



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E TECNOLOGIA
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

MARIA INÊS TERBECK

**A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS E SEU PAPEL NA
GESTÃO URBANA: ESTUDO DE CASO EM MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO
NOROESTE DO PARANÁ**

CURITIBA

2012

MARIA INÊS TERBECK

**A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS E SEU PAPEL NA
GESTÃO URBANA: ESTUDO DE CASO EM MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO
NOROESTE DO PARANÁ**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PGTU), do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia (CCET), da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Tomás Moreira

CURITIBA

2012

MARIA INÊS TERBECK

**A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS E SEU PAPEL NA
GESTÃO URBANA: ESTUDO DE CASO EM MUNICÍPIOS DA MESOREGIÃO
NOROESTE DO PARANÁ**

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre do Curso de Pós-Graduação em Gestão Urbana, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Orientador

Tomás Moreira

Prof. Msc. Dr

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Carlos Hardt

Prof. Msc. Dr.

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Nelson Baltrusis

Prof. Msc. Dr.

Universidade Católica do Salvador

Zulma Schussel

Prof. Msc. Dr.

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Curitiba, 16 de fevereiro de 2012.

Dedico este trabalho aos meus pais
(*in memorium*), aos meus irmãos e
aos amigos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que compartilharam comigo esta pesquisa, em especial ao professor e orientador Tomás Moreira, que me acompanhou e apoiou durante todo o tempo, me direcionando e apoiando nos momentos decisivos.

Agradeço aos professores Carlos Hardt, Clóvis Ultramari e Zulma Schussel, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), pelo apoio e sugestões de aprimoramento; ao professor Nelson Baltrusis, da Universidade Católica do Salvador (UCS), pelas contribuições valiosas e à professora Ângela Endlish, da Universidade Estadual de Maringá (UEM), pelo apoio durante meus estudos naquela instituição.

Agradeço a todos os professores que compõem o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana - PPGTU, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná pela dedicação.

Agradeço aos colegas do Mestrado do PPGTU pela oportunidade de aprendizado, pelo companheirismo e apoio.

Agradeço ao arquiteto e urbanista Lubomir Antônio Ficinski Dunin por todo o apoio e incentivo.

Agradeço aos colegas do Paranacidade, Carlos Augusto Storer, Evemar Wernik e Fabiano Coelho, pela troca de experiências e auxílio.

Agradeço aos técnicos, prefeitos e representantes das comunidades pesquisadas, que dedicaram seu tempo para relatar o processo de implementação dos Planos Diretores Municipais em seus municípios, em especial: Fernando Zamprone, do município de Rondon; José Aparecido Cardoso, do município de São Tomé e Rosalice Uehara, do município de Cianorte.

Nunca traremos desgraça para a nossa cidade, por nenhum ato de desonestidade ou covardia, nem jamais abandonaremos nossos companheiros sofredores. Lutaremos pelos ideais e pelas coisas sagradas da cidade, isoladamente ou em conjunto. Respeitaremos e obedeceremos às leis da Cidade e tudo faremos para despertar respeito e reverência naqueles que, estando acima de nós, inclinam-se a reduzi-las a nada. Lutaremos incessantemente para estimular a consciência do cidadão pelo dever urbano. Assim, por todos esses meios, transmitiremos essa Cidade, não menor, porém maior, melhor e ainda mais bela do que nos foi transmitida. (Juramento da juventude ateniense, Patrick Geddes, 1994).

RESUMO

Os instrumentos do Plano Diretor Municipal, por força de lei ou por opção de gestão, constituem importantes mecanismos de planejamento em uso atualmente. Após dez anos de aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001, nomeado Estatuto da Cidade, e cinco anos da Lei Estadual nº 15.229/2006, quando praticamente todos os municípios paranaenses já haviam elaborado ou estão elaborando seus Planos Diretores Municipais, esta dissertação tem como objetivo, após contextualizar o instrumento do Plano Diretor Municipal, avaliar como e se a sua implementação está auxiliando nos processos de Gestão Urbana. Para ilustrar o trabalho, escolhemos a Mesorregião Noroeste do Estado do Paraná, pelo seu peculiar processo de urbanização conduzido pela Companhia de Terras do Norte do Paraná, mais tarde Companhia Melhoramentos do Norte do Paraná, particularmente os municípios de Cianorte, Rondon e São Tomé. O presente estudo buscou conhecer o processo de planejamento urbano ocorrido no Brasil e no Paraná, os caminhos já percorridos, os conceitos, as conquistas, as experiências, para então se fixar em estudos de caso, relatando e analisando as experiências de municípios que estão em processo de implementação de seus Planos Diretores Municipais.

Palavras-chave: urbanização; planejamento urbano; Plano Diretor; Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

The instruments of Master Plan, by force of law or by management option are important mechanisms for planning in use currently. After 10 years of the Law nº 10.254/2001- the Statute of the City and 5 years of State Law nº 15.229/2006, in Paraná State practically all of the cities have already developed or have been developing their Master Plans. The aim of this work, after the instrument of Master Plan putting in context, is to estimate how this implementation helps in the process of municipal urban management. To illustrate the work we have chosen the Northwest Midoregion of Paraná State, by its peculiar process of urbanization led by Companhia de Terras do Norte do Paraná, later Companhia de Melhoramentos do Norte do Paraná and as case study of Cianorte, Rondon and São Tomé, municipalities of medium and small size of the State. Thus, this study searched to know about the process of urban planning occurred in Brazil and Paraná State, experiences, concepts, achievements, failures, then focusing on case studies reporting and analyzing the experiences of cities which are in the process of implementation of Master Plans.

key words: urbanization; urban planning; Master Plan; The Statute of the City

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 – Recorte da Mesorregião Noroeste do Paraná, com destaque para os municípios escolhidos para estudo de caso.....	31
Quadro 1 – Protocolo do Tema 1 – Gestão Urbana	33
Quadro 2 – Protocolo do Tema 2 – Plano Diretor Municipal	33
Gráfico 1 – Situação da população urbana e rural entre 1960-2010.....	56
Quadro 3 – Identificação dos municípios paranaenses por categoria.....	57
Mapa 2 – Fluxos migratórios no Estado do Paraná, décadas de 1970 e 1980.....	58
Mapa 3 – Distribuição por faixas de população, no Estado do Paraná - 2000	58
Mapa 4 – Distribuição por faixas de população, no Estado do Paraná - 2010.....	59
Mapa 5 – Municípios do Estado do Paraná que elaboraram PLUOS e PDMs – 1987 a 1996	61
Mapa 6 – Localização das Associações Municipais, no Estado do Paraná – 1998.....	63
Mapa 7 – Constituição da Associação dos Municípios do Oeste do Paraná – 1998	64
Mapa 8 – Constituição da Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense, no Paraná –1998	64
Mapa 9 – Municípios com prioridade para Elaboração de Planos Diretores, no Paraná – 2003.....	66
Mapa 10 – Situação de Implementação dos Planos Diretores Municipais, no Paraná – Dez. 2011	69
Mapa 11 – Municípios com menos de 20000 habitantes, no Paraná – 2010.....	70
Quadro 4 – Resumo dos principais resultados da pesquisa sobre a implementação de Planos Diretores, no Paraná – 2009.....	72
Quadro 5 – Mesorregiões do Norte do Estado do Paraná e suas Microrregiões.....	75
Mapa 12 – Municípios da Mesorregião Noroeste do Paraná.....	76
Quadro 6 – Municípios criados pela CTNP/CMNP na Mesorregião Noroeste.....	78
Mapa 13 – Municípios criados pela CTNP e CMNP.....	79
Mapa 14 – Municípios da Mesorregião Noroeste do Paraná com taxas negativas de crescimento entre 1970-2000	80

Mapa 15 – Municípios da Mesorregião Noroeste com taxa de crescimento acima da taxa do Estado do Paraná	81
Mapa 16 – Distribuição espacial da população na Mesorregião Noroeste, no Paraná	82
Figura 1 – Aspectos Gerais do Município de Rondon	83
Quadro 7 – Legislação Urbana de Rondon.....	87
Quadro 8 – Proposta de uso e ocupação do solo no Plano Diretor Municipal	88
Quadro 9 – Novos Instrumentos legais propostos pelo Plano Diretor Municipal e sua Aplicação.....	88
Quadro 10 – Aspectos da Implementação do Plano Diretor de Rondon – Avanços.....	92
Figura 2 – Aspectos Gerais de Cianorte.....	93
Quadro 11 – Novos Instrumentos Legais e sua aplicação no PDM de Cianorte.....	100
Quadro 12 – Instrumentos regulamentados ou em processo de regulamentação	100
Quadro 13 – Legislação Urbana e sua aprovação	101
Quadro 14 – Proposta de uso e ocupação do solo no PDM.....	101
Quadro 15 – Resumo das questões estruturais do PDM de Cianorte	105
Figura 3 – Aspectos do município de São Tomé.....	107
Quadro 16 – Novos Instrumentos Legais propostos e sua aplicação – PDM São Tomé.....	109
Quadro 17 – Proposta de uso e ocupação do solo no Plano Diretor de São Tomé.....	110
Quadro 18 - Resumo das questões estruturais do PDM de São Tomé	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Critérios de seleção para escolha dos municípios como estudos de caso	30
Tabela 2 – Identificação dos instrumentos urbanísticos nos Planos Diretores Brasileiros	49
Tabela 3 – População urbana e população rural no Estado do Paraná - 1960-2010	55
Tabela 4 – Situação de Implementação dos Planos Diretores Municipais – Dez. 2011	69
Tabela 5 – Situação atual dos Planos Diretores Municipais já aprovados e seus Instrumentos, no Paraná – 2000 e 2010	73
Tabela 6 – Número de Municípios por Faixa de Habitantes, na Mesorregião Noroeste, no Paraná – 2000 e 2010	81
Tabela 7 – Distribuição da população no território nas décadas de 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010.....	84
Tabela 8 – Evolução Demográfica ocorrida no período 1960-2010	94
Tabela 9 – Distribuição da população no território nas décadas de 1990, 2000 e 2010..	107

LISTA DE SIGLAS

AMOP	-	Associação dos Municípios do Oeste do Paraná
AMUSEP	-	Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense
BACEN	-	Banco Central do Brasil
BNH	-	Banco Nacional da Habitação
CMNP	-	Companhia de Melhoramentos do Norte do Paraná
COHAPAR	-	Companhia de Habitação do Estado do Paraná
COMDUPLAGEST	-	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, Planejamento e Gestão Territorial
CONFEA	-	Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo
COOPAROL	-	Cooperativa Agroindustrial de Produtores de Cana-de-açúcar e de Alcool
CTNP	-	Companhia de Terras do Norte do Paraná
EIV	-	Estudo de Impacto de Vizinhança
FAMEPAR	-	Instituto de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES	-	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LAURB	-	Laboratório de Arquitetura e Urbanismo (UFPR)
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei de Orçamentária Anual
MNRU	-	Movimento Nacional de Reforma Urbana
PDM	-	Plano Diretor Municipal
PDR	-	Plano de Desenvolvimento Regional
PDRI	-	Plano de Desenvolvimento Regional Integrado
PDU	-	Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná
PEM	-	Plano Estratégico Municipal
PLANHAB	-	Plano Nacional de Habitação
PLUOS	-	Planos de Uso e Ocupação do Solo Urbano
PND	-	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	-	Plano Plurianual
PRDE	-	Plano Regional de Desenvolvimento Estratégico
SEDU	-	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano
SERFHAU	-	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SUDERSHA	-	Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental
UFPR	-	Universidade Federal do Paraná
ZEIS	-	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DESAFIOS DAS CIDADES	19
2.1	DESAFIOS DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL.....	22
3	METODOLOGIA	27
3.1	MÉTODO DE PESQUISA	27
3.2	TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	27
3.3	COLETA DE DADOS DA PESQUISA.....	28
3.4	ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS.....	29
3.5	ABRANGÊNCIA DA PESQUISA.....	29
3.5.1	Universo e Amostra	29
3.5.2	Unidade de Observação	31
3.5.3	Pessoas	31
3.5.4	Documentos	32
3.6	PROTOCOLO.....	32
4	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	35
4.1	A GESTÃO URBANA E O PLANO DIRETOR	35
4.2	O PLANO DIRETOR MUNICIPAL	37
4.2.1	O Planejamento Urbano e seus Aspectos Históricos	37
4.2.2	Definições e Antecedentes do Plano Diretor Municipal	41
4.2.3	O Plano Diretor e o Estatuto da Cidade	44
4.2.4	O Plano Diretor e a Regulamentação Urbana	50
4.2.5	O Plano Diretor e a Gestão Democrática	52
5	ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES: A EXPERIÊNCIA DO PARANÁ	55
5.1	CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ	55
5.2	ASPECTOS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO DO ESTADO DO PARANÁ	59
5.2.1	Anos 80 – Os Planos de Uso e Ocupação do Solo Urbano e os Planos Diretores	60
5.2.2	Anos 90 até a Fase Atual – Os Planos Diretores Municipais e o Estatuto da Cidade	62
5.2.3	Estratégias para a Elaboração dos Planos Diretores Municipais	67

5.2.3.1	A implementação dos Planos Diretores no Estado do Paraná	69
5.2.3.2	Os Planos Diretores para municípios de pequeno porte	70
5.2.3.3	A implementação dos Planos Diretores e os seus instrumentos	71
6	O CASO DA MESORREGIÃO NOROESTE DO PARANÁ E A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: ESTUDO DE CASO	75
6.1	CARACTERIZAÇÃO DA MESORREGIÃO NOROESTE	75
6.2	ASPECTOS DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA MESORREGIÃO NOROESTE	76
7	ESTUDO DE CASO: OS MUNICÍPIOS DE RONDON, CIANORTE E SÃO TOMÉ	83
7.1	O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE RONDON	83
7.1.1	Caracterização do Município de Rondon	83
7.1.2	Evolução Urbana e Condicionantes à Expansão Urbana	84
7.1.3	O Plano Diretor Municipal de Rondon e sua implementação	84
7.2	O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE CIANORTE	93
7.2.1	Caracterização do Município de Cianorte	93
7.2.2	Evolução Urbana e Condicionantes à Expansão Urbana	93
7.2.3	O Plano Diretor Municipal de Cianorte e sua implementação	96
7.3	O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE SÃO TOMÉ	107
7.3.1	Caracterização do Município de São Tomé	107
7.3.2	Evolução Urbana e Condicionantes à Expansão Urbana	108
7.3.3	O Plano Diretor Municipal de São Tomé e sua Implementação	108
7.4	OBSERVAÇÕES FINAIS	115
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
	REFERÊNCIAS	121
	APÊNDICE – ROTEIRO PARA AVALIAÇÃO DE PLANOS DIRETORES – ESTUDO DE CASO	127
	ANEXOS	130
	ANEXO 1 – RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DA MESORREGIÃO NOROESTE E A SITUAÇÃO DE SEUS PDMs	131
	ANEXO 2 – ESPACIALIZAÇÃO FÍSICO-TERRITORIAL DOS INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE RONDON	133

ANEXO 3 – PLANO DE AÇÃO E INVESTIMENTOS DO MUNICÍPIO DE RONDON....	134
ANEXO 4 – ESPACIALIZAÇÃO FÍSICO-TERRITORIAL DOS INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁ- RIA DO MUNICÍPIO DE CIANORTE.....	136
ANEXO 5 – PLANO DE AÇÃO E INVESTIMENTOS DO MUNICÍPIO DE CIANORTE .	137
ANEXO 6 – ESPACIALIZAÇÃO FÍSICO-TERRITORIAL DOS INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁ- RIA DO MUNICÍPIO DE SÃO TOMÉ	139
ANEXO 7 – PLANO DE AÇÃO E INVESTIMENTOS DO MUNICÍPIO DE SÃO TOMÉ .	140

1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da urbanização tem sido um evento importante para a melhoria do conjunto dos investimentos e a qualidade de vida dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, as cidades consolidaram-se como motores de crescimento poderosos, em muitos casos mais significativos que as economias nacionais, levando a crer que o futuro econômico dos países dependerá cada vez mais da produtividade advinda das atividades econômicas urbanas.

No Brasil, porém, isso não está evitando o aumento da pobreza, já que o crescimento demográfico – gerado inicialmente pela migração rural-urbana e conseqüentemente pelo seu incremento natural – é mais rápido que a capacidade de as instituições públicas proverem a infraestrutura necessária.

Para fazer frente a esse e outros desafios, o Plano Diretor destaca-se como um instrumento de planejamento urbano que delega aos municípios a função de definir, junto aos segmentos sociais, a gestão das cidades, de modo a construir espaços mais justos e comprometidos com a qualidade de vida da população. Essas são, em linhas gerais, as diretrizes do Plano Diretor previstas pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001.

Passados dez anos da vigência do Estatuto e considerando que praticamente todos os municípios do Estado do Paraná já aprovaram seus Planos Diretores, justifica-se analisar qual o papel desses planos na gestão urbana e como está ocorrendo o seu processo de implementação. Assim, o objetivo geral deste trabalho é analisar como os planos diretores municipais e seus instrumentos de indução ao desenvolvimento e de regularização fundiária em implementação estão auxiliando na gestão urbana dos municípios. Mais especificamente será verificado se os Planos Diretores e os instrumentos urbanísticos aí propostos estão efetivamente sendo implementados; se o plano de ação e o investimento definidos no Plano Diretor estão sendo adotados para a definição das prioridades municipais; se está garantido o espaço de participação democrática através da criação do Conselho da Cidade (ou outro nome que tenha sido adotado para ele); além de analisar em que medida o Plano Diretor está contribuindo para os processos de gestão urbana das cidades.

Para atingir esses objetivos, o trabalho buscou relatar sucintamente o

processo de urbanização ocorrido a partir do século XIX, detendo-se especificamente na implantação dos Planos Diretores no Brasil. Também definiu-se o conceito de Plano Diretor Municipal e seus antecedentes, bem como o seu papel após o Estatuto da Cidade, e um histórico do planejamento no Brasil e no Estado do Paraná. Será analisada ainda, como estudo de caso, a realidade de três municípios pertencentes à Mesorregião Noroeste do Estado: Cianorte, considerado de médio porte (com população superior a 20 mil habitantes), e Rondon e São Tomé, de pequeno porte (com população abaixo de 20 mil habitantes). Essa escolha deve-se à conveniência e facilidade de acesso às informações; às peculiaridades do processo de urbanização da região, como resultado de cidades planejadas por companhias de terras estrangeiras; pelo intenso processo migratório ocorrido nos anos 70 e 80; e por ser considerada, dentro da política de desenvolvimento urbano do Estado, uma Mesorregião que tem apresentado particularidades na recuperação de seu desenvolvimento econômico.

Para proceder à análise, documentar a forma de implementação de cada um dos municípios e identificar seu papel na gestão urbana, definiram-se procedimentos metodológicos que incluíram um protocolo de pesquisa para dois temas: gestão urbana e planos diretores municipais. Também foi aplicado um roteiro de pesquisa durante as entrevistas realizadas nas visitas aos três municípios selecionados.

Este trabalho apresenta-se dividido da seguinte forma:

- Metodologia: descreve em detalhe a metodologia adotada para atingir os objetivos geral e específicos;
- Fundamentação Teórica: trata da gestão urbana e sua interface com a implementação dos planos diretores municipais; define sob a ótica de alguns autores o que é gestão urbana e sua evolução ao longo do tempo; trata dos processos de urbanização, tanto o ocorrido no Brasil quanto no Estado do Paraná; e apresenta a definição do plano diretor municipal e seus antecedentes;
- Planos Diretores no Estado do Paraná: descreve o modo como está ocorrendo a implementação destes planos, com breve retrospectiva sobre a metodologia adotada para elaborá-los, e também as pesquisas já elaboradas sobre sua implementação;

- Estudo de Caso: trata do estudo de caso para ilustrar o trabalho de pesquisa, focando a Mesorregião Noroeste do Paraná. Inicialmente descreve-se a Mesorregião e depois analisa-se a implementação dos planos diretores dos municípios escolhidos como amostra;
- Conclusão: apresenta uma síntese das principais conclusões obtidas ao longo do processo e as contribuições desta pesquisa.

O trabalho incluiu a conclusão de uma disciplina optativa oferecida pelo curso do mestrado, na Universidade Estadual de Maringá – UEM, em busca de obtenção de mais informações sobre o processo de desenvolvimento urbano das cidades da Mesorregião Noroeste.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS DESAFIOS DAS CIDADES

As cidades são um produto histórico-social organizado ao longo de uma série de gerações. Podem ser consideradas um organismo vivo, já que provocam suas próprias transformações internas e se alteram em função das relações que estabelecem com o exterior (DUARTE, 2007, p. 29; CARLOS, 2007). Intrinsecamente relacionadas aos processos de urbanização, são espaços de intercâmbio onde se desenvolvem os sistemas econômicos e as organizações sociais, proporcionando uma rede complexa de intercomunicações, tanto para transporte, bens e serviços quanto para o próprio conhecimento. Também são lugares onde se leva a cabo a atividade política; são a base da estrutura política de qualquer país democrático, onde os eleitores escolhem seus representantes, que devem prestar contas da utilização dos impostos recebidos e o cumprimento das promessas de campanha. Mais que a maioria das realizações humanas, as cidades têm representado historicamente um desafio às condições precárias de vida (FREIRE, 2001).

O fato de que os modelos de cidade como conhecemos tenham sobrevivido, inclusive a situações difíceis, é a prova de sua eficiência para a produtividade econômica, ainda que o papel que atribuem a ela não seja sempre claro. Sem dúvida, as cidades enfrentam desafios consideráveis, pois além de oferecerem atrativos aos negócios, também devem gerar recursos suficientes para financiar a infraestrutura, oferecer oportunidades de emprego, atender às necessidades sociais e proporcionar boas condições de vida a seus habitantes, especialmente aos mais pobres. Nesse sentido, por poderem propiciar oportunidades de melhoria da condição social, as cidades têm sido um ímã para os imigrantes rurais, que, recém-chegados, acabam juntando-se aos grupos sociais excluídos e aí permanecendo (FREIRE, 2001). Ou seja, a mesma cidade que atrai, oprime-se pelo fluxo migratório constante e se vê em dificuldades para proporcionar os serviços básicos.

Essas questões, somadas a mudanças estruturais resultantes das inovações tecnológicas, da globalização e da influência das grandes cidades, conduzem à busca por administrações mais criativas, mas, por outro lado, expõem os pontos fracos da gestão urbana em relação aos complexos problemas da vida urbana, como a pobreza, por exemplo.

Em 1998, a economista Alexandra Ortiz¹ perguntou a um grupo de prefeitos latino-americanos que tipo de informação lhes faria falta no dia seguinte à sua eleição. Os prefeitos responderam que gostariam de entender várias coisas: como as influências globais afetaram sua cidade e a maneira como esta se relaciona com o mundo exterior; como elaborar e implementar um plano estratégico; como gerir e administrar os recursos requeridos para os trabalhos diários e projetos de desenvolvimento; como associar-se com o setor privado sem perder de vista o interesse público; como favorecer e orientar a localização espacial das atividades da cidade; como reduzir a pobreza; e como frear os problemas ambientais e utilizar a infraestrutura de transporte para melhorar o bem-estar de seus eleitores (FREIRE, 2001, p. xxi). Essa ampla perspectiva reflete a forma como as pessoas encarregadas de elaborar as políticas públicas enfocam as questões de gestão urbana.

O grande desafio está em encontrar a solução para essas questões, levando em conta que as cidades se converteram em verdadeiros centros urbanos ao final do século XX, com a introdução das comodidades sociais e pelo fato de que foi nelas que a revolução democrática teve seu maior impacto, ao serem provocadas mudanças profundas na sociedade, definindo o que chamamos de “estilo de vida urbana” (SINGER, 1994 *apud* FREIRE, 2001, p. xli). Porém, é fato que, em vários países, as crises fiscais e políticas têm provocado um declínio significativo dos recursos financeiros em suas cidades, impossibilitando a manutenção do nível dos serviços públicos.

Alguns autores argumentam que a raiz dessa crise foi o processo de privatização, outros que é resultado da debilitação do Estado. Independentemente de quais forças estão em jogo nas diferentes circunstâncias, é imprescindível rever a participação das comunidades, a responsabilidade e os mecanismos adequados de governabilidade para a restauração da qualidade dos serviços urbanos e a revitalização de nossas cidades (FREIRE, 2001, p. xli). A partir do momento em que a sociedade fica mais consciente de seus direitos e responsabilidades, torna-se agente de transformação e tem a capacidade de multiplicar mudanças de valores, de quebrar paradigmas, de influenciar o ambiente social, de ousar e de construir o futuro (CARVALHO, 2001; CARVALHO, 2004 *apud* FIDÉLIS, 2006, p.15). Todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade do seu município.

¹ Alexandra Ortiz é economista urbana e líder de equipe de vários programas do Banco Mundial.

Para que essa capacidade saia do plano virtual ou potencial e concretize-se na forma de ação participativa, os processos de elaborar planos e projetos têm de prever métodos e passos compreensíveis a todos os cidadãos (BRASIL, 2004, p. 13).

Diante dessas necessidades e relevâncias, a administração pública municipal demanda competência e efetividade por parte de seus gestores, que devem agir por meio de instrumentos técnicos, modernos e práticos de planejamento e gestão.

Para compreender esses instrumentos, faz-se necessário assinalar as definições de alguns termos utilizados nessa área. O conceito de gestão, por exemplo, há muito tempo estabelecido no ambiente profissional ligado à administração de empresas, encaixa-se, na interpretação de alguns, como um sucedâneo do termo planejamento, devido ao descrédito e à crise do planejamento (urbano e regional) que se observou no Brasil nos anos 80. Porém, Souza (2004, p. 46) afirma que planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, pois possuem referenciais temporais distintos e se referem a diferentes tipos de atividades. O autor descreve planejamento como a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão como sendo a efetivação, ao menos em parte, das condições que o planejamento realizado no passado ajudou a construir. O conceito de planejamento sempre esteve relacionado a outros termos, como desenho urbano, urbanismo e gestão urbana. Apesar de distintos, esses vocábulos têm algo em comum: o seu objeto de estudo é a cidade. Dentre os termos utilizados, a expressão planejamento urbano é a que comporta um conceito mais amplo; já urbanismo estaria mais relacionado ao desenho da cidade, tanto na escala de espaços amplos e de ordenação territorial, quanto na escala do desenho de mobiliário urbano e espaços intraurbanos.

Entre os instrumentos do planejamento urbano, destaca-se o Plano Diretor Municipal (PDM), tema principal deste trabalho, que é descrito na Constituição Federal como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes.

Passada a criação desse marco jurídico para a política de desenvolvimento urbano, foram necessários mais treze anos para que finalmente fosse criada uma lei federal que regulamentasse os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que tratam da política urbana. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, reforçou o Plano Diretor como instrumento básico da política de

desenvolvimento e expansão urbana (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p.13-14). O objetivo principal do PDM pode ser atingido a partir da utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, que dependem, por sua vez, da forma como esses municípios irão implementar os seus planos diretores.

2.1 DESAFIOS DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL

Ao analisarmos o processo de urbanização no Brasil, identificamos reflexos dos movimentos globais, resguardados os aspectos socioculturais, econômicos e históricos, entre outros. Em 1940 o Brasil possuía 60% de sua população no campo e 40% nas cidades. A partir dos anos 70, ocorreu uma inversão e, em 2000, a população que habitava as áreas urbanas era de 81%, chegando a 84% em 2010.

De modo geral, esse processo de urbanização ocorreu sem o devido planejamento, o que resultou na implementação de políticas públicas pouco eficientes, originando nas cidades cenários de aglomerações humanas com altos índices de ocupações informais. Segundo Maricato (2000, p. 163), as áreas ambientalmente frágeis – margens de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vales – que por essa condição merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que sobram para a moradia de grande parte da população. As consequências dessa ocupação são o comprometimento ambiental e a deterioração da qualidade de vida dessas populações. Outra característica é a distribuição espacial desta população, que pela dificuldade de acesso à terra urbanizada concentra-se nos arredores das cidades, originando o fenômeno de intensa periferização das grandes cidades.

