão ambiental dos municípios, pois seu conteúdo, conforme o Art. 42 do Estatuto da Cidade deve conter, no mínimo, normas sobre os seguintes aspectos: delimitação das áreas urbanas onde poderá ser determinado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo; delimitação das áreas em relação às quais o Poder Público terá o direito de preempção; delimitação das áreas e forma em que poderá ser realizada a outorga onerosa do direito de construir; delimitação das áreas em que será permitida a alteração do uso do solo mediante contrapartida do beneficiário; estabelecimento das condições referentes à aplicação da transferência do direito de construir; entre outros instrumentos de planejamento e gestão.

O plano diretor tem como prerrogativa fundamental a garantia do exercício da autonomia do Município na condução da regulação do ordenamento físico territorial, do disciplinamento do crescimento e do desenvolvimento territorial. O plano diretor é considerado, portanto, o principal instrumento legal da política territorial municipal.

Utilizando-se do plano diretor, o poder público municipal pode induzir a ampliação do acesso à terra urbanizada e do direito à moradia, o controle da especulação imobiliária, a regularização fundiária, a inclusão social e a gestão democrática. Pode ainda,

Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas em 1983, para discutir e propor meios de harmonizar dois objetivos: o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental (http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel/).

O desenvolvimento sustentável deve almejar a não perpetuação das disparidades existentes atualmente entre as nações e no interior delas, o abrandamento, mitigação e, por fim, a extinção da pobreza, da fome, das doenças e do analfabetismo, a redução da deterioração contínua dos ecossistemas de que depende nosso bem-estar. O desenvolvimento sustentável, deve ainda, integrar as preocupações relativas a meio ambiente e desenvolvimento socioeconômico e a elas dedicar mais atenção, sendo possível, com isso, satisfazer às necessidades básicas, elevar o nível da qualidade de vida de todos, obter ecossistemas melhor protegidos e gerenciados e construir um futuro mais próspero e seguro para o planeta. Entretanto, essas são metas que nação alguma pode atingir sozinha; só poderão ser concretizadas em associação entre países e continentes (Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD, 1992 / Rio 92).

restringir e disciplinar o uso da propriedade privada (urbana e rural), especialmente no que concerne ao meio ambiente, poderá fazê-lo sempre que isso se traduza em ameaça de degradação de áreas que englobem qualquer de suas quatro dimensões, ou seja, que firam normas de tutela do ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho.

Ao mesmo tempo, o plano diretor, fundamentalmente, deve contribuir para o debate sobre a validade e a continuidade do processo de planejamento e gestão municipal, deflagrado durante a sua construção, por meio do desenvolvimento de estudos, da formulação de políticas públicas específicas, da condução de debates em diferentes níveis de participação (população, sociedade civil organizada, instituições de ensino, entidades de classe, entre outros), do monitoramento e da avaliação de resultados e da identificação de meios e instrumentos de capacitação institucional.

Entretanto, ainda que o plano diretor conceda diversos poderes ao município, é importante considerar que o mesmo não é o único ente federativo que tem dentre suas funções resguardar o princípio da função socioambiental da propriedade, conforme Gaio (2012, p. 114):

[...] ainda que as técnicas de planejamento e controle do espaço urbano confirmem ao plano diretor a primordial tarefa de estabelecer as contrapartidas necessárias ao cumprimento do princípio da função social da propriedade, a relevância do equilíbrio ambiental impede que o município detenha tal exclusividade. Ou seja, o referido princípio é materializado por uma pluralidade de normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais editadas pelos três entes federativos.

Legislações federais e estaduais relacionadas a questões ambientais, como o Código Florestal Nacional e códigos ambientais estaduais e municipais, bem como sistemas de fiscalização regionais, têm vital importância para o disciplinamento, ordenamento e monitoramento dos territórios no sentido de se promover a preservação ambiental. No entanto, tem-se no plano diretor um instrumento jurídico seguro para que a gestão municipal desenvolva ações de proteção nas mais diversas áreas, em especial a ambiental, considerando as implicações regionais.

Nesse contexto, a questão relativa à proteção do meio ambiente não se limita às fronteiras políticas dos municípios e, justamente por isso, sua tutela jurídica pelos planos diretores deve considerar aspectos regionais, ambientais e peculiaridades dos municípios vizinhos.

Com isso, como o mais importante instrumento de planejamento e ordenamento do território municipal, o Plano Diretor, deve superar a ausência de uma abordagem regional e

ambiental, uma vez que os processos de sustentabilidade (econômica/social/ambiental) que estão redefinindo a questão urbana/territorial não são mais de ordem local, assumindo, na maioria das vezes uma dimensão regional e/ou global. Sistemas de gestão intermunicipais ou inter-regionais, como os relacionados aos recursos hídricos (bacias hidrográficas) e ao gerenciamento dos resíduos e efluentes, por exemplo, não devem e não podem ser pensados isoladamente, apenas em nível municipal, visto que são de interesse local, regional e até mesmo nacional.

Os planos diretores, de recursos hídricos e de saneamento básico, podem induzir, disciplinar ou restringir o uso e ocupação do solo e o desenvolvimento econômico em sua área de abrangência, bem como disciplinar e controlar o acesso e o uso da água, mediante o estabelecimento de um zoneamento ecológico-econômico da bacia hidrográfica, utilizado como outro importante instrumento de gestão territorial.

Além dos planos setoriais ou do plano de bacia hidrográfica, existem outros instrumentos que podem ser utilizados com o mesmo propósito, são eles: Outorga do direito de uso dos recursos hídricos; enquadramento de corpos d'água em classes de uso; e cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Cabe destacar, contudo, que o zoneamento deve ser um dos resultados do planejamento, considerando-se as potencialidades e fragilidades naturais, os usos e ocupações atuais e previstos, a legislação ambiental e urbana, entre outras, e as tendências demográficas, econômicas e sociais da bacia, para o estabelecimento de zonas de uso controlado, permitido ou proibido (LEAL, 2008). O zoneamento dependerá, porém, da análise da correlação de forças existentes na área em foco, de como está organizada a sociedade, seus anseios e necessidades, para se efetivar uma proposta com caráter socioambiental e, para tanto, é preciso garantir a organização e o empoderamento da população.

Os roteiros metodológicos aplicados nesses planos, entretanto, raramente sinalizam para a análise integrada da paisagem, utilizada na Geografia, ou seja, onde o espaço seja compreendido como um sistema ambiental, físico e socioeconômico, com estruturação, funcionamento e dinâmica dos elementos físicos, biogeográficos, sociais e econômicos (CHRISTOFOLETTI, 1999 apud LEAL, 2008).

O desafio na elaboração dos planos diretores e demais planos setoriais é fazê-los de forma articulada com o planejamento e a gestão ambiental, dos recursos hídricos e de bacias hidrográficas, utilizando-se de metodologias de planejamento territorial e ambiental.

Sendo assim, reconhecer a água como elemento imprescindível ao desenvolvimento sustentável é fator importante e determinante para o ordenamento e reestruturação do território. Mostra-se necessário que o planejamento territorial, regional,

municipal (rural e urbano) seja feito concomitantemente ao planejamento ambiental, bem como à gestão dos recursos hídricos. Instrumentos legais instituídos a partir da elaboração e aplicação de planos setoriais dentro dos municípios (território político), estabelecendo a bacia hidrográfica como unidade de análise, podem determinar o caminho para o melhor planejamento ambiental e, conseqüente, para a preservação dos recursos hídricos.

Na atualidade, a água tem sido alvo de grande preocupação ambiental, principalmente em relação à escassez desse recurso natural, fator limitante, que ameaça a sobrevivência humana e a continuidade do desenvolvimento econômico (LIMA, 2005). “Não é de hoje que os maiores centros urbanos do país sofrem com racionamento de água potável [...] quando as chuvas se tornam mais escassas” (BOTELHO, SILVA, 2004, p. 183).

Ademais, a qualidade das águas superficiais, e mesmo das subterrâneas, tem sido afetada pelas atividades produtivas ou por seus reflexos (LIMA, 2005). Nas áreas rurais, o uso contínuo de pesticidas e defensivos agrícolas, por exemplo, afeta a fauna e a flora, bem como toda a cadeia alimentar. Nas áreas urbanas, o processo de ocupação desenfreada produz efeitos nefastos no ambiente. Tem-se conhecimento de diversas alterações atmosféricas, na forma de poluição, mudanças na velocidade e circulação dos ventos, aumento de temperatura (ilhas de calor), em função das atividades produtivas, principalmente industriais, da ocupação irregular e degradação de encostas e dos fundos de vale, bem como da impermeabilização excessiva do terreno causada pela ocupação das edificações e pela pavimentação das vias e circulação (CAVALHEIRO, 1995; PORTO et al., 2001; BOTELHO, ROSSATO, 2002; COSTA, 2002 apud BOTELHO, SILVA, 2004, p. 173). Nesse contexto, a bacia hidrográfica tem sido o palco das ações humanas e degradações.

Lima destaca que “[...] a identificação da bacia como unificadora dos processos ambientais e das interferências humanas tem conduzido à aplicação do conceito de gestão de bacias hidrográficas, dando ao recorte destas um novo significado” (2005, p. 179). Observa-se forte tendência, entre os pesquisadores, em se tomar a bacia hidrográfica como unidade efetiva de planejamento e gestão das águas, com o propósito de compatibilizar diversidades sociais, demográficas, culturais, espaciais e econômicas da região abrangida pela bacia.

Entretanto, a gestão dos recursos hídricos deve ser realizada com a participação dos usuários, do poder público e da sociedade como um todo, já que a água é um bem de domínio público, recurso natural limitado, dotado de valor econômico. “A gestão das águas de superfície e subterrâneas não deve ser dissociada, assim, como os aspectos de qualidade e quantidade” (BRASIL, 1997 apud BOTELHO, SILVA, 2004, p. 184) e o objetivo da gestão é preservar e recuperar os recursos hídricos.

O gerenciamento dos recursos hídricos, segundo Lanna (1997, p. 164) constitui uma

[...] atividade analítica voltada à formulação de princípios e doutrinas, ao preparo de documentos orientadores e normativos, à estruturação de sistemas gerenciais e à tomada de decisões que têm por objetivo final promover o inventário, uso, controle e proteção dos recursos hídricos.

Para o autor, a gestão das águas trata-se de uma decisão política, motivada pela escassez, que impõe limitações ao desenvolvimento econômico, aumento populacional, expansão da agricultura, mudanças sociais, tecnológicas, urbanização, demandas sociais e ambientais (LANNA, 1997, p. 165). Tais conceitos de gestão denotam as estreitas vinculações existentes entre as águas, os demais recursos naturais e as atividades humanas (LEAL, 2008).

Gerenciar bacias hidrográficas e recursos hídricos exige que o gestor ou gerente considere diversos processos naturais e sociais, por meio de uma abordagem holística e sistêmica, visando compatibilizar usos. Para que sejam alcançados os propósitos estabelecidos na gestão de bacias hidrográficas e de recursos hídricos é necessário um permanente e contínuo processo de planejamento territorial e ambiental.

Nesse contexto, é plausível dizer que a bacia hidrográfica pode ser a unidade espacial que fundamentará todos os estudos para o planejamento e gestão ambiental, territorial, regional, rural e urbano, visto que o controle e o ordenamento do uso do solo e das atividades produtivas têm como objetivo final a preservação dos recursos naturais, principalmente da água.

Percebe-se, contudo, que o planejamento territorial e ambiental, considerando a bacia hidrográfica como célula natural de análise do ambiente/território, ainda é um desafio a ser superado, mas com possibilidades efetivas de ocorrer tendo em vista os espaços democráticos de integração propiciados pelos Comitês de Bacias Hidrográficas (LEAL, 2008).

Dentre as dificuldades para o planejamento e a gestão, considerando os conceitos de bacia hidrográfica e planejamento ambiental anteriores, estão: a adoção das bacias como unidades de planejamento nos territórios político-administrativos, visto que podem estar localizadas em territórios distintos, com domínio público (municipal, estadual ou da União) ou privado das terras, assim como, as operacionais, financeiras e políticas para gestão integrada das bacias de modo compartilhado (LEAL, 2008).

Outro fator importante é a ausência e/ou inexistência de informações e dados oficiais relativos à unidade bacia hidrográfica, o que remete à necessidade de estruturação de

um banco de dados próprio do município que subsidie os estudos dessa célula de planejamento, tornando o trabalho de levantamento, organização e espacialização dos dados, árduo, o que requer capacitação e investimento pessoal, de tempo e financeiro consideráveis, recursos estes que nem sempre os municípios dispõem com facilidade.

De fato, são necessárias grandes transformações estruturais para o bom cuidado com o meio ambiente. Soluções embasadas em planejamento territorial municipal (urbano e rural), regional, ambiental e nos princípios de educação ambiental podem contribuir para mudanças lentas, porém, progressivas.

Ainda, há que se superar desafios, tais como: a mudança de postura do setor público, a capacitação das comunidades, o incremento do uso de tecnologia e a formação e treinamento de profissionais multidisciplinares (Geografia, Biologia, Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Ambiental e Sanitarista, entre outros) para a sua inserção nos sistemas de gestão e planejamento territorial e ambiental.

Considerando o exposto, é imprescindível que os planos diretores e setoriais se utilizem da unidade espacial de análise ambiental - bacia hidrográfica, como meio de reduzir a distância entre a intenção e a ação no planejamento e na gestão territorial e ambiental, demonstrando maior compromisso em relação ao desenvolvimento regional, mediante o exercício prático e efetivo de suas propostas e instrumentos legais, assim como, fortalecendo o processo participativo na construção do município a partir do resgate da visão coletiva.

Embora a bacia hidrográfica não componha um território político-administrativo único, a sua adoção como unidade de planejamento mostra-se como a alternativa, inclusive com a possibilidade de incorporação do Plano Diretor Municipal e dos demais planos setoriais, (Recursos Hídricos, Saneamento Básico, Plano de Bacia Hidrográfica, entre outros), considerando a regionalização como resultante natural deste processo, visto que não há como cogitar o planejamento urbano, rural, territorial e regional de forma segmentada, já que todos tem como fator prioritário o planejamento ambiental. Contudo, tendo em vista a lógica, a complexidade e a diversidade territorial, essa hipótese iria afetar diretamente as legislações atuais de ordenamento e disciplinamento, o que leva à necessidade de aprofundar a discussão acerca do uso da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, como meio de identificar vantagens e desvantagens e a viabilidade do uso dessa unidade.

Quanto ao município designado para o estudo de caso da presente investigação - Ibiporã -, destaca-se que possui Plano Diretor Municipal Participativo desde 1999, revisado em 2008, Plano Municipal de Saneamento Básico desde 2010, Política Municipal de Resíduos Sólidos desde 2011, atualizada em 2014, e que as diretrizes e estratégias dispostas nesses

planos foram elaboradas à luz das demandas locais e relações regionais da época. Sugere-se, no entanto, que a revisão desses instrumentos legais de gestão territorial considere a unidade espacial e célula de análise ambiental - bacia hidrográfica. Além disso, observa-se como urgente a elaboração de um Plano Municipal de Recursos Hídricos, não apenas como meio de cumprir as exigências legais previstas na Lei Federal nº 9.433/1997, na Lei Estadual nº 12.726/1999 e demais Decretos regulamentadores, mas principalmente como meio de preservar o maior patrimônio ambiental que Ibitiporã possui, sua água de extrema qualidade, que atende à todas as normas e aos preceitos legais de potabilidade.

Com base no tema proposto para a presente investigação - a crítica ao PDM Participativo, principal instrumento de ordenamento territorial e uma das legislações de maior importância para o desenvolvimento dos municípios -, e sua área de atuação/influência - o "Município" instituído (o urbano e o rural, em conformidade com o Estatuto da Cidade), primeiramente ocorreu a necessidade de utilização da categoria geográfica "Território", genericamente definido como sendo um espaço delimitado. Tal delimitação se dá por meio de fronteiras, físicas ou políticas, sejam elas definidas pelo homem ou pela natureza. Mas nem sempre essas fronteiras são visíveis ou bem definidas, pois a conformação de um território obedece a uma relação de poder, podendo ocorrer tanto em elevada abrangência (o território de um país) quanto em espaços menores (determinado território dentro de um município).

Entretanto, o território abriga o "Lugar", aquele "vivido" por um grupo de pessoas, por uma comunidade. Grosso modo, o Lugar pode ser definido como o espaço percebido, ou seja, uma determinada área ou ponto do espaço. Seu conceito também se liga ao espaço afetivo, aquele local em que uma determinada pessoa possui certa familiaridade ou intimidade, como uma rua, uma praça ou a própria casa.

Contudo, a "Região" entra nesse contexto como uma das principais categorias geográficas para o êxito de qualquer tipo de planejamento territorial (município - urbano e rural) e ambiental. A região é, basicamente, uma área ou espaço que foi dividido obedecendo a um critério específico. Trata-se de uma elaboração humana para melhor compreender uma determinada área ou um aspecto dela. Assim, as regiões podem ser criadas para realizar estudos sobre as características gerais de um território (as macrorregiões brasileiras, por exemplo) ou para entender determinados aspectos do espaço (as regiões geoeconômicas do Brasil, por exemplo). Pode-se criar uma região para a determinação de uma área a partir de suas práticas culturais ou por suas diferentes paisagens naturais, entre outros critérios.

Por esse motivo, entende-se que a categoria geográfica Região parece ser a mais apropriada para o desenvolvimento da investigação em questão, visto que o município se encontra inserido na Região Metropolitana de Londrina (RML), um dos critérios

estabelecidos pelo Estatuto da Cidade como exigência para a elaboração de um Plano Diretor, e que PDM tem que propor um planejamento integrado.

Entendida como fenômeno geográfico, a região é palco de complexas relações sociais, econômicas, culturais, ambientais, entre outras, que se entrelaçam em meio a algum tipo de uniformização dessas variáveis geográficas sobre a área estudada.

Perceber a lógica e a dinâmica de uma região significa compreender como a sociedade nela se reproduz e se organiza em diferentes momentos da história, mediante suas necessidades de sobrevivência. Nesse contexto, o estudo regional emerge como a possibilidade de compreensão da estrutura, da dinâmica e da organização da sociedade sobre o espaço, contribuindo para a identificação das potencialidades, deficiências e fragilidades de determinada região.

Assim, interpretar uma região ao ponto de construir bases conceituais teóricas e metodológicas capazes de defini-la no contexto das grandes transformações socioespaciais ocorridas no mundo contemporâneo constitui-se em uma tarefa árdua e complexa, pois estudar uma região significa mergulhar na complexidade que “[...] indica a via geográfica para a compreensão das relações do homem com a natureza” (BEZZI, 2004, p. 13).

É importante destacar que na visão clássica da geografia, os estudos regionais procediam de maneira descritiva, a partir das suas relações endógenas e separadas do mundo como um todo. Dividindo o mundo em uma série de regiões autossuficientes que mantêm pouca relação entre si, a região era entendida como “algo” independente dos reflexos exteriores, pouco articulada com as demais regiões, constituindo um sistema fechado. Porém, os processos geográficos em sua evolução propiciaram gradativamente um mundo de possibilidades a essas regiões, por intermédio da própria dinâmica econômica, que implicou no surgimento de novas técnicas de comunicação e transporte sobre o espaço. As transformações regionais tornaram-se mais intensas e velozes, ocasionando a organização e/ou reorganização do espaço regional.

O conceito de região da Geografia tradicional já não explica as atuais dinâmicas frente a um mundo de relações complexas, com uma nova divisão espacial do trabalho, onde os processos contemporâneos de produção espalham-se por todo o planeta, a produção especializa-se e especifica-se regionalmente, intensificando as trocas em diferentes áreas do globo, gerando uma interdependência das mais diversas economias espalhadas pelo mundo, assumindo diversos papéis, não apenas econômico como também cultural e político, tornando qualquer parte do globo mais aberta às influências exógenas. Com isso, as regiões se dinamizaram, tornando complexo o seu entendimento.

Conforme Santos, (2008), na complexidade do atual período da história, as regiões aparecem como versões distintas da mundialização, em virtude dos reflexos dos agentes globais sobre o local e vice-versa. Portanto, o espaço regional deve ser entendido sobre o olhar da complexidade do mundo atual, pois “[...] a região é uma categoria de análise que permite apreender como uma mesma forma de produzir ocorre em diversas partes do globo” (BEZZI, 2004, p. 183), reproduzindo-se de forma diversa, de acordo com suas especificidades regionais.

Desse modo, a leitura da organização regional permite conhecer a região como a sucessão de estruturas e processos que, ao se modificarem no tempo, alteram as funções das formas passadas, criando e recriando formas regionais (BEZZI, 2004). Esses processos englobam variáveis que se articulam e caracterizam um mundo em permanente transformação e que devem ser estudadas para que forneçam elementos para a compreensão do mesmo.

Na contemporaneidade, tende-se a considerar a região mais como um campo de ações concomitantes, de definição complexa e de intensas variáveis, em virtude de suas relações com o ambiente em sua volta, do que como uma inscrição espacial precisa, equilibrada e de caráter homogêneo.

Embora muitos autores revelem que a região se constitui em um conceito presente ao longo da evolução do pensamento geográfico, este conceito e os diferentes métodos de investigação regional não permaneceram restritos à pesquisa geográfica, muito pelo contrário:

[...] o tema é instrumento de análise e operacionalização também por técnicos e cientistas não geógrafos, o que acentua seu caráter multidisciplinar. Além do interesse e das investigações dos técnicos envolvidos no planejamento regional, inúmeras pesquisas são desenvolvidas por diferentes cientistas sociais, preocupados com manifestações regionais [...] embora os geógrafos tenham feito muito para desenvolver ideias e métodos regionais, o conceito nunca ficou confinado à Geografia. Ultimamente foi adotado e aperfeiçoado por um grande número de ciências afins, como a Economia, a Sociologia, a Arquitetura, o Urbanismo, a História, a Demografia, entre outras, nas quais a distribuição espacial dos fenômenos é importante (BEZZI, 2004, p. 18).

Ainda que o estudo da região se desenvolva com maior ímpeto dentro da geografia, a ponto de o conceito ser considerado como peça-chave para o desenvolvimento das pesquisas geográficas, o tema vem despertando o interesse de vários outros profissionais, além dos geógrafos, que estão preocupados em compreender a problemática da questão regional frente aos reflexos da mundialização. Nessa perspectiva, “[...] estudar uma região significa penetrar num mar de relações, formas, funções, organizações, estruturas etc., com

seus mais distintos níveis de interação e contradição” (SANTOS, 1988, p. 46). Sendo assim, Oliveira corrobora afirmando que:

Uma região seria, em suma, o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital, e por consequência uma forma especial de luta de classes, onde o econômico e o político se fusionam e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reposição (1981, p. 29).

Essa definição revela o reconhecimento da existência de espaços econômicos, políticos e sociais, onde a ação do capital rege as leis de produção e reprodução, diferenciando, dessa forma, uma região da outra e até mesmo produzindo espaços diversos dentro da mesma, em função das diferenciações especulativas do capital produtivo (BEZZI, 2004). Nessa perspectiva, "Embora seja difícil estabelecer com precisão o significado da palavra região, é certo que, seja qual for a sua definição, ela está intimamente ligada às formas de produção que vigoram em determinado momento histórico" (LEITE, 1994, p. 14). De certa forma,

Tais afirmações conduzem a refletir sobre a importância de se compreender as diferentes geografizações das variáveis que "geram" uma região. Sabe-se que o modo de produzir é uma das principais variáveis e permite a formação dos distintos recortes regionais. Assim, é fundamental entender a região por sua história, de seus funcionamentos específicos, de suas relações, pelo seu arranjo particular, sempre em movimento (BEZZI, 2004, p. 193).

Santos (2008) revela que, atualmente, para entender uma região faz-se necessário estudo aprofundado, que vai desde a gênese até a análise das instituições, empresas, formas, estruturas, processos e migrações que irão auxiliar no entendimento das transformações e, conseqüentemente, na apreensão da realidade, ou seja, da dinâmica espacial. Observa-se que com a ampliação da divisão internacional do trabalho e o incremento do intercâmbio do mundo globalizado, ocorrem, simultaneamente, uma aceleração dos movimentos e mudanças mais repetidas na forma e no conteúdo das regiões.

Vale ressaltar, portanto, que compreender a região como distintas versões da globalização torna-se importante “categoria de análise”, visto que uma região é o produto das suas relações com o ambiente externo e/ou interno (SANTOS, 2008). “Agora, nenhum subespaço do planeta pode escapar ao processo conjunto de globalização e fragmentação, isto é, individualização e regionalização. No presente período histórico, a própria tecnologia “é implosiva nos seus efeitos” (SCHON, 1971, 1973, p. 24-25). Dentro desse contexto de espaço mundial, Milton Santos destaca que “[...] o tempo acelerado, acentuando a diferenciação dos

eventos, aumenta a diferenciação entre os lugares, enquanto o fenômeno de região ganha universalidade (SANTOS, 1997, p. 196).

Outro grupo de pesquisadores tem como proposta de análise a defesa do caráter descontínuo da região, tanto na forma de uma “região com buracos” (ALLAN; MASSEY; COCHRANE, 1998), quanto na forma de uma “rede regional”, sobretudo urbana, como na “cidade-região” (SCOTT; AGNEW; SOJA; STORPER, 1999). Allan, Massey, e Cochrane destacam o papel das redes e das cidades (em especial as cidades globais) na reestruturação regional. Segundo Haesbaert (2003, p. 8),

[...] seria impossível, assim, traçar um “retrato completo” da região, na medida em que os estudos regionais são feitos sempre em função de algum propósito. Embora as diferenciações continuem a definir as regiões, estas diferenças, hoje, são muito melhor identificadas, pela análise das interconexões do que das oposições, ou seja, interessam muito mais as ligações inter-regionais do que os tipos de fronteiras, de separação. [...] o mais inovador é perceber a intensidade da diferenciação intra-regional, incluindo a constatação de descontinuidades internas, os “buracos” ou “áreas ‘dentro’ da região que não se caracterizam pelos mecanismos/aspectos que fazem parte dos critérios de definição regional.

Haesbaert (2003) destaca a “cidade-região” global, retomando a velha máxima de que não é a região que faz a cidade, mas a cidade que faz a região, não é também o Estado-Nação ou a empresa nacional que, de alguma forma, “comanda” a estruturação regional, mas os circuitos da globalização. Como estes se organizam, sobretudo, em rede, volta-se à tese de que a lógica de um mundo reticulado elimina a lógica tradicional de um mundo “regionalizado” onde se podiam delimitar zonas com relativa homogeneidade.

Não é mais somente a cidade, o município, que comanda a organização do espaço, mas um conjunto que pode ser denominado tanto de “cidades-regiões” como de “redes regionais de cidades”, manifestando-se como decisivo fenômeno geográfico e institucional no atual estágio da economia mundial (HAESBAERT, 2003).

Na visão de Klink (2001), a cidade-região global torna-se uma vantajosa plataforma para disputar mercados globais, aproveitando-se das vantagens de aglomeração, além de constituir, diante das limitações do Estado-Nação, o mais adequado recinto para iniciativas político-institucionais novas e flexíveis. Nota-se, com isso, que o capital internacional flui para aqueles lugares que dispõem de melhores condições em termos de conectividade, capacidade de inovação, com grandes centros de pesquisa e desenvolvimento, força de trabalho qualificada e empreendedora, flexibilidade institucional além de ótima

qualidade de vida para os trabalhadores, o que inclui infraestrutura urbana e segurança pública.

Agnew (2001) enfatiza o reforço das regiões não só como resposta aos processos de globalização como também frente ao “vazio” de poder deixado pela crise do Estado-Nação.

Por fim, Scott (1998) utiliza o conceito região para designar uma área geográfica caracterizada por certo nível mínimo de desenvolvimento metropolitano, ou seja, uma estrutura espacial comum das atividades socioeconômicas sujeitas a forças centrípetas ou polarizadoras.

Tomando por base as ideias aqui levantadas, entende-se que a região está em constante processo de evolução, principalmente num período em que as influências dos meios político, cultural e informacional sobre o espaço geográfico tendem a criar relações cada vez mais peculiares entre os diversos pontos do globo.

Deduz-se, portanto, que propor qualquer tipo de planejamento territorial/ambiental sem levar em conta as reflexões supracitadas implica em grande risco de insucesso. No caso específico de Ibiporã, promover o planejamento e a gestão desconsiderando sua inserção regional é um erro inadmissível, visto que o município se encontra inserido na Região Metropolitana de Londrina (RML).

Cabe aqui breve esclarecimento sobre a criação das regiões metropolitanas, particularmente, sobre a Região Metropolitana de Londrina.

As regiões metropolitanas foram criadas na década de 1970 e tinham como objetivo promover o planejamento de um espaço urbano problemático, que extrapolava os limites municipais nos principais centros urbanos do país, e que necessitava de ação por parte do Estado para a resolução dos problemas apresentados. A criação das regiões metropolitanas está bastante associada à expansão da produção industrial, à obtenção de vantagens de localização e à implantação das multinacionais no país e, portanto, está diretamente ligada ao capitalismo monopolista, que passou a comandar os processos econômicos mundiais a partir da Segunda Guerra Mundial.

Em 1973 foram criadas as oito primeiras Regiões Metropolitanas do Brasil: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, pela Lei Complementar nº 14/1973 (BRASIL, 1973). Já a Lei Complementar nº 20/1974 incorporou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (BRASIL, 1974).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade sobre as regiões metropolitanas passou a ser dos estados, que também assumiram a prerrogativa de instituir novas regiões metropolitanas.

Parágrafo 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Constituição Federal, Cap. 3, Art. 25, §3º).

Como consequência dessa mudança, houve significativo aumento no aparecimento de novas regiões metropolitanas em todo o país, assim como, expressiva redução nos repasses de recursos para essas instituições, visto que não estavam mais sob a tutela do governo federal.

No Paraná, em 1998, foram criadas duas novas Regiões Metropolitanas - Londrina e Maringá e em 2012 foi criada a Região Metropolitana de Umuarama.

A Região Metropolitana de Londrina iniciou com 6 municípios: Londrina, Cambé, Jataizinho, Iporã, Rolândia e Tamarana. No ano 2000 foi inserido o município de Bela Vista do Paraíso, por meio da Lei Complementar nº 86/2000 e em 2002 o município de Sertanópolis, por meio da Lei Complementar nº 91/2002. Em 2010 foram inseridos os municípios de Alvorada do Sul, Assaí e Primeiro de Maio, por meio da Lei Complementar nº 129/2010. Em 2012 foram incluídos os municípios de Sabáudia, Jaguapitã e Pitangueiras, por meio da Lei Complementar nº 144/2012. Mais tarde, no mesmo ano, foram inseridos os municípios de Porecatu e Florestópolis, por meio da Lei Complementar nº 147/2012. Em 2013 foi inserido o município de Arapongas, por meio da Lei Complementar nº 157/2013 e em novembro do mesmo ano foram inseridos mais oito municípios: Uraí, Centenário do Sul, Sertaneja, Guaraci, Lupionópolis, Rancho Alegre, Prado Ferreira e Mirassolva (Lei Complementar nº 164/2013), totalizando 25 municípios (CUNHA, 2014, p. 187).

Tais acontecimentos geraram um descompasso entre a institucionalidade das Regiões Metropolitanas e espacialidades urbanas mais complexas, comprometendo a gestão dessas instituições, principalmente nas áreas com maior intensificação no processo de aglomeração e conurbação. Ainda, as inclusões de municípios em regiões metropolitanas, sem estabelecimento de critérios mais rigorosos, condizentes com o fenômeno metropolitano, remete muito mais a um processo de inclusão e exclusão que prioriza interesses políticos “[...] em detrimento de uma acuidade que capte o fato urbano e venha a viabilizar um posterior processo de gestão articulado” (MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p. 110) do que à forma e às relações que pré-definem uma região metropolitana. Observa-se que a faculdade de instituir regiões metropolitanas desencadeou uma ambição em vários municípios do Paraná de alcançar este “status”.

Para Firkowski (2011) a ausência de uma política metropolitana de âmbito federal e a inexistência de definição clara do que é ou não metropolitano em termos nacionais resultaram em grande diversidade de classificação, não prevalecendo uma visão nacional, tampouco critérios únicos, resultando em motivações e implementações que oscilam de acordo com os interesses de cada Estado.

Destaca-se que, mesmo depois de 17 anos da instituição da Região Metropolitana de Londrina, a primeira a ser instituída no interior do País fora das proximidades da Grande São Paulo, por meio da Lei Complementar nº 81 de 17 de junho de 1998, esta ainda não conseguiu consolidar-se, a exemplo da Região Metropolitana de Maringá, já que ambas as regiões não se efetivaram enquanto instâncias de planejamento e gestão, não possuem espaço físico e corpo técnico adequados às atividades propostas e ao desenvolvimento dos estudos e ações e não apresentam orçamento próprio. A Coordenação da Região Metropolitana de Londrina (COMEL) possui escritório próprio localizado à Avenida dos Expedicionários, nº 1999, Londrina, e seu quadro técnico é composto por um Coordenador da RML, um Assessor Jurídico e uma Assessora Administrativa. Ainda, segundo dados da COMEL, houve a formação dos Conselhos Deliberativo e Consultivo, entretanto, pouco ou quase nada vem sendo feito por estas entidades em relação ao planejamento das ações da RML.

Frente a análises dos principais problemas enfrentados pelas Regiões Metropolitanas do Paraná, em destaque a de Londrina, Cunha (2014) defende uma reforma institucional para essas instituições, com base na criação de uma nova espacialidade pautada nos conceitos da Aglomeração Urbana Central (AUC) e da Aglomeração Metropolitana (AM). Além disso, propõe a criação de um corpo técnico, de um fundo metropolitano e a transformação das instituições de Londrina e Maringá em autarquias, juntamente com a efetivação de um Conselho Deliberativo Gestor.

Vê-se tais reformas como de extrema importância para se pensar o planejamento integrado entre os municípios da RML, bem como para se embasar o planejamento municipal por meio dos PDMs e demais planos setoriais.

3.1.2 Informações Históricas Sobre o Plano Diretor no Brasil: Definições e Antecedentes do Plano Diretor

Os planos diretores municipais já se mostraram necessários em diferentes fases da história recente do Brasil, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, da instituição do Estatuto das Cidades (2001) e da criação do Ministério das Cidades (2003).

A história do planejamento urbano no Brasil também sofreu influência dos visionários socialistas utópicos (Fourier e Owen) e tecnocratas (Howard e Le Corbusier), confundindo-se com a história do próprio plano diretor. “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).

O plano diretor foi se conformando no Brasil de forma progressiva ao longo das décadas, acompanhando o crescimento das cidades e a ampliação das relações sociais, econômicas e políticas.

A partir da segunda metade do século XIX, mas principalmente nas primeiras décadas do século XX, foram iniciados, no Brasil, estudos e elaborados planos que enfatizam o saneamento, as vias, a beleza e a expansão da cidade, época em que são realizadas grandes obras de saneamento e infraestrutura urbana. Contudo, no início do século XX, os planos diretores configuravam-se como simples planos viários (NYGAARD, 2005, p. 27).

O plano diretor era exigido por diversos órgãos federais e estaduais como condição de acesso do município a linhas de financiamento criadas para fomentar grandes obras e renovações administrativas, nos anos 1960. Em princípio, a resposta dos municípios foi, na maioria dos casos, simplesmente burocrática (FERNANDES, 2007, p. 257).

Segundo Villaça (2004), a história do planejamento urbano no Brasil, sob o aspecto da evolução dos planos diretores, apresenta-se, simplificada, da seguinte maneira:

- De 1875 a 1906 - período de ascensão dos planos de embelezamento das cidades;
- De 1906 a 1930 - período de declínio dos planos de embelezamento das cidades, no qual surgiram o urbanismo e o plano diretor como precursores do planejamento integrado. Destaca-se nesse período o Plano Pereira Passos para o Rio de Janeiro;
- De 1930 a 1990 - período marcado pela ideologia do planejamento técnico, com base científica, para a resolução dos problemas urbanos, no qual surge um novo tipo de plano diretor - o plano diretor e o urbanismo multidisciplinar. Nesse período sobressaem os planos Agache para a cidade do Rio de Janeiro e o Prestes Maia para a cidade de São Paulo. Esse período pode ser dividido em três momentos: i) Urbanismo e Plano Diretor (1930 a 1965); ii) Planejamento Integrado e Superplanos (1965 a 1971); iii) Planos sem Mapas (1971 a 1992).

As décadas de 1930 a 1965 foram férteis em obras de remodelação urbana (urbanismo e planos diretores), contudo, os planos não eram alterados, atualizados ou substituídos com a mesma velocidade em que eram utilizados. Muitos dos estudos que foram

elaborados à época não chegaram a sair dos gabinetes municipais, tampouco foram assumidos pelas administrações municipais (TERBECK, 2012).

Na década de 1950, os planos foram ampliando seus objetivos e diversificando seus instrumentos de intervenção no espaço, passando, segundo Nygaard (2005, p. 28) a “incluir o uso e ocupação do solo, a distribuição de equipamentos e as condições de trabalho, moradia e de vida da população”. Nesta mesma década, merecem destaque os estudos e análises do Movimento Economia e Humanismo, realizados em São Paulo e liderados pelo padre Le Bret. Este Movimento estava fundamentado na preocupação com as desigualdades sociais como algo a ser sanado no espaço urbano. Além de promover a construção de novos conhecimentos sobre a realidade brasileira e contribuir para a formação de uma nova visão dos técnicos e políticos, o Movimento influenciou a criação da Sociedade de Análises Gráficas e Mecnográfica Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS).

Segundo Fernandes (2007, p. 257), deixando de lado os antecedentes - planos urbanísticos do final do século XIX, planos sanitaristas do início do século XX, planos de melhoramentos ou de avenidas do entre guerras -, destacam-se como vertentes importantes dos planos diretores integrados contemporâneos no Brasil, a regional e econômica da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e a municipal e socióloga da SAGMACS (Sociedade para Análise Gráfica e Mecnográfica Aplicadas aos Complexos Sociais) em São Paulo. Ambas remontam à segunda metade dos anos 1950 e geraram os manuais de orientação para a elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Integrado ou, simplesmente, Planos Diretores (FERNANDES, 2007, p. 257).

Daí em diante, os dispositivos operacionais dos planos diretores foram sendo detalhados, o que fortaleceu sua natureza técnica e científica. Eram exigidos por diversos órgãos federais e estaduais como condição de acesso do município a linhas de financiamento criadas para fomentar grandes obras e renovações administrativas, nos anos 1960. Em princípio, a resposta dos municípios foi, na maioria dos casos, simplesmente burocrática (FERNANDES, 2007, p. 257).

Nacionalmente, a política urbana começou em 1963 como política habitacional e se desenvolveu até 1973, quando foram criadas as primeiras Regiões Metropolitanas e a Comissão Nacional para as Áreas Metropolitanas e a Política Urbana (CNPU), momento em que passaram a ser consideradas as implicações da urbanização acelerada no país. Nesta época, os municípios do estado de São Paulo começaram a articular a elaboração dos planos diretores antes mesmo do golpe militar de 1964. A Lei Orgânica do Estado de São Paulo de agosto de 1964 estabeleceu prazo de seis anos para que os municípios elaborassem seus

planos diretores e condicionou o aporte de recursos estaduais à existência dos planos após 1970.

Em 1964, foi instituído o Sistema Financeiro da Habitação do qual eram peças centrais o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau). O último visava, entre outras questões, acalmar populações urbanas que demandavam moradias diante de um processo intenso de êxodo rural no país. Até sua extinção em 1974, o Serfhau realizou número significativo de atividades relacionadas ao planejamento urbano e regional no Brasil.

Os anos de 1965 a 1971, compreenderam o planejamento integrado e superplanos, elaborados por técnicos, trazendo a ideia de que somente a técnica poderia resolver os problemas urbanos. Não obstante, esses planos não poderiam limitar-se a simples remodelações urbanas, deveriam ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar quanto espacial (cidade e região). São exemplos desse período o Plano Doxiadis (1965), elaborado em inglês para o então Estado de Guanabara (Governador Carlos Lacerda), o Plano Urbanístico Básico (PUB) elaborado para São Paulo em 1968, e o Plano de Desenvolvimento Metropolitano de 1973 (TERBECK, 2012).

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, o plano diretor se constitui em um instrumento essencialmente técnico, utilizado pelas administrações públicas municipais para tentar prever e controlar a estruturação e transformação do espaço da vida urbana (NYGAARD, 2005, p. 27).

A primeira geração de planos diretores passou de sua fase romântica e pioneira a uma fase mercantil. Com base nos manuais acima mencionados, empresas de planejamento/consultoria montavam livros encadernados e bem apresentados com planos completos. Deles constavam textos padronizados do diagnóstico, prognóstico, diretrizes e propostas que incluíam ações a serem executadas pelos prefeitos. O destino da maioria desses planos eram as prateleiras dos gabinetes dos prefeitos e, por vezes, de algumas secretarias ou da biblioteca municipal.

De acordo com Fernandes (2004), um inventário feito em 1979 pela Escola de Engenharia de São Carlos da USP constatava que 80% dos planos dessa era não tiveram serventia, outros 13% tiveram uma ou duas de suas diretrizes implantadas e somente 7% dos planos diretores foram utilizados como instrumentos de administração municipal nos anos seguintes.

Na Constituição Federal de 1969 surgiu a atribuição aos municípios de fazer o Plano Diretor e sua respectiva lei. A regulamentação dessa atribuição data de 1973. A partir

daí algumas prefeituras que já haviam elaborado seus planos decidiram atualizá-los para deles extrair a referida lei e encaminhá-la às Câmaras Municipais.

É fato que tais planos geravam algumas leis urbanas como códigos de obras, leis para implantação de loteamentos e arruamentos, leis de uso e ocupação do solo, entre outras.

Com a Constituição Federal de 1988, a questão do planejamento municipal ganhou o artigo 182, que tornou o Plano Diretor obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, bem como a aprovação de sua lei pela Câmara Municipal. A regulamentação desse artigo, aprovada somente treze anos depois, dependia de lei ordinária para disciplinar a sua execução pelos municípios.

As constituições municipais - Lei Orgânica do Município (LOM) - tratam dessa questão com mais detalhes. Ao serem aprovadas em outubro de 1990, muitas LOM enumeraram parte dos instrumentos da política urbana que devem ser incluídos nos planos diretores, bem como prazos para o encaminhamento das leis às Câmaras Municipais. Portanto, começa nos anos 1990 a produção da segunda geração de planos diretores. Nessa ocasião, boa parte dos planos passa a ser elaborada por equipes técnicas das próprias prefeituras e as empresas privadas são chamadas a assessorar ou produzir parte de seus estudos.

Fernandes (2007, p. 259), afirmou que os planos produzidos na última década do século passado foram menos fisiológicos e mais objetivos do que os da primeira fase. Na ausência de novos manuais e de normas detalhadas, os planos possuem roteiros distintos e mais diversificados, menos urbanísticos e mais administrativos do que os anteriores e ensaiam a aplicação de instrumentos de reforma urbana, como as primeiras Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que fazem parte dessa produção e revelam muitas dificuldades práticas.

A omissão dos problemas de produção irregular e ilegal do espaço urbano habitacional, que marcou os planos da primeira era, delegou aos novos planos uma responsabilidade grande de corrigir os erros acumulados por muitas décadas (FERNANDES, 2007, p. 259). Talvez por isso os compromissos do município com a produção do espaço urbano do futuro ocuparam dimensão menor nos planos e instrumentos legais produzidos na segunda era.

Fernandes (2007, p. 260) destaca, por fim, que a ineficácia e a omissão dos primeiros planos deixaram marcas profundas no tecido urbano produzido no período de grande urbanização entre os anos de 1960 e 1990. Contribuiu para esse quadro a demora do poder público em atender as reivindicações históricas dos movimentos populares de moradia e da reforma urbana, tardiamente contempladas pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória nº 2.220 em 2001.

Os movimentos populares se decepcionaram com os resultados do processo constituinte de 1987 e 1988, já que as emendas populares foram rejeitadas ou reduzidas no final da Carta Magna. Como consequência, multiplicaram-se as ocupações organizadas de terras ociosas nos terrenos urbano e rural após 1988, chegando aos dias atuais. O crescimento dos assentamentos irregulares, em relação aos empreendimentos regulares de urbanização, atingiu elevadas proporções na maior parte das médias e grandes cidades brasileiras. Nesse quadro, dá-se a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e inicia-se a terceira geração do Plano Diretor.

Nessa ocasião, em todo o país, cerca de 1.700 municípios com população acima de 20 mil habitantes deveriam elaborar ou rever seus planos diretores até outubro de 2006, previsão contida no artigo 50 do Estatuto da Cidade, prazo este que obteve sucessivas prorrogações, pelo Congresso Nacional, nos anos seguintes.

Pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades, junto a 1.442 municípios, entre outubro de 2006 e março de 2007, revelou que 92,5% deles estavam com planos diretores aprovados, em aprovação ou em elaboração.

Todavia, pode-se afirmar que os primeiros cinco anos do Estatuto da Cidade fecharam um ciclo que vai da criação da lei até a implantação dos primeiros planos diretores da terceira era. Foi um período caracterizado, sobretudo, pela falta de vontade política nos municípios, com a elaboração dos planos voltada somente para o cumprimento da lei federal, ausência de participação efetiva da população e tímida participação de setores econômicos.

Atualmente, porém, percebe-se a reversão desse quadro, com a elaboração de planos diretores mais coerentes com a realidade local e com a ampliação da participação comunitária. No entanto, a capacitação técnica local, a estrutura organizacional das prefeituras, a organização gerencial, as condições concretas de aplicação e a gestão participativa continuam sendo grandes desafios para elaboração e aplicação dos planos diretores, na maior parte dos municípios.

Conforme Fernandes (2007, p. 260), os planos produzidos na segunda era, que incluíam instrumentos de regularização fundiária, podem ser simplesmente revistos e atualizados; já os produzidos na primeira era, no entanto, exigem novos estudos. Também está estabelecido na era atual que os planos sejam participativos e que incluam a zona rural do município.

Quanto à participação popular, registram-se processos satisfatoriamente orientados em diversos municípios, onde há a participação da sociedade, mesmo que um tanto introvertida, na produção de seus planos diretores, desde o diagnóstico e identificação dos problemas até a escolha das alternativas de desenvolvimento futuro. Entretanto, segundo

depoimentos dos técnicos do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE²³, órgão vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Paraná, não faltam processos dissimulados de participação popular, em que o debate e a consulta pública começam somente após o plano e suas respectivas leis serem redigidas. Quanto ao processo de controle social em Ibiporã, consta do Tópico 6 da presente pesquisa (O Plano Diretor Municipal Participativo de Ibiporã), no seu item 6.2 (Participação: Relato sobre o Processo Participativo na Revisão do PDM), uma análise detalhada da participação da população no planejamento e gestão do Município, realizada em consonância com as diretrizes da gestão compartilhada e respeitadas as características sociais e culturais locais de participação, assim como em conformidade com as exigências do Termo de Referência para elaboração dos PDMs no Paraná do PARANACIDADE/SEDU e de outras demandas legais estaduais e federais.

A nova era dos planos diretores, pós Estatuto da Cidade, encontra uma audiência popular mais atenta às questões urbanas do que nas décadas anteriores, mas a atenção da sociedade não pode se limitar à produção do plano; deve ser permanente, já que a gestão dos planos também deverá ser participativa.

Nesse contexto, os Conselhos da Cidade e/ou do Plano Diretor merecem maior atenção do poder público. Para os municípios, é imprescindível que tais conselhos sejam constituídos como organismos abertos e democráticos, representativos, de fato, de seus três segmentos - popular, institucional e da sociedade civil organizada -, e providos de infraestrutura necessária para o desempenho de suas funções. Para o Conselho Nacional, a supervisão deve ser mais direta e intensa.

É fato que, pelo menos nos processos de construção dos planos diretores da nova era, a participação popular se dá de forma mais direta e permanente, demonstrando que essa prática veio para ficar.

Por fim, não se pode esquecer que os planos deverão ser constantemente reavaliados e, em períodos determinados, deverá passar por revisão, quando nova discussão deverá ser estabelecida.

É importante salientar que não há notícias ou levantamentos sobre se as diretrizes do Estatuto estão sendo cumpridas pelos municípios e os instrumentos devidamente aplicados,

23 O PARANACIDADE é um órgão vinculado, por cooperação, à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU) Paraná. Trata-se de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse público, sob a modalidade de Serviço Social Autônomo, com a finalidade de fomentar e executar atividades e serviços não exclusivos do Estado, relacionados necessariamente ao desenvolvimento regional, urbano e institucional dos Municípios, bem como à administração de recursos e de fundos financeiros públicos, destinados ao desenvolvimento urbano, regional e institucional, em especial o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei nº 8.917 de 15 de dezembro de 1988 (PARANACIDADE, 2007).

por via de seus planos diretores. Mostra-se necessário o monitoramento dessas questões, tanto da parte dos governos quando da parte da sociedade.

3.2 O Processo de Planejamento no Estado do Paraná

O Paraná é um dos três estados que compõem a Região Sul do Brasil e sua posição geográfica está a 51° de longitude oeste e 24° de latitude sul, limitando-se com os estados de São Paulo ao norte, Santa Catarina ao sul, Mato Grosso do Sul e com os países Argentina e Paraguai ao oeste e com o Oceano Atlântico ao leste. Possui extensão territorial de 199.314 km² (aproximadamente 2,34% do território nacional) e é composto por 399 município, agrupados em 10 Mesorregiões Geográficas e 39 Microrregiões, somando uma população de 10.444.526 habitantes (IBGE, 2010), atualmente estimada em 11.163.018 habitantes (IBGE, 2015).

A estrutura produtiva do Paraná baseou-se, tradicionalmente, no setor primário, passando por diversos ciclos produtivos: no final do século XVII, o ciclo da mineração, seguido pelo ciclo do tropeirismo, da erva mate e madeireiro (séculos XVIII e XIX), cultura do café, soja, trigo (século XX), entre outras. Como consequência do esgotamento da fronteira cafeeicultora na década de 1970, a introdução de novos cultivos mecanizados (soja e trigo) e, nos últimos vinte anos (final do século XX, início do século XXI), a implantação de indústrias pesadas (automobilística, por exemplo), levaram a expressivas mudanças no padrão produtivo do Estado. Tais mudanças refletiram em redução da participação do setor primário no PIB estadual, incremento do setor terciário e maior diversificação industrial, orientada à exportação. Como consequência dessa transformação, houve incremento substancial da população urbana no Estado, passando de uma população de 1.317.982 habitantes (total 4.296.375) no ano de 1960²⁴, para 8.912.692 habitantes (total 10.444.526) no ano de 2010²⁵ (IBGE, 2010).

Essa urbanização foi observada em todos os municípios do Paraná. Nos anos 1970 mais de 90% dos municípios paranaenses tinha metade ou mais da população vivendo nas áreas rurais, no ano 2000 esse percentual reduziu para 29%, caindo para 14,66% em 2010 (IPARDES, 2010). Entre os anos de 1990 e 2000, a população urbana do Paraná cresceu a uma taxa de 2,3% a.a., o que elevou o nível de urbanização de 73,4% para 81,4% da população total, já a rural decresceu no mesmo ritmo nesse período, 2,3% a.a. Como resultado

24 Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960 (1) População recenseada.

25 Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010 (2) População residente.

dessa urbanização acelerada, houve grande concentração populacional, com 58% da população total e 65% da urbana vivendo em 30 municípios dos 399 do Estado.

Conforme estudo elaborado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico (IPARDES)²⁶, esses 30 municípios, incluindo Curitiba com características de metrópole, Londrina, Maringá, Ponta Grossa, Foz de Iguaçu, Cascavel, entre outros, foram subdivididos em três principais categorias e revelaram graus de centralidade²⁷ com maior ou menor intensidade, em relação ao amplo conjunto de municípios de pequeno porte no Estado.

A expansão dos setores industriais e de serviços dessas cidades não foi suficiente para absorver a totalidade da população vinda do campo, visto que os novos investimentos, intensivos em capital, exigiram, conseqüentemente, mão de obra especializada. Com isso, evidenciou-se o fenômeno das correntes migratórias para as médias e grandes cidades, movimento que, até o presente momento, acaba por pressionar as infraestruturas existentes e a oferta de serviços sociais básicos. Observa-se, contudo, que esses fluxos migratórios persistiram com o passar do tempo e tiveram como destino principal a Região Metropolitana de Curitiba (Figuras 2 e 3).

26 Os Vários Paranás: Identificação de Espacialidades Socioeconômico-institucionais como Subsídio a Políticas de Desenvolvimento Regional (IPARDES, 2006).

27 As classes de municípios, por nível de centralidade, foram determinadas tomando-se por base os dados da população estimada (2004); massa de rendimento salarial (2000); número de empregos formais em atividades de ponta (2003); número de agências bancárias (2003); operações financeiras (2003); empresas dentre as 300 maiores (2003); participação no valor adicionado fiscal (2003); participação no emprego não-agrícola (2000); número de passageiros aéreos (2003); movimento pendular (entrada) (2000); (IBGE; BACEN; DAC; RAIS; SETA).

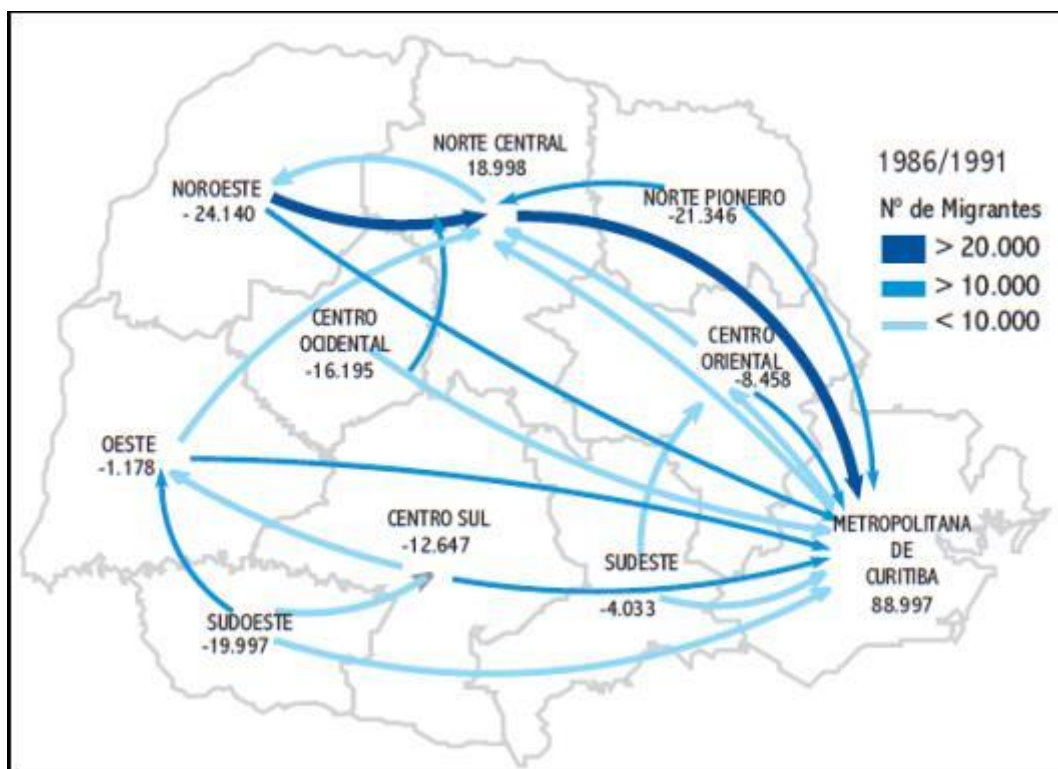


Figura 2 - Principais Fluxos Migratórios Intermesoregionais, 1986-1991

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 1991 (Microdados), IPARDES, 2006

Nota: Figura meramente ilustrativa, sem escala

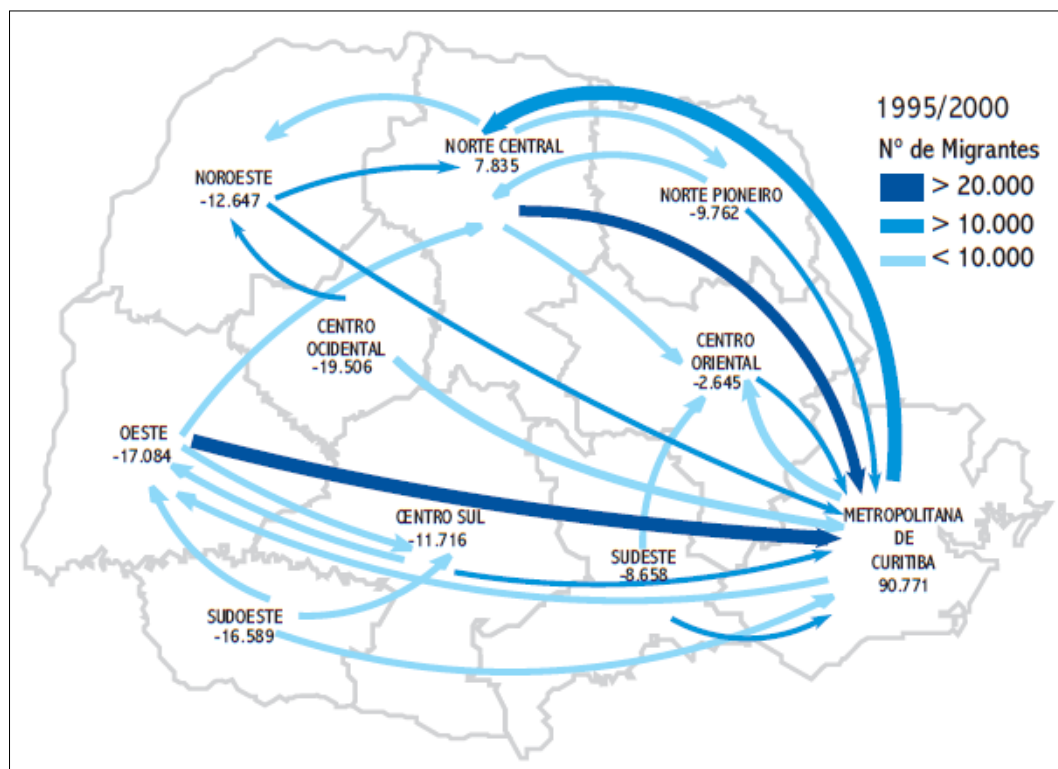


Figura 3 - Principais Fluxos Migratórios Intermesoregionais, 1995-2000

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 1991 (Microdados), IPARDES, 2006

Nota: Figura meramente ilustrativa, sem escala

Importa destacar aqui que essa dinâmica migratória se mostra alterada nos últimos anos (2010-2015), visto que muitas pessoas estão optando pelo retorno às suas origens ou pela procura de localidades mais bucólicas para se viver, áreas urbanas ou rurais (municípios) menos populosas, com menor incidência de violência urbana, trânsito menos intenso, com maior qualidade ambiental (com menores índices de poluição) e de vida.

Vale ressaltar que apesar de a concentração populacional ocorrer em cidades de médio e grande portes, o Paraná caracteriza-se pela predominância dos pequenos municípios, com população menor que 20 mil habitantes, totalizando 318 municípios com essa característica (IBGE, 2010), o que garante diversas opções para a nova migração mencionada no parágrafo anterior.

Quanto aos aspectos do processo de planejamento territorial no estado do Paraná destaca-se que a ocupação urbana, com alterações entre regiões marcadas pelo esvaziamento populacional e outras pelo expressivo adensamento, levou à necessidade de alterações no processo de planejamento do território. As mudanças na concepção do planejamento urbano, territorial, regional têm destacado o Estado do Paraná no cenário Brasileiro.

Estudiosos mencionam que ações planejadas praticadas no Paraná no passado (1940-1990), que evidentemente refletem no presente, ajudam a explicar o destaque paranaense no cenário do planejamento urbano/regional.

Para efeito de fundamentação teórica, buscou-se nessa investigação descrever, sucintamente, algumas práticas do planejamento urbano e regional no Paraná, principalmente àquelas relacionadas ao advento dos planos diretores, a partir da década de 1980 até o presente momento. Entretanto, dispõe-se aqui um pouco da história geral do planejamento no Estado do Paraná, que começou pelo município de Curitiba.

Curitiba nasceu indígena e portuguesa, no primeiro planalto do Paraná, 934 metros acima do nível do mar. Assinala o dia 29 de março de 1693, como o da criação da sua Câmara Municipal. No final do século XVII, a cultura local era baseada na subsistência e a atividade econômica tinha base na mineração. O ciclo econômico seguinte, que durou mais de dois séculos, foi o tropeirismo, quando condutores de gado viajavam entre Viamão, no Rio Grande do Sul, e a Feira de Sorocaba, em São Paulo, de onde os animais eram levados para Minas Gerais. Os tropeiros faziam invernadas a meio caminho, nos "campos de Curitiba", acampamentos que só eram desmontados depois da estação fria. Aproveitavam o inverno para fazer negócios e acabaram induzindo Curitiba à condição de importante entreposto comercial. Dois outros ciclos econômicos foram praticamente paralelos na história de Curitiba: o da erva-mate e o da madeira.

A expansão do território de Curitiba, no final do século XIX, motivou a construção da Estrada de Ferro Paranaguá-Curitiba, primeira ligação da Capital da então Província do Paraná com o Litoral. Construída em cinco anos (1880-1885), a ferrovia é uma das maiores obras da engenharia nacional.

Curitiba se beneficiou, no início do século XX, com a riqueza oriunda dos engenhos de erva-mate. O ciclo econômico seguinte foi o da monocultura do café, que semeou cidades no norte do Estado do Paraná, com reflexos evidentes sobre a economia da Capital. Castigado pelas intempéries, o café foi sendo aos poucos substituído pela soja, até sua completa erradicação após a geada negra de julho de 1975. A cultura mecanizada da soja expulsou trabalhadores do campo. Com isso, a cidade de Curitiba recebeu grandes contingentes de migrantes e precisou de decisões rápidas para evitar o caos urbano e antecipar demandas futuras. Curitiba então investiu no planejamento urbano e na gestão municipal centrada no homem.

A largada para o advento do planejamento urbano no Paraná foi sua independência do Estado de São Paulo, em 1853. Curitiba, a Capital da Província, precisava se adaptar às transformações político-administrativas exigidas pelo Império, para a nova condição de independência. Para tanto, em 1855, chegou à província o engenheiro francês Pierre Taulois, contratado como inspetor geral de medição das terras públicas, acompanhado de agrimensores, escreventes e outros técnicos.

Na Curitiba de 1857, somente duas ruas se cruzavam em ângulo reto. Todas as outras se afastavam mais ou menos dessa direção e Taulois indicava os meios de “endireitá-las”, pedindo a desapropriação gradual por utilidade pública. Taulois foi indicando uma série de intervenções no sentido de deixar todas as ruas da cidade retas, mantendo um “paralelismo” com as demais. Diversas ruas tiveram seus traçados modificados para conformar uma cidade com forma regular, quadrilátera, com cruzamentos em ângulos retos e bem definidos, já denotando alguma preocupação com a circulação dentro da malha urbana.

O segundo esforço no sentido de disciplinar o território urbano de Curitiba se deu com a elaboração do Plano de Urbanização de Curitiba, encomendado em 1941 à empresa paulista Coimbra Bueno & Cia, que por sua vez, contratou o arquiteto e urbanista francês Alfredo Agache. O plano foi construído mediante a assistência técnica de Agache e com a cooperação dos engenheiros da Prefeitura Municipal, sendo entregue à Prefeitura de Curitiba em 23 de outubro de 1943.

Esse Plano foi um marco para o planejamento de Curitiba. Traçou diretrizes para o desenvolvimento da cidade, dentro de rigorosa técnica urbanística, buscando evitar “[...] o crescimento desordenado que tantos prejuízos poderia vir a causar em um futuro não muito

remoto” (PLANO AGACHE, 1943). Entre os avanços que o Plano trouxe está o atendimento às normas urbanísticas e de proteção ao patrimônio histórico e paisagísticos de Curitiba.

Pelo Plano Agache, foi adotado um sistema radial de vias ao redor do Centro. Esse Plano deixou marcas que permanecem até hoje em Curitiba, tais como: as grandes avenidas; as galerias pluviais; o recuo obrigatório de cinco metros; a concentração de fábricas na Zona Industrial atrás da Estação Ferroviária; a previsão de áreas para o Centro Cívico e para o Centro Politécnico; e o Mercado Municipal.

O Plano Agache orientou as autoridades municipais até 1958, quando foi criado o Departamento de Urbanismo da Prefeitura, junto com a Comissão de Planejamento de Curitiba (COPLAC).

Importa destacar que na mesma década do Plano Agache, em 23 de janeiro de 1948 foi criado, pelo então Governador do Estado, Moysés Lupion, o Departamento de Assistência Técnica aos Municípios (DATM), pela Lei Estadual nº 43, vinculando à Secretaria do Palácio do Governo. Tal órgão tinha a função de desenvolver ações que fomentassem e incentivassem o desenvolvimento urbano, institucional dos municípios do Paraná, como uma tentativa de expandir aos demais municípios do Estado o modo com o qual buscava-se planejar e ordenar o ambiente urbano em Curitiba.

Nesse contexto, surgiu o terceiro grande plano urbanístico de Curitiba, ainda em vigor. Nasceu na década de 1960, quando ganhou força a ideia de um planejamento global e integrado. Foi aberta concorrência, em nível nacional, para escolha de uma empresa que elaboraria o Plano Diretor de Curitiba. Venceu-a a empresa paulista Serete, que desenvolvia os trabalhos em São Paulo e, duas vezes por mês, promovia reuniões em Curitiba com uma equipe local, que derivou na Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (APPUC). Em 1965, essa Assessoria de Pesquisa foi transformada no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), que foi encarregado de desenvolver o esboço do Plano Diretor entregue à Prefeitura.

Nessa ocasião, a Prefeitura promoveu seminários intitulados "Curitiba de Amanhã", para discussão do plano com todas as instituições representativas da população. A base da discussão foi integração de funções (habitar, circular, trabalhar, recrear) e serviços urbanos, a partir de um tripé formado pelo transporte, pelo sistema viário e pelo uso do solo, que passaram a ser pensados em conjunto.

O Plano Diretor de Curitiba passou da teoria para a prática a partir de 1971 e pautou três transformações básicas na cidade: a física, a econômica e a cultural.

Nesse mesmo ano, em 02 de setembro de 1971, foi extinto o DATM e instituída, pelo então Governador do Estado - Haroldo Leon Peres, a Fundação de Assistência aos

Municípios do Estado do Paraná (FAMEPAR), pela Lei Estadual nº 6.220. No entanto, a função de desenvolver ações de incentivo e fomento ao desenvolvimento urbano e institucional dos municípios se manteve.

O Plano, que delimitou o Setor Histórico de Curitiba, por meio de um decreto, em 1971, e inaugurou em dezembro do mesmo ano o Teatro do Paiol, enfrentou sua primeira controvérsia em maio de 1972. Foi o fechamento da rua XV de Novembro ao tráfego de veículos, tarefa empreendida em 48 horas, num final de semana, com início de madrugada, para impedir que os comerciantes, imaginando prejuízo para seus negócios, impetrassem mandado de segurança contra a medida.

No projeto da empresa paulista Serete, foram indicadas para Curitiba as vias principais, as grandes estruturais Norte-Sul e Leste-Oeste. A equipe do IPPUC aperfeiçoou a ideia com o sistema trinário, implantado da seguinte forma: uma via em duas mãos, de tráfego lento, com pista central exclusiva para transporte coletivo e mais duas vias paralelas, cada uma num sentido, ambas de tráfego rápido. Outra ideia do Plano Diretor foi a da criação dos parques, já que Curitiba precisava de áreas verdes. Deliberou-se que, em vez dos loteamentos nos grandes vazios urbanos, era prioritário desapropriar áreas e para a implantação de parques, prevenindo a cidade das enchentes e promovendo o seu saneamento básico.

O Plano Diretor de Curitiba deu início à transformação econômica, com a implantação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC, hoje Curitiba S.A.) já indicada no plano preliminar. Começou a ser implantada em 1973, numa área pouco habitada e úmida, de 43,7 milhões de metros quadrados, na parte Oeste da cidade. A localização se definiu em função de vários fatores, entre os quais estão: a tendência de crescimento de Curitiba para Oeste; características do terreno, com bom suporte para indústrias; topografia favorável; direção dos ventos; e local para implantação de cinco vias de acesso - as conectoras - todas em condições de se integrar ao sistema trinário. A CIC foi planejada e executada como uma cidade completa dentro da cidade maior, e não como um distrito industrial isolado.

Os recursos, disponíveis por uma conjuntura internacional favorável, os incentivos fiscais, a qualidade de vida, a infraestrutura de apoio e iniciativas bem-sucedidas de marketing direto atraíram indústrias e viabilizaram a CIC, que deu origem ao bairro Cidade Industrial. Atualmente, a Curitiba S.A. é responsável por mais de 50 mil empregos diretos, 150 mil indiretos e por 25% do ICMS industrial do Paraná (Prefeitura Municipal de Curitiba, 2014).

O Plano Diretor de Curitiba dotou a cidade de um caminho, a partir da decisão histórica de planejar o futuro desejado. Envolveu, além de aspectos físicos e econômicos, o aspecto cultural. A transformação cultural foi desencadeada a partir do fechamento da rua XV

de Novembro aos automóveis, quando os cidadãos passaram a discutir a cidade e o seu permanente planejamento e a sentir-se parte de seu espaço coletivo (IPPUC, 2015).

Importa destacar que nesta mesma época (1970-1980), discussões e estudos sobre o desenvolvimento socioeconômico e socioespacial estavam em desenvolvimento em todo o Paraná. Entre os anos de 1970 e 1980, houve na região Norte do Estado do Paraná, por exemplo, a implementação da Metrópole Linear Norte do Paraná (METRONOR), projeto de desenvolvimento regional voltado para o eixo Londrina-Maringá, região que apresentava expressivo adensamento populacional e de infraestrutura, que se distribuía principalmente entre estes dois Municípios, mas também ao longo do eixo (Ibiporã, Cambé, Rolândia, Arapongas, Apucarana, Cambira, Jandaia do Sul, Mandaguari, Marialva) (CUNHA, 2007).

A região Norte do Paraná sempre despertou interesse de investidores e pesquisadores, devido ao dinamismo econômico e populacional, principalmente quanto à urbanização. Em conformidade com “Plano de Desenvolvimento do Paraná”, elaborado em 1963 pela Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS), com conjunto de diretrizes para o desenvolvimento e o planejamento territorial e governamental, o desenvolvimento dessa região deveria consolidar-se por intermédio de programas para o desenvolvimento dos principais polos urbanos regionais, contudo, criando condições de desenvolvimento equilibrado para as demais cidades ao longo do eixo Maringá-Londrina (PARANÁ, 1980 apud CUNHA, 2007).

Outros estudos sucederam e passaram a ressaltar o nível hierárquico de Londrina e Maringá no espaço paranaense, entretanto, foi no documento intitulado “Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná (PDU/PR)” elaborado em 1972, que esses dois municípios foram percebidos sob um ponto de vista integrador, tendo em vista, sobretudo, viabilizar a operacionalização da política industrial. Com esse foco foram elaborados os Estudos de Integração de Polos Agroindustriais do Paraná (a partir de 1973), os quais, mediante análises predominantemente econômicas, reconheceram o Eixo Londrina-Maringá como uma das principais áreas de concentração industrial do Estado (CUNHA, 2007).

Com a promulgação Constituição Federal (CF) no final dos anos 1980, ficou regulamentado que a União e os Estados Federados têm competência concorrente quanto à regulamentação do tema planejamento urbano, contudo, é responsabilidade do Município legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, definiu: “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da

cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988). Dentre os principais instrumentos da política de desenvolvimento e expansão urbanas, a serem aprovados pelas Câmaras Municipais, a Constituição Federal determinou a obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor para municípios com população urbana superior a 20 mil habitantes. No entanto, não estabeleceu normas para os demais municípios da Federação.

Nessa mesma década, mais precisamente no ano de 1989, a Constituição do Estado do Paraná foi promulgada. A Constituição Estadual de 1989 também tratou dos planos diretores municipais, estabelecendo no seu Art. 152 que o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, expressando as exigências de ordenação da cidade e explicitando os critérios para que se cumpra a função social da propriedade urbana.