Essa situação também foi agravada pela própria ação do Estado, enquanto elaborador de leis e provedor de infra-estrutura, pela falta de políticas urbanas mais adequadas e realistas, em especial na área da habitação. Nesse quesito, Motta (1999,p.3) observa que instrumentos de planejamento inadequados podem induzir à segregação espacial, na medida em que servem para supervalorizar imóveis em algumas áreas, deixando a opção das formas irregulares de habitação para as populações de baixa renda. A respeito, também escreveu Rolnik (2007) que “[...] excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos

irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização, como encostas íngremes e áreas inundáveis”.

Esse cenário tem demonstrado que um processo de planejamento desvinculado da realidade social e econômica da população, em geral dos mais pobres, não atende as suas necessidades urbanas essenciais e, a continuar este quadro, o crescimento das cidades continuará ocorrendo à margem do planejamento.

Autores como Acioly e Davidson (2007, p. 43) apontaram a necessidade de adoção de um novo modelo de planejamento urbano que incorpore temas como: a inserção da temática ambiental nos debates das questões urbanas e vice-versa; a democratização dos territórios; o combate à segregação socioespacial; a defesa dos direitos de acesso aos serviços urbanos; o alívio da pobreza urbana; a maior participação da população na formulação de planos urbanísticos; e a adoção de instrumentos característicos do setor privado, tendo como objetivo maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

O grande desafio para as administrações municipais é o aprimoramento de suas técnicas de planejamento e seus instrumentos, entre os quais destaca-se o Plano Diretor. Por conta disso, foi incluído na Constituição de 1988 um capítulo específico tratando da Política Urbana, e que tornou obrigatório o Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, considerando-o um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana disponível às administrações, na busca por cidades mais justas e comprometidas com a qualidade de vida da população. Também a política de descentralização político-administrativa que estabeleceu o repasse de novas responsabilidades aos municípios resultou na necessidade de adotar novos instrumentos técnicos para sua gestão.

Com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, as responsabilidades do instrumento Plano Diretor foram ampliadas, em especial no que diz respeito ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade e sua implicação com a participação mais efetiva da população nas discussões sobre o futuro de suas cidades.

A Lei Federal aprovada contém um conjunto de enunciados – ordenação, desenvolvimento, expansão, função social da propriedade – que são, em realidade, proposições genéricas e abstratas, as quais somente poderão expressar realidades históricas, definidas temporal e espacialmente, quando do exercício do processo do planejamento (NAHAS, 2001, p. 7).

O Plano Diretor Municipal afigura-se como um momento específico no processo de planejamento urbano, constituindo-se em um dos instrumentos da política de desenvolvimento e expansão urbana devendo estar integrado aos demais instrumentos e comprometido com as reais necessidades de cada município. Não obstante todo o aparato legal contido no Plano Diretor, alguns estudiosos das questões urbanas questionam a sua efetiva contribuição no planejamento das cidades.

Para Salandia (2005, p. 2), construído o marco legal, faz-se necessário grande esforço do poder público e da sociedade para que essas possibilidades não se limitem ao discurso, e sejam assimilados conceitos como função social da propriedade e gestão ambiental, social e democrática da cidade, evitando assim que muitos desses planos diretores fiquem apenas no papel.

Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e de grupos específicos ligados ao governo de plantão (VILLAÇA, 1995).

Villaça (2005, p. 21) adverte para o perigo que reside na elevada importância atribuída ao Plano Diretor e na prevalência do trabalho técnico com relação a este instrumento, a despeito da tão divulgada participação popular. Segundo ele: “A fé no poder miraculoso dos planos tem sua origem no discurso competente e na tecnocracia que se alojou na esfera da administração municipal brasileira”. Chama também a atenção para a prevalência, em muitos casos, da Lei do Zoneamento sobre o Plano Diretor, no que se refere à valorização e captura de valorização imobiliária.

Cymbalista e Santoro (2009, p.8), no entanto, consideram que, como todos os processos de construção de políticas públicas de relevância, não há consenso em torno da eficácia dos PDMs. A abrangência e a diversidade desses planos pressupõem ainda vários anos de monitoramento e estudos. O primeiro passo para isso é o registro dos processos. Em um país com uma estrutura administrativa ainda precária como o Brasil, há pouca tradição na sistematização de processos, de modo que uma série de experiências acaba se perdendo por falta de registro.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, instituindo a Política Nacional Urbana, e com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, o Brasil passou a contar com todo o arcabouço jurídico e institucional necessário para programar estratégias que buscam a construção de cidades sustentáveis e sua gestão

democrática, demanda sentida e exigida por nossa sociedade (UFPR, 2008).

O Plano Diretor, instrumento escolhido para o desenvolvimento deste trabalho, básico para a política de desenvolvimento e a expansão urbana, delega aos municípios a função de definir as condições que devem ser observadas pela propriedade para que esta cumpra sua função social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

No lugar de uma peça técnica que circula apenas entre especialistas, o Plano Diretor emergiu na década de 2000 como uma peça política que deve ser democraticamente construída com a participação dos segmentos sociais que efetivamente constroem as cidades, incluindo, sobretudo, os setores populares, movimentos de luta por moradia, associações de bairros, entre outros tradicionalmente alijados dos processos de construção da política urbana (CYMBALISTA e SANTORO, 2009, p.6).

Com a promulgação da Constituição de 1988 e, essencialmente, do Estatuto da Cidade, o PDM assumiu um grau de complexidade maior, destacando-se quatro dimensões fundamentais: a) deve ser um instrumento de reforma urbana, garantindo a função socioambiental da propriedade; b) deve ter caráter redistributivo, com a inversão de prioridades dos investimentos públicos e planejamento descentralizado; c) deve ser um instrumento de gestão política da cidade, representando um processo social de pacto territorial em torno do direito e garantias urbanas de planejamento participativo; e d) deve englobar o município como um todo.

A partir de 2001, diversos municípios elaboraram ou estão elaborando seus Planos Diretores. Para diferenciá-los dos Planos Diretores de desenvolvimento urbano das décadas de 1970 e 1980, estes foram rebatizados de “Planos Diretores Participativos” pelo Ministério das Cidades, ressaltando a principal aposta em torno do instrumento (CYMBALISTA e SANTORO, 2009, p.7). A partir de 2004, entrou em curso a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, promovida pelo Ministério das Cidades, destinada a viabilizar a construção de mais de 1.700 planos diretores nos municípios brasileiros obrigados² a fazê-los, conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade (UFPR, 2008).

²O Estatuto da Cidade estabelece que os municípios com mais de 20 mil habitantes e os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas devem elaborar seus planos diretores no prazo de cinco anos após sua promulgação, ou seja, outubro de 2006. Esse prazo foi ampliado para 30 de junho de 2008, através da Lei nº 11.673.

Consta que, em 2009, dos 5.565 municípios brasileiros, 2.318 já haviam concluído seus Planos Diretores, e se considerarmos os municípios com mais de 20 mil habitantes, que somam 1.644 municípios (IBGE, 2000), um total de 1.433 já havia elaborado seus Planos Diretores.

No Estado do Paraná, a obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores foi ampliada para todos os municípios que objetivassem obter linhas de financiamento junto ao Governo do Estado, a partir da aprovação do Decreto Estadual nº 2.581, de 17/02/2004, substituído pela Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Com isso, praticamente todos os municípios do Estado do Paraná já concluíram seus Planos Diretores. Atualmente, dos 399 municípios, 338 já concluíram, 49 estão em andamento e apenas 12 não iniciaram (PARANACIDADE, Dezembro de 2011).

Muito esforço, tempo e recursos públicos foram investidos na elaboração de PDMs, desde a aprovação do Estatuto da Cidade, com objetivo de melhorar a gestão das cidades e assim atingir a sua plena função social, o que tem levado muitos estudiosos do assunto a registrarem as experiências ocorridas e em andamento, pois só dessa forma será possível avaliar a validade do esforço.

No período 2004, quando iniciou-se a contratação destes PDM's e dezembro de 2011, data de referência desta pesquisa, foram disponibilizados recursos da ordem de R\$ 16.284.344,00 (dezesseis milhões, duzentos e oitenta e quatro mil e trezentos e quarenta e quatro reais) para a sua elaboração, incluindo aqueles elaborados com recursos próprios das prefeituras municipais.

3 METODOLOGIA

3.1 MÉTODO DE PESQUISA

A pesquisa científica pode ser definida como sendo um conjunto de ações propostas para encontrar a solução para um problema e tem como base procedimentos consagrados pela metodologia científica, que vem a ser um conjunto de etapas ordenadamente dispostas que devem ser vencidas na investigação de um fenômeno (SILVA e MENEZES, 2005).

O método adotado para este trabalho foi o indutivo (por experiência). Quanto à abordagem, foi uma pesquisa qualitativa. Quanto aos objetivos identifica-se como exploratória e o procedimento técnico adotado foi o Estudo de Caso.

Por definição, o Estudo de Caso é um dos caminhos percorridos para a realização de pesquisa na ciência social. É usado em geral quando as questões como e por que estão presentes, quando o pesquisador tem controle de eventos e quando o tema é um fenômeno contemporâneo (YIN, 1994).

Como a amostra apresenta mais de um município a ser analisado, classifica-se como Múltiplos Estudos de Caso, tendo sido selecionados três municípios: Cianorte, Rondon e São Tomé. Foram realizados dois testes pilotos nos municípios de Rondon e São Tomé. O estudo de caso piloto ajudou no refinamento da coleta de dados e nos procedimentos a serem seguidos. O pré-teste é a ocasião para um formal ensaio geral no qual um plano de coleta de dados pretendido é usado como verdadeiro, tanto quanto possível (YIN, 1994).

3.2 TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

As técnicas e procedimentos adotados para este trabalho consideraram quatro passos, os quais estão descritos a seguir.

Passo 1 – Revisão da bibliografia sobre as experiências em planejamento urbano que obtiveram êxito ou não com planos diretores e de metodologias do tipo

Estudo de Caso, buscando subsídios para embasar as ações a serem desenvolvidas ao longo do trabalho. Como fontes principais de pesquisa bibliográfica estão:

- 1) as publicações a respeito de gestão urbana municipal, Planos Diretores e outros planos (PEM, PPA e Plano Habitação);
- 2) os sites nacionais e internacionais que tratam das questões relacionadas ao desenvolvimento das cidades;
- 3) os boletins informativos que relatam experiências de sucesso em implementação de planos diretores e o que está sendo discutido sobre o assunto em esfera nacional e internacional.

Passo 2 – Coleta de dados a respeito da região delimitada como unidade de observação, ou seja, os municípios selecionados, incluindo seus PDMs, sua cartografia, documentos contendo suas políticas públicas e que comprovem as alterações já realizadas nos planos, a legislação aprovada e a regulamentação dos instrumentos.

Passo 3 – Realização de visitas aos municípios estudados, para as entrevistas com os representantes das equipes municipais, os integrantes do conselho do plano diretor e outros agentes que estão participando da implementação dos PDMs. Também foi aplicada a observação direta (*visita in loco*).

Passo 4 – Sistematização das informações obtidas a partir da caracterização das áreas de estudo, embasamento teórico, descrição e análise do universo pesquisado e identificação dos aspectos necessários à análise qualitativa.

3.3 COLETA DE DADOS DA PESQUISA

A definição do instrumento de coleta de dados depende dos objetivos que se pretende alcançar com a pesquisa e do universo a ser investigado. O instrumento de coleta de dados utilizados foi a realização de entrevista e a observação direta, com visita *in loco*.

Entrevista: Por meio dela obtêm-se informações de um entrevistado sobre determinado assunto ou problema. A entrevista pode ser (a) padronizada ou estruturada (roteiro previamente estabelecido) e (b) despadronizada ou não-

estruturada – neste caso não existe rigidez de roteiro, sendo possível explorar mais amplamente algumas questões (SILVA e MENEZES, 2005). Neste estudo foram entrevistados os técnicos que participaram da elaboração do plano (pelo menos um); os integrantes do conselho responsável pela implementação do plano (pelo menos um); e pelo menos um representante da sociedade civil organizada.

Observação: É quando se utilizam os sentidos na obtenção de dados de determinados aspectos da realidade (SILVA e MENEZES, 2005).

Observação direta: Ao fazer uma visita de campo ao local do estudo de caso, o investigador está criando uma oportunidade para observações diretas. Assumindo que o fenômeno de interesse não tem sido puramente histórico, alguns comportamentos relevantes ou condições ambientais estarão disponíveis para observação (YIN, 1994).

Foram realizadas também visitas *in loco* para identificar a efetivação na implementação dos PDMs.

3.4 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

É o método de tratamento e análise de informações, colhidas por meio das técnicas de coleta de dados, consubstanciadas em um documento. A técnica se aplica à análise de textos escritos ou de qualquer comunicação (oral, visual, gestual) reduzida a um texto ou documento (CHIZZOTTI, 1998). Neste trabalho, foram tratadas e analisadas todas as informações obtidas, por meio das entrevistas e das visitas nos municípios participantes desta amostra. Estes dados foram sistematizados em quadros, mapas e textos.

3.5 ABRANGÊNCIA DA PESQUISA

3.5.1 Universo e Amostra

Um universo de pesquisa é o elemento ou conjuntos de elementos considerados para seleção. A amostra foi definida por critérios técnicos, de acessibilidade ou

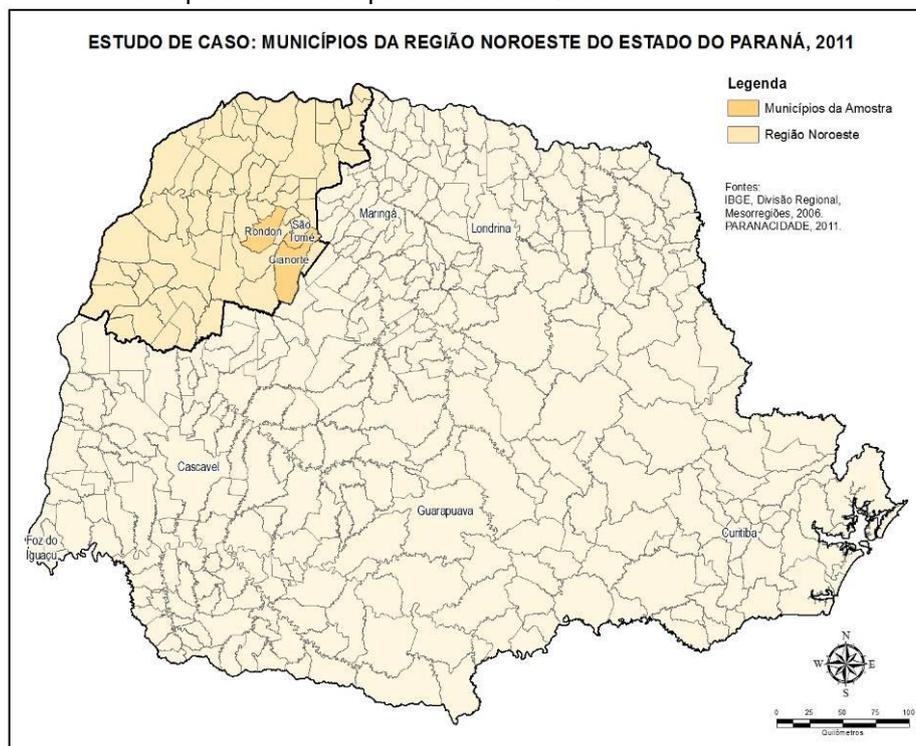
conveniência, selecionando os elementos pela facilidade de acesso. O universo desta pesquisa resumiu-se a um recorte de municípios, localizados na Mesorregião Noroeste do Estado do Paraná, sendo selecionados três municípios para objeto de estudo de caso. Para um projeto-piloto foram escolhidos dois destes municípios, tendo como critérios a faixa populacional (< e > que 20 mil habitantes); a existência de Plano Diretor por mais de um ano; e a aprovação dos planos diretores pelas respectivas Câmaras Municipais e municípios que já possuíam alguma experiência em planejamento urbano – como, por exemplo, o Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano – e aqueles que já haviam criado seus Conselhos do Plano Diretor (ou outra denominação) – tabela 1.

Tabela 1 – Critérios de seleção para escolha dos municípios como estudos de caso

Municípios	População				Critérios de Elaboração	Conclusão	Aprovação na Câmara
	2000		2010				
	Urbana	Total	Urbana	Total			
Cianorte	49.644	57.401	62.282	69.962	Legislação População	2006	Sim
Rondon	5.832	8.527	7.200	9.005	Legislação (Lei nº 15.229)	2009	Sim
São Tomé	3.744	5.045	4.446	5.349	Legislação (Lei nº 15.229)	2006	Sim

Fonte: Serviço Social Autônomo – PARANACIDADE (2011)

Mapa 1 – Recorte da Mesorregião Noroeste do Paraná, com destaque para os municípios escolhidos para Estudo de Caso



Fonte: PARANACIDADE, 2011

3.5.2 Unidade de Observação

Os elementos são as unidades sobre as quais a informação é coletada e que serve de base para análise. As pessoas responsáveis pela elaboração e implementação dos PDMs foram a unidade de observação. Além das pessoas entrevistadas, foram analisados os documentos referentes aos PDMs de cada município selecionado.

3.5.3 Pessoas

Foram entrevistados técnicos e representantes da sociedade civil organizada envolvidos na implementação dos Planos Diretores, conforme citados a seguir.

Em Cianorte: a chefe de Divisão de Obras e Urbanismo e atual coordenadora das ações voltadas à implementação do Plano Diretor de Cianorte, Rosalice Uehara; dois representantes da área de tributação; e dois representantes da sociedade civil organizada, integrantes do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial.

Em Rondon: o atual chefe da Divisão de Licitações, Fernando Zamprone, que foi o Coordenador da Equipe Municipal, responsável pela elaboração do Plano Diretor e responsável pela sua implementação; um técnico do Setor de Tributação; um assessor jurídico; o prefeito do Município; e um representante da Comunidade Rural e integrante do Conselho.

Em São Tomé: um representante do Núcleo de Pesquisa, Planejamento e Gestão Territorial do Conselho e integrante do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, José Aparecido Cardoso, que coordenou a equipe que elaborou o Plano Diretor Municipal de São Tomé e atualmente foi contratado para acompanhar a sua implementação; o presidente do Conselho de Desenvolvimento Urbano; um técnico da área de tributação; um representante da sociedade civil organizada; e um representante da Câmara de Vereadores.

3.5.4 Documentos

Para analisar as alterações sofridas pelos Planos foram pesquisados os PDMs elaborados, suas atas de reuniões e audiências públicas e das reuniões dos Conselhos, e outros documentos correlatos.

3.6 PROTOCOLO

Na visão de Yin (2004), o protocolo deve compor as seguintes seções: primeiro, visão global do projeto para informar sobre os propósitos e o cenário em que será desenvolvida a pesquisa; segundo, procedimentos de campo que abrangem acesso aos municípios ou informantes sobre os procedimentos a serem desenvolvidos; terceiro, determinação das questões que devem ser coletadas; quarto, guia para elaboração do relatório, essencial à pesquisa, já que com frequência ele é elaborado concomitantemente à coleta de dados. Desta forma, foram organizados três protocolos, contemplando os principais temas deste trabalho, que são a Gestão Urbana e o Plano Diretor (quadros 1 e 2).

Quadro 1 – Protocolo do Tema 1 – Gestão Urbana

Variável: A Gestão Urbana e o Plano Diretor	
Autores	ACIOLY E DAVIDSON, 1998; DUARTE, 2007; e ULTRAMARI, 2005
Questões e Fontes Pesquisadas	<ul style="list-style-type: none"> • As ações propostas em seus planos diretores e em implementação estão sintonizadas com as ações estratégicas determinadas pelo planejamento municipal? Fontes: LOA, PPA e PEM; site da PM, jornal local e questionário • Os diferentes setores da PM e da sociedade civil têm conhecimento do PDM? Fontes: Documentos e arquivos digitais • Foi implementado um sistema de gestão do PDM na estrutura municipal, incluindo a constituição de núcleo de estudos? Fontes: Documentos, entrevistas, número de licenciamentos para atividades, número de aprovações de projetos e loteamentos • Foi criado um sistema de monitoramento do PDM? • Quais as principais ações e instrumentos voltados à gestão urbana que estão sendo adotadas pela administração municipal? Fontes: Atualização dos mapas e georreferenciamento de informações • A Lei Orgânica, a LDO, a LOA e o Plano Plurianual elaborados pelo executivo municipal, após a aprovação do PDM, incorporaram as diretrizes e ações contidas no plano?

Fonte: A autora, 2011

Quadro 2 – Protocolo do Tema 2 – Plano Diretor Municipal

Variável 1: Elaboração e conteúdo dos Planos Diretores	
Autores	ROLNIK, 2007; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005; ESTATUTO DA CIDADE, 2001; PARANACIDADE, 2003; SILVA CARNEIRO, 2007; MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2005; ULTRAMARI e REZENDE, 2007; CYMBALISTA, 2009; VILLAÇA, 2008; e MEIRELLES, 1985
Questões	<ul style="list-style-type: none"> • Como foi o processo de elaboração do PDM? • Qual a metodologia adotada na elaboração do PDM? • Quais os temas que geraram mais debates durante a elaboração? • Quais os produtos resultantes da elaboração do PDM?
Fontes Pesquisadas	Plano Diretor, atas de reuniões, audiências públicas, entrevistas e questionários
Variável 2: O Plano Diretor e a Gestão Democrática	
Autores	MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005; ESTATUTO DA CIDADE, 2001; e DOWBOR, 1995
Questões	<ul style="list-style-type: none"> • Foi criado o Conselho do Plano Diretor? • Como estão compostos os Conselhos? • Quais os temas principais de discussão e deliberação destes conselhos? • Qual a composição do conselho? • Qual a periodicidade das conferências da cidade?
Fontes Pes-	Publicação da realização das audiências públicas, em diário oficial e em jornais locais

quisadas	Publicação da realização da conferência da cidade Relatórios das reuniões técnicas Atas de reuniões e audiências públicas, listas de presença e fotos dos eventos
Variável 3: PDM e sua Implementação	
Autores	PARANACIDADE, 2010; UFPR, 2008; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005; ESTATUTO DA CIDADE, 2001; e SALANDÍA, 2005
Questões	<ul style="list-style-type: none"> • Os municípios estão conseguindo implementar o que preconizam seus planos diretores municipais? • As diretrizes e leis urbanísticas estão sendo aplicadas? • Está prevista a revisão do PDM? Quando?
Fontes Pesquisadas	Aprovação das minutas de leis pela Câmara Municipal Atas de reunião do conselho do Plano Diretor (ou outro nome) Site da Prefeitura Municipal (inclusão do PDM) Alterações efetuadas no PDM
Variável 4: PDM e Aplicação da Regulamentação Urbana	
Autores	MOTTA, 1999
Questões	<ul style="list-style-type: none"> • O município já possuía PDM (ou outro plano de desenvolvimento urbano) antes deste? • 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 instrumentos do Estatuto da Cidade foram regulamentados? Por quê? • O PDM estendeu o perímetro urbano ou diminuiu? • Foram propostas áreas de expansão urbana? • Entre os instrumentos propostos no PDM, quais foram regulamentados e estão sendo implementados? • Quais instrumentos foram geograficamente delimitados durante a elaboração do PDM ou após sua aprovação? • As leis propostas incluíram regras específicas para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)?
Fontes Pesquisadas	Legislação em aplicação Alterações analisadas pelo Conselho do Plano Diretor, Legislação aprovada, leis alteradas, diretrizes alteradas e/ou substituídas Atas de reuniões

Fonte: Prefeitura Municipal, 2011

4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

4.1 A GESTÃO URBANA E O PLANO DIRETOR

A Gestão Urbana “é um conjunto de instrumentos, atividades, tarefas e funções que visam assegurar o bom funcionamento de uma cidade”, e que “deve responder às necessidades e demandas da população e dos vários agentes privados, públicos e comunitários, muitas vezes com interesses diametralmente opostos.” (ACIOLY e DAVIDSON, 1998, p. 75).

A Gestão Urbana deve se basear nos princípios da eficiência, eficácia e equidade na distribuição dos recursos e investimentos públicos gerados a partir da cidade e revertidos em prol de seu desenvolvimento. Para tal, deve o governo municipal dispor de instrumentos que lhe permitam intervir de forma a resolver ou amenizar os conflitos, mobilizar esforços e capitalizar as capacidades e potencialidades existentes.

A Gestão Urbana depende da maneira como está estruturado o governo local, já que este é o responsável pela gestão da cidade; depende também da estrutura organizativa da administração municipal e do papel, responsabilidades e funções das diversas agências e departamentos que a compõem; da capacidade e quantidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e legais, sem os quais a autoridade municipal não é capaz de exercer a governança sobre a cidade; da forma como se relaciona com o poder federal, estadual e organizações comunitárias; e do modo como os interesses locais estão representados na organização e implementação das políticas públicas.

Para Duarte (2007, p. 14) duas significativas inovações ocorreram na forma de exercer a Gestão Urbana nos últimos anos: a) maior participação da população na discussão e elaboração dos planos urbanísticos; e b) adoção do conceito da nova administração pública (*New Public Management*), tendo como objetivo o gerenciamento eficiente na prestação dos serviços, com a incorporação de instrumentos da administração privada no setor público.

Também Ultramari (2005), ao tratar do tema, descreve a evolução ocorrida no processo de gestão das cidades, resumindo essa evolução em três períodos, descritos a seguir.

1º período – Década de 70: O poder local via a cidade apenas com o compromisso de provê-la com infraestrutura e serviços urbanos. Significativos repasses de recursos federais foram feitos nas capitais e regiões metropolitanas.

2º período – Década de 80: Com o esgotamento dos recursos provenientes da esfera federal, estadual e também das agências internacionais (as quais exigem maior capacitação dos técnicos locais), através de empréstimos e/ou recursos “a fundo perdido”, a gestão das cidades passou a demandar mais ações na área de desenvolvimento e a ação administrativa transforma-se em gestão urbana. O foco volta-se aos investimentos em infraestrutura social, com vistas a atender uma demanda reprimida nessa área, como resultado do quadro político nacional.

3º período – Década de 90: A preocupação com os aspectos ambientais passa a dividir espaço com as necessidades da área social.

Como resultado dessas mudanças, os anos 90 foram marcados por novas formas locais de gestão urbana, destacando-se as experiências das cidades de Curitiba e Porto Alegre. A primeira pelas ações urbanas na área do meio ambiente, e a segunda pelas ações na área de habitação e orçamento participativo. Foi um período em que governos locais revitalizaram suas localidades por meio de um novo modelo de administração pública, com a participação do setor privado, possibilitando a participação de grupos da sociedade civil organizada (MOREIRA, 2008, p. 4).

Mas também apareceram gestões preocupadas com uma vertente competitiva, enfatizando o *marketing* das cidades, o planejamento estratégico e o urbanismo espetáculo, ignorando a vertente social focada no combate à exclusão social e à segregação territorial, cuja ideia principal é a de que a ação pública se concentre no bem-estar do cidadão e não no bom financiamento do mercado.

Moreira (2008, p. 6) observa que um projeto de desenvolvimento local com viés social não implica perder a capacidade competitiva, mas, ao contrário, ao ser fortalecida em sua base, a cidade poderá ser mais atrativa no longo prazo. O autor relata que a internacionalização da economia, ao desestabilizar a relação entre os atores sociais dos diversos níveis de governo, conduziu as sociedades modernas a uma nova organização social, política, administrativa e de regulação. Esse novo modelo caracteriza-se pela dissociação completa dos sistemas e dos atores, como resultado da uniformização do modo de vida, das ondas de inovações tecnológicas e das redes mundiais.

Como exemplo da importância dessas conexões locais, regionais e nacionais, o autor cita experiência da aprovação do Estatuto da Cidade no Brasil e a luta pela aprovação do Fundo Nacional de Moradia Popular, quando várias correntes e movimentos populares locais e regionais se mobilizaram.

Outros autores, como Rezende e Ultramarini (2007, p. 257), concordam que uma nova orientação permeia a forma de pensar o planejamento das cidades, que prioriza não só a apropriação de seus espaços, mas também a agregação de espaços naturais, sua utilização social, a participação comunitária e a identificação e utilização de suas potencialidades. Desse novo olhar sobre a cidade surge o desafio para as administrações municipais aprimorarem suas técnicas de planejamento e seus instrumentos. É nesse contexto que os PDMs, entre outros instrumentos, assumem importância inquestionável.