A partir desse momento, intensificou-se no Paraná, o processo público de discussão sobre o planejamento urbano e regional. Foi nesse contexto que, em 16 de julho de 1991, o então Governador do Estado do Paraná, Álvaro Dias, transformou em Autarquia, por meio da Lei Estadual nº 9.663, a Fundação FAMEPAR, que passou a denominar-se Instituto de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná, permanecendo com a mesma sigla - FAMEPAR. Reforça-se a preocupação do Paraná com o planejamento integrado e regional, que faculta maior autonomia à FAMEPAR, na busca de expandir sua atuação para todo o Estado. Com o seu trabalho no interior do Estado, a FAMEPAR estimulou o debate sobre o planejamento regional e, a partir desse processo de discussão e reorganização institucional, viabilizou a contratação de empresas de planejamento/consultorias para a elaboração dos Planos de Uso e Ocupação do Solo (PLUOS). Nesse período, foi estabelecida a obrigatoriedade da participação de representantes dos poderes municipais instituídos e dos segmentos organizados das comunidades locais. Como resultado, significativa parcela de municípios paranaenses, incluídos alguns com população inferior a 20 mil habitantes, já haviam elaborado seus PLUOS, ou seja, possuíam legislação urbanística básica, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade (PARANACIDADE, 1997).

Os Municípios que não possuíam PLUOS empenharam-se em elaborar ou atualizar seus Códigos de Obras e de Posturas, definindo regras mínimas para a aprovação de projetos de loteamentos, prevendo a devida adequação ambiental. Muitos elaboraram também normas administrativas municipais ou de prestação de serviços (para cemitérios, táxis, coleta de lixo, entre outras).

Conforme registros do PARANACIDADE (1997), entre 1987 e 1996, 207 municípios paranaenses com menos de 20 mil habitantes elaboraram PLUOS, no entanto, não há registros formais quanto à implementação de todos esses Planos (Figura 4).

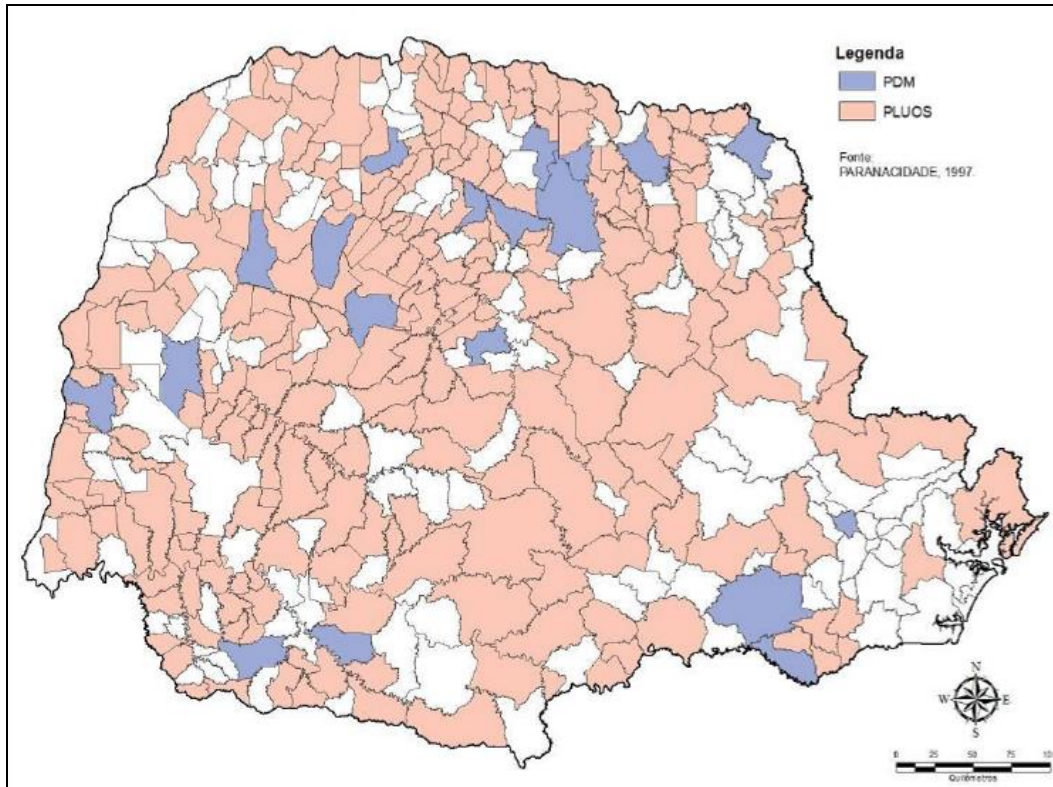


Figura 4 - Municípios do Estado do Paraná que Elaboraram PLUOS e PDMs, 1987-1996

Fonte: Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, 2007

Nota: Figura meramente ilustrativa, sem escala

Os produtos finais dos PLUOS caracterizavam-se por possuir três matérias distintas, a saber:

- **Fundamentação do PLUOS:** levantamento, sistematização, análise, diagnóstico, prognóstico e diretrizes físico territoriais da área urbana do Município, sendo esta etapa tomada como fonte permanente para consultas e tomadas de decisão quanto à alocação de recursos e intervenções, em especial para a elaboração dos instrumentos e peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA);
- **Proposição de Anteprojetos de Lei,** que se tornariam instrumentos legais após a apreciação e aprovação pela Câmara Municipal, por meio dos quais objetivos e diretrizes seriam institucionalizados. Eram previstas nesse plano as seguintes Leis: Perímetro Urbano, Uso e Ocupação do Solo Urbano, Parcelamento do Solo Urbano, Código de Edificações ou Obras, Código de Posturas, Sistema Viário e Procedimentos Administrativos;
- **Organização Técnico-administrativa** para a implementação do Plano, mediante a constituição e o treinamento de equipe técnica municipal, responsável pela implementação

e controle do PLUOS, bem como definição de fluxo de procedimentos e modelos de formulários.

É importante destacar que em 30 de julho de 1996, o então Governador do Estado, Jaime Lerner, extinguiu o Instituto FAMEPAR e instituiu o Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, pela Lei Estadual nº 11.498. Eleito Governador do Estado do Paraná em 1994 e reeleito em 1998, Jaime Lerner promoveu uma das maiores transformações econômica e social da história do Estado. Apoiado em uma política de atração de investimentos produtivos, o Paraná se consolidou como um novo polo industrial do País. A exemplo da experiência bem-sucedida de Curitiba, Lerner²⁸ preocupou-se em resolver problemas relacionados ao transporte, ao uso do solo, à educação, à saúde, ao saneamento, ao lazer e à industrialização.

A década de 1990 foi de grandes transformações econômicas, políticas e sociais no Brasil. Em 1985 a política do País havia iniciado o processo de redemocratização, alicerçado em 1989 com as primeiras eleições diretas para a Presidência da República em mais de três décadas. Os anos 1990 começaram com grande instabilidade econômica, no contexto neoliberalista, momento em que os governos (federal e dos estados) passaram a incentivar os investimentos externos no Brasil mediante incentivos fiscais e privatização de empresas estatais (caso do Paraná com o governo Lerner). Na sequência, houve o confisco de

28 Jaime Lerner é arquiteto e urbanista, fundador do Instituto Jaime Lerner e da Jaime Lerner Arquitetos Associados (JLAA), presidente da União Internacional dos Arquitetos (UIA) no período 2002-2005. Três vezes prefeito de Curitiba, liderou a “revolução urbana” que fez da cidade referência nacional e internacional em planejamento urbano, principalmente no que tange ao transporte, meio ambiente e projetos urbanísticos. Duas vezes governador do Estado do Paraná, conduziu importantes transformações socioeconômicas. Pelo reconhecimento de sua obra recebeu diversos prêmios e títulos internacionais com destaque para o Prêmio Máximo das Nações Unidas para o Meio Ambiente (1990) (Fonte: <http://www.jaimelerner.com/>; <http://www.casacivil.pr.gov.br>). Apesar disso, importa destacar que, enquanto prefeito de Curitiba (1971-1975; 1979-1984 e 1989-1992) e governador do Paraná (1995-1999 e 1999-2003), Lerner teve muitas de suas intervenções político-administrativas fortemente criticadas. O rigor da legislação urbana, mediante a cobrança de altos impostos, e a influência dos agentes privados na administração municipal, com ação perniciosa do mercado imobiliário, causaram efeitos perversos na dinâmica espacial de Curitiba, praticamente inviabilizando, naquela época, a moradia para a população de baixa renda em boa parte da Cidade. Entre os efeitos nefastos de sua administração no Estado, estão: o processo de privatização das estradas estaduais, sem a inclusão de cláusulas de controle nos contratos sobre as tarifas cobradas pelas concessionárias, a privatização do Banco do Estado do Paraná (Banestado), a venda de parte da Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), além da tentativa de privatização da Companhia Paranaense de Energia (Copel), sendo que essa última só não foi leiloadada devido ao declínio das políticas neoliberais no decorrer dos anos 1990. Mesmo assim, um acordo entre a concessionária paranaense e empresa privada norte-americana para a construção de uma usina térmica terminou em um longo processo judicial e em prejuízo aos cofres públicos estaduais. Em 2013, Jaime Lerner foi condenado em ação civil pública por improbidade administrativa, em virtude de pagamento indevido em uma indenização por áreas desapropriadas na cidade de Cascavel, movida pela Promotoria de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público do Ministério Público Estadual (MPE), teve seus direitos políticos suspensos e foi proibido de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelos cinco anos seguintes (<http://www.revistaideias.com.br>; <http://blogdotarso.com/tag/jaime-lerner/>; https://pt.wikipedia.org/wiki/Jaime_Lerner <http://www.esmaelmorais.com.br>; <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias>).

poupanças pelo então Presidente Fernando Collor que, posteriormente, envolveu-se em vários escândalos políticos, que motivaram o seu impeachment. Em 1994, no governo do Presidente Itamar Franco, foi lançado o Plano Real e o país experimentou certa estabilidade e crescimento econômico. O ex-ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, que implementou o Real, elegeu-se Presidente por duas vezes seguidas naquela década. O sistema de bandas cambiais, que equiparava o Real ao Dólar, mostrou fragilidades ao fim da década, tendo impacto expressivo no aumento da pobreza. É nesse contexto que explodem críticas e inflamam discussões sobre a integração do planejamento urbano, territorial, regional às questões econômicas, políticas e sociais.

Nessa mesma década a Política Urbana do Paraná privilegiou, entre outras ações: a implantação de infraestrutura capaz de alavancar o desenvolvimento do Estado; a acessibilidade, que consistia na busca pela implantação e localização de serviços considerados prioritários (universidade, hospitais, centros culturais, entre outros) em, no máximo, duas horas de distância, por via rodoviária, para qualquer habitante do Estado; e a descentralização administrativa e o fortalecimento da base municipal. Destaca-se, porém, que nem todas as ações foram postas em prática. Foi destaque nessa época o fortalecimento das associações municipais no suporte às ações governamentais, tanto no que se referia às questões técnicas quanto às políticas.

Também foi destaque a implementação de um processo de planejamento regional, iniciado pelas associações municipais que apresentavam melhores condições para desenvolver essa iniciativa. Foram elaborados inicialmente dois Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs), sendo eleitas para a primeira experiência a Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP) e a Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP), constituídas por 45 e 29 municípios, respectivamente. A elaboração dos PDRs deveria estender-se às demais associações municipais constituídas no Paraná, o que não ocorreu devido à sucessão governamental e à ausência de apoio institucional. Com isso, as associações de municípios perderam seu espaço técnico e de planejamento regional, voltando a se constituírem apenas como instituições de caráter político, num processo evidente de enfraquecimento institucional.

Como resultado das discussões e das críticas às experiências com o planejamento urbano em todo o território nacional, foi elaborado documento base para a formulação do Estatuto da Cidade, que passou a vigorar a partir do dia 10 de outubro de 2001.

A aprovação do Estatuto da Cidade assegurou aos brasileiros o direito às cidades sustentáveis, trazidos na lei como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao

lazer, para presentes e futuras gerações. Para tanto, tornou-se necessário que os municípios aplicassem os instrumentos de política urbana por intermédio da execução ou revisão dos seus Planos Diretores Municipais. Além disso, a Lei federal nº 10.257 trouxe para os municípios a tarefa de implementar um sistema de atuação na questão urbana, norteado pelo princípio da gestão democrática.

As referências legais e institucionais do Estado do Paraná que tratam da matéria planejamento urbano atualmente foram compostas, a partir da publicação oficial do Estatuto da Cidade, com a elaboração da Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná (PDU), instituída em 2003, com o objetivo de promover a implementação de ações voltadas ao planejamento sustentável, à geração de emprego e renda, à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e à inclusão social. A partir desse momento, inicia-se um novo processo de Planejamento Regional no Estado do Paraná, fortalecido pelos avanços incorporados à gestão democrática.

São muitas e diversificadas as territorialidades que podem ser objeto de desenvolvimento regional. A elaboração de Planos Diretores Municipais deve explicitar conflitos e desencadear discussões entre vários municípios em torno de questões comuns e ter um ponto de conexão entre desenvolvimento municipal e regional.

Com base nisso, a PDU desdobrava-se em três políticas voltadas para dez regiões específicas do Estado, a saber:

- 1) Política de Desenvolvimento Regional: Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico (PRDEs), que foram subdivididos em diferentes planos, conforme as necessidades das diferentes regiões do Estado: i) Planos de Desenvolvimento Integrado (PDI), associados à Estruturação Integrada das Grandes Aglomerações, abrangendo a Região Metropolitana de Curitiba, a Região Funcional de Ponta Grossa, a Área de Influência Direta do Eixo Londrina-Maringá e a Região Polarizada por Cascavel-Toledo-Foz do Iguaçu; ii) Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs), associados à promoção acelerada e regiões deprimidas, para as regiões do Centro, do Noroeste, do Norte Pioneiro e do Vale do Ribeira do Iguaçu; iii) Planos de Desenvolvimento Regional Integrado (PDRIs), associados à atuação dirigida a regiões especiais, o litoral e o corredor do rio Iguaçu;
- 2) Política de Desenvolvimento Urbano, constituída pela elaboração e implementação dos PDMs;
- 3) Política de Desenvolvimento Institucional, focada em orientações e capacitação técnica (TERBECK, 2012).

No entanto, a obrigatoriedade de elaboração do PDM no Paraná foi ampliada para todos os municípios que planejassem obter acesso a linhas de financiamento junto ao Governo do Estado, a partir do Decreto Estadual nº 2.581, de 17 de fevereiro de 2004, que condicionou a realização de investimentos e transferências estaduais à elaboração de Planos Diretores por todos os municípios do Estado:

Art. 1º. O Estado do Paraná somente firmará convênios de financiamento de obras de infraestrutura e serviços com municípios que obedecerem aos seguintes requisitos:

- a) municípios que já possuam planos diretores aprovados pelas respectivas câmaras municipais; e
- b) aos municípios que executarem com recursos próprios ou financiarem prioritariamente planos diretores ou planos de zoneamento, em conformidade com o que estabelece o estatuto das cidades, para elaboração em até 180 (cento e oitenta) dias. (PARANÁ, 2004).

Cabe destacar que, em 17 de julho de 2006 foi revogada a Lei Estadual nº 11.498/1996 e aprovada e publicada a Lei Estadual nº 15.211 que institui o Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, vinculando-o à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU), ato do então Governador do Estado, Roberto Requião. O PARANACIDADE²⁹ deu continuidade às ações de fomento o desenvolvimento regional, urbano, institucional.

Mais tarde, o Decreto Estadual nº 2.581/2004 foi substituído pela Lei Estadual nº 15.229, de 25 de julho de 2006, que dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do artigo 141 da Constituição Estadual de 1989. De acordo com essa Lei somente seriam firmados convênios de financiamento para projetos e obras de infraestrutura, equipamentos e serviços com os municípios que já possuíssem PDM aprovado junto às respectivas Câmaras Municipais ou estivessem em processo de elaboração. No Paraná, caso não existisse essa Lei, apenas 1/3 dos municípios teria essa obrigatoriedade.

²⁹ Por meio do trabalho desenvolvido pelos técnicos do PARANACIDADE que são administrados e monitorados os recursos e os fundos financeiros públicos no Paraná, destinados ao desenvolvimento urbano, regional e institucional, em especial o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano (FDU), com a participação efetiva da Agência Fomento Paraná²⁹. Por meio desses mecanismos são garantidos os incentivos para que os municípios e sua população participem da formação política de desenvolvimento urbano e regional, bem como os recursos para financiamentos. Os seus diversos eixos de atuação promovem, mediante programas específicos, o desenvolvimento tecnológico, de metodologias, produtos e serviços destinados à profissionais e entidades públicas ou privadas, próprios à promoção do desenvolvimento urbano, institucional e regional. Além disso, os profissionais do PARANACIDADE, em sistema de cooperação com a SEDU, prestam atendimento, assessoria e apoio técnico e jurídico aos 399 municípios do Estado, com o intuito de incrementar a gestão tributária e financeira, a capacidade de planejamento territorial, a cobertura e a qualidade da infraestrutura e dos serviços urbanos básicos e a eficiência do Sistema de Financiamento das Ações nos Municípios do Paraná (SFM) (PARANACIDADE, 2015).

Essa Lei determinou também, entre outras orientações, que a elaboração do Plano Diretor Municipal deveria ser compatível com os seguintes instrumentos:

- Lei Orgânica do Município;
- Planos Setoriais do Governo do Estado do Paraná;
- Política/Planos de Desenvolvimento Regional em que o município se insere;
- Política de desenvolvimento Institucional;
- Planos Diretores dos municípios vizinhos;
- Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal;
- Agenda 21 para o Estado do Paraná e a Agenda 21 Local;
- Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) do Estado do Paraná;
- Recomendações das Conferências das Cidades.

Destaca-se que o exercício desse instrumento legal de planejamento no Paraná, apesar de, num primeiro momento, apresentar caráter um tanto autoritário, irrompeu frente a um panorama de grande ausência de marcos legais urbanísticos e de organização espacial no Estado.

Para possibilitar que os municípios elaborassem seus PDMs, seguindo critérios técnicos, foi necessário o apoio estadual por meio da SEDU e do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, como descreve-se a seguir.

3.2.1 Estratégias para Elaboração dos Planos Diretores Municipais: a Experiência do Paraná

No Estado do Paraná, para auxiliar os municípios no processo de elaboração dos PDMs, foi criado e disponibilizado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDU) e pelo Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, um Termo de Referência (TR) com a metodologia e o roteiro mínimo para elaboração de Planos Diretores no Paraná, observados os Capítulos que dispõem sobre a Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de 1989, bem como as orientações previstas no Estatuto da Cidade. O TR é o referencial a ser adotado nas licitações realizadas por municípios que busquem financiamento para contratação de empresas de planejamento e/ou consultorias para elaboração e/ou revisão dos seus Planos Diretores, já tendo passado por diversas adequações e atualizações desde sua criação. As informações apresentadas a seguir foram extraídas da versão do TR de 2014.

Vale ressaltar que o Plano Diretor Municipal (PDM) deverá ser elaborado de forma a beneficiar-se dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, representando na

prática mecanismos de justiça social, recursos para o desenvolvimento urbano, regulamentação edilícia, delimitação da zona urbana, uso e ocupação do solo, o macrozoneamento municipal e as questões referentes ao parcelamento do solo urbano. Deverá ser concebido como parte essencial do processo de planejamento municipal, incluindo sua contínua atualização e revisão de suas peças legais, pelo menos, a cada 10 anos. Constitui o instrumento orientador e articulador dos demais instrumentos que compõem o sistema de planejamento e gestão municipal, dentre eles:

- O Plano Plurianual (PPA), cuja duração deve estabelecer-se até o primeiro ano do mandato subsequente, fixando objetivos, diretrizes e metas para os investimentos;
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), compreendendo as metas e prioridades que orientarão a elaboração do orçamento anual;
- A Lei do Orçamento Anual (LOA), compreendendo o orçamento fiscal e o orçamento de investimento das empresas em que o município detenha maior capital social.

Para o processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal, o PARANACIDADE considera como essencial a utilização de uma metodologia de planejamento estratégico que preveja e viabilize a participação dos técnicos de setores correlatos ao planejamento da Prefeitura Municipal, da sociedade civil, dos segmentos econômicos e da classe política local na confecção do processo. Acredita, assim, possibilitar ampla identificação dos desafios a serem superados pela administração pública quanto ao planejamento e gestão municipal.

A organização para a elaboração e implementação do PDM inclui a instituição da Equipe Técnica Municipal (ETM). O município constituirá, mediante Decreto, uma Equipe Técnica Municipal e designará um dos seus integrantes como Coordenador. Esta equipe participará ao longo de todo processo de elaboração do PDM, e garantirá as condições de realização de todas as tarefas e atividades necessárias à construção deste projeto. A ETM terá como competências:

- a) Assegurar a construção do processo do PDM de acordo com os fins propostos no Termo de Referência, subsidiando a empresa de planejamento com dados, informações e apoio logístico;
- b) Aprovar, propor alterações e/ou complementações nos documentos entregues pela empresa de planejamento ao longo das diversas etapas do processo, subsidiando, entre outros objetivos, o faturamento e o pagamento da mesma;
- c) Dar conhecimento aos demais gestores da administração municipal a respeito do processo de construção do PDM;

- d) Convocar a participação de outras secretarias ou órgãos do poder público e/ou convidar agentes representantes da sociedade civil para subsidiar a elaboração do relatório de avaliação;
- e) Mediar e fazer a interlocução entre o poder executivo municipal e a empresa de planejamento durante o processo;
- f) Coordenar o processo de participação da sociedade civil na elaboração do PDM;
- g) Tornar público o processo de elaboração do PDM, instrumentalizando os meios de comunicação com informações.

A composição da ETM dependerá da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal e do perfil dos recursos humanos com potencial para participação, efetivos e comissionados. Durante o processo de construção do PDM, os funcionários da Prefeitura, integrantes da ETM, deverão ter parte de seu tempo de trabalho reservado para dedicar-se às tarefas relacionadas à construção do PDM.

Poderão compor a ETM técnicos de diversas Secretarias Municipais e necessariamente os vinculados à Secretaria/Assessoria/Departamento de Planejamento, de Urbanismo, de Obras ou Serviços Públicos e do Meio Ambiente. Em função das atribuições previstas para esta equipe, seus integrantes deverão, preferencialmente, ter um perfil técnico, cuja formação pode ser: Arquiteto ou Arquiteto Urbanista, Engenheiro, Geógrafo, Advogado, Administrador, Economista, Sociólogo, Assistente Social, Fiscais de Obras, Posturas e Finanças, técnicos que trabalham com expedição de alvarás, pessoal do Cadastro Técnico Imobiliário e Econômico, entre outros.

Ainda compete à ETM a responsabilidade de fiscalizar, acompanhar e supervisionar os serviços técnicos contratados e ao PARANACIDADE a supervisão dos referidos serviços, para os municípios que estão elaborando seu PDM com recurso do Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDU).

A organização e execução do processo de elaboração e/ou revisão do Plano Diretor pode ficar a cargo da Equipe Técnica Municipal, que agirá isoladamente, ou da ETM junto a uma empresa privada de planejamento territorial. Quando o Poder Público Municipal optar por contratar uma empresa, é obrigatória a execução do procedimento administrativo da licitação.

Destaca-se ainda a necessidade de formação de uma equipe que represente a sociedade civil organizada como meio de garantir o controle social durante todo o processo de elaboração e/ou revisão do PDM. A essa equipe é dado o nome de Comissão de Acompanhamento (CA), que deve ser integrada pelo coordenador da ETM, por representantes da Câmara de Vereadores, dos segmentos organizados da sociedade civil local, como os

conselhos municipais, associações de bairro e de moradores, entidades de classe, sindicatos, grupos estudantis, entidades socioassistenciais, entre outras. A formação da CA faz parte dos mecanismos de participação popular. Essa Comissão, juntamente com a ETM, acompanhará e opinará nas diferentes fases do processo correspondentes à elaboração do PDM, e posteriormente, contribuirá na criação, definição das atribuições, composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Municipal - o Conselho do PDM.

A CA deverá ser formalmente criada, por meio de Decreto, até a realização da Primeira Audiência Pública do PDM e terá como atribuições:

- a) Acompanhar as oficinas locais, reuniões comunitárias, regionais e as audiências públicas, em todas as fases do processo;
- b) Contribuir na construção coletiva do PDM;
- c) Cumprir as prerrogativas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade no que diz respeito à participação da sociedade e construção de um PDM democrático;
- d) Auxiliar na mobilização da sociedade durante o processo de construção participativa do PDM.

Dentre os requisitos para a contratação de uma Empresa de Planejamento (Pessoa Jurídica) para a elaboração do PDM, exigidos pelo processo de licitação, estão:

- Prova de Registro da empresa no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU);
- Prova de Registro da empresa no Conselho Regional de Agronomia e Engenharia do Paraná (CREA/PR);
- Cadastro da empresa na Secretaria de Estado de Obras Públicas (SEOP), com certificado de cadastro em vigência - empresa com cadastro em outros órgãos ou empresa que preencha as condições exigidas para o cadastramento nos termos da Lei Federal nº 8.666/1993 e suas alterações;
- A Equipe Técnica mínima da Empresa a ser apresentada deverá ser constituída por: Arquiteto Urbanista, Engenheiro “habilitado” (para a função que desempenhará na elaboração do Plano Diretor), Geólogo, Economista e Advogado;
- O Arquiteto Urbanista deverá comprovar que já participou anteriormente da elaboração/revisão de Plano Diretor, Plano Diretor Urbano ou Plano Diretor Municipal, já concluído, apresentando “Certificado de Acervo Profissional” (CAT), emitido pelo CAU ou CREA.

Na proposta de elaboração própria ou com a condução de empresa de planejamento deve ficar claramente indicado cada procedimento metodológico e atribuições das equipes a serem adotados para atender as orientações do TR, de modo que, ao final dos serviços, a ETM tenha condições de implementar as ações de forma autossuficiente. Para

tanto, é imprescindível o envolvimento dos técnicos municipais dos setores correlatos em todos os momentos do processo.

O objetivo da ETM e da Empresa de Planejamento em relação ao procedimento de produção do Plano Diretor é o de:

- Propor ou rever a regulação municipal e elaborar novos instrumentos legais;
- Adaptar os instrumentos legais à Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, às Leis Federais nº 6.766/1979 e 9.785/1999 e nº 10.257/2001 e outras pertinentes;
- Delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do Art. 5º da Lei Federal nº 10.257/2001;
- Definir o zoneamento de todo o território municipal com vistas ao desenvolvimento sustentado;
- Apresentar diretrizes para implantação e organização da infraestrutura e dos serviços públicos;
- Incluir no Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Municipal (PDM) a possibilidade de o Município adotar, a partir de leis municipais específicas, os instrumentos mencionados nos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 da Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade;
- Regulamentar, em Anteprojeto de Leis específicos, os instrumentos, artigos 25 a 27 (direito de preempção), artigos 28 a 31 (outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso do solo), artigos 32 a 34 (operações urbanas consorciadas), artigo 35 (transferência do direito de construir) e artigos 36 a 38 (estudo prévio do impacto de vizinhança - EIV) da Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, se houver consenso em relação ao benefício que trarão ao município, em função dos objetivos e diretrizes de ação propostos para o plano;
- Propor os mecanismos e instrumentos que possibilitem a implantação pelo município de um sistema de atualização, acompanhamento, controle e avaliação constantes do processo de planejamento;
- Propor formas alternativas ao transporte público oficial para circulação das pessoas (ciclovias, transporte coletivo de empregados de empresas, entre outros);
- Considerar em todas as fases da execução dos serviços as recomendações de órgãos e instituições como: Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Coordenação Estadual de Defesa Civil, Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), Companhia Paranaense de Energia (COPEL), Conselho do Litoral (para os municípios litorâneos), Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba

(COMEC) ou Coordenação da Região Metropolitana de Londrina (COMEL) ou Coordenação da Região Metropolitana de Maringá (COMEM), entre outras, para os municípios que integram cada uma das Regiões Metropolitanas instituídas no Paraná, Itaipu Binacional (municípios cujas microbacias hidrográficas contribuem na manutenção do lago) e quaisquer demais órgãos e instituições federais, estaduais e municipais que tenham atuação no território municipal.

Cabe ao PDM, como instrumento legal:

- Cumprir a premissa constitucional da garantia da função social da cidade e da propriedade urbana,
- Abranger a área do território municipal como um todo, definindo diretrizes tanto no âmbito urbano como no rural,
- Orientar a elaboração do Plano de Ação e Investimentos (PAI) do PDM, estabelecendo uma programação de investimentos em obras e projetos municipais no âmbito local e regional. Importa destacar que esse produto deve ser revisto a cada cinco anos dentro do horizonte de 10 anos de vigência da Legislação do PDM.

Para o desenvolvimento dos trabalhos de elaboração e/ou revisão do PDM, deverá ser utilizada a base aerofotogramétrica em meio digital, quando existente. Caso contrário, a base cartográfica disponível (regional, municipal e urbana) deverá ser transformada para meio digital, pela empresa de planejamento, no caso de contratação de uma. Sendo necessário, a base cartográfica deverá ser atualizada e redesenhada, com os loteamentos existentes, aprovados ou não, pela empresa. Atualmente, são bastante utilizadas as imagens de satélite, georreferenciadas, para a atualização da base cartográfica do município.

O Termo de Referência (TR), referendado pelo PARANACIDADE, tem por finalidade, estabelecer parâmetros e critérios para a elaboração e/ou revisão do Plano Diretor Municipal, tendo como principais objetivos:

- a) Apresentar informações necessárias à completa compreensão do trabalho a ser executado;
- b) Possibilitar ao município, como executor ou contratante, uma organização básica para o acompanhamento e a avaliação da elaboração de cada uma das fases bem como dos produtos intermediários e finais;
- c) Organizar a transferência de conhecimento entre as partes (equipe técnica municipal e consultores);
- d) Esclarecer dúvidas e resolver eventuais controvérsias que possam surgir entre as partes, a respeito dos objetivos, dos principais temas que deverão ser abordados, da metodologia e dos produtos e prazos;

- e) Garantir a compatibilização dos serviços propostos com a legislação vigente - federal, em especial a Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), estadual e municipal sobre o desenvolvimento urbano e municipal;
- f) Estabelecer diretrizes para a instauração no município, de um processo de planejamento permanente e sustentável, por meio da capacitação dos técnicos municipais especialmente designados para o desempenho desta função;
- g) Proporcionar meios para a garantia do controle social.

O TR é constituído por seis Fases de Trabalho, sendo o prazo máximo atribuído para execução dos serviços de 330 (trezentos e trinta) dias a partir da data de assinatura do contrato de prestação de serviços entre o Município e a Empresa de Planejamento, sendo os serviços realizados de acordo com as seguintes fases:

- 1) Fase 1 - Cronograma Físico de Trabalho - Para a realização dessa Fase serão atribuídos 45 (quarenta e cinco) dias a partir da data da assinatura do referido contrato;
- 2) Fase 2 - Análise Temática Integrada - O prazo para realização dessa Fase é até 105 (cento e cinco) dias a partir da data da assinatura do contrato com a empresa de planejamento;
- 3) Fase 3 - Objetivos e Proposições - Prazo para entrega dessa Fase em até 180 (cento e oitenta) dias a partir da data da assinatura do contrato;
- 4) Fase 4 - Proposições para a Legislação Básica - Prazo para entrega dessa Fase em até 230 (duzentos e trinta) dias a partir da data da assinatura do contrato;
- 5) Fase 5 - Plano de Ação e Investimentos (PAI) - Prazo para entrega dessa Fase em até 285 (duzentos e oitenta e cinco) dias a partir da data da assinatura do contrato;
- 6) Fase 6 - Fechamento do PDM - Realização da Conferência do PDM - Prazo para fechamento dessa Fase em até 330 (trezentos e trinta) dias a partir da data da assinatura do contrato.

É importante destacar aqui que os primeiros PDMs elaborados por meio da fiscalização e acompanhamento da SEDU/PARANACIDADE, ou seja, com recursos advindos da SEDU, estipulavam prazo menor para sua elaboração, de 180 (cento e oitenta) dias, tempo bastante reduzido, que quase sempre não era cumprido, devido ao complexo processo que envolve a elaboração de um projeto como o PDM. Com o passar do tempo e a observação das diversas dificuldades enfrentadas pelos municípios e pelas empresas de planejamento nesse processo, o próprio PARANACIDADE sugeriu a ampliação desse prazo para os atuais 330 (trezentos e trinta) dias, que ainda assim, em muitos casos, precisa ser aditivado para o cumprimento de todas as fases de trabalho.

O escopo básico de cada uma das Fases de Trabalho de elaboração e/ou revisão do PDM é composto por:

1) Cronograma Físico de Trabalho

É elaborado com base no cronograma do TR, identificando obrigatoriamente a previsão de datas para entrega de produtos das fases de elaboração do PDM, reuniões técnicas de e trabalho com a ETM e a CA, realização dos treinamentos para elaboração de cada fase, das Audiências Públicas e da Conferência do PDM.

Essa fase ainda contempla um Plano de Trabalho detalhado de cada uma das etapas, com as obrigações e atribuições de cada componente do processo.

2) Análise Temática Integrada

Esta fase deverá ser realizada por meio de uma Leitura Técnica e de uma Leitura Participativa, sobre a realidade do município. O produto desta fase será um diagnóstico da realidade municipal e uma análise das tendências do cenário atual. Esta fase subsidiará a definição dos principais eixos estratégicos que nortearão a construção do Plano.

Faz parte deste diagnóstico a análise individualizada de cada informação levantada, sua inter-relação e inserção no contexto geral, permitindo uma visão ampla das ameaças e oportunidades locais.

A obrigatoriedade dessa fase consta no artigo 3º, inciso I da Lei 15.229/2006:

Art. 3º Na elaboração, implementação e controle dos Planos Diretores Municipais os Municípios deverão observar as disposições do Estatuto da Cidade e deverão ser constituídos ao menos de:

I - fundamentação do Plano Diretor Municipal contendo o reconhecimento, o diagnóstico e as diretrizes referentes à realidade do Município, nas dimensões ambientais, socioeconômicas, socioespaciais, infraestrutura e serviços públicos e aspectos institucionais, abrangendo áreas urbanas e rurais e a inserção do Município na região.

A sistematização dos dados e análises elaborados nesta fase deverão ser confrontados com Plano de Governo do Município, visando a definição dos objetivos e metas do desenvolvimento municipal atual e para os próximos 10 anos, a serem alcançados com a implementação do PDM.

A **Leitura Técnica** terá como objetivo o levantamento e a organização, no território, de dados e informações necessárias à construção de um diagnóstico da situação atual do município. Será executada pela empresa com o apoio dos técnicos do município -

ETM. Nesta leitura deverão ser levantados, avaliados e espacializados em mapas³⁰ correspondentes, no mínimo, os seguintes temas:

- a) Características do meio físico, tais como: geomorfologia, topografia, condicionantes geotécnicos, cobertura florestal e vegetação, recursos hídricos e qualidade da água, pontos de poluição, áreas de conservação e preservação permanente, áreas públicas de lazer, áreas propícias para a expansão urbana;
- b) Identificação de tendências socioespaciais, tais como: distribuição da população no território nos últimos dez anos, considerando a escala da localidade ou do bairro, com o levantamento da taxa de crescimento e evolução, das densidades, da migração, das condições de saúde e educação/escolaridade, da renda, do consumo de água e energia, e das condições de moradia;
- c) Identificação da tendência econômica, incluindo: caracterização sintética da estrutura produtiva regional e municipal e sua evolução nos últimos dez anos; oferta e distribuição de emprego segundo renda; potencial e localização das atividades produtivas segundo setores (agropecuária, indústria, comércio, serviço inclusive turismo); vocação e potencial estratégico do município dentro da região; função do município na região; áreas de influência e relações com municípios vizinhos;
- d) Caracterização e tendência do uso do solo e da estrutura fundiária levantando: evolução do parcelamento do solo e da ocupação urbana; a dinâmica do mercado de terras e sua evolução nos últimos dez anos; uso do solo urbano e rural; demanda por solo urbano atual e para os próximos 10 anos; áreas de ocupação irregular avaliando seu impacto ambiental e urbanístico; áreas subutilizadas, ocupação do solo e áreas com precariedade de infraestrutura, segundo bairros ou localidades, relacionando densidade construtiva, densidade demográfica e capacidade de suporte da infraestrutura urbana; análise da política de habitação popular; compatibilidade de uso entre municípios vizinhos por meio de análise da legislação vigente, identificação de atividades econômicas e equipamentos públicos instalados;
- e) Situação e tendência da infraestrutura, dos serviços e equipamentos públicos, levantando a situação atual e a evolução para os próximos dez anos do: saneamento ambiental (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem, resíduos sólidos); infraestrutura e hierarquia do sistema viário³¹, transporte coletivo e cargas, circulação de pedestres e

30 Todos os dados, contidos nos mapas, deverão estar georreferenciados atrelados ao Sistema de Referência SIRGAS 2000 e com sistema de projeção UTM. Os mapas deverão ser entregues por meio de um projeto MXD com a devida representação cartográfica e os seus respectivos arquivos em formato *ESRI shapefile*.

31 Identificar as larguras das caixas totais de todas as vias urbanas, o que subsidiará as dimensões que serão propostas na Minuta de Anteprojeto de Lei do Sistema Viário.

ciclovias; energia elétrica e iluminação pública; telecomunicações; equipamentos sociais (saúde, educação, assistência social, cultura e esporte, segurança pública, recreação);

f) Análise da legislação urbanística e físico-territorial e dos aspectos institucionais, identificando: as unidades administrativas da estrutura da Prefeitura Municipal relacionadas à gestão do PDM; a legislação urbanística atual analisando sua adequação ou inadequação em relação à Constituição Federal, Constituição do Estado do Paraná, Lei Orgânica Municipal e demais leis federais, estaduais e municipais; questões relacionadas à adequação da legislação à realidade do uso e ocupação do solo existente; a capacidade de investimento do município visando a priorização daqueles caracterizados como necessários para a efetivação dos objetivos, diretrizes e metas do PDM; estado atual de arrecadação própria do município, sua evolução anual e projeção para os próximos 10 anos, considerando também possíveis fontes alternativas de recursos financeiros e possibilidade de realização de operações de crédito (capacidade de endividamento).

A **Leitura Participativa** terá como objetivo levantar, organizar e mapear, no território, as demandas coletivas dos diferentes grupos sociais, levando em conta as escalas dos bairros e localidades urbanas e rurais do município. Será executada pela empresa apoiada pela ETM. Este trabalho deverá ser realizado por meio de reuniões regionalizadas que terão como objetivos:

- a) Identificar os territórios comunitários, os grupos de interesses e os conflitos entre as formas de uso e ocupação do solo;
- b) Confrontar os dados levantados e analisados na leitura técnica, identificando inclusive temas e questões não abordadas.

Esta fase subsidiará a instauração futura de um sistema permanente e participativo de planejamento e gestão (controle social), formando e capacitando agentes sociais historicamente excluídos da formulação e implementação das políticas públicas de planejamento municipal.

3) Objetivos, Diretrizes e Proposições

Com base na fase anterior, serão definidos objetivos, diretrizes e proposições visando a transformação da realidade identificada, sendo este produto constituído de, no mínimo:

- a) Estabelecimento de uma Política de Desenvolvimento Urbano e Rural;
- b) Estabelecimento de uma sistemática permanente e participativa de planejamento e gestão municipal onde deverão constar:

- Adequação da estrutura organizacional da Prefeitura Municipal visando a implementação e atualização permanente do PDM;
- Organização de sistema de informações para o planejamento e gestão municipal, de forma a se produzir dados necessários, com a frequência definida, para construção dos indicadores propostos para o PDM;
- Indicadores para o monitoramento e avaliação sistemática do nível de erro e acerto dos objetivos definidos;
- Definição de mecanismos referentes a:
 - ✓ Manejo da valorização imobiliária para a inclusão territorial;
 - ✓ Racionalização da ocupação do espaço urbano, de expansão urbana e rural;
 - ✓ Distribuição racional dos usos, atividades, infraestrutura social e urbana e densidades construtivas e demográficas;
 - ✓ Estruturação e hierarquização do sistema viário, compatível com o zoneamento de uso do solo, articulação do sistema de transporte coletivo e formas alternativas de circulação;
 - ✓ Conservação do meio ambiente, saneamento ambiental e proteção ao patrimônio natural, paisagístico, histórico, artístico, cultural, arqueológico e demais elementos que caracterizam a identidade do município;
 - ✓ Procedimentos e instrumentos a serem adotados nos projetos de parcelamento, (loteamentos, desmembramentos e remembramentos), edificações e consultas prévias, liberação de alvarás, laudo de conclusão de obras e “habite-se”;
 - ✓ Democratização da gestão administrativa e territorial, com a definição dos processos e recursos necessários para a atualização permanente dos instrumentos de política e planejamento territorial, e a institucionalização e o funcionamento de mecanismos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade (Conferências da Cidade, Audiências Públicas e Conselho de Desenvolvimento Municipal);
 - ✓ Procedimentos e instrumentos visando a regularização fundiária sustentável, identificando parâmetros e ações para regularizar áreas ocupadas irregularmente ou identificar áreas para relocação, caso não exista possibilidade legal de regularização, a exemplo de áreas de risco. Nestes casos, haverá também a necessidade de definir diretrizes de uso e ocupação dessas áreas após sua desocupação.

A obrigatoriedade dessa fase consta no artigo 3º, inciso II da Lei 15.229/2006:

Art. 3º [...]

II - diretrizes e proposições, com a abrangência conforme alínea anterior, estabelecendo uma política de desenvolvimento urbano/rural municipal e uma sistemática permanente de planejamento; [...] (PARANÁ, 2006).

Os objetivos, diretrizes e proposições anteriormente citados deverão ser articulados e espacializados em mapa³² em escala apropriada, abrangendo todo o território do município, constituindo o Macrozoneamento Municipal e Urbano. Este instrumento embasará o futuro Zoneamento, onde cada macrozona dará origem a distintas zonas definindo o uso e a ocupação do solo do município, e subsidiará a definição das prioridades do Plano de Ação e Investimentos (PAI).

4) Proposições para a elaboração e/ou revisão da Legislação Básica Urbanística

Estes instrumentos devem ser apresentados sob a forma de minuta de Anteprojeto de Lei, acompanhados de mapas³³ em escala apropriada, abrangendo:

a) **Anteprojeto de Lei do PDM**, onde serão estabelecidos os objetivos, diretrizes e proposições gerais do plano, incluindo:

- Macrozoneamento urbano e rural, (mapas com a organização espacial), articulada à inserção ambiental englobando o uso, o parcelamento e a ocupação do território, a infraestrutura e os equipamentos sociais;
- Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Municipal, definindo os instrumentos que auxiliarão o Poder Municipal na tarefa de planejar e gerenciar o desenvolvimento, com base no Estatuto da Cidade;
- Sistema de acompanhamento, monitoramento e controle do plano.

b) **Anteprojeto de Lei do(s) Perímetro(s) Urbano(s) e do(s) Perímetro(s) de Expansão Urbana**, que delimitam as áreas urbanas e de expansão urbana do município, onde o Município irá prover os espaços de equipamentos e serviços públicos, bem como exercer o seu poder de polícia e de tributação municipal. São anexos deste Anteprojeto de Lei o memorial descritivo do(s) polígono(s) do(s) Perímetro(s) Urbano(s) e o(s) mapa(s)³⁴ com a apresentação do(s) polígono(s) com identificação dos vértices³⁵.

32 Observada a nota de referência 13.

33 Observada a nota de referência 13.

34 Observada a nota de referência 13.

35 Compete ao município, quando necessário, efetivar e custear a materialização dos vértices do(s) polígono(s) que delimita(m) o(s) Perímetro(s) Urbano(s) (monumentalização/implantação dos marcos). Compete à empresa de planejamento contratada pelo município executar o levantamento dos dados dos marcos do(s) perímetro(s) urbano(s), contendo de forma detalhada o memorial descritivo da poligonal levantada, seus respectivos ângulos, rumos ou azimutes e distâncias calculadas, bem como as informações de localização e as coordenadas UTM de cada um dos vértices que deverão estar referenciados à Rede de Alta Precisão do Estado do Paraná - SEMA/IBGE, acompanhado de mapa em escala apropriada.

- c) **Anteprojeto de Lei de Parcelamento do Solo Urbano**, a qual define os procedimentos relacionados com os loteamentos, desmembramentos e remembramentos de lotes urbanos e demais requisitos urbanísticos: tamanho mínimo dos lotes, a infraestrutura que o loteador deverá implantar bem como o prazo estabelecido para tal, a parcela que deve ser doada ao poder público com a definição de seu uso (assegurando ao município a escolha das áreas mais adequadas), a definição das áreas prioritárias e das áreas impróprias ao parcelamento, proposição de áreas para loteamentos populares - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), faixas de servidões, faixas de proteção, faixas de domínio, áreas ou pontos de interesse paisagístico e outros requisitos em função da peculiaridade local. Ressalte-se que a Lei de Parcelamento do Solo Urbano é uma regulamentação da Lei Federal nº 6.766/1979, alterada pela Lei Federal nº 9.785/1999; pela Lei Federal nº 10.932/2004 e demais alterações;
- d) **Anteprojeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo**, urbano e rural, com mapa³⁶ anexo, o qual divide o território do município em zonas e áreas, define a distribuição da população neste espaço em função da infraestrutura existente e das condicionantes ambientais.

Para as zonas urbanas são utilizados parâmetros urbanísticos - parâmetros mínimos (para fazer cumprir a função social da propriedade), parâmetros básicos (parâmetros em função da capacidade de suporte da infraestrutura) e parâmetros máximos (parâmetros atingidos com a utilização da outorga onerosa do direito de construir ou a transferência do direito de construir). Os parâmetros urbanísticos a serem definidos, em compatibilidade com a infraestrutura, são: coeficiente de aproveitamento (preferencialmente coeficiente único), taxa de ocupação, gabarito (número máximo de pavimentos e altura máxima), recuo e afastamentos, taxa mínima de permeabilidade e classificações dos usos (usos permitidos, permissíveis e proibidos) que garantam a qualidade ambiental e paisagística do espaço urbano. A definição dos parâmetros urbanísticos mínimo, básico e máximo deve se embasar na capacidade de suporte das infraestruturas urbanas, existentes ou projetadas.

Para as áreas rurais os parâmetros utilizados devem se embasar nas condicionantes ambientais (mananciais, florestas, declividades acentuadas, entre outras), condicionantes de proteção de infraestrutura (faixas de proteção de rodovias, ferrovias, dutos, linhas de alta tensão, cones de aproximação e faixas de proteção de aeródromos, entre outras) e parâmetros de potencialidade/aptidão de exploração econômica (extrativismo vegetal, extrativismo mineral, agricultura, pecuária, silvicultura, entre outras).

36 Observada a nota de referência 13.

Deverão ser anexados a este Anteprojeto de Lei, os memoriais descritivos dos polígonos das zonas e áreas, com identificação das coordenadas UTM dos vértices, e mapas³⁷ com a apresentação dos polígonos com identificação dos vértices.

e) **Anteprojeto de Lei do Sistema Viário**, urbano e rural. A classificação das vias deverá observar o artigo 60 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e suas atualizações. Neste Anteprojeto de Lei, as dimensões propostas para as vias - caixa de rolamento, estacionamento, calçada, passeio, faixa de gramada e canteiro central, quando existente, deverão ser compatíveis com as larguras das caixas, conforme item “e” da Fase 2 - Análise Temática Integrada, ou com largura distinta se com decisão institucional para o alargamento progressivo da via, caso em que deverá ser objeto de ato específico do Município. Deverá conter ainda diretrizes para a expansão do sistema viário básico urbano para os novos parcelamentos e anexos com os perfis das vias e com os mapas³⁸ urbanos e rural.

f) **Anteprojeto de Lei do Código de Edificações e Obras** regulamentando as normas edilícias no município.

g) **Anteprojeto de Lei do Código de Posturas**. Esta Lei regulamentará o Poder de Polícia do Município sobre temáticas afetas às posturas municipais.

h) Anteprojeto de Leis específicas para utilização dos instrumentos previstos na Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), e outras que se mostrarem necessárias para implementação das propostas previstas no PDM.

A obrigatoriedade desta fase consta no artigo 3º, inciso III da Lei 15.229/2006:

Art. 3º [...]

III - legislação básica constituída de leis do Plano Diretor Municipal, Perímetro Urbano, Parcelamento do Solo para fins Urbanos, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural, Sistema Viário, Código de Obras, Código de Posturas e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade que sejam úteis ao Município; [...] (PARANÁ, 2006).

Ainda, deverão ser incorporadas nestas leis, todas as recomendações de órgãos e instituições, federais, estaduais e municipais, que tenham atuação no território municipal tais como: Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Coordenação Estadual de Defesa Civil (CEDEC), Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), Companhia Paranaense de Energia (COPEL), Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (COLIT), para os municípios litorâneos, Coordenação da

37 Observada a nota de referência 13.

38 Observada a nota de referência 13.

Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) ou Coordenação da Região Metropolitana de Londrina (COMEL) ou Coordenação da Região Metropolitana de Maringá (COMEM), entre outras, para os municípios que integram estas regiões, Itaipu Binacional, para municípios cujas microbacias hidrográficas contribuem na manutenção do lago, a Secretaria de Estado da Cultura (SEEC), para municípios com patrimônio histórico, arquitetônico e paisagístico, e os que forem compatíveis com as temáticas dos distintos Anteprojetos de Leis.

5) Plano de Ação e Investimentos (PAI)

Indica os projetos e as ações prioritários, tendo em vista a implementação do PDM. Nele serão apresentadas as estimativas de custo em infraestrutura, equipamentos comunitários, veículos e ações institucionais para os próximos cinco anos, em compatibilidade com a projeção da capacidade de investimento do município, incluídas a previsão de capacidade de endividamento municipal e outras fontes de recurso.

No PAI deverão constar estratégias para a implantação ou atualização do sistema de implementação, acompanhamento, controle, avaliação e atualização permanente do PDM.

A obrigatoriedade desta fase consta no artigo 3º, inciso IV da Lei 15.229/2006:

Art. 3º [...]

IV - plano de ação e investimentos, compatibilizados com as prioridades do Plano Diretor, com o estabelecimento de ações e investimentos compatibilizados com a capacidade de investimento do Município e incorporado nas Leis do Plano Plurianual - PPA. Diretrizes Orçamentárias - LDO e Orçamento Anual - LOA; [...] (PARANÁ, 2006).

É importante destacar que, para garantir os mecanismos de participação da população no processo de elaboração e/ou revisão do PDM, o município deverá realizar, sob a coordenação da empresa de planejamento, apoiada pela ETM, no mínimo, quatro Audiências Públicas e uma Conferência do PDM, sugerindo-se as seguintes pautas:

Primeira Audiência Pública:

- a) Proposta para a implementação de processo de planejamento local e estratégias para a elaboração do PDM, em observação aos requisitos constitucionais e legais, respeitando ainda as resoluções do Conselho Nacional das Cidades;
- b) Mobilização e importância da participação comunitária no PDM;
- c) Identificação de entidades, associações e movimentos sociais atuantes no município;
- d) Criação da CA da Elaboração do PDM, sua composição e atribuições;
- e) Sondagem inicial dos objetivos, necessidades e aspirações comunitárias afetas ao PDM.

A Primeira Audiência Pública deverá ocorrer, preferencialmente, no máximo até 30 (trinta) dias após o início dos trabalhos.

Segunda Audiência Pública:

- a) Apresentação de diagnóstico da realidade municipal, baseando-se no produto das Primeira e Segunda Fases - Cronograma Físico de Trabalho e Análise Temática Integrada, respectivamente;
- b) Manifestação da Sociedade Civil com sugestões para o aprimoramento das sínteses apresentadas.

Terceira Audiência Pública:

- a) Apresentação dos cenários construídos com base nos objetivos, diretrizes e proposições do PDM, de acordo com o produto da Terceira Fase - Objetivos, Diretrizes e Proposições;
- b) Manifestação da Sociedade Civil com sugestões para o aprimoramento das sínteses apresentadas.

Quarta Audiência Pública:

- a) Apresentação das Proposições para a Legislação Básica, objeto da Quarta Fase - Proposições para a Legislação Básica Urbanística;
- b) Aprovação das ações, dos projetos prioritários e dos investimentos públicos municipais necessários à implementação do PDM, baseado no produto da Quinta Fase - Plano de Ação e Investimentos (PAI);
- c) Avaliação dos Produtos Finais do PDM.

6) Conferência do Plano Diretor Municipal

Sob a coordenação do município, apoiada pela empresa de planejamento contratada, após a conclusão das fases e da realização da última Audiência Pública, será organizada uma Conferência do Plano Diretor Municipal que terá como objetivos:

- a) Garantir a instauração de um processo permanente de planejamento e gestão, visando obter o comprometimento do Poder Público Municipal com a implementação do PDM construído coletivamente e na sua atualização permanente;
- b) Definir a composição do futuro Conselho de Desenvolvimento Municipal, a partir da experiência da CA de elaboração do PDM e dos demais Conselhos Municipais existentes, definindo sua composição e suas atribuições;
- c) Obter o comprometimento da Câmara de Vereadores com a aprovação do PDM, construído coletivamente.

Terminada a redação do PDM pelo Poder Executivo Municipal e pela empresa de planejamento contratada com a participação da sociedade civil, o Estatuto da Cidade aponta os mecanismos de participação popular, monitoramento e fiscalização do PDM e controle social no processo de implementação do mesmo.

O PDM construído coletivamente será então encaminhado pelo Município à Câmara dos Vereadores como Projeto um de Lei.

Importa destacar que a não realização de audiências públicas por parte do Poder Executivo Municipal durante a elaboração do PDM, assim como a não realização de audiências públicas organizadas pelo Poder Legislativo Municipal antes da votação em plenário, poderá resultar em declaração de inconstitucionalidade por omissão da lei e consequente improbidade administrativa aos agentes públicos municipais.

4 AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO E APLICABILIDADE DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS BRASILEIROS

A partir desse ponto, a pesquisa buscou promover a avaliação crítica dos processos de elaboração e aplicabilidade dos planos diretores no Brasil após sua aprovação junto às câmaras municipais, tomando como experiência concreta o PDM Participativo de Ibiporã.

Somente é possível exercer a crítica consciente a um fato ou situação quando existem, como conjecturas dessa crítica, alternativas ou premissas que diferem das assumidas pelo fato ou situação criticada, consideradas melhores, mais eficazes e adequadas.

Nesse contexto, as críticas aos planos diretores não são apenas o reconhecimento a denúncias de dificuldades e problemas enfrentados pelos mesmos como instrumento de gestão urbana, mas também, e especialmente, indicativos para revisão e modificação conceitual e ideológica dos fundamentos daqueles planos.

Essa discussão objetiva avaliar as análises realizadas sobre os planos diretores produzidos nas últimas seis décadas, principalmente no final do século XX e no início do século XXI e, conseqüentemente, ao planejamento e a gestão urbanos. Sabe-se, porém, que para elaborar uma avaliação crítica sobre determinado assunto, deve-se utilizar opiniões de diferentes autores da comunidade científica e estabelecer comparações com enfoques, métodos de investigação e formas de exposição. É por meio do conhecimento aprofundado sobre o tema que se pode obter pré-requisitos e subsídios para fundamentar e analisar o assunto pesquisado. As críticas aqui analisadas foram estabelecidas, com base em obras de diversos autores, pesquisadores e gestores municipais, mas, principalmente, fundamentadas no conhecimento empírico dessa pesquisadora.

No contexto do tema a ser analisado, cabe destacar que o quadro de crise urbana instalada nas cidades brasileiras, que gerou, dentro de um só perímetro urbano, a cidade formal e a cidade informal (que ao mesmo tempo apresenta excelentes e péssimas condições de vida, assentamentos de alto padrão paralelos à ocupação urbana irregular, insegura, insalubre, com precariedade urbanística, sem saneamento básico, com alta vulnerabilidade social e riscos ambientais), expõe legados históricos deixados por padrões de urbanização assentados na segregação social e territorial. São dívidas que revelam a distância entre vontade e ação, considerada a ação como medidas concretas que permitam reduzir as desigualdades sociais.

Recorda-se aqui que a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 182, ao atribuir aos municípios a responsabilidade na definição de suas políticas de desenvolvimento urbano, com a finalidade de ordenar o pleno incremento das funções sociais das cidades, a partir da implementação do plano diretor, deu um passo importante para enfrentar as adversidades da produção da cidade informal. Em decorrência desse artigo da CF/1988, surgiu o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), reforçando o papel do plano diretor como instrumento fundamental de planejamento sustentável das cidades.

Decorridos quinze anos da criação do marco jurídico o Estatuto da Cidade, a pergunta que se faz é se o plano diretor está cumprindo o seu papel dentro do processo de planejamento e gestão urbanos, ou seja, de ordenar a função social da cidade e da propriedade, sendo um dos principais instrumentos para combater as desigualdades socioespaciais para garantir a qualidade de vida dos moradores de um município.

Entretanto, para que se entenda melhor o caminho que os planos diretores percorreram nas últimas décadas, e sua evolução nos diferentes contextos, torna-se necessário retomar alguns fundamentos históricos e políticos sobre as críticas aos instrumentos de planejamento e gestão.

Entre os críticos ao planejamento urbano podem ser encontrados intelectuais de esquerda e políticos conservadores, sendo as motivações destas críticas muito distintas. Iniciando-se com a crítica dos intelectuais de esquerda, destaca-se que, via de regra, foi movida por influência marxista. No início dos anos 1970, duas obras marcaram o começo de uma poderosa influência do pensamento marxista no campo dos estudos urbanos: *A questão urbana*, de Manuel Castells, em 1972; e *A justiça social e a cidade*, de David Harvey, em 1973, embora, ambos os livros já houvessem sido precedidos por algumas importantes obras filosóficas de Henry Lefebvre. Estes autores foram pioneiros entre sociólogos e geógrafos urbanos, respectivamente. Castells e Harvey promoveram vigorosas críticas ao pensamento conservador dos estudos urbanos, especialmente à Escola de Chicago (1920-1930), historicizaram problemas sociais das cidades, encararam o espaço urbano como um produto social e os problemas urbanos relacionados com as relações de produção e a estrutura de poder do capitalismo e refutaram a redução dos conflitos sociais a uma competição entre indivíduos (luta pela vida ou sobrevivência do mais forte), que subestimava os condicionamentos impostos pelas contradições de classe e recusava os conflitos enquanto luta de classe (SOUZA, 2004, p. 26).

Quanto ao planejamento urbano, o posicionamento dos diversos autores marxistas unificava-se na denúncia do planejamento como instrumento a serviço da manutenção do capitalismo. Todavia, as críticas marxistas ao planejamento urbano revelaram certa

inconsistência lógica e generalização abusiva. Admite-se que a crítica marxista contra o planejamento urbano conduzido nos marcos de uma sociedade capitalista é importante e reveladora. Contudo, não se pode presumir que toda a atividade de planejamento se enquadra nos moldes condenados por essa crítica. Partindo-se da premissa que as sociedades capitalistas são contraditórias, deve-se questionar o porquê excluir a possibilidade de um planejamento, que mesmo produzido em uma sociedade injusta, contribua pedagógica e politicamente para a superação da injustiça social, afinal nem mesmo o Estado é representante apenas da classe dominante e, sim, é a sintetização de uma relação de forças. Embora a ação do Estado em uma sociedade capitalista seja normalmente a reprodução da força vigente, em determinados casos o jogo de forças pode se inverter. Nesse contexto elucida-se que quando se refere à função pedagógica do PDM quer-se ressaltar a importância desse instrumento como regimento de trabalho para os servidores públicos, principalmente aqueles vinculados às secretarias municipais de planejamento, obras e de meio ambiente, que passaram a utilizá-lo como referencial para a execução das ações cotidianas e tomadas de decisão. Os servidores que participaram da elaboração dos PDMs tomam esse instrumento como meio de respaldar suas decisões técnicas e legais junto à sociedade. Além disso, o processo do PDM, da sua elaboração à sua aplicação trata-se de aprendizado sobre como planejar as distintas áreas de um município e como geri-las a partir de mecanismos estabelecidos em lei e construídos coletivamente. Outro papel importante dos atuais PDMs Participativos e, talvez, o mais importante, é a contribuição pedagógica no sentido de se tentar obter maior controle social. O PDM construído coletivamente, com a participação da população, por mais modesta que seja, proporciona um nivelamento dos conhecimentos entre técnicos e sociedade, instiga a população a querer conhecer mais sobre seu município e estimula o controle social. Por menor que seja o impacto do PDM na vida das pessoas, ele oportuniza estabelecer junto à sociedade a possibilidade de uma nova visão de mundo e isso, por si, já contribui para a redução da injustiça e das diferenças sociais.

Já as críticas dos políticos e tecnocratas conservadores contra o planejamento tinham como motivação as frustrações com os resultados da intervenção estatal nem sempre capaz de evitar crises, “por assim dizer, salvar o capitalismo de si próprio” (SOUZA, 2004, p. 30), bem como com o enfraquecimento de bases materiais do planejamento típico dos países capitalistas centrais (*welfare states* - o Estado do Bem-estar Social).

O arquiteto Paul Dieter Nygaard (2005, p. 35) adotou método para avaliação e discussão sobre as críticas aos planos diretores, baseado em duas leituras distintas, complementares e interdependentes: uma, com sentido mais restrito, apontando problemas e dificuldades que os planos diretores apresentaram como instrumentos de gestão urbana; outra,

com sentido mais amplo, articulada à conquista da cidadania e dos demais direitos à cidade, ideias estas presentes no processo de redemocratização. Neste contexto, entende-se o plano diretor integrando um conjunto de entraves e dificuldades na consecução de ideias e de propósitos que cada vez mais se expandiam e avançavam para a conquista de um estado de direito, democrático e cidadão no espaço urbano.

Vale lembrar que, no Brasil, no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, o planejamento urbano havia iniciado um movimento de interação entre discussão democrática dos problemas brasileiros e a formulação de alternativas e soluções e nesse contexto, situava-se o projeto das Reformas de Base (Urbana e Rural), do governo de João Goulart (1961-1964). Nessa mesma época (1963), realizou-se o I Fórum Nacional de Reforma Urbana, em Petrópolis/RJ, marco inicial destas reformas. Em seguida, em 1964, o governo de Goulart sofreu o Golpe de Estado e passou a vigorar a Ditadura Militar, época em que as discussões sobre as reformas de base foram violentamente sufocadas, sendo reprimidas todas as tentativas de democratização e iniciado um longo período de autoritarismo.

Em meados dos anos 1970, em meio ao avanço da crise mundial do sistema capitalista, as bases econômicas que por décadas sustentaram um planejamento influente no Reino Unido, na França e na Alemanha mostraram-se abaladas. O esgotamento das estratégias de sustentação do crescimento econômico e dos modelos de desenvolvimento baseados em elevados gastos sociais por parte do Estado estimularam os neoliberais, aumentando o clamor pelo Estado mínimo e pela crença no livre mercado.

No Brasil, apenas no final da década de 1970, foram reaquecidas as discussões sobre o ideário das reformas de base (agrária e urbana), reaparecendo movimentos com expressiva participação popular e com o engajamento de entidades representativas (Movimento Nacional pela Reforma Urbana, 1985). Mediante tais movimentos e com as greves no ABC Paulista, a revogação dos atos institucionais e dos atos complementares, o reinício das atividades políticas nas universidades, a anistia política e a reorganização partidária, o processo democrático iniciou sua reconstrução. Nesse mesmo período, as críticas começaram a convergir sobre as bases teóricas e ideológicas dos planos diretores. Como os planos eram elaborados com base em conhecimento científico e implantados de acordo com a racionalidade técnica, seus parâmetros, metas e diretrizes esquivavam-se do subjetivismo e dos juízos de valor, visto que seus objetivos se estabeleciam acima de lutas políticas (fundamento positivista). O conhecimento científico promovia o bem-estar e o progresso, por meio da modernização das cidades (fundamento progressista), era considerado neutro e somente especialistas o detinham, de modo verdadeiro e real.

Com a ascensão ao poder, na virada da década de 1970 para 1980, de Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos EUA, o neoliberalismo ganhou estímulo decisivo. Com isso, os anos 1980 testemunharam o recuo do pensamento de esquerda, o desgaste e o descrédito da socialdemocracia em sua versão clássica. A hegemonia ideológica do neoliberalismo enfraqueceu o planejamento, até então estreitamente associado ao Estado intervencionista e este enfraquecimento foi acompanhado pela popularização do termo gestão, que segundo Souza (2004, p. 31) “[...] significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas *aqui e agora*, operando, portanto, no curto e no médio prazos, o hiperprivilegiamento da ideia de gestão em detrimento de um planejamento”. Contudo, não se quer dizer que a gestão precisa estar sempre associada a uma perspectiva imediatista. A administração em curto e médio prazo dos problemas e recursos é tão necessária quanto à visão de longo alcance e a reflexão em longo prazo. Cabe destacar aqui que,

Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades. Até mesmo intuitivamente, planejar se remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a 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. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares (SOUZA, 2004, p.46).

Planejamento se faz de forma consciente, negá-lo coloca o poder público em posição de extrema dependência das circunstâncias (do clima, do tempo para execução de ações, da obtenção de recursos dos estados ou União, dos equipamentos, dos recursos humanos, entre outros). Segundo Matus (1996 apud SOUZA, 2004, p. 47), “[...] Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceita-lo seja ele qual for”.

Foi também na década de 1970 que o planejamento regulatório e o planejamento pautado em investimentos públicos, começaram a ceder terreno às formas “mercadófilas” de planejamento, mais próximas da lógica da gestão que de um planejamento a longo alcance. Com isso, a crítica marxista precisou ser atualizada, o que fez David Harvey, em análise da

passagem de um estilo gerencial, administrativo ou regulatório de governança urbana para um estilo “empresarialista”.

O Estado intervencionista tornou-se mais frágil, as contradições mais explícitas e os direitos sociais começaram a ser desgastados. Se antes os planejadores foram criticados por contribuírem, indiretamente, para a reprodução do capitalismo, agora passaram a dar suporte direto a seus interesses. Esse discurso mostrou-se imobilista, principalmente em um momento da história em que se torna prioridade lutar para manter a capacidade de intervenção estatal promotora da redução de privação e segregação, capacidade esta desgastada pelo ultraconservadorismo neoliberal.

Faz-se aqui a necessidade de um aparte, para o questionamento de como trilhar de forma segura o caminho que vai da “crítica ao planejamento”, e por consequência, aos planos diretores, ao “planejamento crítico”, visto que não se vive sem algum tipo de planejamento. Para a real atividade de planejamento, devem ser buscados caminhos verdadeiramente críticos, inclusive, em relação às soluções representadas pelo pseudo-socialismo autoritário. Repudiou-se, assim, a típica arrogância dos intelectuais e revolucionários tecnocratas conservadores. Ao modo de visão de mundo de vários autores, inclusive dessa pesquisadora, a missão do pesquisador/planejador (intelectual)

[...] é a de chamar a atenção daqueles que, para ele, são, ao mesmo tempo, objeto de conhecimento e sujeitos históricos cuja autonomia precisa ser respeitada e estimulada, para as contradições entre objetivos, os problemas e as margens de manobra que o seu treinamento técnico-científico lhe permitam vislumbrar (SOUZA, 2004, p. 36).

O treinamento supracitado é de um posicionamento e valor inestimáveis, visto que se refere à capacidade do planejador de manejar e entender grandes volumes de dados de desigual natureza e reflexão, combinando diversas escalas temporais e espaciais, entre outros aspectos. O papel do intelectual planejador e do cientista social é, portanto,

O de esclarecer quanto a determinados assuntos referentes à escolha e ao uso otimizado dos *meios* da mudança social; quanto aos *fins*, estes dizem respeito a valores e expectativas que, sob um ângulo radicalmente democrático, não podem ser definidos por uma instância técnica ou política separada do restante da sociedade (SOUZA, 2004, p. 37, grifo do autor).

Os “fins” têm que ser determinados pelos envolvidos, cabendo aos intelectuais planejadores, o papel de contribuir para a sua discussão crítica. Como pesquisa científica aplicada o planejamento crítico não deve ser pretencioso, como se as decisões tomadas para

uma determinada comunidade ou localidade coubessem apenas a ele, deve manter-se atento ao senso comum e considerar a visão de mundo de cada indivíduo, com o intuito de compreender a motivação de ação ou intervenção proposta, contudo, também deve duvidar de certezas indiscutíveis, procurando superar expectativas (SOUZA, 2004).

Entre os desafios para a realização da crítica social do planejamento e da gestão urbana estão a valorização concomitante e equitativa das dimensões técnica, científica e política no planejamento e na gestão territorial, a identificação apurada dos mecanismos e instrumentos de que o poder público dispõe para o planejamento e a gestão territorial, a reflexão sobre o alcance da participação popular no processo de planejamento e gestão, considerando a análise crítica e utilização prática do conteúdo resultante dessa participação, a crítica à racionalidade instrumental e a análise e interpretação do planejamento nos marcos teóricos das diferentes ciências sociais abordadas (SOUZA, 2004).

O planejador crítico não deverá limitar-se a “otimizar os meios” de maneira bitolada, deverá envolver-se com questões de valor e nos debates sobre os “fins”, eventualmente chamando a atenção para possíveis contradições entre os objetivos almejados, deverá reconhecer a prioridade da ação e da razão no que tange à decisão legítima sobre os fins e, em caso de controvérsias ou diversas alternativas válidas, também no que afeta à escolha dos meios. Segundo Souza (2004),

Uma das tarefas, por conseguinte, ao se lidar com o planejamento e a gestão urbanos como pesquisa social aplicada, é integrar a reflexão sobre aquilo que, sinteticamente, deve ser a finalidade do planejamento e da gestão - o desenvolvimento urbano, ou a mudança social positiva da e na cidade - com as reflexões a respeito do desenvolvimento social (ou socioespacial) em geral, beneficiando-se de ideias e inquietações que têm surgido a propósito da meditação sobre transformações (“modernização”, redução de desigualdades, etc.) em outras escalas de análise (SOUZA, 2004, p. 40).

No final da década de 1970 e início da década de 1980, poucos municípios brasileiros tomaram a iniciativa de elaborar planos diretores ou de acatar como norma gestões planejadas, manifestação da negativa do planejamento pelas lideranças políticas em nível local (NYGAARD, 2005).

Opondo-se ao autoritarismo militar e político, as críticas aos planos diretores estabeleceram-se sobre o panorama de democratização da gestão urbana e da ampliação dos direitos à cidade.

Analisando do ponto de vista da crítica mais restrita, em plena época de ouro da elaboração de planos diretores (década 1970) pesquisadores investigaram diversas cidades brasileiras e foi observada a falta de diretrizes para a ocupação do espaço. Além da falta de

preparo básico, técnico e político dos administradores urbanos, contribuíram para a ausência de diretrizes os próprios planos urbanos que, quando existiam, raramente eram postos em prática. Isto ocorria devido, segundo estudiosos, aos objetivos e meios para alcançá-los, fora da escala das possibilidades dos municípios ou aos planos totalmente alheios aos anseios das comunidades. Os planos eram elaborados por técnicos que possuíam visão particular, própria e não articulada ao contexto real da cidade. Esta visão foi mantida ao longo de anos e condicionou a elaboração de planos diretores até épocas recentes (NYGAARD, 2005).

Avaliações de planos diretores, posteriores a 1970, revelaram que tais planos apresentavam poucos elementos para assegurar a sua operacionalidade e que geralmente não condiziam com a realidade local. Quando previam implantação de programas, estes se mostravam inviáveis, pela insuficiência de recursos disponíveis ou por não corresponderem às reais necessidades da comunidade. Apresentavam, quer no diagnóstico, quer nas propostas, uma setorialização extremamente forte, que claramente conflitava com a pretensão de integração setorial que estes planos apresentavam, denominados inclusive de “planos de desenvolvimento local integrado”. Ainda, eram de abrangência urbana, desconsiderando toda e qualquer relevância da área rural no contexto municipal, com ênfase aos aspectos físicos e territoriais. Estas avaliações apontaram também, a natureza técnica e burocrática dos planos diretores, fechados a qualquer discussão ampliada, ou seja, à participação da população (fundamento progressista e racionalista).

A influência da corrente denominada progressista ou racionalista sobre o urbanismo brasileiro foi muito forte. Os conceitos de planejamento urbano moderno de racionalidade espacial, hierarquização dos espaços habitacionais, cinturões verdes de proteção ambiental, zoneamento, entre outros, propõem, de forma autoritária, um espaço urbano acabado, que tem por finalidade tornar possível um rendimento máximo no desempenho das funções urbanas. Esta crítica tem sido retomada com frequência ao longo do tempo, devido, até mesmo, ao fato de tais conceitos e fundamentos ainda serem bastante utilizados nos processos de planejamento territorial.

Santos (1988, p. 25) mencionou:

Eis o equívoco das propostas racionalistas analíticas: elas falharam ao passar para o espaço real a importância que lhe atribuíram a nível de projeto. A clareza, a ordem, a lógica, a liberdade, só existiam nas intenções que, com toda prepotência, negavam as sínteses urbanas preexistentes e pretendiam substituí-las por ordens perfeitas. Como tais ordens careciam de complexidade, nelas não cabia a vida de verdade.

O determinismo físico dos planos diretores mereceu inúmeras críticas ao longo da história. Rezende (1982, p. 31), por exemplo, destacou que o plano diretor buscava a cidade ideal, livre de problemas, mediante alterações programadas no uso dos espaços e equipamentos. Este determinismo tentava:

[...] fazer crer que a cidade seja um conjunto de construções e usos do solo que podem ser arranjados e rearranjados através do planejamento, sem levar em conta os determinantes políticos, sociais e econômicos [...]. Sua utopia é evidenciada na proposta de desenho físico como capaz de ordenar padrões de relações sociais e até de subverter a estrutura de classes ou, ainda, como modelo de sociedade sem classes (REZENDE, 1982, p. 31).

Cabe destacar aqui que nem tudo na perspectiva da racionalidade espacial pode ser considerado ruim. Um certo grau de racionalidade auxilia a gestão municipal a reduzir custos operacionais e de implantação de equipamentos, serviços e estabelecimentos públicos. O Zoneamento Urbano, o Macrozoneamento Municipal e a reserva de áreas para resguardo e cinturão verde, com o intuito de melhor conservar e preservar áreas com potencial ambiental e reduzir conflitos entre as mais diversas atividades urbanas e rurais, e mesmo a hierarquização dos espaços habitacionais de interesse social (ZEIS) têm se mostrado como importantes ferramentas para o ordenamento territorial dos municípios, principalmente dos médios e pequenos, desde que estabelecidos mediante a participação da população e o controle social por meio das instituições organizadas da sociedade (conselhos municipais e associações de moradores). O que se tem que avaliar é o que de fato os empreendedores imobiliários, os planejadores e gestores municipais estão fazendo com as cidades. Em depoimento cedido ao documentário sobre o seu centésimo aniversário (2007), Oscar Niemeyer demonstrou diversos sentimentos quanto à realidade das cidades brasileiras atuais, desde a utopia sobre o controle das densidades demográficas urbanas ao desencantamento com a inviabilização das grandes metrópoles:

As ruas estão cheias de carros, cheias de gente, a natureza foi esmagada pelo lucro imobiliário e as cidades estão perdidas. E quando se pensa em fazer obras de acerto, como viadutos, às vezes cumprem seus objetivos, simplificam o problema do trânsito, mas quando elas passam deixam cicatrizes na cidade toda. [...] as grandes cidades, de um modo geral são sacrificadas, são desumanas, uma metrópole que tem de crescer o tempo todo [...] é um absurdo. [...] Na Europa guardaram as escalas das cidades. Milão é uma cidade industrial como São Paulo, mas ela é uma décima parte de São Paulo ou mais talvez, foi contida no seu crescimento. No Brasil tem umas cinco cidades com 5 milhões de habitantes ou mais, não é? E na Itália, por exemplo, as cidades têm 200 mil, 300 mil habitantes. Quer dizer que eles souberam guardar a densidade do país e aqui esculhambaram tudo. De modo

que eu vejo com muito pessimismo a possibilidade de as cidades que chegaram ao ponto de São Paulo conseguirem ter solução. Quer dizer, solução sempre existe. Mas cada vez deturpando mais o sentido urbanístico e arquitetônico da cidade. [...] porque isso é o mal do Brasil, as cidades têm a tendência de quererem todas ser metrópoles.

Eu acho que uma cidade tem que ser multiplicável e não crescer indefinidamente. Ela deve ter uma densidade prefixada, e quando chegar naquele ponto é uma outra cidade que surge do lado, com espaço de natureza vazia entre uma e outra. Mas o pessoal precisa parar de fazer tanto filho, sabe? Fazer tanta gente [...] (NIEMAYER, 2007).

Não obstante, o que se pode observar também é que os planos diretores, ignorando o social e o econômico, ignoravam a maioria dos conflitos urbanos e que os ignorando, não estavam comprometidos com suas soluções.

Vários dos desafios aqui mencionados têm sido enfrentados por pesquisadores, estudiosos, planejadores, com graus diversos de sucesso. No entanto, embora o caminho seja promissor, as interpretações disponíveis padecem de algumas limitações. Isso se aplica também aos desafios de “politização” do planejamento e de reciclagem de instrumentos. O primeiro tem sido enfrentado pela perspectiva do “planejamento estratégico”, sendo que sua variante brasileira, o “planejamento politizado”, tem sido responsável também pela reciclagem e recontextualização de alguns instrumentos de planejamento herdados do passado, entretanto, ambas as versões ainda estão longe de terem soluções satisfatórias. A politização do planejamento e da gestão somente é possível com o processo participativo (participação da sociedade); é impossível praticá-los apenas por via da intervenção do Estado. Contudo, é possível entender essa visão, na qual só o Estado pode planejar e gerir.

O preconceito segundo o qual o Estado, e só o Estado, faz planejamento e pratica gestão, se deve não somente ao fato óbvio de que o Estado monopoliza uma grande parte de recursos necessários à realização de intervenções e da gestão, [...], mas também à própria imagem ideológica do Estado, o qual justifica todas as suas ações em nome do “interesse público” (SOUZA, 2004, p. 86, grifo do autor).

É preciso desmistificar essa ideia, na qual só o Estado tem obrigações e a população, diretos, já que a última também tem deveres, principalmente relacionados à construção e à manutenção de sociedades mais justas e, conseqüentemente, de melhores cidades. O cidadão, como tal, necessita entender-se como parte do processo de planejamento e gestão municipal, precisa perceber que suas ações têm conseqüências diretas ou indiretas para a vizinhança, para o seu bairro, para a comunidade da qual participa, para a área urbana e rural de seu município, deve perceber-se como corresponsável pelo rumo que seu município toma. Nesse sentido, para se democratizar o planejamento e a gestão territorial de modo a

inserir verdadeiramente o cidadão nesses processos, é necessário revelá-los mediante maior transparência das ações técnico-administrativas, por exemplo, demonstrando que o saber técnico-científico desempenha papel fundamental, mas, que em última análise, seu caráter é político, por dizer respeito a interferências efetivas na vida das pessoas (SOUZA, 2004).

A partir dos meados da década de 1980, a crítica ao *status quo* do planejamento e da regulação urbanística passou a ser feita de modo mais articulado, mesmo que ainda tímido, dentro das gestões municipais, que se mostravam mais comprometidas com a revisão dos paradigmas de construção da política urbana. Sob uma perspectiva participativa, a articulação entre o Estado (gestores municipais) e a sociedade, por meio dos diversos movimentos sociais e entidades organizadas (conselhos, por exemplo), setores técnicos das mais variadas áreas de atuação (advogados, arquitetos e urbanistas, geógrafos, geólogos, engenheiros, assistentes sociais), universidades e centros de pesquisa potencializou a democratização do planejamento e da gestão, ampliando a discussão sobre o município mediante a politização do debate sobre a legalidade urbanista e a necessidade de abertura da gestão para novos atores sociais também responsáveis pelo desenvolvimento municipal (CYMBALISTA, 2007).

No final da década de 1980 e nos anos 1990, mantiveram-se acesas as críticas aos planos diretores, principalmente relacionadas às novas disposições constitucionais. Nesta ocasião, reafirmava-se que tais planos, fundamentavam-se ainda na racionalidade técnica e na neutralidade da ação governamental, que valorizavam o saber científico, subestimando as relações políticas municipais, excluindo a participação de segmentos populares e desconsiderando particularidades e individualidades locais. Mesmo entre os integrantes do Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana, articulado em 1985 numa perspectiva de democratizar a gestão urbana e de ampliar o direito à cidade, a força do determinismo físico mantinha presença significativa (NYGAARD, 2005).

Do ponto de vista mais amplo, ou seja, no sentido mais global e abrangente das críticas aos planos diretores, observa-se que era manifestado novamente o repúdio ao autoritarismo, ao conservadorismo e à pretensa neutralidade. Foi nessa conjuntura que se realizou, em outubro de 1989, o II Fórum Nacional de Reforma Urbana, que discutiu e adotou como premissas que a função social da propriedade deveria ser entendida como uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano; que o direito à cidadania deveria ser entendido em sua dimensão política de participação ampla da comunidade na condução do destino de sua cidade, em seu direito de acessar a condições de vida digna e ao usufruto de um espaço cultural rico e diversificado. Assim, analisadas à luz de uma perspectiva mais ampla, as críticas aos planos diretores foram entendidas como expressões de um sistema de ideais e de valores que fundamentavam uma concepção político-social, na qual

procuravam ser articuladas a participação política, o direito à cidadania e à democracia (NYGAARD, 2005).

Segundo Nygaard:

A concepção de planos diretores como instrumentos de construção da cidadania, de efetiva e ampla participação social, de implementação dos direitos humanos e de profunda qualificação do ambiente urbano, vai exigir a superação de ideias e concepções de natureza idealística e tecnicista [...] (NYGAARD, 2005, p. 45).

Esses novos ideais dificilmente seriam atingidos se o Estado continuasse a regular a sua atuação por meio de instrumentos formatados em conceitos e proposições autoritárias e despolitizadas. Mediante tal entendimento, foi elaborado em 1990 o Projeto de Lei 5.788/1990, que pleiteava a regulamentação do Capítulo da Política Urbana da CF/1988, que tramitou por mais de uma década no Congresso Nacional, sendo fortemente discutido e alterado e resultando no Estatuto da Cidade (2001), que passou definitivamente aos municípios a responsabilidade pelo planejamento e gestão dos seus territórios, para que construíssem seus próprios instrumentos de planejamento e gestão de forma autônoma - os planos diretores. A partir desse momento “o Plano Diretor 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” (CYMBALISTA, 2007, p. 28).

Em 2003, com a implementação do Ministério das Cidades, foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, que resultou na eleição da primeira composição do Conselho Nacional das Cidades e em 2004 começou a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo destinada a possibilitar a elaboração de cerca de 1700 planos diretores em municípios brasileiros que tivessem obrigação de fazê-lo. Outubro de 2006 era o prazo final para a aprovação desses planos junto às Câmaras Municipais. O Conselho Nacional das Cidades operou no sentido de detalhar os pressupostos para os procedimentos e conteúdo dos planos diretores, bem como para que estes fossem construídos e aplicados mediante processos participativos. Nesse quesito, processo participativo, o Ministério Público acolheu denúncias e obstruiu processos realizados sem a participação da população (CYMBALISTA, 2007).

Durante décadas o plano diretor nos moldes tradicionais foi desenvolvido e aprimorado pelos técnicos para que se tornasse o instrumento mais completo e eficaz que o Estado pudesse dispor para intervir e controlar o espaço, prometendo melhor qualidade de vida para a população mediante a reordenação e reorganização dos espaços urbanos. Entretanto, as análises e críticas que têm sido desenvolvidas sobre os planos diretores

tradicionais não deixam dúvidas de que as promessas fracassaram e não conseguiram impedir que as condições de vida piorassem nas cidades. Além disso, as conjeturas e técnicas dentro das quais os planos diretores eram concebidos e elaborados, foram insuficientes e inadequadas, denunciando-os, novamente, como “[...] pretensiosos, despolitizados, determinísticos, autoritários, desligados da realidade e ineficazes” (NYGAARD, 2005, p. 42-43), assim como tecnocráticos e centralizadores.

Observações empíricas revelam que apesar dos esforços e inegáveis conquistas institucionais, o discurso da reforma urbana e do cumprimento da função social da propriedade não obteve o êxito esperado no território dos municípios. Segundo Cymbalista (2007, p. 29, grifo do autor)

A profusão de novas favelas, o surgimento de novas periferias desqualificadas em cidades de diversas escalas, a proliferação de condomínios fechados, a permanência de um perverso padrão de alta ociosidade de terrenos urbanos providos de infraestrutura são alguns dos elementos que um simples passeio nas nossas cidades oferece, informando que as forças pela democratização do território tem sido insuficientes para o enfrentamento das desigualdades expressas no território (o termo “insuficientes” é aliás bastante otimista, um viés pessimista utilizaria a palavra “inócuas”).

Sob o enfoque institucional, torna-se importante a reflexão crítica sobre as conquistas reais, visto que os desafios apresentados para a aplicação dos planos diretores são das mais variadas ordens: a opção municipalista da Constituição (Lei Orgânica Municipal) provocou grandes lacunas institucionais e administrativas, muitas vezes ainda em aberto, para as regiões metropolitanas; a atribuição do município como reguladora do território rural ainda carece de maior experiência, de instrumentos e de capacidade de gestão para tornar-se efetiva, visto que não são raros os casos de conflitos ou sobreposição de atribuições entre estados e municípios; e os princípios do direito urbanístico ainda estão distantes de serem apropriados pelo Judiciário e pelo Ministério Público como um todo; entre outros (CYMBALISTA, 2007).

Quanto às teorias sobre o desenvolvimento territorial (urbano e rural), a reflexão teórica está vinculada a escalas supralocais (internacional, nacional e regional), em torno das quais diversas ciências têm oferecido contribuições. É comum a análise da mudança social em termos de desenvolvimento, originando diversos conceitos concorrentes (desenvolvimento econômico, eco desenvolvimento, desenvolvimento humano). Observa-se que o desenvolvimento territorial (urbano ou rural) só ocorre a partir do desenvolvimento socioespacial (aquele que envolve desenvolvimento humano, político/social, econômico, espacial e ambiental). Pode-se dizer que

[...] se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento socioespacial quando se constata uma melhoria de qualidade de vida e um aumento da justiça social. A mudança social positiva, no caso, precisa contemplar não apenas as relações sociais, mas, igualmente, a espacialidade (SOUZA, 2004, p. 61).

Importa destacar o peso negativo que a especulação imobiliária atribui ao processo de planejamento e gestão territorial e, conseqüentemente, ao desenvolvimento municipal. Segundo Rolnik (2015), na atualidade a habitação, por exemplo, deixou de ser um direito fundamental e Constitucional, transformando-se um “ativo financeiro”. Isto porque a especulação imobiliária é apontada por cientistas, estudiosos, pesquisadores e planejadores municipais, definitivamente, como a maior “vilã” em relação ao desenvolvimento territorial, seja ele urbano ou rural, quer em pequenas cidades, quer em grandes metrópoles. Se o custo do solo nas cidades é muito alto, se determinadas áreas das cidades são muito ou poucos densas, se as cidades apresentam trânsito muito intenso e caótico e poucas vias para o escoamento do tráfego, se o custo de vida é muito alto, se populações de baixa renda são excluídas às periferias inadequadas, se empresas lucram com investimentos públicos, se a infraestrutura pública encontra-se ociosa, se prédios transformam o visual da cidade independente da memória e da história local e o patrimônio histórico e arquitetônico é destruído, se ocupações irregulares ou favelas são incendiadas e se a gestão municipal demonstra-se corrupta, há sempre uma forte relação com a hipervalorização da terra por meio da especulação imobiliária.

Assumindo-se que o desenvolvimento municipal (socioespacial), alvo fundamental do planejamento e da gestão territorial, define-se a partir da melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social, assume-se, também, que o desenvolvimento socioespacial deve ser encarado, como processo permanente de busca do justo e do melhor em matéria de instituições e relações sociais, portanto, que nenhum regime, instituição ou relação social jamais será tão bom que não admita aprimoramento. Conforme Castoriadis (1983 apud SOUZA, 2004, p. 186),

[...] uma sociedade justa não é uma sociedade que adotou leis justas para sempre. Uma sociedade justa é uma sociedade onde a questão da justiça permanece constantemente aberta, ou seja, onde existe sempre a possibilidade socialmente festiva de interrogação sobre a lei e sobre o fundamento da lei.

Outra questão importante de ser mencionada é a interdisciplinaridade na pesquisa científica contemporânea. Há um clamor pela interdisciplinaridade no planejamento e na gestão urbanos, mas o que se vê, em muitos casos e na melhor das hipóteses, é a justaposição de conhecimentos disciplinares diversos, agrupados em função de suas relações, ou seja, a “pluridisciplinaridade”; ou ainda a cooperação sem coordenação, isto é, diversos conhecimentos disciplinares veiculados sem que haja cooperação entre especialistas, ou seja, simples “multidisciplinaridade”. A verdadeira interdisciplinaridade presume cooperação veemente e coordenada sobre a base de uma problemática comum. Como mencionado anteriormente, o planejamento e a gestão urbanos são ciências sociais aplicadas e, como tais, devem ser interdisciplinares.

Nenhuma das disciplinas sustentadas pela divisão do trabalho acadêmico em vigor, de base positivista, julgadas como autônomas, consegue dar conta dos fatores e métodos que explicam a transformação das relações sociais e a produção do espaço, sobretudo no caso de um ambiente tão complexo como o município. Todas as ciências sociais, principalmente a Geografia, juntamente com a Arquitetura e o Urbanismo e com outras ciências, até mesmo exatas e biológicas (Engenharias Civil, Ambiental, Sanitarista, Biologia, Ecologia, entre outras), devem prestar sua colaboração.

Deve-se considerar ainda que há uma série de obstáculos à implementação dos instrumentos e dos planos diretores, entre eles estão:

[...] o imediatismo, o conservadorismo das elites, a ausência de quadros técnicos suficientemente qualificados, a ação dos lobbies e grupos de pressão de setores e da elite local, a frequente ausência de continuidade entre as administrações, e as dificuldades econômico financeiras com que se debate a maioria dos municípios brasileiros (especialmente os pequenos) (SOUZA, 2004, p. 316).

Por fim, vê-se como extremamente necessária a formação de uma cultura de planejamento, de forma cotidiana, contínua e permanente, realizado pela e para a sociedade como um todo, em conjunto com a gestão municipal e mediante a modernização da base tecnológica que suporta o armazenamento e o tratamento dos dados vitais para a tomada de decisões (SOUZA, 2004).

Mostra-se indispensável que a crítica, tanto das filosofias da cidade quanto do urbanismo ideológico, seja realizada tanto no plano teórico como no plano prático. “Essa crítica pode ser tomada por uma operação de salubridade pública. Entretanto, não pode ser realizada sem longas pesquisas, sem análises rigorosas, sem um estudo paciente dos textos e contextos” (LEFEBVRE, 2015, p. 49).

No contexto da avaliação crítica dos planos diretores, cabe verificar se as estratégias para o desenvolvimento dos municípios estavam explícitas nos planos, se a linguagem destes era acessível a qualquer cidadão e se havia relação entre estes planos e o orçamento municipal direcionado a investimentos em infraestrutura, por exemplo, nesse caso volta-se a análise diretamente para a experiência prática da presente pesquisadora em trabalhos de elaboração e/ou revisão de Planos Diretores Municipais Participativos, bem como de outros planos setoriais, como coordenadora geral e/ou como integrante das equipes interdisciplinares. O universo profissional desta pesquisadora consta do Quadro 2, o intuito de apresentar o mesmo deve-se ao fato de que as análises que serão realizadas sobre os PDMs têm realização direta com a experiência profissional citada. Além disso, buscou-se examinar como os planos tratam o acesso à terra urbanizada, por meio da análise das diretrizes para o cumprimento da função social da cidade; controle do parcelamento, uso e ocupação do solo; expansão do perímetro urbano; utilização de instrumentos da política fundiária; instituição de ZEIS, entre outras; e os serviços públicos e equipamentos urbanos, por meio da análise sobre a integração das políticas públicas municipais e a interface do plano diretor com as políticas de habitação, saneamento básico, mobilidade, acessibilidade e transporte, meio ambiente, entre outras; assim como, observou a articulação dos planos com a política metropolitana, para municípios inseridos em área dessa natureza, caso do município de Ibiporã.

Quadro 2 - Experiência Profissional da Pesquisadora em Planejamento Territorial/Urbano/Ambiental

Coordenação Geral - elaboração e/ou revisão de Planos Diretores Municipais Participativos:

1. Revisão do Plano Diretor municipal Participativo de Ubiratã/PR, 2016 (em andamento);
2. Revisão do Plano Diretor Municipal Participativo de Tramandaí/RS, 2015;
3. Plano Diretor Municipal Participativo de Novo Itacolomi/PR, 2011;
4. Plano Diretor Municipal Participativo de Icaraíma/PR, 2010;
5. Plano Diretor Municipal Participativo de Inajá/PR, 2010;
6. Revisão do Plano Diretor Físico Territorial Urbano Municipal de Concórdia/SC, 2010;
7. Plano Diretor Municipal Participativo de Jardim Olinda/PR, 2009;
8. Plano Diretor Municipal Participativo de Cambira/PR, 2009;
9. Plano Diretor Municipal Participativo de Atalaia/PR, 2008;
10. Plano Diretor Municipal Participativo de Ariranha do Ivaí/PR, 2008;
11. Plano Diretor Municipal Participativo de Rosário do Ivaí/PR, 2008;
12. Plano Diretor Municipal Participativo de Ibiporã/PR, 2008;
13. Plano Diretor Municipal Participativo de Jaguariaíva/PR, 2008;
14. Plano Diretor Municipal Participativo de Marialva/PR, 2007;
15. Plano Diretor Municipal Participativo de Guaraniaçu/PR, 2007;
16. Plano Diretor Municipal Participativo de Três Barras do Paraná/PR, 2007;
17. Plano Diretor Municipal Participativo de Mandaguari/PR, 2007;
18. Plano Diretor Municipal Participativo de Jussara/PR, 2007;
19. Plano Diretor Municipal Participativo de Lidianópolis/PR, 2007;
20. Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo de Diamante do Norte/PR, 2006;
21. Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo de São Jorge do Ivaí/PR, 2005;
22. Plano Diretor Municipal Participativo de Sarandi/PR, 2005;
23. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Paiçandu/PR, 2005;
24. Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo do Município de Marilena/PR, 2005;
25. Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo do Município de Moreira Sales/PR, 2005;
26. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Goioerê/PR, 2004;
27. Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo do Município de Querência do Norte/PR, 2004;
28. Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo do Município de Indianópolis/PR, 2004.

Coordenação Geral para elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social:

29. Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Itapagipe/MG, 2015;
30. Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Paranavaí/PR, 2011;
31. Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Ibiporã/PR, 2011;
32. Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Primeiro de Maio/PR, 2011;
33. Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Itambé/PR, 2011;
34. Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Arapongas/PR, 2009;
35. Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Tapejara/PR, 2008.

Coordenação Geral - elaboração de Plano Municipal de Regularização Fundiária:

36. Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável de Piraquara/PR, 2011.

Participação nas Equipes Técnicas de elaboração de Planos Diretores Municipais Participativos, Planos Municipais de Saneamento Básico, Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos, Plano de Mobilidade Urbana, Plano Diretor Municipal de Turismo, Planos Municipais de Recursos Hídricos, Plano de Arborização Urbana e Fortalecimento Institucional:

37. Plano Diretor Municipal Participativo de Santa Mônica/PR, 2008;
38. Plano Diretor Municipal Participativo de Lupionópolis/PR, 2008;
39. Plano Diretor Municipal Participativo de Santo Antônio do Caiuá/PR, 2008;
40. Plano Diretor Municipal Participativo de Itaguajé/PR, 2008;
41. Plano Diretor Municipal Participativo de Guaporema/PR, 2008;
42. Plano Diretor Municipal Participativo de Porto Rico/PR; 2008;
43. Plano Municipal de Saneamento Básico de Jacutinga/MG, 2014;
44. Plano Municipal de Saneamento Básico de Guarani/MG, 2014;
45. Plano Municipal de Saneamento Básico de Maringá/PR - Módulo Limpeza Urbana e Manejo dos Resíduos Sólidos, 2011;
46. Plano Municipal de Saneamento Básico de Londrina/PR, 2009;
47. Plano Municipal de Saneamento Básico de Ibiporã/PR, 2009;
48. Plano Municipal de Saneamento Básico de Terra Rica/PR, 2009;
49. Plano Municipal de Saneamento Básico de Sarandi/PR, 2009;
50. Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos de Palotina/PR, 2016 (em andamento);
51. Projeto de Mobilidade Urbana e Acessibilidade Universal - Ribeirão Claro/PR, 2014;
52. Plano Municipal de Mobilidade de Portão/RS, 2016 (em andamento);
53. Plano Diretor Municipal de Turismo de Tupã/SP; 2016 (em andamento);
54. Plano Municipal de Gestão de Recursos Hídricos de Palotina/PR, 2016 (em andamento);
55. Plano Municipal de Recursos Hídricos de Planaltina do Paraná/PR, 2009;
56. Plano Municipal de Recursos Hídricos de Lidianópolis/PR, 2009;
57. Plano Municipal de Recursos Hídricos de Jardim Olinda/PR, 2009;
58. Plano de Arborização Urbana de Palotina/PR, 2016 (em andamento);
59. Fortalecimento Institucional das Áreas de Planejamento e Gestão Ambiental da Prefeitura do Município de Ibiporã/PR, 2009.

Assessoria Ambiental - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo - Prefeitura Municipal de Paranavaí/PR:

60. Participação no processo de elaboração do PDM Participativo de Paranavaí como representante do Setor Ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo, 2003-2004.

Experiências recentes de planejamento e gestão, sobretudo aquelas desenvolvidas a partir da década de 1990, permitiram reconhecer novas e velhas práticas de política urbana, sendo as novas impulsionadas por uma cultura associada à direitos sociais e à participação de pluralidade de atores sociais, e as velhas, ligadas à cultura conservadora e aos paradigmas tecnocráticos que ainda vigoram em muitos municípios brasileiros.

A utilização dos planos diretores como instrumentos de planejamento de uso e ocupação do solo urbano não é recente, figura na história do urbanismo brasileiro desde a década de 1930 (exemplo, Plano Agache - Rio de Janeiro), no entanto, a abrangência deste instrumento como plano de desenvolvimento urbano municipal, com o intuito de definir a função social da cidade e da propriedade, foi ampliada na contemporaneidade mediante as novas bases legais. Nesse contexto, evidenciou-se a tentativa, por parte dos planejadores, arquitetos e urbanistas, geógrafos, cientistas sociais e dos movimentos sociais, de desenvolver e propagar uma nova concepção de planejamento territorial politizado, baseado em princípios e instrumentos direcionados ao direito à cidade e à gestão democrática (RIBEIRO; CARDOSO, 2003).

Nos últimos 30 anos, o Brasil foi foco de importantes transformações na base institucional (instrumentos), assim como na prática do planejamento territorial (urbano e rural). Conforme dados da Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC (IBGE, 2013), do total de municípios no Brasil (5.570), 2.785 possuíam planos diretores, 763 municípios estavam com seus planos em processo de elaboração e 2.019, não possuíam, o que reflete tais transformações. No Paraná, do total de 399 municípios, 368, tinham seus Planos Diretores instituídos, 29, estavam elaborando e apenas 2, não possuíam planos em 2013.

Os planos diretores produzidos a partir de 2001 demonstraram certa centralidade no trato do zoneamento urbano, da gestão do uso do solo, do sistema viário, da habitação, da infraestrutura em saneamento e pavimentação e, de modo pouco menos expressivo, da preservação do patrimônio histórico e arquitetônico. Os planos foram amplamente elaborados pelos municípios, refletindo as ações de sensibilização e mobilização realizadas pelo Ministério das Cidades no sentido de aplicação do EC, incorporando os instrumentos previstos nesta Lei, contudo, nem todos os produtos elaborados foram resultantes de um pacto social para a gestão compartilhada do território municipal.

Analisando alguns aspectos dos planos diretores produzidos no século XXI observa-se a incorporação de diversos instrumentos de planejamento urbano pelos municípios. Houve nítida evolução, por exemplo, na instituição e na utilização do instrumento ZEIS nos planos elaborados a partir da instituição do EC, sendo que em 2013, dos 399 municípios do Paraná, 86 possuíam legislações sobre ZEIS por meio de peça legal específica e 254, apresentavam instrumentos legais sobre as ZEIS como parte integrante do Plano Diretor, o que demonstra avanço expressivo na incorporação dos conceitos relacionados à habitação de interesse social nos planos municipais. Além disso, a partir da aprovação dos PDMs, em muitos municípios foram estabelecidas estratégias para a elaboração do Plano Local de

Habitação de Interesse Social (PLHIS), caso de Ibiporã, que teve seu PLHIS elaborado quatro anos após (2012) a aprovação do PDM (2008).

Os instrumentos relacionados ao zoneamento urbano e ao macrozoneamento municipal, o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação, a outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e o EIV foram expressivamente incluídos nas peças legais dos planos diretores produzidos a partir de 2001, entretanto, em muitos casos, deu-se apenas a incorporação desses instrumentos por meio da reprodução de trechos do EC na legislação municipal, outros municípios agregaram tais instrumentos em suas leis municipais sem avaliar a pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão, outros, incorporaram tais elementos, porém, de forma desarticulada com o plano urbanístico proposto. Em contrapartida, alguns planos evoluíram na determinação de estratégias de desenvolvimento municipal ajustados às dinâmicas locais e com a concepção de cumprimento da função social da propriedade pactuada com os mais diversos segmentos da sociedade (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011). Independentemente como o EC foi abordado nos planos diretores, de acordo com a experiência prática da pesquisadora (Quadro 2), constatou-se evidente esforço dos gestores municipais e da sociedade em incorporar tais instrumentos em seus planos, caso dos municípios de Ibiporã, Marialva, Jaguaraiá, Goioerê, Sarandi, no Paraná e Concórdia, em Santa Catarina e Tramandaí no Rio Grande do Sul.

Quanto à regulamentação dos instrumentos, principalmente aqueles de indução do desenvolvimento territorial, para sua aplicação prática, os planos diretores ainda hoje demonstram fragilidades e deficiências de caráter técnico, até mesmo por estes instrumentos se tratarem de novidade na maioria dos municípios em termos de experimentação efetiva. De modo geral, a regulamentação dos instrumentos encontra-se disposta de forma precária nos planos diretores, inadequada no que se refere à aplicabilidade dos instrumentos, gerando limitações e insuficiência quanto à definição de conceitos e parâmetros urbanísticos, à delimitação destes no território (definição e espacialização), bem como quanto à definição de prazos para a operacionalização dos procedimentos administrativos. Para a aplicação de um instrumento, a regularização deve ser suficiente para que, perante licenciamentos de novos projetos ou intervenções públicas ou privadas em determinada área do município, tal instrumento possa ser incorporados ao processo. Como exemplo destacam-se as ZEIS, bastante incorporadas aos planos diretores municipais e que, conforme o Art. 5º da Resolução 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades, deverão ser conceituadas, instituídas e regulamentadas considerando-se critérios técnicos, legais, ambientais, culturais, de interesse local, entre outros, pressupondo que o diagnóstico da situação real de ocupação, a demarcação

desse instrumento no território, inclusive considerando a reserva de novas áreas para o uso habitacional de interesse social, se deem de forma adequada e efetiva.

Segundo Santos Jr. e Montandon (2011, p. 35) “Sem a adequada conceituação, demarcação no território e definição de parâmetro urbanísticos, o instrumento perde sua efetividade quando o proprietário pretender a viabilização de um projeto, correndo-se o risco da área ser destinada a outra finalidade”. Outro aspecto fundamental sobre a aplicação e a regulamentação dos instrumentos de planejamento territorial é que os parâmetros do plano diretor devem ser incorporados nas leis de parcelamento e de uso e ocupação do solo, visto que tais leis devem ser complementares às disposições da lei do plano diretor, nunca a contradizer.

Outra questão identificada na elaboração dos planos diretores foi que poucos avançaram na adequada espacialização territorial de suas diretrizes e instrumentos, o que evidencia a fragilidade das estratégias de desenvolvimento pretendida nesses planos. Conforme o inciso V, Art. 3º da Resolução 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades, após ser definida a função social da propriedade para cada porção do território municipal, toda a área do município deverá ter sua destinação identificada em mapas, assim como a descrição de perímetros de zonas e instrumentos. Dentre as principais razões para a inadequada ou insuficiente demarcação territorial das diretrizes e dos instrumentos do plano diretor estão: baixa capacidade institucional e técnica dos municípios, ou seja, poucos e despreparados recursos humanos e técnicos para a espacialização dos dados e elaboração de peças legais; leituras técnicas e comunitárias mal desenvolvidas; precariedade ou inexistência de cadastros, dados e informações básicas sobre o município; curto prazo para o processo de elaboração dos planos diretores; baixos valores destinados a elaboração e/ou revisão dos planos mediante contratação de profissionais técnicos e/ou empresas habilitadas; e descaso ou desinteresse dos gestores, dos servidores e do legislativo com o processo de elaboração e aprovação do plano diretor.

Cabe destaque aqui a necessidade de estruturação do Cadastro Técnico Multifinalitário, que se trata, conforme Portaria nº 511/2009, editada pelo Ministério das Cidades, do “[...] inventário oficial e sistemático do município [...]”, ou seja, ferramenta para reunir, atualizar e espacializar dados oficiais sobre o território do município, bem como para integrar as diversas informações oriundas dos diversos setores administrativos (outros cadastros temáticos), facilitando o cruzamento das informações e a gestão das políticas públicas no que se refere às suas interfaces com o território e, principalmente contribuindo para o processo de elaboração, revisão e aplicação dos planos diretores e demais planos setoriais correlatos. No que se refere a integrar as diversas informações dos diferentes setores

públicos municipais, criando base de dados única para o processo de planejamento e gestão, os Sistemas de Informações Geográficas (SIGs) podem configurar alternativa viável. Entretanto, devido a já mencionada baixa capacidade técnica e institucional da maior parte dos municípios brasileiros, a implantação de tais ferramentas dependerá de auxílio dos governos estaduais e federal para a superação das deficiências atualmente verificadas.

Quanto à política de habitação, em conformidade com a prática profissional da pesquisadora (Quadro 2), a maior parte dos planos diretores estabelecem definições, diretrizes e objetivos relacionados à política habitacional, porém não incorporam os elementos necessários à efetividade dos instrumentos adotados, remetendo o assunto à necessidade de posterior elaboração dos planos locais de habitação. Apesar de verificar-se avanços nos planos diretores em relação ao acesso à moradia, tal direito não se manifesta por meio do estabelecimento de estratégias e metas para o enfrentamento do déficit e demais problemas habitacionais registrados nos municípios brasileiros. Poucos municípios incorporaram em seus planos diretores programas específicos para a moradia popular, com previsão de reassentamento de populações ou regularização de áreas ocupadas irregularmente, caso de Concórdia/SC, Tramandaí/RS, Arapongas e Paranavaí no Paraná, nota-se maior preocupação em reassentar famílias que se encontram instaladas em áreas de risco ou em fundos de vale, caso de Ibiporã, Jaguariaíva e Goioerê, no Paraná, até mesmo devido à cobrança por parte dos órgãos ambientais fiscalizadores. Há poucas experiências municipais quanto à utilização do IPTU progressivo no tempo (Concórdia/SC), do parcelamento compulsório e da outorga onerosa do direito de construir voltadas para a finalidade habitacional, caso de Ibiporã/PR e Concórdia/SC. A delimitação de ZEIS figurou como o instrumento mais utilizado do conjunto de dispositivos associados à habitação social, contudo, normalmente necessitando de medidas posteriores (especialização e peça legal) para suas regulamentações, como ocorreu em Paranavaí, Arapongas e Sarandi no Paraná e Concórdia/SC (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011).

Alguns municípios, no entanto, adotaram em seus planos diretores mecanismos para a ampliação do acesso à terra urbanizada e da oferta de moradia mediante: à associação de instrumentos do EC às políticas de regularização fundiária (direito de superfície e direito de preempção), caso de Piraquara/PR; à vinculação de recursos resultantes da aplicação do instrumento outorga onerosa do direito de construir à produção de unidades habitacionais de interesse social, caso de Ibiporã/PR, à regularização fundiária de áreas ocupadas por famílias de baixa renda, desde que não ofereçam qualquer risco social e/ou ambiental e à qualificação da infraestrutura urbana, caso de Piraquara/PR mediante o Plano de Regularização Fundiária Sustentável; a instituição de ZEIS em áreas urbanas vazias; à demarcação, no zoneamento

urbano, de áreas destinadas à moradia social (ZEIS), com o intuito de promover a ocupação de vazios urbanos em áreas urbanas consolidadas e o melhor aproveitamento das infraestruturas instaladas, caso de Paranaíba, Arapongas e Ibiporã no Paraná; à obrigação municipal para com a elaboração do PLHIS; à instituição de fundo específico de habitação de interesse social ou fundo de desenvolvimento urbano destinado às questões da moradia social, sendo esses dois últimos o caso de todos os municípios no universo profissional da pesquisadora que elaboraram seus PDMs a partir de 2005; e à definição de possíveis fontes de recursos como dotações orçamentárias municipais, repasses de recursos estaduais e federais, parte de receita gerada com a aplicação dos instrumentos do EC, percentual da renda de alienação de imóveis públicos, entre outras (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011).

Ressalta-se que são praticamente inexistentes os vínculos entre as metas habitacionais previstas nos planos diretores e as peças de orçamentação municipal (PPA, LDO e LOA), apesar das recomendações para a inserção das ações do PDM nas peças orçamentais do município que, no caso do Paraná, são exigidas pelo Serviço Social Autônomo PARANACIDADE. Segundo Bueno (2007, p. 15)

[...] as propostas do Plano Diretor, por força do Estatuto da Cidade, precisam estar contidas no Plano Plurianual de Investimentos e no Orçamento Programado. [...] Essa é uma importante dimensão da sustentabilidade das políticas públicas e de formação de nova cultura de gestão municipal.

Cabe destacar ainda, que a compatibilização de planos e PPA, LDO e LOA trata-se de um processo bilateral, já que quase sempre estes são formulados em momentos diferentes, fato que exigirá complementações de um ou de outro. No caso da elaboração do PLHIS, da instituição do conselho municipal de habitação de interesse social e dos fundos municipais voltados à habitação social, a expressiva incorporação de tais instrumentos aos planos diretores possivelmente expresse a necessidade de cumprimento à exigência de adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), conforme Lei Federal nº 11.124/2005.

Em relação à política de saneamento básico os planos diretores do universo profissional da presente pesquisadora (Quadro 2) demonstram-se extremamente frágeis, já que a maioria não incorpora programas e instrumentos que visem a ampliação de acesso da população a estes serviços, principalmente os relacionados aos sistemas de esgotamento sanitário, de manejo de resíduos e de drenagem urbana. Fato este, de graves consequências, considerando-se que o acesso à terra urbanizada requer, entre outras coisas, acesso ao saneamento ambiental. Mesmo reconhecendo a importância da universalização do acesso ao

saneamento básico como meio de construir cidades mais justas socialmente e ambientalmente sustentáveis, os planos diretores, em sua maioria, não conseguem consolidar uma política de saneamento ambiental associada ao desenvolvimento municipal. Essa fragilidade se configura, em grande parte, às dificuldades de os municípios assumirem a responsabilidade sobre a gestão dos serviços de saneamento, normalmente repassados a concessionárias estaduais ou, em alguns casos, a empresas privadas. São escassas as articulações entre as políticas de saneamento e os instrumentos do EC nos planos diretores (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011).

Alguns municípios, no entanto, adotaram em seus planos diretores mecanismos para a ampliação do acesso da população aos serviços de saneamento, principalmente os relacionados à coleta, condução e tratamento de esgotos (mediante metas para a ampliação da rede de coleta ou para a construção de sistemas de tratamento, caso de Concórdia/SC, Tramandaí/PR, Ibiporã, Marialva, Jaguariaíva, Jussara, Paiçandu, Sarandi, Goioerê, Icaraíma, Cambira e Ubiratã, todos no Paraná), à coleta, manejo e disposição final de resíduos sólidos (por meio da previsão de instalação de aterros sanitários, da possibilidade de estabelecimentos de consórcios intermunicipais, e de metas para o incremento da coleta seletiva, caso de Concórdia/SC, Ibiporã, Sarandi, Paranaíba, Marialva, Terra Rica, Jaguariaíva, todos no Paraná) e a drenagem e manejo de águas pluviais (mediante previsão de metas para ampliação de galerias e para construção de emissários finais caso de Concórdia/SC, Tramandaí/PR, Ibiporã, Marialva, Jaguariaíva, Jussara, Paiçandu, Sarandi, Goioerê, Icaraíma, Cambira e Ubiratã, todos no Paraná), visto que a melhor condição em atendimento da população entre os quatro setores do saneamento normalmente é o sistema de abastecimento de água, dada a essencialidade do elemento água para a sobrevivência humana. O que se percebe é que há pouca efetivação dessas metas na ocasião de aplicação das ações previstas nos planos diretores, muito em função dos altos custos das obras para a melhoria ou expansão desses sistemas.

Quanto ao Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), destaca-se expressivo aumento da previsão de elaboração desse instrumento nos planos diretores, provavelmente pela exigência aos municípios por meio de Lei Federal (nº 11.445/2007, que estabeleceu as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico), visto que a inclusão de ações específicas para a elaboração do PMSB, bem como a sucessiva indicação de necessidade de instituição do conselho e do fundo municipal de saneamento básico, mostrou expressiva incorporação a partir de 2007 (de acordo com a experiência prática da pesquisadora, todos os PDMs elaborados a partir de 2007 incluíram como meta a elaboração de PMSBs). O mesmo ocorre com os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e com os

Planos Municipais de Recursos Hídricos (PMRH), que muitas vezes, têm sua elaboração prevista nos planos diretores como meio de confirmar o compromisso municipal na intenção do cumprimento das Leis Federais nº 12.305/2010 (que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos) e nº 9.433/1997 (que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos), caso este também registrado nos municípios do universo profissional da pesquisadora.

É importante destacar aqui que o PMSB e PMGIRS têm recebido especial atenção por parte da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), órgão do Ministério da Saúde que detém a mais antiga e contínua experiência em ações de saneamento no Brasil. A FUNASA atua a partir de critérios epidemiológicos, socioeconômicos e ambientais, voltados para a promoção e proteção, buscando a redução de riscos à saúde, alocando recursos não onerosos e/ou financiando a universalização dos sistemas de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e gestão de resíduos sólidos urbanos, promovendo melhorias sanitárias domiciliares, cooperação técnica, estudos e pesquisas e ações efetivas de saneamento urbano e rural. Ainda, auxilia no fortalecimento das instituições estaduais e municipais com o aporte de recursos que desoneram tarifas dos serviços e aceleram a universalização do atendimento dos serviços. Compete à FUNASA, ações para o atendimento, prioritariamente, a municípios com população inferior a 50.000 habitantes, assim como para comunidades quilombolas e de assentamentos rurais. Além disso, a FUNASA está inserida no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), do Ministério das Cidades, assumindo a responsabilidade de elaborar e implementar o Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR), configurando-se como importante aliada para a melhoria dos índices de saneamento básico/ambiental nos municípios brasileiros (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2016).

No caso dos recursos hídricos, cabe destacar a existência de lei estadual específica no estado do Paraná (Lei nº 12.726/1999, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídrico) e que no Art. 42, Seção I - Da Participação dos Municípios, Capítulo XI - Participação na Gestão de Recursos Hídricos, estabelece que

O Estado, por intermédio do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/PR), poderá delegar ao Município que se organizar técnica e administrativamente, o gerenciamento de recursos hídricos de interesse exclusivamente local, compreendendo, dentre outros, os de bacias hidrográficas, que se situem exclusivamente no seu território (PARANÁ, 1999).

Quanto às questões de mobilidade e transporte, tendo como referência o universo profissional da pesquisadora, poucos planos diretores elaborados a partir de 2001

incorporaram ou priorizaram o transporte público coletivo em seus instrumentos de planejamento municipal ou mesmo em suas peças legais, caso de Concórdia/SC, Iporã, Sarandi, Paiçandu no Paraná. Mesmo depois da promulgação da Lei Federal nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, nota-se pouca incidência sobre o tema, talvez pelo fato desta Lei ser bastante recente. Contudo, há planos diretores que já preveem a elaboração de Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PMMU) entre suas metas, como por exemplo os municípios de Tramandaí/RS e Uiratã/PR, para possibilitar o incremento da mobilidade urbana e a melhoria dos sistemas públicos de transporte, porém, normalmente isso ocorre em municípios que possuem acima de 50.000 habitantes.

Raramente são identificadas iniciativas que valorizam modos não motorizados de transporte (a pé e de bicicleta). Segundo Santos Jr. e Montandon (2011, p. 40)

[...] constata-se que os deslocamentos a pé ainda não aparecem como uma prioridade efetiva nos municípios, sendo mencionados de forma genérica nos Planos Diretores, com ênfase nas pessoas portadoras de deficiência física ou com mobilidade reduzida. Assim, são raros os projetos que têm por objetivo a pavimentação, a ampliação das calçadas e a construção de espaços para a circulação de pedestres. De mesma forma, em geral, a bicicleta não é tratada pelos municípios de maneira integrada aos outros modais de transportes [...] muitas vezes esse meio de transporte aparece nos Planos Diretores como um tema vinculado à questão ambiental, por tratar-se de modo não poluente.

Sem embargo, o tema acessibilidade universal é um dos mais recorrentes nos planos diretores no que tange à mobilidade urbana (a totalidade dos PDMs Coordenados pela presente pesquisadora). Normalmente são priorizadas nos planos diretores ações e metas para a eliminação de barreiras físicas, principalmente nos estabelecimentos e áreas públicas de lazer e no comércio e serviços em geral, para recomposição e adaptações de passeios públicos (pisos táteis, por exemplo) e rebaixamentos de guias para as pessoas portadoras de deficiências ou com a mobilidade reduzida e para reserva de vagas para estacionamento (para deficientes e idosos). Porém, observa-se pequena incidência do tema no sentido de ampliar a abordagem da acessibilidade de forma universal, sob a ótica de acesso amplo e democrático à cidade, ou seja, não se limitando apenas a grupos específicos de pessoas com restrições de mobilidade.

Sobre o sistema viário, os planos diretores demonstram certa articulação deste sistema com as demais políticas públicas urbanas. Com base na experiência profissional desta pesquisadora, a totalidade dos planos diretores incluíram a definição de diretrizes gerais e a classificação viária em peça legal específica (Lei Municipal do Sistema Viário). A

hierarquização das vias em arteriais, coletoras e locais, seguiu, em todas as experiências registradas, as regulamentações e normas do Código de Trânsito Brasileiro.

Contudo, pouco avanço foi detectado no sentido de se estabelecer ações e metas para a superação dos conflitos viários, assim como para assegurar a continuidade de importantes vias de ligação quando da implantação de novos loteamentos. Esses quesitos foram subordinados à elaboração do PMMU, o que demonstrou ineficácia do plano diretor em adotar instrumentos autoaplicáveis de universalização de acesso e da mobilidade, como também na determinação de metas e diretrizes para a alocação de recursos para este setor (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011). No entanto, ações para a superação dos conflitos viários e garantia da continuidade das vias principais foram instituídas por meio da Lei do Sistema Viário dos PDMs dos municípios de Concórdia/SC, Tramandaí/RS e Ibiporã, Marialva, Jaguariaíva, Sarandi, Paiçandu, Goioerê (municípios com mais de 40 mil habitantes) e Jussara, Guaraniaçu, Icaraíma, Querência do Norte, Porto Rico Moreira Sales, Atalaia, Cambira, Lidianópolis (municípios com menos de 20 mil habitantes), todos no Paraná.

Quanto à questão ambiental, apesar da maior parte dos planos diretores incorporarem essa temática entre seus objetivos, princípios e diretrizes, especialmente sob a ótica da sustentabilidade e da qualificação ambiental, não foi observada grande incidência de mecanismos capazes de promover a efetivação da política ambiental, principalmente nos municípios pequenos e médios. Alguns planos levam em consideração a capacidade de infraestrutura local como condicionante para a definição de padrões de uso e ocupação do solo e consequente preservação dos recursos naturais (sustentabilidade ambiental), contudo, nem sempre tais princípios demonstram capacidade de autoaplicação.

Como principais instrumentos de ordenamento territorial, o macrozoneamento municipal e o zoneamento urbano limitam-se, na maior parte dos planos diretores, à definição e à instalação de unidades de conservação ambiental, muitas vezes sem combater os conflitos associados à operacionalização dessas unidades, tanto em áreas urbanas quanto em rurais, postergando para os planos de manejo a inserção de instrumentos que propiciem sustentabilidade ambiental e viabilidade econômica dessas áreas. Enfoque maior normalmente é dado à arborização urbana e à preservação dos espaços livres existentes, bem como à garantia de implantação de novas áreas verdes (praças e parques urbanos) na ocasião de implantação de loteamentos residenciais. Todavia, a efetiva regulamentação, a operacionalização e o manejo dessas áreas normalmente se dá mediante detalhamento em plano específico (Plano de Arborização Urbana).

O passivo ambiental existente na maior parte dos municípios, por conta da inexistência de instrumentos legais anteriores ao plano diretor que disciplinassem a conservação e preservação de áreas de importância ambiental, e a própria complexidade da questão ambiental tornam necessário atentar-se para o futuro dos terrenos vazios e propriedades ociosas, tanto no meio urbano, quanto no rural. Contudo, há vazios que prestam serviços ambientais fundamentais, como a recarga de aquíferos, o amortecimento de cheias, o conforto climático (vegetação de porte) e sobrevida de ecossistemas, entre outros, e, nesses casos, tais propriedades precisam ter, no plano diretor ou em lei específica e regulamentadora, destinação que torne essa função garantida para toda a sociedade ao longo do tempo e não que esteja à mercê da “própria sorte” ou da postura especulativa do proprietário. A devida destinação dessas áreas deve ser estabelecida mediante o uso dos instrumentos de ordenamento do EC, tais como: transferência do potencial construtivo, direito de preempção; gravação na escritura dos valores a preservar; tombamento; entre outros (BUENO, 2007).

Novamente, percebe-se desvinculação dos temas ambientais das demais questões de desenvolvimento municipal, assim como a não observação dos conflitos socioambientais que caracterizam essa temática. Este é, segundo Cymbalista (2007, p. 29),

Um dos maiores desafios [...] articular a lógica de ação da reforma urbana com os atores, as leis, os princípios e as instâncias de gestão relacionadas à preservação ambiental, que também passaram por um processo de amadurecimento e legitimação nas últimas décadas, mas que se deu praticamente dissociado das lutas de reforma urbana, algumas vezes significando que ambientalistas e protagonistas da reforma urbana jogaram em campos opostos em lutas políticas específicas.

No enfrentamento de conflitos urbanos que envolvem as questões habitacionais de interesse social e ambientais, mediante a problemática da regularização de assentamentos informais em APPs, a maior parte dos planos diretores apresenta soluções associadas à obrigatoriedade de reassentamento das populações, “[...] abrindo a possibilidade de o discurso ambiental ser utilizado para justificar processos de remoção e reprodução de mecanismos de exclusão socioespacial e segregação urbana” (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 43).

Além disso, observa-se imensa resistência quanto aos usos ambientalmente coletivos, como espaços para a agricultura urbana, hortas comunitárias e jardins produtivos, instrumentos praticamente inexistentes nas propostas dos planos diretores conhecidos por essa pesquisadora.

A ausência de exigências para licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de impacto tanto no ambiente natural quanto no urbano demonstra outra grande

fragilidade nos planos diretores. Nos poucos casos onde tais instrumentos são instituídos pelas peças legais dos planos diretores, normalmente são remetidos à regulamentação posterior. Agrega-se a esta fragilidade a inexistência de códigos ambientais municipais, de zoneamentos ecológico-econômicos e a não exigência de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) na maior parte dos municípios, principalmente nos pequenos e médios. Normalmente, licenciamentos e estudos ambientais são exigidos pelos órgãos ambientais estaduais. No Paraná, para a implantação de loteamentos urbanos há a necessidade de licenciamento junto ao Instituto Ambiental do Paraná (IAP), visto que a maior parte dos municípios não possui condições institucionais e técnicas para assumir tais licenciamentos, ficando a cargo do município apenas o estabelecimento de regras e a exigência de infraestruturas e a fiscalização da implantação. Mesmo o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), um dos instrumentos do EC relacionados à questão dos impactos que determinada atividade pode causar na vizinhança (entorno) e no ambiente natural e/ou construído que mais se evidencia nos planos diretores, demonstra vulnerabilidade, visto que muitas vezes é apenas mencionado na lei do plano diretor, sem qualquer regulamentação, detalhamento ou vinculação às políticas ambientais, locais ou regionais, o que demonstra que os planos diretores ainda não incorporaram a questão do impacto de atividades conflitantes e potencialmente degradadoras de forma integrada às demais políticas e planos setoriais urbanos (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011).

Santos Jr. e Montandon (2011, p. 42-43) destacam que

No tratamento das questões urbanas parece haver uma prevalência da tradição do urbanismo, da política ambiental e da tradição preservacionista, o que resulta em uma visão antagônica de cidade e natureza cuja consequência é a incapacidade de se perceber e enfrentar os conflitos urbano-ambientais na sua complexidade.

Mesmo perante todas as limitações mencionadas, nota-se no processo de elaboração e/ou revisão dos planos diretores, dinâmica positiva entre as reflexões ambientais e o planejamento e gestão urbanos.

Quanto ao processo de participação da população na elaboração e/ou revisão dos planos diretores, nem sempre tiveram continuidade na gestão municipal, tampouco resultaram em mudanças que expressem um controle social efetivo para o desenvolvimento territorial. Em muitos municípios, os espaços criados para o debate sobre o planejamento territorial, durante a elaboração de planos diretores e demais planos setoriais, desencadearam o conhecimento sobre as deficiências e as potencialidades, assim como sobre os mecanismos e alternativas para o desenvolvimento local, considerando o futuro dos municípios, trazendo um aprendizado para a população e para os gestores públicos nunca antes proporcionado (efeito

didático). A maior riqueza desses processos participativos mostrou-se na apropriação dos princípios e instrumentos do EC e na sua fixação por meio de diferentes espaços de participação. A pesquisadora acredita que, apesar das dificuldades enfrentadas para a sensibilização e mobilização da sociedade e da gestão municipal para a efetiva realização dos processos participativos, esses tenham contribuído expressivamente para o fortalecimento do planejamento e da gestão municipal.

No que se refere à gestão compartilhada, houve vasta institucionalização de Conselhos Municipais dos PDMs (de desenvolvimento municipal ou da cidade, com distintos nomes em diferentes cidades, contudo, com os mesmos objetivos), órgãos colegiados de gestão da política de desenvolvimento municipal, geralmente com atribuições consultivas e deliberativas. O mesmo ocorreu para os demais planos setoriais (PLHIS, PMSB, PMGIRS, PMRH, PMMU, entre outros) construídos, normalmente, na sequência dos planos diretores, o que gerou certa fragmentação da participação em torno da política de desenvolvimento municipal, principalmente em municípios de pequeno porte e médio portes.

Em conformidade com a prática profissional desta pesquisadora, em alguns municípios do Paraná, como exemplo Paranaíba, e de Santa Catarina, Concórdia, os Conselhos Municipais do PDM foram instituídos e regulamentados mediante o agrupamento dos temas abordados, ou seja, o Conselho do PDM subdividia-se em diferentes Câmaras Técnicas, voltadas para a urbanização, infraestrutura urbana, saneamento básico, habitação, desenvolvimento rural, sustentabilidade ambiental, entre outros, contudo, todas as questões abordadas mantinham sempre correlação no momento de análise. Determinada Câmara Técnica responsabilizava-se por apresentar a perspectiva técnica sobre o tema em discussão, todavia, as decisões eram tomadas em conjunto, por todos os conselheiros representantes das diversas Câmaras, o que democratizou a tomada de decisão de forma embasada e fundamentada, reduzindo a instituição excessiva de conselhos, que por vezes eram criados apenas para obediência a leis estaduais ou federais.

Em vários outros municípios, porém, a simples criação dos conselhos pela Lei do Plano Diretor não garantiu a prática efetiva de suas atribuições, devido a não autoaplicabilidade dessa institucionalização. Boa parte dos conselhos necessitavam de regulamentação própria, sendo que alguns tinham sua composição definida por meio de decreto municipal, contudo, não tinham seu regimento interno estabelecido e suas atribuições elucidadas, o que ocorreu, de acordo com a experiência profissional da pesquisadora, nos municípios de Santa Mônica, Lupionópolis, Santo Antônio do Caiuá, Itaguapé, Inajá, Cambira, Ariranha do Ivaí, Rosário do Ivaí, Marilena, Indianópolis, todos municípios do Paraná com menos de 20 mil habitantes. Além disso, muitos dos conselhos e de seus

conselheiros ainda se mostram despreparados para a árdua tarefa de analisar e deliberar sobre distintas estratégias de ação para a implementação das políticas públicas, planos e projetos, urbanos e rurais, bem como para a aplicação das diferentes legislações territoriais. Mesmo assim, deve-se considerar a importância desses órgãos colegiados como meio de garantir espaço público fundamental para a participação dos mais diversos segmentos da sociedade na elaboração e implementação dos planos diretores e demais planos setoriais (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011).

Outro importante ambiente para a promoção da participação social e gestão democrática foi o estabelecido por meio das Conferências Municipais da Cidade, que deveriam ser realizadas pelo menos a cada dois anos, com o intuito de congregiar entidades representativas de segmentos da sociedade para tratar de temas preconizados para a Conferência Estadual e, na sequência, a Nacional. A Conferência deveria ser realizada mediante convocação do Executivo ou da sociedade civil, no âmbito local ou por agrupamentos regionais de municípios ou quaisquer outras formas de associação (regionais de saúde, consórcios municipais ou associações de municípios). Sua principal finalidade deveria ser a de promover discussões, que resultariam em propostas, a partir das máximas “cidades para todos, gestão democrática, compartilhada e participativa e controle social” bem como deveria focalizar avanços, dificuldades e desafios para a implementação da política de desenvolvimento municipal, de modo a articular e integrar as diferentes políticas setoriais, de maneira transversal. De acordo com a experiência profissional da presente pesquisadora, Ibiporã realizou duas Conferências Municipais, em 2009 e 2013.

Quanto às audiências públicas, muitos planos preveem a obrigatoriedade de realização dessas somente para casos específicos (EIV, prestação de contas e definição do orçamento anual, atualizações e/ou alterações nas Leis do PDM), indicando certa fragilidade da assimilação desse instrumento como dispositivo de consulta à população sobre as políticas públicas (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011). Em Ibiporã, foram realizadas sete Audiências Públicas após a aprovação do PDM (2008), de 2009 a 2013, sendo a maioria para discussão sobre propostas de alteração nas Leis do PDM junto à sociedade.

No que diz respeito ao quesito orçamentário, Santos Jr. e Montandon (2011, p. 47) destacam que:

[...] a maioria dos planos diretores não instituiu mecanismos e instrumentos de democratização do orçamento municipal, contrariando a diretriz presente no Estatuto da Cidade que estabelece a obrigatoriedade da realização de debates, audiências e consultas públicas como condição para aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei do orçamento anual. Nos casos dos planos que avançaram nesse tema, vale destacar a

instituição de audiências públicas, a consulta prévia ao Conselho da Cidade e o Orçamento Participativo.

No que se refere às regiões metropolitanas, cabe destacar que os PDMs apresentam fragilidades creditadas, muitas vezes, à escassez de definições quanto ao real papel do Governo do Estado na gestão metropolitana. Segundo Santos Jr. e Montandon (2011, p. 45)

[...] diante da inexistência de iniciativas estaduais que possam mobilizar os municípios, seria demais depositar expectativas nos Planos Diretores, sendo estes limitados nas possibilidades de respostas a estes desafios. [...] faz-se necessário um papel mais ativo dos governos estaduais na promoção de um planejamento municipal articulado à gestão metropolitana, o que deve incluir, entre outras coisas, a produção de subsídios em torno da dinâmica urbana, envolvendo a questão do uso do solo, da habitação, do saneamento ambiental e da mobilidade; a produção de cartografias municipais e regionais, estudos socioambientais, etc.

Apesar da constatação da necessidade de articulação ente os distintos entes federativos, os municípios e seus planos diretores seguem uma tendência de favorecer vínculos com a União e com os estados, em detrimento da articulação com outros municípios, muito em função da maior facilidade de acesso a programas e recursos advindos dos governos estaduais e federal. São raras as experiências concretas de planejamento e gestão compartilhadas, com a definição em planos diretores de projetos que envolvam integração metropolitana, normalmente relacionadas a consórcios (de saúde, para gestão e manejo de resíduos e para gestão de bacias hidrográficas) ou a intervenções em sistemas de transporte intermunicipal ou metropolitano.

Bueno (2007, p. 15) destaca ainda que:

[...] a sustentabilidade social e ambiental do município implica na incorporação de ações relacionadas ao desenvolvimento endógeno, tratando como potencialidade as áreas rurais (hoje em profunda mutação) e áreas industriais e ferroviárias abandonadas ou ociosas. Por isso o conhecimento dos aspectos regionais e setoriais é importante. As áreas rurais sofrem o impacto da reestruturação produtiva (com o ressurgimento das agroindústrias exportadoras e inviabilidade econômica da pequena produção) e auto-segregação dos condomínios.

Isso leva a outra questão importante, o expressivo incremento na implantação dos condomínios e loteamentos fechados, que têm trazido impactos socioambientais negativos, tais como: barreiras urbanísticas; diminuição da mobilidade em geral, principalmente para o pedestre que fica exposto à insegurança das ruas desertas do entrono desses locais, alinhadas a

muros intermináveis; comportamento preconceituoso dos moradores de condomínios (especialmente crianças e adolescentes) em relação a pessoas de outros grupos sociais, desacostumados a conviver com os diferentes; serviços básicos encarecidos devido às formas de gestão dos condomínios, que normalmente não ocorrem por meio de um controle social; perda de áreas rurais fundamentais para a segurança alimentar e para a diminuição de ilhas de calor no meio urbano. Essa questão ainda não foi efetivamente enfrentada pelos planos diretores (BUENO, 2007, p. 23).

Contata-se, a partir das questões mencionadas até aqui, que há muitos desafios para o fortalecimento e a consolidação do planejamento e gestão territoriais, pois, de um modo geral, os municípios brasileiros não cresceram pautados em processos de planejamento, muito pelo contrário, como se pode comprovar mediante os passivos de desigualdade social, déficit de infraestrutura e urbanização desigual apresentado na maior parte das cidades. Além disso, muitos gestores municipais atuam de forma imediatista e pragmática na execução das políticas públicas, muitas vezes em função do curto ciclo de gestão municipal, do controle da execução do planejamento fiscal das políticas públicas e das dificuldades em financiar as ações e projetos para o desenvolvimento municipal (obras de infraestrutura urbana e saneamento, por exemplo). Verifica-se a necessidade de mudança da cultura atual da gestão dos municípios e os avanços nos marcos jurídicos da política urbana constituem boa oportunidade para que o planejamento territorial seja fortalecido e reestruturado, de maneira a contribuir para o melhor aproveitamento dos recursos públicos, elevando ao máximo seus efeitos e reduzindo déficits sociais, de urbanização e de infraestrutura (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011).

Para tanto, o plano diretor, como ferramenta profícua, deverá afinar suas estratégias com a cidade existente, com os reais problemas identificados e com a capacidade de gestão do município, pois a experiência prática demonstra que de nada adianta um instrumento sofisticado se as prefeituras não souberem como executá-lo. Nesse contexto, o plano diretor não fará frente aos reais problemas municipais se continuar sendo elaborado/revisado e aplicado unicamente por técnicos da prefeitura (ou por ela contratados para tal tarefa) e por irrisórias parcelas da sociedade, evidenciando baixa legitimidade e inexpressivo controle social para o efetivo desenvolvimento municipal.

Mesmo identificando problemas, reconhecendo limites, levando em conta as dificuldades enfrentadas pelos municípios para a aplicação dos planos diretores e demais planos setoriais, bem como das políticas de democratização do planejamento e da gestão territorial, é impossível negar que a última década (2005 a 2015) tem “[...] sido de intensa experimentação em busca da efetivação das novas potencialidades permitidas pela CF/1988 e

pelo Estatuto da Cidade” (CYMBALISTA, 2007, p. 30). No momento atual é fundamental que a capacidade crítica dos planejadores e gestores municipais seja utilizada para realizar um balanço sistêmico a respeito das experiências de elaboração e aplicação dos planos diretores municipais, assim como dos instrumentos de planejamento e gestão territorial por eles instituídos, isso é possível por meio das revisões dos planos, da fiscalização administrativa das ações previstas, pelo monitoramento da aplicação das diretrizes e da capacidade de alcance das metas estabelecidas, mas, principalmente por meio do controle social.

Com base nas especificações municipais e exigências do EC para a elaboração de plano diretor, constata-se que a maior parte dos municípios brasileiros (com população inferior a 20.000 habitantes) não é obrigado a elaborar tal peça legal, o que significa que grande parte do território nacional não dispõe de qualquer tipo de ordenamento territorial. Normalmente estes municípios apresentam limitadas condições de exercer o planejamento e a gestão de seu território, até mesmo pela fragilidade institucional e por não possuírem estrutura administrativa adequada (física e técnica - ausência de arquitetos e urbanistas e geógrafos). Ainda, a maioria desses municípios depende, quase que exclusivamente, de transferências de recursos governamentais (estados e União) e de emendas parlamentares para investimentos em desenvolvimento urbano, configurando uma dependência da mediação política na esfera estadual ou federal. Por outro lado, os municípios com mais de 20.000 habitantes concentram a maior parte da população e, em função disso, as maiores dificuldades urbanas. As grandes cidades e as capitais contam com os maiores déficits habitacionais e de infraestrutura, mas também são as que possuem maior capacidade administrativa e preparo técnico, além de disporem de mais recursos próprios ou de outras fontes de investimento para o desenvolvimento municipal (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011).

O EC traz, por meio dos planos diretores, grandes desafios aos municípios brasileiros, independente do seu porte (pequeno, médio ou grande), visto que a inserção de instrumentos de planejamento e gestão territorial requer dos gestores municipais uma mudança na cultura da administração pública. Tais instrumentos pressupõem o cumprimento da função social da propriedade, mediante o estabelecimento de limitações quanto à valorização da terra, ao uso do solo e a determinados imóveis urbanos, de forma a atender aos interesses públicos e ao enfrentamento das desigualdades sociais. Além disso, o elevado grau de complexidade de alguns instrumentos do plano diretor requer ampla capacitação das equipes municipais e da sociedade, independentemente do tamanho da cidade. Destaca-se que essa capacitação deva ocorrer de forma articulada entre a técnica e a política, sendo a primeira voltada para o treinamento das equipes municipais que atuam na operação dos instrumentos e, a segunda, voltada para a sensibilização e mobilização dos diferentes atores sociais, de

maneira a nivelar seus conhecimentos sobre os fundamentos técnicos e políticos, assim como sobre a relevância e ganhos sociais que se pode ter a partir da aplicação dos instrumentos de ordenamento territorial. Nota-se como fundamental nesse processo “[...] romper a dicotomia entre visões técnica e política da cidade” (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 51).

A partir de 2007 novos programas para a melhoria da infraestrutura urbana foram instituídos pelo Governo Federal, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - 2007 e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - 2009. Esses programas exigiram das administrações municipais a formatação mais objetiva e concreta dos projetos que tivessem previsão no planejamento local, ou seja, nos planos diretores. Surgiram várias frentes de recursos da União para saneamento básico, urbanização de assentamentos precários, construção de moradias de interesse social, construção e revitalização do sistema viário, entre outros, e nesse processo, os municípios que possuíam planos diretores com bom nível de autoaplicabilidade tomaram a frente na possibilidade de acesso a esses recursos, pois dispunham de ferramentas para ordenar o desenvolvimento municipal e justificar a priorização de ações e intervenções (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011).

Ainda considerando os desafios para o fortalecimento do planejamento territorial nos municípios brasileiros, destaca-se a intensificação da disputa pelo mercado de terras e os conflitos fundiários urbanos. As disputas pela posse da terra intensificaram-se no século XXI, com proprietários de um lado, sempre em busca da maior valorização de suas terras a partir de investimentos públicos e coletivos, e com a população de baixa renda de outro, na busca pela posse da terra e garantia do direito à moradia. No Brasil, sabe-se que grande parte da população não tem acesso a moradia digna (total absoluto do déficit habitacional no Brasil de 5.430.562 moradias e na Região Sul 550.726 moradias³⁹) e que a regulação do uso do solo mostrou-se incapaz de superar as desigualdades sociais ao longo da história. Dentro desse contexto, há o mercado imobiliário e o Poder Público na busca do desenvolvimento urbano, operando princípios distintos, sendo que o mercado quer atender às demandas da sociedade, explorando ganhos imobiliários derivados das melhores localizações e o Poder Público quer superar déficits sociais e de infraestrutura urbana, mediante a promoção de políticas de cunho conciliador e preventivo. Nessa disputa, quem perde mais é a população de baixa renda, por não ter acesso à terra urbanizada e ao mercado imobiliário, atuando fora dele.

Além disso, as políticas urbanas demonstram-se restritas para garantir o direito à moradia em larga escala e a suplantação das carências em infraestrutura. Diante desse cenário,

39 Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), v. 32, 2012. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI). Nota: No cálculo do déficit habitacional o componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio.

o que resta à população de baixa renda é a porção de terra de localização inadequada para o desenvolvimento das funções humanas básicas e, em consequência, a insegurança decorrente dessa situação, mediante à exposição a riscos, vulnerabilidade a doenças, falta de acesso aos serviços públicos básicos de saúde, educação, lazer e transporte e, ainda, insegurança quanto à posse da terra (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 49-50). Nesse contexto é fundamental que a regulação do uso do solo enfrente o passivo de desigualdade social e avance na efetivação da função social da propriedade e, para isso, o plano diretor trata-se de peça fundamental, desde que adequadamente instituído para servir de ferramenta útil às administrações municipais, possibilitando:

- a reserva de áreas para provisão habitacional;
- a segurança de posse para famílias que estejam em ocupações que não apresentem riscos, articulada ao uso do solo e aos programas habitacionais;
- a penalização da retenção de terrenos urbanos bem localizados para fins especulativos;
- a gestão da valorização da terra em benefício da coletividade [...];
- a articulação de programas habitacionais aos demais investimentos públicos no território, integrando as políticas setoriais e maximizando os efeitos desses investimentos públicos;
- a universalização de acesso ao saneamento ambiental e à mobilidade urbana;
- a construção de um projeto sustentável para as cidades;
- a gestão democrática das cidades;
- a promoção da função social da propriedade e do direito à cidade, tal como determinado no EC (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 50).

O que se pode observar é que praticamente todos os autores que fundamentaram a crítica aos planos diretores estabelecida nessa investigação mencionaram pontos-chave para as dificuldades e ineficácia identificadas nos processos de planejamento e gestão urbanos vigentes na maior parte dos municípios brasileiros, bem como na elaboração e na implantação dos planos diretores. Destaca-se a seguir uma síntese com os principais pontos identificados:

- Planos elaborados por técnicos com visão particular, própria e não articulada ao contexto real dos municípios, demonstrando ausência de planejamento crítico;
- Planos com arranjos burocráticos, fundamentados no conhecimento científico e na neutralidade da ação governamental, valorizando apenas o saber técnico-científico, subestimando as relações e lutas políticas, sufocando qualquer possibilidade de discussão ampliada, excluindo a participação de segmentos populares e desconsiderando particularidades locais, sendo implantados de acordo com a racionalidade técnica, com parâmetros, metas e diretrizes que escapam do subjetivismo e dos juízos de valor, portanto, demonstrando natureza autoritária, centralizadora e tecnocrática;

- Planos que ignoram o social, o econômico e a maioria dos conflitos urbanos e não demonstram compromisso com suas soluções;
- Planos com poucos elementos que assegurem sua operacionalidade;
- Planos com extrema setorialização, o que conflita com a pretensa integração setorial e/ou com ausência de diretrizes mais detalhadas para a ocupação do espaço;
- Princípios como clareza, ordem, lógica e liberdade, propostos nos planos diretores, existindo somente nas intenções que, com prepotência, negam as sínteses urbanas preexistentes, pretendendo substituí-las por “ordens perfeitas”;
- Enfraquecimento do planejamento: privilégio da gestão em detrimento do planejamento;
- Planejamento excessivamente voltado aos interesses do mercado, principalmente, o imobiliário;
- Ausência de preparo básico, técnico e político dos gestores e técnicos municipais para o planejamento e gestão territorial;
- Inexistência de capacitação ou qualificação técnica das equipes das prefeituras, responsáveis pela elaboração e aplicação dos instrumentos de planejamento e gestão do território municipal;
- Ausência da interdisciplinaridade na elaboração e aplicação dos instrumentos de planejamento e gestão municipais, com frequente ocorrência da multidisciplinaridade - cooperação sem coordenação; ou da pluridisciplinaridade - justaposição de conhecimentos disciplinares;
- Precariedade da estrutura organizacional e física das prefeituras para o suporte aos processos de planejamento e gestão do território municipal, entre outros.