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

Moreira (2008, p. 16) conclui que o conceito de cidades e com ele o conceito de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados e que o reforço do poder local, a descentralização da ação municipal, as parcerias, a transparência e a maior participação da sociedade civil representam o novo modelo de governar a cidade.

4.2 O PLANO DIRETOR MUNICIPAL

4.2.1 O Planejamento Urbano e seus Aspectos Históricos

Desde o início do século XIX, intoleráveis condições de vida em muitas cidades repetidamente levaram à formulação de sugestões tanto para os aspectos sociais como para o tecido construído. No geral, no entanto, faltava ao planejamento das cidades uma perspectiva genuinamente social e econômica. Os planejadores das cidades viram

o tédio e a monotonia das cidades industriais como uma importante razão para o desenraizamento e o empobrecimento.

Reformadores como Charles Fourier e Robert Owen foram os primeiros a tentar ligar ideias sociais e arquitetônicas em seus planos para a construção de comunidades utópicas. Na sequência, reformadores da habitação social e politicamente comprometidos lutaram para a melhoria dos alojamentos dos trabalhadores. Num contexto de rápido progresso tecnológico, visionários à procura de respostas abrangentes para a miséria urbana no século XX, analisaram todo o complexo de questões e visões produzidas de uma cidade nova e ideal. Assim destacaram-se Ebenezer Howard, Raymond Unwin, Barry Parker, Lewis Mumford, Frank Lloyd Wright e Le Corbusier, cujas visões utópicas no final do século XIX e no século XX tornaram-se parte da história do urbanismo (ENGEL, 2006, p. 149-150).

Embora expressassem diferentes conceitos do que constituía a estrutura de um assentamento ideal, seus modelos tinham princípios em comum: mostraram um desgosto com as cidades existentes e compartilhavam a confiança na construção de uma sociedade melhor. Não estavam interessados em melhorias de forma gradual, mas em uma transformação radical, o que implicou não só a renovação físico-urbana, mas também incluía a dimensão social, o que envolveu a busca por vincular planos urbanos com programas de transformação política e econômica.

Para Villaça (2004, p.187), os pensamentos produzidos pelos socialistas utópicos (Owen ou Fourier) e pelos tecnocratas, como Ebenezer Howard, Le Corbusier, Agache, Doxiadis, ou pela Carta de Atenas, a respeito da questão do planejamento das cidades, embasaram a ideologia do Plano Diretor e tiveram como foco a crença de que a chave para solucionar os ditos “problemas urbanos” estava na ciência e na técnica .

No Brasil, a história do planejamento urbano também sofreu influência desses visionários urbanos e se confunde com a história do Plano Diretor. Começa oficialmente no Brasil em 1875, quando foi produzido o primeiro documento de importância, no qual são utilizados os conceitos de plano e o de conjunto, geral ou global.

Segundo Villaça (2004), a história do planejamento urbano no Brasil, sob o aspecto da evolução dos Planos Diretores, pode ser simplificada em três grandes períodos, descritos a seguir.

De 1875 a 1906 – Ascensão dos planos de embelezamento. Neste período a classe dominante brasileira tinha uma proposta urbana apresentada e debatida abertamente.

De 1906 a 1930 – Declínio dos planos de embelezamento. Neste período surgem o Urbanismo e o Plano Diretor como precursores do Planejamento Integrado. Agache, em 1930, expressa o pensamento da época sobre o conteúdo ideológico dos planos enquanto versão apresentada pela classe dominante. Com essas idéias transparecia que os planos não seriam elaborados para serem executados, nem para resolverem os grandes problemas das massas populares urbanas. Destaca-se neste período o Plano Pereira Passos, para o Rio de Janeiro.

De 1930 a 1990 – Marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica indispensável para a solução dos chamados “problemas urbanos”. Foi o tempo dos planos Agache para a cidade do Rio de Janeiro e o de Prestes Maia para a cidade de São Paulo. Surge um novo tipo de plano e um novo discurso: o Plano Diretor e o urbanismo multidisciplinar. Este período pode ser dividido em três subperíodos: 1) Urbanismo e Plano Diretor (1930 a 1965); 2) Planejamento Integrado e Superplanos (1965 a 1971); e 3) Planos sem Mapas (1971 a 1992).

Urbanismo e Plano Diretor – de 1930 a 1965

No Brasil, a palavra “planejamento” associada ao urbano é mais recente que urbanismo, e sempre teve uma conotação associada à ordem, à racionalidade e à eficiência, enquanto urbanismo ainda guardava resquícios do “embelezamento”, sempre associado à arquitetura. Aparece inicialmente associado à arte urbana, “à arquitetura das cidades”, ao embelezamento urbano.

Essas décadas foram férteis em obras de remodelação urbana; entretanto, os planos não eram repostos na proporção em que eram consumidos. Estudos foram feitos, mas não saíram dos gabinetes municipais, nem foram publicamente assumidos pelos governantes. São exemplos desses planos o Plano Prestes Maia para São Paulo e o de Agache para o Rio de Janeiro.

Planejamento Integrado e Superplanos – de 1965 a 1971

Eram planos feitos por técnicos competentes e fora dos quadros municipais e que traziam a ideia de que a ciência e a técnica poderiam resolver os problemas da cidade. Os planos não podiam se limitar a obras de remodelação urbana; eles deviam ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar quanto espacial, integrando a cidade em sua região.

É o período do descolamento dos planos do discurso dominante para a realidade representada pelos interesses das massas populares. São exemplos desse período o Plano Doxiadis, elaborado em inglês, para o Estado da Guanabara; o Plano Urbanístico Básico (PUB), para São Paulo; e o Plano para a Região Metropolitana de Porto Alegre.

Planos sem Mapas – de 1971 a 1992

Nos anos 70, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou reduzidos. Seus dispositivos são um conjunto de generalidades que, ao enumerar objetivos, políticas e diretrizes as mais louváveis e bem intencionadas, elimina as discórdias e oculta os conflitos. Como exemplos cita-se o Plano de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo (PDDI), de 1971.

Nos anos 80, consolidou-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, representado pelos vários movimentos e propostas populares em torno dos problemas urbanos. Segundo Villaça, não eram reivindicados Planos Diretores, mas sim “políticas habitacionais e de legislação urbanística, em especial de zoneamento e loteamentos.”

Segundo Coelho (*apud* VILLAÇA, 2004, p. 233), o artigo 182, incluído na Constituição Federal de 1988, que trouxe a exigência de Planos Diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes, não surgiu do Movimento Nacional de Reforma Urbana, mas sim, conforme Rolnik (*apud* VILLAÇA, 2004, p. 233), de uma solução “apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram às propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana.”

De 1991 em diante

Marcado pela reação ao segundo período, caracteriza-se como o fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro, pois marca o início de seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Esse novo plano elegeu como objeto fundamental o espaço urbano, com sua produção, reprodução e consumo. Seus instrumentos fundamentais são basicamente os de natureza urbanística, tributária e jurídica. Trata-se de adequar o Plano Diretor aos limites do poder municipal.

4.2.2 Definições e Antecedentes do Plano Diretor Municipal

Por definição constitucional, o Plano Diretor é o instrumento orientador da política de desenvolvimento e expansão urbana do município. Serve como balizador para o processo de planejamento municipal e deve ser constantemente revisto e atualizado. Por meio dele cria-se um vetor para a orientação das políticas setoriais (saúde, educação, assistência social, áreas verdes, preservação ambiental, transportes, sistema viário, iluminação pública, pavimentação de vias, coleta de resíduos, drenagem, entre outras) e para as ações do governo local, da iniciativa privada e de outros segmentos do Estado, bem como para a definição e usos dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Muitos estudiosos do urbanismo em diferentes décadas definiram o Plano Diretor e, na medida em que as cidades se tornaram mais complexas como resultado do próprio sistema político e administrativo, nota-se que novas responsabilidades foram incorporadas ao plano.

Meirelles (1985, p. 395) definiu o Plano Diretor como sendo “um instrumento técnico legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros para orientar toda a atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.”

Já Villaça (2005, p. 8) faz distinção entre Plano Diretor Municipal e Lei de Zoneamento ao alertar para a prevalência da última, no que se refere à valorização e captura de valorização imobiliária. Segundo o autor, enquanto o zoneamento só se refere ao controle do uso do solo, o Plano Diretor, ao contrário, abrange todos os

problemas fundamentais da cidade.

Dentre outros objetivos, o plano procura articular as ações públicas e orientar a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Portanto, em última instância, trata-se de um pacto social cujo desdobramento, em vários campos, tem compromisso com mudanças.

Para a elaboração de um Plano Diretor devem ser levados em conta os aspectos fundamentais e legais que o balizam. Dentre eles destacam-se: a Constituição Federal e Estadual, a Agenda 21, as políticas de desenvolvimento regionais, a Lei Orgânica Municipal, as Conferências das Cidades, o Estatuto da Cidade, o Planejamento Regional e as Resoluções do Conselho Nacional das Cidades, entre outros.

A prática de elaboração de Planos Diretores não é recente, conforme já relatado. Na década de 20 foram elaborados os primeiros planos de desenvolvimento urbano que desejavam assegurar uma visão orgânica da cidade, tendo em conta suas funções básicas (habitar, trabalhar, circular e recrear) e uma visão higienista, restrita aos aspectos físicos da cidade. (PARANACIDADE,2004)

Nos anos 60, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), o *locus* de definições do ordenamento territorial urbano deveria ser o PDM, sob a responsabilidade do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), encarregado de definir o marco regulatório e financiar a elaboração de Planos Diretores, através de um Fundo de Financiamento ao Planejamento (ROLNIK *et al.*, 2008, p.3). Dos planos elaborados neste período poucos foram efetivamente aproveitados, mas tiveram o mérito de introduzirem no Brasil a metodologia do planejamento integrado, cuja influência na formação dos técnicos de planejamento urbano não pode ser desprezada.

Nos anos 70, com a elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), um capítulo foi dedicado à Política de Desenvolvimento Urbano, resultando em duas concepções: uma com visão da totalidade do território e outra com visão setorial, com o foco na habitação, transporte, saneamento básico, gestão administrativa e finanças, saindo vitoriosa a visão setorial.

Em 1974, o SERFHAU foi extinto e suas atividades transferidas a outras instâncias de planejamento. Na época a atuação do SERFHAU foi muito criticada, embora para Sanchez Garcia (1994, p. 52) houvesse um certo exagero nas críticas, já que não levaram em conta os esforços do órgão na tentativa de melhorar as ações de

planejamento dos governos municipais. Já Cymbalista *et al.* referem-se aos Planos Diretores elaborados à época do SERFHAU do seguinte modo:

Estes planos diretores já foram muitas vezes vistos como tecnocráticos de costas voltadas para a participação e portadores de propostas irrealizáveis, ineficazes, que permaneceram nas gavetas dos planejadores. Por outro lado, autores recentes questionam esse tratamento como leitura excessivamente simplificada daquele processo, o que indica que tais planos diretores ainda merecem ser mais estudados (CYMBALISTA *et al.*, 2009, p. 5).

Tudo indica que o fracasso dos planos integrados, elaborados nos períodos acima analisados, decorreu de uma série de fatores. Alguns inerentes à elaboração dos próprios planos, outros resultantes de uma visão equivocada das condições políticas, administrativas e financeiras dos municípios, e ainda outros, decorrentes do caráter impositivo e centralizador que revestiu as iniciativas.

Nos anos 80, ocorreram significativos avanços no campo da política urbana com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, articulado por novos atores sociais, que resultou na criação do capítulo de política urbana da Constituição de 1988 (artigos 182 e 183), instituindo novo papel para o Plano Diretor. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, estabeleceu:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, e que o plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Para Santos Junior *et al.* (2011, p. 13), “a Constituição Federal de 1988 trouxe, para o seio da sociedade brasileira recém-empossada de seus direitos democráticos, um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade.” A Constituição Federal afirmou o papel de protagonista dos municípios na política de desenvolvimento e gestão urbanos e também instituiu novo papel para o Plano Diretor.

Também Cymbalista *et al.* concordam que:

O plano adquiriu com a Constituição a função estratégica de definir exigências para o cumprimento da função social da propriedade urbana, constituindo o instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana que deve ser regulamentado por lei municipal (antes não era necessariamente transformado em lei). (CYMBALISTA *et al.*, 2009, p. 5).

O plano passou a ser regulamentado por lei e, no início dos anos 1990, muitos municípios elaboraram seus planos diretores, procurando fortalecer o papel do

município, inserindo novos instrumentos como os de regularização fundiária e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), entre outros. Esses planos enfrentaram uma série de desafios, desde políticos, técnicos, jurídicos, bem como aqueles ligados ao mercado imobiliário, sendo que muitos não chegaram a ser implementados.

Em avaliação elaborada por equipe do Ministério das Cidades (BRASIL, 2004, p. 15), nos Planos Diretores elaborados nas décadas anteriores ao Estatuto da Cidade, constatou-se a existência de alguns traços em comum, tais como:

- a) predominância de uma visão tecnocrática no seu processo de elaboração. Foram construídos quase exclusivamente por especialistas em planejamento urbano, sem integração da equipe municipal e sem preocupação com a construção de capacidade local de planejamento e gestão urbana e territorial;
- b) construção sem a participação das entidades representativas dos movimentos populares ligados aos temas de moradia, transportes, saúde, educação, reforma urbana, etc.;
- c) normatização excessiva, com concepção de cidade idealizada pelos técnicos, sem a incorporação do território e seus diferentes atores. Com as diretrizes contidas nos planos, não apresentavam os instrumentos necessários para sua efetiva viabilização.

Cymbalista *et al.* (2009, p. 6) observam que “[...] além dos tradicionais desafios políticos e da resistência daqueles ligados ao mercado imobiliário, os planos enfrentaram barreiras técnicas e jurídicas.”

A conclusão é de que esses planos, de modo geral, não conseguiram constituir efetivas ferramentas para o fortalecimento da gestão territorial e urbana e, sim, contribuíram para aprofundar o modelo urbanístico perverso de cidades excludentes e segregadas.

4.2.3 O Plano Diretor e o Estatuto da Cidade

Com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor revestiu-se de uma nova concepção, que propõe regular a propriedade urbana e dar materialidade ao conceito da função social da cidade, exigindo formas de participação da sociedade na gestão e

determinando a sustentabilidade ambiental.

Para Santos Junior (2011, p. 14) o Plano Diretor, após o Estatuto, adaptou um formato anterior, mais burocrático e tecnocrático, a uma prática com ampla participação da população. O autor afirma que “[...] além de reforçar o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento, o Estatuto trouxe novos rumos para o desenvolvimento urbano a partir da afirmação de diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para a gestão democrática”.

O Estatuto da Cidade ampliou a obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores para além de cidades com mais de 20.000 habitantes (estabelecida na Constituição Federal de 1988) incluindo:

- a) cidades integrantes de regiões metropolitanas e grandes aglomerações urbanas;
- b) cidades onde o poder público pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública);
- c) cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- d) cidades inseridas em áreas de influência de empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional.

Essa situação representou a necessidade de elaboração de Planos Diretores para 1.683 municípios no Brasil, de um total de 5.565 municípios existentes no país. O Estado do Paraná ampliou a obrigatoriedade para todos os municípios, como veremos no capítulo 5.

O Estatuto da Cidade passou a exigir a participação popular em todas as etapas de sua elaboração e implementação e ainda estabeleceu regras mais específicas para esse processo, definindo a Gestão Democrática como um dos seus principais preceitos, para assim construir canais ou mecanismos para possibilitar o debate e a definição das políticas da cidade. Sobre essa nova visão do Plano Diretor Participativo, Cymbalista assinala:

Por meio da Constituição e, principalmente, do Estatuto da Cidade, foi redefinida a função do Plano Diretor Municipal. Antes utilizado majoritariamente como instrumento de definição dos investimentos necessários ou desejáveis para os municípios, 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. 33).

Ainda segundo o autor, “em lugar de uma peça técnica que circula apenas entre especialistas, o Plano Diretor emergia como uma peça que deve ser democraticamente construída com a participação dos segmentos sociais que efetivamente constroem a cidade.”

Também Santos Junior e Montandon (2011, p. 27) concordam que “[...] posteriormente, com a instituição do Estatuto da Cidade, a abrangência dos Planos Diretores foi ampliada e seu sentido alterado, estando agora vinculados à definição da função social da cidade e da propriedade e ao plano de desenvolvimento urbano municipal”.

Assim, a função social da propriedade se confunde com o direito à cidade e este passa a ser compreendido como direito coletivo a um padrão de vida digno. Entende-se como tal a criação das condições que assegurem o acesso universal aos bens e serviços públicos, o gozo do direito à moradia, à terra urbanizada e ao trabalho, e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Após a aprovação do PDM, de acordo com o Estatuto, deverá ser constituído o Conselho da Cidade, que será responsável, entre outras atribuições, por implementar o Plano Diretor Municipal e propor, definir, acompanhar e avaliar a política de desenvolvimento urbano do município, gestão do solo urbano e rural, habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte.

Outro aspecto importante é que a atividade de construir e implementar o Plano Diretor de cada cidade deve servir para incentivar os municípios a avaliarem e implantarem todo o sistema de planejamento municipal. Esse planejamento implica a) atualizar e compatibilizar cadastros; b) integrar as políticas setoriais, os orçamentos anual e plurianual com o plano de governo e as diretrizes do Plano Diretor; c) capacitar equipes locais; e d) sistematizar e revisar a legislação (PARANACIDADE, 2004).

O Estatuto, por sua vez, definiu os instrumentos de política urbana, sendo a maioria deles de aplicação no planejamento municipal. Dos instrumentos criados, alguns se regem por legislação própria, como, por exemplo, a desapropriação, a servidão administrativa e o tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano.

Outros, no entanto, dependem da existência do Plano Diretor, como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, o Direito de Preempção, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir, o Estudo de Impacto de Vizinhança, o Consórcio Imobiliário e as Zonas Especiais de Interesse Social.

Da experiência recente de elaboração de Planos Diretores depreende-se que a maioria dos planos incorporou os instrumentos do Estatuto; no entanto, sabe-se das dificuldades que as administrações têm em implementá-los, seja pela inexistência de adequado processo de gestão, seja pela falta de recursos humanos e materiais e uma política de participação comunitária ou de vontade política (SANTOS JUNIOR, 2011; MONTANDON, 2011).

Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, que vem apoiando os municípios na elaboração e implementação dos Planos Diretores, tanto por meio de recursos próprios e de parcerias institucionais, via apoio financeiro direcionado à assistência técnica, quanto por meio de processos de participação. Inicialmente o Ministério das Cidades instituiu o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana, voltado à implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e elaboração e revisão dos Planos Diretores. Esse programa pode ser dividido em duas fases:

- a) até 2006: apoio à elaboração de Planos Diretores;
- b) de 2007 a 2011: marcado pela necessidade de implementação dos Planos Diretores e de seus instrumentos.

Na primeira fase destacou-se a Campanha do Plano Diretor Participativo em conjunto com o CONCIDADES, iniciada em 2005, envolvendo 24 núcleos estaduais e composto por representantes dos governos estaduais e municipais, entidades técnicas, universidades, Ministério Público, Caixa Econômica e movimentos populares.

De 2005 a 2006, foram realizados levantamentos dos municípios que elaboraram e/ou revisaram seus Planos Diretores. Inicialmente realizou-se uma pesquisa quantitativa efetuada pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), na qual constatou-se que dos 1.683 municípios obrigados a elaborar seus Planos Diretores, 1.553 já tinham elaborado ou estavam aprovando seus planos.

Uma segunda pesquisa, realizada junto ao projeto Rede de Avaliação e Capacitação para implementação dos Planos Diretores, voltou-se para o conhecimento do conteúdo dos planos já aprovados, com o objetivo de conferir se as diretrizes do Estatuto da Cidade foram incorporadas e de reavaliar a forma de apoio à implementação desses planos. Para aferir os resultados, adotou-se a estratégia de trabalho em parceria com universidades, governos estaduais, movimentos sociais e entidades de classe.

Dessa pesquisa resultaram 526 relatórios municipais de Planos Diretores (1/3 dos municípios com obrigatoriedade de plano), 27 relatórios estaduais, um relatório nacional e a realização de oficinas regionais para validação da metodologia. A pesquisa demonstrou, em relação aos PDMs, entre outros aspectos:

- a) centralidade no tratamento da questão do zoneamento, da gestão do uso do solo, do sistema viário, da habitação e do patrimônio histórico;
- b) incorporação das temáticas do saneamento ambiental, da mobilidade urbana e da questão ambiental;
- c) generalizada incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pelos municípios;
- d) constatação de que nem todos resultaram de um pacto social para a gestão do território municipal.

Quanto à incorporação dos instrumentos de planejamento, a tabela 2, a seguir mostra que o instrumento do Zoneamento (ou Macrozoneamento) ainda tem maior peso, seja pelo fato dos municípios já possuírem uma cultura, ou porque é o instrumento que se mostra mais interessante aos interessados nas questões urbanas, seja segmentos ligados ao setor público ou privado.

Tabela 2 – Identificação dos Instrumentos Urbanísticos nos Planos Diretores Brasileiros

Instrumentos de Planejamento	% de Planos Diretores
Zonas ou Macrozoneamento	91%
Zonas Especiais de Interesse Social	81%
Parcelamento, edificação ou utilização compulsória; IPTU progressivo no tempo e desapropriação	87%
Outorga onerosa do direito de construir	71%
Operações urbanas consorciadas	71%

Fonte: Observatório das Metrôpoles, IPPUR/UFRJ, 2011

Alguns planos apenas transcreveram trechos do Estatuto, outros incorporaram instrumentos sem avaliar sua pertinência ou incorporaram fragmentos de conceitos e ideias de modo desarticulado. Outros, no entanto, avançaram no delineamento de estratégias de desenvolvimento urbano, com o compromisso de cumprir a função social da propriedade e da participação da sociedade.

Segundo Santos Junior e Montandon (2011, p. 33), constatou-se o esforço da sociedade e dos gestores em incorporar o Estatuto da Cidade no Plano Diretor, mas quanto à regulamentação dos seus instrumentos, os planos apresentam debilidades e deficiências de natureza técnica. Para que um instrumento seja implementado, segundo os autores, o nível de regulamentação no Plano Diretor deve ser suficiente para que, no licenciamento urbanístico de novos projetos privados ou no planejamento de uma intervenção pública em uma determinada área da cidade, tais instrumentos sejam efetivamente incorporados.

Entre os principais problemas identificados, nota-se que poucos planos apresentaram reatamento territorial de diretrizes e instrumentos. Conforme a Resolução nº 34, do Conselho Nacional das Cidades, “[...] toda a área do município deverá ter sua destinação identificada nos mapas, assim como a descrição de perímetros de zonas e de instrumentos (inciso V, art. 30), e que toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município deverá ser consolidada no Plano Diretor”.

As razões apontadas para essa insuficiência foram:

- a) leitura técnica e comunitária mal elaborada;
- b) poucos recursos técnicos e humanos para elaboração de mapas e demais

peças técnicas;

c) inexistência ou precariedade de cadastros e informações básicas sobre o território; e d) reduzido tempo para elaboração dos Planos Diretores.

Nakano (*apud* MISLEH, 2010, p. 1), um dos pesquisadores responsáveis pela avaliação dos Planos Diretores em municípios paulistas, ao comentar sobre a dificuldade da incorporação dos instrumentos de políticas urbanas, observa: “[...] nota-se que sua aplicabilidade a partir do plano diretor é bastante insuficiente e limitada, mesmo em relação àqueles que o Estatuto da Cidade não exige regulamentação por meio de lei específica, como o Direito de Superfície e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)”.

Também Rolnik (*apud* MISLEH, 2010, p. 2), ao comentar sobre a dificuldade de implementação dos instrumentos, assinala que “[...] trata-se de instrumentos que implementam conceitos como a função social da propriedade, que são diametralmente opostos ao modelo e à cultura prevalecente no País, dominados pelo desenvolvimento urbano como geração de negócios para poucos”.

É muito importante que após aprovado o PDM, sua aplicação seja efetiva, porém há que se ter o devido cuidado para o “não engessamento” dessa legislação e/ou que a norma acabe por desfavorecer os mais necessitados, assunto que trataremos a seguir.

4.2.4 O Plano Diretor e a Regulamentação Urbana

As principais normas instituídas pelo setor público para as zonas urbanas que influenciam no desempenho dos sistemas de oferta de terras e habitação são a regulamentação urbanística e a ambiental. Como exemplo das normas mais importantes, cabe citar os códigos de edificações, as normas técnicas de infraestrutura (que especificam tipos de materiais e construção para o sistema viário, drenagem, sistema de abastecimento de água, esgoto e energia) e as normas sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo, bem como os Planos Diretores urbanos onde geralmente estão incluídas as normas sobre zoneamento (identificação de usos permitidos, áreas restritivas à ocupação), sistema viário, densidade de ocupação e outros (MOTTA, 1999).

Toda essa legislação tem por objetivo melhorar a qualidade do meio ambiente e estimular uma urbanização ordenada e eficiente que satisfaça ao interesse público. No entanto, apesar dos evidentes benefícios públicos de uma regulação bem concebida e aplicada no uso do solo urbano e nas edificações urbanas, ela pode apresentar várias consequências involuntárias que podem impor fortes custos à sociedade e inverter seus objetivos originais, resultando em efeitos perversos.

A regulamentação urbanística pode, por exemplo, produzir significativos efeitos nos custos dos insumos de terrenos e de habitação, bem como na eficiência e na flexibilidade da produção de habitação, ou causar efeitos nas condições ambientais exatamente contrários aos previstos. A regulamentação urbana pode também afetar o mercado imobiliário e de terrenos de diferentes maneiras:

- 1) tornar inacessível a habitação para a população de baixa renda;
- 2) limitar a oferta de terra para habitação popular;
- 3) criar obstáculos burocráticos que conduzem a longos prazos para aprovação de projetos de urbanização.

Sendo assim, na implementação dos Planos Diretores devem ser definidos os vetores capazes de interagir com as dinâmicas existentes ditadas pelo mercado, contribuindo para reduzir as desigualdades sociais e redistribuindo os riscos e os benefícios da urbanização.

Alfonsin (*apud* CLICHEVSKY, 2003, p.9) questiona a falta de fiscalização e monitoramento dentro de um processo de planejamento constante.

Durante os rápidos processos de urbanização da América Latina, somente umas poucas e importantes cidades possuíam instrumentos de planejamento urbano e as escassas propostas sobre a terra foram abandonadas. Com os problemas da falta de acesso ao mercado formal de terra e habitação, esses terrenos foram ocupados por população de baixa renda. Isto gerou uma dupla irregularidade: os lotes não podiam ser aprovados, pois não tinham as áreas livres que deviam possuir segundo a lei, e as ex-áreas livres – agora ocupadas – tampouco podiam ser regularizadas. Obviamente que não só se pode dizer que o problema foi gerado apenas pela existência da lei, mas também a falta de fiscalização do Estado sobre os loteadores e a falta de cumprimento de suas obrigações.

Como já descrito anteriormente, não basta que as leis sejam aprovadas, mas que sejam aplicadas adequadamente e monitoradas, não só pelo poder público, mas também e especialmente pela sociedade local.

4.2.5 O Plano Diretor e a Gestão Democrática

A Gestão Democrática é uma forma de construir canais ou mecanismos para possibilitar o debate e a definição das políticas da cidade. Pressupõe como um direito fundamental da cidadania a defesa da participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos. No entanto, alertam Rolnik *et al.* (2008), em muitos casos, os processos participativos reduziram-se a encenações burocráticas “para cumprir a lei”, sem investimentos políticos por parte do governo ou da sociedade civil.

É importante que os excluídos pressionem o Estado para que este regule a apropriação e o uso do solo urbano, visando o “acesso à cidade”. Isto significa fazer um pacto entre todos os atores para a democratização do acesso à terra, estimular o debate na sociedade, avaliar as propostas, fazer o planejamento e priorizar ações de forma coletiva entre governo e sociedade, dar publicidade aos documentos e informações produzidos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

O Estatuto da Cidade exige que ocorra participação popular em todas as etapas do Plano Diretor. Já o Conselho Nacional das Cidades, na Resolução nº 25/05, estabelece regras mais específicas para o processo participativo dos Planos Diretores, definindo a Gestão Democrática como um dos seus principais preceitos.