Todas as críticas destacadas denunciaram os planos diretores elaborados seguindo os preceitos tradicionais podem ser considerados como pretensiosos (em decorrência da diversidade de problemas que pretende resolver), despolitizados (devido a sua postura tecnocrática e científica, resistente às relações sociais), determinísticos (em decorrência de pretender superar problemas locais via reorganização do espaço), autoritários (pela tentativa de impor ideias que não possuem referência na comunidade local), desligados da realidade (com propostas inexecutáveis pelo poder público municipal) e ineficazes (mesmo quando utilizado, não melhora as condições de vida da população). Destaca-se, portanto, repúdio generalizado ao autoritarismo, ao conservadorismo e à pretensa neutralidade desses planos diretores. Com isso, fica evidente a necessidade de reavaliação teórica e metodológica dos processos de elaboração e implantação dos planos diretores.

As críticas podem ser entendidas como a expressão de ideais e de valores fundamentais para a concepção social e política de planejamento e gestão territorial, na qual se articulam a participação politizada da sociedade, o direito à cidadania e à democracia.

Por fim, ideais de planejamento e gestão urbanos instituídos pelo Estatuto da Cidade mediante a elaboração e aprovação dos PDMs Participativos têm sido atingidos por meio de instrumentos formatados com base nos conceitos de autonomia e politização, por meio do incremento da participação popular. Entretanto, ainda é presente certa regulação do Estado sobre a atuação municipal devido à extrema dependência de alguns municípios (pequenos e médios) dos recursos advindos dos governos estaduais e federal, especialmente para a realização de grande parte das intervenções programadas pelos Planos Diretores no que se refere a obras de infraestrutura (saneamento básico, drenagem, pavimentação) e implantação de equipamentos públicos (escolas, hospitais, estabelecimentos culturais e esportivos). Contribuem para essa dependência a baixa capacidade de arrecadação municipal e as fragilidades na estrutura organizacional e técnicas das Prefeituras. Vê-se como fundamental nesses casos atualizar e fortalecer a tributação imobiliária como meio de promover a justiça fiscal e dispor de receitas para o exercício das competências municipais.

5 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO RECORTE ESPACIAL DA PESQUISA: MUNICÍPIO DE IBIPORÃ/PR

Antes de apresentar a caracterização geral do município de Iporã, vê-se como fundamental discorrer sobre a importância do processo de diagnóstico para o subsídio ao planejamento e à gestão territorial.

É de fundamental importância, incorporar ao processo de planejamento e gestão, a promoção de pesquisas e estudos, sobre os mais variados aspectos do território municipal, assim como dos municípios limítrofes e região, na busca de identificar, levantar e espacializar os reais cenários encontrados (urbano e rural). Para tanto, o processo de diagnóstico desenvolvido na ocasião de elaboração e/ou revisão dos planos diretores municipais e demais planejamentos setoriais, trata-se de etapa indispensável, pois é nesse momento que são identificadas e levantadas as deficiências, condicionantes e potencialidades do município e entorno. Considerando que “[...] em toda relação circula o poder que não é nem possuído nem adquirido, mas simplesmente exercido” (RAFFESTIN, 1993, p. 7) e tomando-se tal poder como sendo um recurso real para a tomada de decisão de forma mais crítica e justa, reafirma-se a importância do diagnóstico nos processos e planejamento e gestão territorial/ambiental.

O diagnóstico deve ser feito a partir de duas perspectivas distintas: a leitura técnica e a leitura participativa. A leitura técnica baseia-se em pesquisa e reunião de dados prévios e em levantamentos em campo (informações e dados primários, a partir de anotações, croquis, entrevistas, fotografias, imagens, entre outros), assim como em dados estatísticos oficiais, obtidos em órgãos e instituições governamentais e de pesquisa, e em informações provenientes de fundamentação histórica e legal (secundários).

Qualquer proposta de planejamento, (re)ordenamento e gestão territorial deve ser respaldada não apenas no diagnóstico social, físico territorial/ambiental e econômico, em projetos estruturadores implantados e a serem implantados, em projeções demográficas e tendências de uso e ocupação do solo e em marcos conceituais e legais que fundamentem as suas recomendações, mas também, na coleta e na compreensão de informações mediante a interação direta com os moradores e utilizadores do espaço em estudo, ou seja, obtidas diante da leitura participativa. A compilação das informações técnicas e dos dados coletados em campo permite a compreensão da realidade local atual, desde que entrecruzadas com as sínteses da leitura e dos processos participativos.

Considerando essa importância, tem-se como critérios para a abordagem científica e participativa do diagnóstico os seguintes aspectos:

- Físico territorial e regional: o município, o entorno imediato e a região na qual se insere;
- Ambiental: ambiente natural e modificado pelo homem;
- Socioespacial: dinâmica social, cultural, econômica e espacial em permanente transformação;
- De infraestrutura e de serviços públicos;
- Político-institucional: potencialidades e fragilidades institucionais.

Além disso, no processo de diagnóstico, há de se identificar as necessidades regionais, visto que tais demandas podem ser determinantes em estudos que propõem reordenamento de infraestrutura local (requalificação do sistema viário e de transportes, por exemplo), que apontem indicadores sociais que possam auxiliar na reversão de situação de vulnerabilidade social e pobreza que as populações locais estão sujeitas, ou ainda, que apontem a urgência de instituição de estratégias para a conservação e uso sustentável do patrimônio natural e construído, para o estabelecimento de uma vida saudável para a população da localidade.

Planejadores da atualidade destacam como imprescindível o diagnóstico geográfico do território, aquele que busca captar padrões de ocupação, formas predominantes de valorização do espaço, eixos de penetração ao povoamento, inovações sociais, técnicas e econômicas, bem como a direção prioritária dos fluxos (demográficos e de produtos), diagnóstico este que indica tendências e afere demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual se deve operar de forma articulada as diversas políticas públicas setoriais, com vistas a atingir objetivos e alcançar as metas estabelecidas por meio dos instrumentos de planejamento e gestão, como os PDMs.

Com base nesses pressupostos, a presente pesquisa traz a seguir a caracterização geral do município de Ibiporã, baseada na síntese diagnóstica de três planos distintos, porém, complementares: Plano Diretor Municipal (PDM, aprovado em 2008), Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB, aprovado 2010) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS, aprovado 2012).

5.1 Breve Histórico do Município de Ibiporã/PR

Em conformidade com a avaliação temática integrada (ATI), segunda das cinco etapas desenvolvidas na revisão do PDM Participativo de Ibiporã, o nome do município de Ibiporã, oriundo da língua tupi, significa “terra bonita” e ainda na língua guarani o mesmo nome significa “habitante da terra”. Apesar desta “terra bonita” o município de Ibiporã foi

apenas “explorado” em meados do século XIX quando os desbravadores de terras se deslocavam rumo à exploração na região do rio Tibagi. A priori, a única população com registros de moradia naquela região fora os índios nômades. A abertura dos caminhos rumo à posse dos rios Paranapanema, Tibagi, Ivinhema e Brilhante fez com que quase cem anos depois, apenas em 1934, chegassem os primeiros moradores de Ibiporã.

O município de Ibiporã está localizado no norte do Paraná, com altitude de 486 metros acima do nível do mar, nas coordenadas geográficas de Latitude de 23°16’09” Hemisfério Sul e Longitude de 51°02’53” oeste de Greenwich (Figura 5). Possui, além da sede municipal, dois distritos administrativos Jardim John Kennedy e Taquara do Reino (PDM, 2008).

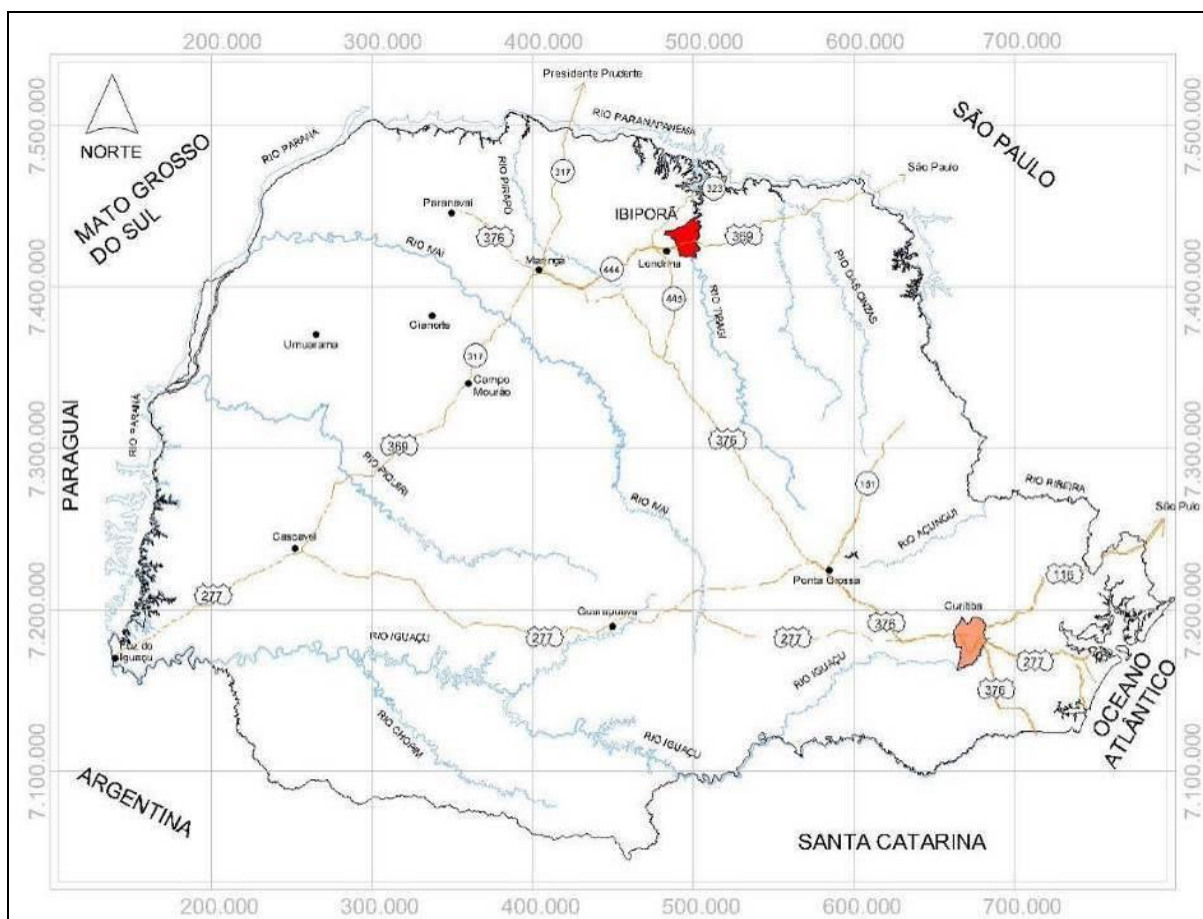


Figura 5 - Localização Município de Ibiporã no Estado do Paraná

Fonte: Avaliação Temática Integrada (ATI) do Plano Diretor Municipal Participativo de Ibiporã, 2008, p. 6

Nota: Figura meramente ilustrativa, sem escala

Conforme o Censo do IBGE de 2010, sua população era de 48.198 habitantes, atualmente estimada em 52.330 habitantes (Estimativa Populacional, IBGE, 2015).

De acordo com a ATI do PDM (2008), Ibiporã foi fundado em território pertencente ao Município de Sertanópolis, sendo que os seus primeiros habitantes ali chegaram em 1934. Em 1934, a Companhia Ferroviária São Paulo-Paraná estendeu as suas

linhas da Cidade de Cambará até o Povoado de Ibiporã, mas somente em 1936 deu-se a inauguração da Estação Ferroviária. Em 1938, o núcleo foi elevado a Distrito Administrativo de Sertanópolis e, em 11 de outubro de 1947, por meio da Lei Estadual nº 02/47, a Município Autônomo.

Com um solo fértil e próspero, numa localização estratégica perto do povoado de Jataí e próximo à vasta rede hidrográfica, foi a partir do início das comunicações com Jataí e Londrina (após a construção da estrada Jataí-Londrina), que a região de Ibiporã iniciou o seu desenvolvimento, com a implantação dos primeiros núcleos urbanos. Somente após a construção das linhas férreas desde o município de Cambará até as cidades recém-fundadas, bem como da estação ferroviária de Londrina, que Ibiporã, no ano de 1936, inaugurou sua própria estação, fato este intensificou vertiginosamente o crescimento e desenvolvimento econômico e urbano da localidade (PDM, 2008).

Com a concessão de posse aos irmãos engenheiros Francisco Gutierrez Beltrão e Alexandre Gutierrez Beltrão, pela Companhia de Terras do Norte do Paraná, e com o planejamento da ocupação liderado por ambos, as terras da região de Ibiporã foram divididas inicialmente em loteamentos com pequenos lotes que foram comercializados objetivando o desenvolvimento agrícola. Contudo, a ocupação foi crescendo aceleradamente com a construção de casas e chegada de imigrantes italianos, árabes, japoneses, russos, espanhóis, portugueses e búlgaros além de inúmeros brasileiros oriundos dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo (PDM, 2008).

O avanço do desenvolvimento econômico local fez com que crescesse o interesse pelas terras da região, o que impulsionou a disputa entre os grandes proprietários de terras e municípios pela posse das mesmas, que procuravam regularizá-las oficialmente junto ao Estado. Isso fez com que Ibiporã passasse de distrito de Jataizinho para distrito de Sertanópolis em 1938, o que atualmente gera estranheza⁴⁰, visto que Jataizinho e Sertanópolis são municípios distintos, já instituídos legalmente na época (PDM, 2008).

⁴⁰ Para esclarecer essa circunstância, segue breve relato, fundamentado nas informações disponíveis na base de dados do IBGE (2016), sobre a instituição desses dois importantes municípios: Jataizinho e Sertanópolis. Na região das terras do atual município de São Jerônimo, em 1927, foi criado pela Lei Estadual nº 2.448/1927, um distrito com a denominação de Sertanópolis (subordinado a São Jerônimo) e posteriormente elevado à categoria de município, mediante a Lei Estadual nº 2.645/1929. Em 1929, as terras onde se localizava o então chamado vilarejo Jataí, foram elevadas à condição de município (Lei Estadual nº 2.614/1929), localidade que passou a denominar-se oficialmente Jataí somente em 1932 (Decreto nº 1.076/1932). Também por força da Lei 2.614/1929, o município de Sertanópolis perdeu sua autonomia, passando a distrito, sendo seu território anexado ao município de Jataí. Em divisão administrativa de Estado referente ao ano de 1933, o distrito de Sertanópolis figurava como parte integrante do município de Jataí. Elevado novamente à categoria de município em 1934 (Decreto Estadual nº 1.391/1934), Sertanópolis manteve sua denominação, sendo o seu território desmembrado de Jataí. Em 1936, o pioneiro Francisco Gutierrez Beltrão fundou, em terras concedidas pelo Governo do Estado do Paraná, o vilarejo de Ibiporã. Nos anos de 1936 e 1937, esse vilarejo pertencia a Jataí. Contudo, mediante o

A área terrestre do município de Ibiporã é de 297,742 km², fazendo limite com os municípios de Londrina, Assaí, Jataizinho, Sertanópolis e Rancho Alegre (PDM, 2008). O acesso ao Município acontece pelas rodovias BR-369 e PR-090 e as principais distâncias da cidade de Ibiporã aos grandes centros urbanos são: Londrina: 10 km e Curitiba: 407 km (PDM, 2008).

5.2 A Inserção do Município de Ibiporã no Contexto Regional

Em conformidade com a ATI do PDM de Ibiporã (2008), a colonização do Norte do Paraná se deu a partir da década de 1920, estabelecida por dois momentos: o primeiro, espontâneo, marcado pela ousadia de homens saídos de Minas Gerais ou de São Paulo e pela concessão de terras do governo estadual a empresas privadas de colonização; o segundo momento marcado pela colonização inglesa, mediante a implantação da Companhia de Terras Norte do Paraná em 1924, subsidiária da firma inglesa Paraná Plantations Ltda., que, com a concessão de terras e a divisão dos terrenos em lotes relativamente pequenos, impulsionou o processo desenvolvimentista na região (PDM, 2008)

Na divisão territorial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ibiporã pertence à Mesorregião Norte Central Paranaense, que segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2004), corresponde a, aproximadamente, 12% do território estadual, faz fronteira ao norte com o Estado de São Paulo, pelo rio Paranapanema, e possui como principais divisas o rio Tibagi, a leste, e o rio Ivaí, a oeste. É constituída por 79 municípios, dos quais se destacam Londrina e Maringá, em função de suas dimensões populacionais e níveis de polarização (Figura 6) (IPARDES, 2004).

Decreto-lei Estadual nº 7.573/1938, o município de Jataí foi extinto no ano de 1938, sendo seu território anexado ao município de São Jerônimo, como um distrito. Mediante o mesmo decreto, foi criado oficialmente o distrito de Ibiporã, sendo o seu território incorporado ao município de Sertanópolis, condição em que permaneceu até sua emancipação, no ano de 1947. Em divisão administrativa do Estado fixada para vigorar no período 1939-1943, o distrito de Jataí figurava como parte do município de São Jerônimo e o município de Sertanópolis tinha seu território constituído por cinco distritos administrativos: a sede - Sertanópolis; Ibiporã; Jaguapitã; Porecatu; e Primeiro de Maio. Por intermédio do Decreto-lei nº 199/1943 (1943), retificado pelo Decreto-lei nº 311/1945 (1945), o distrito de Jataí passou a denominar-se distrito de Jataizinho. Este último decreto também transferiu o distrito de Jataizinho do município de São Jerônimo para o de Assaí. Dois anos mais tarde, por força da Lei Estadual nº 2/1947, sancionada pelo então Governador Moisés Lupion, Jataizinho foi elevado novamente à categoria de município, agora desmembrado de Assaí. Por força da mesma Lei (1947), foi criado o município de Ibiporã, desmembrado do município de Sertanópolis, mantendo os limites anteriores. Esse relato esclarece o motivo pelo qual Ibiporã passou de distrito de Jataizinho para distrito de Sertanópolis. Por volta de julho de 1954 Ibiporã consolidou seu crescimento com a criação da Comarca de Ibiporã, desmembrando-se totalmente de Sertanópolis (IBGE, 2016).

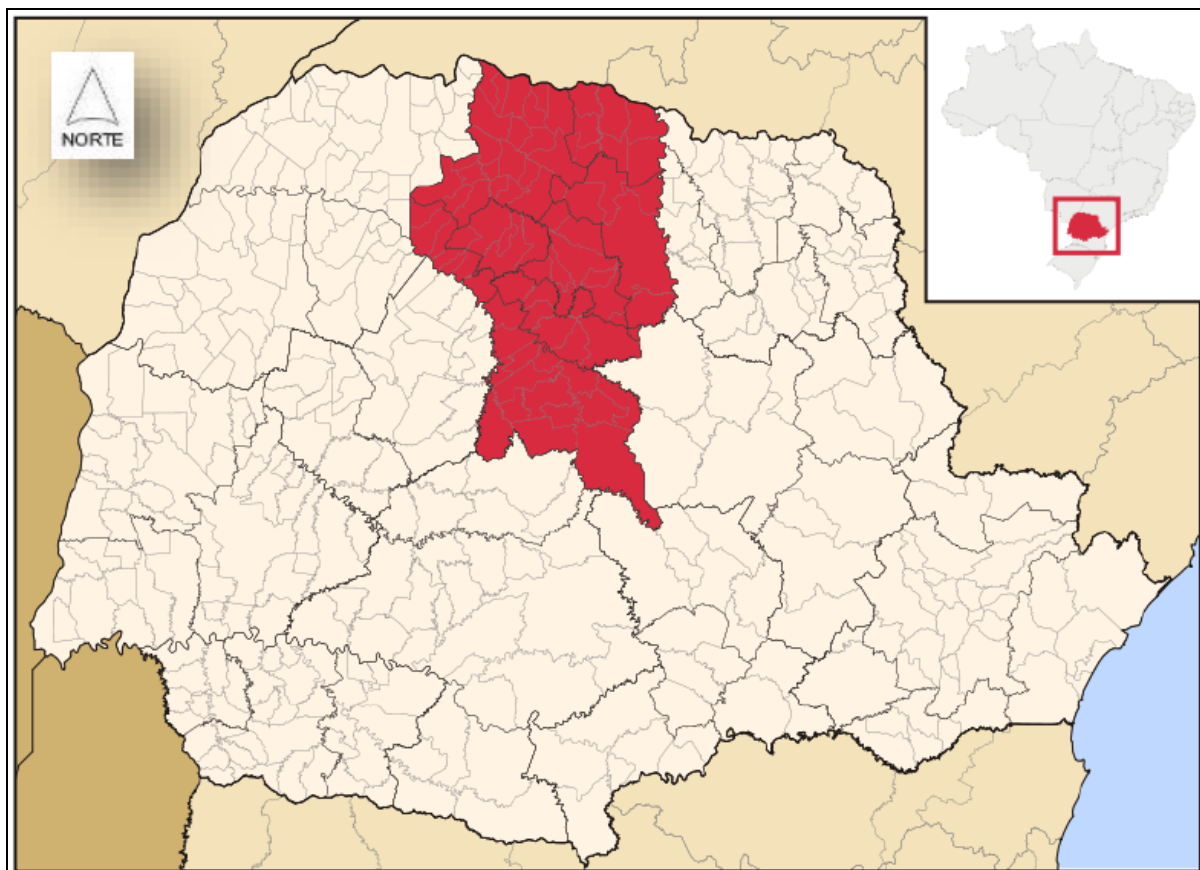


Figura 6 - Mesorregião Norte Central Paranaense

Fonte: Mesorregiões Geográficas do Estado do Paraná, IBGE, 2014

Nota: Figura meramente ilustrativa, sem escala

A urbanização ocorrida na Mesorregião Norte Central se deu de forma bastante similar à do próprio Estado do Paraná. Em 1970, possuía 39,9% da população vivendo nas áreas urbanas, com um grau pouco superior ao do Estado, então de 36,1%. Em 2000, essa proporção seguia como superior à média estadual (81,4%), alcançando 88,4% da população nas áreas urbanas, o que situava a mesorregião como a segunda mais urbanizada do Paraná. Destacam-se Maringá, o município mais urbanizado no período, com um grau superior a 80% e Londrina, com pouco mais de 70%, seguido por Araçongas (IBGE, Censo 2010). De acordo com dados do IPARDES (2010) o grau de urbanização desses municípios alcançou, naquele ano, os seguintes valores: Araçongas, 98,2%, Maringá, 97,79% e Londrina, 97,4%. Londrina, caracterizada como Centro Regional e identificada com alto nível de centralidade, na evolução de seu desenvolvimento, extravasou a sua ocupação em direção ao território de seus municípios vizinhos, incorporando, numa mancha urbana única, Cambé e Ibiporã (IBGE, 2010).

Ainda de acordo com a divisão territorial do IBGE (2014), Ibiporã pertence à Microrregião de Londrina, composta por seis municípios: Cambé, Ibiporã, Londrina, Pitangueiras, Rolândia e Tamarana (Tabela 3).

E, por fim, há a Região Metropolitana de Londrina (RML), na qual Ibiporã foi incluída por meio da Lei Estadual Complementar de nº 81/1998, juntamente com outros sete municípios: Londrina, Rolândia, Cambé, Sertanópolis, Jataizinho, Bela Vista do Paraíso e Tamarana. Posteriormente, foram inseridos na RML mais nove municípios: Pitangueiras, Sabáudia, Porecatu, Assaí, Alvorada do Sul, Jaguapitã, Florestópolis e Arapongas, totalizando 17 componentes. Em novembro de 2013, foi sancionada a lei complementar que ampliou a RML, passando a integrá-la também os oito municípios a seguir: Centenário do Sul, Guaraci, Lupionópolis, Prado Ferreira, Miraselva, Rancho Alegre, Sertaneja e Uraí (IBGE, 2013). Atualmente, a RML conta com 25 municípios (Figura 7) (CUNHA, 2014).

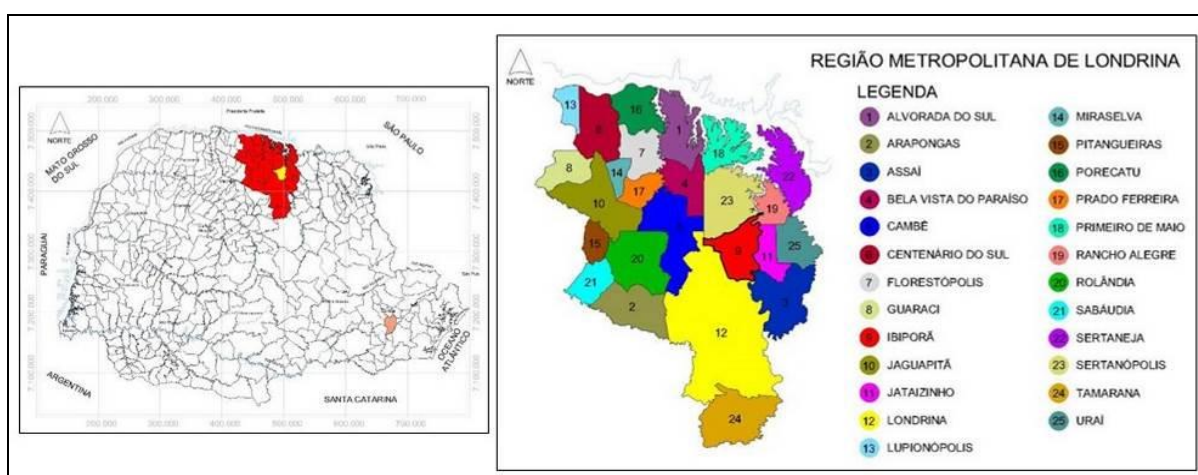


Figura 7 - Município que Compõem a Região Metropolitana de Londrina

Fonte: IBGE, 2014

Org.: A autora, 2014

Nota: Figura meramente ilustrativa, sem escala

A população total da RML é de 1.000.032 habitantes (IBGE, Censo 2010), sendo 506.701 do município de Londrina (Tabela 2). Todavia, devido à lei de constituição da Região Metropolitana nunca ter sido efetivamente implantada, não existem estratégias de desenvolvimento nesta unidade administrativa, fazendo-se necessário a construção de um planejamento para esta Região.

Tabela 2 - População dos Municípios que compõem a Região Metropolitana de Londrina (RML)

RML Municípios	População	
	Censo 2010	Estimativa 2015
Alvorada do Sul	10.283	11.057
Arapongas	104.150	115.412
Assaí	16.354	16.212
Bela Vista do Paraíso	15.079	15.612
Cambé	96.733	103.822
Centenário do Sul	11.190	11.312
Florestópolis	11.222	11.205
Guaraci	5.227	5.434
Ibiporã	48.198	52.330
Jaguapitã	12.225	13.174
Jataizinho	11.875	12.504
Londrina	506.701	548.249
Lupionópolis	4.592	4.859
Miraselva	1.862	1.885
Pitangueiras	2.814	3.073
Porecatu	14.189	13.973
Prado Ferreira	3.434	3.668
Primeiro de Maio	10.832	11.243
Rancho Alegre	3.955	3.990
Rolândia	57.862	63.316
Sabáudia	6.096	6.585
Sertaneja	5.817	5.724
Sertanópolis	15.638	16.373
Tamarana	12.262	13.730
Uraí	11.472	11.695
Total	1.000.062	1.076.437

Fonte: IBGE, 2015

Org.: A autora, 2015

A Tabela 2 contém também a estimativa de crescimento populacional para os municípios da RML registrada pelo IBGE em 2013, que mostra considerável acréscimo populacional nos municípios maiores (Londrina, Arapongas, Cambé, Rolândia e Ibiporã). Tal estimativa foi atualizada para 2015 e no caso de Ibiporã chega a 52.330 habitantes. Para os principais Municípios da RML a estimativa populacional atualizada é a seguinte: Londrina - 548.249 habitantes, Arapongas - 115.412, Cambé - 103.822 e Rolândia - 63.316 habitantes (IBGE, 2015).

A Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (AMEPAR) é a representante regional do município de Ibiporã, composta por 22 municípios, cujo município polo é Londrina. A população total dos municípios da AMEPAR é de 965.129 habitantes (IBGE, 2010), tendo, a maior parte, população superior a 10 mil (Tabela 3). Já a taxa de crescimento populacional dos municípios em questão geralmente é positiva, porém ocorre o decréscimo naqueles mais afastadas do município polo. Ibiporã está inserida no grupo de municípios com crescimento positivo (PDM, 2008).

Tabela 3 - População dos Municípios que compõem a Associação dos Municípios do Médio Paranapanema (AMEPAR), por Microrregião

Microrregião / Municípios	População (Censo 2010)	População (Estimativa 2015)
Microrregião de Porecatu	Nº Habitantes	Nº Habitantes
Alvorada do Sul	10.283	11.057
Bela Vista do Paraíso	15.079	15.612
Florestópolis	11.222	11.205
Miraselva	1.832	1.885
Porecatu	14.189	13.973
Prado Ferreira	3.434	3.668
Primeiro de Maio	10.832	11.243
Sertanópolis	15.638	16.373
Microrregião de Londrina	Nº Habitantes	Nº Habitantes
Ibiporã	48.198	52.330
Londrina	506.701	548.249
Pitangueiras	2.814	3.073
Cambé	96.733	103.822
Rolândia	57.862	63.316
Tamarana	12.262	13.730
Microrregião de Astorga	Nº Habitantes	Nº Habitantes
Jaguapitã	12.225	13.174
Lupionópolis	4.592	4.859
Guaraci	5.227	5.434
Centenário do Sul	11.190	11.312
Cafeara	2.695	2.873
Microrregião de Apucarana	Nº Habitantes	Nº Habitantes
Arapongas	104.150	115.412
Sabáudia	6.096	6.585
Microrregião de Assaí	Nº Habitantes	Nº Habitantes
Jataizinho	11.875	12.504

Fonte: www.ampr.org.br, IBGE, 2015

Org.: A autora, 2015

Como se pode observar na Tabela 3 a Microrregião de Londrina agrega o maior número de habitantes em relação às demais componentes da AMEPAR. Dos maiores municípios do ponto de vista de concentração populacional (Londrina, Arapongas, Cambé, Rolândia e Ibiporã), Arapongas é o único que não pertence à Microrregião de Londrina.

5.3 Aspectos Ambientais

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de que trata a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988), em seu Art. 255, consiste na tentativa de se preservar o meio ambiente, bem como de impedir a proliferação dos danos ambientais causados por pessoas, tanto físicas quanto jurídicas. A maioria dos problemas

ambientais identificados está essencialmente ligada à ausência, parte do Poder Público, de planejamento e gestão territorial adequados (SOUZA, 2013).

O planejamento e a gestão territorial têm como pressuposto a intervenção no ambiente natural ou modificado, ocasionando o menor impacto possível. Para tanto, a coleta, organização e análise de informações e dados ambientais, por meio de procedimentos que possibilitem a mais adequada tomada de decisão ou a escolha acerca das melhores alternativas para o aproveitamento dos recursos disponíveis em função de suas potencialidades, tem por finalidade atingir metas específicas no futuro, tanto em relação aos recursos naturais quanto aos humanos. Por isso, diagnosticar aspectos ambientais e características geográficas, conhecê-los na íntegra e detalhadamente, trata-se de estágio imprescindível para fundamentar o planejamento e a posterior gestão das mais diversas e intrínsecas intervenções e atividades de uma sociedade.

Características como classificação climática, temperatura, umidade e precipitação são cruciais para o planejamento de sistemas de macro e microdrenagem em áreas urbanas e rurais, bem como para decisão de ampliar o número de áreas verdes em centros excessivamente urbanizados. A direção predominante dos ventos, além de auxiliar na implantação de sistemas alternativos de geração de energia (eólicos), torna-se informação de extrema importância quanto à localização de equipamentos públicos como aterros sanitários e estações de tratamento de efluentes, assim como de determinadas atividades industriais e agrícolas na área urbana e rural.

Quanto à geomorfologia, nas últimas décadas vem sendo muito utilizada em estudos que visam o planejamento territorial/ambiental principalmente nas cidades, com base em uma visão integrada dos diversos elementos da natureza e da sociedade. Permite conhecer e compreender os tipos e formas de relevo, a hipsometria, a declividade, processos atuantes (erosão, assoreamento), fragilidades e potencialidades de sistemas ambientais, para a utilização do solo e da água, visando ações futuras. Sem conhecer-se o solo de uma determinada localidade ou região, não é possível determinar o que pode ou não ser interferido e como pode se dar tal interferência.

Pela mesma razão, conhecer em profundidade as condicionantes, potencialidades e o nível de degradação dos recursos hídricos, mostra-se relevante para determinar a implantação de sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo das águas pluviais, assim como para a implantação de programas e ações de recomposição de mata ciliar, recuperação e preservação de nascentes e rios.

De acordo com Christofolletti (1999, p. 37) os sistemas ambientais “representam a organização espacial resultante da interação dos elementos componentes físicos e biológicos

da natureza”, além disso, “possuem expressão espacial na superfície terrestre, funcionando através da interação areal dos fluxos de matéria e energia entre seus componentes”. Os componentes físicos da natureza são representados por aspectos como clima, geologia, geomorfologia, solos, águas, já os componentes biológicos são representados pela flora e fauna.

Quanto aos aspectos climáticos de Ibiporã, em conformidade com a avaliação temática integrada (ATI - diagnóstico municipal), parte componente do PDM (2008), segundo a classificação de Köppen, é do tipo Cfa, sendo subtropical úmido mesotérmico. A temperatura média do município de Ibiporã é de 21°C (meses mais quentes superior a 22°C, com máxima de 38,6°C em novembro; meses mais frios inferior a 18°C, com mínima de 16,8°C em junho). As chuvas ocorrem em média de 1200 a 1400mm ao ano, sendo 175 a 200mm (dezembro, o mais chuvoso) e 50 a 75mm (julho, mais seco) (PDM, 2008).

Segundo dados do IAPAR, constantes da ATI do PDM (2008), os ventos predominantes na região próxima à Ibiporã têm Leste como direção de maior frequência anual, sendo variável nas direções nordeste e sudeste. O relevo em Ibiporã caracteriza-se por apresentar áreas de pequenas e médias ondulações com declividades bastante expressivas variando entre 3% e 20%, porcentagem esta que representa cerca de 70% de todo Município. À medida que se aproxima das nascentes dos ribeirões, a declividade aumenta para um intervalo que varia entre 20% e 45%, que representa cerca de 15% do Município. Declividades acima de 45% somente são encontradas bem próximas aos veios d'água, em quase todos os ribeirões e no espigão ao sul, próximo à divisa com os municípios de Londrina e Assaí. De modo geral, nos topos dos interflúvios as cotas de altitude estão no intervalo de 480 - 590 metros e nos fundos de vales, entre 320 e 420 metros (Figura 8). De acordo com os dados do diagnóstico do Plano Diretor de Ibiporã (2008), os melhores sítios para fins de expansão da cidade, em relevo plano (0-5%) e levemente ondulado (5-10%), encontram-se nas proximidades da rodovia de acesso a Londrina (BR-369) (PDM, 2008).

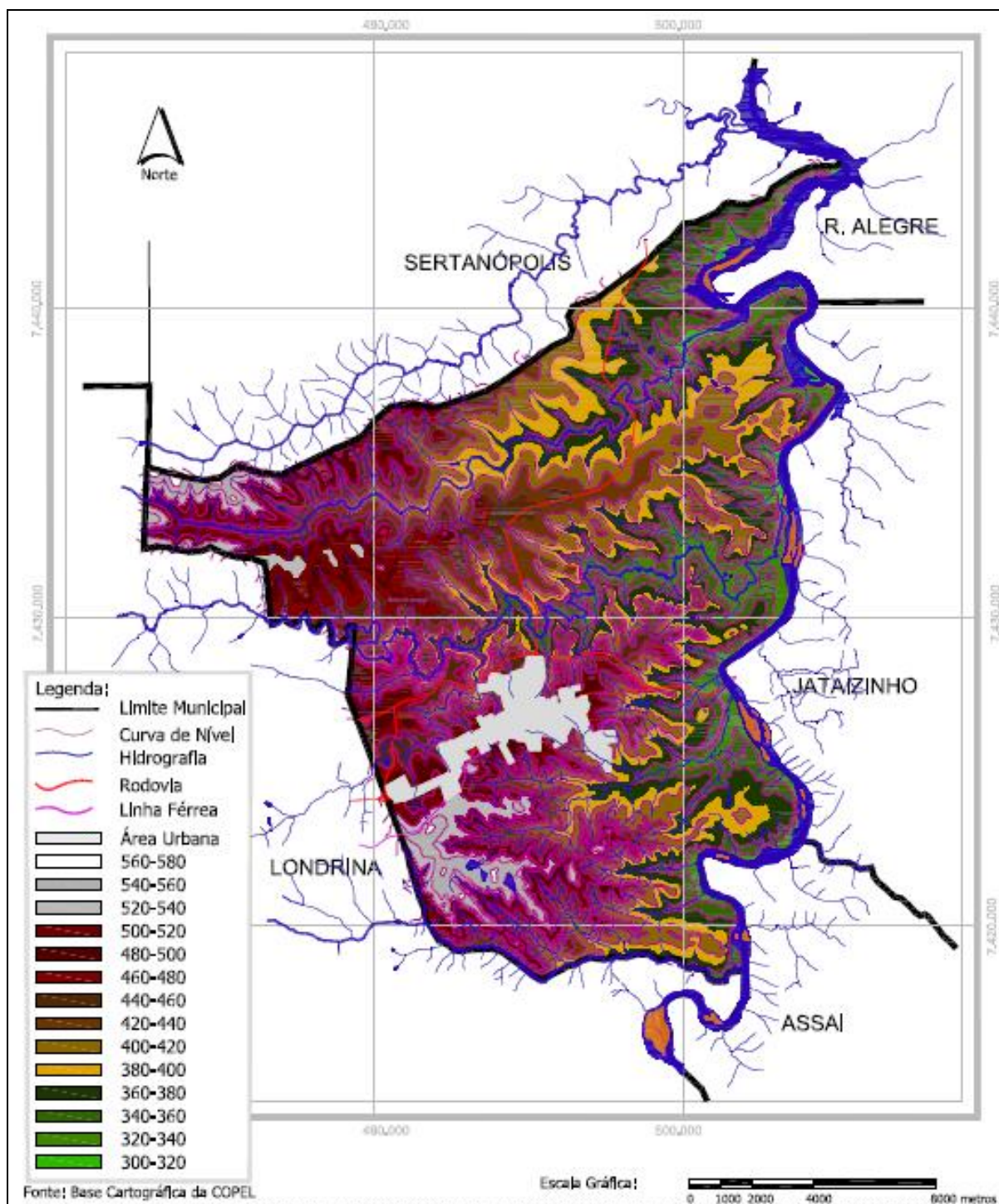


Figura 8 - Relevo do Município de Ibiporã

Fonte: Avaliação Temática Integrada (ATI) do Plano Diretor Municipal Participativo de Ibiporã, 2008, p. 29

Quanto à cobertura vegetal, o diagnóstico do PDM destaca que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴¹, o Paraná apresenta oito regiões fitogeográficas típicas, sendo que todas são consideradas patrimônio da humanidade, abrigando muitas espécies raras e/ou ameaçadas de extinção. No município de Ibiporã a

41 MATA CILIAR - Governo do Estado do Paraná.

classificação da cobertura vegetal original é da Floresta Estacional Semidecidual (PDM, 2008). Quanto ao remanescente florestal nativo, além de ações no sentido de recompor e preservar as matas ciliares em todo o território municipal, cabe destacar a existência de Unidade de Conservação (UC) criada pela Lei Estadual nº 2.301/1980, com a administração do Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF) e que, por meio do Decreto nº 3.741/2012, passou a denominar-se “Parque Estadual de Ibiporã”. Com extensão de 74,05ha, encontra-se localizado em área urbana, na sede de Ibiporã e abriga exemplares vegetativos da Floresta Estacional Semidecidual e da Mata Atlântica (Figura 9).

Em 1988 foi elaborada a primeira versão do Plano de Manejo do Parque Estadual de Ibiporã, a qual foi atualizada em 2015. Conforme o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o Plano de Manejo do Parque Estadual de Ibiporã, 2015 foi elaborado conforme preceitos metodológicos e estrutura preconizados pelo Roteiro Metodológico de Planejamento (IBAMA, 2002) e sob a vigência da Lei do SNUC (Lei Federal nº 9.985/2000). Atualmente, a unidade gestora responsável pelo Parque é o Instituto Ambiental do Paraná (IAP). O município de Ibiporã destaca-se no contexto de planejamento e manutenção da Unidade de Conservação (UC), uma vez que o Parque se insere na sede urbana, sendo o planejamento territorial dessa unidade político-administrativa interveniente sobre a gestão da área. Ibiporã compõe, ainda, a Região Metropolitana de Londrina, condição que favorece a visibilidade das ações de manejo, pesquisa e uso público, mas que, por outro lado, aumenta a pressão de uso do solo nas áreas do entorno do Parque (PLANO DE MANEJO DO PARQUE ESTADUAL DE IBIPORÃ - PR, 2015).

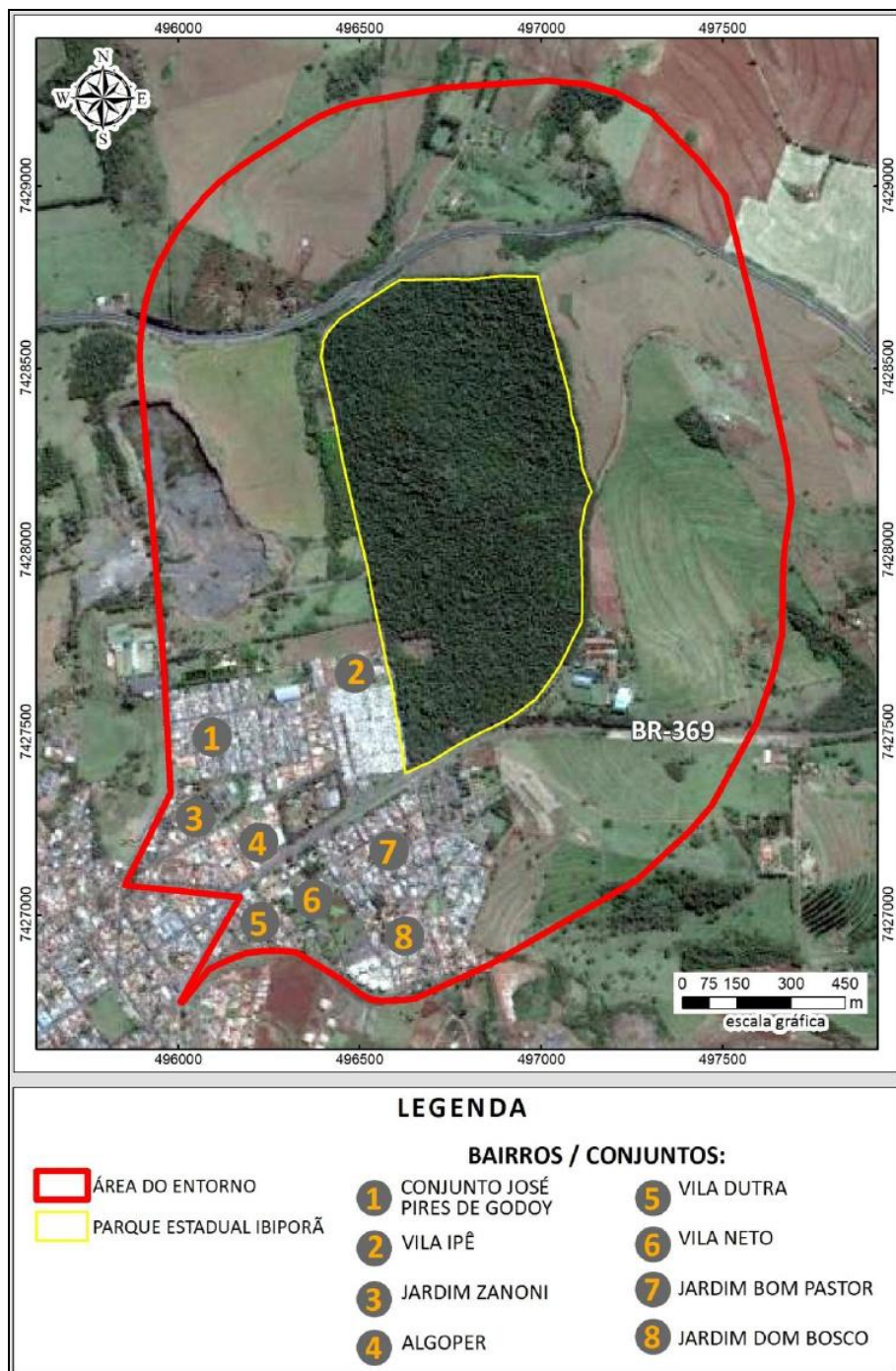


Figura 9 - Unidade de Conservação - Parque Estadual de Ibiporã

Fonte: Plano de Manejo do Parque Estadual de Ibiporã/PR, 2015, p. 57

A atuação da política ambiental do município de Ibiporã, bem como do Estado do Paraná, é marcada por ações pontuais sem considerar uma visão holística capaz de permitir adequada conservação dos ambientes naturais e suas comunidades bióticas (PMSB, 2010). Por outro lado, tornou-se crescente o entendimento de setores da sociedade de que a conservação das matas ciliares é fundamental para a harmonização entre os sistemas produtivos e o modo de vida das populações humanas, para preservar a importância vital do recurso água e das espécies nativas da flora e fauna. Por conseguinte, muitas ações em favor

da recuperação e preservação da vegetação ciliar foram e continuam sendo desenvolvidas por cidadãos, instituições e entidades⁴², agentes que se sentem responsáveis pela manutenção desses ecossistemas naturais. A Lei Federal nº 12.651/2012 - Código Florestal Brasileiro define, em seu Art. 3º, inciso II, que a mata ciliar (APP) tem a “função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora”, bem como de “proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2012).

Já a arborização urbana, além da função paisagística, contribui significativamente na melhoria da qualidade do ambiente urbano, desde que bem planejada e adequada aos demais elementos da cidade. O papel das árvores no meio urbano tem grande importância, pois, auxiliam o processo de purificação do ar pela fixação de poeiras e gases tóxicos e pela reciclagem de gases por via dos mecanismos fotossintéticos; promovem melhoria do microclima da cidade, pela retenção da umidade do solo e do ar e pela geração de sombra, evitando que os raios solares incidam diretamente sobre os espaços urbanos; reduzem a velocidade do vento; influenciam no balanço hídrico, favorecendo a infiltração da água no solo e provocando evapotranspiração mais lenta; proporcionam abrigo à fauna, favorecendo maior variedade de espécies, e, como consequência, influenciam positivamente o equilíbrio das cadeias alimentares e a diminuição de pragas e agentes vetores de doenças; amortecem ruídos. Outra função importante da arborização que acompanha o sistema viário das cidades é seu préstimo como corredor ecológico, interligando as áreas livres vegetadas, como praças e parques. Salienta-se que Iporã possui Lei Ordinária nº 2.552/2012 que dispõe sobre a institucionalização do Programa de Plantio e Manutenção de Plantas nos canteiros e outros

42 Em Iporã, desde de 2009, intensificou-se o plantio de mudas nativas ao longo dos cursos d'água, por meio do Programa Estadual de Mata Ciliar, das Secretarias de Estado do Paraná do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e da Agricultura e do Abastecimento, que vem sendo desenvolvido em Iporã, numa parceria entre Governo do Estado, Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, Conselho Municipal do Meio Ambiente, Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Instituto Ambiental do Paraná (IAP), agricultores locais e membros da sociedade civil organizada. A partir da instalação desse programa no Município, foram realizados levantamento e espacialização, em plataforma SIG (Sistema de Informações Geográficas), da localização de todas as nascentes, bem como da demarcação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) ao redor das nascentes e ao longo dos cursos d'água, em conformidade com o Código Florestal Brasileiro, em todo o território municipal (urbano e rural). As informações inseridas no banco de dados do SIG foram confrontadas com o trabalho de medição “in loco” das faixas ciliares que já era realizado pela Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente e pelo EMATER junto aos agricultores, principalmente os familiares, no processo de orientação para a recomposição das matas ciliares e composição e regularização da reserva legal nas propriedades rurais. O banco de dados em SIG possibilitou a geração de mapas e o acompanhamento por meio de imagens de satélite do da recomposição das matas, agregando mais uma ferramenta na fiscalização para a preservação e recuperação das APPs. Como parte do Programa de Mata Ciliar, os agricultores recebem, além de orientação técnica para a construção das cercas de isolamento e para o plantio das mudas, auxílio do viveiro do IAP por meio da doação de mudas de árvores adequadas à região (nativas). Somente em 2009 foram plantadas 35.149 árvores em Iporã. Mesmo assim, Iporã ainda enfrenta dificuldades em recompor e preservar suas APPs inseridas nas áreas urbanas (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2009).

Conforme dados da etapa do diagnóstico do Plano Municipal de Saneamento Básico de Iporã, elaborado em 2009/2010 e instituído em 2010, o Município está totalmente inserido na bacia hidrográfica do rio Tibagi, importante afluente da margem esquerda do rio Paranapanema que, de acordo com a Resolução nº 32 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), de 15 de outubro de 2003, faz parte da região hidrográfica do Paraná. Existem seis sub-bacias principais (Figura 11), com seus cursos de maior ordem correndo de oeste para leste, além de quatro sub-bacias de pequenos cursos hídricos que deságuam no rio Tibagi formando a rede de drenagem natural (PMSB, 2010).

De acordo com o diagnóstico do PMSB de Iporã (2010), das sub-bacias hidrográficas principais que compõem Iporã somente a do rio Água do Engenho de Ferro está totalmente inserida no Município, além daquelas formadas pelos pequenos tributários diretos do rio Tibagi. Todas as outras bacias estão parcialmente compreendidas dentro de municípios limítrofes a Iporã. A área urbana da sede de Iporã é cortada no sentido oeste-leste, preferencialmente, por três sub-bacias que imprimem a organização dos espaços em seus entornos: Ribeirão Jacutinga, Ribeirão Engenho de Pau, Ribeirão Engenho de Ferro. Os corpos d'água destas sub-bacias que nascem ou atravessam a área urbana do Município têm em comum a má qualidade de suas águas decorrentes do escoamento superficial, dos lançamentos dos emissários de águas pluviais e efluentes líquidos domésticos e industriais. Em conformidade com o que foi diagnosticado no PMSB (2010), boa parte dos fundos de vale em Iporã tem suas características morfogenéticas alteradas devido a serem transformados em locais de lançamento de efluentes sem tratamento e de resíduos sólidos (domésticos, industriais, construção civil, entre outros), resultado do intenso processo de urbanização. Outro grave problema diagnosticado pelo PMSB (2010) são as atividades agrícolas desenvolvidas em áreas inadequadas do ponto de vista da inclinação das vertentes, da conformação e composição do relevo ou avançando dentro dos corpos hídricos (PMSB, 2010).

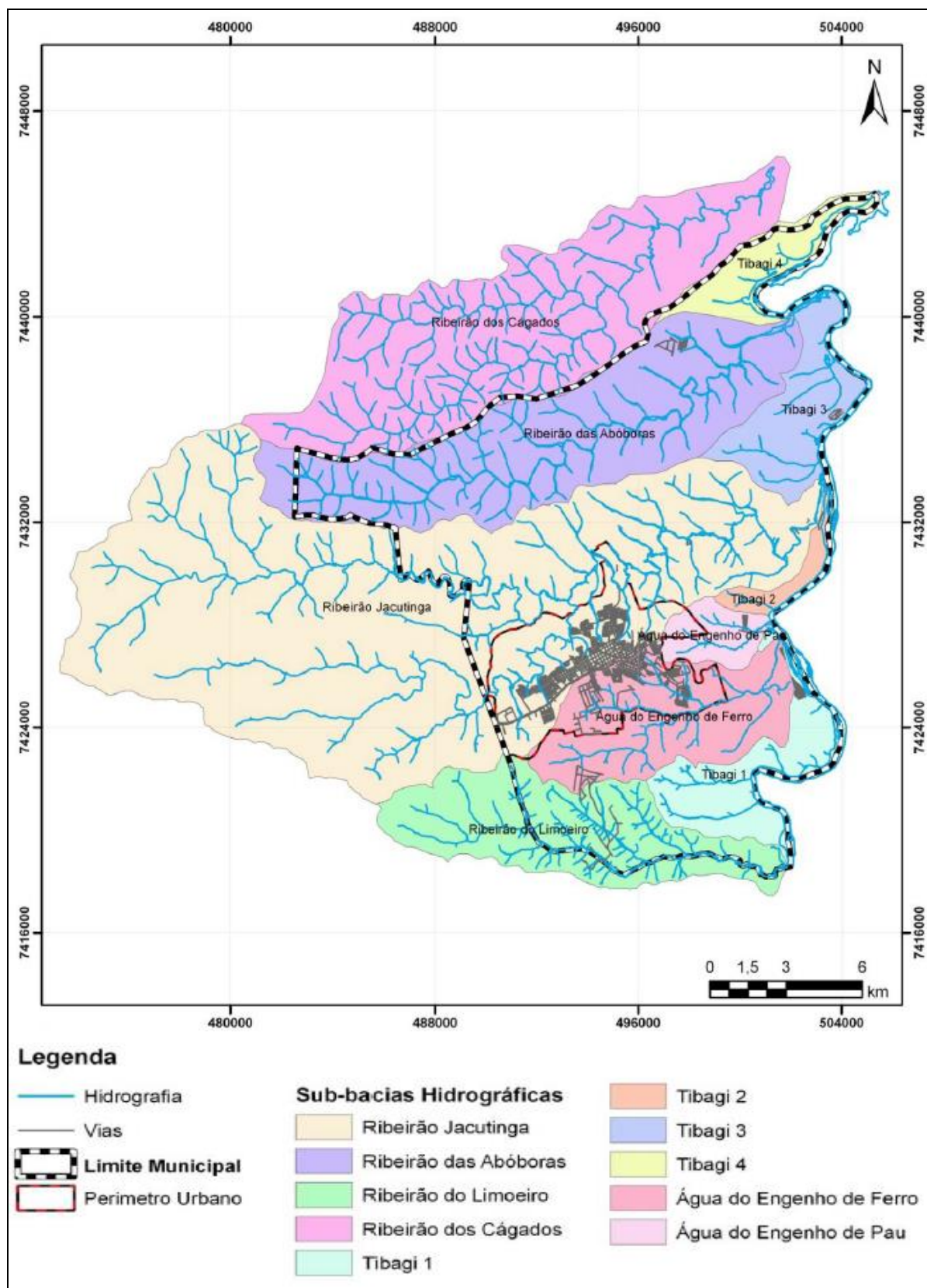


Figura 11 - Bacias Hidrográficas do Município de Iporã

Fonte: Diagnóstico do Plano Municipal de Saneamento Básico de Iporã, 2010, p. 85

5.4 Aspectos de Infraestrutura e de Serviços Públicos

Quanto aos aspectos de infraestrutura, sabe-se que estão relacionados aos equipamentos, intervenções e obras que dão suporte ao funcionamento das diversas atividades em um município e que possibilitam o uso do solo. Constituem um conjunto de redes básicas de condução e distribuição: de água potável, esgotamento sanitário, drenagem, energia elétrica, rede viária, de abastecimento de gás, comunicação, telefonia, entre outras, que viabilizam o abastecimento e a descarga, a dotação de combustíveis básicos, a condução das águas, a drenagem, a retirada dos despejos urbanos e a mobilidade das pessoas. Grande destaque entre estas estruturas dá-se ao saneamento básico composto por medidas que visam controlar e prevenir doenças, ampliar a produtividade e melhorar a qualidade de vida da população. Engloba os serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbana (PMSB, 2010).

Segundo dados do Plano Municipal de Saneamento Básico de Ibiporã, instituído em 2010, o Município mostra-se como referência nacional no que tange ao abastecimento de água. Fator determinante para isso é a qualidade da água que se encontra dentro de todos os parâmetros previstos pelos órgãos regulamentadores e proporciona, conseqüentemente, baixos índices de doenças de veiculação hídrica, garantindo à população acesso a água potável e de qualidade em períodos ininterruptos (PMSB, 2010).

O abastecimento de água e o esgotamento sanitário no município de Ibiporã são executados pelo Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (SAMAE), que foi criado por meio da Lei Municipal nº 197/1968, como entidade autárquica, dispondo de autonomia econômico-financeira e administrativa (PDM, 2008).

De acordo com o diagnóstico do PMSB (2010), o sistema de abastecimento de água de Ibiporã atende o Município na sua totalidade. Quanto à captação de água, há dois pontos: Captação superficial do Ribeirão Jacutinga e Captação subterrânea do aquífero Guarani. Cabe destacar que, no caso do aquífero a alimentação do mesmo se dá por dois mecanismos: infiltração direta das águas de chuva nas áreas de recarga; e infiltração vertical ao longo de descontinuidades nas áreas de confinamento, num processo mais lento. As áreas de recarga são regiões onde o aquífero Guarani encontra-se mais vulnerável. O uso inadequado das terras localizadas nessas áreas pode, portanto, comprometer a qualidade da água. Dessa forma, existe a necessidade de cuidados especiais quanto ao manejo dessas áreas, em particular quanto à disposição de produtos tóxicos, lixo urbano, rejeitos industriais e aplicação de agrotóxicos no solo. A gestão sustentável do aquífero Guarani depende da

identificação e controle das fontes de poluição em toda sua extensão, não só nas áreas confinadas, mas também e, principalmente, nas áreas de recarga. Em função disso, apesar do sistema de abastecimento de Ibiporã demonstrar extrema qualidade, mostra-se necessária melhor articulação com os municípios limítrofes tendo em vista que todos compartilham da mesma água, no entanto, nem sempre os municípios vizinhos demonstram os mesmos parâmetros de qualidade. É necessário considerar o sistema de abastecimento de água na sua totalidade, devendo ser intrínsecas as políticas de planejamento neste setor (PMSB, 2010).

O sistema de esgotamento sanitário de Ibiporã atende praticamente toda a Sede Urbana do Município, além do Distrito Jardim John Kennedy. Já o Distrito Taquara do Reino não possui rede coletora, utilizando-se ainda de sistemas alternativos para o tratamento dos efluentes domiciliares (fossas). Segundo dados do SAMAE, constantes do diagnóstico do PMSB (2010), o índice de atendimento com rede coletora de esgoto é de aproximadamente 98% da população da sede. Ainda segundo dados do PMSB (2010), são atendidas no total uma população de 44.525 pessoas na área urbana e 850 no Distrito Jardim John Kennedy sendo todo esgoto coletado e transportado por gravidade, ou com auxílio de estações elevatórias até as estações de tratamento, onde é tratado pelo sistema de lagoas de estabilização e lançamento nos corpos receptores. Devido às especificidades do relevo da sede urbana de Ibiporã, a rede coletora de esgoto destina seus efluentes para duas bacias, a do Ribeirão Jacutinga (ETE Norte) e da Água do Engenho de Ferro (ETE Sul). Já os efluentes do Distrito Jardim John Kennedy são esgotados para a Água do Engenho de Pau (PMSB, 2010).

Considerando os dados expostos sobre os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, é totalmente justificada a gestão dos recursos hídricos, por meio da unidade espacial e célula de análise - bacia hidrográfica, associada ao planejamento e à gestão territorial e ambiental no município de Ibiporã.

Quanto ao serviço de remoção de resíduos sólidos e limpeza das vias públicas, em conformidade com o diagnóstico do PMSB (2010), também são de responsabilidade do SAMAE, sendo executados mediante terceirização. O serviço de coleta de resíduos sólidos domiciliares atende, segundo PMSB (2010), a 95,5% domicílios da área urbana, 100% das vias urbanas (Sede e Distrito Jardim John Kennedy) e 60% dos domicílios na área rural, o que inclui o Distrito Taquara do Reino (PMSB, 2010).

O Município, não possui aterro sanitário, possui aterro controlado, que obteve renovação da licença de operação do IAP mediante adaptações e construção de células dentro dos padrões exigidos para um aterro sanitário, contudo, ainda não adaptado completamente, O aterro controlado está localizado a 2,5km ao norte do Centro da Sede Urbana, em uma área de 6.000m² e distante 100m da rodovia PR-090, sentido para o município de Sertanópolis. A

operação e o manejo do aterro controlado são de responsabilidade do SAMAE, conforme Lei Municipal nº 1.834/2003. Segundo informações do Diagnóstico do PMSB (2010) a disposição final dos resíduos dava-se mediante método de trincheiras (conforme Resolução Conjunta nº 01/2004 - SEMA/IAP), sendo realizada a compactação posterior, com cobertura diária dos resíduos dispostos na trincheira. Atualmente (2016), o manejo se dá praticamente da mesma forma, com a diferença de que as trincheiras, ou valas, são impermeabilizadas e há a drenagem do chorume para o devido tratamento (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Com a terceirização dos serviços de coleta e destinação final de resíduos sólidos para a empresa Kurica Seleta, de Londrina, houve expressiva redução de resíduos dispostos no aterro controlado, que atualmente recebe apenas o rejeito. A Kurica executa a coleta convencional dos resíduos domiciliares (orgânico e rejeito) e a coleta seletiva, em diferentes dias e rotas, por bairros. A disposição final dos resíduos orgânicos e fica por conta da própria Kurica e o material reciclável é comercializado/destinado também por essa empresa. Não há mais central de triagem de resíduos recicláveis no Município e há poucos catadores urbanos individuais (autônomos) em atuação. As empresas de construção de maior porte encaminham os resíduos das obras para a Kurica. (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Atualmente (2016), cabe diretamente ao SAMAE auxílio na operação do aterro controlado e manejo da área de disposição final dos resíduos de limpeza urbana (varrição, limpeza de lotes públicos e particulares, poda e corte de arborização urbana e parte dos resíduos da construção civil, de pequenas intervenções urbanas - até 3m³ - e de obras públicas), próxima ao DER, também licenciada pelo IAP (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Destaque especial deve ser dado à Coleta Seletiva de Ibiporã. São priorizadas no Município políticas que sensibilizam a população, conscientizando-a de seu importante papel no processo de separação dos resíduos e que promovem a ampliação dos índices de coleta seletiva (PMSB, 2010). Segundo dados do diagnóstico do PMSB (2010), o programa de coleta seletiva foi implantado em Ibiporã no ano de 2005, juntamente com a terceirização do serviço de coleta de resíduos sólidos, administrado pela SAMAE. Em 2009 foi estabelecido novo sistema de coleta seletiva, por meio de uma cooperativa de catadores (Agentes Ambientais Associados), sendo a triagem, processamento e comercialização dos materiais recicláveis realizadas pela Associação de Proteção à Maternidade e Infância (APMIF) (PMSB, 2010). No entanto, tal sistema mostrou-se ineficiente e houve muitos problemas com a cooperativa, que teve suas atividades praticamente encerradas. Diante disso, o SAMAE optou pela terceirização dos serviços e a empresa vencedora da concorrência pública foi a

Kurica, Seleta de Londrina. Atualmente (2016), além da coleta e destinação final dos resíduos sólidos convencionais, a Kurica desenvolve, junto com o SAMAE, campanhas de sensibilização para a garantia de manutenção da coleta seletiva em três tipos de resíduos, orgânicos, recicláveis e rejeitos (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Quanto aos serviços e às estruturas relacionadas à drenagem e ao manejo de águas pluviais, compreende o conjunto de medidas para o devido escoamento da água da chuva, de modo a eliminar ou, pelo menos, atenuar riscos e prejuízos decorrentes de inundações. O sistema tradicional de drenagem urbana é composto por: Microdrenagem (pavimentos das ruas, guias e sarjetas, bocas de lobo, rede de galerias de águas pluviais e canais de pequenas dimensões); Macrodrenagem (canais abertos ou de contorno fechado de maiores dimensões). Levando em consideração os componentes do sistema de microdrenagem urbana, de acordo com dados de arruamento do PDM (2008), foram mapeados, na ocasião de elaboração do PMSB (2010), aproximadamente 186.775 metros lineares de vias dentro do perímetro da sede urbana de Ibiporã, sendo 170.583 metros de vias asfaltadas com galerias e 15.342 metros lineares sem pavimentação e sem galeria. Em conformidade com o PDM (2008), praticamente todas as vias pavimentadas possuem dispositivos de drenagem urbana (PMSB, 2010).

É importante atentar para dois fatores ligados à deficiência da drenagem e que podem afetar diretamente as condições de segurança das construções (habitação) e, conseqüentemente, da população - a erosão e os problemas de alagamento. A partir de estudos realizados em 2009 para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de Ibiporã (2010), com o auxílio de ferramentas de geoprocessamento e com base no conhecimento dos técnicos da Prefeitura que lidavam diretamente com o assunto, foi realizado o mapeamento das áreas com inexistência de galerias pluviais, problemas de erosão e alagamento. Foram relacionadas três deficiências na microdrenagem da Sede do Município, e uma deficiência na macrodrenagem, que variam desde o subdimensionamento dos dispositivos das galerias (Av. Senador Souza Naves, por exemplo) até a ineficiência dos dispositivos de dissipação e detenção das mesmas, sendo os alagamentos ocasionados por subdimensionamento; superdimensionamento; falta de manutenção e limpeza; e os problemas de erosão ocasionados pela suscetibilidade do solo à erosão e pela grande quantidade de água pluvial escoada nos períodos de chuva e com intensidade capaz de desagregar grandes quantidades de solos nas margens dos rios (Figura 12) (PMSB, 2010). Destaca-se que a ineficiência dos sistemas de drenagem urbana muitas vezes está associada (ou agravada) à impermeabilização excessiva do solo urbanizado. Por essa razão, torna-se imprescindível reforço na fiscalização quanto ao projeto (aprovação junto à Prefeitura) e à construção de novas edificações urbanas, de modo a garantir que os lotes mantenham os percentuais de áreas permeáveis exigidos na Lei de

Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo para cada zoneamento distinto. Ainda, o uso de passeios ecológicos também auxilia na ampliação da área permeável nas cidades.

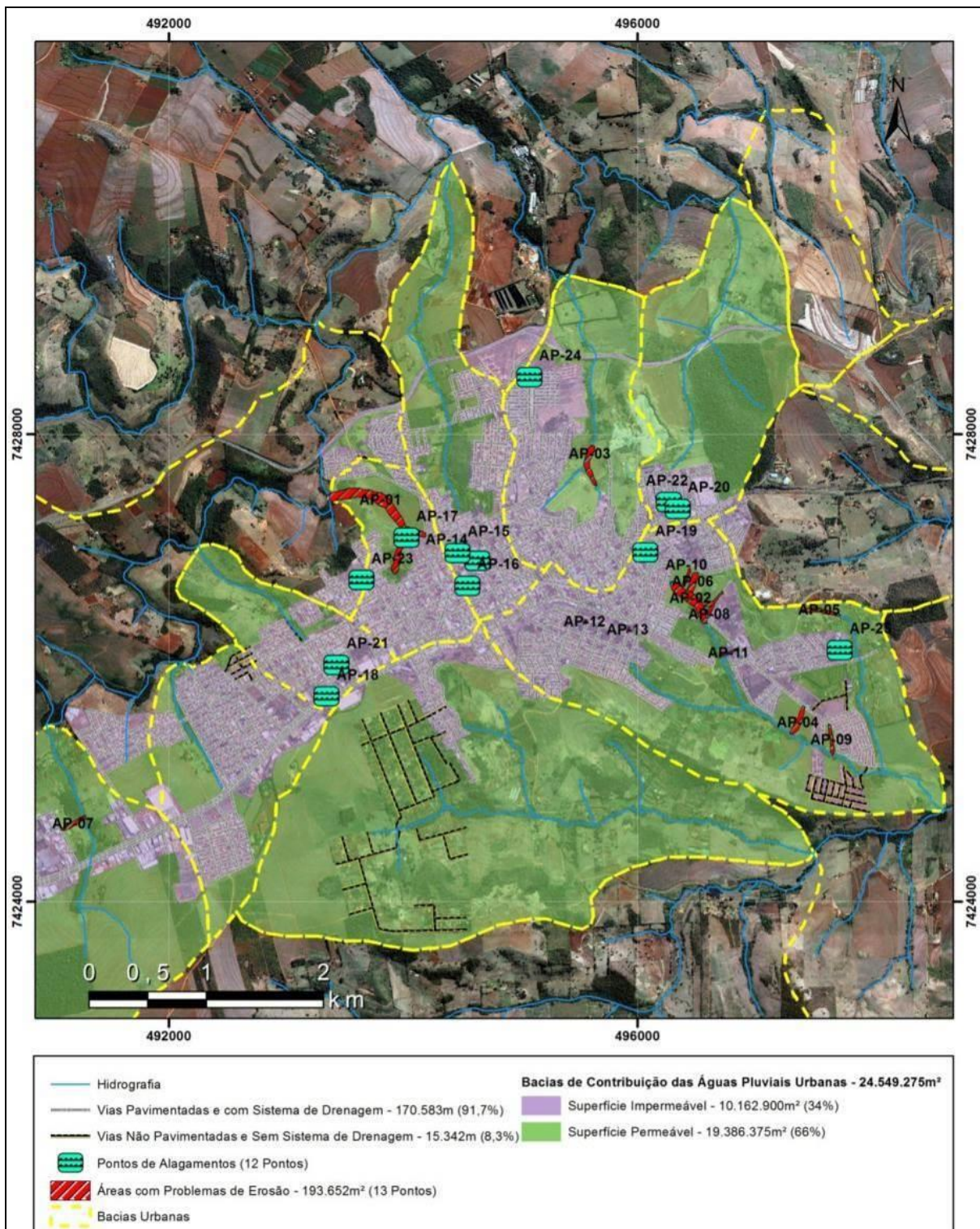


Figura 12 - Deficiências Detectadas no Sistema de Drenagem da Sede Urbana de Ibiporã

Fonte: Diagnóstico do Plano Municipal de Saneamento Básico de Ibiporã, 2010, p. 208

Em relação à oferta de serviços públicos, cabe destacar que seu objetivo principal é promover o bem-estar da população, possibilitando e promovendo o desenvolvimento

socioeconômico. São atividades que se traduzem na infraestrutura fundamental para a vida em sociedade relacionadas à saúde, educação, cultura, esporte e lazer, assistência social, habitação, segurança pública, entre outras. Em Ibiporã os serviços públicos ofertados demonstraram qualidade significativa, apesar de enfrentarem alguns problemas e carências relacionadas à pouca incidência de alguns estabelecimentos em determinadas áreas do Município (PDM, 2008).

Quanto à habitação trata-se de um dos elementos fundamentais, ligada intimamente à melhoria da qualidade de vida. Baseia-se na premissa de que o direito à moradia é um direito básico do ser humano, numa perspectiva de inserir e incluir as pessoas, num contexto urbano ou rural, ou seja, de não focalizar apenas o acesso à casa de forma isolada, mas de garantir infraestrutura, serviços públicos, equipamentos sociais, acessibilidade e mobilidade (PLHIS, 2012).

Segundo o diagnóstico habitacional elaborado para o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS, 2012), Ibiporã, assim como a maioria dos municípios do Paraná e do Brasil, apresenta índices preocupantes no âmbito da habitação (déficit habitacional). Entre as variáveis que contribuem para o déficit habitacional está a dificuldade de acesso à moradia e ao direito à cidade, que pode ser sanada mediante a execução de políticas públicas direcionadas à população de menor renda incluindo acesso à saúde e à educação de qualidade. Os obstáculos para se chegar a uma distribuição de renda mais justa e, conseqüentemente, ao acesso à moradia para todos que necessitam são inúmeros, contudo, vê-se a articulação regional como uma das maiores aliadas dos municípios, principalmente para os que se encontram em eixos de integração e desenvolvimento do Estado (caso de Ibiporã quanto à Região Metropolitana de Londrina). Estes municípios, contíguos ou não, podem buscar soluções conjuntas - por meio de consórcios intermunicipais, por exemplo - para a resolução de problemas comuns, assim como se esforçar pelo avanço do planejamento e da gestão regional, considerando demandas intermunicipais, de forma democrática e participativa, mediante o controle social, de modo a articular maior igualdade entre as suas comunidades (PLHIS, 2012).

Outra questão importante no setor habitacional é o aproveitamento da infraestrutura instalada (que tanto custa para a Prefeitura Municipal) que deve ser realizado no nível máximo e os vazios urbanos devem ser combatidos por intermédio dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e nas proposições e peças legais do PDM (2008) e do PLHIS (2012). O cenário habitacional futuro deve ser projetado dentro de uma visão sistêmica onde a habitação esteja intrinsecamente ligada às questões de acesso a renda, educação de qualidade, saúde e salubridade ambiental (PLHIS, 2012).

De acordo com o conceito adotado no PLHIS de Ibiporã (2012), o déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias, que engloba aquelas sem condições de serem habitadas e que devem ser repostas (reposição de estoque), assim como à necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias conviventes), aos moradores de baixa renda sem condições de suportar o pagamento de aluguel e aos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas. Em conformidade com dados do PLHIS (2012), o déficit habitacional por reposição de estoque observado na sede urbana de Ibiporã foi de 17 moradias e na área rural foi de 4. Quanto ao déficit habitacional por incremento de estoque foram identificadas 3.432 habitações (2.925 na Sede Urbana e 507 na área rural), sendo composto por: 14 domicílios improvisados; 58 domicílios do tipo cômodo; 779 famílias conviventes; 879 famílias com ônus excessivo com aluguel; e 1.230 domicílios cedidos por empregador. Esses números demonstram que o maior problema de déficit habitacional em Ibiporã está associado à falta de regularização de determinadas situações de moradia, onde os moradores habitam domicílios que não são de sua propriedade sem pagamento de aluguel, coabitam domicílios de outros responsáveis ou possuem ônus excessivo com aluguel (PLHIS, 2012).

Segundo dados do diagnóstico do PMSB (2010) e do PLHIS (2012) quanto a “inadequação habitacional” por infraestrutura (energia/iluminação, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de resíduos), considera-se que o índice de atendimento da população por esses sistemas é bastante satisfatório. Ainda no quesito inadequação habitacional, foram considerados como “adensamento excessivo” aqueles domicílios que possuem mais de cinco moradores, totalizando 949, sendo que os bairros com maior densidade excessiva de moradores por domicílio estão localizados na zona oeste e sudeste. Quanto à “inadequação fundiária”, foram contabilizados 535 domicílios em situação de ocupação considerada irregular, onde o responsável tem a posse do domicílio, mas se encontra em terreno que não é próprio nem cedido. Na região sudoeste e leste, encontram-se os índices mais altos de inadequação fundiária (PLHIS, 2012).

Destaque deve ser dado às áreas de ocupação irregular (em Áreas de Preservação Permanente - APPs) ou de risco ambiental. De acordo com o diagnóstico do PLHIS (2012) foram levantadas situações irregulares quanto à ocupação de APPs, no total 34 lotes, com maioria próxima a nascentes dos afluentes do Ribeirão Lindóia. Com base na análise de imagem de satélite (2008) foram identificados que do total, 23 lotes encontravam-se ocupados. No Conjunto Habitacional San Rafael foram identificados 13 lotes nesta situação, sendo que destes, 4 localizavam-se próximos a uma nascente, como pode ser visto na Figura 13. Na região correspondente ao Condomínio Morada do Arvoredo, foram mapeados 3 lotes

em área de preservação permanente, no Conjunto Habitacional José Leite da Silva, 8 lotes e no Jardim Millenium 10 lotes (Figura 14), próximos a nascentes dos afluentes da margem esquerda do Ribeirão Água do Engenho de Ferro. Esse local já possui avançado processo erosivo trazendo risco a população que reside no seu entorno (PLHIS, 2012).

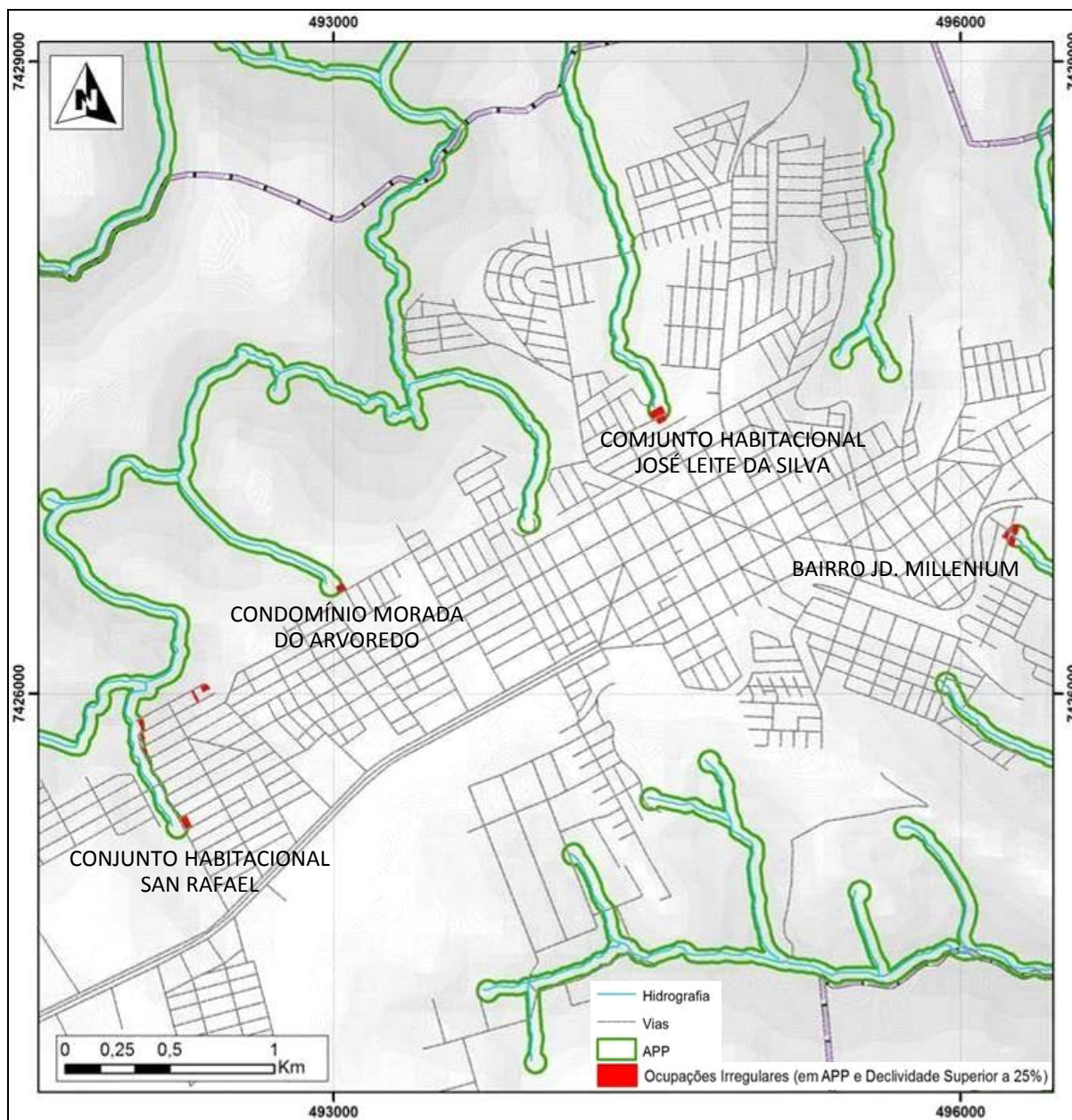


Figura 13 - Localização das Ocupações Irregulares em APP na Sede Urbana de Ibiporã

Fonte: Diagnóstico do Setor Habitacional do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Ibiporã, 2012, p. 159
Adaptada pela autora, 2016



Figura 14 - Ocupações Irregulares em APP a Leste da Sede Urbana Iborã - Jardim Milenium

Fonte: Diagnóstico do Setor Habitacional do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Iborã, 2012, p. 160

Outro fator importante para a identificação das necessidades habitacionais utilizado no diagnóstico habitacional do PLHIS (2012) é a demanda demográfica futura (quantidade de moradias acrescida ao estoque para absorver o crescimento populacional). O município de Iborã sempre teve um crescimento populacional positivo e isso reflete na

projeção populacional futura. A estimativa para o ano 2030 se dá conforme a Tabela 4. É de extrema importância a análise da dinâmica demográfica considerando que as políticas públicas habitacionais deverão estar em consonância com esta projeção. A quantidade de novas moradias por demanda demográfica projetada para Ibiporã até 2030 foi de 7.678 (PLHIS, 2012).

Tabela 4 - Projeção Demográfica para Ibiporã

Dados Demográficos	1970	1980	1991	2000	2010	2030*
Total	27.193	27.621	35.168	42.153	48.198	72.306
Urbana	13.028	20.066	30.728	39.141	45.895	
Rural	14.165	7.555	4.440	3.012	2.303	
Taxa de urbanização (%)	48%	73%	87%	93%	95%	
Crescimento da população urbana (%)		54%	53%	27%	17%	
Crescimento populacional (%)		1,57%	27,32%	19,86%	14,34%	50,02%

Fonte: IBGE (1970, 1980, 1991, 2000, 2010) / Diagnóstico do Setor Habitacional do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Ibiporã, 2012, p. 161

* Dados estimados pressupondo crescimento linear, com taxa 2,05% ao ano

Taxa anual de crescimento estimado: 102,05%

De acordo com o diagnóstico do PLHIS (2012), o intenso processo de urbanização brasileira não acompanhou a demanda por moradias. A população que apresenta maior fragilidade social sempre foi a que mais enfrentou, e ainda enfrenta, dificuldades de acesso à terra urbanizada e à habitação nas cidades brasileiras. Esse processo de exclusão territorial⁴³ fez com que aquelas localidades que possuem “terra urbanizada” fossem mais valorizadas em detrimento das áreas desprivilegiadas, normalmente periféricas - caracterizadas pela ausência de urbanização. Nessa conjuntura, a especulação imobiliária aparece como um agente devastador do sistema capitalista de produção do espaço urbano, no qual o setor imobiliário (construtores, empreendedores, proprietários de imóveis) é responsável por especular a terra como meio de retenção de capital. Nesse contexto, a informação da Planta Genérica de Valores (PGV) é de extrema importância para a análise e contenção da especulação imobiliária e merece atenção especial do Poder Público no sentido de espacializar os dados e mantê-los atualizados para promoção da justiça tributária e, em consequência, da justiça social. Em Ibiporã, a área central da sede urbana apresentava o maior valor por metro quadrado na ocasião da elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (2012), variando de R\$ 120,00 a R\$ 250,00. Nas áreas mais distantes do Centro o valor decrescia para R\$ 40,00/m², atingindo R\$ 20,00/m² e R\$ 10,00/m² nas áreas periféricas. Foi identificada também certa segregação espacial causada pela existência da linha férrea que corta a cidade de leste a oeste, junto a rodovia BR-369, a existência desta “barreira” viária faz

43 “A exclusão territorial na cidade brasileira é mais do que a imagem da desigualdade, é a condenação de toda a cidade a um urbanismo de risco” (ROLNIK, 1999, p. 100).

com que os lotes localizados a sul e sudeste da ferrovia apresentem valores menores comparados aos lotes com mesmas características localizados no lado norte da ferrovia. Também foi observada desvalorização dos lotes localizados marginalmente à linha férrea, independentemente do lado em que se encontravam (PLHIS, 2012).

Quanto à oferta de moradia e de solo urbanizado em Ibiporã, segundo dados disponíveis no diagnóstico do PLHIS (2012), o número de domicílios vagos de acordo com o Censo demográfico do IBGE de 2010, totalizou 661, sendo 567 na área urbana e 94 na área rural. Também foram espacializadas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em conformidade com a Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo do PDM (2008), bem como as áreas identificadas como “vazios urbanos” que poderão ser utilizadas para construção e/ou aproveitamento para moradia de interesse social. Há vazios urbanos inseridos em áreas com infraestrutura básica para construção de domicílios e também vazios urbanos formados por glebas ainda com características rurais, considerando o perímetro proposto pelo PDM (2008). De acordo com dados do diagnóstico do PLHIS (2012) existem na Sede 19.137 lotes urbanos cadastrados na Prefeitura (Setor de Tributação), destes, 4.562 estão vagos em um total aproximado de 4.400.000m² de vazios; deste total de área apenas 121.790m² estão em ZEIS. A maior parte destes vazios está em loteamentos recém-criados. Existem também, cerca de 21.960.000m² vazios com características rurais, inseridos no perímetro urbano, sendo que destes, 1.399.877m² estão dentro de ZEIS (Figura 15) (PLHIS, 2012).

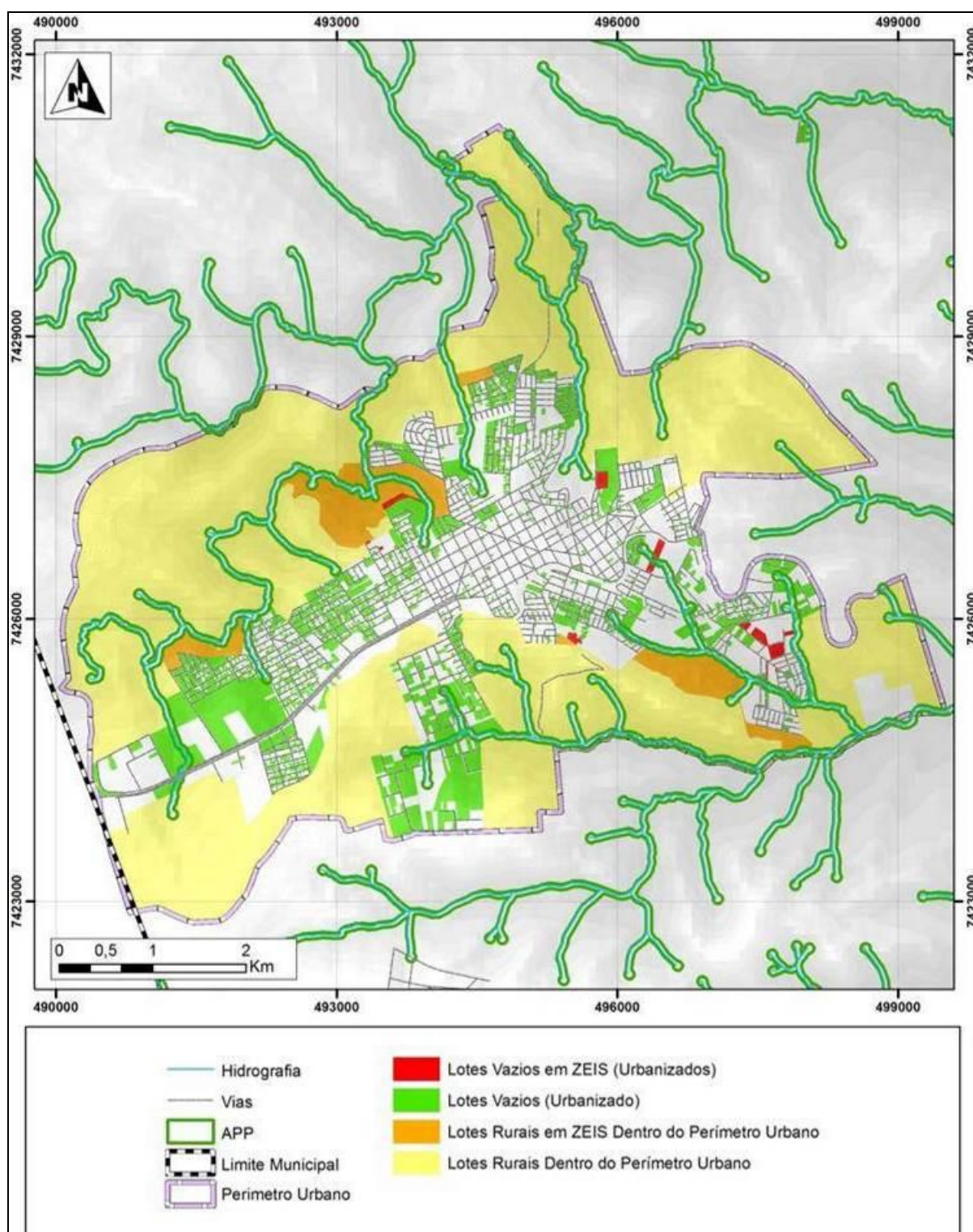


Figura 15 - Vazios Urbanos (também em ZEIS) da Sede de Iborã

Fonte: Diagnóstico do Setor Habitacional do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Iborã, 2012, p. 167

Conforme fundamentado no PLHIS (2012), a concepção básica do instrumento das ZEIS é a de incluir no zoneamento uma categoria que permita, mediante plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para assentamentos sociais. Dentre os objetivos da ZEIS estão: inclusão da população marginalizada, impossibilitada de inserir-se

na terra urbana; incorporação de infraestrutura; regulação do mercado de terras urbanas; inserção de mecanismos de participação dos moradores na definição de investimentos públicos em urbanização e consolidação dos assentamentos sociais; incremento da arrecadação do Município, pois as áreas regularizadas passam a pagar impostos e taxas; e ampliação da oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda (ROLNIK, 2009 apud PLHIS, 2012). Em Ibiporã as ZEIS, delimitadas por meio da Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo (PDM, 2008), estão dispostas em quase todas as regiões da periferia da Sede Urbana, bem como na área prevista para a expansão. São mais de 2.000.000m² de áreas que poderão ser utilizadas para construção de moradias de interesse social, número suficiente para atender a demanda prevista até 2030. Entretanto as ZEIS não devem localizar-se apenas em áreas urbanas periféricas, somente pela disponibilidade de terra. Segundo o que propõe o PLHIS (2012), deve-se buscar formas de integrar a habitação de interesse social em outras regiões urbanas já atendidas por infraestrutura e serviços públicos, procurando reduzir, assim, a especulação imobiliária. Com a fragmentação da ZEIS (Figura 15) por todo espaço urbano é possível aproveitar ao máximo a infraestrutura e os equipamentos públicos consolidados, compactando a cidade e reduzindo a necessidade de grandes deslocamentos de pessoas. Apesar de Ibiporã ser um Município de pequeno porte, deve-se atentar para a possibilidade de impactos futuros ao se permitir a implantação de novos loteamentos periféricos na malha da Sede, pois, além da demanda por infraestrutura e serviços públicos e da geração de novos vazios urbanos que induzem à especulação imobiliária, ocorre a pressão dos limites urbanos sobre a atividade agrícola (PLHIS, 2012).

5.5 Aspectos Socioespaciais

A análise socioespacial do município de Ibiporã destaca a dinâmica populacional e a forma como os setores da economia se comportam. De fato, o diagnóstico de tais dados é de extrema importância para o planejamento e gestão urbanos, já que o maior ou menor desenvolvimento socioespacial está diretamente ligado à existência ou não de condições justas de uso e ocupação do solo, assim como de infraestruturas básicas e serviços públicos de qualidade ofertados à população. Quanto à dinâmica populacional, assim como na maioria dos municípios da região norte do Paraná, a tendência para o município de Ibiporã é o progressivo acréscimo de população residente na área urbana e decréscimo da população residente na área rural (PLHIS, 2012).

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Ibiporã, no ano 2000 era de 0,801, índice acima da média nacional (0,766) e da média estadual (0,787) (PDM, 2008). O IDH-M em 2010 foi registrado em 0,726, demonstrando significativa baixa na última década (IBGE, 2015).

Quanto às relações intermunicipais (Figura 16), segundo informações constantes do diagnóstico do PLHIS (2012), a proximidade de Ibiporã com município o polo Londrina contribui para o estabelecimento de alguns vínculos e de certa dependência. Não obstante, o município de Ibiporã também se tornara polarizador em algumas relações com municípios menores. Tais relações foram constatadas em vários setores como: educação, saúde, emprego, comércio e serviços. No que se refere aos serviços de saúde, moradores dos municípios próximos como Jataizinho, Uraí, Assaí, São Jerônimo da Serra e Sertanópolis quando necessitam de atendimento especializado são atendidos em Ibiporã. Casos mais complexos são encaminhados para Londrina ou para outros serviços de atendimento do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paranapanema. Em relação aos serviços de educação, a maior procura por Faculdades e Universidades é no município de Londrina, porém, Cornélio Procopio, com os Campi da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), apresenta forte atração de universitários. Ibiporã possui a Faculdade de Ciências Educacionais e Sistemas Integrados (FACESI), o que também atrai alunos de municípios limítrofes como Jataizinho e Sertanópolis (PLHIS, 2012).

Em relação ao trabalho (emprego), há forte dependência de Ibiporã para com Londrina. Diversos estudos demonstram que os maiores fluxos populacionais das cidades da Região Metropolitana de Londrina (RML) para a cidade polo (Londrina) dão-se com objetivo de estudo e de trabalho/emprego, o que também ocorre com Ibiporã. Londrina exerce forte efeito de atração, apresentando os maiores fluxos convergentes de transportes, já que concentra o maior número de empregos da RML. É fato que o “trabalho” continua a ter centralidade no deslocamento cotidiano, principalmente quando se considera a crise econômica atual e a taxa de desemprego no país, muitas vezes impondo o deslocamento para a garantia de condições de sobrevivência” (FRESCA, 2012).

desenho inicial da sede urbana possui característica comum aos loteamentos realizados na época da instalação de Ibiporã, o traçado ortogonal, próximo a uma estrada e à estação ferroviária, importantes meios de ligação a outras localidades. Entre as décadas de 1960 a 1970 foram implantados novos loteamentos urbanos (a leste e a sul da malha original) e essa implantação se deu de forma espalhada em relação à malha original, estabelecendo dois novos bairros, mais distantes do centro, desconsiderando a inexistência de infraestrutura e serviços públicos nessas áreas. Esse fato se deu em meio à aceleração do processo de urbanização, devido ao êxodo rural na região (1970). A migração da população do campo para cidade, intensificando a ocupação urbana, justificou a necessidade de novas áreas para construção de moradia, o que ocorreu mediante investimentos da iniciativa pública e privada (PLHIS, 2012).

Em conformidade com o diagnóstico do PLHIS (2012), entre 1970 e 1980 a implantação de loteamentos maiores se intensificou e certa sequência foi dada à expansão da malha, que ocorreu de forma mais radial (em todas as direções ao redor do centro), contudo, mantendo o traçado ortogonal das vias. Loteamentos continuaram a ser implantados distantes da malha central consolidada (a sudeste e sudoeste), e seus moradores passaram a sofrer as consequências da inexistência de equipamentos e serviços públicos, transporte e infraestrutura. Nas décadas seguintes (1980 a 1990), os loteamentos passaram a ter novas características, com a subdivisão das glebas em maior número de lotes com dimensões menores, mais “populares”, com custo menos elevado. A evolução da malha urbana da sede de Ibiporã, após 1990 até 2000, se deu mais na região norte, a noroeste e a sudeste da malha original, com a implantação de novos loteamentos e conjuntos habitacionais de interesse social, tendo como limitador de expansão o contorno norte (PR-862) da rodovia BR-369, que limita também à leste em direção a Jataizinho e a oeste, na direção da divisa com Londrina. A topografia também favoreceu a região norte (acima da BR-369) como área de expansão e ocupação urbana, visto que nessa área encontram-se as regiões mais altas e planas da Sede Urbana. Ao Sul há uma barreira física que dificulta a expansão, a linha férrea que atravessa a malha urbana longitudinalmente, de leste a oeste, obrigando a execução de transposições viárias da ferrovia para a conexão entre a região sul e a área central consolidada. A região sudeste de Ibiporã sofreu maior ocupação por parte de famílias de baixa renda que residem nos conjuntos habitacionais executados ali por conta do menor valor da terra (PLHIS, 2012).

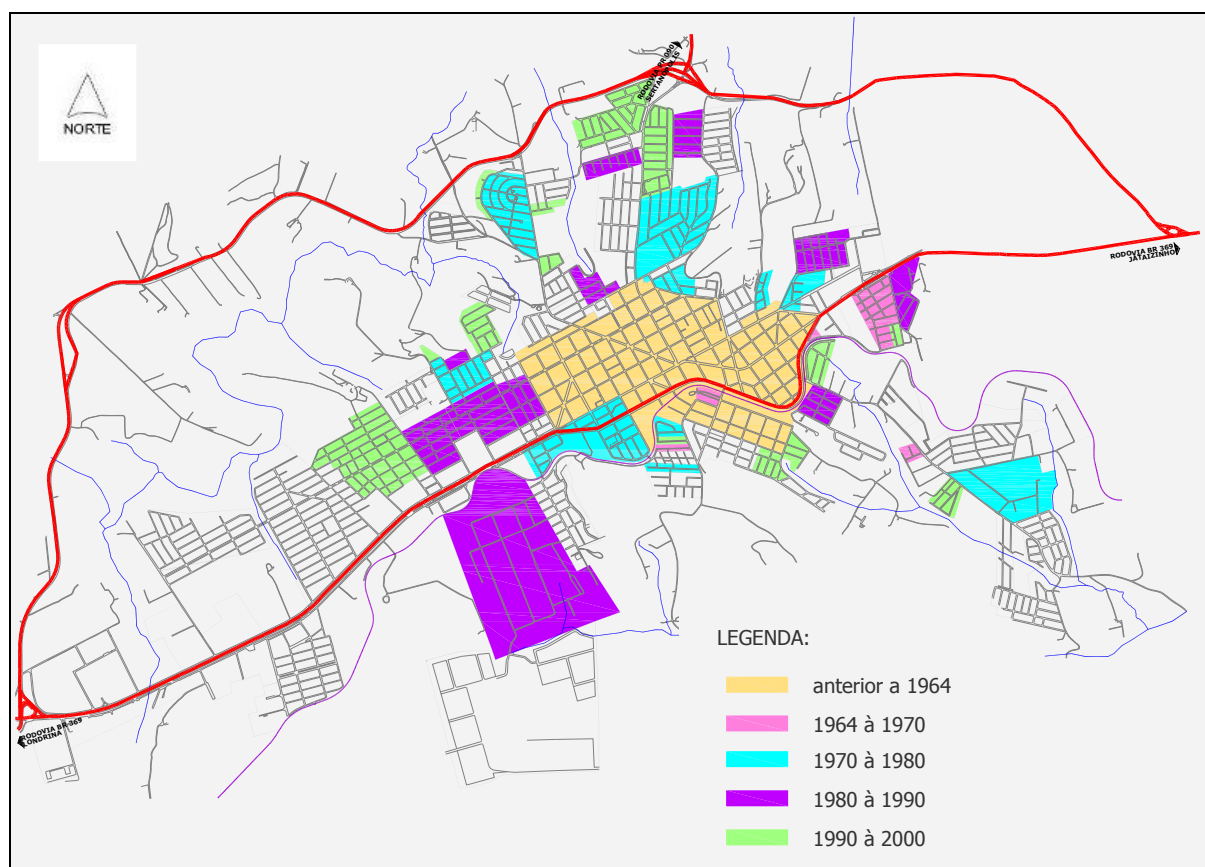


Figura 17 - Evolução Urbana Anterior a 1964 a 2000

Fonte: Diagnóstico do Setor Habitacional do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Ibiporã, 2012, p. 46

Nota: Figura meramente ilustrativa, sem escala

Dados do Plano Diretor Municipal (2008) quanto ao uso e à ocupação do solo urbano, destacam que a estrutura da sede de Ibiporã é composta por 85 bairros, sendo boa parte deles atendidos pelas principais infraestruturas básicas e serviços urbanos (abastecimento de água, energia elétrica, saúde, educação e assistência social). No Centro da Sede Urbana e arredores, a ocupação encontra-se bastante consolidada. As atividades produtivas de baixo porte distribuem-se na malha da Sede Urbana (comércio de vizinhança), concentrando-se ao longo das vias principais aquelas de maior porte e importância (comércio e serviços, com maior geração de tráfego), principalmente nas Avenidas Santos Dumont, Prefeito Mario de Menezes, Paraná, Souza Naves, Prudente de Moraes, Engenheiro Francisco Beltrão e dos Estudantes e rua 19 de Dezembro (Figura 18). Os estabelecimentos de médio e grande porte (comércio e serviços de maior impacto e indústrias) encontram-se locados ao longo das rodovias BR-369 e PR-090, próximo ao contorno norte. A maior parte das indústrias, entretanto, encontram-se instaladas no Parque Industrial, localizado a oeste da malha da Sede Urbana, divisa com Londrina (PDM, 2008).

Entretanto, é importante destacar que o Cadastro Técnico Imobiliário de 2004 encontrava-se desatualizado na ocasião da revisão do PDM (2008), passando por atualização nos anos de 2008/2009.

Quanto ao uso e à ocupação do solo rural, a área do município de Ibiporã está dividida em 10 sub-bacias (Figura 11), o que auxilia na organização da espacialização e da produção rural, possibilitando que a Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, com o apoio do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), deem atendimento mais atento, direcionado e específico, principalmente, ao pequeno produtor. Segundo dados do EMATER em seu relatório municipal (2004), constantes do diagnóstico do PDM (2008), o parcelamento da área rural era composto principalmente por propriedades rurais de pequeno porte (com até 30ha) de agricultores familiares. Tal divisão proporcionava diversificação na exploração agrosilvopastoril e garantia o abastecimento do comércio local, por meio de atividades como cultivo de café, feijão, arroz, frutas, hortaliças, entre outros, bem como com a criação de frangos, suínos e de gado de leite (PDM, 2008).

De acordo com o diagnosticado no PDM (2008), no espaço rural existem poucos produtores residentes, a maioria possui casa nas áreas urbanas, principalmente, na Sede. A concentração de pequenos agricultores se dá, principalmente, nas comunidades rurais Barreirão, Barra do Jacutinga e Vila Rural Taquara do Reino. Há ainda outras nove comunidades rurais, sendo que algumas delas ainda são atendidas por infraestrutura mínima e serviços públicos associados à saúde e educação. A zona rural conta com 12 estradas municipais primárias (cascalhadas, com caixa carroçável variando entre 8 e 12 metros de largura) e com a PR-90 (asfaltada), todas em bom estado de conservação (PDM 2008).

No que se refere ao Sistema Viário Regional, em conformidade com o diagnóstico do PDM (2008), a região de Ibiporã detém como importantes vias de escoamento as rodovias que compõem o anel de integração do Estado, dando acesso a Foz do Iguaçu (pela BR-376) e ao Estado de São Paulo (pela BR-369). Consiste em área de convergência dos ramais ferroviários provenientes de Cianorte, a oeste, e de Cornélio Procópio e de Ourinhos (SP), a leste. O acesso ao município de Ibiporã dá-se por duas rodovias (BR-369 e PR-90), sendo a mais importante a BR-369, no sentido nordeste-sudoeste e o Anel de Integração, que dá acesso ao estado de São Paulo. Já a PR-090, dá acesso ao Município para quem vem de Sertanópolis. Quanto ao Sistema Viário Municipal, articula-se principalmente pela rodovia BR-369, que transpõe o Município de leste a oeste. Já a PR-090 transpõe o Município no sentido norte-sul perfazendo a ligação de Sertanópolis com Ibiporã. Na altura da sede urbana de Ibiporã, em sua parte mais ao norte, a PR-090 encontra a PR-862 (contorno norte), que cerca a Sede ao longo do seu perímetro nordeste/noroeste.

Em relação ao Sistema Viário Urbano da sede de Ibiporã, segundo diagnóstico do PDM (2008), mostra-se composto por vias com caixas de 9 a 15 metros no Centro e de 7 a 9 metros nos bairros, com passeios públicos de 3 metros no Centro e 2,5 metros nos bairros. As vias principais da sede, posicionadas longitudinalmente à malha, são: as Avenidas Santos Dumont, Prefeito Mario de Menezes, Paraná e dos Estudantes, sendo que a última transpõe praticamente toda a malha urbana no sentido nordeste-sudoeste; já as principais vias posicionadas transversalmente à malha são compostas por: Avenidas Souza Naves, Prudente de Moraes e Rua 19 de Dezembro, no sentido norte-sul (Figura 18). Essas vias comportam-se como arteriais, destinando-se à distribuição do trânsito mais intenso e à interligação das principais áreas urbanas e destas aos principais acessos à cidade. Nelas o uso do solo é predominante de comércio e serviços, com algum uso misto (residencial, comércio e serviços). As vias secundárias (coletoras) são compostas por: Avenidas Londrina, Dom Pedro II, José Bonifácio, Engenheiro Francisco Beltrão, André Sert e as ruas Vitoriano Valente, 1º de Maio e Luiz Ferrari, destinando-se à coleta do tráfego arterial e distribuição aos diversos setores urbanos, encaminhando o trânsito das vias principais aos bairros e vice-versa. Nelas o uso do solo é predominante misto, ou seja, residencial, com algumas ocupações comerciais e de prestação de serviços. Todas as outras vias são locais, ou seja, vias que se destinam ao tráfego de pequena intensidade, de acesso direto às propriedades, onde o uso do solo é prioritariamente o residencial, com eventuais ocupações comerciais e de prestação de serviços de interesse cotidiano, com baixo potencial de geração de tráfego. Apesar de na malha viária da sede de Ibiporã predominar a distribuição das vias ortogonais, a forma como foram parceladas algumas glebas urbanas resultaram em diversas ruas sem continuidade, definindo poucos eixos de circulação contínua que deverão ser preservados como diretrizes para futuros loteamentos (PDM, 2008).

5.6 Aspectos Político-institucionais

Os aspectos político-institucionais abordam desde a estrutura organizacional e física da administração municipal, a existência de legislações e instrumentos de planejamento local e regional e tecnologias que possam ser utilizadas para qualificar os serviços prestados à sociedade, até a viabilização de dispositivos que permitam a gestão compartilhada e o controle social.

Conforme dados do diagnóstico do PLHIS (2012), a estrutura organizacional da administração municipal foi estabelecida pela Lei nº 563/1977, que definiu órgãos integrados

no arcabouço administrativo da Prefeitura e entidades dotadas de personalidade jurídica própria, e atualizada por diversas vezes com o passar dos anos (PLHIS, 2012). A última atualização foi dada mediante a Lei Ordinária nº 2.594/2013, a qual definiu, em seu Art. 3º que a Administração Municipal compreende:

[...] I - a administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura das Secretarias Municipais.

II - a administração indireta, composta das seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria:

a) autarquias;

b) fundações;

c) empresas públicas;

Parágrafo único. As entidades que compõem a Administração Indireta vinculam-se à Secretaria em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade (IBIPORÁ, 2013, p. 2).

A Estrutura Administrativa do Poder Executivo do Município de Ibiporã é composta pelas seguintes Secretarias e órgãos da Administração Direta: Gabinete do Prefeito; Controladoria Geral do Município; Procuradoria Geral do Município; Secretarias Municipais de Planejamento; de Administração; de Finanças; de Educação; de Serviços Públicos, Obras e Viação; de Saúde; de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente; de Assistência Social; de Indústria e Comércio; de Esportes, Recreação e Lazer; de Trabalho e Economia Solidária; de Cultura e Turismo; de Gestão de Pessoas; e de Tecnologia da Informação. Além da Administração Direta, o Município conta com duas autarquias, Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (SAMAE) e Fundo de Aposentadoria, Pensões e Benefícios (FABP) dos Servidores do Município; uma empresa pública, Companhia de Desenvolvimento de Ibiporã (CODESI); e uma fundação, a Fundação Cultural de Ibiporã.

Em conformidade com a Lei Ordinária nº 2.594/2013, a Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Obras e Viação tem por finalidade planejar, coordenar, administrar, orientar, executar e fiscalizar as obras e serviços públicos em geral. Já a Secretaria Municipal de Planejamento tem por finalidade desenvolver o planejamento urbano e rural do Município. Contudo, os servidores de ambas as secretarias trabalham em conjunto e são responsáveis pela implantação de políticas públicas urbanas de uso e ocupação do solo, pela aplicação do PDM e demais planos setoriais correlatos, bem como pela execução, fiscalização e monitoramento das ações previstas no plano de ação e investimentos do PDM, cabendo à primeira as atividades que se vinculam à elaboração de projetos e execução de obras públicas e fiscalização de obras particulares e à segunda o planejamento global da infraestrutura. Ambas as Secretarias trabalham em conjunto e juntas possuem no seu quadro técnico cinco arquitetos

e urbanistas e quatro engenheiros civis. Cabe destacar que não há geógrafos nestas Secretarias, o que demonstra carência técnica de interdisciplinaridade para o planejamento e gestão das ações programadas para o setor (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Segundo dados da Prefeitura Municipal de Ibiporã (2011), constantes do diagnóstico do PLHIS (2012), com relação à formação dos recursos humanos, a administração pública direta contava com 740 servidores ativos, compostos, segundo nível de escolaridade, por 30 funcionários com pós-graduação tipo especialização; apenas 1 com mestrado; 113 com nível superior completo; 23 com nível superior incompleto; 242 com nível médio completo; 31 com nível médio incompleto; 64 funcionários com nível fundamental completo; sendo a maior parte, 236 servidores, com nível fundamental incompleto. Quanto à Política de Treinamento de Servidores Públicos, os cursos de capacitação continuada são mais frequentes para os setores de Educação e Saúde, principalmente por serem ofertados pelos Governos Estadual e Federal. O setor de contabilidade costuma participar de cursos oferecidos pelo Tribunal de Contas do Estado, o que demonstra fragilidade no quesito capacitação. Esses dados, mesmo desatualizados, refletem certa fragilidade quanto à formação e nivelamento dos conhecimentos dos servidores tão necessários para a gestão pública (PLHIS, 2012).

A estrutura do Setor de Fiscalização (Obras, Posturas, Tributação e outros) compreende todas as áreas, exceto a vigilância sanitária. A fiscalização tributária, de posturas, obras, alvará de licença e comércio ambulante são exercidas conjuntamente (PDM, 2008). Segundo informação da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Obras e Viação, até 2015 somente quatro fiscais faziam todo o serviço de fiscalização municipal. Em 2016 foram convocados mais três fiscais e, atualmente, a fiscalização de posturas, obras, disposição irregular de resíduos (entulhos) e denúncias/reclamações da população é realizada por sete servidores, número irrisório se comparado à demanda de serviço. Salienta-se que não há um sistema de capacitação e atualização permanente desses servidores para a execução dos serviços de fiscalização, todos são orientados pelos engenheiros da própria Secretaria de Serviços Públicos, Obras e Viação (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

De acordo com dados da avaliação temática integrada (diagnóstico) do PDM (2008), o sistema de informações informatizado era composto apenas pelo banco de dados dos Setores de Saúde e Educação (banco de dados da União e do Estado), da Contabilidade, dos Recursos Humanos e de execução de orçamentos, pelo Cadastro Técnico Imobiliário e Mobiliário e pela Folha de Pagamento, no entanto, não havia integração e/ou interligação desses cadastros, de modo multifinalitário (PDM, 2008). Segundo informações da Prefeitura, essa situação manteve-se praticamente inalterada, pois ainda há grandes lacunas na integração

das ações das Secretarias por meio de um banco de dados único, muito por conta da falta de capacitação técnica dos servidores para o manejo das ferramentas e *softwares*, que também não foram disponibilizados (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Quanto às geotecnologias, têm se firmado cada vez mais como ferramentas essenciais para o planejamento urbano, rural, regional e ambiental, com o intuito de facilitar os processos administrativos do poder público. Neste âmbito, as técnicas de Geoprocessamento têm se tornado essencial em todos os seus níveis da administração pública. Ibiporã possui algumas experiências de utilização do geoprocessamento: o SIG desenvolvido para a partir do recadastramento imobiliário realizado em 2006/2007, que também atualizou o Cadastro Técnico Imobiliário e a Base Cartográfica da Sede Urbana; o SIG desenvolvido para o Plano Diretor Municipal (PDM), elaborado em 2008 (Zoneamento Urbano); o SIG Ambiental, também elaborado em 2008 (com a espacialização dos dados sobre a divisão espacial rural, APPs, remanescentes florestais nativos e áreas de reserva legal), o SIG do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), elaborado em 2010 (quatro setores do Saneamento Básico); e o SIG do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), elaborado em 2012. Tanto no PMSB, quanto no PLHIS, a utilização do SIG possibilitou além de gerar mapas, cruzar as informações pertinentes para identificar onde a população vulnerável estava localizada. Além disso, o SIG proporcionou, entre outras ações, o cruzamento de dados e informações sociais e econômicas, com a transposição dos dados ambientais (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015). Os resultados obtidos nestes Planos mostraram que a utilização das geotecnologias (SIG, geoprocessamento) é essencial para a administração municipal, pois se pode realizar análises espaciais por métodos estatísticos e matemáticos, criar e atualizar banco de dados possibilitando a espacialização dos mesmos, permitindo ao Poder Público direcionar melhor os investimentos e identificar onde a população mais carente e as áreas mais precárias estão localizadas. Entretanto, é fundamental que existam recursos humanos capacitados para a administração das informações, pois o estágio atual da tecnologia não proporciona a atualização automática das informações no computador em concomitância com a realidade. Dessa forma, o município de Ibiporã deve buscar a viabilidade da instalação de *softwares* de SIG (que podem ser gratuitos) e a capacitação de servidores técnicos municipais para que o planejamento municipal se torne mais efetivo e capaz de atingir a população na sua totalidade.

Atualmente (2016), não há utilização das ferramentas SIGs desenvolvidas na época de revisão e elaboração do PDM, do PMSB e do PLHIS, o que demonstra despreparo dos técnicos, mas, principalmente, dos políticos, para a otimização dos processos e utilização de novas ferramentas, visto que os Secretários e o Prefeito nunca priorizaram a capacitação

dos servidores. Essa é a principal carência dos servidores. Nem mesmo no Setor de Tributação, há a utilização das ferramentas SIG e da imagem de satélite adquirida pelo Município na ocasião da atualização do Cadastro Técnico Imobiliário e da revisão do PDM (2008). Segundo informações do Setor de Tributação, há previsão de contratação de empresa terceirizada, já para 2016, para atualização do Cadastro Técnico Municipal. Também há previsão para que a partir de 2017 inicie-se o processo de implantação do Sistema Integrado de Informações, com o intuito de promover a integração do banco de dados do Cadastro Técnico Imobiliário aos demais setores municipais, iniciando pelas Secretarias de Planejamento e de Serviços Públicos, Obras e Viação. Outra questão importante está relacionada à regulamentação do instrumento IPTU Progressivo no Tempo, previsto por meio da Lei da PGV para ocorrer em 2017, para ser implantado a partir da implantação do Sistema Integrado de Informações (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Quanto à legislação e aos instrumentos de planejamento, Ibiporã mantém inter-relação direta com as peças legais e normas estaduais e federais. O Município é regido pela Lei Orgânica promulgada em 1990 (emenda da Lei Orgânica nº 006/2006, que atualizou a redação), que em seu Título IV, Capítulo II - Da Política Urbana, em seus artigos 128 a 131, discorre sobre a política de desenvolvimento municipal. Cabe destaque o §1º do artigo 132 que diz: “O Plano Diretor aprovado pela Câmara, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Conta com o conjunto de leis urbanísticas aprovado desde 1999, atualizado em 2008 mediante a revisão do PDM, resultando desse processo as seguintes peças legais: Lei do Plano Diretor sob nº 2.167/2008; Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, nº 2.172/2008; Lei do Parcelamento do Solo, nº 2.173/2008, Código de Obras, nº 2.174/2008, a Lei do Sistema Viário nº 2.175/2008 e o Código de Posturas, nº 2.206/2008 (PDM, 2008). O Código Tributário, aprovado pela Lei nº 1.718/2001, foi posteriormente atualizado por diversas vezes, sendo a última atualização realizada por meio da Lei nº 2.247/2008. Emendas nesta Lei foram executadas em 2011, mediante a Lei nº 2.490/2011 (CÂMARA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Tomando-se como indiscutível o avanço da Constituição Federal Brasileira e posteriormente do Estatuto da Cidade, além de inúmeras outras políticas nacionais aplicáveis nos municípios que objetivam ordenar territórios mediante planos estratégicos (como as de Saneamento Básico, Recursos Hídricos, Habitação de Interesse Social, Mobilidade Urbana, entre outras) ou legislações específicas aos territórios em suas diversas escalas, é indispensável aliar a tais políticas de planejamento o fortalecimento institucional.

Entendendo o Fortalecimento Institucional como um processo de implementação de iniciativas visando fortalecer o posicionamento estratégico da instituição pública por meio

de capacitação de recursos humanos, ampliação da base social e gestão democrática, além de promover a otimização e aprimoramento gerencial e operacional, tais ações devem ser obrigatoriamente implantadas e articuladas simultaneamente à execução dos Planos setoriais. Para se atingir tais metas é necessário criar mecanismos de avaliação e monitoramento das ações executadas pelo órgão público, visualizar onde tais ações estão localizadas e qual população é de fato afetada e favorecida por estas. Uma das primeiras ações previstas no Plano de Ação e Investimentos (PAI) do PDM (2008) a ser executada foi a contratação de empresa especializada que assessorou o Município no processo de fortalecimento institucional para o planejamento e gestão municipal/ambiental. Isso ocorreu durante praticamente todo o ano de 2009 com a implantação dos seguintes programas:

- Programa de Capacitação de Servidores Municipais: sobre planejamento e gestão; implementação do PDM e da legislação urbanística; elaboração e atualização do PPA, LDO e LOA e pactuação bidirecional de tais instrumentos; legislação tributária; legislação ambiental; Sistema de Informações Geográficas (SIG), entre outros temas correlatos à administração pública;
- Programa de Modernização da Gestão: mediante mapeamento e modelagem de processos administrativos nas Secretarias Municipais de Administração, Fazenda, Tributação, Planejamento e de Serviços Públicos, Obras e Viação;
- Programa de Implantação, Fiscalização e Monitoramento das Ações do PDM, mediante treinamento técnico-teórico sobre: análise e interpretação dos diferentes cenários identificados no diagnóstico local, que fundamentou a eleição das ações prioritárias para o PAI, auxiliando na tomada de decisão; atualização contínua do diagnóstico do PDM de modo a subsidiar a implantação, fiscalização e monitoramento das ações previstas no PAI; pactuação das ações elencadas para o PAI com os demais instrumentos de gestão administrativa (PPA, LDO e LOA) e planos setoriais; regulamentação dos instrumentos de ordenamento territorial do PDM por meio de leis e/ou decretos municipais específicos, de modo a possibilitar a aplicação efetiva dos instrumentos e garantir o real ordenamento urbano;
- Programa de Sustentabilidade Ambiental: mediante a estruturação do SIG Ambiental, que identificou, organizou, sistematizou e espacializou informações relacionadas aos mais diversos aspectos ambientais em um só banco de dados possibilitando a geração de mapeamento e cruzamento de informações, ressaltando condicionantes e potencialidades do Município; espacializou a estrutura fundiária de todo o território municipal e identificou os diferentes conflitos entre atividades econômicas urbanas e rurais e o ambiente natural, viabilizando discussão mais precisa sobre as possíveis soluções para tais

conflitos; levantamento sobre os cenários ambientais vigentes e tendências e vocação para o desenvolvimento econômico da forma mais ambientalmente sustentável; especializou as diretrizes ambientais constantes do PDM;

- Programa de Difusão do Uso das Geotecnologias: mediante consultoria técnica para o desenvolvimento de estratégias para o uso da ferramenta SIG em todos os setores, mediante criação de temáticas específicas para cada Secretaria Municipal, baseadas no SIG existente elaborado a partir do recadastramento imobiliário e atualização da base cartográfica realizado em 2008; espacialização das zonas homogêneas de valores dos imóveis rurais - SIG PGVRural (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Alguns dos processos iniciados a partir dessa capacitação mantiveram-se, principalmente os relacionados ao trâmite para aquisição de alvarás e certidões. Porém, a maioria dos sistemas implantados na época (2009) se perdeu devido a mudanças no quadro de servidores e perpetuação de sistemas anteriormente estabelecidos. Não houve mais momentos de capacitação semelhantes a este (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Quanto aos atores sociais e suas capacidades, um dos elementos centrais da Constituição Federal de 1988 é a participação popular nas decisões de interesse público, cuja prerrogativa mudou o modelo de gestão municipal, principalmente no que diz respeito às políticas públicas. No entanto, para que a participação seja considerada no momento da tomada de decisão é necessário envolver a população no processo de planejamento do futuro da localidade, ou seja, o processo de decisão compartilhada envolve a compreensão, o conhecimento da realidade e a definição de ações prioritárias e adequadas para o desenvolvimento local e/ou regional. Contudo, isso não é suficiente para atingir os objetivos sociais assim definidos, é preciso promover a participação não só na etapa de elaboração dos planos e projetos, mas, sobretudo, favorecê-la na implantação e na gestão, como também, no reconhecimento dos resultados. Em outros termos, a população não pode ser considerada como simples beneficiária, mas como sujeito dos processos de decisão e gerenciamento das políticas relativas ao ambiente interferido/construído. Para tanto, a identificação dos Atores Sociais⁴⁴, principalmente os municipais, tem como objetivo a incorporação da maior diversidade espacial e setorial possível de lideranças e entidades, para colaborar com os processos de preparação/aplicação dos diferentes instrumentos de planejamento, visando ampliar a representatividade e legitimidade da comunidade foco nas ações, por mais modesta que essa atuação de fato seja, assim como a definição de formas de organização da participação a serem implementadas na execução dos diversos planos setoriais (PDM, 2008).

44 Por atores sociais, entende-se os indivíduos e/ou instituições que ao se organizarem são capazes de agir sobre determinada situação.

Em Ibiporã, a sociedade traduz suas reivindicações e prioridades nas políticas públicas, por meio, principalmente, dos conselhos municipais, das associações de bairros e dos movimentos jovens e de pastorais vinculados a igrejas. O Município conta com os seguintes Conselhos e Associações representativas: Conselho Municipal de Habitação; Conselho de Desenvolvimento Municipal (CDM); Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal de Saúde; Conselho Municipal de Educação; Conselho Tutelar de Ibiporã; Conselho da Mulher Empresária; Conselho Municipal do Habitação de Interesse Social; Conselho Municipal do Saneamento Básico; Associação Comercial e Empresarial de Ibiporã; Associação de Pais e Mestres. Ainda, foram identificadas, na ocasião da elaboração do PLHIS de Ibiporã (2012), 18 associações de moradores constituídas e a administração municipal, até o presente momento, incentiva o fortalecimento dessas entidades, mediante cooperação técnica nos processos administrativos dessas associações, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social. Em relação às reivindicações das associações estão pautadas, em sua maioria, na melhoria das condições estruturais dos bairros (infraestrutura básica, equipamentos e serviços públicos). Importa salientar que a Prefeitura Municipal dispõe de um setor que protocola as reivindicações da população e as atende mediante agendamento, incluindo esse espaço como canal de comunicação entre as associações e a Prefeitura, uma vez que muitos protocolos são emitidos em nome do presidente das associações de bairros (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Em relação aos avanços da gestão compartilhada e do controle social, os desafios são muitos, a serem encarados tanto pela Prefeitura, quanto pela sociedade em geral. Se por um lado, é necessário que a Prefeitura consolide, articule e fortaleça os canais de participação e os meios de capacitação e nivelamento de conhecimentos para o processo de gestão compartilhada, por outro, é necessário que a sociedade civil se organize, por meio de grupos de interesse, de planejamento participativo, de educação para a cidadania ou do estabelecimento de uma cultura como processo de formação da identidade comunitária, e da defesa dos direitos fundamentais (PONTUAL, 1994 apud DENALDI; ROSA, 2009). Assim, ao chamar a população para um processo participativo, o que se está propondo é o compartilhamento das responsabilidades e, conseqüentemente, do poder de decisão.

6 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL PARTICIPATIVO DE IBIPORÃ

6.1 Sobre o Conteúdo do Plano

O município de Ibiporã possui Plano Diretor desde 1999, do qual constava a legislação urbanística básica (Lei do Plano Diretor - nº 1.576/1999 e as demais seis Leis Complementares: do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo - nº 1.577/1999; do Parcelamento do Solo - nº 1.578/1999; do Código de Obras e Edificações - nº 1.579/1999; do Sistema viário - nº 1.580/1999; do Perímetro Urbano - nº 1.581/1999; e do Código de Posturas - nº 1.582/1999) demonstrando, para aquela época, avançado arcabouço legal para o ordenamento e gestão territorial. Esse plano foi revisado a partir de 2006, considerando o advento da Lei Federal nº 10.257/2001 e do Decreto Estadual nº 2.581, de 17 de fevereiro de 2004 que, posteriormente virou Lei Estadual nº 15.229/2006, e à luz das novas demandas identificadas no Município, cinco anos após a instituição do Estatuto da Cidade.

Destaca-se que o processo de revisão do PDM de Ibiporã 1999 iniciou em 2006, contudo, passou por diversas paralizações e substituições da Coordenação Geral dos Trabalhos por parte da empresa contratada para execução do trabalho de revisão do PDM, sendo retomado em definitivo em junho de 2007 no final desse mesmo ano (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2008). O resultado dessa revisão foi o Plano Diretor Municipal (PDM) Participativo de Ibiporã. As Leis provenientes dessa revisão foram encaminhadas e aprovadas junto à Câmara Municipal em 2008 e, segundo informação dos técnicos da Prefeitura (2016), nessa ocasião não ocorreram muitas polêmicas ou emendas nos Projetos de Lei. A Lei específica do Plano Diretor (Lei nº 2.167/2008) foi aprovada em 21/05/2008, as Leis Complementares - Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo (2.172/2008); Parcelamento do Solo (2.173/2008); Código de Obras (2.174/2008); Sistema Viário (2.175/2008); Perímetro Urbano (2.176/2008), foram aprovadas em 11/06/2008; e o Código de Posturas (2.206/2008), em 10/09/2008 (CÂMARA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2008).

Para revisão do PDM foi adotado o Termo de Referência (TR) do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, órgão vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU) do Paraná. Todas as atividades do processo de revisão do PDM Participativo de Ibiporã seguiram o roteiro e as cinco etapas estabelecidas neste TR.

Da síntese da Avaliação Temática Integrada (diagnóstico municipal) do PDM Participativo (2008) resultou a identificação de algumas deficiências e potencialidades

municipais, que sinalizaram para os cenários futuros e fundamentaram as demais fases de trabalho da revisão do PDM Participativo. Entre as principais potencialidades destacam-se:

- Inserção do município de Ibiporã na Região Metropolitana de Londrina (RML), o que implica na necessidade de previsão de ações conjuntas para o planejamento e gestão territorial;
- Trabalho de recomposição das matas ciliares na área rural em andamento, tomando como base a distribuição das sub-bacias hidrográficas;

Entre as principais deficiências destacam-se:

- Relações intermunicipais e de interdependência entre Ibiporã e Londrina (educação, saúde e emprego) e entre os municípios do entorno (Jataizinho, Uraí, Assaí, São Jerônimo da Serra e Sertãozinho) e Ibiporã (saúde e educação);
- Dinâmica demográfica positiva, situação que gerou a necessidade de ampliação de lotes para habitação, principalmente de interesse social;
- Suscetibilidade a alagamentos (Av. Senador Souza Naves, por exemplo) e à erosão (emissários finais) do solo em determinadas áreas da Sede Urbana, devida à ineficiência de sistemas de micro e macrodrenagem. Existência de ocupações irregulares em APPs, inclusive por loteamentos aprovados junto à Prefeitura;
- Existência de loteamentos implantados irregularmente;
- Esgotamento das áreas do aterro controlado e do cemitério municipal, com necessidade em curto prazo, de licenciamento e implantação de novos equipamentos;
- Pressão das atividades urbanas sobre a Unidade de Conservação - Parque Estadual de Ibiporã;
- Necessidade de revitalização da arborização urbana e ampliação de áreas verdes nas áreas urbanizadas do Município;
- Necessidade, real e legal, de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) e do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), bem como de instituição de Política Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos (PMGRS);
- Necessidade de atualização do Cadastro Técnico para um Cadastro Multifinalitário e atualização da Base Cartográfica, incluindo os Distritos Taquara do Reino e John Kennedy e a localidade Cidade Balneária Tibagi;
- Conflitos viários urbanos e dificuldades com a necessidade de transposição da rodovia BR-369 e da linha férrea na Sede Urbana;
- Necessidade de qualificação dos acessos principais da sede de Ibiporã, por meio de trevos e/ou rotatórias, bem como da implantação de vias marginais às rodovias em determinados pontos da BR-369, da PR-862 (Contorno Norte) e da PR-090;

- Necessidade de garantir, mediante a Lei do Sistema Viário, a manutenção e continuidade das vias estruturadoras da Sede Urbana na implantação de novos loteamentos, bem como da expansão e alargamento de algumas vias consideradas arteriais;
- Necessidade de reavaliação da Estrutura Organizacional da Administração Municipal, adaptação de Setores para a aplicação do PDM Participativo (Finanças, Obras, Planejamento, Fiscalização, Meio Ambiente, entre outros) e de integração dos setores e das ações programadas pelos instrumentos de gestão municipal (PPA, LDO, LOA, PDM Participativo e demais planos e programas setoriais);
- Necessidade de capacitação permanente dos servidores, inclusive sobre planejamento e gestão territorial e utilização dos instrumentos legais do PDM Participativo (AVALIAÇÃO TEMÁTICA INTEGRADA, PDM, 2008).

Entre as diretrizes estabelecidas na Fase III - Diretrizes e Proposições e na Lei do Plano Diretor do PDM Participativo (2008), destacam-se:

Diretrizes Gerais para o Desenvolvimento Municipal:

- Minimizar os custos da urbanização;
- Assegurar a preservação dos valores ambientais e culturais;
- Assegurar a participação do cidadão na gestão e no desenvolvimento territorial;
- Assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana;
- Criar mecanismos que possibilitem a inclusão social.

Diretrizes para o Planejamento e Gestão Ambiental:

- Considerar o meio ambiente como elemento fundamental do sistema do planejamento e desenvolvimento sustentável do Município (áreas urbanas e rurais);
- Criar instrumentos necessários ao exercício das funções de planejamento, controle e fiscalização de todas as atividades que tenham interferência direta ou indireta no meio ambiente;
- Atualizar legislação ambiental municipal adequando-a aos preceitos da Lei do Plano Diretor, na qual qualidade de vida e qualidade ambiental traduzem-se em saúde para a população;
- Monitorar e controlar o uso dos solos urbano e rural, a poluição do ar, água, solo, dos mananciais de abastecimento e do recurso hídrico;
- Monitorar as áreas ambientais frágeis, de forma a coibir os usos inadequados, procurando preservar ou restabelecer a vegetação original;
- Compatibilizar usos e conflitos de interesse nas áreas de preservação ambiental e agrícola;

- Ampliar a oferta de áreas verdes públicas qualificadas implantando equipamentos de lazer, esportes e infraestrutura e criar praças nos bairros carentes de área verde com mobiliário urbano adequado e tratamento paisagístico;
- Recuperar as áreas degradadas e garantir a preservação dos rios e córregos urbanos;
- Desenvolver Programa de Educação Ambiental junto às escolas da rede pública e particular;
- Promover Programa de Revitalização dos Rios Urbanos mediante: diagnóstico, cadastramento, termo de compromisso, capacitação, distribuição das mudas, reflorestamento e monitoramento;
- Promover parcerias com o Estado e com a sociedade para a recuperação das matas ciliares dos cursos hídricos municipais;
- Promover Programa de Adequação das Microbacias e Preservação dos Solos Agrícolas mediante: diagnóstico, cadastramento, termo de compromisso, capacitação, parcerias, execução em parceria com EMATER e outros órgãos e entidades de assistência técnica e pesquisa;
- Fomentar a utilização dos passeios ecológicos;

Diretrizes para a Infraestrutura e Saneamento Básico:

- Criar um sistema municipal de coleta e disposição adequada do entulho, divulgando esses programas de maneira a evitar que o entulho de construções e de poda de vegetação seja disposto irregularmente em terrenos vazios e sítios rurais;
- Manter a cobertura de atendimento pelo sistema de abastecimento de água (água tratada na Sede Urbana em 100%);
- Promover a ampliação do sistema de coleta e tratamento de esgoto;
- Promover a ampliação da rede de drenagem de águas pluviais e da pavimentação urbana até atingir 100% de cobertura da Sede, a fim de combater os problemas de alagamento e erosão do solo (priorizando drenagem e pavimentação para os bairros Conjunto Habitacional Azaleia, Kaluana e Afonso Sarábia, Vila Romana II e uma rua do Conjunto Henrique Alves Pereira; e pavimentação para os bairros Residencial Canaã, Jardim Cinquentenário e Conjunto Habitacional Tupy);
- Solução dos problemas das áreas críticas de Drenagem na Rua Figueira do Bairro Recanto da Boa Vista, na rua entre o cemitério e a reserva florestal do IAP;
- Redimensionamento das galerias de águas pluviais da região central que geram problemas, principalmente da Avenida Souza Naves no trecho entre a Rua Francisco Loures Salinet e Avenida dos Estudantes;

- Garantir a manutenção e fiscalização da rede de drenagem de águas pluviais a fim de evitar a ligação clandestina de ligações de esgoto à rede.

Diretrizes para Habitação de Interesse Social:

- Firmar convênio com conselhos e entidades de classe para garantir a qualidade das construções da população de baixa renda, mediante a aplicação de um programa de engenharia pública de orientação à população quanto às normas legais de construção, aprovação de projetos, qualidade de projeto e construção de forma a alcançar melhor resultado na qualidade da habitação e na paisagem urbana;
- Promover o cadastramento de famílias que sofrem com o déficit habitacional no Município, a fim de promover em ordem de prioridades as ações necessárias para a solução desse déficit (a partir do PLHIS).

Diretrizes para o Desenvolvimento Institucional:

- Promover a participação popular mediante debates, audiências, consultas públicas, conferências, iniciativa popular de projetos de lei e incremento da atuação dos conselhos;
- Promover a reorganização administrativa com a adequação das Secretarias Municipais de Planejamento e de Serviços Públicos, Obras e Viação para o planejamento e gestão municipal;
- Promover o treinamento e a capacitação permanente dos servidores de todos os setores da administração pública municipal, bem como para o exercício do licenciamento ambiental dos empreendimentos a serem implantados no Município, especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade, onde a ocupação será controlada por meio de diretrizes do poder público, por meio da exigência de Plano de Controle Ambiental Preliminar (PCA,) Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA) ou mediante Estudo de Impacto de Vizinhança/Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) a ser criado;
- Implantar Sistema de Planejamento Integrado como processo permanente, dinâmico e atualizado, para o monitoramento, avaliação e tomada de decisões sobre o desenvolvimento municipal. Esse Sistema deve buscar: garantir mecanismos de monitoramento e gestão do PDM Participativo, na formulação e aprovação dos programas e projetos para a aplicação do Plano e na indicação das necessidades de detalhamento, atualização e revisão do mesmo; garantir estruturas e processos democráticos e participativos para o planejamento e a gestão da política municipal, de forma continuada, permanente e dinâmica; garantir a atualização cadastral (com o intuito de estabelecer o Cadastro Técnico Multifinalitário) e da base tributária, com o recadastramento imobiliário;

Diretrizes para o Ordenamento Territorial e do Sistema Viário:

- Descentralizar as oportunidades geradas pela urbanização e pelas ações de transformação do território, evitando que as zonas se caracterizem por uso excessivamente restrito;
- Reestruturar e revitalizar os espaços inadequadamente transformados pela ação humana;
- Realizar a adequada integração entre as pessoas, o ambiente natural, os espaços transformados pela ação humana e o sistema de produção de atividades;
- Qualificar os espaços de moradia com a adequada integração ao ambiente natural e às bacias hidrográficas;
- Otimizar o aproveitamento das potencialidades territoriais do Município e da infraestrutura instalada;
- Aplicar instrumentos previstos no Estatuto da Cidade;
- Promover a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- Garantir a mobilidade urbana mediante a integração do sistema viário com o sistema de transporte intermunicipal.
- Estimular atividades econômicas estratégicas e ecologicamente equilibradas;
- Incentivar a formação de corredores de biodiversidade mediante recuperação, manutenção e preservação da arborização e das praças e parques urbanos, implantação de Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs), recomposição da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente (APPs) nas propriedades rurais, entre outras ações;
- Combinar o desenvolvimento socioeconômico com preservação do patrimônio ambiental do Município para a presente e as futuras gerações;
- Respeitar a faixa de domínio das rodovias BR-369 e PR-090 para locação do estabelecimento com previsão de adequações viárias e execução de vias marginais.
- Orientar o processo de expansão urbana e condicionar o crescimento urbano à capacidade de oferta de infraestrutura urbana;
- Restringir a impermeabilização do solo com taxa de permeabilidade mínima definida de acordo com o Zoneamento Urbano (mínimo de 15%);
- Garantir continuidade das vias nos próximos loteamentos, principalmente das vias arteriais e coletoras;
- Garantir a reserva de área pública para instalação de equipamentos públicos e áreas verdes, bem como garantir a justa distribuição dos equipamentos públicos;
- Observar infraestrutura mínima exigida para os novos loteamentos prevista na Lei do Parcelamento do Solo;

- Induzir o desenvolvimento pleno da área urbana do Município, por intermédio da compatibilização coerente entre circulação e zoneamento de uso e ocupação do solo, face à forte relação existente entre o ordenamento do sistema viário e o estabelecimento das condições adequadas ao desenvolvimento das diversas atividades no meio urbano;
- Eliminar pontos críticos de circulação, principalmente em locais de maiores ocorrências de acidentes e adequar os locais de concentração, acesso e circulação pública às pessoas portadoras de deficiências (DIRETRIZES E PROPOSIÇÕES; LEI DO PLANO DIRETOR, PDM, 2008).

Quanto à legislação, as Leis do Plano Diretor e do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo dividiram o território municipal em distintas Macrozonas Municipais (13) e Zonas Urbanas (12). As Macrozonas são: de Recuperação Ambiental e Lazer; de Proteção Ambiental; de Ocupação Controlada; de Consolidação Urbana; de Densificação Urbana; Produtiva I; Produtiva II; Produtiva III; Especial de Interesse Social; de Risco; de Interesse Institucional para Ampliação do Cemitério; Especial de Interesse Turístico; de Expansão Urbana e Macrozona de Expansão Industrial (Quadro 3, Figura 19).

Quadro 3 - Macrozoneamento Municipal de Ibiporã

Macrozonas Municipais	Descrição da Lei 2.167/2008
Macrozona de Produção Rural	Destinada às atividades rurais e de turismo no espaço rural e às áreas de proteção e preservação.
Macrozona de Recuperação e Preservação Ambiental ao Longo dos Cursos D'Água	Compreende a faixa de preservação permanente ao longo dos cursos d'água do Município, sendo essas áreas não parceláveis e não edificáveis, restringem-se as correções nos sistemas de escoamento de águas pluviais, de infraestrutura, de saneamento básico, de combate à erosão, seguindo a legislação ambiental federal pertinente.
Macrozona de Interesse Ambiental	São as áreas de matas nativas do Município, sendo áreas não parceláveis e não edificáveis, podendo ser destinadas à concentração de atividades de recreação, de lazer, turismo, desde que conciliem a proteção dos bens naturais e culturais, com as seguintes diretrizes: combinar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação do patrimônio ambiental do município para a presente e as futuras gerações; garantir a qualidade ambiental e paisagística.
Eixo de Produção Industrial	Composto das áreas voltadas para as Rodovias BR-369 e PR-090, com o objetivo de estimular o desenvolvimento de atividades industriais, estando sujeitas à legislação ambiental e anuência do Instituto Ambiental do Paraná.
Macrozona de Recuperação Ambiental	Áreas residuais de exploração de argila e suas diretrizes são: declarar as áreas como de recuperação ambiental mediante decreto; elaborar planos de recuperação das áreas e executar os projetos.
Macrozona de Controle Ambiental do Aterro Sanitário	Compreende a área do atual local de deposição de resíduos e são suas diretrizes: estabelecer normas de controle ambiental local; garantir a qualificação da área para utilização pública após vida útil definida para o aterro.
Macrozona de Destinação Urbana	Composta das porções do território municipal destinadas a concentrar as funções urbanas

Fonte: Plano Diretor Municipal Participativo de Ibiporã, 2008

Org.: A autora, 2016

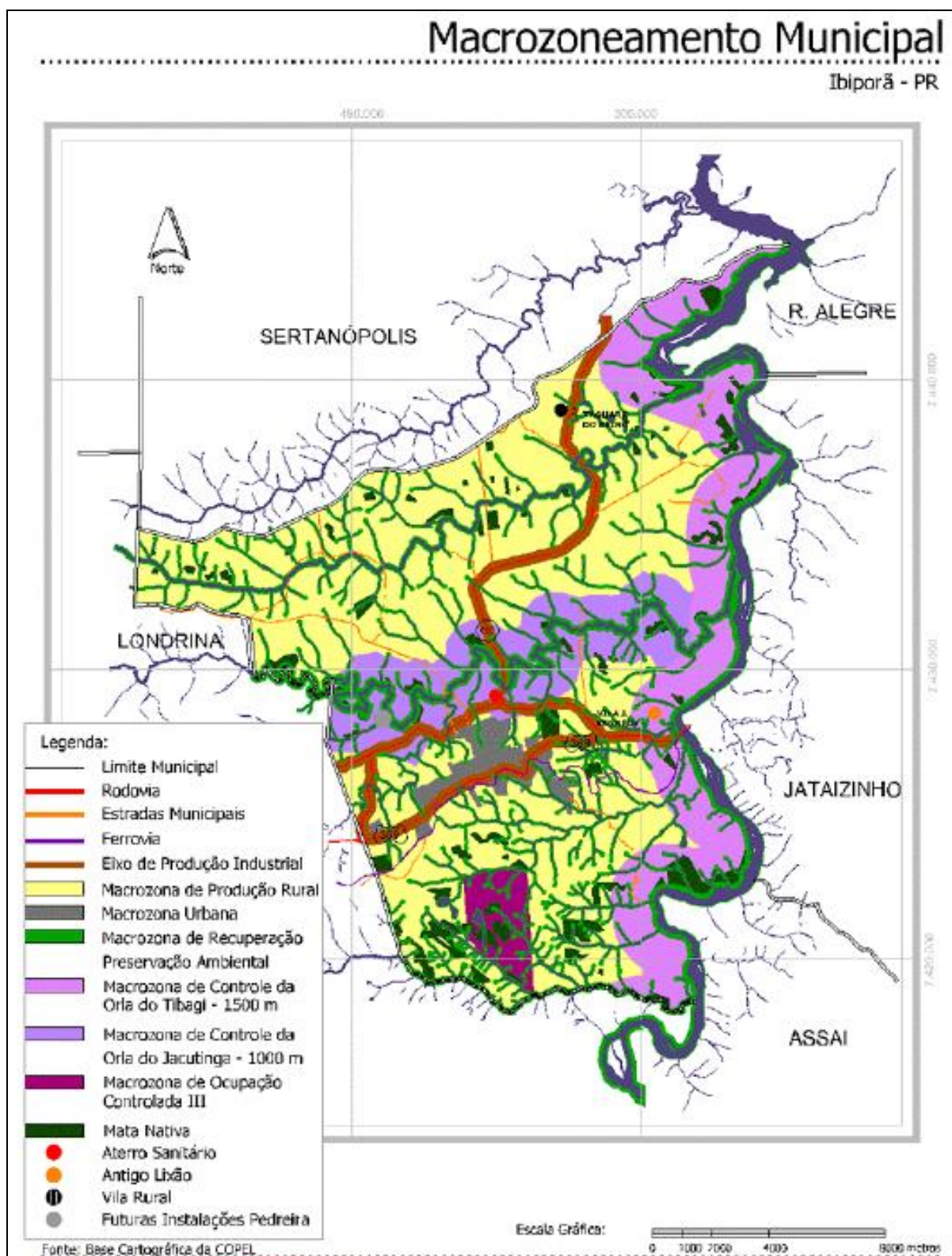


Figura 19 - Macrozoneamento Municipal de Ibiporã

Fonte: Lei do PDM (2.167/2008) - PDM Participativo de Ibiporã, 2008, p. 32

As Zonas Urbanas são: Residencial 1/Comercial 1; Residenciais 2, 3, 4; Comerciais 2, 3; Especial de Interesse Social; de Proteção Ambiental; de Risco; Industrial; de Expansão Industrial; e de Interesse Institucional (Quadro 4, Figura 20).

Quadro 4 - Zoneamento Urbano de Ibiporã

Zonas Urbanas	Descrição na Lei 2.172/2008
Zonas Residenciais - ZRs	Destinam-se ao uso predominantemente residencial; os outros usos nas zonas residenciais devem ser considerados como acessórios, de apoio ou complementação.
Zonas Comerciais - ZCs	Destinam-se ao exercício das atividades de comércio e serviço, devendo predominar o uso, especializado ou não, da atividade comercial e de serviços, sem excluir o uso residencial.
Zona Industrial - ZI	Destina-se predominantemente ao exercício das atividades industriais e de comércio e serviços incômodos, nocivos ou perigosos.
Zonas de Preservação de Fundo de Vale - ZFV	Destinam-se exclusivamente a preservação e proteção de mananciais, fundos de vales, nascentes, córregos, ribeirões e quaisquer obras nessas zonas, restringem-se a correções de escoamento de águas pluviais, saneamento, combate à erosão, infraestrutura e equipamentos de suporte às atividades de lazer e recreação.
Zonas de Reservas Florestais - ZRF	Destinam-se exclusivamente à preservação das matas existentes no perímetro urbano de acordo com o mapa Anexo de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo Urbano.
Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS	Reservadas para fins específicos e sujeitas às normas próprias, nas quais toda e qualquer obra deverá ser objeto de estudo por parte do poder Público Municipal e do Conselho de Desenvolvimento Municipal, sendo para fins habitacionais e destina-se criar novos núcleos habitacionais de interesse social.
Zona de Risco - ZRI	Caracteriza-se pelas áreas que sofrem ou sofreram extração de minerais e os limites da zona de risco são aqueles estabelecidos no mapa de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano.
Zona de Exploração Turística - ZET (Macrozonas de Controle das Orlas do Rio Tibagi e Jacutinga)	Compreende uma faixa de 1.500 m (mil e quinhentos metros) em torno do Rio Tibagi, 1000 m (mil metros) em torno do Ribeirão Jacutinga, com a finalidade de áreas para recreação, lazer e turismo.