Para a efetivação desse processo, o Estatuto da Cidade estabeleceu que deverão ser utilizados os seguintes instrumentos: (i) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual ou municipal; (ii) debates, audiências e consultas públicas; (iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e (iv) iniciativa popular de projeto e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Os municípios também devem promover as oficinas com a população, além de formar um núcleo gestor e um grupo paritário de representantes do poder público (equipe técnica) e da sociedade civil organizada responsável por preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor. Após a aprovação do PDM deverá ser constituído o Conselho da Cidade, que será responsável, entre outras atribuições, por:

- 1) implementar o Plano Diretor Municipal;
- 2) propor, definir, acompanhar e avaliar a política de desenvolvimento urbano do município, de gestão do solo urbano e rural, habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte;

- 3) coordenar as conferências das cidades;
- 4) definir as prioridades na elaboração da lei orçamentária, PPA, LDO e LOAs;
- 5) divulgar as ações e atividades;
- 6) realizar estudos e atividades de capacitação;
- 7) prever a participação paritária entre homens e mulheres, a participação étnico-racial e portadores de deficiência.

Dowbor, destacando a importância do pensar, planejar e participar local, assinala:

Constituímos hoje predominantemente sociedades urbanizadas. Com isto constituiu-se um tecido social organizado, a cidade, frequentemente maior inclusive do que muitos dos Estados-nação herdados do passado. E a tendência natural é para as cidades assumirem gradualmente boa parte dos encargos antigamente de competência dos governos centrais, completando assim a transformação do papel do Estado-Nação na hierarquia dos espaços sociais (DOWBOR, 1995, p. 5).

Também Cohen, ao comentar sobre a importância de pensar localmente, observa:

Os instrumentos para a integração residencial, a prestação de serviços, o uso do solo não se determinam nos distantes centros financeiros de Nova York ou em Tóquio, são locais. Os códigos de construção, os métodos de financiamento das escolas, a capacitação e a gestão de áreas verdes não se encontram na internet, pois eles são responsabilidade dos governos e líderes locais. Ainda que os desafios sejam difíceis, não são impossíveis. Requerem a criação de um futuro no qual as diferenças, uma vez mais, se transformem em forças e não em debilidades (COHEN, 2001, p. 16).

Como resultado de pesquisa realizada e publicada, em 2011, pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, algumas constatações a respeito do processo participativo foram relatadas e são importantes como subsídio ao aprimoramento dos processos futuros. São elas:

- a) os processos de participação na elaboração e revisão dos Planos Diretores nem sempre se perpetuaram nas mudanças de gestão municipal;
- b) nem todos expressam a construção de um pacto social ou planos em harmonia com o Estatuto da Cidade;
- c) em muitos casos propiciaram um processo de pensar o futuro das cidades;
- d) houve uma ampla criação e/ou institucionalização de conselhos

municipais por parte dos municípios brasileiros;

- e) muitos municípios previram ou mantiveram a existência de conselhos setoriais (obrigatórios: Conselho de Saúde, Educação, Assistência Social, Turismo, etc.), gerando um risco de fragmentação da participação em torno da política de desenvolvimento urbano.

Na síntese da análise, fica indicada a necessidade de aprofundamento da discussão sobre a gestão democrática das cidades, de forma a dar efetividade aos canais de participação instituídos e incorporar a população – em especial os segmentos populares historicamente excluídos dos processos decisórios – na discussão dos projetos e programas urbanos e no processo de gestão das cidades.

5 ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES: A EXPERIÊNCIA DO PARANÁ

5.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ

O Paraná é composto por 399 municípios, agrupados em 10 Mesorregiões e 39 Microrregiões, somando uma população de 10.444.526 habitantes (IBGE, 2010). Localizado na Região Sul do Brasil, possui uma extensão territorial de 199.314 km² (aproximadamente 2,34% do território nacional). A sua posição geográfica está a 51^o de longitude oeste e 24^o de latitude sul, limitando-se com os estados de São Paulo, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul; com os países da Argentina e Paraguai; e com o Oceano Atlântico.

Tradicionalmente, a estrutura produtiva do Estado baseou-se no cultivo do café, mas como consequência do esgotamento da fronteira cafeeira, a introdução de novos cultivos mecanizados e, nos últimos vinte anos, a implantação de indústrias pesadas, como a automobilística, levaram a mudanças importantes no padrão produtivo. Essas mudanças se refletiram em uma redução da participação do setor primário no PIB estadual, um incremento do setor terciário e uma maior diversificação industrial de produtos orientados à exportação. Em virtude dessa transformação, incrementou-se substancialmente a população urbana do Estado (tabela 3).

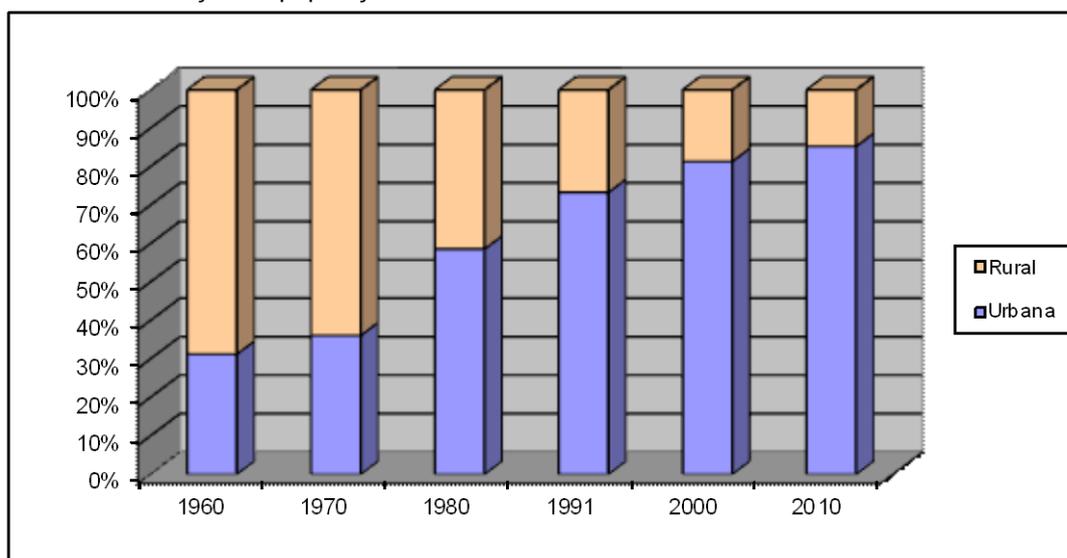
Tabela 3 – População Urbana e População Rural no Estado do Paraná – 1960-2010

Ano	População		
	Total	Urbana	Rural
1960	4.230.617	1.323.366	2.907.251
1970	6.929.868	2.504.378	4.425.490
1980	7.629.392	4.472.561	3.156.831
1991	8.448.713	6.197.953	2.250.760
2000	9.563.458	7.786.084	1.777.374
2010	10.444.526	8.912.692	1.531.834

Fonte: Censos Demográficos – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Essa urbanização se deu em todos os municípios paranaenses. Enquanto nos anos 70 mais de 90% dos municípios do Paraná tinha metade ou mais da população vivendo em áreas rurais, em 2000 apenas 29% dos municípios estavam nessa condição, caindo em 2010 para 14,66% (IPARDES, 2010) – gráfico 1.

Gráfico 1 – Situação da população urbana e rural entre 1960-2010



Fonte: IPARDES (2010)

No período de 1990 a 2000, a população urbana se expandiu a uma taxa de 2,3% a.a., enquanto a rural decresceu ao mesmo ritmo de 2,3 % a.a. Esse processo de crescimento elevou o nível de urbanização de 73,4% para 81,4% da população total, e continuou durante a última década, quando a população urbana alcançou 85% da população total. Como resultado dessa urbanização acelerada, houve uma grande concentração populacional, com 58% da população total e 65% da urbana vivendo em 30 municípios, dos 399 existentes no Estado.

Esses 30 municípios, de acordo com estudo elaborado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES)³, incluindo Curitiba com características de metrópole, foram subdivididos em três categorias e revelaram

³Vários Paraná's, 2003.

graus de centralidade⁴, com maior ou menor intensidade, em relação ao amplo conjunto de municípios de pequeno porte.

Quadro 3 – Identificação dos municípios paranaenses por categoria

Categoria 1	Categoria 2	Patamares Intermediários
Londrina	Cascavel	Rolândia
Maringá	Ponta Grossa	Campo Mourão
Foz do Iguaçu	Araucária	Telêmaco Borba
São José dos Pinhais	Guarapuava	Umuarama
	Pinhais	Cambé
	Paranaguá	Paranavaí
	Colombo	Pato Branco
	Arapongas	Almirante Tamandaré
	Campo Largo	Francisco Beltrão
	Apucarana	Cianorte
	Toledo	Cornélio Procópio
		União da Vitória
		Medianeira
		Castro

Fonte: IPARDES (2003)

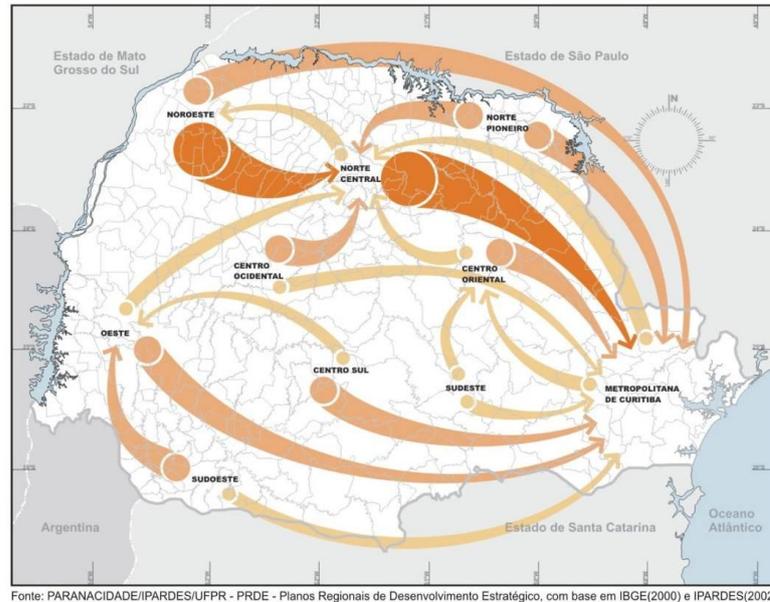
Entretanto, a expansão dos setores industriais e de serviços dessas cidades não foi suficiente para absorver a totalidade da população atraída do campo, visto que os novos investimentos, intensivos em capital, exigiam, conseqüentemente, mão-de-obra especializada. Como resultado, surgiu o fenômeno da corrente migratória para as cidades médias e grandes que, até hoje, continua pressionando as estruturas existentes e a provisão adequada de serviços sociais básicos. Ou seja, os fluxos migratórios persistiram e, segundo a Política de Desenvolvimento Urbano (PDU) para o Estado do Paraná (2003), tiveram como destino principal a Região Metropolitana de Curitiba (mapa 2).

Outra evidência é que, apesar de a concentração populacional ocorrer em cidades de médio e grande portes, a rede urbana do Paraná caracteriza-se pela predominância dos pequenos municípios, aqueles com população menor que 20 mil

⁴As classes de municípios, por nível de centralidade, foram determinadas tomando-se por base os dados de 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).

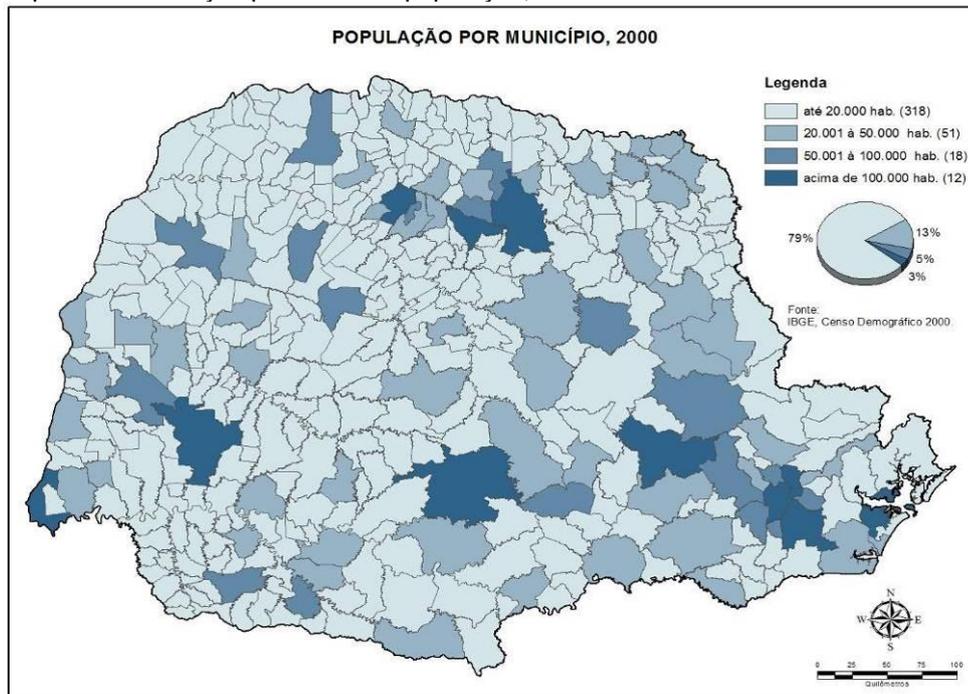
habitantes, totalizando 318 municípios (IBGE, 2010), ou seja, 79% da população total do Estado do Paraná, quase o mesmo percentual de 2000 (77%). Os mapas 3 e 4 mostram essa predominância e ainda evidenciam que os municípios mais populosos situam-se próximos à capital Curitiba e nas regiões Centro, Norte e Extremo-oeste.

Mapa 2 – Fluxos migratórios no Estado do Paraná, décadas de 1970 e 1980



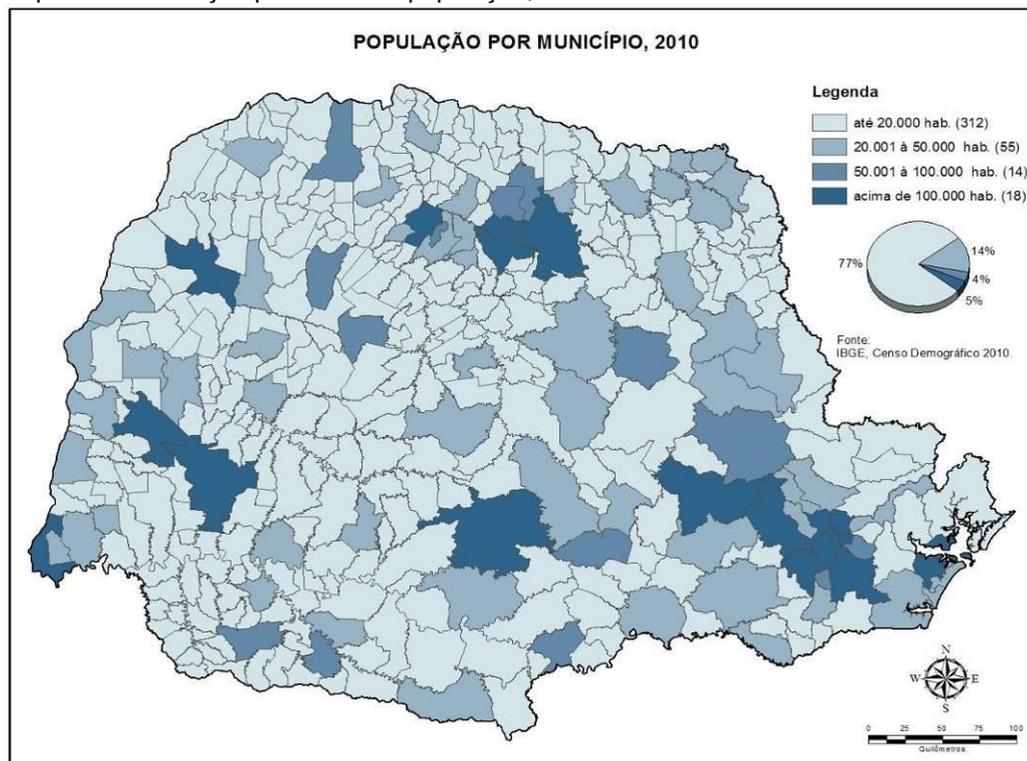
Fonte: PARANACIDADE/IPARDES/UFPR – PRDE, 2002

Mapa 3 – Distribuição por faixas de população, no Estado do Paraná – 2000



Fonte: IBGE, 2000

Mapa 4 – Distribuição por faixas de população, no Estado do Paraná – 2010



Fonte: IBGE, 2010

5.2 ASPECTOS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO URBANO DO ESTADO DO PARANÁ

O processo de ocupação urbana, em que se alternaram regiões caracterizadas pelo esvaziamento populacional e outras com significativo adensamento, levou à necessidade de maior planejamento, o que tem destacado o Estado do Paraná no cenário brasileiro. Segundo Bacellar de Araújo *et al.* (1999), as ações planejadas praticadas no passado, com reflexos evidentes no presente, podem fazer parte da explicação desse destaque paranaense.

Para efeito de ilustração, optou-se nesta dissertação por descrever algumas práticas do planejamento urbano e regional no Paraná, relacionadas à implementação dos Planos Diretores, a partir da década de 1980 até a presente data.

5.2.1 Anos 80 – Os Planos de Uso e Ocupação do Solo Urbano e os Planos Diretores

A Constituição Federal, em seu artigo 182, define: “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”. Dentre os principais instrumentos da política de desenvolvimento e expansão urbana, a serem aprovados pelas Câmaras Municipais, a Constituição Federal determina a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor para municípios com população urbana superior a 20 mil habitantes. No entanto, não estabelecia normas para os demais municípios.

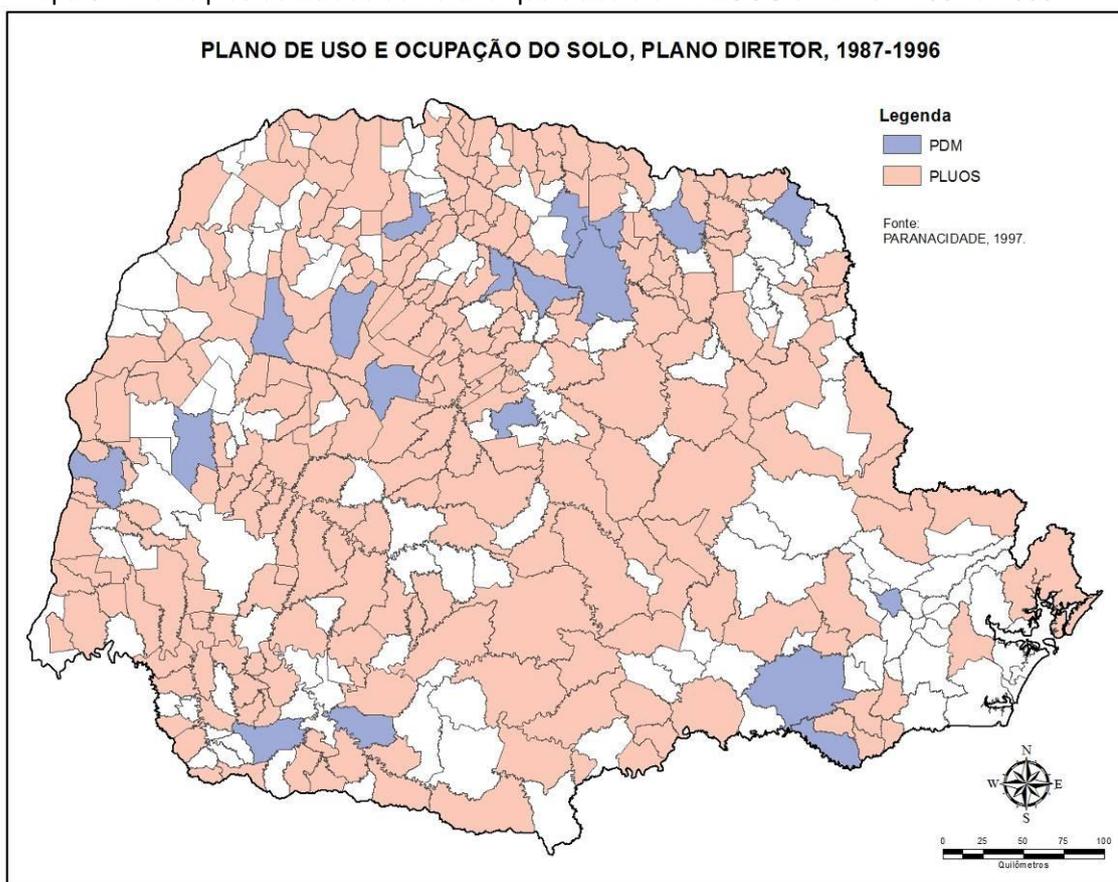
A Constituição do Estado do Paraná de 1989 também trata dos Planos Diretores Municipais, estabelecendo no artigo 152, Título V – DA ORDEM ECONÔMICA, Capítulo II – DA POLÍTICA URBANA, que o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado 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 (FAMEPAR 1997).

No Paraná essa obrigatoriedade foi ampliada para todos os municípios que quisessem obter linhas de financiamento junto ao Governo do Estado, a partir da aprovação do Decreto Estadual nº 2.581, de 17/02/2004, substituído pela Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. 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 possuíam Plano Diretor aprovado pelas respectivas Câmaras de Vereadores ou estivessem em processo de elaboração.

Em cumprimento a esse dispositivo constitucional, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU), através do Instituto de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná (FAMEPAR), viabilizou a contratação de consultorias para a elaboração de Planos de Uso e Ocupação do Solo Urbano (PLUOS), e já nesse período seria estabelecida a obrigatoriedade da efetiva participação de representantes dos poderes municipais instituídos e de representantes dos segmentos organizados das comunidades locais.

Como resultado, significativa parcela dos municípios paranaenses, incluídos os de população com menos de 20 mil habitantes, já haviam elaborado seus PLUOS, ou seja, já possuíam uma legislação urbana básica, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade. 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 também elaboraram Normas Administrativas Municipais, Normas de Prestação de Serviços (cemitérios, táxis, coleta de lixo, etc.). Consta nos registros do PARANACIDADE que, entre 1987 e 1996, 207 municípios com menos de 20 mil habitantes elaboraram PLUOS e 56 municípios com mais de 20 mil habitantes elaboraram Planos Diretores (FAMEPAR, 1997) – mapa 5. No entanto, não há registros formais quanto à implementação de todos esses PLUOS.

Mapa 5 – Municípios do Estado do Paraná que elaboraram PLUOS e PDMs – 1987 a 1996



Fonte: FAMEPAR, 1997

Conforme FAMEPAR (1997), os produtos finais do PLUOS podem ser caracterizados em três temas distintos, a saber:

- a) Fundamentação do Plano: contempla levantamento, sistematização, análise, diagnóstico, prognóstico e diretrizes físico-territoriais da área urbana do município. A fundamentação do Plano constitui-se em fonte permanente de consulta para a tomada de decisões quanto à alocação de recursos e intervenções, em especial para a elaboração dos instrumentos orçamentários (Plano Plurianual, LDO, Orçamento Anual);
- b) Proposição de Anteprojetos de Lei: tornam-se instrumentos legais, após apreciação e aprovação pela Câmara Municipal, através dos quais os objetivos e diretrizes do Plano são institucionalizados. As leis previstas no Plano são: Perímetro Urbano, Uso e Ocupação do Solo Urbano, Parcelamento do Solo Urbano, Edificações ou Obras, Posturas, Sistema Viário e Procedimentos Administrativos;
- c) Organização Técnico-administrativa para Implementação do Plano: constituição e treinamento de equipe técnica municipal, responsável pela implementação e controle, e definição de fluxo de procedimentos e modelos de formulários.

5.2.2 Anos 90 até a Fase Atual – Os Planos Diretores Municipais e o Estatuto da Cidade

Nesse período a Política Urbana Estadual privilegiou, entre outras ações:

- I. a implantação de uma infraestrutura capaz de alavancar o desenvolvimento do Estado;
- II. a acessibilidade, que consistia na localização de serviços considerados prioritários – universidades, hospitais, centros culturais, entre outros – em no máximo duas horas de distância, por via rodoviária, para qualquer habitante do Estado;
- III. a descentralização administrativa e o fortalecimento da base municipal.

Entre as principais ações, destacou-se nesse período o fortalecimento das associações municipais no papel de suporte às ações governamentais, tanto no que se refere às questões técnicas – análise e aprovação de projetos e propostas de desenvolvimento urbano – quanto às questões políticas, ao longo da implementação e do acompanhamento das ações (mapa 6).

Mapa 6 – Localização das Associações Municipais, no Estado do Paraná – 1998



Fonte: PARANACIDADE, 1998

Também destaca-se a implementação de um processo de planejamento regional, iniciando-se pelas associações municipais que apresentassem melhores condições de maturidade para desenvolver e dar respostas a essa iniciativa. Para isto, foram elaborados, inicialmente, dois Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs), sendo escolhidas 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 (mapas 7 e 8).

Mapa 7 – Constituição da Associação dos Municípios do Oeste do Paraná –1998



Fonte: PARANACIDADE, 1998

Mapa 8 – Constituição da Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense, no Paraná –1998



Fonte: PARANACIDADE, 1998

Esses dois PDRs deveriam ser realizados nas outras associações municipais constituídas,⁵ pois cada uma das regiões já contava com a participação dos representantes da sociedade civil, o que asseguraria a sua exequibilidade, além de constituírem um Fórum de Desenvolvimento Regional Sustentável. Com a mudança da administração estadual, não houve continuidade desses planos, e com a falta de apoio institucional, as associações municipais perderam o seu caráter de espaço técnico e de planejamento, voltando a se constituírem como instituições de caráter político apenas, num processo evidente de enfraquecimento institucional.

A partir de 2003, inicia-se um novo processo de Planejamento Regional no Estado do Paraná, fortalecido com a promulgação do Estatuto da Cidade e os avanços já incorporados à gestão democrática. Foi elaborada uma proposta para a PDU, desdobrada em três políticas, voltadas para dez regiões específicas:

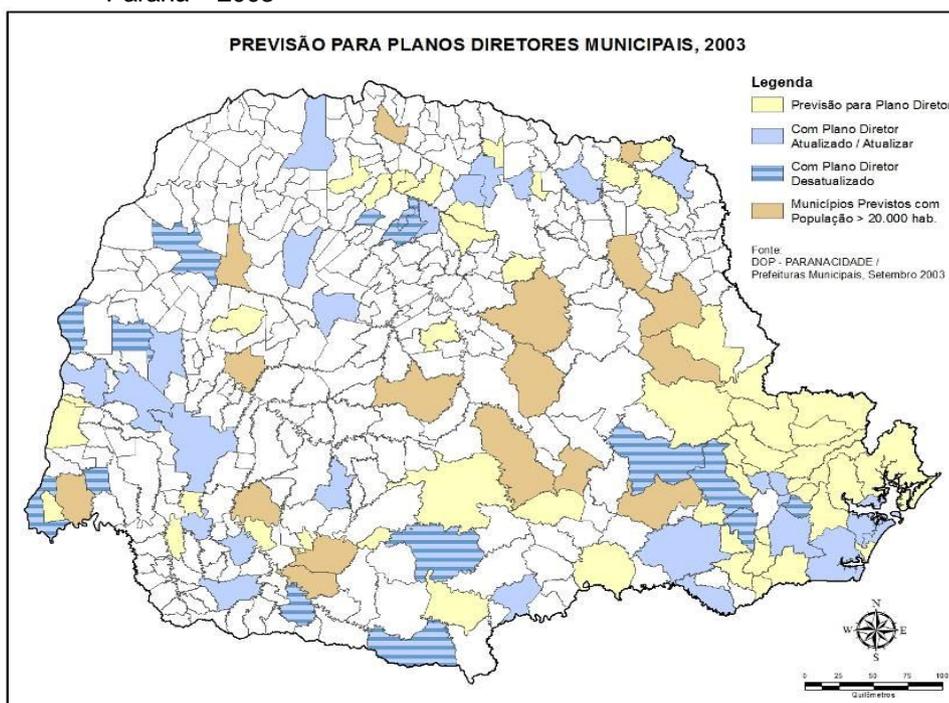
- 1) Política de Desenvolvimento Regional: Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégicos (PRDEs), que foram subdivididos em diferentes planos, conforme as necessidades das diferentes regiões do Estado: (i) Planos de Desenvolvimento Integrado (PDI), associados à Estruturação Integrada das Grandes Aglomerações, 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 de regiões deprimidas, para as regiões do centro, do noroeste, do norte pioneiro e do Vale do Ribeira do Iguape; (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;

⁵Associações Municipais do Paraná, conforme classificação adotada pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU): Amerios, Amunorpi, Amunpar, Amuvi, Assomec, Cantuqiriguaçu, Comcam, Amcg, Amepar, Amocentro, Amsop, Amsulep, Amsulpar, Amunop, Amuvi, Amcespar, Paraná Litoral.