Fonte: Plano Diretor Municipal Participativo de Ibiporã, 2008

Org.: A autora, 2016

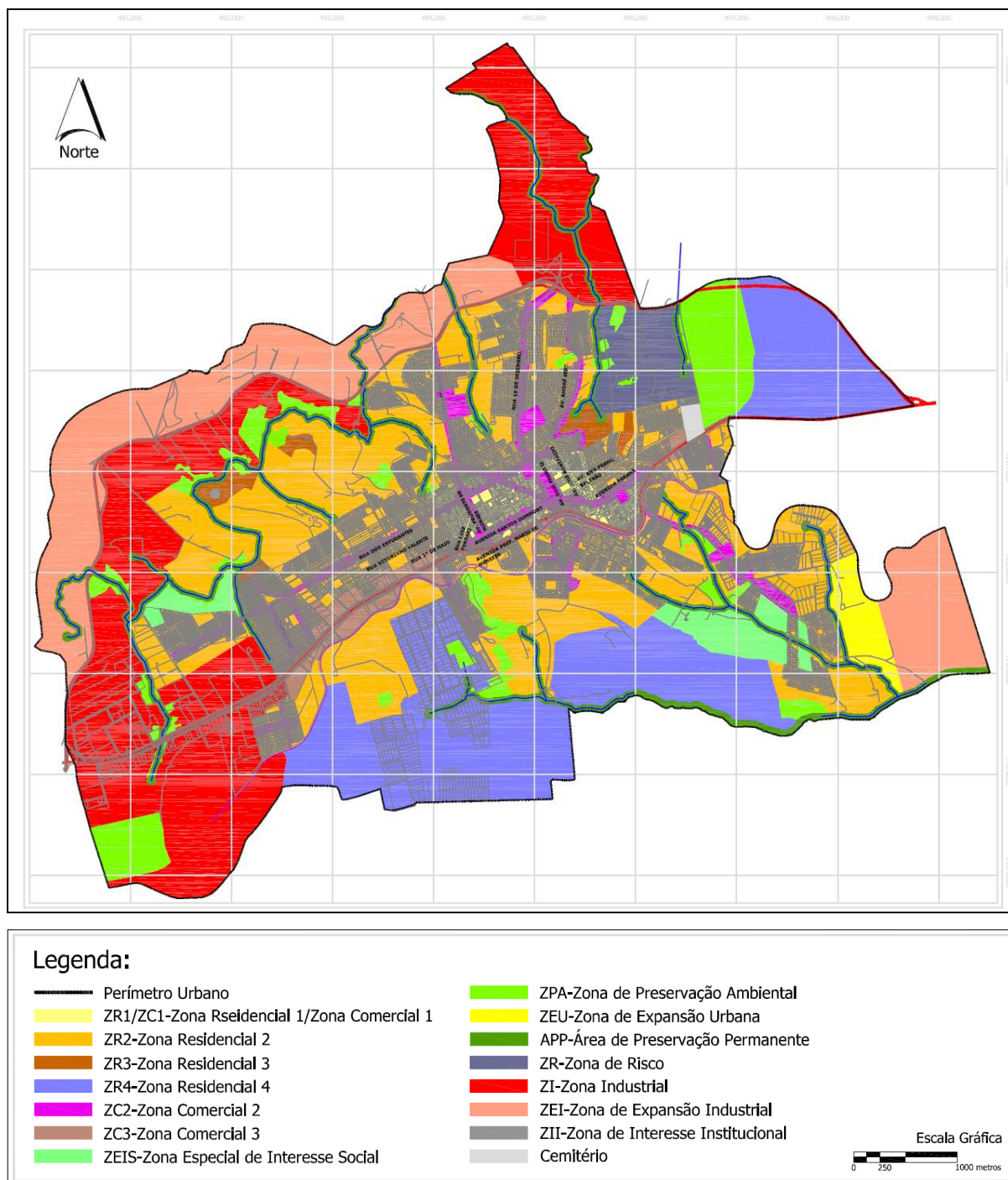


Figura 20 - Zoneamento Urbano de Ibiporã

Fonte: Lei do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo (2.172/2008) - PDM Participativo de Ibiporã/PR, 2008, p. 25.
Adaptada pela autora, 2016

A Zona Residencial 2 (ZR2) é a zona que abrange a maior parte da sede de Ibiporã e a Zona Residencial 1/Zona Comercial 1 (ZR1/ZC1) mescla uso residencial e comercial de médio a pequeno porte (comércio vicinal), sendo a última a que apresenta a maior densidade demográfica. O comércio de grande porte e gerador de tráfego mais intenso distribui-se prioritariamente nas principais avenidas. As Zonas Industriais e as reservadas à

expansão industrial estão às margens do perímetro urbano, próximas aos principais acessos e às rodovias BR-369, PR-862 e PR- 090.

No PDM de Ibiporã foi dada ênfase à instituição de instrumentos que busquem promover a recuperação, conservação e preservação ambiental, tais como as Macrozonas de Controle das Orlas dos Rios Tibagi e Jacutinga, a Macrozona de Recuperação e Preservação Ambiental, a delimitação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e a delimitação das áreas com remanescentes de matas nativas em todo o território municipal (Figura 19). O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é outro instrumento urbanístico adotado nos perímetros urbanos a partir da aprovação do PDM, que já foi regulamentado, por meio da Lei Ordinária nº 2.727/2014, e atualmente é exigido sempre que necessário, conforme disposições desta Lei. Além disso, a Taxa de Permeabilidade do Solo foi adotada como um dos parâmetros exigidos para a aprovação dos projetos e construções nas áreas urbanas de Ibiporã e seu percentual difere para cada distinto Zoneamento Urbano.

Para ampliar o acesso à terra urbanizada e à habitação de interesse social, foram espacializados todos os vazios urbanos e as áreas de ocupação irregulares e, baseadas nesses quesitos, criadas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), como meio de resguardar a finalidade social da propriedade urbana e objetivando priorizar a utilização das áreas vazias ou subutilizadas, atendidas por serviços e equipamentos básicos, para a produção de moradia de interesse social. As ZEIS foram pulverizadas pela malha urbana (Figura 20). O PDM também estabeleceu a possibilidade de utilização dos instrumentos de ordenamento territorial como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo, ainda não regulamentado, mas com previsão para tanto em 2017, na Lei da Planta Genérica de Valores, e Outorga Onerosa do Direito de Construir nas Zonas Urbanas ZR1/ZC1, ZC2 e ZC3 (Figura 20).

Dentre os instrumentos o da ZEIS tem sido o mais utilizado, entretanto não foi regulamento por decreto municipal específico.

6.2 Participação: Relato sobre o Processo Participativo na Revisão do PDM

Para viabilizar o processo participativo o governo municipal discutiu com as equipes formadas para a revisão do PDM - Equipe Técnica Municipal (ETM - representantes do executivo municipal) e Comissão de Acompanhamento (CA - representantes da sociedade civil e do legislativo), bem como com a equipe da empresa contratada para auxiliar tecnicamente na realização dos trabalhos (por meio de licitação), sobre quais seriam as

estratégias a adotar para envolver a população, as lideranças locais, tanto empresariais, sociais e de movimentos populares, quanto as entidades e conselhos relacionados diretamente à questão urbana/ambiental.

Foram definidas diferentes estratégias para abordar e sensibilizar a população, tais como a realização de: reuniões técnicas e de trabalho com as equipes (ETM e CA), que possibilitaram a capacitação e o nivelamento de conhecimentos de seus membros e a disseminação de informações sobre os diferentes temas abordados no Plano (total de 18); reuniões com a população e Audiências Públicas (total de 3) para a leitura participativa, com a admissão de propostas e sugestões; reuniões para discussão e acolhimento de propostas com diferentes setores da sociedade civil organizada, realizadas em todas as escolas municipais (13 escolas); reuniões para discussão e sugestão de propostas com os setores administrativos da educação e da saúde e com membros de outras Secretarias Municipais (total de 3); reunião com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, conforme Quadro 5.

Quadro 5 - Fases de Trabalho e Detalhamento do Processo Participativo da Revisão do PDM Participativo

Fases de Trabalho	Objetivos	Estratégias de Participação
Fase I - Plano de Trabalho (PT)	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de roteiro, cronograma e metodologia de trabalho - PT; - Estabelecimento das estratégias de envolvimento e de mobilização da população; - Formação das ETM e CA; - Apresentação do PT, dando ampla e plena publicidade aos trabalhos técnicos, debate sobre as propostas apresentadas, confronto de ideias e controle social; - Capacitação e nivelamento de conhecimentos da ETM e CA e da população; - Início da leitura participativa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de reuniões técnicas e de trabalho com as ETM e CA; - Realização da Primeira Audiência Pública; - Aplicação de questionário na Audiência (três pontos positivos, três pontos negativos e três propostas para o Município - com dinâmica em grupos).
Fase II - Avaliação Temática Integrada (ATI) - Diagnóstico Municipal - Leitura Técnica e Participativa	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação e nivelamento de conhecimentos da ETM e CA e da população; - Elaboração do Diagnóstico Municipal - Leitura técnica - apoiada em dados primários (levantamentos em campo e na Prefeitura) e secundários (órgãos governamentais e institutos de pesquisa e estatística), informações quantitativas e qualitativas; - Sistematização questionário da Primeira Audiência; - Leitura participativa - acolhimento de propostas - análise e sistematização. 	<ul style="list-style-type: none"> - Levantamentos em campo - urbano e rural; - Realização de reuniões técnicas e de trabalho com as ETM e CA; - Realização de Reuniões Setoriais - nas escolas municipais - setores organizados da sociedade civil (associações de bairro e conselhos) e membros das comunidades em geral.
Fase III - Diretrizes e Proposições (DP)	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação e nivelamento de conhecimentos da ETM e CA e da população; - Elaboração das DP com base no Diagnóstico Municipal - leituras técnica e participativa; - Apresentação Diagnóstico e das DP à população; - Leitura participativa - acolhimento de propostas - análise e sistematização; - Definição Diretrizes Gerais da Lei do PDM. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de reuniões técnicas e de trabalho com as ETM e CA; - Realização de Reuniões Setoriais e com Conselho Rural; - Realização da Segunda Audiência Pública.
Fase IV - Minutas de Anteprojetos de Lei do PDM e demais Leis Complementares	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação e nivelamento de conhecimentos da ETM e CA e da população; - Elaboração de Minuta de Anteprojetos de Leis com base nas Leis existentes e nas fases de trabalho anteriores; - Leitura participativa - acolhimento de propostas - análise e sistematização. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de reuniões técnicas e de trabalho com as ETM e CA; - Realização de Reuniões Setoriais, com o Executivo e com Legislativo.
Fase V - Plano de Ação e Investimentos (PAI)	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação e nivelamento de conhecimentos da ETM e CA e da população; - Elaboração do PAI; - Apresentação Minutas de Anteprojetos de Leis e do PAI à população; - Leitura participativa - acolhimento final de propostas - análise e sistematização final; - Apresentação do volume final do PDM à sociedade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de Reuniões Setoriais, Executivo e com Legislativo; - Realização da Terceira Audiência e Conferência Pública do PDM; - Entrega produto final para o encaminhamento à Câmara Municipal.

Fonte: Termo de Referência para elaboração do PDM do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE e Prefeitura Municipal de Ipirorã, 2007
Org.: A autora, 2016

Conforme as informações obtidas junto ao Município e em conformidade como TR da SEDU/PARANACIDAE, constantes do Quadro 5, a primeira fase de trabalho (Fase I - Plano de Trabalho) objetivou estruturar e mobilizar a sociedade no processo de revisão do PDM, buscando envolver e motivar a participação da população nas atividades públicas, para então promover a capacitação e o nivelamento de conhecimentos e, assim, proporcionar meios

para uma discussão fundamentada e coerente com as necessidades locais. Para abordar os movimentos populares e os setores organizados da sociedade civil e envolvê-los na discussão, foram organizadas 21 atividades públicas distintas, nas quais foram desenvolvidas a leitura participativa do Município, identificando condicionantes, deficiências e potencialidades (CDPs) urbanas e rurais, passíveis de serem enfrentadas e incrementadas pelo PDM Participativo, em conformidade com os Quadros 6, 7 e 8 (CADERNO DO PROCESSO PARTICIPATIVO, PDM, 2008).

Quadro 6 - Reuniões Técnicas e de Trabalho com ETM e CA

Atividade	Data, Horário e Local de Realização	Registro/ Número de Participantes	Temas Discutidos
Primeira Reunião Técnica Aberta à toda Administração Municipal	19/04/2006, às 8 horas, PMI	Fotos constantes do CPP do PDM 2008 - s/ LP	Esclarecimentos sobre o que é o Plano Diretor Municipal Participativo, sua importância para o município, a necessidade de participação da população no processo de revisão da Lei de 1999, sondagem inicial sobre as necessidades e aspirações dos membros das Equipes Municipais, orientação para a criação da Comissão de Acompanhamento do PDM; Apresentação e decretação da ETM, com a escolha do Coordenador; Apresentação da Empresa Contratada e seu Coordenador Geral da revisão do PDM Participativo de Ibiporã.
Segunda Reunião Técnica	09/08/2006, às 9 horas, PMI	Fotos constantes do CPP do PDM 2008 - s/ LP	Execução do primeiro treinamento técnico da ETM sobre a Fase I - Plano de Trabalho e construção de quadro resumo sobre o PDM retomando e esclarecendo os temas apresentados no decorrer da reunião. Os convidados lembraram que o PDM traça o desenvolvimento da cidade, que deve ser construído com consulta popular, culminando num conjunto de Leis Municipais que devem englobar tanto a área urbana quanto a rural.
Terceira Reunião Técnica	15/08/2006, às 9 horas, PMI	Sem registro	Solicitação de dados para o desenvolvimento da Fase II - Avaliação Temática Integrada (ATI). Programação para o início dos levantamentos em campo (urbanos e rurais). Discussão sobre os temas e preparativos para a realização da 1ª AP a ser realizada dia 30/08/2006.
Quarta Reunião Técnica	21/09/2006, às 9 horas, PMI	Fotos constantes do CPP do PDM 2008 - s/ LP	Reunião com ETM e CA para realização do segundo treinamento técnico sobre a Fase II - ATI (Leitura Técnica e Leitura Participativa) e discussões sobre os temas abordados nessa etapa de trabalho. Esclarecimento sobre quais são os Instrumentos do Estatuto da Cidade e sua importância para a próxima etapa de trabalho, Fase III - Diretrizes e Proposições e para o processo de planejamento territorial e desenvolvimento do Município.
Quinta Reunião Técnica	21/09/2006, às 15 horas, PMI	Fotos constantes do CPP do PDM 2008 - s/ LP	Discussão com ETM, CA e com os técnicos do IPPUL - Londrina sobre a possibilidade/viabilidade de um sistema viário e um zoneamento que contemple em Ibiporã a continuidade do sistema viário e zoneamento de Londrina, buscando um planejamento integrado.
Sexta Reunião Técnica	26/09/2006, às 9 horas, PMI	Sem registro	Realização do terceiro treinamento técnico da ETM e CA para o desenvolvimento da Fase III - Diretrizes e Proposições.
Sétima Reunião Técnica	10/10/2006, às 9 horas, PMI	Sem registro	Leitura da ATI e revisão de todos os dados e mapas deste produto, concluindo a Fase II de revisão PDM Participativo. Sequência à Fase III - Diretrizes e Proposições, sendo que a ETM faria levantamento sistematizado das deficiências e potencialidades de cada setor para discussão na próxima reunião.
Oitava Reunião Técnica	20/10/2006, às 9 horas, PMI	Sem registro	Discussão com a ETM e CA sobre a terceira etapa de revisão do PDM Participativo. Foi utilizado o levantamento sistematizado das deficiências e potencialidades de cada setor, preparado pela ETM para a Fase III. Confrontação da Leitura Técnica com a Leitura Participativa da ATI.
Nona Reunião Técnica	16/11/2006, às 9 horas, PMI	Fotos constantes do CPP do PDM 2008 - s/ LP	Realização do quarto treinamento técnico da ETM e CA sobre a Minuta da Legislação Urbanística Municipal iniciando a Fase IV da revisão do PDM Participativo, com a leitura das CDPs, confrontando Leitura Técnica x Leitura Comunitária.

Décima Reunião Técnica - ETM/CA	17/07/2007, às 9h30min, PMI	LP - 14 pessoas	Após paralização temporária no processo de revisão do PDM, foram retomados os trabalhos após a substituição da Coordenadora Geral do PDM por parte de empresa contratada. Essa Coordenadora (a presente pesquisadora) conduziu os trabalhos até a conclusão do PDM Participativo no final de 2007. Nesta reunião foram retomadas as discussões sobre as considerações finais na Minuta de Anteprojeto do Conjunto de Leis proposta a partir das Fases II (ATI) e III (Diretrizes e Proposições), bem como iniciou-se revisão das Fases II e III - leitura técnica e participativa.
Décima Primeira Reunião Técnica - ETM/CA	07/08/2007, às 9 horas, PMI	LP - 11 pessoas	Discussão Legislação Urbanística Municipal proposta para o PDM Participativo. Realização do quinto treinamento da ETM e CA para o desenvolvimento da Fase V - Plano de Ação e Investimentos (PAI) e discussão das primeiras ações eleitas como prioritárias para compor este documento.
Décima Segunda Reunião Técnica - ETM/CA	07/09/2007, às 9 horas, PMI	LP - 5 pessoas	Discussão final sobre a Legislação Urbanística Municipal discussão inicial sobre a Fase V - PAI, com ETM e CA.
Décima Terceira Reunião Técnica - ETM/CA	11/09/2007, às 9 horas, PMI	LP - 14 pessoas	Continuidade da discussão com a ETM e CA sobre a Fase V - PAI.
Décima Quarta Reunião Técnica - ETM/CA e Administração Municipal	18/09/2007, às 9 horas, PMI	LP - 37 pessoas	Discussão com a ETM e CA sobre os pontos de conflito entre Sociedade e Administração Pública nas propostas do Zoneamento Urbano e do Sistema Viário Urbano - ajuste mediante sugestões da população por meio das Reuniões Setoriais.
Décima Quinta Reunião Técnica - ETM/CA	25/09/2007, às 9 horas, PMI	LP - 13 pessoas	Continuidade da discussão com a ETM e CA sobre a Fase V - PAI, ações prioritárias e prazos
Décima Sexta Reunião Técnica - ETM/CA, Administração Municipal e Membros da Sociedade	09/10/2007, às 9 horas, SAMAE	Fotos constantes do CPP do PDM 2008 e LP - 40 pessoas	Apresentação e discussão sobre a Sistematização das Informações - CDPs e sobre o Zoneamento Urbano.
Décima Sétima Reunião Técnica - ETM/CA	16/10/2007, às 9 horas, PMI	LP - 9 pessoas	Apresentação do documento final da Fase V - PAI, para realização das últimas considerações por parte da ETM e da CA.
Décima Oitava Reunião Técnica - ETM/CA	18/10/2007, às 9 horas, PMI	LP - 7 pessoas	Últimas considerações e definição do cronograma de implantação das ações do PAI.

Fonte: Caderno do Processo Participativo, Parte Integrante do Plano Diretor Municipal Participativo de Ibiporã, 2008

Org.: A autora, 2016

Nota: PMI - Prefeitura Municipal de Ibiporã / LP - Lista de Presença / AP - Audiência Pública / CDPs - Condicionantes, Deficiências e Potencialidades / CPP - Caderno do Processo Participativo / PDM - Plano Diretor Municipal

Quadro 7 - Reuniões Setoriais

Atividade	Data, Horário e Local de Realização	Registro/ Número de Participantes	Temas Discutidos
Reunião Setorial com Membros do Setor Municipal da Educação	26/09/2006, às 9 horas, PMI	Sem registro	Treinamento com os coordenadores e diretores das instituições de ensino do Município, para esclarecer o que é o PDM Participativo, sua importância para o Município, a necessidade de participação da população no processo, sondagem inicial sobre as necessidades e aspirações dessa categoria em relação à revisão do Plano, fomento às discussões entre os técnicos desse setor para a definição das Condicionantes, Deficiências e Potencialidades da educação para a definição das diretrizes e proposições. Discussão para o crescimento e ordenamento municipal, principalmente levando em consideração ações prioritárias para os próximos 10 anos dentro do sistema municipal de educação.
Reunião Setorial com Membros do Setor Municipal da Educação	27/09/2006, às 14 horas, PMI	Sem registro	Treinamento com os coordenadores e diretores das instituições de saúde do Município, para esclarecer o que é o PDM Participativo, sua importância para o Município, a necessidade de participação da população no processo, sondagem inicial sobre as necessidades e aspirações dessa categoria em relação à revisão do Plano, fomento às discussões entre os técnicos desse setor para a definição das Condicionantes, Deficiências e Potencialidades da saúde para a definição das diretrizes e proposições. Discussão sobre o crescimento e ordenamento municipal, principalmente levando em consideração ações prioritárias para os próximos 10 anos dentro do sistema municipal de saúde.
Reunião Setorial com Membros do Setor Municipal de Saúde	20/10/2006, às 14 horas, PMI	Sem registro	Treinamento com os coordenadores e diretores das instituições ligadas à atividade rural no Município, membros do Conselho de Desenvolvimento Rural e proprietários rurais para esclarecer o que é o PDM Participativo, sua importância para o meio urbano e rural, a necessidade de participação da população no processo, sondagem inicial sobre as necessidades e aspirações das comunidades e propriedades rurais, fomento às discussões entre os representantes das comunidades e propriedades rurais para a definição das Condicionantes, Deficiências e Potencialidades da área rural para a definição das diretrizes e proposições. Discussão sobre o crescimento e ordenamento municipal, principalmente levando em consideração ações prioritárias para os próximos 10 anos.
Reunião Setorial com Membros do Conselho de Desenvolvimento Rural	29/11/2006, às 9 horas, PMI	Sem registro	Atividades públicas que reuniram, em todas as escolas do Município, representantes da comunidade em geral, visando à discussão sobre o PDM Participativo, com o apoio da ETM e da CA. Esclarecimentos sobre o que é o PDM Participativo, importância para o Município, necessidade da participação da população e discussão sobre as Condicionantes, Deficiências e Potencialidades dos diversos setores urbanos e rurais abordados. Discussão sobre o crescimento e ordenamento municipal, levando em consideração ações prioritárias para os próximos 10 anos.
Reuniões Setoriais com a População nas Escolas Municipais	S/ registro de datas e horários, realizadas EM 13 Escolas Municipais	Fotos constantes do CPP do PDM 2008 - s/ LP	

Fonte: Caderno do Processo Participativo, Parte Integrante do Plano Diretor Municipal Participativo de Ipirorã, 2008

Org.: A autora, 2016

Notas: PMI - Prefeitura Municipal de Ipirorã / LP - Lista de Presença / CDPs - Condicionantes, Deficiências e Potencialidades / CPP - Caderno do Processo Participativo / PDM - Plano Diretor Municipal

Quadro 8 - Audiências/Conferência Públicas

Atividade	Data, Horário e Local de Realização	Registro/ Número de Participantes	Temas Discutidos
Primeira Audiência Pública	30/08/2006, às 19h30min, CMI	Fotos constantes do CPP do PDM 2008 - s/ LP - c/ registro apresentação utilizada na AP	Lançamento do processo de revisão do PDM de 1999 e chamamento inicial à participação da Sociedade para a construção do novo PDM Participativo, em conformidade com o Estatuto da Cidade. Apresentação da Fase I - Plano de Trabalho, com o cronograma e previsão de atividades técnicas e participativas (públicas). Explicação sobre o processo de elaboração do PDM, bem como sobre sua abrangência (áreas urbanas e rurais) no Município. Destaque para a importância da participação popular no processo de revisão do PDM de 1999. Apresentação sobre o que é o Plano Diretor, sua importância para o Município, a necessidade de participação da população no processo, sondagem inicial sobre as necessidades e aspirações comunitárias. Criação da Comissão de Acompanhamento (CA) para a revisão do PDM por meio de voluntários entre os presentes e ou indicação da população. Apresentação aos presentes dos membros componentes da Equipe Técnica Municipal (ETM), responsável pela elaboração, aprovação dos produtos e fiscalização do trabalho da empresa vencedora da licitação pública para a coordenação/elaboração e assessoria técnica dos trabalhos de revisão do Plano. Apresentação da Coordenadora dessa Equipe. Esclarecimento aos participantes do evento sobre as Fases da revisão do PDM e a importância de cada uma. Destaque para a importância do PDM Participativo como Lei Municipal, que deverá ser atualizada com a participação da população e aprovada junto à Câmara de Vereadores. Dinâmica para sugestões e/ou propostas junto aos presentes na Audiência. Abertura para manifestação do público presente e esclarecimentos das últimas dúvidas.
Segunda Audiência Pública	13/03/2007, às 19 horas, CMI	Fotos constantes do CPP do PDM 2008 - s/ LP - s/ registro apresentação utilizada na AP	Apresentação da Fase II - ATI (Diagnóstico do Município) e da Fase III - Diretrizes e Proposições para o desenvolvimento municipal, para apreciação da população. Abertura para manifestação do público presente, discussão e acolhimento de propostas e sugestões populares sobre as Fases II e III. Destaque para a importância da participação da sociedade em todas as atividades públicas de construção do novo PDM Participativo (Reuniões Setoriais e Audiências Públicas). Esclarecimento de dúvidas dos presentes.
Terceira Audiência/ Conferência Pública	13/11/2007, às 19h30min, CMI	Fotos constantes do CPP do PDM 2008 - LP - 102 pessoas - c/ registro apresentação utilizada na AP	Audiência/Conferência final de todas as fases de revisão do PDM Participativo de Ibiporã, breve resumo sobre o processo de construção trabalho (cinco fases distintas - leituras técnica e participativa - síntese do Processo Participativo do Plano) e explicação sobre a importância da participação popular neste processo. Apresentação da Fase IV - Minuta de Anteprojeto da Legislação Básica do PDM Participativo (conjunto de sete Leis) e da Fase V - Plano de Ação e Investimentos (PAI) para apreciação da população. Abertura para manifestação do público presente, discussão e acolhimento das últimas sugestões populares sobre as Fases IV e V. Início do processo de encaminhamento do PDM Participativo para a aprovação junto à Câmara Municipal, com destaque para a importância da participação da sociedade nas audiências públicas de aprovação do PDM na Câmara, para a importância do CDM nesse processo e no motoramento das ações programadas, como representante da Sociedade organizada no controle social. Esclarecimento de dúvidas dos presentes.

Fonte: Caderno do Processo Participativo, Parte Integrante do Plano Diretor Municipal Participativo de Ibiporã, 2008
Org.: A autora, 2016

Notas: CMI - Câmara Municipal de Ibiporã / LP - Lista de Presença / AP - Audiência Pública / CDM - Conselho de Desenvolvimento Municipal / ATI - Avaliação Temática Integrada (Diagnóstico Municipal) / CPP - Caderno do Processo Participativo / PDM - Plano Diretor Municipal

Nessa fase, foi realizada a primeira audiência pública (Quadro 8), na qual foi aberto espaço à participação da população, inicialmente mediante a composição da Comissão de Acompanhamento (CA), que deveria ter a representação de diversos setores da sociedade, e na sequência, por meio das atividades públicas previstas ao longo do trabalho. Nessa audiência ainda foi desenvolvida dinâmica em grupos e aplicado questionário para dar início à leitura participativa. O questionário solicitava basicamente que os participantes descrevessem, pelo menos, três pontos positivos, três negativos e propusessem três sugestões/ações/intervenções para o seu bairro, para a Sede Urbana ou Distritos, comunidades rurais ou Município como um todo. Nele eram identificados somente a localidade (rua, bairro, da sede ou distritos, comunidade rural) da moradia dos participantes do grupo. As informações levantadas por meio deste questionário foram sistematizadas, especializadas para posterior cruzamento com os dados técnicos e utilização na formulação das Fases III e V, prioritariamente (CADERNO DO PROCESSO PARTICIPATIVO, PDM, 2008).

A segunda fase (Fase II - Avaliação Temática Integrada - ATI - Diagnóstico Municipal) iniciou mediante levantamentos técnicos dos dados secundários junto aos órgãos oficiais municipais, estaduais e federais, seguida pelos levantamentos em campo na área urbana e rural de Ibiporã. O levantamento em campo incluiu o registro fotográfico dos pontos que apresentavam deficiências e/ou potencialidades. Paralelamente, seguiu a leitura participativa, por meio das reuniões setoriais realizadas nas escolas municipais e das reuniões técnicas e de trabalho com a ETM e CA (Quadros 6 e 7). Nessa etapa de trabalho foram reunidos todos os registros da participação da população realizada até então e as propostas sugeridas foram analisadas e consideradas para a elaboração das Fases II e III do trabalho (CADERNO DO PROCESSO PARTICIPATIVO, PDM, 2008).

Com base no material reunido nas duas primeiras fases, foi elaborada a Fase III - Diretrizes e Proposições. Nessa etapa de trabalho foram realizadas novas atividades técnicas (reuniões com ETM e CA) e públicas (reuniões setoriais), sendo uma delas a segunda audiência pública (Quadros 6, 7 e 8) para a apresentação dos resultados até então agrupados. O Diagnóstico Municipal (ATI) foi apresentado à população, produto importante para a fundamentação e capacitação dos presentes na audiência, entretanto, o tema principal foi a Fase III. Novamente, abriu-se espaço para a discussão e colocações da população e foram acolhidas sugestões e propostas, posteriormente sistematizadas e analisadas pelas equipes técnicas. O conteúdo da Fase III foi ajustado considerando as sugestões da audiência e os produtos das Fases I, II e III foram disponibilizados em meio digital, no *Site* da Prefeitura, para que toda a população pudesse ter livre acesso aos mesmos (CADERNO DO PROCESSO PARTICIPATIVO, PDM; PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2008).

A Fase IV - Minutas de Anteprojetos de Leis (PDM e Complementares) teve início com a leitura e análise das leis vigentes no Município. Posteriormente, foi montada uma minuta de anteprojeto de lei do Plano Diretor, incluindo os instrumentos do EC adequados à realidade local e as principais diretrizes elencadas na Fase III. Posteriormente, foram elaboradas minutas das Leis Complementares ao PDM (Perímetro Urbano, Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento do Solo, Sistema Viário, Código de Obras e Código de Posturas) promovendo assim a atualização do conjunto de Leis. Todas as leis mantiveram alguma característica ou princípio básico existentes nas legislações vigentes na época, porém, todas também passaram por diversas atualizações em conformidade com as novas demandas socioespaciais e exigências normativas de novos instrumentos legais (CADERNO DO PROCESSO PARTICIPATIVO, PDM, 2008).

Nessa fase de trabalho outras atividades técnicas (reuniões com ETM e CA) e públicas (reuniões setoriais - executivo, legislativo, conselhos) foram realizadas para o estabelecimento dos atributos legais do PDM, principalmente os relacionados às Leis que definiram os perímetros urbanos (sede e distritos) e os novos índices urbanísticos de uso e ocupação do solo para as áreas urbanas (CADERNO DO PROCESSO PARTICIPATIVO, PDM, 2008).

Por fim, a elaboração da Fase V - Plano de Ação e Investimentos (PAI) baseou-se nas Fases anteriores, principalmente a II (ATI - Leituras Técnicas e Participativas - sistematizadas) e a III (DP). Atividades técnicas (reuniões com ETM e CA) foram realizadas para a discussão e definição das ações prioritárias e das metas a serem atingidas nos cinco e dez anos seguintes, sucessivamente (CADERNO DO PROCESSO PARTICIPATIVO, PDM, 2008).

A partir das experiências de participação da população e das definições das diretrizes e proposições para o horizonte de 10 anos de vigência do PDM, foram elencados os cenários futuros e as prioridades para os primeiros cinco anos de Plano, visto que, por recomendação do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, órgão vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU) e responsável pela execução e fiscalização das ações de política de desenvolvimento institucional e regional para o Estado do Paraná, por meio de seu Termo de Referência para elaboração de PDMs, o PAI deverá ser reavaliado e atualizado, pelo menos, a cada cinco anos, sempre levando em consideração outros instrumentos de gestão municipal como os demais planos setoriais (Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB, Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PMGIRS, Plano Municipal de Gestão dos Recursos Hídricos - PPMGRH, planos de desenvolvimento econômico local ou regional,

entre outros), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) (CADERNO DO PROCESSO PARTICIPATIVO, PDM, 2008).

Salienta-se que em 2013, o PARANACIDADE efetuou cobrança ao Município por meio de Ofício (15/04/2013) que informou ao Prefeito que o art. 4º da Lei Estadual nº 15.229/2006, que dispõe que o Estado do Paraná, em conformidade com as deliberações da II Conferência das Cidades, somente firmará convênios de financiamento para projetos e obras de infraestrutura, equipamentos e serviços com Municípios que tenham PDM aprovado. Conforme art. 7º, da referida Lei, a SEDU/PARANACIDADE somente financiará ao Município (Sistema de Financiamento aos Municípios - SFM) projetos que sejam integrantes do PDM e estejam em compatibilidade com seus instrumentos orçamentários. Assim, os instrumentos orçamentários PPA, LDO e LOA, a serem aprovados pelo seu Município no ano de 2013, deveriam contemplar os projetos e obras de infraestrutura, equipamentos e serviços prioritizados no Plano de Ação e Investimentos (PAI) que integra o PDM Participativo de 2008. Nesse contexto, também mencionou a importância da manutenção do funcionamento do Conselho do Plano Diretor, que tem o objetivo de viabilizar a participação dos segmentos organizados da sociedade civil no processo permanente de planejamento e gestão e que se trata do fórum adequado para deliberação sobre a inclusão de novos projetos e obras de infraestrutura, equipamentos e serviços no PAI do PDM (ATAS DAS REUNIÕES DO CDM, 2013).

No final dessa etapa de trabalho, foi realizada a terceira e última audiência/conferência pública do PDM (Quadro 8). Nessa ocasião foi levado à pauta o resultado preliminar das Fases IV e V para discussão e considerações finais da população e entidades organizadas da sociedade civil e foram acolhidas sugestões. Além disso, foram retomadas, de forma sintética, as etapas anteriores (conferência geral do trabalho) para que todos os presentes no evento pudessem perceber a importante conexão que há entre cada fase de trabalho, num processo de constantes idas e vindas, de consensos e divergências, de avaliação crítica e de reconstrução permanente (CADERNO DO PROCESSO PARTICIPATIVO, PDM, 2008).

Na audiência/conferência final da revisão do PDM (Quadro 8) foi mencionada a importância de se estabelecer um processo permanente de reavaliação e monitoramento do Plano, mediante o estabelecimento de indicadores de desenvolvimento municipal. Foram dados os primeiros passos para o encaminhamento do novo PDM Participativo à Câmara Municipal para sua devida aprovação (CADERNO DO PROCESSO PARTICIPATIVO, PDM, 2008). Ainda, foi destacada a importância da renovação pela qual o Conselho de Desenvolvimento Municipal (CDM) - o Conselho do Plano Diretor Participativo de Ibiporã -

passou durante o processo de revisão do Plano, assumindo novas atribuições e responsabilidades de controle social. Para concluir o evento, o executivo municipal promoveu um chamamento à população para o estabelecimento e continuidade do controle social até o último estágio de revisão do PDM - sua aprovação junto à Câmara Municipal -, quando ocorreriam, segundo os Vereadores, mais duas audiências públicas para a aprovação das novas Leis (CÂMARA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2008). Além disso, foi salientada a importância da participação e do controle social durante a aplicação do Plano, como meio de fortalecer e perpetuar a gestão participativa do território municipal (CADERNO DO PROCESSO PARTICIPATIVO, PDM, 2008).

Cabe destacar que em virtude da substituição da Coordenação Geral (arquiteta e urbanista) do processo de Revisão do PDM de Ibiporã, por parte da empresa terceirizada responsável pelo trabalho, mencionada no início desse tópico, não se obteve acesso a todos os registros de boa parte das reuniões realizadas, conforme consta dos Quadros 6, 7 e 8, sendo que em algumas reuniões e eventos públicos há registro apenas de fotos, sem Atas com a data dos eventos, número de participantes ou dinâmicas realizadas. A somatória do número de participantes em todas as etapas de trabalho do PDM Participativo de Ibiporã aqui demonstrada não reflete o total de pessoas que participaram de todo o processo, mesmo assim, a partir da experiência dessa pesquisadora que assumiu a Coordenação Geral do trabalho em junho de 2007, o total de pessoas participantes dos eventos realizados a partir desse momento foi de 252 pessoas, sendo que 73 pessoas participaram de 7 Reuniões Técnicas com as equipes ETM (com 16 componentes) e CA (com 49 componentes), 77 pessoas participaram de 2 Reuniões Técnicas com ETM e CA ampliadas à Administração e à Sociedade e 102 pessoas participaram da última Audiência/Conferência Pública. Em conformidade com os dados expostos nos Quadros 6, 7 e 8 é possível perceber que apesar do grande número de componentes das equipes municipais (ETM e CA), poucos participaram efetivamente das Reuniões Técnicas.

Em virtude desse fato a presente pesquisadora não teve acesso ao número total de propostas reunidas durante o processo de participação popular, entretanto, teve sim acesso às principais solicitações e sugestões populares que resultaram no tópico 8.1 Sistemática CDP, da Avaliação Temática Integrada (Diagnóstico Municipal), Fase II da Revisão do PDM Participativo de Ibiporã (2008). Esse tópico agregou condicionantes, deficiências e potencialidades sintetizadas a partir do cruzamento das informações das leituras técnica e participativa e resultou em quadro síntese (Quadro 9), fundamentando as fases seguintes de trabalho (Diretrizes e Proposições, Minuta de Anteprojetos de Leis e Plano de Ação e Investimentos). O Quadro 9 traz as principais deficiências, condicionantes e potencialidades

identificadas nesse processo. Diretrizes e ações foram estabelecidas a partir dessas informações. Destaca-se, por fim, que todas as sugestões da população coincidiram com as necessidades do Município identificadas mediante a leitura técnica, o que corroborou para a escolha das ações prioritárias.

Quadro 9 - Síntese das Leituras Técnica e Participativa - Condicionantes, Deficiências e Potencialidades do PDM Participativo de Ibiporã

Aspectos	C	D	P	Fatores
Regionais				Localização excelente, num dos principais eixos (Londrina/Maringá) de desenvolvimento Estadual (10 km de Londrina), com cerca de dois milhões de habitantes.
				Localizada estrategicamente na Região Metropolitana de Londrina, lado leste, saída para São Paulo.
				Rios Tibagi e Jacutinga.
				Acesso rodoviário em excelentes condições, BR-369 e PR-090, linha férrea e aeroporto a menos de 10 km.
				Universidades e faculdades de muito boa qualidade na Região Metropolitana.
Ambientais				Desmatamento das faixas de preservação permanentes dos rios e fundo de vales.
				Pouca cobertura de mata nativa e das áreas a serem recuperadas pelo desmatamento.
				Manancial de água subterrânea (Aqüífero Guarani).
				Arborização urbana deficiente e com muitas espécies exóticas.
				Excelente hidrografia, com inúmeros rios, córregos e nascentes, sendo o Rio Tibagi o principal.
Socioeconômicos				Poluição de rios, córregos e nascentes.
				Decréscimo da população jovem e aumento da idosa.
				Economia bastante diversificada, com expressivo crescimento na área industrial e de serviços.
				Geração de empregos.
				Baixo poder aquisitivo.
Socioespaciais				Potencial de desenvolvimento turístico (Rio Tibagi).
				Boa estrutura fundiária, sem conflitos de terra.
				Boa estrutura da ocupação urbana, disciplina urbanística.
				Déficit habitacional (cerca de 800 moradias).
				Boa malha viária rural.
				Carência de equipamentos destinados ao lazer e cultura.
				Linha férrea atravessa a área urbana.
				Malha viária urbana central inadequada.
Infraestrutura				Acessibilidade universal nas vias e edificações.
				Declividade acentuada em algumas áreas urbanas e parte da área rural.
				Água de excelente qualidade, atendendo 100% da área urbana.
				98% de coleta e tratamento de esgoto sanitário na área urbana.
				Alguma deficiência na rede de drenagem e a sua inexistência em alguns loteamentos.
Serviços Públicos				Pavimentação - 9 loteamentos sem a pavimentação.
				Sistema Copel, com abundância de energia.
Institucionais				A segurança pública é deficiente, sendo uma grande preocupação da população.
				Cemitério com 95% de ocupação, necessitando de ampliação.
				Estrutura Administrativa deficiente, inclusive das instalações.
				Baixa arrecadação própria.
			Potencial para aumento da arrecadação própria e das receitas transferidas.	
			Melhoria nos procedimentos administrativos para dar eficiência à máquina administrativa.	

Fonte: Avaliação Temática Integrada (ATI) - Fase II, Parte Integrante do Plano Diretor Municipal Participativo de Ibiporã, 2008, p. 327-328

Notas: C - Condicionantes / D - Deficiências / P - Potencialidades

A partir das informações obtidas pode-se ponderar que o processo de revisão do PDM, visou colocar em prática uma metodologia que fomentasse a construção de consensos progressivos, o que não eliminou conflitos. Embora todas as partes envolvidas tenham

aceitado rever posições, restaram questões que poderiam ser chamadas de centrais no debate urbano, aquelas diretamente relacionadas aos interesses dos agentes em disputa, como será visto posteriormente.

Em todas as fases do trabalho, a população foi incitada e mobilizada a participar das discussões pelos principais meios de comunicação locais (jornais, rádio e carro de som, *Site* da Prefeitura), além do uso de cartazes nos pontos mais movimentados da cidade (órgãos públicos, escolas e hospitais, supermercados e igrejas, entre outros) e distribuição de panfletos à população, todos com chamamento à participação dos eventos do PDM. Além disso, foi realizada convocação oficial (protocoladas) às Secretarias Municipais, aos órgãos governamentais do Estado e da União presentes em Ibiporã, ao Judiciário, ao Legislativo e a todas as entidades organizadas da sociedade civil. Salienta-se que na ocasião das três audiências, os estudantes das escolas públicas de Ibiporã, alunos do ensino médio noturno, foram liberados das aulas para possibilitar sua participação nos eventos. Dessa maneira, os alunos tiveram a oportunidade de participar da capacitação, do nivelamento de conhecimentos e das discussões sobre o PDM e redigiram relatos sobre as atividades e temas abordados nas audiências em diferentes trabalhos escolares, de forma interdisciplinar (CADERNO DO PROCESSO PARTICIPATIVO, PDM; PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2008).

O registro das atividades técnicas e participativas (públicas) resultou no Caderno do Processo Participativo, produto que compõe o PDM Participativo de Ibiporã 2008, que contém relatos sobre as intervenções, cópias dos arquivos com as apresentações utilizadas nos eventos, das listas de presença, das fotos e de todos meios de divulgação utilizados para cada evento realizado, documento este fundamental para se apreender a dinâmica de elaboração do referido Plano. As informações e números sobre o processo participativo da Revisão do PDM de Ibiporã dispostos nessa pesquisa foram extraídos desse Caderno. Em todas as cinco fases de trabalho aconteceram capacitações e nivelamento de conhecimentos para as equipes envolvidas no processo ETM e CA, bem como para a população, o que permitiu uma evolução no processo de conhecimento dos temas abordados, bem como do próprio Município (PDM, 2008).

6.3 Interesses e Conflitos

São muitos os interesses divergentes que se sobressaem num processo de elaboração ou revisão de um Plano Diretor. No caso específico de Ibiporã, os representantes das associações de bairro tinham a expectativa de garantir o direito à moradia, à terra

urbanizada (infraestruturas básicas) e à implantação de equipamentos e serviços públicos, por meio da delimitação de novas áreas como ZEIS e da instituição de instrumentos de regularização fundiária. Os representantes do Conselho Municipal do Meio Ambiente propuseram exigências para realizar com maior eficácia o controle e a fiscalização ambiental, aplicar o EIV e o EIA e determinar quais seriam considerados empreendimentos de impacto. Nesses quesitos, nem tudo foi facilmente aceito pelos empresários locais. Os empresários, reagiram a cada uma das “inovações” propostas que, ora o governo, ora os demais segmentos sociais, colocavam em pauta para o debate, sempre procurando manter as normas até então vigentes (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ; PDM, 2008).

As questões mais polêmicas foram a revisão do potencial construtivo dos terrenos urbanos, a determinação de uma taxa de permeabilidade do solo, a possibilidade de instituição de instrumentos de ordenamento territorial do EC, tais como: o IPTU Progressivo no Tempo e o Direito de Preempção, o EIV, a adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir e a destinação dos recursos provenientes da aplicação desse instrumento para a habitação de interesse social e infraestrutura, entre outros. Algumas definições foram construídas por meio de sucessivas negociações entre os segmentos envolvidos, que evoluíram para a construção de consensos progressivos, contudo, adaptações ocorreram para que tais consensos ocorressem (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ; PDM, 2008).

A definição das novas taxas de ocupação (TO) e coeficientes de aproveitamento (CA) por zonas distintas foram temas sobre os quais não se obteve consenso. A proposta do governo municipal consistia em reduzir alguns índices vigentes e ampliar outros desde a Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo de 1999 (Lei nº 1.577/1999). A proposta da equipe de governo era baixar o CA em algumas zonas para frear a densificação e reduzir a sobrecarga nos sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos e drenagem urbana, bem como para não intensificar o tráfego de veículos em vias já sobrecarregadas. Para os empresários do setor imobiliário, reduzir CA era ferir um direito adquirido sobre a propriedade urbana e representava diminuição de lucro. O segmento colocou-se em defesa da manutenção dos coeficientes, principalmente em setores centrais da Sede (áreas mais valorizadas). Ressalta-se que a manutenção dos índices vigentes implicaria na inviabilização da aplicação da outorga onerosa do direito de construir. Após negociações, os empresários levaram às Equipes Municipais ETM e CA propostas intermediárias. O governo insistiu na diferenciação de índices por zona e por uso, o que acabou prevalecendo. Os CAs foram fixados em 4,0 para uso residencial multifamiliar e comercial (ZR1/ZC1), possibilitando a verticalização nas principais avenidas, dotadas de infraestrutura; nas zonas habitacionais ZR2, em 1,0; ZR3, em 0,5; ZR4, em 0,2; ZR5, em 0,2; e ZEIS, em 1,0 (PDM, 2008).

Outro conflito foi a introdução da outorga onerosa do direito de construir. Para os movimentos sociais e associações de bairro tratava-se de um instrumento de financiamento dos programas habitacionais e infraestruturas e os recursos provenientes de sua utilização deveriam ser direcionados às áreas da cidade habitadas pela população de mais baixa renda, enquanto que as entidades ambientalistas queriam vincular a aplicação dos recursos à conservação e recuperação ambiental. Nesse aspecto, embora inicialmente contrários ao instrumento, os representantes do segmento empresarial, apoiaram os movimentos sociais, defendendo que os recursos gerados pela outorga onerosa deveriam ser aplicados em habitação de interesse social, em qualquer parte do Município, ou em infraestrutura e equipamentos públicos nas zonas menos privilegiadas e desatendidas por esses serviços (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2007; PDM, 2008).

Não é viável aqui a descrição detalhada de todos os conflitos e da posição dos distintos segmentos sociais em cada questão do PDM, entretanto, o relato sintético que se apresentou anteriormente objetiva demonstrar que os projetos de Lei do PDM e de suas Leis Complementares foram resultantes de um processo participativo, conflituoso e essencialmente político.

É fato que os atores sociais têm diversas formas de pressão além da exposição e da defesa de suas ideias nas reuniões setoriais e audiências públicas de debate - o que também ocorreu em Ibiporã. Empresários da construção civil dirigiram-se aos gabinetes de vereadores quando os Projetos de Lei tramitavam na Casa, levando suas demandas. A discussão na Câmara foi para este setor o prolongamento do debate. As reivindicações não atendidas voltaram à tona e, dessa vez, sua defesa era feita por vereadores. Em contraposição, representantes do governo, do CDM e dos movimentos sociais pressionaram os vereadores pela manutenção dos Projetos de Leis como haviam sido encaminhados à Câmara. Os movimentos sociais, em especial, usaram seus recursos - a mobilização, a aliança com outros segmentos em questões pontuais e a exposição pública dos interesses em negociação (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Por fim, foram mantidas as definições estabelecidas na última audiência/conferência pública. Uma hipótese a ser explorada é que a participação de todos os segmentos sociais no processo, inclusive setor empresarial, legitimou o pacto construído por meio da negociação e inibiu movimentos mais agressivos por parte dos empresários do setor da construção civil e imobiliário, assim como dos vereadores que representavam seus interesses. Entretanto, o setor apostou em alterações futuras, numa tática de postergar o conflito para um momento em que a correlação de forças fosse-lhe mais favorável e foi o que ocorreu (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ; PDM, 2008).

A experiência relatada demonstra que o processo de participação é um aprendizado para todos, até mesmo para os setores mais conservadores. O processo participativo legitimou a revisão do PDM e ampliou as possibilidades de sua aplicação. Os interesses antagônicos e os conflitos, porém, mantiveram-se, e o processo não terminou com a aprovação das novas Leis do PDM Participativo de Ibiporã. Assim, no tópico seguinte será realizada uma reflexão sobre a implementação do Plano.

6.4 A Implementação do PDM Participativo de Ibiporã

Como mencionado o PDM Participativo de Ibiporã foi aprovado pela Câmara Municipal de Ibiporã em 2008 e entrou em vigor no mesmo ano. Em 21/05/2008 foi aprovada a Lei do PDM (2.167/2008), em 11/06/2008 foi aprovada a maior parte das leis complementares ao PDM - Leis dos Perímetros Urbanos (2.176/2008), de Uso e Ocupação (2.172/2008) e do Parcelamento do Solo (2.173/2008), do Sistema Viário (2.175/2008) e o Código de Obras (2.174/2008). Já o Código de Posturas foi aprovado em 10/09/2008.

A partir da aprovação do PDM e com base no seu Plano de Ação e Investimentos (PAI), planos setoriais foram elaborados e novas políticas públicas instituídas no Município, como o Plano Municipal de Saneamento Básico (Lei nº 2.384/2010, de 12/08/2010)⁴⁵, a Política Municipal de Resíduos Sólidos de Ibiporã (Lei nº 2.449/2011, de 18/04/2011) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (Lei nº 2.547/2012, de 30/04/2012) (CÂMARA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015).

Além disso, ações importantes no sentido de estruturar o Município para a aplicação dos Planos e fortalecer o controle social e a gestão compartilhada foram executadas, como o fortalecimento institucional⁴⁶, a revisão da estrutura organizacional da Prefeitura (Lei nº 2.594/2013), a atualização da Planta Genérica de Valores Imobiliários (Leis nº 2.676/2013 e nº 2.737/2014), com o intuito de promover o equilíbrio fiscal do IPTU e, conseqüentemente, incrementar a arrecadação, e a atualização da formação e das atribuições do Conselho de Desenvolvimento Municipal - CDM (Lei nº 2.625/2013), com a regulamentação por regimento interno, apesar de o Conselho do PDM atuar desde a instituição do primeiro Plano

45 A Lei nº 2.384/2010, que instituiu o PMSB, sofreu alterações posteriores por meio das Leis Ordinárias nº 2.621/2013, quando foram criados o Conselho e o Fundo Municipal de Saneamento Básico e nº 2.763/2015, que alterou a anterior, atualizando os dispositivos Conselho e Fundo.

46 Conforme intervenções e treinamentos mencionados no item 5.6 - Aspectos Político-institucionais do Tópico 5 - Caracterização Geral do Recorte Espacial da Pesquisa: Município de Ibiporã/PR, dessa Dissertação, páginas 223 - 224.

Diretor (1999). Destaca-se que uma das primeiras ações previstas no PAI a ser executada foi a contratação de empresa especializada que assessorou o Município no processo de fortalecimento institucional. Isso ocorreu durante praticamente todo o ano de 2009 (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2009).

Quanto ao uso das geotecnologias, segundo relatos dos servidores da Secretarias Municipais de Planejamento, de Serviços Públicos, Obras e Viação e de Finanças (Setor de Tributação), os SIGs desenvolvidos a partir do recadastramento imobiliário (2006/2007), que atualizou o Cadastro Técnico Imobiliário e a Base Cartográfica da Sede Urbana, para o PDM Participativo - Zoneamento Urbano (2008); o SIG Ambiental (2008), o SIG do PMSB (2010); e o SIG do PLHIS (2012) não foram utilizados, manipulados ou atualizados, praticamente foram abandonados, fato atribuído pelos servidores à inexistência de programas, equipamentos e de capacitação para o manejo dessas ferramentas (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Em maio de 2008 entrou em vigor a Lei do Plano Diretor que instituiu o novo Conselho de Desenvolvimento Municipal (CDM), previsto no PDM Participativo de Ibioporã. O CDM trata-se de órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, responsável pelo acompanhamento, controle da aplicação e gestão do Plano, sendo composto de, no mínimo, 16 membros, sendo 6 representantes do executivo municipal e 10 representantes da sociedade civil organizada, devendo estes representar a Associação Comercial e Empresarial de Ibioporã (ACEIBI), advogados, engenheiros e arquitetos e urbanistas, conselhos afins, associações de bairro e outros segmentos representativos da sociedade (LEI DO PLANO DIRETOR, PDM, 2008).

De acordo com o PDM Participativo de Ibioporã, compete ao CDM: examinar a viabilidade dos projetos; estabelecer prioridades na aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento; acompanhar a aplicação da legislação municipal relativa ao planejamento e desenvolvimento territorial, propor e opinar sobre a atualização, complementação, ajustes e alterações do PDM Participativo de Ibioporã; analisar e aprovar projetos de empreendimentos de impactos significativos, bem como indicar medidas compensatórias, mitigadoras e alterações que entender necessárias, sem prejuízo das demais aprovações previstas na legislação; promover o acompanhamento de políticas setoriais integradas que tenham relação com o desenvolvimento territorial do Município, entre outras (LEI DO PLANO DIRETOR, PDM, 2008). Análise sobre a atuação do CDM desde a aprovação do PDM Participativo junto à Câmara Municipal será realizada no próximo tópico, a partir da leitura das Atas das reuniões realizadas de 2009 a 2016.

Além disso, importantes instrumentos do EC, instituídos pela Lei Municipal do Plano Diretor foram regulamentados, caso da Outorga Onerosa do Direito de Construir, com contrapartida ao poder público municipal destinada à execução de programas habitacionais de interesse social (Lei nº 2.332/2009) e do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV (Lei nº 2.727/2014). Segundo informações da engenheira e arquiteto das Secretarias Municipais de Planejamento e de Serviços Públicos, Obras e Viação foram solicitadas análises sobre a possibilidade de utilização do instrumento outorga onerosa para cinco obras, contudo, somente uma o utilizou de fato, sendo que os demais empreendimentos optaram por adquirir lotes vizinhos e readaptar os projetos, o que acabou por valorizá-los, sem que houvesse perdas ou danos para a municipalidade (poder público e sociedade). Quanto aos Estudos de Impacto de Vizinhança, foram solicitados e avaliados três EIVs para atividades previstas na Lei 2.727/2014 que regulamentou o instrumento, sendo os três aprovados mediante alguns ajustes e adaptações exigidas pela Prefeitura. A Lei do EIV define em seu Art. 2º que o Poder Executivo Municipal exigirá a elaboração de EIV para o desenvolvimento ou ampliação dos empreendimentos ou atividades que: se utilizem do instrumento de política urbana denominado Outorga Onerosa do Direito de Construir, que venham a possuir ou se instalar em área construída superior a 5.000 m² para o desenvolvimento de suas atividades em zonas residenciais, comerciais e de serviços e que estejam sujeitos a elaboração e apresentação do EIV conforme determinado pela legislação municipal (usos tolerados em Zonas Comerciais e Industriais são passíveis de serem admitidos mediante elaboração e apresentação de EIV e Relatório Circunstanciado de Impacto Ambiental e/ou Urbanístico, conforme Anexo IV da Lei 2.172/2008). Contudo, de acordo com o relato dos servidores públicos das Secretarias Municipais de Planejamento e de Serviços Públicos, Obras e Viação, originalmente, o Projeto de Lei estabelecia a exigência do EIV para qualquer atividade que demonstrasse potencial impactante ao seu entorno, conforme o Anexo I - Características de Uso da Lei 2.172/2008 (Lei do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo) nos usos permissíveis e tolerados.

Ainda, foram instituídas novas leis de ordenamento territorial e conservação ambiental de extrema importância para o Município.

Ressalta-se duas iniciativas importantes no sentido da implementação do PDM: a revisão do conjunto de zonas previstas para ZEIS, com a instituição de novas áreas, e a ampliação da área de amortecimento⁴⁷ do Parque Estadual de Ibiporã, inserido no perímetro urbano, o que alterou o uso e a ocupação de bairros que o margeiam. Cabe destacar que,

47 Áreas de Amortecimento: áreas no entorno da Unidade de Conservação, nas quais as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar impactos negativos sobre a unidade.

recentemente (2016), o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), unidade gestora do Parque Estadual de Ibiporã, exigiu da administração municipal nova ampliação na área de amortecimento ao redor da Unidade de Conservação, o que vem gerando descontentamento dos proprietários dos lotes ao redor do Parque, discussões e contestações inclusive judiciais (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Durante o processo de elaboração dos planos setoriais, algumas questões das leis do PDM voltaram à discussão. Foram retomados debates que envolviam interesses e conflitos, principalmente aqueles relacionados ao mercado imobiliário e ao uso e ocupação do solo. Assim, foram estabelecidas negociações e concessões entre as partes (Executivo, Legislativo, Sociedade Civil Organizada e Empresariado) como, por exemplo, não se alterou os CAs constantes do PDM, mas se admitiu áreas não computáveis no uso residencial multifamiliar vertical, assim como foram alteradas as áreas dos empreendimentos para os quais se exigiria o EIV. Todas essas questões ressurgiram, não por acaso, durante a tramitação na Câmara Municipal dos planos setoriais (Plano de Saneamento Básico, Política Municipal de Resíduos Sólidos, Plano de Habitação de Interesse Social, entre outros) ou dos regulamentos dos instrumentos de ordenamento territorial (EIV e Outorga Onerosa), onde os interesses do empresariado da construção civil e do capital imobiliário/fundiário estão bem representados.

Com isso, nove novas leis promoveram alterações na Lei de Uso e Ocupação do Solo; nove, no Código de Obras; seis, na Lei do Parcelamento do Solo; quatro, na Lei do Sistema Viário; três, na Lei do PDM; três, no Código de Posturas; e duas, na Lei que estabelece os Perímetros Urbanos de Ibiporã. A maior parte das alterações refere-se de ajustes a novas demandas, entretanto, houve casos de flexibilização de índices e exigências legais, como o abrandamento de algumas exigências de infraestrutura mínima aos empreendedores na ocasião de implantação de novos loteamentos (Lei nº 2.330/2009).

Alguns proprietários de terra, que até então não haviam se dado conta do conteúdo e do impacto das legislações, passaram a pressionar os poderes executivo e legislativo para que as alterassem e suprimissem alguns elementos. Cabe destacar aqui, esforços contrários às ZEIS e à ampliação da área de amortecimento do Parque Estadual, visto que setores conservadores desenvolveram argumentando sobre a possível desaceleração econômica local. Nesse caso devem ser assinaladas duas questões: a fragilidade do CDM, apesar de esforços extremos e algumas conquistas importantes, de reverter totalmente os interesses representados na Câmara e a postura do Poder Legislativo que alterou trechos das Leis construídas coletivamente, sem o aval das demais entidades envolvidas e da própria sociedade, pressionado pelo poder econômico (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016). Detalhamento sobre essas questões será realizado no próximo tópico, a partir da análise das

alterações das Leis do PDM Participativo e da leitura das Atas das reuniões do CDM e das Audiências Públicas realizadas para discussão dessas mudanças (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Avaliação da Atuação do Conselho de Desenvolvimento Municipal de Ibiporã na Aplicação dos Instrumentos de Planejamento e Gestão Municipal

A partir da aprovação do PDM Participativo (2008), várias legislações foram modificadas ou criadas com o intuito de qualificar o espaço urbano, principalmente da sede de Ibiporã, muitas delas fundamentadas no próprio Plano ou elencadas como prioridade no Plano de Ação e Investimentos (PAI). Destaca-se algumas das novas legislações aprovadas:

- Lei que dispõe sobre o sistema de estacionamento rotativo nas vias e logradouros públicos (Lei Ordinária nº 2.437/2011);
- Lei dispõe sobre exigências de dispositivos antipoluentes para postos de serviços, oficinas mecânicas, estacionamentos e locais de lavagem de veículos (Lei Ordinária nº 2.460/2011);
- Leis Ordinárias que autorizaram o Município a adotar mecanismos visando à participação no Programa Minha Casa Minha Vida (Leis nº 2.527/2012 e nº 2.546/2012);
- Lei que dispõe sobre a institucionalização do programa de plantio e manutenção da vegetação e da arborização urbana, em vias e logradouros públicos (Lei Ordinária nº 2.552/2012);
- Lei que constitui o Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná (CISPAR) e que ratifica a alteração, pelo Município, do contrato de consórcio público e do estatuto do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná (CISMAE), transformando-o em CISPAR (Lei Ordinária nº 2.672/2013);
- Lei que aprova a Planta Genérica de Valores (PGV) do município de Ibiporã, que atualiza e regula a forma de apuração do valor venal de imóveis para efeito de lançamento do IPTU (Lei Ordinária nº 2.676/2013);
- Lei que altera e aprova a PGV do Município, para os exercícios dos anos 2015 e seguintes (Lei Ordinária nº 2.737/2014);
- Lei que institui o programa permanente de controle populacional de animais no Município (Lei Ordinária nº 2.772/2015);
- Lei que altera os dispositivos do Código Ambiental Municipal (Lei nº 1.996/2006) e que dispõe sobre a Política Ambiental de Proteção, Controle, Conservação e Recuperação da

Qualidade do Meio Ambiente no município de Ibiporã (Lei Ordinária nº 2.811/2015), sendo esta uma das mais importantes; entre outras (CÂMARA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Ressalta-se que a Planta Genérica de Valores não era atualizada desde 2001 e que, com a implantação da nova PGV, revisada por empresa especializada contratada pelo Município e aprovada por unanimidade junto à Câmara de Vereadores, os valores venais de 18 mil imóveis foram atualizados, garantindo maior justiça fiscal e, com isso, segundo informação da Prefeitura, ocorreu um incremento por volta de 40% na arrecadação do IPTU de 2013 para 2015, o que possibilitou à gestão municipal garantir mais recursos para serem investidos em diversos setores públicos, na perspectiva de melhoria na qualidade de vida da população. Conforme informado por servidor da Secretaria Municipal de Finanças (Setor de Tributação), houve preocupação do poder público em garantir a participação da sociedade organizada no processo de atualização da PGV, por meio da realização de reuniões públicas com proprietários de imobiliárias, corretores, construtoras e empreiteiros, contadores, Associação Comercial e Empresarial de Ibiporã (ACEIBI), entre outros, para discussão do trabalho, para garantir a transparência do processo, entretanto, cabe ressaltar aqui que a maior parte da população, que não compõe entidades organizadas da sociedade, foi excluída desse processo. O Executivo ainda disponibilizou o mapa com os valores lote a lote do novo IPTU para consulta da população por meio dos *sites* da Prefeitura e da empresa que realizou o trabalho de atualização da PGV. Mesmo assim, ocorreram questionamentos da população e dos órgãos públicos de fiscalização (tribunal de contas) quanto aos trâmites para alteração e aos novos mecanismos de cobrança de IPTU instituídos pela Lei de 2013, o que motivou ajustes e a instituição da segunda Lei em 2014. Segundo o técnico da Tributação, todos os questionamentos por parte da população foram avaliados, caso a caso, respondidos e, quando necessário, ajustados (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

De acordo com relatos dos servidores (entrevistas), desde a aprovação do PDM Participativo em 2008, os Secretários e os Técnicos das Secretarias Municipais de Serviços Públicos, Obras e Viação e de Planejamento passaram por muitas e grandes dificuldades para a aplicação do Plano. Um dos engenheiros afirmou que foram sete anos difíceis, mas com algumas vitórias importantes. Obtiveram, para tanto, a ajuda da Promotoria Pública do Município, por meio da atuação de duas Promotoras que assumiram a causa contra a implantação de loteamentos irregulares e solicitações infundadas de alteração de zoneamento, com o intuito de ganho financeiro em detrimento de todas as demais questões envolvidas (ambientais, sociais, de infraestrutura). As Promotoras elaboraram recomendação ao Município, com importantes orientações para a reversão dos problemas ocasionados pela

irregularidade na implantação de loteamentos e pelo não respeito à legislação vigente do PDM Participativo, talvez o maior problema enfrentado para a efetivação do Plano (Trabalho de Campo, 2016).

Os técnicos e também os membros da primeira gestão de aplicação do PDM Participativo 2008 (Gestão 2009-2012 - Prefeito reeleito em 2013 para a Gestão atual 2013-2016) logo após sua aprovação junto à Câmara Municipal, sofreram muitas pressões dos empresários locais e também da Câmara de Vereadores da época, que era, em sua maioria, formada por oposição ao Prefeito para que promovessem modificações no conteúdo das Leis do Plano (Trabalho de Campo, 2016).

Segundo um dos engenheiros da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Obras e Viação, o CDM, que existe desde o primeiro PDM (1999), firmou posição contrária a alterações arbitrárias, mostrando-se bastante atuante no confronto de situações extremas para garantir a aplicação do Plano Diretor, embates que desgastam seus membros, que nem sempre obtêm sucesso. Mesmo assim, o Conselho tem contabilizado importantes vitórias, como instituição/manutenção da área de amortecimento de grande importância nas proximidades da Unidade de Conservação⁴⁸ existente em Ibiporã - Parque Estadual de Ibiporã (demanda que resultou em discussão e disputa por cerca de sete anos) e controle da urbanização descontrolada, por meio do impedimento de parcelamento do solo em determinadas áreas urbanas em desconformidade com os padrões estabelecidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento Urbano) (Trabalho de Campo, 2016).

O CDM mantém reuniões mensais, quando necessário, reúne-se extraordinariamente para avaliação de algum tema específico e/ou urgente. Ainda, segundo

48 O Parque Estadual de Ibiporã teve origem na regularização do remanescente de terras devolutas da antiga concessão Beltrão, restando ao titular na faixa esquerda do rio Tibagi uma área conhecida como Fazenda do Estado e sob a administração do Serviço de Defesa Animal da Secretaria da Agricultura e posteriormente entregue ao Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR) sob regime de comodato para funcionamento do Centro de Experimentação e Pesquisa Animal. A regularização seguiu as normas da Lei de Terras do Estado do Paraná - Lei nº 7.055, de 04/12/1978, respeitando-se as ocupações existentes, titulando-se a porção maior ao IAPAR, parte ao Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PR) e parte à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) de Ibiporã. Para dar cumprimento à exigência legal na manutenção de 20% da área em mata, optou-se, para a manutenção desta exigência, pela a forma de reserva florestal única e/ou em condomínio, liberando-se os titulares da exigência de reflorestar 25% de cada lote e transformando a área condensada e existente de mata secundária, num Parque Florestal sob a administração do Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF), mediante a Lei Estadual nº 2.301/1980, de 30/04/1980. Praticamente a totalidade da área do Parque, administrada, encontra-se em estado de recuperação natural, sendo apenas uma pequena área utilizada para administração local, produção de mudas florestais e uma casa residencial para o viveirista responsável. O viveiro florestal instalado tem capacidade de produção total de 1.000.000 de mudas por ano, sendo 50% destas espécies nativas (entre frutíferas e madeireiras) e 50% exóticas de rápido crescimento (Eucalipto e Grevílea). Tais mudas são destinadas ao Programa de Desenvolvimento Florestal Integrado do Estado do Paraná e utilizadas para reflorestamentos no próprio Município. Próximo à entrada do Parque, encontra-se o depósito de materiais fruto de apreensão nas áreas de fiscalização do ITCF (PLANO DE MANEJO DO PARQUE ESTADUAL DE IBIPORÃ, 2015).

engenheira da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Obras e Viação, que também é membro do CDM há cerca de 10 anos, representando a parcela da administração municipal, não há como ter recesso nas reuniões dos conselhos, mesmo em períodos de férias dos servidores ou das festas de final de ano, devido ao grande volume de demandas para discussão, o que demonstra forte atuação do mesmo e expressiva influência nas decisões de planejamento e gestão de Ibiporã. Entretanto, nem o Conselho, tampouco a Secretaria, executam monitoramento sobre as ações previstas e priorizadas no PAI (Trabalho de Campo, 2016).

Membros do CDM e servidores das Secretarias Municipais de Planejamento e de Serviços Públicos, Obras e Viação ressaltaram a grande dificuldade em mobilizar a sociedade, tanto para as duas Conferências Municipais da Cidade realizadas em 2009 e 2013, quanto para as audiências públicas (total de sete) realizadas para a discussão sobre os diversos temas que surgiram em relação a alterações no PDM, por exemplo. Disseram tentar a mobilização por diversos meios de divulgação, cartazes, anúncio em jornal, rádio, distribuição de panfletos, convocações oficiais, sendo a participação sempre pequena em número. Normalmente, participam apenas aquelas pessoas e/ou entidades que têm interesse direto com o tema discutido e isso é frustrante para os técnicos da Prefeitura e os Conselheiros, que se mostraram bastante desencantados com a participação popular, devido ao fato de não saberem mais o que fazer para chamar/envolver a população para a discussão.

Síntese do registro das Atas das sete Audiências Públicas e das duas Conferências Municipais (mediante leitura e análise das Atas) realizadas nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2013, encontra-se disposta a seguir:

1. Audiência Pública (AP) para discussão sobre alterações nas Leis do PDM Participativo, realizada em 30/09/2009, no Centro de Convivência dos Idosos (CCI), às 19h30min. Há cópia do convite em Jornal local publicado no dia 25 de setembro de 2009. Conta com registro de Ata e lista de presença. As alterações propostas nas Leis do PDM, discutidas nas reuniões do CDM, foram levadas ao conhecimento da população. Sendo ampliada a discussão. Os temas abordados e discutidos foram:

- Na Lei do Plano Diretor: ampliação da Zona Industrial nas direções do município de Sertanópolis e Londrina, pela Estrada dos Pioneiros; ampliação das ZEIS; criação da ZC4, para construção de edificações com até 4 pavimentos tipos; ampliação do gabarito para até 15 pavimentos na ZR1/ZC1, sob o regime de outorga onerosa, através da regulamentação desse instrumento, conforme prevê a Lei do PD (2.167/2008); especificação de novas atividades permitidas nas ZRs; extinção da Zona de Exploração Turística (ZET), devido a recomendação da Promotoria Pública do Meio Ambiente, baseada na

inconstitucionalidade, agressão ao meio ambiente, preservação zona de amortecimento (APP) dos rios Tibagi e Jacutinga (corredor de biodiversidade), na falta de infraestrutura de esgoto, pavimentação asfáltica, entre outras; obrigatoriedade de recuo frontal na Rua Prof. Mário de Menezes;

- Na Lei do Parcelamento do Solo: obrigatoriedade do loteador em projetar e executar sinalização vertical e horizontal, colocando placas com nome de rua; previsão de subdivisão de lotes em casas geminadas com testada de 7 metros e área de terreno de 175m², inclusive em outros bairros/zonas;
- No Código de Obras: adequação de alguns itens quanto aos condomínios horizontais e agrupamento de residências, tais como a largura de vias internas, testadas dos lotes, estacionamento fora do condomínio, casas geminadas; adequação de vagas de estacionamento para comércio e inclusão da previsão de rebaixamento de guia do meio-fio das calçadas até 50% da testada do lote.

O Prefeito informou os presentes sobre o projeto de duplicação de via margeando o Contorno Norte, no valor de R\$ 10.000.000,00. Ainda, houve solicitação para alteração de zoneamento (em lotes específicos) de ZR2 para ZC2 e sugestão para que uma parcela de área urbana próxima à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) fosse utilizada para construção de casas populares ou do estádio de futebol. Deliberou-se que tais sugestões seriam analisadas pelo CDM, contudo há a questão da zona de amortecimento da UC - Parque Estadual de Ibiporã, que provavelmente possa restringir tais utilizações. Por fim, todos os presentes concordaram com as alterações propostas para a Leis do PDM. Estiveram presentes nessa AP 25 pessoas, entre servidores e técnicos da Prefeitura, representantes do CDM, da Câmara de Vereadores, da ASENAI, da SAMAE, da ACEI, da CADEVI, de Construtoras locais, bem como da comunidade em geral.