3) Política de Desenvolvimento Institucional, focada em Orientações e Capacitação Técnica.

Neste trabalho destacamos, dentro da política de desenvolvimento urbano, a indução de um processo de planejamento para a implantação de Planos Diretores para: (i) municípios com população maior do que 20 mil habitantes; (ii) cidades pertencentes às regiões metropolitanas de Curitiba, Londrina e Maringá; (iii) cidades de interesse turístico no litoral e no oeste paranaenses; e (iv) cidades que foram fortemente impactadas por obras hidrelétricas ao longo da calha do Rio Iguaçu. Dentro desses critérios, foram preliminarmente escolhidos 111 municípios para os quais deveriam ser elaborados PDMs, espacializados conforme o mapa 9.

Mapa 9 – Municípios com prioridade para Elaboração de Planos Diretores, no Paraná – 2003



Fonte: SEDU/PARANACIDADE, 2003

A população atingida prevista seria de mais de 7,2 milhões de habitantes, considerando a população total dos municípios selecionados para elaboração de PDMs, o que resultaria em um atendimento a 76% da população total do Estado do Paraná.

Porém, a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores foi ampliada para todos os municípios que planejassem obter linhas de financiamento junto ao Governo do Estado, a partir da aprovação do Decreto Estadual nº 2.581, de 17/02/2004, substituído pela Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Assim, os municípios que já possuíam Plano Diretor aprovado por suas Câmaras de Vereadores ou estivessem em processo de elaboração seriam contemplados com convênios de financiamento para projetos e obras de infraestrutura, equipamentos e serviços. No Paraná, caso não houvesse essa Lei, apenas 1/3 dos municípios teria essa obrigação. Para possibilitar que estes municípios elaborassem seus PDMs, seguindo critérios técnicos, foi necessário o apoio do órgão estadual PARANACIDADE, conforme descreveremos a seguir.

5.2.3 Estratégias para a Elaboração dos Planos Diretores Municipais

No Estado do Paraná, para auxiliar os municípios, foi disponibilizado um termo de referência para orientar a elaboração dos Planos, observando o capítulo que dispõe sobre a política urbana da Constituição Federal e da Estadual e o Estatuto da Cidade.

O Termo de Referência, proposto pelo PARANACIDADE, estabeleceu uma metodologia em que os Planos Diretores deveriam ser elaborados em cinco etapas:

- 1) Plano de Trabalho;
- 2) Análise Temática Integrada;
- 3) Diretrizes e Proposições;
- 4) Propostas de Legislação Urbana e Instrumentos do Estatuto;
- 5) Plano de Ações e Investimentos. Reitera a necessidade de que o Plano Diretor deve ser proposto para o território todo, incluindo áreas urbanas e rurais, e que sua vida útil seja de 10 (dez) anos.

Também prevê a criação de Equipe Técnica Municipal (ETM – representantes das unidades administrativas da Prefeitura Municipal), Comissão de Acompanhamento (integrada por representantes da sociedade civil organizada local), que se constitui no embrião do futuro Conselho, realização de três audiências públicas e uma Conferência da Cidade ao final do processo, antes do encaminhamento dos projetos de leis do PDM para a aprovação do poder legislativo municipal (PARANACIDADE, 2004).

Ultramari e Rezende (2007) chamam a atenção para o fato de que, na fase de elaboração desses planos para os municípios paranaenses, “[...] independentemente dos parâmetros adotados no Estatuto, os termos de referência igualam realidades diferentes”. Ou seja, o mesmo Termo de Referência foi adotado para a elaboração de Planos Diretores de todos os municípios, independentemente de seu porte ou da região em que se inserem.

A uniformização do Termo de Referência se justificou pela dificuldade em elaborar um Termo para cada município, além de sua difícil supervisão. Outra razão é que muitos municípios já possuíam a legislação urbana básica, conforme descrito; assim o Termo de Referência serviria apenas como um roteiro e cada plano deveria ser adaptado à realidade de cada município.

Tendo em vista que muitos municípios já possuíam os PLUOS, além da Lei do Plano Diretor⁶, o Termo de Referência do PARANACIDADE reafirmou a necessidade de revisar e/ou elaborar um conjunto mínimo de leis, quais sejam: a Lei de Perímetro Urbano (sede e distritos), Lei de Zoneamento, Lei de Parcelamento do Solo, Lei do Sistema Viário, Código de Obras e Código de Posturas.⁷ Também estabeleceu a necessidade de discutir e implementar os instrumentos do Estatuto da Cidade que podiam ser úteis à realidade local, devendo constar na Lei do PDM, no mínimo, os principais instrumentos estabelecidos no Estatuto.

A quinta e última etapa do PDM é o Plano de Ação e Investimento, como decorrência do diagnóstico da realidade local e das audiências públicas.

Após a sua elaboração, os Planos Diretores foram submetidos à aprovação das Câmaras Municipais e muitos deles receberam emendas ou não foram

⁶Lei do Plano Diretor: dispõe normalmente sobre objetivos gerais e específicos do PDM e as diretrizes e os instrumentos do Estatuto da Cidade de forma abrangente.

⁷Lei do Perímetro Urbano: dispõe sobre a delimitação de um ou mais perímetros urbanos no território do município; Lei de Zoneamento: dispõe sobre os tipos de uso (estabelecendo zonas onde os usos são permitidos, permissíveis, tolerados e proibidos) e os parâmetros de ocupação do solo urbano; Lei de Parcelamento: dispõe sobre as exigências para a aprovação de loteamentos e desmembramentos do solo para fins urbanos; Lei do Sistema Viário: dispõe sobre as vias urbanas e não urbanas do município, existentes e projetadas, estabelecendo hierarquias das vias e respectivas dimensões das mesmas; Código de Obras: dispõe sobre critérios para construção, reconstrução, reforma, ampliação ou demolição, efetuada por particulares ou entidade pública, nas zonas urbanas, de expansão urbana ou rural do município; e Código de Posturas: dispõe sobre direitos e obrigações dos cidadãos em relação ao bem-estar da comunidade sob o poder de polícia do município.

aprovados na íntegra, ficando alguma lei pendente. Mas o grande desafio está sendo a sua implementação, fase em que estão sendo observadas muitas dificuldades, algumas superáveis, outras só se houver uma profunda mudança na estrutura administrativa.

5.2.3.1 A Implementação dos Planos Diretores no Estado do Paraná

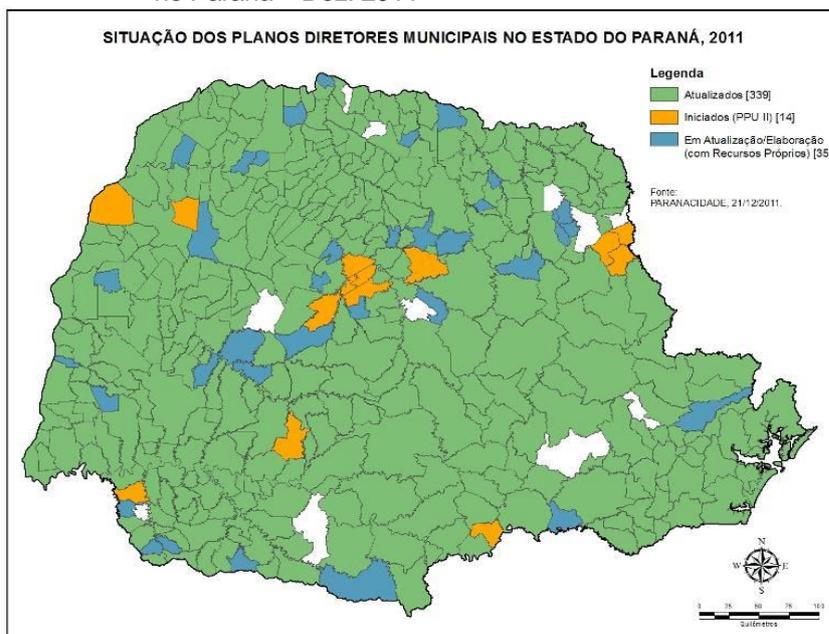
No Estado, até 21 de dezembro de 2011, de um total de 399 municípios, 338 já tinham concluído seus Planos Diretores, 49 estavam em andamento e apenas 12 municípios ainda não o tinham iniciado (tabela 4 e mapa 10).

Tabela 4 – Situação de Implementação dos Planos Diretores Municipais, no Paraná – Dez. 2011

Situação	Número de PDMs
Concluídos	338
Em andamento	49
Não iniciados	12
Total	399

Fonte: PARANACIDADE (21 de dezembro de 2011)

Mapa 10 – Situação de Implementação dos Planos Diretores Municipais, no Paraná – Dez. 2011



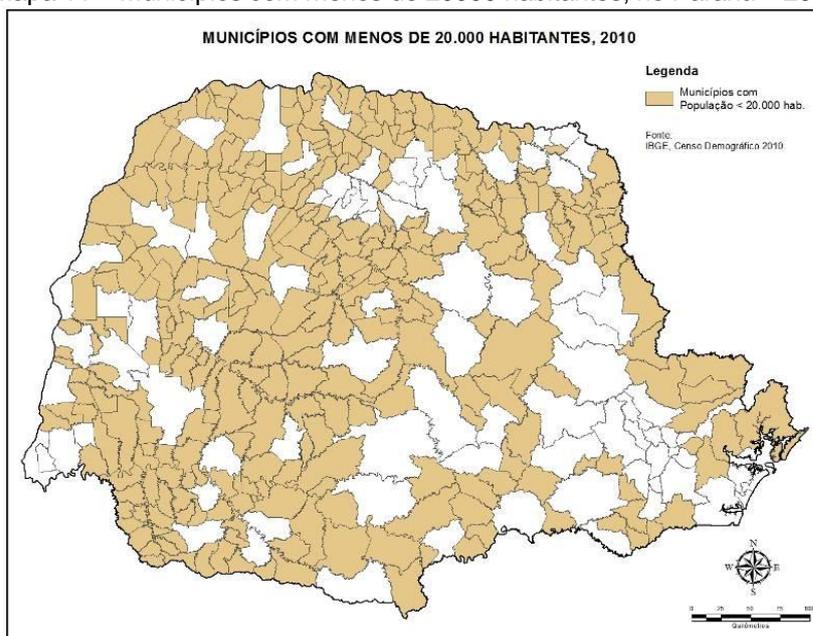
Fonte: PARANACIDADE (Dezembro de 2011)

Esse resultado demonstra o esforço da parceria entre Estado e municípios, seja pela necessidade de planejamento ou por obrigatoriedade da Lei Estadual.

5.2.3.2 Os Planos Diretores para Municípios de Pequeno Porte

O Estado do Paraná é pioneiro em direcionar os municípios com menos de 20 mil habitantes a possuírem Planos Diretores. Entre os motivos está o fato de que a Constituição Estadual de 1989 já exigia de todos os municípios normas gerais de ocupação do território. Além disso, o Estado tem se caracterizado por um número significativo de pequenos municípios. Em 2000, por exemplo, do total de 399 municípios, 318 possuíam menos que 20 mil habitantes (79% do total de municípios). Esse número variou pouco nos últimos anos, chegando a 312 municípios em 2010, ou seja, 77% do total (mapa 11).

Mapa 11 – Municípios com menos de 20000 habitantes, no Paraná – 2010



Fonte: IBGE, 2010

Como resultado tem-se que a maioria dos municípios que elaboraram ou estão elaborando seus PDMs no Paraná é de pequeno porte, ou seja, 255 municípios (PARANACIDADE, 2011).

Apesar de alguns instrumentos do Estatuto da Cidade contemplarem os

processos de verticalização, de expansão periférica ou de falta expressiva de moradias, característicos de municípios de médio e grande portes, os pequenos municípios também sofrem falta de definição de diretrizes e instrumentos para orientar seu desenvolvimento e devem construir seu referencial para cuidar de seu território e assim orientarem seu desenvolvimento urbano.

Sob essa visão, o Estado do Paraná, ao tomar a iniciativa de ampliar a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores, estimula os municípios a cumprirem sua atribuição constitucional de exercer o controle sobre o uso e ocupação de seu solo, criando condições de um desenvolvimento mais justo e equilibrado.

É de Sanchez Garcia (1994, p. 54) a constatação de que “[...] nunca é demais chamar a atenção para o caráter dinâmico das localidades urbanas, mesmo as menores, onde as ações governamentais ou de iniciativas privadas podem mudar substancialmente o panorama de uma ou mesmo de um conjunto de localidades”. O autor (1994, p. 113) reitera que “[...] por menor e supostamente menos complexa a localidade urbana e a problemática de desenvolvimento do respectivo município, é necessário que a administração local opte por adotar como prática corrente o planejamento”.

Também Hardt (2010) concorda que “Qualquer local deve ter seu plano. É evidente que uma população menor exige uma estrutura diferente. Mesmo sendo menos complexo, é essencial”. O autor também considera que o instrumento é importante porque vai orientar o futuro imediato das pessoas e ressalta que “É neste momento que serão definidos os crescimentos físico e econômico, os equipamentos sociais que devem existir e como ficará o sistema viário”.

5.2.3.3 A implementação dos Planos Diretores e os seus instrumentos

Em 2009 foi realizada uma pesquisa no Estado do Paraná em parceria com o Laboratório de Arquitetura e Urbanismo (LAURB) da UFPR e o Observatório de Políticas Públicas, tendo sido avaliados 33 PDMs, distribuídos em diferentes regiões. Dessa pesquisa resultou que dos 399 municípios, 240 deles já possuíam Plano Diretor e 125 estavam em elaboração. Dos 33 municípios selecionados, 31 tinham mais de 20 mil habitantes, sendo que dois possuíam menos de 20 mil habitantes e 6 pertenciam à Região Metropolitana de Curitiba.

Para a pesquisa foram analisados alguns temas e considerados aspectos quantitativos e qualitativos, sendo os resultados elencados no quadro 4.

Quadro 4 – Resumo dos principais resultados da pesquisa sobre a implementação de Planos Diretores, no Paraná – 2009

Temas abordados	Resultados
Acesso à terra urbanizada	Em 11 municípios aparece como princípio; em 8 como objetivo; em 5 como diretriz e 9 não inseriram no Plano Diretor.
Acesso aos serviços e equipamentos urbanos	Os planos não prevêem fundos específicos com exceção do Fundo de Habitação (previsto em 17 municípios).
Plano Diretor e política de Habitação	23 municípios definiram a utilização de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e 18 municípios possuem áreas definidas em mapa.
Plano Diretor e Política de Saneamento Ambiental	As diretrizes de saneamento ambiental estão previstas em 81,81% dos municípios analisados.
Plano Diretor e Política de Mobilidade e Transporte	A política de transporte está presente em 90% dos municípios analisados; A hierarquização do sistema viário aparece em 90,90% dos planos; Mais da metade dos municípios não prevê a elaboração de um Plano de Mobilidade.
Plano Diretor e Política de Meio Ambiente	Os instrumentos mais utilizados foram: delimitação de áreas para conservação de recursos naturais e delimitação de áreas de recuperação e proteção de recursos hídricos.
Plano Diretor e Política Metropolitana	Apenas o município de Maringá definiu objetivos, com metas concretas. Nos demais existem objetivos apresentados de modo genérico.
O Sistema de Gestão e Participação Democrática	Audiências públicas são previstas na maioria dos planos diretores; Mais da metade não define as conferências como instrumento de gestão; A participação popular não foi prevista em 63,3% dos planos; Dos 33 municípios, 16 não preveem um sistema de gestão.

Fonte: Observatório das Metrópoles, UFPR, 2009

Da avaliação qualitativa, resultaram algumas constatações, quais sejam:

- a) não é clara a articulação entre a utilização dos instrumentos urbanísticos e o cumprimento da função social da terra e da cidade;
- b) as leis não especificam de que forma os instrumentos serão utilizados;
- c) a maioria dos municípios não tinha aprovadas suas leis;
- d) apesar da participação popular nos conselhos, audiências públicas e conferências municipais, não ocorreu participação na discussão

orçamentária, o que não garante recursos para a implementação do Plano.

Em termos gerais, a pesquisa conclui que ocorreram avanços em relação à organização do planejamento e gestão urbana, porém faz-se necessário desenvolver estratégias para capacitar e operacionalizar a gestão participativa.

A tabela abaixo demonstra que é ainda muito insignificante o número de municípios que efetivamente regulamentaram os novos instrumentos, se considerado um universo de 290 municípios pesquisados e que elaboraram e já aprovaram seus Planos Diretores.

Tabela 5 – Situação atual dos Planos Diretores Municipais já aprovados e seus Instrumentos, no Paraná – Dez. 2011

Legislação e Instrumentos	Número de Municípios
Lei do Perímetro Urbano	268
Lei do Plano Diretor	290
Lei de Zoneamento	276
Lei de Parcelamento	278
Lei de Sistema Viário	268
Código de Obras	277
Código de Posturas	277
Parcelamento, edificação ou utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo e desapropriação	29
Outorga onerosa do direito de construir	16
Operações urbanas consorciadas	11
Zonas Especiais de Interesse Social	6
Consórcio Imobiliário	14
Direito de Preempção	29
Transferência do Direito de Construir	18
Criação Fundo Des. Municipal	6
Estudo de Impacto da Vizinhança	9
Regularização Fundiária	13
Usucapião Especial	5
Direito de Superfície	5
Concessão de uso especial para fins de moradia	1
Outros instrumentos e regulamentos específicos	85

Fonte: Matriz PDMs (PARANACIDADE, 21/12/2011)

Para atingir os principais objetivos do Plano Diretor, segundo Santos Junior e Montandon (2011, p. 15), faz-se necessário não só a utilização dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, mas também de processos inovadores de gestão nos

municípios. Porém, constatam que:

[...] os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus planos diretores. A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos 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 urbano (SANTOS e MONTANDON, 2011, p. 15).

No que diz respeito aos instrumentos que os municípios já possuíam, como o perímetro urbano, o zoneamento, o parcelamento, a lei de sistema viário, o código de obras e o código de posturas, é de se supor que ocorra maior facilidade em sua aplicação.

No tema da Gestão Democrática, muitos municípios incluíram na Lei do Plano Diretor a criação do Conselho Municipal e estabeleceram um prazo para sua posterior regulamentação, ou seja, muitos conselhos foram automaticamente criados a partir da aprovação da Lei do Plano Diretor. Consta dos controles do PARANACIDADE que, numa amostra de 290 municípios, 214 já criaram, através de legislação específica, os seus Conselhos Municipais. Até o momento não se tem conhecimento de uma pesquisa específica a respeito da atuação desses Conselhos. Neste trabalho aprofundamos o tema nos relatos da implementação dos Planos Diretores dos municípios estudados, ou seja, de Cianorte, Rondon e São Tomé.

6 O CASO DA MESORREGIÃO NOROESTE DO PARANÁ E A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: ESTUDO DE CASO

6.1 CARACTERIZAÇÃO DA MESORREGIÃO NOROESTE

A Mesorregião Noroeste do Estado do Paraná, constituída pelas Microrregiões de Paranavaí, Umuarama e Cianorte, é constituída por 61 municípios, distribuídos numa área total de 24.488,65 km², o que equivale a 12,4% do território paranaense. Faz fronteira ao norte com o Estado de São Paulo, tendo como divisa o Rio Paranapanema; a oeste com o Mato Grosso do Sul, tendo como divisa o Rio Paraná; ao sul com a Mesorregião Centro-Occidental; e a leste com a Mesorregião Norte Central. Tem como principais centros os municípios de Paranavaí e Umuarama.

No quadro 5, são apresentadas as Mesorregiões que compõem a região norte do Paraná e suas Microrregiões. A relação dos municípios pertencentes à Mesorregião Noroeste e a situação de seus PDMs estão dispostos no Anexo 1.

Quadro 5 – Mesorregiões do Norte do Estado do Paraná e suas Microrregiões

Mesorregiões	Microrregiões
Noroeste	Paranavaí, Umuarama e Cianorte
Centro-Occidental Paranaense	Goioerê e Campo Mourão
Norte Central Paranaense	Astorga, Porecatu, Floraí, Maringá, Apucarana, Londrina, Faxinal e Ivaiporã

Fonte: ENDLISH, 2009; PARANACIDADE, 2009

Mapa 12 – Municípios da Mesorregião Noroeste do Paraná



Fonte: PARANACIDADE, 2010

6.2 ASPECTOS DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA MESORREGIÃO NOROESTE

O processo de urbanização da Mesorregião Noroeste, diferentemente do processo de formação de outras regiões do Estado do Paraná, que possuem várias referências temporais, ocorreu entre as décadas de 1940 e 1960, como resultado do plantio de café e especialmente pelo surgimento de empresas colonizadoras, que lotearam áreas rurais que se transformariam, mais tarde, em cidades. Também contribuiu para esse processo a presença do Estado a partir de projetos de colonização.

Observa Endlish (2009, p. 26), parafrazeando Milton Santos, que a formação dessa área foi resultado de uma nova urbanização brasileira, quando aparece uma rede urbana qualitativamente diferente, mais dispersa e articulada.

Entre as empresas colonizadoras, a mais importante foi a Companhia de Terras do Norte do Paraná (CTNP), de origem inglesa, que planejou um conjunto de cidades articuladas entre si num período em que criar cidades tornou-se um negócio lucrativo. A CTNP transformou-se mais tarde na Companhia de Melhoramentos do Norte do Paraná (CMNP), cuja estratégia, segundo Endlish (2009, p. 79-81), era de que a cada 100 km

haveria cidades de porte maior, com o objetivo de oferecer serviços e produtos de demanda menor.

De modo geral essas cidades obedeciam aos seguintes princípios de organização do espaço regional:

- a) criação de cidades-polo regionais a cada 100 km: Londrina e Maringá;
- b) criação de cidades-polo intermediárias: Apucarana e Cianorte;
- c) manutenção da pequena propriedade rural nas proximidades das cidades criadas;
- d) criação de cidades de apoio à atividade agrícola a cada 10 ou 15 km, como, por exemplo, Terra Boa, Tapejara, Cruzeiro do Oeste, São Tomé, Japurá, Rondon, Jussara, entre outros;
- e) acesso facilitado às estradas rurais, para escoamento da safra;
- f) favorecimento das relações sociais devido à proximidade das propriedades rurais;
- g) criação de cidades em sítios altos, próximos a nascentes da água, porém longe dos problemas de inundações;
- h) apoio de rodovia e ferrovia para escoamento de safras agrícolas;
- i) execução de determinadas infraestruturas de suporte às atividades urbanas rurais.

Sob o aspecto da organização territorial, as áreas urbanas apresentariam uma divisão em datas residenciais e comerciais. Em torno ficariam cinturões verdes – uma faixa dividida em chácaras que serviriam para a produção de gêneros alimentícios de consumo local. Na área rural, seriam abertas estradas vicinais, ao longo de espigões onde seriam criados lotes de 10, 15 e 20 alqueires para o plantio de café. Porém, diferentemente do grande fazendeiro de café, esses pequenos proprietários não gastariam o dinheiro da venda de sua produção nas grandes cidades, mas ali nas pequenas localidades, de modo a provocar o progresso local e regional.

Segundo Endlish (2009, p. 70), nos planos desta Companhia, o espaço deveria estar organizado de maneira que os núcleos urbanos pudessem atender às necessidades de uma densa população rural. Eram cidades localizadas em áreas altas,

próximas das nascentes, mas livres das inundações, com apoio de rodovias e/ou ferrovias para escoamento da safra e também contavam com infraestrutura para dar suporte às atividades urbanas e rurais.

Dessa estratégia resultaram, em poucas décadas, diversas localidades, muitas das quais prosperaram, enquanto outras desapareceram. Na Mesorregião Noroeste, conforme o recorte analisado⁸, os municípios fundados pela CTNP e CMNP são os apresentados no quadro 6 e no mapa 13, a seguir.

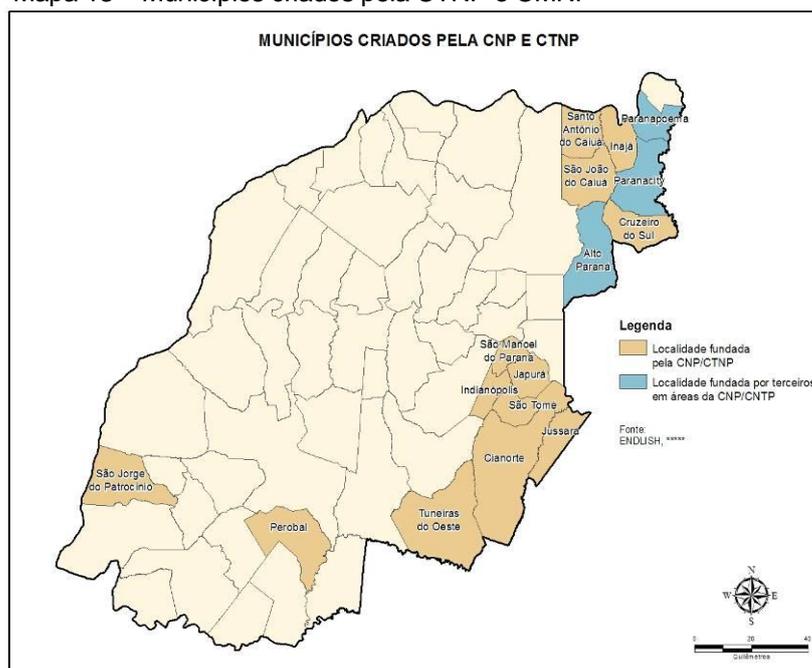
Quadro 6 – Municípios criados pela CTNP/CMNP na Mesorregião Noroeste

Localidades fundadas pela CTNP/CMNP	Localidades fundadas por terceiros em áreas da CNTP/CMNP
1. Cianorte	1. Alto Paraná
2. Cruzeiro do Sul	2. Paranapoema
3. Inajá	3. Paranacity
4. Indianópolis	
5. Japurá	
6. Jussara	
7. Perobal	
8. Santo Antonio do Caiuá	
9. São João do Caiuá	
10. São Jorge do Patrocínio	
11. São Manoel do Paraná	
12. São Tomé	
13. Tuneiras do Oeste	

Fonte: Endlish, 2009

⁸A Mesorregião Noroeste, conforme divisão da PDU (2003).

Mapa 13 – Municípios criados pela CTNP e CMNP



Fonte: English, 2009

Dentre as mesorregiões que integram essa fronteira, a Noroeste apresentou maior dificuldade para transitar da crise cafeeira, nos anos 60/70, para o novo padrão de modernização da atividade agrícola, principalmente por conta das limitações no uso dos solos. A alta suscetibilidade à erosão, determinada pela ocorrência do arenito Caiuá, inviabilizou a expansão mais acentuada de culturas anuais, fazendo com que a pecuária extensiva fosse a opção ao declínio do café (IPARDES, 2003).

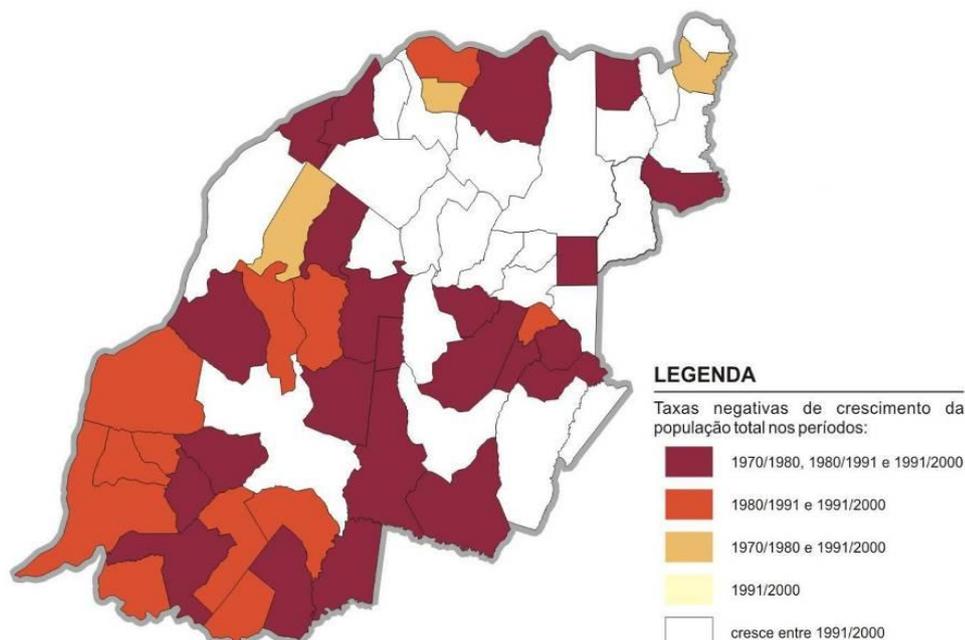
Seu relevo predominantemente plano, com 45% dos solos considerados aptos ao desenvolvimento de atividades agrossilvopastoris, permite a mecanização da produção, mas requer práticas adequadas de conservação. Em razão do histórico uso inadequado das terras e do intenso desmatamento, a Mesorregião Noroeste aparece como uma das áreas do Estado mais degradadas ambientalmente, com apenas 4,1% da cobertura florestal original preservada. Esses remanescentes se encontram, em sua maior parte, em áreas de proteção ambiental, com destaque para o Parque Nacional de Ilha Grande.

Constatou-se que a Mesorregião apresentou, no período de 1996 a 2001, um dos maiores incrementos relativos no nível de emprego formal do Estado, cabendo destacar o forte aumento do emprego na indústria têxtil (vestuário), muito em função do dinamismo de Cianorte. Em termos industriais, o Noroeste concentra as atividades de

beneficiamento da mandioca e constitui-se no maior polo sucroalcooleiro do Estado. A infraestrutura viária da Mesorregião depende fundamentalmente do sistema rodoviário, que interliga as principais cidades, em condições de tráfego consideradas boas, de modo geral.

No início dos anos 70 o Noroeste era a segunda Mesorregião mais populosa do interior do Paraná e, a partir de então, passou por intenso processo de decréscimo populacional, ligado principalmente ao componente migratório, inicialmente ocorrido no meio rural e, mais recentemente, nas áreas urbanas. Tem apresentado contínuos saldos negativos, consolidando a característica de expulsar a população. Em decorrência dessas dinâmicas de redistribuição espacial da população, a região mantém como centros mais populosos os municípios de Paranavaí, Umuarama e Cianorte (IPARDES, 2003).

Mapa 14 – Municípios da Mesorregião Noroeste do Paraná com taxas negativas de crescimento entre 1970-2000

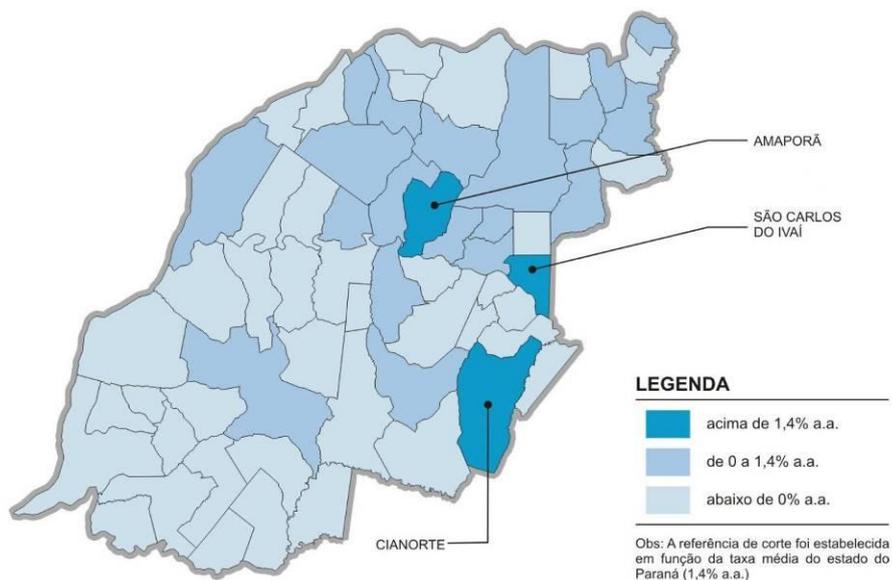


FONTE: IPARDES, 2003. Indicadores e Mapas Temáticos para o Planejamento Urbano e Regional.

Fonte: FARACO, Plano Diretor de Alto Paraná, 2010

Nesse período, apenas os municípios de Amaporã, Cianorte e São Carlos do Ivaí tiveram crescimento igual ou maior que o do Estado (mapa 15). Em 2000 a população do Noroeste era de 641.084 habitantes, com taxa de urbanização de 77,3%, inferior à taxa do Estado do Paraná, que era de 81,4%.

Mapa 15 – Municípios da Mesorregião Noroeste com taxa de crescimento acima da taxa do Estado do Paraná



FONTE: IPARDES, 2004. Leituras Regionais: Mesorregião Geográfica Noroeste Paranaense.

Fonte: FARACO, Plano Diretor de Alto Paraná, 2010

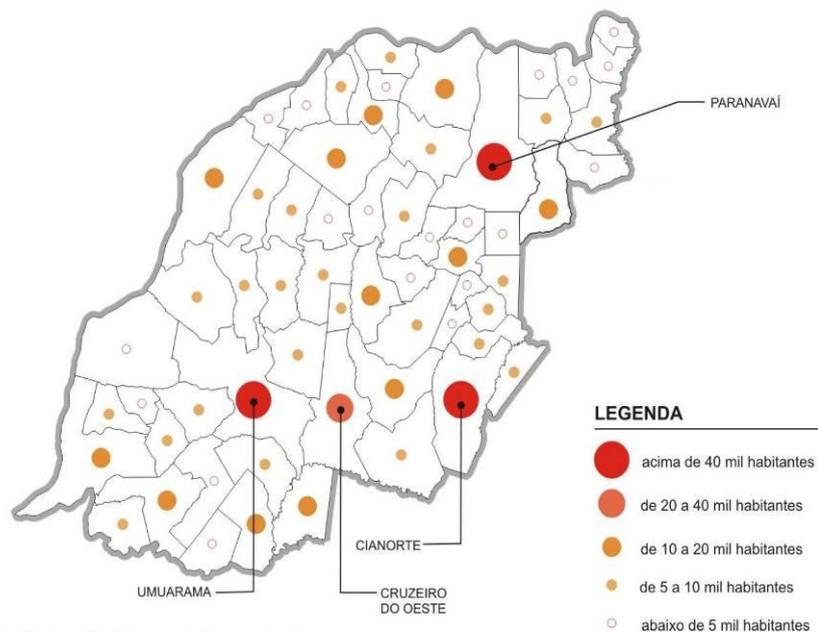
Como resultado desse processo de urbanização, predominam na Mesorregião os pequenos núcleos urbanos, a maioria com até 20 mil habitantes, e apenas três municípios (Paranavaí, Umuarama e Cianorte) com população entre 50 mil e 100 mil habitantes – tabela 6.

Tabela 6 – Número de Municípios por Faixa de Habitantes, na Mesorregião Noroeste, no Paraná – 2000 e 2010

Faixa de População Total (Habitantes)	Número de Municípios	
	2000	2010
De 0 a 5.000	20	19
De 5.001 a 10.000	23	29
De 10.001 a 20.000	13	13
De 20.001 a 40.000	3	3
Acima de 40.000	3	3

Fonte: IBGE, 2000; 2010

Mapa 16 – Distribuição espacial da população na Mesorregião Noroeste, no Paraná



FONTE: IBGE. Estimativa de População 2008

Fonte: FARACO, Plano Diretor de Alto Paraná, 2010

Segundo Endlich (2009, p. 173), “estudar as pequenas cidades do Noroeste do Paraná consiste em estudar, predominantemente, espacialidades inseridas em áreas de esvaziamento, mesma situação encontrada por outros estudiosos de pequenas cidades, em diversas áreas do Brasil e do mundo”.

Ao descrever a rede de pequenos municípios da Mesorregião, Endlich (2009, p. 50) observa que a cada 10, 20 ou 30 km encontra-se um pequeno centro urbano, silencioso, aparentemente parado, quase sempre bem arborizado. Os menores possuem, em geral, uma longa avenida (muitas vezes a própria rodovia), em torno da qual as ruas se prolongam por dois ou três quarteirões, de um lado e de outro, avistando-se facilmente o limite entre as áreas consideradas urbana e rural. É comum ao forasteiro que não possui vínculos com esses pequenos centros urbanos, questionar sua existência, seus papéis e significados.

7 ESTUDO DE CASO: OS MUNICÍPIOS DE RONDON, CIANORTE E SÃO TOMÉ

7.1 O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE RONDON

7.1.1 Caracterização do Município de Rondon

O município de Rondon localiza-se na Mesorregião Noroeste Paranaense e está agrupado na Microrregião de Cianorte. Possui área total de 556 km² e limita-se com os municípios de Indianópolis e São Manoel do Paraná, a leste; Tapejara, ao sul; Cidade Gaúcha, a oeste; e Guaporema e Paraíso do Norte, ao norte. Sua população total é de 9.005 habitantes, sendo de 80% a taxa de urbanização. Para efeito de comparação, em 2000 sua população era de 8.527 habitantes, com densidade demográfica de 15,3 hab./km² e taxa de urbanização de 63,39%.

Situa-se na zona fisiográfica da Bacia do Rio Ivaí, Rio do Salto, Rio do Índio e Rio Travessa Grande. Está localizado sobre solos com grande suscetibilidade à erosão, devido à influência do arenito Caiuá, incluindo a área do perímetro urbano. Rondon possui apenas um distrito administrativo, não apresentando bairros ou vilas. Na zona rural apresenta a Vila Rural e os bairros de Bernardelli, Grilo, Aparecida, União, Três Placas, Água do Mel, Herval e Padovan.

Figura 1 – Aspectos Gerais do Município de Rondon



Fonte: UCVilela – Plano Diretor de Rondon, 2007

7.1.2 Evolução Urbana e Condicionantes à Expansão Urbana

No processo de evolução urbana, observa-se que Rondon destacou-se por rápido crescimento nos anos 60, chegando a possuir 38.063 habitantes. A partir de 1970, sofreu um significativo declínio com a emancipação e criação dos municípios de Cidade Gaúcha, Guaporema e Indianópolis. Somam-se a isso a extinção das plantações de café, a diversificação das culturas na região, a geada de 1975 e a modernização da agricultura, fazendo com que as propriedades se tornassem mais concentradas. O processo de migração não ocorreu apenas da área rural para a urbana, mas principalmente do município para outros, como Cianorte, Umuarama, Paranavaí, Londrina, Maringá, Região Metropolitana de Curitiba, Mato Grosso do Sul, Bahia e São Paulo. De 1970 para 1991 ocorreu um significativo declínio populacional decorrente da emigração; dos 22.005 habitantes residentes no município em 1970 (3.618 na zona urbana e 18.387 na zona rural), passa para 8.647 habitantes em 1991, sendo 4.266 habitantes na zona urbana – tabela 7.

Tabela 7 – Distribuição da população no território nas décadas de 1970, 1980, 1990, 2000 e 2010

Indicador	1970	1980	1991	2000	2010
População Total (hab.)	22.005	12.999	8.647	8.527	8.955
População Urbana (hab.)	3.618	3.229	4.266	5.832	7.200
População Rural (hab.)	18.387	9770	4.381	2.695	1.805

Fonte: UCVilela – Plano Diretor de Rondon, 2007

7.1.3 O Plano Diretor Municipal de Rondon e sua implementação

Para a análise do PDM aprovado de Rondon, foram realizadas visitas no local e entrevistas com representantes municipais, o que resultou em breve aprendizado sobre as principais questões ligadas à implementação do Plano Diretor Municipal. De modo a sintetizar esse aprendizado, elegemos três temas que fazem parte do escopo desta dissertação, ou seja: 1) Legislação e Instrumentos de Indução do Desenvolvimento e Regularização Fundiária; 2) Gestão Democrática; e 3) Processo de Gestão Municipal.

O Plano Diretor Municipal de Rondon foi aprovado em 2008, não tendo ocorrido emendas ou polêmicas significativas, conforme depoimentos em entrevistas, pois durante sua elaboração houve a participação ativa de dois vereadores e de

representantes da comunidade.

Fazendo breve retrospectiva, identificamos que o município de Rondon possuía até o ano de 2006 um Plano de Combate à Erosão, elaborado em 1974 pelo Conselho Diretor do Projeto Noroeste do Paraná, Lei nº 305/1974. Em 1986, o município ganhou nova regulamentação técnica e jurídica sobre o uso e ocupação do solo, sob a Lei nº 762/1986, que dispunha sobre o Zoneamento Municipal e estava vigente quando o novo Plano Diretor foi iniciado. Este zoneamento foi elaborado levando em conta dados do IPARDES, que projetavam uma população em torno de 10.587 para 2017. Nesse Plano foi proposta a expansão do perímetro urbano, apesar do significativo número de lotes vazios disponíveis.

Em 2007, por força da Lei Estadual nº 15.229/2006, o prefeito municipal, que está em seu segundo mandato, contratou com recursos de empréstimo a empresa Urbanizadora e Construtora Vilela Ltda. para elaborar, em parceria com órgãos setoriais e a comunidade local, seu Plano Diretor Participativo, contemplando as orientações do Estatuto da Cidade. Esse Plano Diretor teve como objetivos principais a caracterização do desenvolvimento de Rondon e a natureza e extensão dos problemas que condicionavam seu crescimento, com o reconhecimento das deficiências e potencialidades do município e a percepção de possíveis soluções para essas deficiências.

Para sua elaboração foi adotado o Termo de Referência do PARANACIDADE, que exigia o cumprimento das cinco etapas descritas anteriormente.

Durante a elaboração do diagnóstico e as reuniões técnicas e audiências públicas, foram identificadas as condicionantes à expansão urbana do município de Rondon, destacando-se:

- a) os fenômenos erosivos, motivo de programas de governo desde a década de 70;
- b) a existência da PR-466 que corta o perímetro urbano. É importante em especial para os parques industriais;
- c) a existência de veículos pesados, que transportam mercadorias, cruzando o perímetro urbano de Rondon;
- d) a localização de atividades industriais, como a Cooperativa Agroindustrial

de Produtores de Cana-de-açúcar e de Álcool (COOPAROL), o laticínio, o abatedouro de frangos Parati e o matadouro municipal, todas causadoras de poluição.

Esses aspectos, somados às demais deficiências e potencialidades do município, resultaram em diretrizes para o desenvolvimento do município, sendo muitas delas especializadas em Macrozoneamento, destacando-se nessa identificação as Macrozonas Especiais e as Macrozonas de Qualificação Urbana. Entre as Macrozonas Especiais, destaca-se a preocupação em definir as ZEIS, estabelecidas em artigo da lei do Plano Diretor e que deveriam ser regulamentadas posteriormente. Também se destacou a Macrozona Residencial de Qualificação Urbana, que corresponde aos conjuntos Boa Vista I e II, ao Jardim Santa Mônica e aos lotes ao longo da BR-082, integralmente ocupados, mas com sérias carências de infraestrutura e serviços públicos.

Além do conjunto básico de leis urbanísticas⁹, a lei do Plano Diretor de Rondon destacou alguns instrumentos do Estatuto, como: Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; Do IPTU Progressivo no Tempo; Da Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública; e Do Consórcio Imobiliário. Incorporou ainda os demais instrumentos, como Direito de Preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Operações Urbanas Consorciadas, Direito de Superfície, Estudo de Impacto de Vizinhança e a criação de um Fundo de Desenvolvimento Urbano.

Importante salientar que o município não possuía uma legislação que delimitasse com clareza o perímetro urbano.

O município aprovou um conjunto de leis incluindo a Lei do PDM, Lei de Zoneamento, Lei de Parcelamento, Código de Obras, Código de Posturas e Lei de Sistema Viário, conforme quadro abaixo.

⁹Leis Urbanísticas Básicas: (iii) do zoneamento do uso e ocupação do solo; (iv) do parcelamento do solo; (v) do sistema viário; (vi) código de obras e posturas, para citar as principais.

Quadro 7 – Legislação Urbana de Rondon

Leis Propostas	Leis Aprovadas
Lei do Plano Diretor	1.391/2008
Lei do Perímetro Urbano	1.392/2008
Lei de Zoneamento	1.393/2008
Lei de Parcelamento	1.394/2008
Código de Obras	1.396/2008
Código de Posturas	1.397/2008
Lei do Sistema Viário	1.395/2008

Fonte: Prefeitura Municipal de Rondon, 2011

Entre as leis mais utilizadas pela administração municipal está a Lei de Zoneamento, aprovada sob o número 1.393/2008, que incorporou aspectos identificados durante as discussões técnicas da equipe municipal e comissão de acompanhamento do Plano. Entre os aspectos mais relevantes destacaram-se:

- a) fenômenos erosivos localizados na área urbana;
- b) existência da PR-466 que corta o perímetro urbano;
- c) localização de atividades industriais, como a COOPAROL, um laticínio, um abatedouro e um matadouro, este último localizado em área central e causando incômodos ambientais;
- d) lotes vazios no centro da cidade;
- e) barracões de frango muito próximos ao perímetro urbano;
- f) não existência de legislação específica para a regulamentação dos loteamentos.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano tem como objetivo principal “estabelecer critérios de ocupação e utilização do solo urbano e rural e definir zonas adotando como critério básico seu grau de urbanização atual; e de orientar o crescimento da cidade visando minimizar os impactos sobre áreas ambientalmente frágeis”. O novo zoneamento foi estabelecido conforme mostra o quadro 8 e definiu as seguintes áreas.

Quadro 8 – Proposta de uso e ocupação do solo no Plano Diretor Municipal

Instrumento	Descrição
Zona Residencial 1 (ZR1)	Áreas residenciais de baixa densidade, comércio e serviços vicinais
Zona Residencial 2 (ZR2)	Áreas residenciais, institucionais, de comércio, serviços vicinais e indústrias leves
Zona Residencial 3 (ZR3)	Áreas de médias densidades, residenciais, coletivas, institucionais comércio, serviço de bairro, comunitário e indústrias leves
Setor Comercial (SC) e Zona de Serviços	Áreas onde serão estimulados o comércio vicinal, de bairro e setorial
Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)	Áreas de ocupações irregulares, povoadas com população de baixa renda ou áreas de relocação, que deverão ser objeto de programas sociais de regularização fundiária
Zona de Serviços	Áreas de uso industrial, além de comércio em geral
Zona Rural	Áreas fora do perímetro urbano

Fonte: UCVILELA, Plano Diretor Municipal, 2006

No que se refere aos instrumentos, o quadro 9 mostra a relação entre os instrumentos jurídicos e urbanísticos e suas áreas de aplicação em conformidade com a nova proposta de zoneamento urbano, bem como aqueles que se transformaram em lei específica.

Quadro 9 – Novos Instrumentos legais propostos pelo Plano Diretor Municipal e sua aplicação

Instrumento	Aplicação	Lei Específica
Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; Do IPTU Progressivo no Tempo; Da Desapropriação com Pagamento em títulos da Dívida Pública	Macrozonas: Residencial consolidada De expansão residencial Residencial de qualificação urbana Comercial De expansão comercial Industrial não poluitiva	
Do Consórcio Imobiliário	Macrozonas: Residencial consolidada De expansão residencial Residencial de qualificação urbana Comercial De expansão comercial Industrial não poluitiva	Foi regulamentada uma Lei de Concessão de Uso Especial, Lei nº 1.335/2007, no loteamento São João, porém, como consta parceria com o proprietário, identifi-cou-se como tendo sido utilizado o instrumento do Consórcio Imobiliário
Lei da Outorga Onerosa do Direito de Construir	A definir em lei específica	
Lei da Transferência do Direito de Construir	A definir por órgão competente e aprovado pelo Conselho	
Lei do Direito de Preempção	A definir em lei específica	
Lei de Estudo de Impacto de Vizinhança		
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	A definir em lei específica	Foram criadas as ZEIS para os loteamentos Bela Vista, Santo Antônio, São João (mas não possuem lei específica)

Fonte: UCVILELA, Plano Diretor Municipal de Rondon, 2008

O tema da Regularização Fundiária recebeu atenção especial, para o que foi indicado o instrumento Zonas Especiais de Interesse Social. As ZEIS, definidas na Lei do Plano Diretor, são aquelas áreas urbanas delimitadas pelo poder público onde é permitido o estabelecimento de padrões de uso e ocupação do solo, visando a) a inclusão de parcelas da população menos favorecidas que se encontram à margem do mercado legal de terras; b) a possibilidade da extensão dos serviços e da infraestrutura urbana nas regiões não atendidas; e b) a garantia da qualidade de vida e equidade social.

No âmbito da Preservação Ambiental, foi proposta uma Zona Especial de Preservação Permanente destinada a áreas verdes que devem ser preservadas, com medidas de recuperação ambiental e preservação permanente, permitindo apenas a utilização para equipamentos de lazer, como por exemplo um parque ecológico.

No Anexo 2, observa-se a espacialização físico-territorial da aplicação dos instrumentos do Estatuto, regulamentados por legislação específica ou autoaplicáveis.

Em relação à Gestão Democrática, desde sua elaboração o PDM de Rondon contou com auxílio de uma equipe técnica municipal e uma Comissão de acompanhamento, constituída por representantes da administração municipal e da sociedade civil organizada.

Foram realizadas três audiências públicas em diferentes fases dos trabalhos e uma Conferência da Cidade, para a entrega oficial do Plano à comunidade.

A aprovação do PDM de Rondon, em 2008, ocorreu sem problemas; não houve propostas de emendas, talvez pelo fato de que os vereadores participaram ativamente de todas as reuniões e das audiências públicas, conforme depoimento dos entrevistados. Após ser aprovado o PDM, foi criado o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, pelo Decreto Municipal nº 3.240/2009, e ainda é o mesmo, sendo constituído por dez integrantes, 50% de representantes da administração municipal e 50% da sociedade civil organizada.

Este Conselho não possui uma agenda de reuniões, mas se reúne sempre que ocorre uma demanda relacionada ao desenvolvimento urbano e rural do município.

Entre as reuniões realizadas, destacam-se aquelas destinadas à aprovação de novos loteamentos, à criação das ZEIS e à definição de prioridades municipais, mais

recentemente o projeto de recape, que exigiu a definição de ruas prioritárias para receber esse tipo de serviço.

Com a aprovação do Plano Diretor Municipal ficou a administração municipal com a responsabilidade de implementá-lo, dando continuidade ao Processo de Gestão Municipal. Apesar das dificuldades, constatou-se que existe um esforço por parte da administração em implementar o PDM da melhor forma possível e que o mesmo está sendo seguido.

Algumas ações foram implementadas e demandaram aprimoramento da atual Gestão Municipal, destacando-se a aprovação de novos loteamentos, levando em conta parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação, em especial nas leis de Zoneamento, Parcelamento, Lei do Sistema Viário e Código de Obras.

Inicialmente, cinco loteamentos foram apresentados sem a devida obediência aos parâmetros urbanísticos, mas após serem submetidos à apreciação do Conselho foram vetados e devolvidos para sua adaptação ao PDM. Esses loteamentos já tinham sido apresentados à administração municipal, na fase de elaboração do PDM, porém como medida de segurança, o prefeito municipal à época suspendeu todas as aprovações de loteamentos até que o Plano Diretor fosse concluído e aprovado, demonstrando preocupação e respeito pelas propostas acordadas com a comunidade e equipes.

No total, após a aprovação do PDM, estão implantados ou em processo de implantação os loteamentos São João, Jardim Campo Belo, Loteamento Golden Park, Jardim Santo Antônio, Jardim Alvorada e Conjunto Minha Casa, Minha Vida.

Quanto à estrutura administrativa, logo após a aprovação do PDM, assumiu a responsabilidade de sua implementação o técnico que coordenou todo o processo de elaboração do mesmo, o que agilizou sua implementação e o respeito na aplicação das recomendações e da legislação.

Com a mudança na administração estadual, o técnico em questão foi substituído por uma arquiteta contratada pela administração para acompanhar a implementação do Plano, mas permaneceu pouco tempo na Prefeitura. Atualmente não foi designado nenhum profissional para substituí-la, estando o Plano sem um coordenador específico. Está em fase de preparação um concurso público para a contratação de um arquiteto urbanista para assumir a função de coordenador do PDM de Rondon.

Isso não significa que a legislação não está sendo obedecida, pois constatou-se que neste período, desde a aprovação do PDM, a equipe técnica procurou obedecer ao Plano Diretor, em especial na aprovação dos novos loteamentos e na aprovação de projetos para a execução de obras, ou seja, algumas rotinas já foram incorporadas ao dia-a-dia da equipe municipal, em especial na Secretaria de Obras.

Com relação aos demais instrumentos constantes no PDM, apesar de todos terem sido descritos na Lei do Plano Diretor, as ZEIS aparecem com mais frequência. O instrumento da Concessão de Uso Especial foi instituído antes da conclusão do PDM e estabelece um prazo de concessão de uso para um período de cinco anos. Foi aplicado no conjunto São João, voltado para atendimento à população de baixa renda, totalizando 56 terrenos.

Nesse mesmo instrumento, regulamentado pela Lei nº 1.335/2007, foi também aplicado o Consórcio Imobiliário, pois estabeleceu que o município ficaria obrigado “a devolver ao doador o equivalente a 45% da área útil do loteamento”. Porém, esse instrumento não foi identificado de forma clara pela administração, devendo ser revisto na sequência e submetido à análise do Conselho.

Dentre as ZEIS, destaca-se aquela destinada à implementação do Conjunto Minha Casa, Minha Vida, no conjunto Bela Vista, que beneficiará famílias de baixa renda. Também foi adotada uma para o Conjunto Santo Antônio, aprovado em parceria com a Companhia de Habitação do Estado do Paraná (COHAPAR) e a Caixa Econômica, totalizando 130 lotes urbanizados.

Segundo o prefeito municipal, na falta do PDM “[...] os novos loteamentos teriam sido aprovados em áreas destinadas à indústria” e que está ocorrendo um cuidado maior na implantação de equipamentos de infraestrutura e sociais, evitando-se as áreas ambientalmente frágeis, e que “se existisse Plano Diretor na época da instalação do matadouro municipal, provavelmente teria sido implantado em outra área”. Também foi definida uma ZEIS no Patrimônio de Bernardelli.

O quadro 10 a seguir resume algumas questões relevantes identificadas durante as discussões do PDM e as ações já encaminhadas no seu processo de implementação.