2. AP para discussão sobre alterações nas Leis do PDM Participativo, realizada em 22/04/2010, na Sala de Licitações da Secretaria Municipal de Administração, às 19 horas. Conta com registro de Ata e lista de presença. As alterações que vem sendo propostas nas Leis do PDM, discutidas nas reuniões do CDM, foram trazidas para o conhecimento da população e ampliação da discussão. Os temas abordados e discutidos foram:

- Na Lei Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo: alterações na data limite para regularização das subdivisões anteriores ao PDM 2008; inclusão de bairros para subdivisões de lotes em casas geminadas; adequação do zoneamento dos Distritos Taquara do Reino, John Kennedy e do Balneário Tibagi; no Anexo I - exclusão da permissibilidade de construir residências multifamiliares horizontais ou verticais em determinados bairros; nas Notas do Anexo II - estabelecimentos da não permissibilidade de construir no alinhamento predial

nas ruas Mário de Menezes, Londrina, 19 de Dezembro e Eng. Francisco Beltrão. O Prefeito falou sobre a ampliação da Zona Industrial; sobre a possibilidade de alterações nos índices construtivos das zonas residenciais, permitindo construções de até quatro pavimentos em algumas delas; sobre a alteração do Condomínio Marajoara e da Fazenda Itaúna quanto à dimensão dos lotes mínimos, conforme recomendação da Promotoria Pública do Meio Ambiente e devido à dificuldade para ofertar infraestruturas e serviços públicos de qualidade nessas áreas distantes da Sede Urbana; alterações/correções no Mapa de Zoneamento;

- Na Lei do Sistema Viário: alteração da rua Senador Souza Naves a partir da rua Amazonas até o desvio da BR-369 para via coletora (caixa mínima = 18 metros de largura), tendo em vista a impossibilidade de alargamento, devido às construções existentes (altos custos para desapropriação); alteração para vias arteriais das ruas Amazonas, Proêncio de Carvalho, seguindo a Estada de captação de água do SAME até chegar ao pontilhão existente no Contorno Norte da BR-369, visando garantir trânsito de veículos com segurança;
- Na Lei de Parcelamento do Solo: obrigatoriedade do loteador de executar toda a infraestrutura nos loteamentos de chácaras, tendo em vista que os futuros moradores exigirão os mesmos serviços públicos ofertados no perímetro urbano da Sede;
- No Código de Obras: inclusão de previsão de rebaixamento de guia de meio-fio até 50% da testada do lote e no máximo 30 metros; expedição de alvará de execução de obras condicionada à existência no loteamento de rede de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, galeria de águas pluviais, iluminação pública, meio-fio, pavimentação asfáltica, tendo em vista que a Lei atual não prevê; concessão de expedição de “habite-se” somente quando houver calçada juntamente com meio-fio; quanto ao passeio público, foi retirada a expressão calçada ecológica, do Caput do artigo e inserido no §1º a obrigatoriedade de plantio de, no mínimo, uma árvore a cada 10 metros de testada, esta alteração tem por motivação a falta de limpeza e manutenção das calçadas por parte dos proprietários dos lotes;
- Na Lei do Plano Diretor: necessidade da inclusão de mecanismos para a aquisição de lotes industriais entre as diretrizes de desenvolvimento econômico.
- Por fim, todos os presentes concordaram com as alterações propostas para o PDM. Estiveram presentes na AP 43 pessoas, entre servidores e técnicos da Prefeitura, representantes do CDM, da Câmara de Vereadores, de Construtoras locais, de entidades da sociedade civil organizada, bem como da comunidade em geral.

3. AP para discussão sobre alterações nas Leis do PDM Participativo, realizada em 24/05/2011, na Sala de Licitações da Secretaria Municipal de Administração, às 17 horas.

Conta com registro de Ata e lista de presença. As alterações propostas nas Leis do PDM, discutidas nas reuniões do CDM, foram levadas para o conhecimento da população, sendo ampliada a discussão. Os temas abordados e discutidos foram:

- Na Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo: Mapa de Zoneamento com a ampliação da ZI, próxima ao Residencial Terra Bonita e DER; apresentação do Projeto de Lei com as seguintes propostas - inclusão do Residencial Tupy, no caso de subdivisões de lotes em casas geminadas; alteração da distância entre duas construções no mesmo lote, par uma vez o valor do recuo lateral ou de fundos; no Anexo I - foi criado Eixo Comercial nas Avenidas Santos Dumont, Paraná e Senador Souza Naves entre as Avenidas Santos Dumont e dos Estudantes; foram inclusas permissões para construir residências multifamiliares na ZR4 e permissível para residências multifamiliares verticais nas ZR3 e ZR4; nas Notas do Anexo II - foi incluso o Eixo Comercial (EC); foi inclusa a não permissibilidade de se construir no alinhamento predial nas vias Mário de Menezes, Londrina, 19 de Dezembro e Eng. Francisco Beltrão; oi mostrado o perímetro urbano com a ampliação acompanhando da PR-090, até a Empresa Bela Agrícola e ao lado do Jardim Canadá (ampliado com o intuito de construção de casas populares);
- No Código de Obras: referente aos estacionamentos nos prédios comerciais e de prestação de serviços, foi alterado o tamanho da vaga para 10m² e criada a possibilidade de convênio com estacionamento rotativo.

Após a explanação das possíveis mudanças nas Leis do PDM, foi aberto espaço para questionamentos e sugestões dos presentes. Ocorreram as seguintes intervenções por parte de participantes da audiência: solicitação de ampliação da ZR1/ZC1 até o final das quadras 78, 79, 80, tendo em vista que fazem parte das quadras do Centro; sugestão de prolongamento da Avenida dos Estudantes até a Dixie Toga (Londrina); sugestão de ampliação do Coeficiente de Aproveitamento da ZC3; solicitação de abertura do canteiro existente na Av. Ibrahim P. da Silva, na altura dos Conjuntos Azaleia e Kaluana, pois os motoristas têm circulado na contramão, visto que consideram muito longe o retorno. Entretanto, os técnicos da Prefeitura argumentaram que o canteiro é muito estreito não seria prudente sua interrupção; solicitação para inclusão de lote (próximo ao Residencial Terra Bonita) na possibilidade de subdivisão de lotes em casa geminadas. Deliberou-se que tais sugestões seriam analisadas pelo CDM. Por fim, todos os presentes concordaram com as alterações propostas para o PDM. Estiveram presentes na AP 25 pessoas, entre servidores e técnicos da Prefeitura, representantes do CDM, da Câmara de Vereadores, de Construtoras locais, de entidades da sociedade civil organizada, bem como da comunidade em geral.

4. AP para discussão sobre alterações nas Leis do PDM Participativo, realizada em 04/08/2011, na Sala de Licitações da Secretaria Municipal de Administração, às 18h30min. Conta com registro de Ata e lista de presença. Houve publicação de convite oficial para esta audiência em jornal impresso local. Essa audiência foi convocada devido a solicitações para alteração das Leis do PDM por parte da Câmara dos Vereadores e seguiu-se o trâmite legal para tanto. As alterações propostas nas Leis do PDM, discutidas pelos Vereadores e nas reuniões do CDM, foram levadas ao conhecimento da população, sendo ampliada a discussão. Os temas abordados e discutidos foram:

- Na Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo (LZUOS): apresentação do Mapa de Zoneamento com a ampliação da ZEIS na região vizinha à Pedreira ICA. Demonstração no mapa de outras alterações de zonas residenciais para ZEIS (lotes próximos ao DER, ao Jardim Bom Pastor, aos Conjunto Habitacional Henrique Alves Pereira); Demonstração no Mapa de Zoneamento da ampliação da ZI na região do Residencial Terra Bonita (subdivisão de lote em que parte fica ZC3 e outra parte fica ZI). Neste momento surgiu a dúvida sobre o conflito de características de uso do solo, entre a ZI e as ZRs, por exemplo, houve discussão sobre esse tema. Foi citado exemplo da cidade de Rolândia que exige a abertura de via de 30 metros e com plantação de arborização para a separação das zonas e sugeriu-se que esse mecanismo fosse utilizado em Iporã para a separação de zonas com características tão diferentes. Seguindo nessa temática foi demonstrado pelos técnicos da Prefeitura que no Jardim Sana Paula havia esse conflito e por isso, os lotes frontais à BR-369 foram alterados de ZI para ZC3; apresentação de proposta de emenda modificativa do Projeto de Lei 39/2001 enviado pela Câmara de Vereadores, com a inclusão do Bairro Pedro Baize no Art. 18, §1º da Lei 2.172/2008 (LZUOS), inclusive com a alteração da Nota 2 do Anexo II da mesma Lei, que indicava a dispensa de recuo frontal e lateral (e não indica mais) nas Avenidas Paraná, Santos Dumont, Mário de Menezes, Senador Souza Naves, Eng. Francisco Beltrão, 19 de Dezembro e Londrina. Entretanto; na Nota 3, estabelecimento da obrigatoriedade de recuo frontal para a Avenida Senador Souza Naves, entre Av. dos Estudantes e Contorno Norte; Av. Londrina, Av. Ibrahim Prudente da Silva, Rua Primavera, 19 de Dezembro e João Barreto. Técnicos da Prefeitura destacaram a importância da exigência de recuo frontal, pois as ruas já não comportam mais o número de veículos existentes e há necessidade de alargamento de algumas vias para garantir a melhor fluidez do trânsito. Em casos onde não há o recuo frontal, essa intervenção praticamente fica inviabilizada. Ainda explicaram que o recuo frontal e demais afastamentos são necessários para proporcionar melhor ventilação e salubridade aos ambientes das edificações, evitar a propagação de fogo em caso de incêndios, entre outras

razões. Todos os presentes entenderam que as propostas para alteração da legislação devem seguir as considerações técnicas, pois, apesar dos vereadores possuírem a prerrogativa de legislar, alguns temas dependem de pareceres técnicos e o caso dos recuos é um deles. O CDM é o órgão mais qualificado para tal incumbência;

- No Código de Obras: criação da possibilidade de locação de vagas de estacionamento em via pública para obras/construções (carga e descarga de materiais constante); da forma que a proposta de lei foi apresentada, todos os comércios deverão possuir estacionamentos e/ou convênios com estacionamentos no momento da renovação do alvará, diante desse fato, a preocupação é que algumas construções mais antigas deverão apresentar opção de estacionamento, contudo, nem sempre têm espaço para a garantia desse quesito. Comentou-se ainda, sobre a inexistência de estacionamentos particulares no Município. Foi solicitada a apresentação de emenda na proposta de lei que preveja a obrigatoriedade de construção de estacionamento somente para novas construções.

Após a explanação das possíveis mudanças nas Leis do PDM, foi aberto espaço para questionamentos e sugestões dos presentes. Ocorreram as seguintes intervenções por parte de participantes da audiência: assessor de vereador comentou que seria melhor proporcionar o crescimento vertical em locais onde já existem infraestrutura do que construir habitação popular longe do Centro, em ZEIS. Os técnicos da Prefeitura responderam que, em alguns casos, a infraestrutura instalada não está preparada para atender à demanda da verticalização; vereador questionou sobre a existência de estudo referente à capacidade da infraestrutura instalada, com o intuito de verificar se a mesma suportaria a sobrecarga da verticalização das edificações. Os técnicos da Prefeitura responderam que não, mas que já deveria ter sido feito; questionamento sobre se há previsão de alguma intervenção para o acesso da cidade em direção a Jataizinho. A resposta foi que ainda não. Por fim, todos os presentes concordaram com as alterações propostas para o PDM. Estiveram presentes na AP 14 pessoas, entre servidores e técnicos da Prefeitura, representantes do CDM, da Câmara de Vereadores, de construtoras locais, de entidades da sociedade civil organizada, bem como da comunidade em geral.

5. AP para discussão sobre alterações nas Leis do PDM Participativo, realizada em 24/11/2011, na Sala de Reuniões da Secretaria Municipal de Educação, às 19 horas. Conta com registro de Ata e lista de presença. Houve publicação de convite oficial para esta audiência em jornal impresso local. As alterações propostas nas Leis do PDM, discutidas nas reuniões do CDM, foram levadas ao conhecimento da população, sendo ampliada a discussão. Os temas abordados e discutidos foram:

- Na Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo: demonstração do Mapa de Zoneamento com alteração do zoneamento de expansão urbana, no zoneamento de ZR2 para ZEIS (junto ao Parque das Azaleias, tendo em vista a necessidade de incremento de oferta de terrenos para a construção de casas populares). Nesse momento, um dos presentes na audiência mencionou que ampliando a área para construção de moradia de interesse social concomitantemente deveria prever-se a transposição da linha férrea, uma vez que a única alternativa de escoamento do tráfego de veículos nessa área é a Av. Ibrahim P. da Silva. Entretanto, foi explicado a todos os presentes, pelos técnicos da Prefeitura, sobre a previsão para o ano de 2011 a abertura de via que fará a comunicação entre a Rua Paulo Del Fraro (Conjunto Habitacional Afonso Sarábia) e a rua Humberto Hermínio Belinato (Jardim Cada Grande) que será uma segunda alternativa de fluxo de veículos; demonstração do Mapa do Sistema Viário da Sede Urbana de Ibiporã em vigência e da previsão de abertura de via arterial e marginal ao Contorno Norte da BR-369, vis que, conforme consta da Lei, teria 28 metros de largura. Atualmente, o próprio Contorno não possui esta largura, sendo assim, todos os presentes concordaram em reduzir a largura da via marginal e alterar a previsão de abertura de uma via tipo arterial para coletora (de 18 metros de caixa);

Após a explanação das possíveis mudanças nas Leis do PDM, foi aberto espaço para questionamentos e sugestões dos presentes. Ocorreram as seguintes intervenções por parte de participantes da audiência: houve, por parte de presentes na audiência, o relato sobre as dificuldades e problemas de aprovação de loteamentos às margens dos rios Tibagi e Jacutinga, nas Zona de Exploração Turística (ZET), visto que nessas áreas não há a obrigatoriedade dos loteadores em executar todas as obras de infraestrutura como nos loteamentos urbanos, o que pode trazer consequências irreversíveis para a municipalidade, tais como favelização da região, despejo irregular de lixo nas estradas rurais, o que já acontece, obrigatoriedade de transporte de crianças para a escola mais próxima, a população poderá causar danos ambientais aos rios, pois esses loteamentos não serão dotados de sistemas de esgotamento sanitário, e como maior problema vê a necessidade de dotar tais loteamentos com serviços públicos que são ofertados na Sede Urbana. Devido à distância da Sede, isso seria inviável para o Município. Com base nessa discussão, decidiu-se pela exclusão/extinção da ZET da Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo (2.172/2008). Outra questão importante é que essa zona contrariava a Lei Federal 6.513/1997 (que trata das zonas especiais e turísticas, que não são loteáveis e sim para exploração turística com acesso público), além disso, há a obrigatoriedade de se exigir as mesmas infraestruturas em todas as zonas, coisa que não ocorria com a ZET. Por fim, todos os presentes concordaram com as

alterações propostas para o PDM. Estiveram presentes na AP 10 pessoas, entre servidores e técnicos da Prefeitura, representantes do CDM, da Câmara de Vereadores, de Construtoras locais, de entidades da sociedade civil organizada, bem como da comunidade em geral.

6. AP para discussão sobre alterações nas Leis do PDM Participativo, realizada em 17/05/2013, no Auditório dos Pioneiros, às 18h30min. Conta com registro de Ata e lista de presença. Houve publicação de convite oficial para esta audiência em jornal impresso local. O motivo desta Audiência Pública foi a existência de pedido de financiamento por parte do Município junto ao Plano de Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios (PAM), do Governo do Estado do Paraná, solicitando verbas para a duplicação da Rua Ibrahim Prudente da Silva, entre as Ruas da Figueira e a Estrada das Moradias Kaluana e do Parque das Azaleias. No projeto apresentado nesta AP foi demonstrado que a Rua em questão ficará com 24 metros de caixa de via (largura), sendo: 3 metros de canteiro central, com ciclovia; duas faixas de rolamento medindo 8 metros de largura cada uma; dois passeios públicos com 2,50 metros cada um. O Projeto visa proporcionar maior escoamento de veículos, tendo em vista o grande número de habitações que estão sendo construídas nesta região da Cidade (700 unidades).

Após a explanação do projeto, foi aberto espaço para questionamentos e sugestões dos presentes. Não ocorreram questionamentos. A proposta de alargamento da via foi aprovada por todos os presentes na Audiência. Estiveram presentes na AP 16 pessoas, entre servidores e técnicos da Prefeitura, representantes do CDM, de entidades da sociedade civil organizada, Judiciário, ACEIBI, APAE, bem como da comunidade em geral.

7. AP para discussão sobre alterações nas Leis do PDM Participativo, realizada em 23/09/2013, na Sala de Reuniões da Secretaria Municipal de Administração, às 18 horas. Conta com registro de Ata e lista de presença. Houve publicação de convite oficial para esta audiência em jornal impresso local. As alterações propostas nas Leis do PDM, discutidas nas reuniões do CDM, foram levadas ao conhecimento da população, sendo ampliada a discussão. Os temas abordados e discutidos foram:

- Apresentação aos presentes das razões pelas quais tal audiência foi convocada, bem como do Ofício do CDM encaminhado à Câmara Municipal enviado em 11/07/2013, com esclarecimento e alerta àquela casa sobre a necessidade de se manter os textos originais dos Projetos de Lei encaminhados para aprovação dos vereadores, referentes às alterações das Leis do PDM Participativo, os quais foram discutidos pelo CDM e levados ao conhecimento da sociedade em Audiências Públicas, conforme dispõe o Estatuto da Cidade, evitando-se possíveis questionamentos ou denúncias quanto à legalidade e eventuais alterações por parte do Legislativo.

As alterações nas Leis realizadas sem anuência da população e do CDM foram: alteração no Mapa de Zoneamento, na região da UC - Parque Estadual de Ibiporã, com alteração de ZR4 para ZEIS, não sendo obedecido o Art. 74 da Lei nº 2.167/2008 (Lei do Plano Diretor), bem como não cumpridas as regras do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) em seu art. 40. Outro fator importante dessa alteração sem anuência da população e do CDM é o impacto ambiental que poderá ser causado ao Parque Estadual, devido a possibilidade de existência de loteamento residencial junto do mesmo. O CDM deliberou que o Sr. Prefeito fosse comunicado de tais irregularidades para a tomada de medidas cabíveis visando corrigir erros e evitar consequências danosas à sociedade. Por fim, todos os presentes concordaram com o exposto. Estiveram presentes na AP 35 pessoas, entre servidores e técnicos da Prefeitura, representantes do CDM, da Câmara de Vereadores, de Construtoras locais, de entidades da sociedade civil organizada, bem como da população em geral.

Além das Audiências Públicas para discussão sobre alterações nas Leis do PDM e sugestões de iniciativa públicas para intervenções na Cidade, foram realizadas duas Conferências Municipais, sendo a primeira - Conferência Municipal para Discussão sobre a Cidade, nos dias 10, 11 e 13 de novembro de 2009, no Cine Teatro Municipal Padre José Zanelli (Centro), com o tema: “Uma Cidade para Todos com Gestão Democrática, Participativa e Humanizada”. Não há registros de Ata sobre os temas discutidos e deliberações, tampouco fotos e listas de presença. Somente cópia do convite em Jornal local publicado no dia 25 de setembro de 2009. A segunda, tratou-se da Etapa Preparatória Municipal para a 5ª Conferência Estadual e para a 5ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 17/05/2013, às 19h30min, no Auditório dos Pioneiros, com o tema: “Quem Muda as Cidades Somos Nós: Reforma Urbana Já”. Houve publicação oficial por meio do Decreto Municipal nº 2 115/2013, de 25 de março de 2013, convocando a Conferência no jornal Gazeta de Ibiporã em 28 de março de 2013. Houve também convite impresso que foi distribuído a várias entidades.

Seis membros do CDM representaram o Conselho nessa Conferência Municipal, sendo um do executivo municipal, um do legislativo, um do Sindicato dos Servidores Municipais de Ibiporã (SINDSERV), um Presidente de Associação de Bairro (dos Bairros Paranoá e Azaleia); um da Faculdade de Ciências Educacionais e Sistemas Integrados (FACESI) e um da Associação Comercial e Industrial de Ibiporã (ACEIBI).

A Conferência foi aberta com um prazo de 30 minutos para a realização das inscrições. Foi informado que todos os municípios do Brasil devem promover esta Conferência, tendo em vista que é uma fase preparatória para a 5ª Conferência das Cidades

em nível Estadual, que por sua vez cumprirá a etapa preparatória para a 5ª Conferência das Cidades em nível Federal. Foi explicado sobre quais são as finalidades das Conferências da Cidade, que são: avançar na construção da Política Nacional e Estadual de Desenvolvimento Urbano; indicar prioridades de atuação ao Ministério das Cidades e aos órgãos competentes do Estado e Municípios, ligados ao desenvolvimento urbano e rural; consolidar a gestão democrática das cidades do estado do Paraná; incentivar a criação dos Conselhos Municipais das Cidades no Paraná; e eleger os delegados do estado do Paraná para a 5ª Conferência Nacional das Cidades. Ainda, foi apresentado vídeo produzido pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que trata de como surgiram as cidades no Brasil, desde a época da colonização. Em seguida foram apresentados e discutidos os seguintes eixos temáticos:

- Eixo 1 - Participação e controle social no Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, mediado pela Engenheira da Prefeitura Gimeri Corsini Calsavara, membro do CDM, cujas propostas apresentadas foram: apoio total à criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano através de Lei; criação do Conselho Municipal das Cidades no Município de Iporã (aqui na verdade trata-se da atualização da formação do Conselho, pois ele já existe, é o CDM); fomento à participação da população nas discussões sobre temas ligados à cidade, através de pré-conferências realizadas nos bairros; incremento dos recursos para capacitação dos Conselheiros do CDM.
- Eixo 2 - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), mediado pela Claudione B. Menezes, que teve como propostas: apoio total à criação do FNDU, através de lei; estabelecimento de critérios justos e transparentes de liberação de recursos do FNDU; desvinculação da liberação de recursos das políticas partidárias.
- Eixo 3 - Instrumentos e Políticas de Integração Intersetorial e Territorial, que foi mediado pelo Arquiteto da Prefeitura Marcelo O. Pelisson, que teve como proposta: criação de Plano Diretor Metropolitano, pois somente desta forma o Desenvolvimento Urbano seguirá uma Política Integrada de Desenvolvimento Urbano.
- Eixo 4 - Políticas de Incentivo à Implantação de Instrumentos de Promoção da Função Social da Propriedade, que foi mediado pelo Engenheiro Luciano Pansardi Ouro, que teve como propostas: criação de facilitadores de acesso à informação dos programas de crédito à população de baixa renda, bem como, dos financiamentos da casa própria; financiamentos às obras que contemplem a mobilidade social (por exemplo: pavimentação asfáltica, sinalização viária horizontal e vertical, ciclovias e pavimentação de passeios públicos - calçadas); financiamento de políticas e programas de sensibilização da população para a manutenção e preservação dos equipamentos urbanos existentes.

Após a definição das propostas, as mesmas foram apresentadas à plenária e todas foram aprovadas. Na sequência, foram apresentadas as fichas de inscrições, preenchidas no início da conferência (19h30m até às 20h) dos candidatos a delegados, que foram submetidos ao voto da plenária. Como houve apenas uma ficha de inscrição para cada vaga de delegado existente, a votação foi por aclamação, tendo sido eleitos todos os candidatos (7 delegados titulares e 6 suplentes). Estiveram presentes na Conferência Municipal 17 pessoas, entre servidores e técnicos da Prefeitura, representantes do CDM, de entidades da sociedade civil organizada, Judiciário, APAE, FACESI, SINDSERV, ACEIBI, Câmara Municipal, bem como da comunidade em geral.

Em relação à leitura e análise das Atas das Reuniões mensais do Conselho de Desenvolvimento Municipal, executadas nesta pesquisa, verificou-se que a maior parte dos requerimentos para análise do CDM está associada a solicitações de alvará de funcionamento e para construções de edificações para atividades comerciais, de prestação de serviços e industriais (postos de abastecimento de combustíveis, depósitos de gás, oficinas mecânicas, serralherias, marcenarias, estamperia, empresas têxteis, facções de costura, oficina de artesanato, lanchonetes, bares, atividades varejistas e atacadistas, mercearias, lavadores de automóveis, *lan house*, atividades autônomas - escritórios, templos religiosos, entre outras). Toda e qualquer implantação de atividade passa pelo crivo do Conselho, o que acaba sobrecarregando o mesmo, visto que algumas das solicitações para instalação de comércios e serviços, quando inseridas em zoneamento correto, ou seja, com característica de uso “permitido”, poderiam passar direto pela aprovação de projeto, tributação (alvará) e vigilância sanitária/bombeiros, quando necessário, sem que houvesse necessidade de encaminhar esse tipo de demanda para o Conselho. Nesse caso, o CDM deveria avaliar apenas aquelas situações conflitantes ou omissas na Lei.

Outros temas bastante frequentes são os relacionados a solicitações de alteração/mudança de Zoneamento Urbano e aprovação de loteamentos.

Dependendo da atividade solicitada pelo munícipe (via protocolo geral) o CDM retorna ao solicitante pedindo maior detalhamento do funcionamento da mesma, ou de anteprojeto/projeto detalhado da edificação, projeto estrutural e/ou complementares, ou ainda, anuência dos vizinhos, Plano de Controle Ambiental (PCA), Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), Licenças de instalação e/ou de operação do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), parecer da Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente e do Conselho Municipal do Meio Ambiente, Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) (para atividades específicas previstas na Lei nº 2.727/2014, que regulamentou o uso desse instrumento no Municípios). Em alguns casos,

quando há qualquer dúvida sobre o local indicado na solicitação (protocolo) o CDM exige vistoria dos fiscais das Secretarias Municipais Serviços Públicos, Obras e Viação e de Finanças (Setor de Cadastro e/ou Tributação) “in loco”, associando a resposta ao munícipe ao retorno das informações da vistoria.

Alguns casos de indeferimento de protocolos geram a necessidade de diligências de fiscalização, notificação por irregularidade e/ou até mesmo autuação do infrator (multa, demolição, adequação, entre outras exigências).

O CDM avalia demandas da Sede Urbana, dos dois Distritos e de alguns casos de atividades em áreas rurais. Nesses últimos casos, normalmente pedem auxílio à Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, para realização de vistorias e laudos técnicos.

Destaca-se que em algumas solicitações protocoladas para avaliação do CDM, principalmente nos primeiros anos de aplicação do PDM, houve decisões conflitantes quanto ao funcionamento de atividades ou às exigências solicitadas a requerentes pelo Conselho. Um exemplo disso trata da instalação de atividades potencialmente poluidoras e/ou degradadoras do meio ambiente ou geradoras de risco de explosão, mesmo em zona compatível e uso permitido ou permissível, caso dos depósitos de gás e postos de abastecimento de veículos. Para alguns desses estabelecimentos o CDM condicionou a aprovação da atividade à apresentação de projeto em conformidade com as Normas da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), licença do Corpo de Bombeiros, e laudo da Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, conduta correta, entretanto, somente para alguns desses casos foi solicitado o licenciamento ambiental junto ao IAP. Já para outros protocolos foi solicitada somente a anuência dos vizinhos. Visto que tais atividades podem gerar efluentes tóxicos e contaminantes (combustível, óleos, graxas, produtos de lavagem de veículos) e que podem ser dispensados inadequadamente na rede de captação pluvial, por exemplo, ou ainda que podem colocar em risco de explosão/incêndios a toda a vizinhança (GLP - Gás Liquefeito de Petróleo), o licenciamento ambiental junto ao IAP trata-se de etapa primordial para a aprovação da instalação desse tipo de estabelecimento.

Essa situação revela uma vulnerabilidade enfrentada não apenas pelo CDM, mas também pelos técnicos dos diferentes setores da Prefeitura: a inexistência de mecanismos permanentes de capacitação para a gestão pública, principalmente para a aplicação das Leis e dos instrumentos instituídos por elas. Segundo relatos dos servidores municipais (Secretarias Municipais de Planejamento, Serviços Públicos, Obras e Viação e Finanças) e de membros do CDM, há poucas oportunidades de capacitação nesse sentido, tampouco há sistema de atualização e capacitação continuadas, ora por falta de recursos, ora pela visão bastante

comum na administração pública de que o servidor tem que buscar capacitar-se fora do ambiente e do horário de trabalho.

Cabe ressaltar, contudo, que apesar de algumas poucas fragilidades e inconsistências nos pareceres emitidos pelo CDM, como o caso recém mencionado, o trabalho do Conselho, que vem atuando constantemente de forma coerente desde a aprovação do PDM Participativo, tem se mostrado imprescindível para a aplicação e o monitoramento do Plano, para o fortalecimento do controle social e para a garantia dos direitos e deveres dos cidadãos estabelecidos em Lei no que tange ao devido ordenamento do território municipal.

Os temas discutidos nas sete Audiências Públicas mencionadas anteriormente (alterações nas Leis do PDM Participativo, na sua maioria) foram primeiramente avaliados e discutidos nas Reuniões do CDM. Ao longo dos últimos oito anos, foram 56 Reuniões registradas em Atas, sendo 15 no ano de 2009, 14 em 2010, 11 em 2011, 11 em 2015, 3 em 2016 (até 01/04/2016). Em 2012 e 2013, há registro de apenas uma Reunião do CDM em cada ano, Ata da Reunião realizada em 12/12/2012 e Ata da Reunião realizada em 09/09/2013. No ano de 2014, não há qualquer registro de Reuniões do Conselho.

As Reuniões do CDM que trataram sobre as sugestões de alteração nas Leis do PDM Participativo e anteciparam as Audiências Públicas sob o mesmo tema, foram: dias 16/09/2009 e 24/09/2009 que anteciparam a realização da Audiência Pública do dia 30/09/2009; dias 13/11/2009, 04/03/2010, 26/03/2010 e 20/04/2010 que anteciparam a Audiência Pública de 22/04/2010; dia 15/05/2011 que antecipou as Audiências Públicas dos dias 24/05/2011, 04/08/2011 e 24/11/2011; dia 09/09/2013 (que também realizou a atualização do CDM, com nova formação e discussão sobre o Regimento Interno e sua aprovação) que antecipou a audiência pública do dia 23/09/2013 e a Reunião para a atualização do Plano de Manejo da Unidade de Conservação - Parque Estadual de Ibiporã, realizada em 05/12/2013. Nas Reuniões do CDM realizadas em 03/06 e 06/10/2015 e 02/02/2016 e 23/02/2016 foram discutidas novas alterações nas Leis do PDM Participativo, sendo a principal relacionada a alteração da Zona de Expansão Industrial para Zona Industrial, para possibilitar implantação de nova indústria.

Nesse período de oito anos, algumas Reuniões do CDM foram realizadas em caráter extraordinário, uma delas foi a do dia 19/10/2009, convocada mediante a necessidade de decretação de calamidade pública e estado de emergência devido a ocorrência de fortes e incessantes chuvas e vendavais que causaram a interrupção no fornecimento do abastecimento de água e de energia elétrica na cidade por mais de 24 horas, com derrubada de postes, de árvores, destelhamento de várias casas, postos de combustíveis, do Hospital Cristo Rei e de vários outros estabelecimentos. As Secretarias Municipais de Assistência Social, de

Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente e de Serviços Públicos, Obras e Viação elaboraram laudos justificativos para o Decreto instituído sob o nº 488/2009, nessa ocasião, tais laudos foram apresentados juntamente com o Decreto Municipal 488/2009 aos Conselheiros. A partir do Decreto ações para reparo dos danos e atendimento aos necessitados e desabrigados foram executadas, como recomposição das vias com o conserto de buracos, desobstrução de bueiros, recolhimento de árvores tombadas e galhos das vias, consertos em telhados das escolas e de outros prédios públicos. O CDM concordou por unanimidade com a necessidade da decretação de emergência e emitiu laudo favorável para intervenção junto ao Governo do Estado e União, com o intuito de angariar recursos para agilizar a recuperação do Município.

Quanto às alterações promovidas na legislação do Plano Diretor, destacar-se-á aquelas das três principais Leis do PDM Participativo: Lei do Plano Diretor, Lei do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo e Lei do Parcelamento do Solo. No tocante às alterações da Lei do Plano Diretor (2.167/2008), na Seção II - Do Macrozoneamento Urbano, no Art. 43 a alteração foi a exclusão de parte do texto “e dificuldade”, que destacava a dificuldade de implantação de infraestrutura de esgoto devido à declividade acentuada em Macrozona de Ocupação Controlada I, quanto ao Art. 44, sobre a Macrozona de Ocupação Controlada II, houve mudança na dimensão da testada do lote de “não inferior a 50 metros” para “não inferior a 40 metros”. No Art. 54, sobre a Macrozona Especial de Interesse Turístico, que compreende faixa de 1.500 metros ao longo do Rio Tibagi, 1.000 (um mil metros) ao longo do Ribeirão Jacutinga, teve acrescentado a seguinte redação: “no trecho entre a PR-90 e o Rio Tibagi, [...] respeitada a área de preservação permanente (APP)”. Todas essas alterações ocorrerem mediante a Lei nº 2.205/2008 (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015, IBIPORÃ, 2008).

Quanto às alterações promovidas nas leis principalmente na Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo (2.172/2008), em sua maioria, não foram atualizadas nas demais Leis do conjunto e, em determinadas situações, como no caso da Zona de Exploração Turística - ZET (que compreendia uma faixa de 1.500 metros em torno do Rio Tibagi, 1.000 metros em torno do Ribeirão Jacutinga, com a finalidade de reservar áreas para recreação, lazer e turismo), que foi extinta, não foram retiradas as informações relacionadas a ela nas demais Leis do PDM. A ZET foi extinta devido a sua distância das áreas urbanizadas, pois, haveria grandes dificuldades em atender tais áreas com os equipamentos de infraestrutura básicos e serviços públicos. Além disso, após a aprovação do PDM em 2008, um membro do Poder Judiciário local, que possuía casa em propriedade rural ao longo do Tibagi, demonstrou-se contrário a existência dessa Zona Urbana, pois acreditava que como sendo área

rural, próxima a APP, não deveria possibilitar a urbanização. Certamente, esse foi o reforço que faltava para a extinção da referida zona, aliada à concordância da Prefeitura e do CDM que já previam grandes dificuldades para atender os possíveis moradores com os devidos serviços e equipamentos públicos obrigatórios. Esse tema foi discutido em Reuniões do CDM e também em Audiência Pública e em 2012, a ZET foi extinta (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015, IBIPORÃ, 2008; 2012).

Ainda sobre as alterações da Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, no Capítulo I, Art. 1º, houve alterações nas definições do Parágrafo único em seus incisos IV - ÁREA MÍNIMA DE TERRENO POR UNIDADE RESIDENCIAL, IX - GABARITO DE ALTURA, X - PAVIMENTOS (alterados pela Lei nº 2.329/2009, sendo o inciso X posteriormente excluído e obtido nova redação pela Lei nº 2.650/2013), XV - TAXA DE PERMEABILIDADE (por meio da Lei nº 2.650/2013) e inclusão de mais dois incisos XVIII e XIX por meio das Leis nº 2.329/2009 e nº 2.565/2012, respectivamente. Na Seção II - Da Definição dos Usos, Art. 6º, inciso III houve acréscimo na redação incluindo serviços de transportadora, transporte e logística, por meio da Lei nº 2.329/2009. Na Seção III - Da Classificação Hierárquica de Usos, no seu Art. 7º, inciso II, alínea “b” foram ordenadas de forma alfabética e acrescidas novas atividades de Comércio e Serviço Central: *pet shop*, por meio da Lei nº 2.650/2013. Mesmo procedimento ocorreu para a alínea “c” Comércio e Serviço Setorial: transportadora, por meio da Lei nº 2.329/2009; e fábrica de materiais e derivados plásticos, por meio da Lei nº 2.650/2013; e para alínea “d” Comércio e Serviço Especial: salão de festas, por meio da Lei nº 2.329/2009; defensivos agrícolas, depósitos de armazenagem de produtos agrícolas e marmorarias passaram da alínea “c” para a “d”, por meio da Lei nº 2.650/2013 e, mediante a mesma lei forma inclusas as atividades - frigoríficos e indústria de confecção à alínea “d”. Por meio dessa mesma Lei foi dada nova redação ao §1º, do Art. 16 (Capítulo III - Da Ocupação do Solo), que já havia sido modificado anteriormente pela Lei nº 2.247/2011: com a ampliação da testada mínima do lote de 5 para 6 metros, definição da data máxima de ocorrência da subdivisão em 31 de dezembro de 2008 e incluindo a validade da aplicação do parágrafo inclusive para os lotes oriundos de herança, respeitando-se o recuo de 4 metros para os lotes de esquina (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015, IBIPORÃ, 2009; 2011; 2012; 2013).

Quanto ao Zoneamento - Capítulo IV, ocorreram as seguintes alterações: Art. 17. A área urbana do Município fica subdividida em zonas conforme Mapa de zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, em (por meio da Lei nº 2.650/2013): revogado o inciso VIII por meio da Lei 2.565/2012 - extinção da Zona de Exploração Turística (ZET) (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015, IBIPORÃ, 2012; 2013). Nesse mesmo Capítulo IV, em seu Art. 18, o

Parágrafo único que havia recebido nova redação mediante a Lei nº 2.481/2011, foi excluído e, na sequência, foram inseridos quatro novos parágrafos, por intermédio da Lei nº 2.650/2013, com as seguintes redações:

[...] **§1º** Nos loteamentos denominados Jardim Santa Paula, Residencial Terra Bonita, Vila Eliane, Vila Ribeiro, Parque Residencial Pérola, Jardim Pinheiro, Residencial Vale Verde, Semprebom I e II, Residencial Monte Verde I e II, Recanto Parque Coari, Jardim Casagrande, Jardim Santa Luzia, Residencial Borges, Residencial Pedro Baize, Residencial Tupy e ZEIS, mantidos a taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento, permite-se a edificação de residência em série (geminadas) paralela ou transversal ao alinhamento predial, na proporção de 1 (uma) unidade construída para cada 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e testada mínima de 6 (seis metros), e quando do pedido de HABITE-SE, e após a conclusão das casas, admite-se a subdivisão em lotes mínimos de 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) com frete mínima de 6 (seis metros), respeitando-se os recuos de 4 m (quatro metros) para terrenos de esquina.

§ 2º Nos loteamentos denominados Vila Esperança, Taquara do Reino, Jardim John Kennedy, Jardim Residencial San Rafael, Jardim Progresso, Vila Nelo, Jardim Dom Bosco, Residencial Bueno e Jardim Bom Pastor, mantidos a taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento, permite-se a edificação de residência em série (geminadas) paralela ou transversal ao alinhamento predial na proporção de 1 (uma) unidade construída para cada 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e testada mínima de 5 m (cinco metros, e quando do pedido do Habite-se, e após a conclusão das, admite-se a subdivisão em lotes mínimos de 125 m² e frente mínima de 5 m (cinco metros), respeitando-se os recuos de 4 m (quatro metros) para terrenos de esquina.

§3º Nos loteamentos aprovados à partir da publicação desta lei, com lotes com testada mínima de 15 m (quinze metros), será permitida a edificação de residência em série (geminadas) paralela ou transversal ao alinhamento predial, desde que na proporção de 1 (uma) unidade construída para cada 168 m² (cento e sessenta e oito metros quadrados) e testada mínima de 7,50 m (sete metros e meio), e quando do pedido de habite-se, e após a conclusão das casas, admite-se a subdivisão em lotes de 168 m² (cento e sessenta e oito metros quadrados) e frente mínima de 7,50 m (sete metros e meio), exceto para as zonas ZR3, ZR4, ZR5 e ZI, respeitando-se os recuos de 4 m (quatro metros) para terrenos de esquina.

§4º Os pedidos de alvará de construção e subdivisão inerentes aos parágrafos anteriores, poderão ser protocolizados até 30 (trinta) dias após a data da publicação desta lei de alteração, que serão deferidos conforme a lei em vigor à época de seu protocolo (IBIPORÃ, 2013).

No Art. 19 foram acrescentados às Zonas Comerciais e de Serviços (ZCs) “os Eixos Comerciais (EC)” por meio da Lei nº 2.565/2012. O Art. 23 sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): [...] Mapa de Zoneamento [...] foi incluso na redação o seguinte texto: “do Uso e Ocupação do Solo”, e excluído o (Anexo I), por meio da Lei nº 2.650/2013. No Art. 24 foi excluído o §3º por meio da Lei nº 2.650/2013. E o Art. 25 foi revogado pela

Lei nº 2.565/2012, já que a ZET foi extinta (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015; IBIPORÃ, 2012; 2013).

No Art. 37, Capítulo VII - Disposições Complementares, houve acréscimo na redação do *Caput*, foi alterada a reação do Parágrafo único, transformando-o em §1º e acrescido o §2º que ficaram da seguinte maneira, por meio da Lei nº 2.565/2012:

Art. 37. Ficam dispensados de recuo os casos previstos no Anexo II desta Lei e limitado o recuo a uma das testadas nos casos previstos no artigo anterior e parágrafos abaixo:

§1º Em casos extremos, após análise da Assessoria de Planejamento, o projeto arquitetônico das construções em terrenos, cujas áreas sejam inferiores ao mínimo exigido para a zona a que pertence, e, comprovadamente, inviável sua edificação, considerando-se todos os índices de ocupação do Anexo II desta Lei, deverá ser encaminhando ao CDU para a competente autorização.

§2º As guaritas e portarias situadas no recuo frontal obrigatório, que não poderão ultrapassar a 20% (vinte por cento) da área do recuo obrigatório (IBIPORÃ, 2012).

No Art. 38, Capítulo VII - Disposições Complementares, a alteração, mediante a Lei nº 2.481/2011, tratou da exclusão “dobro do” e inclusão “a mesma distância do” afastamento lateral ou de fundo [...], em relação à distância mínima entre duas construções no mesmo terreno. No Art. 43 foi acrescido, mediante a Lei nº 2.447/2011, o inciso V, com a seguinte redação “Ter a aprovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano”, que atualmente é chamado de Conselho de Desenvolvimento Municipal (CDM) (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015; 2016; IBIPORÃ, 2011).

No Art. 50, Capítulo VIII - Disposições Finais, foi acrescido o texto com as áreas “e Condomínio de Chácaras Itaúna, terão seu Zoneamento definido conforme mapa de Zoneamento”. O restante do artigo e o Parágrafo único foram excluídos, por meio da Lei nº 2.650/2013 (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015; 2016; IBIPORÃ, 2013).

Ainda houve alterações no Anexo I - Características de Uso, conforme Quadro 10 (em vermelho). Destaca-se que tais alterações foram motivadas por pressão dos empresários da construção civil, para que fosse flexibilizada a verticalização e reduzido o número de atividades que necessitariam de elaboração de EIV nos usos permissíveis e tolerados (Trabalho de Campo, 2016).

Quadro 10 - Anexo I - Características de Uso - alterado pelas Leis nº 2.565/2012 e nº 2.650/2013

Zonas	Permitidos	Permissíveis	Tolerados	Proibidos
E.C.	Residencial Unifamiliar e Multifamiliar Horizontal e Vertical Comércio e Serviço Vicinal Comércio e Serviço Central (Lei 2565/12)	Comércio e Serviço Setorial Comércio e Serviço Especial Indústria não Polutiva Lei 2650/2013	Comércio e Serviço Especial Indústria não Polutiva Lei 2650/2013	Todos os demais
ZR2	Residencial Unifamiliar e Multifamiliar Horizontal e Vertical Lei 2650/2013	Comércio e Serviço Vicinal Comércio e Serviço Central	Comércio e Serviço Setorial Comércio e Serviço Especial Indústria não Polutiva	Todos os demais
ZR3	Residencial Unifamiliar e Multifamiliar Horizontal, Lazer, Esporte e Recreação	Residencial Multifamiliar Vertical Comércio e Serviço Vicinal	Comércio e Serviço Central Comércio e Serviço Especial	Todos os demais
ZR4	Residencial Unifamiliar e Multifamiliar Horizontal, Lazer, Esporte e Recreação	Residencial Multifamiliar Vertical Comércio e Serviço Vicinal	Comércio e Serviço de Central Comércio e Serviço Especial	Todos os demais
ZR5	Residencial Unifamiliar Lazer, Esporte e Recreação	Comércio e Serviço Vicinal	Comércio e Serviço de Central Comércio e Serviço Especial	Todos os demais
ZEIS	Residencial Unifamiliar e Multifamiliar Horizontal e Vertical	Residencial	Residencial	Todos os demais
ZR1/ ZC1	Residencial Unifamiliar, Multifamiliar Horizontal e Vertical Comércio e Serviço Vicinal Comércio e Serviço Central	Comércio e Serviço Setorial Comércio e Serviço Especial Indústria não Polutiva	Comércio e Serviço Especial Indústria não Polutiva Lei 2650/2013	Todos os demais
ZC2	Residencial Unifamiliar, Multifamiliar Horizontal e Vertical Comércio e Serviço Vicinal Lei 2650/2013	Comércio e Serviço Central - Comércio e Serviço Setorial Comércio e Serviço Vicinal Comércio e Serviço Central Especial Indústria não Polutiva Lei 2650/2013	Comércio e Serviço Setorial Comércio e Serviço Especial Indústria não Polutiva Lei 2650/2013	Todos os demais
ZC3	Residencial Unifamiliar, Multifamiliar Horizontal e Vertical Comércio e Serviço Vicinal, Central, Setorial.	Comércio e Serviço Central Comércio e Serviço Setorial Comércio e Serviço Especial Lei 2650/2013 Indústria não Polutiva.	Indústria potencialmente incômoda, nociva ou perigosa	
ZC4	Residencial Unifamiliar, Multifamiliar Horizontal e Vertical Comércio e Serviço Vicinal.	Comércio e Serviço Central Comércio e Serviço Setorial	Comércio e Serviço Especial Indústria não Polutiva	Todos os demais
ZI	Comércio e Serviço Vicinal, Central, Setorial e Especial. Indústria não Polutiva	Residencial Unifamiliar, Multifamiliar Horizontal e Vertical (2) Lei 2650/2013	Indústria Potencialmente incômoda, nociva ou perigosa	
ZET	Residencial Unifamiliar e Multifamiliar Horizontal, Lazer, Esporte e Recreação			Todos os demais

Fonte: Lei de Uso e Ocupação do Solo (2.172/2008) - PDM Participativo de Ibitorã/PR, 2008, p. 18-19

Notas: Os trechos tachados foram excluídos e os sublinhados incluídos no Anexo I mediante a Lei nº 2.650/2013. Os demais textos em vermelho tiveram sua redação alterada pela mesma Lei e pela Lei nº 2.565/2012. A ZET foi extinta

Nas Notas do Anexo I, foi alterada apenas a número 2. Nas Zonas Industrial e de Expansão Industrial houve a redução da faixa de 500 para 200 metros de distanciamento mínimo de implantação de loteamentos residenciais ou conjuntos multifamiliar horizontal ou vertical, essa alteração foi por meio da Lei nº 2.481/2011 (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015; IBIPORÃ, 2011).

O Anexo II - Índices de Ocupação, além da extinção da ZET e da inclusão de novos Zoneamentos - Eixo Comercial (EC) e da Zona de Comércio e Serviços 4 (ZC4), sofreu alterações em alguns índices construtivos e acréscimo da coluna com a fórmula para o cálculo do recuo lateral, conforme Quadro 11. Nota-se erro na coluna de área mínima de terreno por unidade residencial, que está com o valor 10 para a nova Zona EC, quando deveria ser um valor maior, visto que se trata de tamanho mínimo de lote. Tais alterações foram estabelecidas pelas Leis nº 2.204/2008 e nº 2.481/2011 (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015; IBIPORÃ, 2008; 2011).

Quadro 11 - Anexo II - Índices de Ocupação - alterado pelas Leis nº 2.204/2008 e nº 2.481/2011

Anexo II - Índices de Ocupação (alterado pela lei 2.204/08) (Lei 2481/11)												
Zonas	Lote Mínimo	Testada Mínima		Coeficiente de Aproveitamento	Taxa de Ocupação		Taxa de Permeabilidade %	Recuo Frontal		Área mínima de terreno por Unidade Residencial	Gabarito de Altura	Recuo Lateral (H)
	Área Mínima	Normal	Esquina		até o 2º pavimento	acima do 2º pavimento		comércio indústria	residência			
	m²	M	M		%	%		m	m			
E.C.	300	10	14	4	85(1)	65	15	(2) E (3)	4	10	12	(H/15)+1,20
ZR2	250	12	15	1	65	-	15	4	4	125	02	-
ZR3	2500	25	25	0,5	20	20	20	5	5	1200	02	-
ZR4	5000	50	50	0,2	20	20	60	5	5	2500	02	-
ZR5	1500	15	15	0,2	20	20	60	5	5	750	02	-
ZEIS	250	10	13	2	65	-	15	4	4	125	04	(H/15)+1,20
ZR1/ ZC1	300	10	14	4	85(1)	65	15	4(3)	4	10	12	(H/15)+1,20
ZC2	Índice da zona envolvente de maior coeficiente de aproveitamento			1,5	85(1)	65	15	4(3)	4	100	Índice da zona envolvente de maior coeficiente de aproveitamento	(H/15)+1,20
ZC3	300	12	15	1,5	85(1)	65	15	4(3)	4	150	02	-
ZC4	300	12	15	2,0	85(1)	65	15	4(3)	4	125	04	(H/15)+1,20
ZI	1000	20	20	1	80	80	20	7	7	225	-	-

Fonte: Lei de Uso e Ocupação do Solo (2.172/2008) - PDM Participativo de Ibiporã/PR, 2008, p. 21

Quanto às Notas desse Anexo II, foram alteradas as de números 2 e 3, e acrescentadas as de número 5, 6 e 7, mediante a Lei nº 2.650/2013, conforme segue:

[...] 2 - Fica dispensado do recuo frontal e lateral a via as edificações para fins comerciais e de serviços, até o 2º pavimento, na Avenida Paraná desde seu início até a Av. Pref. Mário de Menezes, Avenida Santos Dumont desde seu início até a Avenida Luiz Ferrari e Avenida Souza Naves desde seu

início até a Avenida dos Estudantes, 19 de Dezembro, desde seu início até a Rua Antonieta de Barros, e na rua Ronat Walter Sodré, no trecho compreendido entre as ruas Rodrigues Alves e Manoel Martins, inclusive nos lotes originados de subdivisão nas esquinas destes trechos.

3 - Na Av. 19 de Dezembro, excetuando-se o trecho mencionado na Nota 2, Av. Souza Naves entre a Av. dos Estudantes e Contorno Norte, Av. Londrina (Jardim San Rafael), Av. Ibrahim Prudente, Rua Primavera (Jardim Éden) e Rua João Barreto o recuo previsto no artigo 36 não é opcional, devendo sempre ser respeitado para efeito de recuo a face para estas avenidas ou ruas.

4 - Na ZR2 quando o loteamento for de iniciativa do Poder Público e tiver as mesmas características da ZEIS serão permitidas as mesmas metragens desta.

5 - Para edificações de apartamentos ou condomínio vertical, a área mínima de terreno por unidade autônoma, fica restrita à legislação de condomínio.

6 - O recuo lateral deverá ser obedecido conforme constante na Tabela acima, mas nunca inferior ao estabelecido no ANEXO III, definido “H” como a altura do edifício medido do piso do primeiro plano horizontal acima do nível do meio-fio, até a face superior da laje de cobertura do último pavimento.

7 - O recuo lateral mencionado na Nota nº 6, somente será aplicado acima da altura de 8 metros conforme Art. 32 desta Lei (IBIPORÃ, 2013).

Segundo engenheira da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Obras e Viação não há como algum dos técnicos parar o trabalho cotidiano para atualizar as Leis, que acumulam conflitos entre o que foi aprovado em 2008 e atualizado posteriormente, nem mesmo o setor jurídico da Prefeitura parece ter tempo hábil para a atualização, o que acaba por comprometer trechos importantes das demais Leis, gerando contradições conflitantes na interpretação das Leis (Trabalho de Campo, 2016).

Por fim, foi atualizado o Mapa do Zoneamento Urbano, que ficou como Anexo IV, conforme Figura 21. As alterações mais marcantes foram a ampliação da Zona Industrial pela PR-090 em direção a Sertanópolis, a criação da ZC4, da nova área de ZEIS a sudeste da malha urbana e a transformação de parte da Zona de Expansão Industrial em Zona Industrial ao norte da malha urbana (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015; IBIPORÃ, 2013).

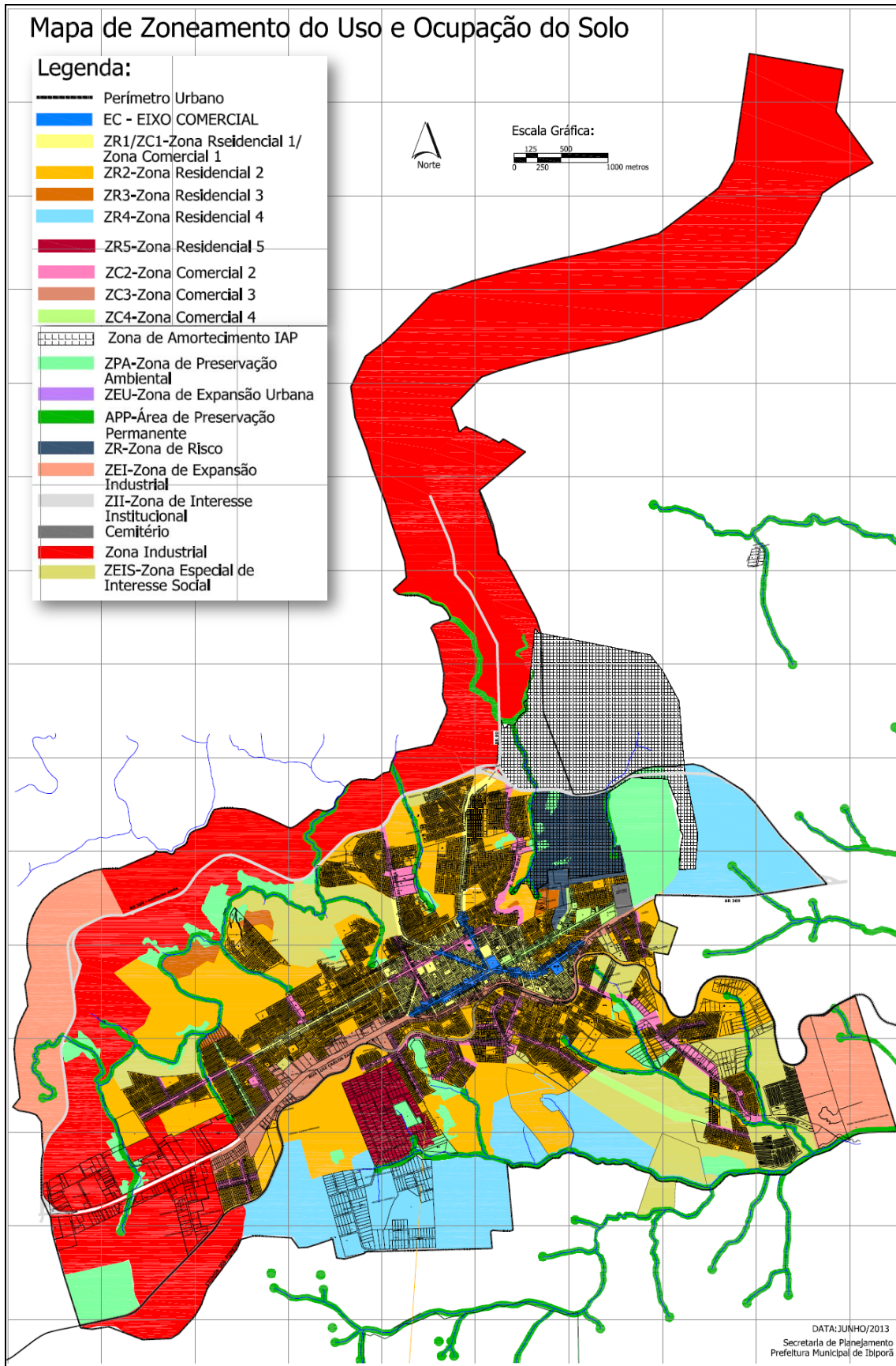


Figura 21 - Anexo IV - Zoneamento Urbano Atual de Ibiporã (2016), Lei nº 2.650/2013

Fonte: Lei do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo (2.172/2008) - PDM Participativo de Ibiporã/PR, 2008, alterada pela Lei 2.650/2013, p. 25

Adaptada pela autora, 2016

Quanto às alterações da Lei do Parcelamento do Solo (2.173/2008), no seu Art. 7º, Capítulo I - Das Condições Gerais e Definições, foi incluído o inciso XI, mediante a Lei nº 2.633/2013, com a seguinte redação:

[...] XI - Em faixa de 30 m (trinta metros) de largura quando a destinação do uso do solo a ser parcelado for confrontante com utilização diversa (Ex.: Zona Industrial - Zona Residencial), esta faixa será destinada à implantação de via ou área de amortecimento, exceto quando a área a ser parcelada apresentar uma dimensão próxima a 30 metros (medida perpendicular à faixa não parcelável), caso em que a Secretaria de Planejamento emitirá diretriz específica (IBIPORÃ, 2013).

No Capítulo II - Do Parcelamento do Solo por Loteamento, Seção I - Das Disposições Gerais, Art. 8º foram alterados os conteúdos do inciso IV (com exceção de solicitação de via marginal em “loteamentos industriais, lazer e agrícola quando a via marginal limitando a faixa de preservação de nascentes, fundos de vales ou córregos poderá ser exigida ou não, a critério da Prefeitura;”, alteração por meio da Lei nº 2.208/2008) e do inciso IX, com alteração quanto a exceção sobre o tamanho máximo das quadras (não superior a 180 metros) com a seguinte redação: “[...] e loteamentos para fins de lazer ou agrícolas com área igual ou superior a 2.500 m²” que fica a critério do órgão competente da Prefeitura Municipal.(alterado pela Lei 2.208/2008) (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015; IBIPORÃ, 2008). Ainda foram acrescentadas, por meio da Lei nº 2.330/2009, as alíneas “a” e “b” no inciso VIII, redefinindo as exigências de infraestrutura para os loteadores em determinadas zonas urbanas e na ZET, conforme segue:

[...] a) o dispositivo neste inciso não se aplica aos núcleos residenciais de recreio (loteamentos de chácaras para fins de lazer e agrícolas) a serem implantadas na Zona de Exploração Turística - ZET, Zona Residencial 3 - ZR3 e Zona Residencial 4 - ZR4 aos quais se exigirá única e tão somente o seguinte:

1. rede de abastecimento de água;
2. rede de energia elétrica e iluminação pública;
3. modelamento de ruas;
4. marcação das quadras e lotes;
5. obras necessárias à contenção da erosão.

b) as obras de infraestrutura referentes a guias e sarjetas, rede de galerias de águas pluviais e pavimentação, ficarão por conta do adquirente quando de sua realização (IBIPORÃ, 2009).

Cabe destacar aqui um ponto que pode gerar conflito (quando menciona, na alínea “a”, loteamentos com vias com características urbanas para chácaras, áreas de lazer e agrícolas, em área rural) com as recomendações da Lei Federal 6.766/1979, que menciona

que não há parcelamento de solo com características urbanas em áreas rurais. A Carta da Terra também menciona isso e estabelece que a área mínima para parcelamentos rurais é sempre o módulo fiscal, diferente para cada estado e município, no caso de Ibiporã um Módulo Fiscal é igual a 12 hectares. Outro problema detectado e já mencionadas sobre as Leis, a falta de atualização de todas as leis mediante qualquer alteração em apenas uma delas, visto que a ZET não existe mais atualmente (2016) e ainda consta da alínea “a”.

Nesse mesmo Art. 8º, ainda foi acrescentado o §4º indicando que a pavimentação asfáltica deverá atender às normas da ABNT e que deverá ser apresentado laudo técnico por órgão especializado (acréscimos por meio da Lei nº 2.330/2009) (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015; IBIPORÃ, 2009).

Na Seção II - Das Diretrizes Gerais para o Loteamento, no Art. 11, foi acrescentado Parágrafo único com a informação que nas diretrizes gerais expedidas para a implantação de novos loteamentos deverão constar as ruas e lotes que serão comerciais. No Art. 12, inciso I - PROJETO DE PARCELAMENTO DO SOLO, foi excluída a parte do texto posterior a isso, que definia a escala do desenho e a quantidade de cópias a serem apresentadas junto à Prefeitura e dada nova redação “com divisas do imóvel perfeitamente definidas e traçadas”, antiga alínea “a”. O correto é atualizar a numeração/ordem da demais alíneas, o que não foi feito. No inciso III desse mesmo artigo, foi acrescentada a alínea “h” exigindo projeto de sinalização viária horizontal e vertical e placô com nomes de ruas na implantação de novos loteamentos. No Art. 14, inciso I, também foi acrescentada a exigência de sinalização viária e placas de denominação de ruas para aprovação de novos loteamentos. Essas alterações foram estabelecidas pela Lei nº 2.330/2009 (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015; IBIPORÃ, 2009).

Na Seção IV - Do Loteamento Fechado, Art. 23 houve alteração em parte do *Caput*, onde era “da área total a ser parcelada” ficou “da área remanescente (diferença entre a área total do imóvel descontados as áreas de arruamentos e preservação ambiental)”. O Parágrafo único também sofreu alteração parcial, onde havia “deverá” ficou “poderá”, quanto transformando uma obrigatoriedade em uma possibilidade (alteração mediante Lei nº 2.208/2008), sendo que a redação ficou da seguinte maneira: “A totalidade da área destinada a preservação ambiental e 50% (cinquenta por cento) da área de equipamento comunitário *poderá* localizar-se *internamente* à área fechada do loteamento e com frente para a via pública (sendo a palavra “externamente” substituída pela palavra “internamente” pela Lei 2.187/2008) (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015; IBIPORÃ, 2008). Nesse caso cabe uma observação: se são áreas destinadas a instalação de equipamentos comunitários (públicos)

como poderão ficar internamente ao loteamento fechado? Como se dará o acesso das pessoas que não são moradoras desse loteamento?

No Art. 24, §1º novamente houve a substituição da palavra “deverá” por “poderá”: “O loteamento fechado poderá ser contornado, em todo o seu perímetro, por via pública de, no mínimo, 13 m (treze metros)”, sendo essa alteração estabelecida pela Lei 2.187/2008 (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015; IBIPORÃ, 2008). Nos dois casos há uma desobrigação, a possibilidade nem sempre se confirmará, e nesse caso específico, pode significar a não continuidade de alguma via ou a criação de barreira para circulação de veículos e pedestres.

No Capítulo VI - Das Disposições Finais, no seu Art. 45, houve alteração na redação, por meio da Lei nº 2.208/2008, nas palavras grifadas no Artigo a seguir:

Art. 45. A partir do exercício seguinte à publicação do Decreto de *Aprovação do Loteamento e registro no Cartório de Registro de Imóveis* ou da aprovação dos Projetos de Desmembramento, Remembramento ou Desdobro será lançado, sobre os imóveis resultantes, o correspondente Imposto Predial e Territorial Urbano, ou imediatamente após, caso seja de interesse dos proprietários, que deverão se manifestar por escrito (IBIPORÃ, 2008, grifo próprio).

Salienta-se que em relação a alteração da Lei do Perímetro Urbano da sede de Ibiporã (2.176/2008), houve apenas uma ampliação ao longo dos oito anos de aplicação do PDM, para incluir a faixa ao longo da PR-090 como Zona Industrial (Figura 21). As demais alterações no Zoneamento não geraram alterações no Perímetro (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015; IBIPORÃ, 2008). Contudo, é importante lembrar aqui sobre um dos problemas detectados na ocasião da revisão do PDM: a pouca atenção dada aos dois distritos urbanos Taquara do Reino e Jardim John Kennedy, à Cidade Balneária Tibagi às Chácaras Itaúna. Devido a essas localidades não possuírem base cartográfica na ocasião de revisão do PDM não foram elaborados os mapeamentos devidos (sistema viário, vazios urbanos, uso atual do solo, localização de equipamentos e serviços públicos e seus raios de abrangência, entre tantos outros), o que gerou uma lacuna de informações sobre tais áreas. Nos Anteprojetos de Lei não havia mapeamento dos Perímetros Urbanos, de Zoneamento e, portanto, não havia a aplicação das normas estabelecidas da mesma forma que para a Sede logo após a aprovação do PDM em 2008, apesar dos técnicos utilizarem os mesmos quesitos urbanos para essas localidades (zoneamento e índices urbanísticos). A população dessas duas localidades, por muitas vezes, ficava à mercê da própria sorte. Somente em 2013, por meio da Lei Ordinária nº 2.650/2013, essas localidades foram mapeadas e zoneadas em conformidade

com o Zoneamento Urbano adotada para a Sede (PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2015; CAMARA MUNICIPAL DE IBIPORÃ, 2016).

Dentre as principais dificuldades e os principais entraves para a aplicação do PDM estão a falta de servidores em número adequado com a demanda de trabalho, fator que dificulta o devido conhecimento e a aplicação das Leis do PDM por parte dos servidores das Secretarias responsáveis pela implantação do Plano e afins; inexistência de profissionais da área Geografia na Secretaria Municipal de Planejamento e da Geologia na Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Obras e Viação; poucos técnicos para a fiscalização, sendo que até 2015 eram apenas quatro fiscais, a partir de 2016 foram convocados mais três fiscais aprovados em concurso no ano anterior (há a necessidade de ampliar ainda mais a fiscalização de obras e de loteamentos); inexistência de sistemas de capacitação permanente dos servidores, sendo que para os fiscais o treinamento básico é dado pelos engenheiros e arquitetos da Prefeitura; acúmulo de funções por parte dos servidores técnicos (caso de um dos engenheiros e um dos arquitetos, que além de desenvolverem o trabalho técnico, têm que atuar de modo político-administrativo, quase sempre assumindo cargos de confiança nas sucessivas administrações); especulação imobiliária, o que gera grande pressão do mercado imobiliário e até mesmo da Câmara Municipal (Vereadores) sobre o poder público para a alteração de taxas e coeficientes para a ocupação dos lotes, buscando a ampliação do potencial construtivo, a redução das taxas de permeabilidade, e mudanças de zoneamento, implantação de loteamentos em áreas não permitidas e redução de áreas institucionais e verdes (Trabalho de Campo, 2016).

Os técnicos das Secretarias Municipais de Serviços Públicos, Obras e Viação e de Planejamento destacaram que a partir do ano de 2009 a construção civil em Ibiporã teve incremento expressivo, fato positivo do ponto de vista da geração de emprego e incremento de renda dos trabalhadores das obras, contudo, isso gerou pressão do mercado imobiliário e especulação, visando apenas o lucro em detrimento da qualidade ambiental e urbana. O PDM tem ajudado os técnicos a reduzir os impactos dessa especulação, mas não sem exigir esforço dos servidores públicos e dos membros do CDM para garantir sua aplicação. Ainda segundo os técnicos, absolutamente nada piorou com o advento das novas regras e normas por meio da revisão do PDM Participativo de 2008, pós EC. Muito tem melhorado, o PDM respalda a Equipe Técnica no ato de indeferir ou negar intervenções incabíveis, dá subsídios para que os técnicos e os conselheiros possam defender questões de uso do solo e ambientais, disciplina o uso e a ocupação do solo e ordena melhor o Município. Além disso, instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e EIV, foram regulamentados e estão sendo postos em prática, mesmo que com alguma dificuldade. As ZEIS foram ampliadas, o que possibilitou

a implantação de vários programas dos governos estadual e federal para o incremento da habitação de interesse social. Cabe destacar que alguns membros dos conselhos ficam um pouco temerosos quanto a proliferação e pulverização das ZEIS devido à necessidade de atendimento com serviços e equipamentos públicos básicos aos novos conjuntos habitacionais, o que demanda recursos que nem sempre a Prefeitura tem ou consegue obter junto ao Estado ou a União (Trabalho de Campo, 2016).

Quanto à Outorga Onerosa, muitos empreendedores chegaram a cogitar sua utilização, mas acharam os valores estabelecidos pelo instrumento muito altos, vendo como mais vantajoso, agregar mais lotes aos empreendimentos, principalmente aqueles verticalizados, pois assim também agregariam maior potencial construtivo, o que no final das contas, tornava-se mais lucrativo (Trabalho de Campo, 2016).

Análise do Plano de Ação e Investimentos (PAI) do PDM Participativo

Quanto à utilização efetiva do Plano de Ação e Investimentos (PAI), constatou-se que, apesar de várias ações previstas nesse instrumento de gestão do PDM Participativo terem sido efetivadas ao longo dos oito anos de aplicação do Plano, pouco se utilizou o PAI como ferramenta para acompanhamento e monitoramento das ações executadas. O PAI não passou por atualização no final dos cinco primeiros anos de Plano (2013), conforme previsto em Lei e exigido pelo Termo de Referência do PARANACIDADE para elaboração/revisão de Planos Diretores, e os servidores da Prefeitura, que deveriam utilizá-lo constantemente, relataram sequer lembrar quais são as ações elencadas como prioridade no PAI, o que demonstra desconexão do trabalho técnico e das ferramentas de gestão existentes. Um dos engenheiros da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Obras e Viação mencionou que não tem conhecimento se o PAI tem sido considerado na ocasião da atualização do PPA, da LDO e da LOA, outra recomendação das Leis do PDM, apesar de terem sido cobrados quanto a isso pelo PARANACIDADE em Ofício encaminhado ao Município em 15/04/2013, conforme registrado junto às Atas das Reuniões do CDM.

Uma das ações previstas no PAI para ser realizada em curto prazo (nos dois primeiros anos) e executada somente cinco anos após a aprovação do PDM (2013), foi a revisão da estrutura organizacional da Prefeitura (Lei nº 2.594/2013). Tal revisão estabeleceu que, a já existente Secretaria Municipal de Planejamento, que possuía funções específicas à gestão administrativa e financeira do Município (LDO, PPA, LOA, recursos, convênios), agregasse às suas atribuições a tarefa de desenvolver o planejamento da infraestrutura urbana

e rural, incorporando o trabalho que anteriormente era realizado exclusivamente pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Obras e Viação, muitas vezes sobrecarregando os técnicos da mesma. Destaca-se aqui as novas atribuições da Secretaria Municipal de Planejamento, em conformidade com a Lei 2.594/2013, em seu Art. 26:

Art. 26 [...]

- I. Desenvolver o planejamento urbano e rural do Município, visando ao desenvolvimento físico e social;
- II. Efetuar o planejamento global da infraestrutura do Município;
- III. Implantar, coordenar e programar a política urbanística;
- IV. Elaborar projetos, compatibilizados, das ações em conjunto com as demais secretarias;
- V. Efetuar registros e informar sobre imóveis, cálculos de tributos e dados dos cidadãos, subsidiando planos e projetos;
- VI. Elaborar e atualizar a cartografia municipal;
- VII. Autorizar usos, obras ou parcelamento do solo;
- VIII. Captar recursos, elaborar, desenvolver e acompanhar projetos, buscando recursos junto a organismos federais, estaduais, não governamentais, internacionais e entidades de classe;
- IX. Elaborar projetos, programas, planos de trabalho e demais documentos necessários à viabilização de recursos para o Município;
- X. Revisar Leis Complementares previstas no Plano Diretor;
- XI. Gerenciar o Geoprocessamento;
- XII. Realizar pesquisas e levantamentos sobre o meio urbano e rural;
- XIII. Realizar serviços de topografia para alinhamentos, elaboração de projetos públicos e apoio à cartografia municipal;
- XIV. Planejar e implantar medidas para reorientação de tráfego, sentido de vias, redução de circulação de veículos;
- XV. Propor a Política Fundo Municipal de Habitação;
- XVI. Desenvolver ações integradas com outras Secretarias Municipais;
- XVII. Efetuar o planejamento das atividades anuais e plurianuais no âmbito da secretaria;
- XVIII. Exercer o controle orçamentário no âmbito da secretaria;
- XIX. Efetivar o planejamento das atividades anuais no âmbito da Secretaria ou quando solicitado pelo Chefe do Poder Executivo;
- XX. Executar atividades administrativas no âmbito da secretaria;
- XXI. Zelar pelo patrimônio alocado na unidade, comunicando o órgão responsável sobre eventuais alterações;
- XXII. Efetuar outras atividades afins no âmbito. (IBIPORÃ, 2013).