Quadro 10 – Aspectos da Implementação do Plano Diretor de Rondon – Avanços

Tema	Questões estruturais do PDM	Ações de implementação do PDM
Legislação e instrumentos do Estatuto	Legislação Desatualizada Não possuía lei do Perímetro Urbano	Atualização de todas as leis do perímetro urbano e aplicação de novos instrumentos
	Não possuíam legislação ambiental	Proposta de uma Zona Especial de Preservação Permanente
	Áreas apresentando ociosidade da infraestrutura Parcelamento não utilizado ou subutilizado	Possibilidade de aplicar o instrumento do IPTU progressivo no tempo.
	Faltam áreas para abrigar população de baixa renda, habitações precárias Parcelamentos sem infraestrutura	Criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e aplicação do instrumento Consórcio Imobiliário
	Ocorrência de fenômenos erosivos em algumas áreas	Aplicação da lei de zoneamento, de modo a impedir a ocupação destas áreas
	A passagem de veículos pesados na área central da cidade	O Plano Diretor propôs uma via de contorno, que deverá ser implementada
	Localização de atividades industriais poluidoras dentro do perímetro urbano (laticínio, cooperativa de produtores de cana-de-açúcar e abatedouro)	Com a implementação do PDM, atividades com potencial poluidor não poderão se localizar dentro do perímetro urbano
Gestão Democrática	Não existência de Conselho de Desenvolvimento Urbano	Criação do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, por decreto municipal. O Conselho não possui agenda de reuniões, mas reúne-se sempre que necessário
	Inexistência da prática de participação comunitária	Sempre que se faz necessário, o Conselho se reúne para deliberações
	Falta de monitoramento das ações realizadas no território municipal	
Processo de Planejamento Municipal	Possuíam leis de zoneamento e parcelamento, mas sem acompanhamento	Após a aprovação do PDM, todos os loteamentos são submetidos à aprovação do Conselho e precisam estar em acordo com a nova legislação
	Falta estrutura de Gestão Urbana	Desde a aprovação do PDM, pelo menos dois técnicos já assumiram sua implementação. Atualmente a administração está promovendo concurso público para contratar um arquiteto urbanista
		O PDM está sob responsabilidade da Secretaria de Obras Foram contratados mais um arquiteto e um engenheiro para “cuidar” do PDM

Fonte: Prefeitura Municipal de Rondon, 2011

Em relação à adoção do Plano de Ação e Investimentos (Anexo 3) estabelecido no PDM para o período de 2009 a 2017, a atual administração vem obedecendo ao que foi planejado, sendo que algumas obras e ações já foram ou estão sendo executadas. Esse procedimento de observar as prioridades decididas nas reuniões e audiências públicas tem sido exigido pela SEDU/PARANACIDADE quando o município solicita operação de crédito para a execução de obras e serviços. No caso de Rondon, verificou-se que de um total de 52 ações programadas, 29 já foram executadas, ou seja, 55,8%, a maioria com recursos próprios.

7.2 O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE CIANORTE

7.2.1 Caracterização do Município de Cianorte

O município de Cianorte localiza-se na Mesorregião Noroeste do Estado do Paraná, Microrregião de Cianorte, e conta com dois distritos, São Lourenço e Vidigal, em uma área de 773 km². Em 2000 sua população total era de 57.401 habitantes, passando em 2010 a um total de 69.962 habitantes. Limita-se ao norte com o município de São Tomé; a nordeste com Jussara; a leste com Araruna; ao sul, sudoeste e oeste com Tuneiras do Oeste; e a noroeste com Tapejara e Indianópolis.

Figura 2 – Aspectos Gerais de Cianorte



Fonte: A autora, 2011

7.2.2 Evolução Urbana e Condicionantes à Expansão Urbana

O município de Cianorte foi criado como resultado do Plano de Ocupação Regional idealizado pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP), mais tarde denominada Companhia de Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP), cuja estratégia foi relatada anteriormente em Caracterização da Mesorregião Noroeste, adotando como

nome a abreviatura desta última (CIA-NORTE). O município de Cianorte foi elevado à categoria de município em 1955 e contou com grande progresso econômico já nos primeiros anos de sua criação, classificando-se como centralidade de nível médio na rede de cidades da Mesorregião Noroeste, junto com Paranavaí e Umuarama. Já em 2000 eram as únicas cidades que possuíam mais de 50.000 habitantes.

Cianorte foi se consolidando como polo nacional de confecções, reforçando seu papel regional, o que a tornou referência em áreas como educação, saúde, serviços de comércio varejista, entre outros. Houve um aumento significativo de sua população, em especial na década de 90, contrariando a tendência de decréscimo populacional da Mesorregião. A tabela 8 a seguir apresenta a evolução demográfica ocorrida no município nas últimas décadas.

Tabela 8 – Evolução Demográfica ocorrida no período 1960-2010

Ano	População Total	População Urbana		População Rural	
		Abs.	%	Abs.	%
1960	31.987	4.000	12,5	27.987	87,5
1970	52.532	23.518	45	29.014	55
1980	48.797	28.797	59	19.998	41
1991	49.849	37.850	76	11.996	24
2000	57.401	49.644	87	6.785	13
2010	69.962	62.282	89	7.680	14

Fonte: UCVilela – Plano Diretor de Cianorte , 2006; IBGE,2010

O processo de estruturação urbana do município de Cianorte pode ser dividido em três momentos. Um primeiro momento foi marcado pelo projeto inicial da cidade, caracterizado pelo período que vai de sua fundação, em 1953, até o início dos anos 80, quando seu perímetro urbano era envolvido por densa mata nativa pertencente à CTNP, que exercia rígido controle do uso do solo urbano. Nos anos 60 a cidade cresce em ritmo acelerado, ocupando a área central e a região norte, e na década de 70 consolida-se ao norte, espalhando-se a leste, sudeste e ao sul.

Um segundo momento, nos anos 80, ocorre a superação do plano original e parte dessas áreas são desmatadas, iniciando processos de ocupação da periferia urbana de Cianorte, em especial a oeste e sudoeste. Ocorre a ruptura entre o poder público local e a CMNP, que limitava as ações da prefeitura em prol da expansão urbana e industrial. O crescimento se dá pela anexação de novas áreas à malha

urbana, sem respeito às diretrizes urbanísticas anteriores. Nesse período foram adicionados mais 10.288 lotes à malha urbana, significando 15,67% do total de lotes.

Um terceiro momento ocorre no período dos anos 90 até 2004, quando há uma expansão mais significativa, com o acréscimo de 35 novos loteamentos e incremento de uma área de 2.544.634,88 m² (numa média de 471,11 lotes por ano). Esse crescimento acompanhou o aumento da população, que foi de 42%, e o seu fortalecimento como Capital da Confecção. A procura por lotes criou uma corrida de abertura de loteamentos, que seguia o plano inicial da cidade, porém a infraestrutura nem sempre era suficiente e alguns conjuntos até hoje estão isolados por estradas sem pavimentação.

Atualmente o espaço urbano de Cianorte ainda reproduz o princípio geral estabelecido pela Companhia de Terras, ou seja, localização em ponto alto, proximidade de nascentes d'água e penetração na mata pela estrada de rodagem localizada no espigão. Essa escolha, no entanto, teve seu lado negativo, pois com o processo de urbanização e consequente ocupação de áreas sujeitas à erosão (devido à presença do arenito Caiuá) e com a falta de obras de condução das águas pluviais formaram-se grandes voçorocas dentro e nas proximidades do perímetro urbano.

Em resumo o município de Cianorte apresenta como principais condicionantes:

- a) está assentado sobre o arenito Caiuá, com características altamente erosivas e que abrange parte significativa da área urbana e rural de Cianorte, ocasionando grandes voçorocas;
- b) a PR-323 e a ferrovia, que apesar de estar desativada exige que se mantenha uma faixa de domínio de cada lado da linha férrea;
- c) o cinturão verde, uma área de floresta primitiva preservada desde o plano inicial da cidade e que limita a expansão urbana. No entanto, é estratégico para a preservação de mananciais e nascentes que estão dentro do perímetro urbano;
- d) a existência de muitos lotes vagos na área central é motivo de especulação imobiliária, sendo que a maioria pertence à CMNP;
- e) reservam-se para ocupação urbana apenas as áreas localizadas a noroeste e leste do município.

7.2.3 O Plano Diretor Municipal de Cianorte e sua implementação

O Plano Diretor de Cianorte foi aprovado em 2006, não tendo ocorrido emendas ou polêmicas significativas, apenas foram solicitadas várias informações para melhor compreensão das leis. No levantamento realizado verificou-se que o município de Cianorte já possuía um Plano de Uso e Ocupação do Solo elaborado em 1988 e um Plano Diretor Municipal elaborado em 1995, nos quais constava a legislação urbana básica. No início dos anos 2000, o município contava com uma população de 57.401 habitantes, mas já apresentava um crescimento econômico representativo.

Com o Estatuto da Cidade e o Decreto Estadual nº 2.581/2004 em vigor, iniciou-se no mesmo ano o processo de atualização de seu Plano Diretor Municipal, sendo concluído em 2006, sob a administração do prefeito Edno Guimarães. Tendo como parceria a Prefeitura Municipal, os órgãos setoriais e a comunidade local, foi proposta uma readequação do planejamento de Cianorte às novas necessidades do município, haja vista o crescimento, as ocupações irregulares, a pressão de ocupação das áreas sujeitas à erosão, a preservação permanente e as novas demandas da população por infraestrutura e serviços de qualidade.

Para a elaboração do PDM foi adotado o Termo de Referência do PARANACIDADE e as atividades foram divididas nas cinco etapas previstas no Termo.

Da síntese do diagnóstico resulta a identificação de algumas deficiências e potencialidades que sinalizaram as demais fases de trabalho do PDM. Entre os principais aspectos identificaram-se os seguintes itens:

- diferentemente dos demais municípios da Mesorregião Noroeste, o município de Cianorte demonstrou uma dinâmica demográfica positiva, em especial após a década de 90. Essa situação gerou a necessidade de lotes para habitação, pois calculou-se que seriam necessários para os próximos 10 anos (a partir de 2006) 6.545 novos lotes, já existentes ou em fase de implantação. Para os distritos de Vidigal e São Lourenço, calculou-se a necessidade de 205 e 160 lotes, respectivamente.
- grande susceptibilidade à erosão do solo nas áreas localizadas à margem da rodovia PR-323, com necessidade de recuperação imediata, e ao final das Avenidas São Paulo, Ceará e extremo sudeste

da avenida Allan Kardec;

- existência de ocupação irregular no Jardim Paraíso, localizada a oeste, e no distrito de São Lourenço;
- deficiência na infraestrutura, como o serviço de coleta e tratamento de esgoto, não oferecido a 46,72% da população, com existência de fossa negra. Os distritos não são atendidos por serviços de esgoto;
- característica irregular dos calçamentos dos passeios, que não são regulamentados por lei, deixando a critério do proprietário sua construção;
- falta de adaptação para acessibilidade na maioria dos cruzamentos das ruas.

Entre as diretrizes destacaram-se:

- a) estabelecer limites claros quanto à urbanização das regiões adjacentes a áreas definidas como de proteção natural e ambiental, ou seja, as faixas de proteção dos córregos, nascentes em áreas urbanas e o Parque do Cinturão Verde;
- b) estabelecer como prioridade a qualificação e requalificação urbana das áreas com problemas de erosão;
- c) exigir laudos técnicos para a aprovação de loteamentos, para que se comprove a qualificação do solo para o devido fim, especialmente para as áreas definidas como de risco geotécnico, conforme a carta de risco de Cianorte;
- d) definir como vetores de expansão prioritária as áreas a leste, oeste e norte;
- e) definir critérios e locais apropriados para a localização de conjuntos habitacionais, de modo a evitar sua dispersão espacial ou localização em áreas inadequadas ou degradadas;
- f) adquirir área para construção de Habitação Popular;
- g) aplicar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, para a geração de recursos à implantação de programas

habitacionais, assim como para a aquisição de áreas para a produção de novos lotes e execução de regularização fundiária e urbanização;

- h) propor a regularização fundiária nas áreas ocupadas irregularmente no lado norte do Jardim Paraíso, visto que essa área já possui infraestrutura básica;
- i) projetar uma ciclovia nas avenidas América e Amazonas e mais vagas de estacionamento no centro da cidade, melhorias na sinalização, construção de abrigos de ônibus, construção de estradas periféricas e deslocamento do aeroporto para a região sul da cidade, fora da área de expansão indicada pelo PDM;
- j) estabelecer faixa de domínio das rodovias PR-323 e PR-082, nas estradas municipais e ferrovia;
- k) preservar as áreas com risco geológico proibitivo, em especial as localizadas ao longo da PR-323.

Quanto à legislação, foram revistas as leis aprovadas nos planos diretores de 1988 e 1995, que foram: (i) Lei do Perímetro Urbano, (ii) Lei do Plano Diretor Municipal, (iii) Lei do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, (iv) Lei do Parcelamento do Solo, (v) Lei do Sistema Viário, (vi) Código de Obras e Posturas, (vii) Lei de Proteção do Patrimônio Cultural, e (viii) Lei do Sistema Municipal do Meio Ambiente.

No que se refere à Lei do Plano Diretor Municipal, estabeleceram-se estratégias gerais de desenvolvimento do município de Cianorte em três dimensões: desenvolvimento socioeconômico, territorial/ambiental e institucional.

Também foi definido o Macrozoneamento das áreas urbanas e rurais conforme abaixo:

- Macrozonas Urbanas e Rurais;
- Macrozona Urbana Consolidada;
- Áreas Comerciais e de Serviços Consolidadas;
- Áreas Residenciais Consolidadas;

- Macrozona Urbana de Densificação e Qualificação;
- Macrozona Urbana Industrial;
- Área Industrial Consolidada;
- Área Industrial a Densificar;
- Macrozona de Proteção Ambiental;
- Macrozona Rural;
- Zona Especial de Interesse Social (ZEIS);
- Setor Especial dos Eixos Rodoviário e ferroviário.

Os instrumentos de planejamento municipal, identificados como aplicáveis à nova dinâmica urbana do município e que foram inseridos na Lei do Plano Diretor foram:

Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;

Do IPTU Progressivo no Tempo;

Da Desapropriação com Títulos da Dívida Pública;

Do Consórcio Imobiliário;

Do Direito de Preferência;

Da Outorga Onerosa do Direito de Construir;

Da Transferência de Potencial Construtivo; e

Das Operações Urbanas Consorciadas.

O quadro 11 a seguir mostra a relação entre esses instrumentos e suas áreas de aplicação em conformidade com a nova proposta de macrozoneamento e sua forma de aplicação.

Quadro 11 – Novos Instrumentos Legais e sua aplicação no PDM de Cianorte

Instrumento	Aplicação	Forma de Aplicação
Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios	Macrozona urbana consolidada; de densificação e qualificação; Industrial consolidada e Setores Especiais	Autoaplicável
Do IPTU Progressivo no Tempo	Macrozona urbana consolidada, de densificação e qualificação, Industrial consolidada	Auto aplicável
Da Desapropriação com Títulos da Dívida Pública	Macrozona urbana consolidada, de densificação e qualificação, Urbana Industrial (consolidada), Setores Especiais	Auto aplicável
Do Consórcio Imobiliário	Macrozona urbana consolidada, de densificação e qualificação, Urbana Industrial (consolidada), Setores Especiais	Autoaplicável
Do Direito de Preferência	Não específica	Lei municipal específica
Da Outorga Onerosa do Direito de Construir	Não específica	Lei municipal estabelecerá os imóveis que poderão receber potencial construtivo
Da Transferência de Potencial Construtivo	Não específica	Auto aplicável
Das Operações Urbanas Consorciadas	Anel viário, Requalificação do Eixo Ferroviário, Recuperação e Conservação dos Corredores de Biodiversidade	Mediante lei específica
Estudo de Impacto de Vizinhança	Não específica	Estudo prévio de impacto de vizinhança e lei municipal
Do Direito de Superfície	Não específica	Autoaplicável

Fonte: Plano Diretor de Cianorte, 2006

Porém, aqueles que se transformaram em Leis Específicas por terem sido considerados fundamentais estão relacionados no quadro 12, a seguir.

Quadro 12 – Instrumentos regulamentados ou em processo de regulamentação

Instrumentos	Lei Específica
Outorga Onerosa do Direito de Construir	Em regulamentação
Transferência do Direito de Construir	Em regulamentação
Direito de Preempção	Em regulamentação
Estudo de Impacto de Vizinhança	Autoaplicável
Zonas Especiais de Interesse Social	3.457/10; 3.554/10; 3.499/10; 3.530/10; 3.507/10

Fonte: Prefeitura Municipal de Cianorte, 2006

Dentre esses instrumentos, o das ZEIS tem sido o mais utilizado, definindo que “para parcelamentos localizados nas Zonas Especiais de Interesse Social será exigido

Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.” (PDM de Cianorte, 2006).

As ZEIS e outros instrumentos de indução do desenvolvimento e de regularização fundiária foram delimitados, conforme mostra o Anexo 4, e foram criados por Lei Específica. A legislação urbana de Cianorte também contempla outras leis e códigos que decorrem dos planos anteriores, como o PLUOS de 1988 e o Plano Diretor de 1995, e já estavam integrados ao processo de gestão e planejamento do município. São eles: Lei do Perímetro Urbano, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento, Lei do Sistema Viário, Código de Obras e Código de Posturas (quadro 13). Também já existia um Conselho de Planejamento. O novo zoneamento foi estabelecido, conforme quadro 14.

Quadro 13 – Legislação Urbana e sua aprovação

Leis propostas	Leis aprovadas
Lei do Plano Diretor	2.745-2006
Lei do Perímetro Urbano	2.777-2006
Lei de Zoneamento	2.747-2006
Lei de Parcelamento	2.748-2006
Código Obras	2.746-2006
Código Posturas	2.749-2006
Lei Sistema Viário	2.778-2006

Fonte: Prefeitura Municipal de Cianorte, 2011

Quadro 14 – Proposta de uso e ocupação do solo no PDM

Zonas	Descrição
Zonas de preservação ecológica (ZPE)	Correspondem às porções do território para preservação e proteção de mananciais, fundos de vales, nascentes, córregos, ribeirões e matas
Zonas Especiais (ZEP)	Caracterizam-se pela singularidade do uso atual ou de uso pretendido. Ex.: aeroporto, praça olímpica, cemitério, pátio ferroviário
Zona Residencial 1, 2, 3, 4	Uso predominantemente residencial
Zona Especial de Interesse Turístico e Histórico (ZEITH)	Áreas em devem ser executados projetos de resgate do seu caráter histórico
Zonas Industriais não poluitivas e poluitivas	Áreas destinadas ao exercício da atividade industrial e comércio e serviços incômodos, nocivos ou perigosos
Zonas de Risco (ZRI)	Próximas às voçorocas
Zonas Especiais de Interesse Público (ZEIP)	Áreas caracterizadas por constituírem áreas de interesse público sujeitas à aplicação dos instrumentos de desenvolvimento municipal
Zonas Comerciais e de Serviços	Áreas de uso industrial, além de comércio em geral
Zona de Regularização Fundiária (ZRF)	Área parcelada sem a devida aprovação do poder público

Fonte: UCVILELA, Plano Diretor Municipal de Cianorte, 2006

Na questão da Gestão Democrática, foi criado o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, através da Portaria nº 41/2011, sendo sete representantes da administração, um do poder legislativo e seis representantes da sociedade civil organizada. No entanto, após a aprovação do Plano, ainda não foi realizada nenhuma Conferência da Cidade para discussão de assuntos relativos à revisão e/ou complementação.

O Conselho foi renovado por duas vezes, em atendimento ao seu regimento interno, e se reúne para discutir as questões relacionadas ao desenvolvimento da cidade sempre que necessário, porém não possuem uma agenda fixa de reuniões.

Segundo o representante da sociedade civil, o Plano Diretor Municipal de Cianorte ainda está atendendo às necessidades da sociedade local. Ele prevê uma revisão em alguns aspectos, mas afirma que os parâmetros são adequados para a escala da cidade, necessitando apenas de mais integrantes com formação profissional.

Após a aprovação do PDM, a prefeitura tem se responsabilizado por sua implementação dentro de um Processo de Gestão Municipal, e foi constatado um esforço tanto por parte da área técnica quanto política para sua efetiva aplicação. Muitas ações já estão em implementação, apesar de algumas dificuldades com as áreas pertencentes à CMNP, que apesar de vista como um entrave tem, por outro lado, garantido a preservação de grandes faixas de vegetação.

A Companhia não tem interesse em aumentar as áreas de lazer nas áreas que lhe pertencem, pois são investimentos que não dão retorno financeiro imediato. Após a aprovação do PDM muitos loteamentos já foram aprovados, em especial na região noroeste, observando-se que praticamente estão sobrando, para expansão urbana, as áreas pertencentes à CMNP.

A sudoeste, em áreas próximas ao aeroporto, existe a intenção de aprovação de novos loteamentos, mas há restrição por estarem próximas a nascentes destinadas à captação de água para futuro abastecimento da cidade.

Foram contratados, para reforçar a estrutura e assim implementar o Plano Diretor, mais quatro engenheiros e dois arquitetos, sendo que um engenheiro e um arquiteto irão trabalhar mais diretamente na implementação do PDM. Apesar disso, ainda faltam técnicos nas áreas de geoprocessamento e fiscalização da aplicação da legislação.

Durante as entrevistas, ficou evidente a intenção e necessidade de atualização do PDM de Cianorte, porém é unânime a opinião de que esta revisão poderá ser mais simples, pois consideram que sua implementação tem sido conduzida de forma participativa e coerente com o que foi estabelecido durante sua elaboração. Porém, consideram que deverá ocorrer uma adaptação na aplicação dos instrumentos do Estatuto à realidade local.

Em relação aos instrumentos do Estatuto, já estão sendo implementados ou em fase de implementação:

- as ZEIS, no quesito recuperação de áreas degradadas, como é o caso da área com problemas de erosão que foi transformada em uma praça;
- as Operações Urbanas Consorciadas, aplicadas pela Prefeitura e pela CMNP para a implementação do projeto de Revitalização do Centro, ainda aguardando regulamentação;
- o Consórcio Imobiliário para a Revitalização do Eixo Ferroviário;
- o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), aplicado para a instalação de depósito de gás na área central (a empresa contratou consultoria especializada e a prefeitura aprovou);
- o Direito de Preempção, utilizado no prolongamento da Avenida Santos Dumont em área de interesse da prefeitura para garantir futura ampliação da caixa da avenida, em mais 4 m. No Plano anterior já tinha sido classificada como área de interesse urbanístico, porém não possui regulamentação;
- a contribuição de melhoria (tributo municipal) está sendo aplicada nos projetos de pavimentação, por exigência dos programas estaduais;
- em relação à interface entre as secretarias municipais, a informação é de que antes do PDM os alvarás de construção eram liberados sem o Habite-se. Atualmente isso não é possível, pois antes desta liberação o setor de cadastro consulta a Lei de Zoneamento, a Lei do Parcelamento e o Código de Obras e de Posturas.

Quanto à implementação do Plano de Ação e Investimentos, algumas ações necessárias para serem aplicadas a curto, médio e longo prazos já estão acontecendo, como por exemplo:

- a responsabilidade de implementar o Plano Diretor Municipal é da Secretaria de Desenvolvimento Municipal, mais especificamente na Seção de Habitação e Urbanismo;
- foram contratados profissionais para trabalharem diretamente no PDM, sendo um arquiteto e um engenheiro;
- foram adotados o novo zoneamento, com propostas para urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de uso e ocupação do solo e a utilização de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (caso das ZEIS); os parâmetros de construção, definidos na legislação; e o incentivo à ocupação da porção noroeste da cidade, propondo-se para a região leste a ocupação de baixa e média densidade;
- foram adequados os loteamentos aprovados em décadas anteriores.

O quadro 15 a seguir mostra um resumo das principais questões relativas à implementação do Plano Diretor Municipal de Cianorte.

Quadro 15 – Resumo das questões estruturais do PDM de Cianorte

Tema	Questões estruturais do PDM	Ações de implementação do PDM
Legislação e instrumentos do Estatuto	Necessidade de manter o desenho original implantado pela CTNP, preservando a expansão para a região sul após a BR e a sudoeste para preservação das nascentes	Implementação das leis de zoneamento e parcelamento. Análise de todos os projetos de loteamento e de obras, pelo Conselho.
	Necessidade de ampliação do Perímetro Urbano	Com a Lei do Perímetro Urbano, o mesmo foi ampliado já necessitando de nova ampliação.
	Manutenção das áreas de domínio da rodovia e da ferrovia	Aplicação da lei de Zoneamento, e na questão da ferrovia, que está desativada, estão elaborando um projeto de requalificação de um trecho significativo.
	Existência de um Cinturão Verde que contorna a área urbana	Aplicação da lei de zoneamento e análise de qualquer novo loteamento e/ou obra pelo Conselho.
	O município está implantado sobre solo tipo arenito Caiuá, sujeito à erosão	Aplicação da lei de zoneamento, de modo a impedir a ocupação destas áreas; estão fazendo obras de contenção em alguns pontos mais frágeis; execução de projeto de praça em área próxima à uma ocupação irregular.
	Existência de lotes vazios na área central da cidade, pertencentes à CMNP, que estão sendo motivo de especulação imobiliária	Negociação em andamento para parceria entre a Pm e CMNP para a execução de 2 projetos importantes: a Revitalização do Centro Antigo e a Requalificação da área da ferrovia, onde está a antiga estação. No caso do centro antigo e da requalificação da área da ferrovia está sendo aplicado o instrumento do Consórcio Imobiliário.
	Demanda para atendimento de habitação popular	Aplicação do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).
	Execução de obras viárias em algumas áreas da cidade	Aplicação do instrumento do direito de preempção em trechos da Av. Santos Dumont.
	Adequação de loteamentos aprovados anteriormente ao PDM	Em andamento com a aplicação da lei de parcelamento e de zoneamento.
Gestão Democrática	Necessidade de maior controle sobre novos loteamentos e monitoramento sobre os em implantação, com a criação de um novo Conselho	Criação do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão territorial pela portaria nº 41/2011.
	Realização de audiências públicas para definição de prioridades de investimentos	Sempre que se faz necessário, o Conselho se reúne para deliberações.
	Divulgação do Plano Diretor Municipal	Está disponível na Internet.
Processo de Planejamento Municipal	Existência de áreas pertencentes à CMNP que dificultam a expansão urbana	Estão acontecendo negociações entre a PM e a CMNP. Um exemplo é a parceria estabelecida para a execução do projeto de revitalização da área desativada da ferrovia e do Centro Antigo.
	Necessidade de dar continuidade ao processo de planejamento de Cianorte	Implementação do Plano Diretor. O prefeito atual respeita a opinião dos técnicos no que diz respeito a sua atuação técnica.
	Promover a institucionalização do PDM	O PDM está sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Municipal.
	Falta de profissionais para implementar o PDM	Foram contratados mais 01 arquiteto e 01 engenheiro para “cuidar” do PDM.

	Compatibilização do PDM com o cadastro	A planta cadastral está atualizada até o mês de setembro de 2011. Os alvarás de construção não são liberados sem o Habite-se. Os técnicos do cadastro só emitem alvará após consulta à Lei de Zoneamento, Parcelamento e Código de Obras.
	Implementação e regulamentação dos instrumentos do PDM	As ZEIS. As Operações Urbanas Consorciadas. O Consórcio Imobiliário para a Revitalização do Eixo Ferroviário. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) foi aplicado para a instalação de depósito de gás na área central. O IPTU Progressivo no tempo não foi aplicado em áreas pertencentes à CMNP, pois não se avançou nas negociações. Não possuem nenhum projeto de regularização fundiária. O Direito de Preempção foi utilizado no prolongamento da Avenida Santos Dumont. A contribuição de melhoria está sendo aplicada nos projetos de pavimentação.
	Adoção do novo zoneamento e de instrumentos do Estatuto para urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda	Criação e regulamentação de área de ZEIS.

Fonte: Prefeitura Municipal de Cianorte, 2011

Quanto à execução das ações que foram priorizadas durante a elaboração do Plano Diretor Municipal e definidas em audiências públicas, junto à comunidade local, conferimos durante as entrevistas realizadas na Prefeitura Municipal que um número significativo dessas ações já estão sendo executadas ou em execução, conforme Anexo 5.

7.3 O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE SÃO TOMÉ

7.3.1 Caracterização do Município de São Tomé

O município de São Tomé, localizado na Mesorregião Noroeste Paranaense, desmembrou-se de Cianorte e foi elevado à condição de município em 1960. Possui área de 219,72 km² e limita-se com os municípios de Japurá, Indianópolis, Cianorte e Jussara. Liga-se ao município de Cianorte pela PR-498 e tem uma população total de 5.349 habitantes (IBGE, 2010). Segundo o IBGE (2000) possuía uma população de 5.045 habitantes e uma taxa de urbanização entre 50% e 75%. Possui três bairros rurais, denominados Bigão, Moisés e Rodeio – tabela 9.