Nesse contexto, para a Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Obras e Viação estabeleceu-se por finalidade planejar, coordenar, administrar, orientar, executar e fiscalizar as obras e serviços públicos em geral, competindo-lhe, segundo a Lei 2.594/2013, em seu Art. 30:

Art. 30 [...]

- I. Executar os serviços de pavimentação, assim como as respectivas obras preliminares, galerias, guias, sarjetas e obras afins;

- II. Executar o plano rodoviário municipal;
- III. Executar serviços atinentes a projetos de abertura e conservação de vias municipais;
- IV. Construir estradas, caminhos, pontes, viadutos, instalação de canteiros de obras, movimentação de terra e outras;
- V. Executar os projetos de obras públicas e instalações para prestação de serviços à comunidade;
- VI. Edificar próprios municipais;
- VII. Fiscalizar obras públicas e particulares direta e indiretamente;
- VIII. Supervisionar as atividades técnicas e administrativas dos órgãos subordinados;
- IX. Fiscalizar e executar serviços técnicos, construção, projetos, especificações, melhoramentos, pavimentação e reconstrução das vias, inclusive obras de arte especiais, drenagem, saneamento básico, contenção, edificação, urbanização e obras complementares;
- X. Fiscalizar o uso e ocupação do solo, loteamento residencial, industrial e comercial;
- XI. Conservar e manter a iluminação pública;
- XII. Executar, diretamente ou por empreitada, em território do Município, os serviços de pavimentação, extensão da rede de energia, drenagens e outros;
- XIII. Executar, diretamente ou por empreitada, em território do Município, os serviços de manutenção da malha viária, tais como recapeamento asfáltico, operação tapa-buracos, fechamento de valetas e outros;
- XIV. Promover a construção de praças, parques e jardins em consonância com a Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente;
- XV. Executar os serviços de limpeza pública, tais como: varrição de logradouros, parques e jardins em consonância com as atribuições e competências do SAMAE e Secretária Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, coleta e disposição dos resíduos sólidos urbanos;
- XVI. Zelar pela manutenção e conservação dos terminais rodoviários urbanos e pontos de ônibus;
- XVII. Manter, conservar e guardar máquinas, veículos e equipamentos rodoviários do Município;
- XVIII. Executar as atividades de trânsito, administração de mercados e feiras livres;
- XIX. Manter atualizada a planta cadastral do Município;
- XX. Executar a política habitacional do Município;
- XXI. Promover o acompanhamento e avaliação habitacional do Município;
- XXII. Fiscalizar os serviços públicos ou de utilidade pública concedidos ou permitidos pelo Município;
- XXIII. Controlar, e fiscalizar o sistema de transporte e os contratos de concessão ou permissão do transporte coletivo;
- XXIV. Fiscalizar, de modo geral, as posturas municipais;
- XXV. Controlar os sistemas de numeração predial, identificação dos logradouros públicos, execução de projetos para geração e atualização de cadastros, bem como o levantamento e sistematização dos dados;
- XXVI. Analisar e aprovar projetos arquitetônicos, loteamentos, condomínios, desmembramento/anexação de chácaras urbanas e subdivisões/unificações de lotes urbanos, bem como emitir os respectivos documentos;
- XXVII. Emitir: certificado de conclusão de obra, certidões de anuência e demolição, certidão de aprovação de projetos, segundas-vias de

documentos, informações de edificações constantes nas áreas subdivididas e autorizações de alvará de estabelecimento;

XXVIII. Fiscalizar o cumprimento do Código de Posturas do Município em conjunto com a Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Meio Ambiente;

XXIX. Efetivar o planejamento das atividades anuais no âmbito da Secretaria ou quando solicitado pelo Chefe do Poder Executivo;

XXX. Executar atividades administrativas no âmbito da Secretaria;

XXXI. Efetuar outras atividades afins no âmbito de sua competência. (IBIPORÃ, 2013).

Porém, segundo os servidores de ambas as Secretarias, atualmente não há divisão tão bem delimitada de atribuições e tarefas entre esses dois setores. Na prática os cinco arquitetos e urbanistas e os quatro engenheiros civis, trabalham em conjunto para dar conta de todas as demandas de projetos, programas e fiscalização das duas Secretarias (Trabalho de Campo, 2016).

No tocante à execução das ações elencadas como prioritárias durante a revisão do Plano a partir das leituras técnica e participativa, para a composição do PAI (cinco primeiros anos de aplicação do PDM Participativo), constatou-se, por meio da aplicação das entrevistas e por relatos de servidores municipais, que número significativo dessas ações foram executadas parcial ou totalmente ou estão em fase de execução. Desataca-se no Quadro 12 algumas das principais ações e a situação de cada uma quanto à execução (Trabalho de Campo, 2016).

Quadro 12 - Situação Atual das Ações Previstas no Plano de Ação e Investimentos (PAI) do PDM Participativo em 2016

AÇÕES PREVISTAS NO PAI (PDM PARTICIPATIVO 2008)	SITUAÇÃO DAS AÇÕES (EM 2016)
PROTEÇÃO, PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL	
Solucionar problemas de áreas com processos erosivos.	PARCIALMENTE EXECUTADA
Incentivar ações integradas, articulando todas as Secretarias Municipais em relação à questão ambiental.	PARCIALMENTE EXECUTADA
Controlar o uso e ocupação do solo com emissão de pareceres e anuências das Secretarias de Agricultura e Meio Ambiente, de Obras e Viação e a de Planejamento.	PARCIALMENTE EXECUTADA - EM ALGUNS CASOS COM AUXILIO DO EIV
Promover o licenciamento de novas áreas para a implantação de Aterro Sanitário e Cemitério Municipal.	NÃO EXECUTADA
Otimizar as etapas do programa de coleta seletiva associado a Programas de Educação Ambiental.	EXECUTADA - POSTERIOR TECEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS
Aprimorar a legislação ambiental municipal.	NÃO EXECUTADA
Incrementar os sistemas de fiscalização ambiental no Município.	NÃO EXECUTADA
Capacitar funcionários para o exercício do licenciamento ambiental dos empreendimentos a serem implantados no Município.	NÃO EXECUTADA
SERVIÇOS PÚBLICOS, INFRAESTRUTURA E SANEAMENTO AMBIENTAL	
Fazer convênio com empresa especializada para a execução da coleta e disposição adequada de resíduos hospitalares.	EXECUTADA - POR MEIO DE TERCEIRIZAÇÃO
Adquirir área para a ampliação ou construção de novo Aterro Sanitário.	NÃO EXECUTADA
Adequar o Cemitério Municipal, com urgência, às exigências do IAP/CONAMA/SEMA.	PARCIALMENTE EXECUTADA - VERTICALIZAÇÃO DO CEMITÉRIO
Incrementar o sistema municipal de coleta seletiva adequada e dar apoio a iniciativas particulares de coleta seletiva associada a sistemas de reciclagem de lixo.	PARCIALMENTE EXECUTADA - O SISTEMA NÃO DEU CERTO E A COLETA FOI TERCEIRIZADA
Promover a ligação dos dois poços artesianos que foram abertos à rede de distribuição e abastecimento de água.	PARCIALMENTE EXECUTADA
Ampliar a coleta e tratamento de esgoto.	PARCIALMENTE EXECUTADA
Promover o redimensionamento das galerias de águas pluviais da região central que geram problemas, principalmente da Avenida Souza Naves no trecho entre a Rua Francisco Loures Salinet e Avenida dos Estudantes (em frente ao Corpo de Bombeiros), Avenida Souza Naves com Avenida Santos Dumont, Avenida Mário de Menezes entre a Prudente de Moraes e Sete de Setembro.	PARCIALMENTE EXECUTADA - AVENIDA SOUZA NAVES
Adequar os emissários e dissipadores nos seguintes Córregos Tupi, Coari, Tucanos e Forquilha.	PARCIALMENTE EXECUTADA - TUCANOS, FORQUILHA E CÓRREGO CONTRIBUINTE DO RIBEIRÃO LINDOIA NA REGIÃO DO CONDOMÍNIO MARAJOARA
DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA	
Estabelecer mecanismos internos para que o PDM aprovado seja conhecido, em todos os detalhes, e técnica e legalmente entendido e defendido por toda a equipe municipal responsável por sua implementação.	NÃO EXECUTADA
Dimensionar o quadro de funcionários públicos municipais, bem como implantar sistema de qualificação, capacitação, treinamento e reciclagem permanente dos recursos humanos, principalmente daqueles que atuam na implementação do PDM aprovado (Arquiteto, Engenheiro, Fiscais de Obras e Posturas, responsáveis pela aprovação de loteamentos, desmembramentos, remembramentos, construções, ampliações, demolições, responsáveis pela liberação de alvarás de localização e funcionamento, pelo protocolo e pelo acompanhamento e controle dos resultados).	PARCIALMENTE EXECUTADA - AJUSTE NO DIMENSIONAMENTO DO QUADRO - CAPACITAÇÃO NÃO

Adaptar e ajustar a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal, principalmente da Secretaria de Serviços Públicos, Obras e Viação, através da criação de setor, departamento ou assessoria técnica de planejamento urbano, de modo a viabilizar a implantação e atualização contínua do PDM, bem como disponibilizar os equipamentos e programas de informática considerados necessários para o desenvolvimento do PDM.	PARCIALMENTE EXECUTADA - ATUALIZAÇÃO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL - NÃO FOI VIABILIZADA A AQUISIÇÃO DE PROGRAMA PARA O SIG
Implantar o Sistema de Informações Geográficas (SIG), gerando um banco de dados, preferentemente georreferenciados e multifinalitários, constituídos de informações urbanísticas, com dados primários produzidos no Município e dados secundários produzidos por terceiros e mantê-los atualizados, visando à consecução dos indicadores do PDM.	PARCIALMENTE EXECUTADA - FORAM CRIADOS SIGs DO ZONEAMENTO URBANO - PDM, PMSB, PLHIS, AMBIENTAL; FORAM REALIZADOS TREINAMENTOS (FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL EM 2009) - CONTUDO, NUNCA FORAM UTILIZADOS, MANIPULADOS OU ATUALIZADOS
Finalizar e incrementar o processo de modernização e reestruturação do sistema de administração municipal, através da atualização cadastral, da base tributária e informatização, com o recadastramento imobiliário, bem como com a atualização da planta de valores imobiliários, a fim de ampliar a arrecadação fiscal e a oferta de serviços (PMAT).	EXECUTADA
Incrementar o sistema de fiscalização municipal.	PARCIALMENTE EXECUTADA
Promover a interligação da rede de informatização entre todos os setores municipais.	NÃO EXECUTADA
Implantar sistema planejamento integrado como processo permanente, dinâmico e atualizado, para o monitoramento, avaliação das decisões sobre o desenvolvimento municipal.	NÃO EXECUTADA
Monitorar, anualmente, a implementação do PDM utilizando como parâmetros a execução dos projetos priorizados e os indicadores administrativos, urbanísticos, de infraestrutura, sociais e econômicos idealizados pelo PDM, com a utilização dos dados disponíveis nos bancos de dados e monitorar, a cada dez anos, o PDM como um todo e submeter os resultados à população e à Câmara Municipal.	NÃO EXECUTADA
DESENVOLVIMENTO E ORDENAMENTO FISICO TERRITORIAL	
Promover a regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e outras áreas propícias à ocupação, conforme estabelecido no Plano Diretor Municipal.	PARCIALMENTE EXECUTADA
Fazer levantamento e cadastramento de todas as famílias que vivem no Jardim Paulista, popularmente conhecido como Vila Pimenta (aproximadamente 150 pessoas), situada às margens do Rio Tibagi (APP), BR-369 e rede férrea (faixas de domínio), áreas de risco e de Preservação Ambiental, a fim de promover “congelamento” da ocupação da área a ser reestruturada através da intervenção, para evitar acréscimo populacional que inviabilize o programa de recuperação ambiental.	NÃO EXECUTADA
Fazer levantamento e cadastramento de todas as famílias que vivem na Vila Beatriz, ocupação indevida em APP, na margem esquerda do Riacho Forquilha, a fim de promover “congelamento” da ocupação da área a ser reestruturada através da intervenção, para evitar acréscimo populacional que inviabilize o programa de recuperação ambiental.	NÃO EXECUTADA
Viabilizar local e construir nova rodoviária municipal.	EXECUTADA
Adquirir áreas para a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social em ZEIS definidas no PDM.	EXECUTADA

Fonte: Plano de Ação e Investimentos (PAI), Parte Integrante do Plano Diretor Municipal Participativo de Ibiporã, 2008; Trabalho de Campo, 2016

Org.: A autora, 2016

Cabe destacar a importância e urgência de revisão do PAI, tanto para o monitoramento das ações programadas e para a atualização dos demais instrumentos de gestão municipal (PPA, LDO e LOA), quanto para atendimento às exigências legais. No início de 2016, o PARANACIDADE iniciou trabalho fiscalizatório sobre a aplicação e

atualização dos PAIs junto a todos os municípios do Estado, mediante encaminhamento de carta informativa que destaca a importância da atualização desse instrumento, em conformidade com as disposições da Lei Estadual nº 15.229/2006, em seu Art. 3º, para que as administrações municipais não sofram restrições de acesso a recursos do Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios (SFM) do Estado do Paraná. Esse documento solicita que os PAIs já atualizados sejam remetidos ao PARANACIDADE o mais breve possível, ainda não fixando data para que tal ação seja executada pelos municípios. Ibiporã já recebeu tal notificação.

Há a necessidade também de se estabelecer mecanismos de monitoramento das ações programadas e da aplicação das Leis, em conformidade com o sugerido no próprio PAI (indicadores) e mediante o uso de geotecnologias e imagens de satélite. Um exemplo da inexistência de monitoramento das ações programadas e da aplicação das Leis está relacionado ao avanço de algumas ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente (APPs) (Figuras 13 e 14) conforme demonstrado na comparação das imagens de satélite de 2008 e 2015, Figuras de 22 a 29.

O Jardim Millenium (Figuras 22 e 23), a leste da malha da Sede Urbana, próximo à rodovia BR-369, é o que inspira maior cuidado, pois, em 2012 (PLHIS) possuía 10 lotes irregulares em APP (sobre a nascente do Córrego Água da Forquilha, contribuinte do Ribeirão Água do Engenho de Ferro, que desagua no Tibagi), que deveriam ter sido desocupados e recuperados para a preservação da nascente, o que não ocorreu, pelo contrário, os lotes vazios àquela época foram ocupados, a mata ciliar está praticamente extinta e novos loteamentos estão sendo implantados, provavelmente de forma irregular, por falta de maior fiscalização e monitoramento da Prefeitura. Nesta localidade havia um processo erosivo no sistema de drenagem, em parte devido à degradação causada pela ocupação irregular. O sistema de drenagem passou por recuperação, sendo esta uma das ações previstas no PAI que foi executada.



Figura 22 - Jardim Millenium, 2008
Fonte: Google Earth, 25/02/2008



Figura 23 - Jardim Millenium, 2015
Fonte: Google Earth, 27/07/2015



Figura 24 - Conjunto Habitacional José Costa Leite, 2008

Fonte: Google Earth, 25/02/2008



Figura 25 - Conjunto Habitacional José Costa Leite, 2015

Fonte: Google Earth, 27/07/2015

No Conjunto Habitacional José Costa Leite (Figuras 24 e 25) foram mapeados em 2012 (PLHIS) 8 lotes irregulares em APP e no Conjunto Habitacional San Rafael (Figuras 26 e 27), 23 lotes. No caso do primeiro, não houve ampliação da área invadida em APP, contudo,

há visível pressão das atividades urbanas sobre o curso hídrico (Córrego dos Tucanos que desagua no Rio Jacutinga) devido a densificação das áreas ao longo do rio e à implantação de novos loteamentos. Nota-se maior degradação da mata ciliar próximo ao Contorno Norte.



Figura 26 - Conjunto Habitacional San Rafael, 2008

Fonte: Google Earth, 25/02/2008



Figura 27 - Conjunto Habitacional San Rafael, 2015

Fonte: Google Earth, 27/07/2015

Quanto ao San Rafael (Figuras 26 e 27) ao mesmo tempo que a pressão das atividades urbanas sobre o curso hídrico e sua APP intensificou-se ao longo dos sete anos que distanciam as imagens, percebe-se a manutenção da mancha verde entre os dois loteamentos.



Figura 28 - Condomínio Morada do Arvoredo, 2008

Fonte: Google Earth, 25/02/2008



Figura 29 - Condomínio Morada do Arvoredo, 2015

Fonte: Google Earth, 27/07/2015

A mesma situação se dá nos arredores do Condomínio Morada do Arvoredo (Figuras 26 e 27 - condomínio fechado) quanto ao córrego contribuinte do Ribeirão Lindoia, que em 2012 possuía três lotes irregulares em APP. Cabe destacar que, de acordo com as imagens de satélite, as matas ciliares nas proximidades dos Conjuntos Habitacionais San Rafael e José Costa Leite e do Condomínio Morada do Arvoredo foram mantidas em quase toda sua extensão, apresentando sinais discretos de recomposição. Entretanto, não há registro de ações públicas no sentido de promover a desocupação dos lotes irregularmente ocupados em APP, mesmo sendo tais ações previstas no PAI do PDM Participativo de Ibiporã.

Observa-se que, apesar do Município possuir um Plano Diretor Participativo revisado e aprovado recentemente (2008) que disponibiliza diferentes ferramentas urbanísticas e que reafirma instrumentos legais estaduais e federais, possibilitando assim, acesso das populações mais carentes às zonas especiais de interesse social, à terra urbanizada, à infraestrutura mínima e saneamento básico, aos procedimentos de regularização fundiária e a mobilidade e acessibilidade universal, ainda há dificuldade por parte do poder público municipal em intervir na questão urbana com a eficiência necessária.

Aplicar o Plano Diretor e os instrumentos do Estatuto da Cidade tem sido o maior desafio para os municípios, principalmente para aqueles de médio e pequeno porte. Isso porque estes municípios são extremamente dependentes de recursos advindos do Governo Estadual e Federal e dificilmente, sem uma mudança radical no seu processo de gestão, incrementarão sua receita própria. Ibiporã, após a atualização da PGV em 2014, conseguiu um incremento na arrecadação por volta de 40%, o próximo passo para possibilitar a ampliação na arrecadação é a atualização do Cadastro Técnico Imobiliário e da Base Cartográfica das áreas urbanas, ação prevista para este ano, e a regulamentação do instrumento IPTU Progressivo no Tempo, prevista para 2017. Articular o incremento das receitas próprias trata-se de passo importante para a execução das ações previstas no PDM e nos demais planos setoriais, reduzindo assim a dependência dos programas do Estado e da União.

De nada adianta o PDM aprovado sem que a administração consiga aplicá-lo adequadamente. O PDM e os demais planos setoriais são instrumentos de planejamento e gestão territorial, mas apenas suas existências não garantem o sucesso dos mesmos. É verdade que o acesso a convênios, programas, projetos e recursos federais e estaduais pode ser facilitado com a existência dos planos municipais setoriais. Porém, a simples existência dos Planos não garante a execução dos programas, metas e ações previstas nos mesmos. Para a aplicação do PAI há a necessidade de mecanismos permanentes de monitoramento, por meio de indicadores e da utilização de ferramentas de geoprocessamento/georreferenciamento. Nesse contexto, atualizar e capacitar os recursos humanos para a aplicação dos instrumentos

de planejamento e gestão são tarefas importantes para o sucesso do PDM Participativo e dos demais planos setoriais, porém árdua, já que essa capacitação deve ser continuada, permanente.

Para que Ibiporã consiga aplicar seu PDM e os demais planos setoriais e, a partir daí, implementar políticas municipais mais eficazes, é necessário que sejam sanadas as dificuldades institucionais e administrativas. A reavaliação e modernização institucional aliada à gestão participativa, compartilhada com os órgãos representativos da sociedade civil organizada (conselhos, associações, sindicatos, entidades de classe, entre outros) podem garantir o desenvolvimento de um Município mais organizado, democrático e sustentável. Entretanto, existe a necessidade de se identificar quais as principais carências institucionais e administrativas para então promover a modernização e a reestruturação nestas áreas do poder público. Uma das intervenções necessárias é a implantação de um Sistema Integrado de Informações entre todos os setores Municipais, ação prevista para 2017.

Parcerias com a iniciativa privada e organizações ou entidades não governamentais, também podem render bons frutos para o incremento da oferta habitacional e de infraestrutura, por exemplo.

Por fim, a existência de marcos regulatórios e legais não assegura a materialização do direito a cidades mais humanas e democráticas. As autoridades, por meio dos ministérios públicos em todas as instâncias e das entidades de defesa do consumidor, estão cada vez mais atentas e exigentes quanto à aplicabilidade das leis vigentes, principalmente daquelas relacionadas às questões sociais, caso de Ibiporã. Isso gera maior responsabilidade por parte dos gestores municipais nos processos de planejamento municipal e uso do dinheiro público, movimento esse também observado por parte dos governos estaduais e federais que, cada vez mais, atribuem ao Município responsabilidades que outrora eram do Estado ou da União. Contudo, ficar apenas no cumprimento ou na dependência das exigências legais não basta para resolver os problemas da sociedade. O Poder Público é obrigado pelas legislações a fazer o que puder para resolver os problemas de um Município, porém, a sociedade precisa integrar-se ao processo de planejamento, desenvolvimento e gestão do território municipal. Além de exigir seus direitos e assumir suas responsabilidades e deveres dentro das relações de uma comunidade, a população deve exigir dos governantes o respeito às leis vigentes, assim como promover a fiscalização de todos os processos de planejamento e gestão dos recursos públicos. Talvez esse seja o maior desafio não só para Ibiporã - promover e garantir a participação popular e o controle social no processo de planejamento e gestão municipal.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação teve como objetivo central a análise da experiência concreta do Plano Diretor Municipal Participativo de Ibiporã/PR, buscando promover a avaliação qualitativa e crítica sobre sua eficácia no processo de desenvolvimento sustentável do Município, considerando as especificidades locais e regionais, assim como, as técnicas, administrativas, políticas e sociais. Com base nesse quadro, o intuito da pesquisa foi o de promover uma avaliação crítica à utilização prática e efetiva dos planos diretores municipais produzidos nas últimas décadas, tendo em vista a necessidade de aprofundar os estudos e avaliações voltados para a execução das propostas e alcance das metas previstas nesses planos, já que o planejamento da política pública territorial não pode se limitar a sua elaboração, mas perseguir sua aplicabilidade.

Para tanto, a pesquisa fundamentou-se historicamente sobre a trajetória do planejamento e da gestão no Brasil e no mundo, avaliou as diversas abordagens de planejamento, descreveu a trajetória do plano diretor no Brasil, discutiu sobre os instrumentos legais para a criação e ordenamento territorial, destacou e analisou os principais pontos que evidenciaram as críticas de diferentes autores e da própria pesquisadora em relação ao planejamento e gestão urbanos e aos planos diretores, caracterizou o município selecionado para análise, discorreu sobre o conteúdo do PDM Participativo de Ibiporã, seus diversos interesses e conflitos, bem como sobre a implementação do Plano após sua aprovação em 2008.

Pode-se inferir a partir disso, que há certa convergência e concordância entre as diversas visões críticas (“visões de mundo”) dos autores estudados. Alguns desses pontos de vista apresentaram possíveis meios de se ajustar os instrumentos e ferramentas existentes atualmente para o adequado planejamento e plena gestão urbana/territorial/ambiental, desde que se estabeleçam por meio de processos autônomos e politizados.

Percebe-se, todavia, com base no que foi abordado, que instituir normas gerais e instrumentos sobre a política territorial de aplicação em âmbito local, regional ou nacional constitui tarefa complexa. As mais diversas instâncias governamentais ou instrumentos legais envolvidos nessa missão devem convergir para a construção de uma política pública, que requer, sobretudo, a constituição de meios de planejamento e gestão, nos quais a participação da sociedade seja imprescindível. Cabe destacar que a construção de uma política territorial se fundamenta na hipótese que a ação dos municípios deve potencializar processos de inclusão social.

Partindo-se do princípio que o cumprimento da “função social da cidade” passa, principalmente, pelo cumprimento da função social da propriedade, o PDM Participativo atenderá a este papel se contribuir na construção de três direitos fundamentais do cidadão: o de participar na sua elaboração, aplicação e fiscalização/monitoramento; o de habitar e viver em ambiente saudável e ordenado; e o de ter acesso às infraestruturas, assim como aos benefícios das obras, serviços públicos, saneamento, equipamentos de lazer, educação, saúde e cultura.

Contudo, a maioria dos gestores municipais enfrenta grandes dificuldades para garantir tais direitos fundamentais às suas comunidades, deparando-se com obstáculos de toda a ordem para planejar e gerir seu território, muitos desses, devido a não adoção de um modelo de gestão que envolva diferentes segmentos da sociedade (gestão compartilhada). Por vezes, isso ocorre em função do desdém administrativo sobre a importância do planejamento e da gestão participativa, que traz a garantia de que instrumentos como o PDM não sejam apenas peças a serviço de concepções tecnocráticas.

Infelizmente, nem todos os gestores públicos estão conscientes da importância dessa prática e tampouco identificam as reais condições para um PDM assegurar o comprometimento do diálogo amplo com os poderes constituídos e os demais setores interessados. Por vezes, não há nem mesmo a democratização das informações relacionadas ao planejamento e à gestão das cidades. É fato que associar a democratização da informação com a percepção da população acerca do lugar em que vive, parece se constituir ainda em grande desafio para qualificar o processo participativo da sociedade na construção de seu município. Esse é o desafio que se coloca em Ibiporã, por exemplo: Como despertar o interesse da população em participar do planejamento e da gestão de seu município e cativar sua confiança nesses processos?

A análise da experiência de Ibiporã permite apontar avanços e limites que, muitas vezes, constituem-se em incertezas sobre o potencial das novas condições jurídico-institucionais. Uma incerteza diz respeito à manutenção do compromisso dos agentes individuais ou coletivos participantes do processo com relação aos conteúdos constantes no PDM, especialmente no que se refere à aplicação dos instrumentos relacionados à função social da propriedade. Pactos sociais construídos por meio de processos participativos e mudança qualitativa na relação entre estado e sociedade na produção do espaço, mostraram-se frágeis frente aos interesses imobiliários e fundiários e às estruturas de poder, historicamente contrárias à função social da cidade.

Além disso, a diretiva do EC que recomenda que planos diretores sejam elaborados com participação social, apenas pauta o tema, sem efetivamente garantir a sua

operacionalização. Em muitos casos a participação é feita para atender às exigências legais ou para obter recursos, mera formalidade, sem perspectiva de o Plano estabelecer uma ação transformadora e permanente de controle social. Como se observa em Ibiporã, mesmo um PDM Participativo não se dissociará das relações de poder, dos conflitos em torno do ambiente construído, da dinâmica socioeconômica adversa do modelo de desenvolvimento brasileiro, que encobre a capacidade transformadora dos processos participativos.

Vale esclarecer que a instituição de leis não assegura a real aplicabilidade dos planos diretores, tampouco a participação social, porém, constitui-se em mecanismo essencial para que se criem as condições favoráveis a uma sociedade participativa. Ao introduzir como pressuposto da política urbana a obrigatoriedade de PDMs participativos, o EC estabeleceu condições para a concretização do planejamento e da gestão compartilhada no País. A ação dos Conselhos do PDM tem garantido o fortalecimento da gestão compartilhada. Em Ibiporã, o trabalho do CDM tem obtido importantes conquistas em relação ao enfrentamento do mercado imobiliário, por exemplo, por meio da regulamentação de instrumentos como o EIV e a outorga onerosa, bem como da ampliação da discussão sobre as novas demandas de alteração nas leis mediante audiências públicas. Por mais modesta que a participação popular possa parecer, tem contribuído em muito para a tomada de decisões da gestão pública.

É indispensável, porém, que os planos diretores reduzam a distância entre a intenção e a ação, por meio do exercício prático de suas propostas. Por outro lado, é de extrema urgência o fortalecimento do processo participativo na construção de mudanças sociais, a partir do resgate do sujeito coletivo que dá sentido e se impõe no pensar da cidade.

Outra lacuna que se observa nos atuais métodos de planejamento e gestão territorial é a ausência de uma abordagem regional nos planos diretores municipais, uma vez que os processos econômicos que estão redefinindo a questão urbana/territorial e as transformações socioespaciais não são mais de ordem local, assumindo uma dimensão global. No caso de Ibiporã, município integrante da Região Metropolitana de Londrina (RML), existe proposta para a elaboração de Plano Diretor Metropolitano, de modo a promover uma Política Integrada entre os municípios da RML, já submetida à discussão junto à população na ocasião da realização da Conferência Municipal, etapa preparatória para a 5ª Conferência Estadual e Nacional das Cidades em 2013.

Com base em todos os aspectos avaliados na presente investigação, considera-se que a superação do plano diretor tradicional é um grande desafio para o planejamento e gestão (municipal - urbano/rural, territorial/ambiental, regional). Cabe reafirmar que as potencialidades dos planos diretores participativos não se restringem apenas à utilização de ferramentas e instrumentos de planejamento e gestão, sustentam-se também na sua

legitimidade junto à sociedade, mediante os mecanismos participativos que atribuem poder de decisão autônoma aos atores sociais, incluindo-os na dinâmica socioespacial.

Não existe fórmula mágica para o planejamento e a gestão territorial, tampouco plano diretor infalível, uma vez que o seu conteúdo é determinado por uma gama de características heterogêneas e peculiares a cada município. Espera-se, no entanto, que essa ferramenta possa ser a norteadora para o crescimento dos municípios, aceita e utilizada pela sociedade. Nesse sentido, a gestão participativa, compartilhada, é tema de especial destaque conferido pelo Estatuto da Cidade aos planos diretores municipais, por permitir discutir com a sociedade, e seus múltiplos sujeitos coletivos, a gestão da vida do município, passando a atender as reais e prioritárias demandas sociais.

Nestes casos, o desafio será extrair do plano diretor, e das disputas em torno da efetiva aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade que o acompanham, um processo contínuo de aprendizagem e de conscientização social acerca da trajetória histórica das desigualdades socioespaciais nos municípios brasileiros. E talvez esta desmistificação da questão urbana/territorial/ambiental brasileira possa servir como janela de oportunidade para diversificar e ampliar as arenas da disputa pela hegemonia ideológica e material, em benefício da construção de cidades mais justas e inclusivas e de áreas rurais produtivas e ambientalmente sustentáveis.

O saldo positivo do PDM de Ibiporã é que o processo se transformou em campo privilegiado de disputas pela definição e aplicação da função social da propriedade e da cidade. A criação de espaços de participação evidenciou interesses, deu visibilidade a conflitos urbanos e viabilizou embates entre distintas representações das populações locais. A análise da experiência de Ibiporã, entretanto, aponta para o fato de que não se deve superestimar a capacidade transformadora da nova geração de planos diretores que aflorou após o Estatuto da Cidade, visto que o próprio, ancorado na função social da propriedade articulada pelo Estado, não abandonou o princípio norteador da produção capitalista do espaço urbano e é nesse contexto que tal princípio tem gerado ou perpetuado ocupações irregulares, com o estado assumindo papel historicamente ausente e complacente, caso observado em Ibiporã.

Conclui-se com isso que não é possível delegar apenas aos instrumentos da política urbana/territorial/ambiental brasileira e a seus gestores a responsabilidade do planejamento e da gestão territorial, essa é tarefa coletiva, política e social. Persistir nesse aspecto, certamente resultará na superação da visão tecnicista e despolitizada dos planos diretores tradicionais e na busca e concretização dos planos diretores participativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGNEW, J. **Regions in revolt**. Progress in Human Geography 25(1), p. 103-110, 2001.
- ALMEIDA, J. R. et al. **Planejamento ambiental**. Rio de Janeiro: Thex Ed.: Biblioteca Estácio de Sá, 1993, p.153.
- ALVES, F. B. Arquiteto, Professor Auxiliar da Faculdade de Engenharia de Porto - FEUP, **2º Congresso Nacional da Construção - 2004**: Repensar a Construção. 13 a 15 dez. 2004. A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do Século XXI: A Nova Carta de Atenas, 2003. Sessão de Actualização Técnica. Porto. 14 dez. 2004.
- ANTONELLO, I. T. Potencialidade do Planejamento Participativo no Brasil, **Sociedade & Natureza (UFU. Online)**, Uberlândia, v. 25, p. 239-254, maio/ago. 2013.
- _____. A Diversidade da Geografia Brasileira: escalas e dimensões da Análise e da Ação. **Anais do Encontro Nacional da ANPEGE**, 2015, p. 3996.
- _____. I. T. (Org.) Quadro 1 - Síntese Comparativa das Abordagens de Planejamento e Gestão Urbanos, 2015.
- BARBOSA, G. S. O Desafio do Desenvolvimento Sustentável. **Revista Visões**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, jan./jun. 2008.
- BARDET, G. **L'urbanisme**, P. U. F., Paris, 1959.
- BASSUL, J. R. **Estatuto da cidade**: Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.
- BERNARDI, J. L. **Funções sociais da cidade**: conceitos e instrumentos. Curitiba, 2006. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Centro de Ciências Exatas e Tecnologia.
- BEZERRA, M. C. L.; BURSZTYN, M. (Coor.). Ciência e Tecnologia para o desenvolvimento sustentável. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis: Consórcio CDS/ UNB/ Abipti, 2000. **Revista Visões**, 4ª Edição, nº 4, v. 1, jan./jun. 2008.
- BEZZI, M. L. **Região: uma (re)visão historiográfica** - da gênese aos novos paradigmas. Santa Maria: Editora UFSM, 2004.
- BIRKHOLZ, L. B.; BRUNA, G. C. (Org.) et al. **Questões de Organização do Espaço Regional**. São Paulo: Nobel: Ed. da Universidade de São Paulo, 1983.
- BOTELHO, R. G. M.; ROSSATO, M. S. **Erosão em áreas urbanas no Brasil**: formas de ocorrência e fatores agravantes. XIII Encontro Nacional de Geógrafos. (CD-ROM). João Pessoa, 2002.
- BOTELHO, R. G. M.; SILVA, A. S. **Reflexões sobre a geografia física no Brasil** / Antonio Carlos Vitte, Antonio José Teixeira Guerra (organizadores). Capítulo 6 - Bacia Hidrográfica e Qualidade Ambiental, Rio de Janeiro, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Emenda Constitucional nº 15**, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao §4º do Art. 18 da Constituição Federal. Brasília, 1996.

_____. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9503.htm>. Acesso em: 08 jul. 2013.

_____. Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do Art. 21 da Constituição Federal, e altera o Art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 08 jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 02 set. 2013.

_____. Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm>. Acesso em: 04 jun. 2015.

_____. Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 04 jun. 2014.

_____. Lei Federal nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências, **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nº 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 03 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 jan. 2015. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 22 nov. 2015.

_____. Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 jul. 2000. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

_____. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Alterada pela Lei Federal nº 9.785/1999; pela Lei Federal nº 10.932/2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 19 dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 26 jul. 2015.

_____. Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Código Florestal Brasileiro. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 maio 2012. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Guia para Implementação do Estatuto da Cidade**. Brasília, 2001.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2005. 160 p.

_____. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução nº 25 de 18 de março de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, n 60, 39 mar. 2005.

_____. Ministério das Cidades. **Texto sobre prioridades para os anos de 2014 a 2016**, 2013. Disponível em: <http://www.sehab.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/42/2015/02/Texto_base_-_parte_3.pdf>. Acesso em: 09 set. 2015.

_____. Ministério das Cidades. **Curso à Distância**: Plano Locais de Habitação de Interesse Social. Coordenação geral de Júnia Santa Rosa e Rosane Denaldi. Brasília: Ministério das Cidades. Primeira impressão: Maio de 2009, p. 216.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira**: Ações Prioritárias. Brasília. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, 2002.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21**, Tradução Publicada pela Câmara dos Deputados, Brasília, 1995. Albuquerque, Celso D. de, Direito Internacional Público, 8ª. edição, Livraria Freitas Bastos S.A., 1986.

_____. Ministério da Integração Nacional (MI). “**Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT**”. Brasília: MI/SDR/UNB/IICA, 2006. 251 p.

_____. Ministério da Saúde. Fundação Nacional da Saúde - FUNASA, 2016. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/site/>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Planos diretores municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007.

CANCIAN, R. **Comissão Justiça e Paz de São Paulo: Gênese e Atuação Política - 1972-1985**. São Carlos, SP: EDUDSCAR, 2005.

CANEPA, C. **Cidades Sustentáveis: o município como lócus da sustentabilidade**. São Paulo: Editora RCS, 2007.

CASTILHO, J. R. F. Algumas observações sobre Estatuto da Cidade. In: BRAGA, R. e CARVALHO, P. F. de (Orgs.): **Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania**. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal. 2000.

CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 2003, p.153-176.

CAVALHEIRO, F. **Urbanização e alterações ambientais**. In: **Análise ambiental: uma visão multidisciplinar**. 2ª ed. Ed. UNESP, 1995, p. 114-124.

CEOT/CEMAT. **“A Regional/Spatial Charter for Europe”**. Estrasburgo: Conselho de França. 1983.

CHOAY, F. **O Urbanismo**. São Paulo: Perspectiva. 6ª Edição, 2007.

CHRISTOFOLETTI, A. ET AL. **Modelagem de sistemas ambientais**. São Paulo: Edgard Blücher, 1999.

COSTA, A.J. S. T. **Hidrogeografia e a cidade do Rio de Janeiro**. In: **Estudos de Geografia Fluminense**. G. J. MARAFON e M. F. RIBEIRO (orgs.). Infobook Ltda., Rio de Janeiro, 2002, p. 193-209.

CUNHA, Fábio C. A. da. **METRÔNOR - Metrópole Linear Norte do Paraná: Um Resgate do Planejamento Regional no Norte do Paraná nas décadas de 1970 e 1980**. **Geografia**, Universidade Estadual de Londrina, Departamento de Geociências, Londrina, v. 16, n. 1, jan./jun. 2007.

_____. F. C. A. da. Regiões Metropolitanas Paranaenses: descompasso entre espacialidade e institucionalidade e a necessidade de uma reforma institucional, **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 35, n. 127, p. 181-203, jul/dez. 2014.

DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DESLANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. de S. (org.); **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 33ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

ENGEL, B. **Public Space in the Blue Cities in Russia**. Dresden, GE: Institute of Urban Design and Regional Planning, 2006, p. 149-150. Disponível em: <<http://www.elsevier.com/locate/pplann>>. Acesso em: 11 maio 2014.

FERNANDES, A. V. **Urbanização x Recursos Hídricos na Bacia do Piracicaba**. Tese de doutorado, FAU-USP, 2004.

_____. A. V. **Uma nova geração dos Planos Diretores**. In: **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

FIORILLO, C. A. P. **Estatuto da Cidade Comentado**. 5ª Edição. Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FIRKOWSKI, O. L. C. Região metropolitana no Brasil: assim é se lhe parece. In: **SIMPÓSIO DE ESTUDOS URBANOS, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DINÂMICA AMBIENTAL**, 1., 2011, Campo Mourão, PR. **Anais...** Campo Mourão: UFPR, 2011.

FRESCA, T. M. Deslocamentos pendulares na Região Metropolitana de Londrina - PR: uma aproximação. **Geo UERJ** - Ano 14, nº 23, v. 1, 1º semestre de 2012, p. 167-191 ISSN: 1415-7543 E-ISSN: 1981-9021 <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

GABRIEL, I. M. **O Município na Constituição Brasileira**: competência legislativa. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2397, 23 jan. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14240>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

GAIO, D. **A política nacional do meio ambiente e a questão urbana**. In: GAIO, Alexandre; ABI-EÇAB, Pedro (org.). Lei da política nacional do meio ambiente: 30 anos. Editora Contemplar: Campo Grande, 2012, p. 105-120.

GARCIAS, C. M.; BERNARDI, J. L. As Funções Sociais da Cidade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Curitiba, v. 4, 2008.

GREGOTTI, V. **Território da arquitetura**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

GUERRA, A. J. T.; MARÇAL, M. dos S. **Geomorfologia ambiental**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HABERMAS, J. *Theorie des Kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhkamp (2 vols.). 1981.

HAESBAERT, R. Um balanço da questão regional na Geografia. In: XXII ENCONTRO ESTADUAL DE GEOGRAFIA, 2002, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: AGB, 2003.

IBIPORÃ. Lei Municipal nº 2167/2008 - Institui o Plano Diretor Municipal de Ibiporã, TÍTULO I Da Finalidade, Abrangência e Objetivos Gerais do Plano Diretor Municipal CAPÍTULO I Da Finalidade e Abrangência Art. 1º Esta Lei, com fundamento na Constituição Federal, em especial no que estabelecem os artigos 30 e 182; na Lei Federal nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade, na Constituição do Estado do Paraná e na Lei Orgânica do Município, institui o Plano Diretor Municipal de Ibiporã e estabelece as normas, os princípios básicos e as diretrizes para sua implantação. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2008.

_____. Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, nº 2.172, de 11 de junho de 2008. Dispõe sobre o Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da área urbana do Município e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2008.

_____. Lei do Parcelamento do Solo, nº 2.173, de 11 de junho de 2008. Dispõe sobre o parcelamento e o remembramento do solo para fins urbanos e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2008.

_____. Código de Obras, nº 2.174, de 11 de junho de 2008. Dispõe sobre o Código de Obras do Município de Ibiporã e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2008.

_____. Lei do Sistema Viário, nº 2.175, de 11 de junho de 2008. Dispõe sobre o Sistema Viário do Município de Ibiporã **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2008.

_____. Código de Posturas, nº 2.206, de 10 de setembro de 2008. Institui o novo Código de Posturas do Município de Ibiporã. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2008.

_____. Lei do Perímetro Urbano, nº 2.176, de 11 de junho de 2008. Institui o Perímetro Urbano do Município de Ibiporã. Art. 1º O território municipal é dividido em zona urbana e zona rural, para fins urbanísticos e tributários. § 1º A zona urbana no Município, para efeito desta Lei, será a constante do Anexo I ou outras definidas em lei própria. §2º A zona rural é

constituída pelo restante do território do Município. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2008.

_____. Lei 2.187, de 04 de julho de 2008. Altera dispositivos da Lei nº 2173/2008 e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2008.

_____. Lei nº 2.208, de 10 de setembro de 2008. Altera dispositivos da Lei nº 2.173/08, de 11 de junho de 2008. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2008.

_____. Leis nº 2.329, de 29 de dezembro de 2009. Altera dispositivos da Lei nº 2.172/2008, Zoneamento, do Uso e Ocupação do Solo da área Urbana do Município e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2009.

_____. Lei nº 2.330, de 29 de dezembro de 2009. Altera dispositivos da Lei nº 2.173/08, de 11 de junho de 2008, alterada pela Lei nº 2.208/2008, de 10 de setembro de 2008 - Parcelamento e Remembramento do Solo para Fins Urbanos e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2009.

_____. Lei nº 2.332, de 23 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a autorização da outorga onerosa do direito de construir, através de contrapartida ao poder público municipal, para a execução de programas habitacionais de interesse social e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2009.

_____. Lei Municipal nº 2.384/2010 - Dispõe sobre o Plano Municipal de Saneamento Básico de Ibiporã, cria o Conselho Municipal de Saneamento e o Fundo Municipal de Saneamento e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2010. Disponível em:

<<http://www.cmibipora.pr.gov.br/index2.php?pag=T0RNPU9UZz1PVFk9T0RnPU9EWT1PRGc9T1dRPU9HRT1PVGM9T0dVPU9HTT1PVEU9T0dVPU9XST1PVFE9T1dFPVIUUT0=&busc=2&pg=1&set=1>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

_____. Lei nº 2.447, de 21 de março de 2011. Altera dispositivos da Lei nº 2.172/2008, de 11 de junho de 2008 - Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da área urbana do Município e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2011.

_____. Lei nº 2.481, de 18 de agosto de 2011. Altera dispositivos da Lei Municipal nº 2.172/2008, de 11 de junho de 2008, Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da Área Urbana do Município de Ibiporã e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2011.

_____. Lei Municipal nº 2.449/2011 - Institui a Política Municipal de Resíduos Sólidos de Ibiporã e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2011. Disponível em:

<<http://www.cmibipora.pr.gov.br/index2.php?pag=T0RNPU9UZz1PVFk9T0RnPU9EWT1PRGc9T1dRPU9HRT1PVGM9T0dVPU9HTT1PVEU9T0dVPU9XST1PVFE9T1dFPVIUUT0=&busc=2&pg=1&set=1>>. Acesso em: 07 set. 2015.

_____. Lei nº 2.565, de 26 de julho de 2012. Altera dispositivos da Lei Municipal nº 2.172/2008, de 11 de junho de 2008 e suas alterações, que dispõe sobre o Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da área urbana do Município e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2012.

_____. Lei Municipal nº 2.547/2012 - Institui o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Ibiporã, define princípios, diretrizes, estratégias e instrumentos para a realização das ações de planejamento habitacional no Município de Ibiporã e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã**. Ibiporã, 2012. Disponível em:

<<http://www.cmibipora.pr.gov.br/index2.php?pag=T0RNPU9UZz1PVFk9T0RnPU9EWT1PRGc9T1dRPU9HRT1PVGM9T0dVPU9HTT1PVEU9T0dVPU9XST1PVFE9T1dFPVIUUTO=&busc=2&pg=1&set=1>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

_____. Lei nº 2.650, de 24 de outubro de 2013. Altera dispositivos da Lei Municipal nº 2.172/2008, de 11 de junho de 2008 e suas alterações, que dispõe sobre o Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo da área urbana do Município e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã. Ibiporã, Ibiporã, 2013.**

_____. Lei nº 2.594, de 30 de abril de 2013. Modifica a Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Ibiporã e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã. Ibiporã, Ibiporã, 2013.**

_____. Lei nº 2.625, de 29 de agosto de 2013. Institui o Conselho de Desenvolvimento Municipal, conforme prevê o artigo nº 76 da Lei nº 2.167/08 de 21 de maio de 2008 e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã. Ibiporã, Ibiporã, 2013.**

_____. Lei Municipal nº 2.726/2014 - Altera dispositivos da Lei Municipal nº 2.449, de 18 de abril de 2011, que institui a Política Municipal de Resíduos Sólidos de Ibiporã, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã. Ibiporã, 2014.** Disponível em: <<http://www.cmibipora.pr.gov.br/index2.php?pag=T0RNPU9UZz1PVFk9T0RnPU9EWT1PRGc9T1dRPU9HRT1PVGM9T0dVPU9HTT1PVEU9T0dVPU9XST1PVFE9T1dFPVIUUTO=&busc=2&pg=1&set=1>>. Acesso em: 07 set. 2015.

_____. Lei nº 2.727, de 16 de outubro de 2014. Regulamenta o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) no Município de Ibiporã, nos termos da Lei Municipal nº 2.167, de 21 de Maio de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã. Ibiporã, 2014.**

_____. Lei nº 2.737, de 23 de dezembro de 2014, Aprova a Planta Genérica de Valores do Município de Ibiporã, regula a forma de apuração do valor venal de imóveis, para efeito de lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana para os exercícios de 2015 e seguintes, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Ibiporã. Ibiporã, 2014.**

_____. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (CDM). Atas das Reuniões do Conselho de Desenvolvimento Municipal (CDM), de 2009 a 2016. 56 Atas.

_____. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (CDM). Atas das Audiências Públicas, realizadas em 30/09/2009; 22/04/2010; 24/05/2011; 04/08/2011; 24/11/2011; 17/05/2013; e 23/09/2013.

_____. PREFEITURA MUNICIPAL DE IBIPORÃ. Auditório dos Pioneiros. Ata da Conferência Etapa Preparatória Municipal para a 5ª Conferência Estadual e para a 5ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 17 de maio de 2013.

IBGE. **Dados Censitários de 2010.** Londrina, PR. _____ Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

_____. **Censo 2010; atualizações 2013.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 04 jun. 2014.

_____. **Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/>>. Acesso em: 06 ago. 2015.

_____. **Estimativa Populacional, Municípios do PR**. 2015. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?coduf=41>>. Acesso em 13 set. 2015.

_____. **Censo Demográfico 1991**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censodem/default_censo1991.shtm>. Acesso em: 13 jul. 2015.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/>>. Acesso em: 27 set. 2014.

_____. **Censo Demográfico 1940-2010**. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). **Planejamento e Plano Diretor**. 2015. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/default.php>>. Acesso em: 20 set. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Rede de Avaliação para Capacitação dos Planos Diretores Participativos**. Disponível em: <<http://web.observatoriodasmetroles.net>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

INSTITUTO PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (EMATER). Relatório Municipal. Ipirorã/PR, 2004. Disponível em:

IPARDES. **Grau de Urbanização segundo os Municípios do Paraná**, 2010. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&sistemas=1&cod_sistema=5&grupo_indic=2>. Acesso em: 27 nov. 2015.

IPARDES, **Os Vários Paraná**s: Identificação de Espacialidades Socioeconômico-institucionais como Subsídio a Políticas de Desenvolvimento Regional. Curitiba, 2006.

KLINK, J. **A cidade-região**: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LANNA, A. E. L. **Gestão dos recursos hídricos**. In: TUCCI, C. E. M. (Org.). Hidrologia: ciência e aplicação. Porto Alegre: Ed. da Universidade: ABRH: EDUSP, 1997, p. 727-68.

LEAL, A. C. **Gestão de bacias hidrográficas, planejamento e educação ambiental**. Mesa redonda “Geografia Física e a Gestão das Bacias Hidrográficas”, jul. 2007. In: XII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA FÍSICA APLICADA. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Jan./jun. 2008.

LEITE, M. A. F. P. **Destruição ou Desconstrução?** Editora Hucitec/Fapesp, São Paulo, 1994.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, Tradução, 2001. 5ª Edição, 2008. 2ª Reimpressão, 2010. 4ª Reimpressão, 2013, 5ª Reimpressão, 2015.

LERNER, J. Jaime Lerner Arquitetos Associados. Disponível em: <<http://www.jaimelerner.com/bio.html>>. Acesso em: 12 out. 2015.

LERNER, J. Disponível em: <<http://www.revistaideias.com.br>>. <<http://blogdotarso.com/tag/jaime-lerner/>>. <https://pt.wikipedia.org/wiki/Jaime_Lerner>. <<http://www.esmaelmorais.com.br>>. <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias>>. Acesso em: 20 dez. 2015

LERNER, J. Disponível em:

<<http://www.casacivil.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=91>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

LIMA, A. G. **A bacia hidrográfica como recorte de estudos em geografia humana**, in Geografia, v. 14, n. 2 jul./dez. 2005. Universidade Estadual de Londrina, Departamento de Geociências.

LYNCH, K. **A Boa Forma da Cidade**. Editora: Edições 70, São Paulo, 1994.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 20. Ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

MOTA, S. **Preservação e conservação de recursos hídricos**. 2. Ed. Rio de Janeiro: ABES, 1995.

MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L.C. Metrôpoles e regiões metropolitanas: o que isso tem em comum? In: Encontro Nacional da Anpur, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2001, vol. 1. MOURA; FIRKOWSKI, 2001, p. 110).

NIEMAYER. O. Oscar Niemayer: a Vida é Um Sopro. Documentário em Comemoração ao Centésimo Aniversário do Arquiteto, com depoimentos informais do mesmo. Direção e Roteiro do Documentarista Fabiano Maciel. Produzido Prefeituras de São Paulo e Rio de Janeiro por meio das Leis de Incentivo à Cultura Das Prefeituras de São Paulo (Lei Municipal nº 10.923/1990) e do Rio de Janeiro (Lei Municipal nº 5.553/2013), bem como por meio da Lei do Audiovisual e da Lei de Incentivo à Cultura da Agência Nacional de Cinema - ANCINE, em Parceria com a Fundação Oscar Niemayer. Rio de Janeiro, Produção Santa Clara Comunicações, Distribuição Gávea Filmes e Pipa Produções, 2007, Duração 90 min.

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

SCHON, D. A. **Beyond the Stable State**: Public and Private Learning in a changing society. Harmondsworth (1971), Penguin Books, 1973.

OLIVEIRA F. de. **Elegia para uma re(li)gião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

ONU BR. **Nações Unidas no Brasil**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/cop21/>. Acesso em: 04 mar. 2016.

PACHONI, M. E.; YAMAKI, H. T. **Inventário Preliminar da Paisagem da Gleba Caçadores no Norte do Paraná**. 3º Colóquio Ibero-Americano Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto: Desafios e Perspectivas. Belo Horizonte, 15 a 17 de dez. 2014.

PARANÁ. Lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999. Institui a Política Estadual de Recursos Hídricos, cria o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Paraná**, Curitiba, 26 nov. 1999. Disponível em: <www.meioambiente.pr.gov.br>. Acesso em: 04 jun. 2014.

_____. **Resolução Conjunta 11/2008**. Ministério Público do Estado do Paraná e Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMA. Ofício conjunto nº 221 SEMA/MP, **Diário Oficial [do] Estado do Paraná**, Curitiba, 2 jun. 2008.

_____. **Constituição do Estado do Paraná**. **Diário Oficial [do] Estado do Paraná**, Curitiba, p. 95. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 08 jul.2013.

_____. Lei nº 15.229, de 25 de 03 julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do Art.

141, da Constituição Estadual. **Diário Oficial [do] Estado do Paraná**, Curitiba, 03 jul. 2006. Disponível em: <<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/>>. Acesso em: 09 jul. 2013.

_____. Decreto Estadual nº 2581, de 17 de fevereiro de 2004. O Estado do Paraná Somente Firmará Convênios de Financiamento de Obras de Infraestrutura e Serviços com Municípios. **Diário Oficial [do] Estado do Paraná**, Curitiba, 17 fev. 2004. Disponível em: <<http://www.leisestaduais.com.br/pr/decreto-n-2581-2004-parana-o-estado-do-parana-somente-firmara-convenios-de-financiamento-de-obras-de-infra-estrutura-e-servicos-com-municipios>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

_____. Lei Estadual nº 2.301/1980, Unidade de Conservação (UC). Plano de Manejo do Parque Estadual de Ibiporã /PR, Curitiba, 2015.

_____. Lei Estadual nº 43, 23 de janeiro de 1948. Plano Agache. Departamento de Assistência Técnica aos Municípios (DATM), **Diário Oficial [do] Estado do Paraná**, Curitiba, Curitiba, 1948.

_____. Governo do Estado. Secretaria de Estado do Planejamento. Coordenadoria de Estudos e Projetos. METRONOR: **Plano Diretor do Eixo Londrina-Maringá**. Curitiba, 1980.

_____. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. **Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná (PDU)**. Curitiba: SEDU, 2003.

_____. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. Serviços Social Autônomo PARANACIDADE, 2015. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/modules/noticias/article.php?storyid=1510>>. Acesso em: 09 set. 2015.

_____. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. Serviços Social Autônomo PARANACIDADE, Termo de Referência para Elaboração de Plano Diretor Municipal (PSM), Curitiba: PARANACIDADE, 2014.

_____. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. Serviços Social Autônomo PARANACIDADE, 1997.

PENA, R. F. A. "Reforma Urbana"; **Brasil Escola**. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/reforma-urbana.htm>>. Acesso em: 09 mar. 2016.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. V. 29, São Paulo: Ática, 1993.

REVISTA DO CREA/RJ. Reforma Urbana: Uma Luta Histórica. Rio de Janeiro: CREA, n. 36, p. 08-09, 2000.

REZENDE, V. **Planejamento urbano e ideologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L., **Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade**. In RIBEIRO, L.Q., CARDOSO, A. L. Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

RODRIGUEZ, J. M. M.; SILVA, E. V. da; CAVALCANTI, A. P. B. **Geocologia das paisagens: uma visão geossistêmica da análise ambiental**. Fortaleza: Editora UFC, 2004.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Fapesp; Nobel, 2003, v. 1.

- ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças**. 1ª Edição. Editora Boitempo, 2015.
- SANTOS, C. N. F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: Universidade Federal Fluminense; São Paulo: Projeto, 1988.
- SANTOS JR., O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, Razão e Emoção**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.
- _____. **Categorias tradicionais, categorias atuais**. In: SANTOS, M. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988, p. 45-60.
- _____. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Edusp, 2008.
- SANTOS, R. F. dos. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.
- SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Edusp, 2008.
- SATTERTHWAITE, D. Como as cidades podem contribuir para o Desenvolvimento Sustentável. In: MENEGAT, R. e ALMEIDA, G. (Org.). **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades, Estratégias a partir de Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2004, p. 129-167.
- SAULE JÚNIOR, N., UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**, 2009. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>>. Acesso em: 03 mar. 2016.
- SCOTT, A. J. **Regions and the world economy: the coming shape of global production, competition, and political order**. Oxford & New York: Oxford University Press, 1998.
- SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, A. A. da. **A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania**. Espaço e Debates, São Paulo, v. 10, n. 30, p. 28-41, 1990.
- SINGER, P. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1973.
- SIQUEIRA, G. M. F. de. **Políticas Públicas e Direito Urbanístico**. IMESP, 2000.
- SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 3ª ed. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2004.
- SOUZA, C. S. de. O Papel do Zoneamento Ambiental no Planejamento Municipal. PIDCC, Aracaju, Ano II, Edição nº 04/2013, p. 154 a 175, out. 2013. <www.pidcc.com.br>. Acesso em: 12 dez. 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. Dissertação de Mestrado (Curso de Pós-graduação em Gestão Urbana - PGTU). Centro de Ciências Exatas e Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Curitiba. 2012.

TOURINHO, H. L. Z. Tipologia urbana: sobre a derivação de um conceito da arquitetura do edifício para o urbanismo, **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n.1, p.141-151, maio. 2014.

VEIGA, J. E. da. **Cidades Imaginárias** - o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

VIGIL, P. A. **Análisis tipológico**. In: _____. (Coord.). Análisis formal del espacio urbano: aspectos teóricos. Lima: Instituto de Investigación de la Facultad de Arquitectura Urbanismo y Artes, 2005. p. 135-147.

VILLAÇA, F. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEAK, C. e SCHIFFER, S. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da USP, 2004, p.169-244.

_____. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo. USP, 2005.

_____. **Dilemas do plano diretor**. 1997. Disponível em:

<<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/dilemas436f9e94d59fb.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2013.

ANEXOS

Anexo 1 - Questionário aplicado em entrevista com servidores das Secretarias Municipais de Planejamento e de Serviços Públicos, Obras e Viação – Prefeitura Municipal de Ibiporã/PR.

<p>Roteiro para avaliação de Planos Diretores - Estudo de Caso PDM Participativo de Ibiporã/PR</p> <p>Nome do Entrevistado: _____</p> <p>E-mail/Telefone: _____</p> <p>Data da Aprovação do PDM: _____</p> <p>1. Objetivo: O objetivo desta entrevista é avaliar o processo de implementação dos Planos Diretores Municipais levando-se em conta os seguintes temas: Legislação e Instrumentos do Estatuto, Gestão Participativa e Processo de Planejamento e Gestão Municipal.</p> <p>2. Entrevistados: Chefias e Técnicos afetados diretamente a área de abrangência da implementação do Plano Diretor - Secretário e/ou servidores das Secretarias de Planejamento e/ou de Obras ou outras Secretarias correlatas.</p> <p>3. Questões Centrais:</p> <p>3.1. O Plano Diretor municipal, a Legislação Urbana e os Instrumentos do Estatuto da Cidade:</p> <p>a. O Município já possuiá PDM (ou outro plano de desenvolvimento urbano) antes deste? _____</p> <p>b. Como se deu o processo de discussão do PDM na Câmara de Vereadores? Quais questões foram mais polêmicas? Quais receberam mais emendas? Quanto tempo demorou a aprovação do PDM? Quais produtos finais resultantes? _____</p> <p>c. No processo de implementação do Plano, a legislação está sendo observada? A implantação das atividades está compatível com as zonas de uso? Os critérios recuo e afastamentos obrigatórios, lotes mínimos por zona, testadas mínimas, Taxa de Ocupação, Coeficiente de Aproveitamento, alturas máximas estão sendo respeitados? Em caso negativo, quais motivos e/ou precedentes? _____</p> <p>d. Dentre os instrumentos propostos na Lei do PDM, quais foram regulamentados e estão sendo implementados? Listar os números dos instrumentos de acordo com a lista abaixo.</p> <p>Instrumentos tributários e financeiros:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU Progressivo no Tempo. 2. Desapropriação; 3. Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; 4. Instituição de unidades de conservação; 5. Instituição de zonas especiais de interesse social; 6. Concessão de direito real de uso; 7. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; 8. Usucapião especial de imóvel urbano; 9. Direito de superfície; 10. Direito de preempção; 11. Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; 	<p>12. Transferência do direito de construir;</p> <p>13. Operações urbanas consorciadas;</p> <p>14. Regularização fundiária;</p> <p>15. Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;</p> <p>16. Referendo popular e plebiscito;</p> <p>17. Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária.</p> <p>e. Quais instrumentos foram geograficamente delimitados durante a elaboração do PDM ou após sua aprovação? Listar os números dos instrumentos de acordo com a lista da questão d. _____</p> <p>f. Os novos loteamentos estão sendo aprovados respeitando as exigências mínimas impostas ao loteador quanto à infraestrutura estabelecida em Lei? _____</p> <p>g. O Perímetro Urbano foi alterado (reduzido ou ampliado)? Por qual razão? _____</p> <p>h. As Leis propostas incluíram regras específicas para as ZEIS? _____</p> <p>i. Dos instrumentos de política fundiária, quais foram inseridos no PDM? Listar os números dos instrumentos de acordo com a lista da questão d. _____</p> <p>j. Definida a aplicação de algum dos instrumentos de política fundiária, a área em que foi ou será aplicado foi delimitada em mapa? Foi remetido a uma legislação específica? Qual prazo foi definido para a sua aprovação/aplicação? _____</p> <p>k. Quais os instrumentos de desenvolvimento territorial, em especial os relacionados com a função social da propriedade, que estão sendo implementados? Listar os números dos instrumentos de acordo com a lista da questão d. _____</p>
--	---

3.2. O Plano Diretor e o Controle Social:

a. O Conselho do PDM foi previsto no Plano? Foi criado e institucionalizado? Em caso positivo, incluir o número e data da Lei de Criação; número e data do decreto que define sua composição; data de aprovação do regimento interno do Conselho.

b. Existe calendário formal de reuniões? São registradas em Atas de Reuniões? Quais são as questões abordadas, há uma agenda de temas? Quais foram as questões discutidas e mais polêmicas nos últimos anos? Quais as deliberações tomadas? Qual a posição do Executivo e do Legislativo frente às deliberações do Conselho?

c. E quanto a outras formas de participação popular, ocorrem no Município? Quais são os meios mais frequentes? (Capacitações, audiências, conferências, consultas públicas, oficinas de trabalho, projeto de lei de iniciativa popular, participação em sessões da Câmara Municipal, entre outras).

d. Qual o papel das redes sociais no processo de participação e controle social?

e. O site da Prefeitura está adaptado e possibilita o controle social das ações governamentais? Há sistemas de prestação de contas públicas? Há acesso facilitado à legislação pertinente ao planejamento e gestão territorial? Há Sistema de Informações Geográficas (SIG) acessível via web para toda a população?

f. Quanto ao Monitoramento das Ações do PAI e demais instrumentos de Gestão (PPA, LDO, LOA), há algum tipo de controle social? Foram eleitos indicadores para facilitar o monitoramento?

3.3. O Plano Diretor e o Processo de Gestão Urbana:

a. Para a tomada de decisões quanto à implantação, reforma, ampliação de estrutura urbana e implantação de equipamentos de prestação de serviços sociais, o Governo Municipal observa sistematicamente as diretrizes e ações constantes no PDM (PAI)? Esta prática é devidamente comunicada à Sociedade? Por quais meios de comunicação?

b. A estrutura administrativa precisou ser adequada para a implementação do PDM? Quais as alterações efetuadas (estrutura organizacional e/ou procedimentos, incremento da capacitação dos servidores, reorganização da estrutura física, aquisição de equipamentos, máquinas, veículos)?

c. Em caso positivo, qual Secretaria ficou responsável pela aplicação e monitoramento do PDM?

d. O que mudou na estrutura organizacional quanto ao tema gestão e participação democrática, que tenha possibilitado maior controle social?

e. Para a priorização de projetos e execução de obras de pavimentação, assim como para a implantação de novos loteamentos urbanos, estão sendo observadas a hierarquia e respectivas dimensões das vias, conforme Lei do Sistema Viário?

f. Após a aprovação do PDM, estão sendo atualizados os mapas na medida em que estão ocorrendo alterações no zoneamento urbano, parcelamento, entre outras?

g. Quais outros projetos estão sendo implementados? Cadastro Técnico, estrutura administrativa, gestão de recursos humanos, se existentes, estão relacionados com o PDM?

h. E a capacitação para a implementação do PDM, está ocorrendo? Criou-se algum sistema permanente de capacitação profissional dos servidores?

i. Quanto aos setores de fiscalização de obras, posturas, vigilância sanitária e tributário, funcionam no Município? Quantos fiscais são destinados para cada tipo de fiscalização? Como ocorre as diligências? Há dificuldades por falta de fiscais ou de veículos para a fiscalização efetiva? Quais os serviços mais comuns, de rotina? Esses fiscais recebem capacitação em sistema permanente ou esporadicamente?

f. Como se deu o processo de controle social da revisão? Houve incremento na participação popular em relação a elaboração do PDM em 2008?

j. De que forma o PDM contribuiu para a Gestão Municipal?

k. Quais os resultados proporcionados pela a implantação do PDM que mais foram sentidos positivamente pela Equipe Municipal?

l. Quais são as maiores dificuldades encontradas pelos servidores para a implantação do PDM?

3.4. Revisão do PDM:

a. Ao final dos primeiros Cinco anos de vigência do PDM (2013), houve revisão do PAI, conforme orientado na Lei do PDM?

b. O que foi detectado nessa revisão? As ações previstas para o cumprimento das metas para o período foram executadas? Se não, quais foram as dificuldades enfrentadas? Quais foram as principais mudanças necessárias na revisão do PAI?

c. Houve necessidade de promover revisão da Legislação? Quais mudanças no Município motivaram tal revisão?

d. O mercado imobiliário demonstrou grande impacto na aplicação do PDM? Motivou alterações e/ou revisões na Legislação?

e. Quem executou o processo de revisão do PDM, a própria equipe municipal ou houve contratação de empresa especializada?

Anexo 2 - Questionário aplicado em entrevista junto ao Conselho de Desenvolvimento Municipal de Ibiporã/PR.

<p>c. E quanto a outras formas de participação popular, ocorrem no Município? Quais são os meios mais frequentes? (Capacitações, audiências, conferências, consultas públicas, oficinas de trabalho, projeto de lei de iniciativa popular, participação em sessões da Câmara Municipal, entre outras)</p> <p>d. Qual o papel das redes sociais no processo de participação e controle social?</p> <p>e. O site da Prefeitura está adaptado e possibilita o controle social das ações governamentais e/ou do Conselho?</p> <p>Há sistemas de prestação de contas públicas?</p> <p>Há acesso facilitado à legislação pertinente ao planejamento e gestão urbana?</p> <p>Há Sistema de Informações Geográficas (SIG) acessível via web para toda a população?</p> <p>f. Quanto ao Monitoramento das Ações do Plano de Ação e Investimentos (PAI) e demais instrumentos de Gestão (PPA, LDO, LOA), há algum tipo de controle social e/ou do Conselho?</p> <p>Foram eleitos indicadores para facilitar tal monitoramento?</p> <p>g. Como se deu o processo de discussão da elaboração e da aprovação do PDM junto à Câmara de Vereadores? Quais questões foram mais polêmicas?</p>	<p>Roteiro para avaliação de Planos Diretores - Estudo de Caso PDM Participativo de Ibiporã/PR</p> <p>Nome do Entrevistado: _____</p> <p>E-mail/Telefone: _____</p> <p>Data da Aprovação do PDM: _____</p> <p>1. Objetivo: O objetivo desta entrevista é avaliar o processo de implementação dos Planos Diretores Municipais levando-se em conta os seguintes temas: Legislação e Instrumentos do Estatuto, Gestão Participativa e Processo de Planejamento e Gestão Municipal.</p> <p>2. Entrevistados: Presidente do Conselho do PDM e/ou Conselheiros (Membros do Conselho).</p> <p>3. Questões Centrais:</p> <p>3.1. O PDM e o Controle Social:</p> <p>a. O Conselho do PDM foi previsto no Plano? Foi criado e institucionalizado?</p> <p>Em caso positivo, incluir o número e data da Lei de Criação; número e data do decreto que define sua composição; data de aprovação do regimento Interno do Conselho.</p> <p>b. Existe calendário formal de reuniões? São registradas em Listas de Presença e Atas de Reuniões?</p> <p>São acessíveis à consulta pública?</p> <p>Quais são as questões abordadas, há uma agenda de temas?</p> <p>Quais foram as questões discutidas mais polêmicas nos últimos 8 anos?</p> <p>Quais as principais deliberações tomadas?</p> <p>Qual a posição do Executivo e do Legislativo frente às deliberações do Conselho?</p>
---	--

Houve Controle Social por parte da população e/ou dos representantes das Equipes Municipais de Trabalho do PDM - ETM e CA - e das Entidades Representativas da Sociedade Civil Organizada e/ou do Conselho?

3.2. Revisão do PDM:

a. Ao final dos primeiros 5 anos de vigência do PDM (2013), houve revisão do Plano de Ação e Investimentos (PAI), conforme orientado na Lei do PDM?

b. O Conselho do PDM participou dessa revisão?

c. O que foi detectado nessa revisão?

d. As ações previstas para o cumprimento das metas para o período foram executadas? Se não, quais foram as dificuldades enfrentadas?

e. Quais foram as principais mudanças necessárias na revisão do PAI, do ponto de vista do Conselho?

f. Houve necessidade de promover revisão da legislação do PDM e/ou de algum tema específico do Plano após sua aprovação junto à Câmara Municipal? Em caso afirmativo, como se deu o processo de controle social dessa revisão?

g. Houve incremento (ampliação) na participação popular em relação a elaboração do PDM em 2008?

h. Quais mudanças no Município motivaram tal revisão?

i. O mercado imobiliário demonstrou grande impacto na aplicação do PDM? Motivou alterações e/ou revisões na Legislação?

j. Quem executou o processo de revisão do PDM, a própria equipe municipal ou houve contratação de empresa especializada?

Anexo 3 - Questionário aplicado em entrevista junto à Câmara Municipal de Ipororã/PR.

<p>3.2. Revisão do PDM:</p> <p>a. Ao final dos primeiros cinco anos de vigência do PDM, houve revisão do PAI, conforme orientado na Lei do PDM?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>b. O que foi detectado nessa revisão? As ações previstas para o cumprimento das metas para o período foram executadas? Se não, quais foram as dificuldades enfrentadas? Quais foram as principais mudanças necessárias na revisão do PAI?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>c. Houve necessidade de promover revisão da Legislação? Quais mudanças no Município motivaram tal revisão?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>d. O mercado imobiliário demonstrou grande impacto na aplicação do PDM? Motivou alterações e/ou revisões na Legislação?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>e. Quem executou o processo de revisão do PDM, a própria equipe municipal ou houve contratação de empresa especializada?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>Roteiro para avaliação de Planos Diretores - Estudo de Caso PDM Participativo de Ipororã/PR</p> <p>Nome do Entrevistado: _____</p> <p>E-mail/Telefone: _____</p> <p>Data da Aprovação do PDM: _____</p> <p>1. Objetivo: O objetivo desta entrevista é avaliar o processo de implementação dos Planos Diretores Municipais levando-se em conta os seguintes temas: Legislação e Instrumentos do Estatuto, Gestão Participativa e Processo de Planejamento e Gestão Municipal.</p> <p>2. Entrevistados: Presidente da Câmara Municipal e/ou Vereadores.</p> <p>3. Questões Centrais:</p> <p>3.1. O Plano Diretor municipal, a Legislação Urbana e os Instrumentos do Estatuto da Cidade:</p> <p>a. O Município já possui PDM (ou outro plano de desenvolvimento urbano) antes deste?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>b. Como se deu o processo de discussão na Câmara de Vereadores? Quais questões foram mais polêmicas? Quais receberam mais emendas? Quanto tempo demorou a aprovação do PDM? Quais produtos finais resultantes?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>c. No processo de implementação do Plano, a legislação está sendo observada? A implantação das atividades está compatível com as zonas de uso e seus respectivos índices? Em caso negativo, quais motivos e/ou precedentes?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>d. Dentre os instrumentos propostos na Lei do PDM, quais foram regulamentados e estão sendo implementados?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>e. O Perímetro Urbano foi alterado (reduzido ou ampliado)? Por qual razão?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>f. Quais os instrumentos de desenvolvimento territorial, em especial os relacionados com a função social da propriedade, que estão sendo implementados?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>g. Quanto ao Monitoramento das Ações do PAI e demais instrumentos de Gestão (PPA, LDO, LOA), há algum tipo de controle/acompanhamento por parte da Câmara Municipal?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
---	---