Tabela 9 – Distribuição da população no território nas décadas de 1990, 2000 e 2010

Indicador	1991	2000	2010
População Total (hab.)	5.115	5.045	5.349
População Urbana (hab.)	2.576	3.744	4.446
População Rural (hab.)	2.539	1.301	903

Fonte: UCVilela, Plano Diretor Municipal de São Tomé, 2006; IBGE, 2010

Grande parcela do solo do município apresenta restrições por erosão; entretanto, de acordo com dados da Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (SUDERSHA), atualmente a realidade local já é melhor e a erosão encontra-se controlada (PDM de São Tomé, 2006, p. 41).

Figura 3 – Aspectos do município de São Tomé



Fonte: A autora, 2011

7.3.2 Evolução Urbana e Condicionantes à Expansão Urbana

O município de São Tomé foi um dos integrantes do plano de colonização da CMNP, a partir de um pequeno núcleo. Foi criado em 1954 e teve seu maior desenvolvimento a partir da década de 60, quando possuía 50 quadras; porém até 2006 não apresentava maiores alterações em seu desenho. A partir da década de 80 e 90 foram acrescentados três loteamentos nas direções norte, oeste, leste e sul, e na década de 2000 a expansão se deu em todas as direções. Sua evolução caracteriza-se pelo pouco critério em sua distribuição, em todos os quadrantes da cidade (PDM de São Tomé, 2006, p. 67).

Quanto aos principais condicionantes a sua expansão, São Tomé apresenta solo derivado do arenito Caiuá, estando sujeito aos fenômenos da erosão, e possui uma faixa de proteção ambiental (10 m) em torno dos rios Jirau, Frutal e Paranabi. No caso do Rio Jirau, há maior necessidade de ações para sua preservação, visto que já possui três ocupações irregulares e uso como depósito de entulhos.

O Plano Diretor Municipal de São Tomé e sua Implementação

O município de São Tomé já possuía um Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano, elaborado em 1986, e dispunha de diretrizes de desenvolvimento urbano e um rol de leis urbanas básicas: Lei de Zoneamento, Lei de Parcelamento, Código de Obras, Lei do Sistema Viário, Código de Posturas e Normas de Procedimentos Administrativos.

Em 2006, por força do Decreto nº 1.385/2004, mais tarde substituído pela Lei Estadual nº 15.229/2006, a administração municipal elaborou seu PDM, com parceria do PARANACIDADE, dos órgãos setoriais locais e da comunidade do município.

O PDM de São Tomé foi aprovado em 2006, não tendo ocorrido emendas ou polêmicas significativas. Mas sua aprovação demorou quase nove meses, sendo necessário um trabalho do Coordenador da Equipe Municipal para agilizar a aprovação. Foi adotado o Termo de Referência do PARANACIDADE, tendo elaborado seu plano nas cinco etapas previstas no Termo.

Entre os objetivos principais do PDM de São Tomé, destacamos: a) instrumentalizar a administração municipal através de legislação urbanística, de forma a possibilitar uma gestão urbana mais ágil e moderna; e b) respaldar o poder público

através dos instrumentos legais decorrentes do Plano, de modo a garantir, através do poder de polícia local e da noção de função social da propriedade urbana, o amplo direito de acesso da população às comodidades urbanas. Isso demonstra uma clara preocupação de utilizar o PDM para melhorar a Gestão Municipal.

O PDM propôs a partir de suas diretrizes um Macrozoneamento, com destaque para as áreas especiais dos eixos rodoviários, as áreas de risco geológico e de preservação ambiental, entre outras. Foram mantidas e atualizadas as leis urbanas básicas, que já constavam no PLUOS vigente até a aprovação do novo PDM, acrescentando a Lei do Plano Diretor e os instrumentos do Estatuto, tais como: Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; Do IPTU Progressivo no Tempo; Da Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública; e Do Consórcio Imobiliário. Também foram incorporados os demais instrumentos, como Direito de Preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Operações Urbanas Consorciadas, Direito de Superfície e Estudo de Impacto de Vizinhança.

Foram definidas as áreas em que esses instrumentos podem ser aplicados, o que fica demonstrado no quadro 16, a seguir.

Quadro 16 – Novos Instrumentos Legais propostos e sua aplicação – PDM São Tomé

Instrumento	Aplicação
Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; Do IPTU Progressivo no Tempo; Da Desapropriação com Pagamento em títulos da Dívida Pública	Macrozona residencial a densificar e de expansão Macrozona comercial a densificar e de expansão Macrozona industrial Setores Especiais
Do Consórcio Imobiliário	Macrozona residencial a densificar Macrozona de expansão residencial Macrozona residencial de contenção Macrozona comercial a densificar Macrozona de expansão comercial Macrozona industrial
Lei da Outorga Onerosa do Direito de Construir	Lei específica municipal
Lei da Transferência do Direito de Construir	A ser definido pelo órgão competente e aprovado pelo Conselho
Lei do Direito de Preempção	Lei específica municipal
Lei de Estudo de Impacto de Vizinhança Das operações urbanas consorciadas	Autoaplicável Lei específica
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	Lei específica

Fonte: UC VILELA, Plano Diretor Municipal de São Tomé, 2006

Alguns instrumentos necessitam de regulamentação específica, o que já está ocorrendo para os instrumentos das ZEIS, Concessão de Uso e Consórcio Imobiliário.

O novo zoneamento de São Tomé foi estabelecido conforme nos mostra de forma resumida o quadro 17, a seguir.

Quadro 17 – Proposta de uso e ocupação do solo no Plano Diretor de São Tomé

Descrição
Áreas residenciais de baixa densidade, comércio e serviços vicinais
Áreas residenciais, institucionais, de comércio, serviços vicinais e indústrias leves
Áreas de médias densidades, residenciais, coletivas, institucionais comércio, serviço de bairro, comunitário, indústrias leves
Onde serão estimulados o comércio vicinal; de bairro e setorial
Áreas de ocupações irregulares, povoadas com população de baixa renda ou áreas de relocação, que deverão ser objeto de programas sociais de regularização fundiária
Áreas de uso industrial, além de comércio em geral
Áreas fora do perímetro urbano

Fonte: UCVILELA, Plano Diretor Municipal de São Tomé, 2006

Após a aprovação do PDM, foi criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, Planejamento e Gestão Territorial (COMDUPLAGEST), por decreto municipal, o qual já foi renovado três vezes, sendo a última alteração realizada pelo Decreto nº 131/2011. O Conselho é constituído por 40% de representantes da administração municipal e 60% de representantes da comunidade, reunindo-se sempre que se faz necessário analisar alterações no PDM.

Apesar das dificuldades, o Conselho tem se reunido para deliberar assuntos pertinentes à área do desenvolvimento urbano. Após a aprovação do PDM já foram realizadas reuniões para alteração de valores previstos no Plano de Ação e Investimentos; alteração do zoneamento; criação de área pública de lazer e turismo; definição e criação das ZEIS; ampliação do perímetro urbano; entre outras. Constatou-se que as audiências públicas foram incorporadas ao processo, mas ainda há pouca participação.

No que se refere à Gestão Municipal, após a aprovação do PDM, algumas ações foram implementadas e demandaram aprimoramento por parte da Gestão, destacando-se a aprovação de novos loteamentos, que levaram em conta parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação, em especial nas leis de Zoneamento, Parcelamento do Solo, Lei do Sistema Viário e Código de Obras e de Posturas.

Foi criado o Núcleo de Planejamento Municipal, dentro do qual está o COMDUPLAGEST. Para solicitar operação de crédito junto à Agência de Fomento, foram promovidas reuniões do Conselho para reiterar as prioridades incluídas no Plano de Ação e Investimentos do PDM (pavimentação e maquinário). O Conselho também foi consultado para:

- alterar o zoneamento, com ampliação da área industrial;
- delimitar a Macrozona de comércio e serviços gerais e definição de faixa de domínio do setor especial dos eixos rodoviários, através da Lei nº 025/2011;
- criar área pública de lazer e turismo, através da Lei nº 014/2008;
- definir ZEIS, para a construção de residências para a população de baixa renda, Lei nº 030/2010 e Lei nº 045/2007;
- ampliar o perímetro urbano, de modo a anexar uma área de 17.888,43 m².

Isso demonstra preocupação do prefeito municipal quanto à implementação do PDM. Quanto à estrutura administrativa, após a aprovação do PDM, assumiu a responsabilidade de sua implementação a Secretaria de Planejamento, com apoio de membro do Núcleo de Estudos e Planejamento, que coordenou a equipe técnica de elaboração do Plano em 2006.

Foi criada uma ZEIS para construção de 40 casas populares para trabalhadores da Usina de Álcool, cuja área foi loteada após a aprovação do PDM. Ficou acordado que a Usina irá continuar a lotear a gleba e construir mais casas populares.

O instrumento da ZEIS também foi utilizado em área próxima ao Rio Jirau, na qual serão reformadas e construídas casas com recursos da Caixa Econômica e da Prefeitura Municipal, dentro do programa Minha Casa, Minha Vida. No entanto, ainda está em fase de regularização, já que se trata de área pertencente a uma associação.

Também foi criada uma zona especial em área especial de interesse turístico, criado o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, gerenciado pelo Conselho, e elaborado um Plano Local de Habitação de Interesse Social para 400 casas. No Anexo 6 pode-se observar a aplicação dos instrumentos do Estatuto no município de São Tomé.

Constatou-se que a atual administração tem maior preocupação com a implantação de infraestrutura. No aspecto da estrutura administrativa, a administração municipal conta com um arquiteto urbanista, que faz parte do conselho, mas ainda não está envolvido com a implementação do PDM. O setor de tributação está integrado com o Plano Diretor, sendo responsável por sua implementação. Mas o que está estabelecido na Lei do Plano Diretor é que a Secretaria de Planejamento deveria assumir essa atribuição.

O quadro 18 a seguir mostra as questões estruturais do Plano Diretor Municipal de São Tomé.

Quadro 18 - Resumo das questões estruturais do PDM de São Tomé

Tema	Questões estruturais do PDM	Ações de implementação do PDM
Legislação e instrumentos de desenvolvimento e regularização fundiária	Inexistência de um instrumento de planeamento e legislação específica	Aprovação do PDM e de instrumentos do Estatuto da Cidade
	O município está assentado sobre solo arenoso (com risco geológico)	Na Lei de Zoneamento foram delimitadas como Zonas de Preservação Permanente
	Distribuição Urbana ocorrida sem critérios técnicos e planeamento	Aprovação da lei de zoneamento e parcelamento e adoção de parâmetros urbanísticos para implantação de loteamentos e obras de infraestrutura básica e social
	Necessidade de manter e monitorar as áreas de preservação de rios	Adoção da delimitação das faixas de domínio dos rios propostas na Lei de Zoneamento Proibição, por parte do Conselho, da ocupação de área na margem do Rio Frutal, ao final da rua Cananéia Aplicação do instrumento de Regularização Fundiária em áreas ocupadas ao longo do Rio Jirau Criação de uma Zona Especial de Interesse Turístico
	Garantir o cumprimento da função social da cidade	Aprovação e regulamentação de instrumentos do Estatuto da Cidade, em especial das ZEIS (Lei nº 030/2010 e Lei 045/2007) para habitação popular Garantia de infraestrutura básica e social, como a pavimentação, entre outras Destinação de áreas para expansão urbana, próximas da área consolidada Em andamento, projeto de regularização fundiária em ocupação irregular próxima do Rio Jirau, para onde a PM já levou infraestrutura, em que as famílias já possuem Concessão de Uso Especial, mas não possuem a escritura definitiva
Carência de Habitação Popular	Utilização de instrumento de ZEIS para a construção de habitação popular Criação de Plano Local de Habitação de Interesse Social (FMIS), gerenciado pelo Conselho, para a construção de 400 casas, dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida	
Gestão Democrática	Falta de um Conselho específico para questões de Desenvolvimento Territorial	Criação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, Planeamento e Gestão Territorial (COMDUPLAGEST)
	Inexistência de fóruns de participação comunitária; realização de audiências públicas e plebiscitos, entre outros	Com o Conselho foi criado o Núcleo de Pesquisa e Planeamento Realização de reuniões para reafirmar as prioridades para 2011, definidas no Plano de Ação e Investimentos do PDM, antes de solicitação de operação de crédito junto à Agência de Fomento (pavimentação e aquisição de máquinas e equipamentos) Para alterar o zoneamento, para a criação de área pública de lazer e turismo Definição de ZEIS Ampliação do Perímetro urbano

Processo de Planejamento Municipal	Necessidade de implementar um processo de planejamento municipal	<p>Criação do Conselho e do Núcleo de Planejamento</p> <p>Apesar das dificuldades, antes de contratar a operação de crédito, em 2011, junto à Agência de Fomento para os projetos de pavimentação e aquisição de máquinas e equipamentos, o prefeito municipal solicitou que o Conselho analisasse as propostas para verificar compatibilidade com o Plano Diretor (exigência do órgão estadual responsável)</p> <p>Criação, por meio de Lei específica, de duas ZEIS (Área Córrego Jirau e saída para Indianópolis)</p> <p>Uma das ZEIS foi criada para abrigar funcionários da Usina de Alcool. porém só construíram 40 casas, sendo assim o Conselho está solicitando o desmembramento da área restante</p> <p>Está em processo de regularização fundiária, área de ocupação irregular</p> <p>Criaram Fundo de Habitação Social</p>
	Existe uma preocupação maior com as obras de infraestrutura	Não foi implementada nenhuma ação institucional
	Necessidade de que o órgão de planejamento oficial da administração municipal assuma suas funções adotando o PDM como instrumento fundamental	<p>Atualmente o PDM está sob os cuidados do Setor de Cadastro Imobiliário, e sua implementação sob os cuidados de técnico terceirizado, o mesmo que acompanhou a elaboração do Plano</p> <p>Contrataram um arquiteto que está conhecendo o PDM</p>

Fonte: Plano Diretor Municipal de São Tomé, 2006

Quanto à execução das ações que foram priorizadas durante a elaboração do Plano Diretor Municipal e definidas em audiências públicas, junto à comunidade local, conferimos durante as entrevistas realizadas na Prefeitura Municipal que apenas duas ações já estão sendo executadas ou em execução, conforme Anexo 7.

7.4 OBSERVAÇÕES FINAIS

Ao analisarmos individualmente os processos de implementação dos planos diretores, foi possível constatar que os três municípios, independentemente do seu porte, estrutura técnica e limitações, estão promovendo avanços, na medida do possível, se considerarmos os três temas adotados no desenvolvimento deste trabalho, a saber: Legislação e Instrumentos de Indução do Desenvolvimento e Regularização Fundiária, Gestão Democrática e Processo de Planejamento Municipal.

A. Legislação e Instrumentos de Indução do Desenvolvimento e Regularização Fundiária

A.1 Municípios de Rondon e São Tomé

Nesses dois municípios de pequeno porte predomina a aplicação da legislação urbana básica, como por exemplo a Lei do Perímetro Urbano, a de Zoneamento e a de Parcelamento. No caso de São Tomé, essas leis já estavam integradas ao processo de planejamento, apesar de não serem respeitadas na íntegra. Com a aprovação do novo PDM e a criação do Conselho, esse controle passou a ser mais rígido. O perímetro urbano já foi ampliado para a incorporação das ZEIS, estando em andamento novo pedido de ampliação, em análise pelo Conselho.

No caso de Rondon, que não possuía legislação anterior, o processo está ocorrendo com mais dificuldade, porém com maior envolvimento da equipe local, sendo que todos os novos loteamentos passaram pela anuência do Conselho. Foi surpresa o fato de que estão sendo adotados, além do instrumento das ZEIS (para novos conjuntos ou para regularização), o instrumento do Consórcio Imobiliário e a Concessão de Uso Especial.

Trata-se de municípios com uma legislação básica que, a princípio, supriria suas necessidades, visto que possuem gabaritos de edificações de no máximo dois pavimentos, com uma rua principal que acumula todo o comércio local, ruas largas e arborizadas. Porém, como todas as nossas cidades, apresentam áreas com ocupações irregulares, havendo necessidade de definição de áreas para habitação voltada à população de baixa renda. Isso explica a opção por utilizarem os instrumentos descritos.

A.2 Município de Cianorte

O município de Cianorte já possuía cultura de planejamento, não só pela sua origem como cidade projetada pela CMNP, mas também pela existência de Plano Diretor desde a década de 80. Com o novo PDM são evidentes os avanços na aplicação tanto da legislação básica quanto dos instrumentos do Estatuto: (i) Zonas Especiais de Interesse Social; (ii) Consórcio Imobiliário, nos lotes da CMNP, para a implantação dos projetos de Revitalização do Centro Antigo e do Pátio Ferroviário; (iii) Direito de Preempção (em trecho de rua para alargamento futuro); e (iv) Estudo de Impacto de Vizinhança. A nova Lei de Zoneamento reafirmou o direcionamento e as limitações anteriores, ou seja, não ocupação de áreas ao sul, após a BR, não ocupação das áreas de risco geológico e preservação do Cinturão Verde.

B Gestão Democrática

B.1 Municípios de Rondon e São Tomé

Os dois municípios criaram seus Conselhos para a implementação de seus Planos Diretores Municipais, porém, não possuem agenda de reuniões para temas relacionados à questão do desenvolvimento; reúnem-se somente quando existe uma demanda específica. Apenas uma audiência pública foi realizada, em São Tomé, após a aprovação dos PDMs, refletindo a dificuldade em promover a participação da comunidade na definição do desenvolvimento desses municípios.

B.2 Município de Cianorte

Apesar de já possuir uma cultura de planejamento urbano, constatou-se que somente após a aprovação do novo Plano Diretor Municipal a prática de reunir o Conselho incorporou-se à rotina da administração municipal, apesar de não possuir uma agenda, como os outros dois municípios, por exemplo para a aprovação de novos loteamentos e de projetos e obras de impacto como a Revitalização do Centro e do Pátio Ferroviário, hoje desativado.

C. Processo de Planejamento Municipal

C.1 Municípios de Rondon e São Tomé

Identificou-se que não ocorreram alterações nas estruturas administrativas dos dois municípios para a implementação dos PDMs, estando sob a responsabilidade de setores já consolidados da administração municipal. Atualmente, nenhum desses municípios dispõe de um profissional com formação na área de urbanismo para acompanhar a implementação dos Planos Diretores, porém avançaram em alguns itens. Em Rondon, por exemplo, todos os loteamentos aprovados após o PDM passaram pela anuência do Conselho; foram adotados modelos de procedimentos para a aprovação de projetos e loteamentos, execução de obras e normatização, previstos no PDM; e está sendo promovido concurso público para contratação de um arquiteto urbanista para acompanhar a implementação do Plano, entre outras funções.

Já em São Tomé, parte do acompanhamento do PDM foi terceirizada, solução encontrada devido às dificuldades para sua implementação. Essa prática deve ser absorvida integralmente pela administração municipal, no futuro, com o desafio de incorporar uma rotina que dê continuidade aos avanços já obtidos pelo serviço terceirizado, como: (i) a criação do Conselho e do Núcleo de Planejamento; (ii) as prioridades municipais, definidas para 2011, passaram pela aprovação do Conselho; (iii) aprovação de Leis Específicas para a utilização de instrumentos, como as ZEIS, por exemplo.

C.2 Município de Cianorte

Dos municípios estudados, foi em Cianorte que a implementação do Plano Diretor Municipal tem exercido seu papel mais relevante de indutor do desenvolvimento. Muitas ações estão sendo implementadas, como: a parceria entre a Prefeitura Municipal e a CMNP para a aprovação de projetos, a revitalização do Centro Antigo e do Pátio Ferroviário, a contratação de profissionais para a implementar o PDM e a compatibilização de emissão de alvarás e as leis urbanísticas, como o zoneamento, parcelamento e obras, entre outras ações.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este trabalho foi possível demonstrar que a existência do instrumento do Plano Diretor Municipal tem, na medida do possível, direcionado os meios para alcançar os objetivos definidos para cada município, durante a sua elaboração, resguardando suas peculiaridades.

Revelou ainda que a participação comunitária no processo de implementação ainda é muito limitada, reservando-se essencialmente à atuação dos integrantes dos Conselhos Municipais. O estudo também assinala que, apesar de encontrar limitações na implementação dos Planos Diretores, ocorreram avanços significativos nos aspectos da aplicação da legislação e instrumentos do Estatuto da Cidade, no exercício da Gestão Democrática e na implantação do processo de planejamento municipal. Assim, a implementação dos PDMs tem se mostrado essencial para a melhoria da gestão urbana dos municípios e a expectativa é de continuidade e fortalecimento dos processos.

Os responsáveis pela implementação dos PDMs pesquisados nos mostraram aspectos positivos e negativos do processo. No município de Cianorte, a conclusão do Plano Diretor ocorreu em 2006 e a sua implementação contribuiu para a melhoria da Gestão Urbana, sendo que os avanços estão acontecendo em três frentes: na aplicação da legislação e instrumentos do Estatuto, no exercício da Gestão Democrática e na implantação do processo de planejamento municipal. Essa situação se justifica pela existência de uma cultura de planejamento municipal e de uma estrutura gerencial mais consolidadas que as dos outros dois municípios.

Quanto ao município de Rondon, observa-se que a implementação do PDM contribuiu para a Gestão Urbana, destacando-se avanços em especial na aplicação de instrumentos de desenvolvimento e regularização fundiária e nos processos de planejamento municipal, porém é limitado o avanço na Gestão Participativa.

Também no município de São Tomé a implementação do PDM contribuiu para a Gestão Urbana, destacando-se os aspectos ligados à aplicação dos instrumentos do Estatuto e no processo de planejamento, apesar de ainda carecerem de reforço os aspectos da participação popular.

O estudo levou à percepção de que os PDMs avançaram no tratamento das questões sociais e na sua vinculação com a Gestão Urbana, sendo o PDM um instrumento exequível, embora seja necessário avançar na fiscalização da aplicação dos instrumentos, na visão de planejamento a longo prazo e no fortalecimento dos mecanismos de participação.

Entende-se que a presente pesquisa contribuiu com os municípios pesquisados ao provocar, nos gestores municipais, reflexões sobre a implementação dos PDMs, auxiliando nas tomadas de decisões e fortalecendo a prática do planejamento municipal. Para os que ainda não estão implementando os seus PDMs, a dissertação contribuiu para estimulá-los, a partir do conhecimento dos avanços e limitações ocorridos nos municípios estudados. Os construtos aqui utilizados ainda podem servir de apoio a outras administrações municipais. Foi também possível identificar como está ocorrendo a participação comunitária e assim identificar em que se pode melhorar.

O estudo revelou ainda que a aplicação da legislação e dos instrumentos do Estatuto é exequível, desde que sejam respeitadas as necessidades de cada município e que sejam devidamente debatidos com os integrantes do Conselho e com os vereadores municipais.

Sob o aspecto acadêmico, a contribuição foi no sentido de viabilizar mais um estudo teórico e prático, utilizando metodologia exequível. A definição dos construtos, a revisão da literatura, que confirmou a relevância do tema, podem servir de apoio a outros estudos que estejam em andamento ou para os futuros.

Ao confrontar a teoria com a prática por meio de estudos de casos múltiplos, contribui-se para a sociedade com o registro de experiências do processo de implementação dos PDMs no Estado do Paraná. Além disso, podem ser avaliados os esforços do Governo do Estado, municípios e comunidades locais, quando de sua elaboração, se valeram a pena e em que podem ser melhorados.

Cabe assinalar a limitação desta pesquisa, já que o estudo de caso envolveu apenas três municípios, dentro de uma Mesorregião do Estado, o que de certo modo dificulta a generalização de resultados. Apesar disso, os dados obtidos podem servir como referência para pesquisas futuras.

Esta pesquisa buscou identificar a importância da implementação do PDM no processo de Gestão Urbana, em municípios do Estado do Paraná, e identificou que os

PDMs estão sendo implementados, resguardadas as limitações do processo, possibilitando o desenvolvimento dos municípios. Porém, foi identificada a necessidade de maior empenho das administrações municipais tanto no fortalecimento de sua estrutura administrativa, investindo em capacitação e equipamentação, quanto no fortalecimento da participação comunitária, através da aplicação dos mecanismos preconizados pelo Estatuto da Cidade e inseridos no contexto das leis urbanísticas e nos instrumentos do Estatuto.

Na esfera estadual cabe aos órgãos responsáveis pelas políticas de desenvolvimento urbano encontrar e incentivar estudos que proponham o aprimoramento de metodologias para a implementação dos planos diretores, levando em conta o porte e o perfil dos municípios.

Novas investigações podem ser elaboradas a partir desta pesquisa, estendendo os estudos de caso para diferentes Mesorregiões do Estado, visando assim o fortalecimento da implementação dos Planos Diretores Municipais em todo o Estado.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, Cláudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade Urbana: Um instrumento de planejamento e gestão urbana.** Rio de Janeiro: Mauad Consultoria e Planejamento Editorial Ltda., 1998.

BUENO, Laura M.; e CYMBALISTA, Renato (orgs.). **Plano Diretor Municipal: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume, Instituto Pólis, PUC Campinas, 2007, p. 33-58.

BACELLAR DE ARAÚJO, T.; BEZERRA, M. L. **Experiência recente em planejamento regional: os casos das Associações de Municípios do Setentrião e do Oeste do Paraná.** Curitiba: PARANACIDADE, 1999.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária.** In: Cadernos Midades. Brasília, DF, 2007. 85 p.

_____, Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos.** Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004.

_____, Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo.** Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2005. 92 p.

_____, Ministério das Cidades. **Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257** Brasília, DF: Disponível em: <http://www.cidades.org.br>>. Acesso em: junho de 2010.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais.** 3 ed. São Paulo: Biblioteca da educação, 1988.

CLICHEVSKY, Nora. **Pobreza y acceso al suelo urbano: Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina.** In: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie medio ambiente y desarrollo. Santiago de Chile: 2003.

COHEN, Michael. **El Impacto pela Economía Global sobre las Ciudades.** In: Los retos del Gobierno Urbano. Washington D.C.: Instituto del Banco Mundial, 2001, p. 5-17.

CYMBALISTA, Renato (org.); SANTORO, Paula F. **O Plano Diretor na luta pela cidade.** In: Planos Diretores: processos e aprendizados. São Paulo: Instituto Pólis, 2009. 158p.

CYMBALISTA, Renato; BUENO, Laura M. M. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

COHEN, Michael. **El Impacto pela Economía Global sobre las Ciudades**. In: Los Retos del Gobierno Urbano. Washington DC: Instituto del Banco Mundial, 2001, p. 5-17.

DOWBOR, Ladislau. **Da Globalização ao Poder Local: a Nova Hierarquia dos Espaços**. Disponível em: <<http://dowbor.org/5espaco.asp>>. Acesso em janeiro de 2010.

DUARTE, Fábio. **Planejamento Urbano**. Curitiba: IBPEX, 2007. 177p.

ENDLISH, Ângela M. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades**. São Paulo: UNESP, 2009.

ENGEL, Bárbara. **Public Spaces in the Blue Cities in Russia**. Dresden, GE: Institute of Urban Design and Regional Planning, 2006. Disponível em: <<http://www.elsevier.com/locate/pplann>>.

FAMEPAR. Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná. Os Planos de Uso e Ocupação do Solo Urbano. Curitiba: FAMEPAR, 1992.

FARACO, José Luiz. **Plano Diretor Municipal de Alto Paraná**. Curitiba: PARANACIDADE, 2010.

FIDÉLIS, Jussara. **Instrumentos de Planejamento e suas Contribuições na Gestão Municipal**: Estudo de Caso em 3 municípios. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica, Curitiba, 2006. Disponível em: <<http://www.pucpr.com/teses>>. Acesso em 19 de dezembro de 2011.

FREIRE, Milla. Los Retos del Gobierno Urbano. **Anais**. Curso de Gestión Urbana y Municipal. Washington, DC: Instituto Del Banco Mundial, 2001, p. xix-xlii.

GEDDES, Patrick. **Cidades em Evolução**. Traduzido por Maria José Ferreira de Castilho. Campinas, SP: Papirus Editora, 1994.

HARDT, Carlos. Cadê o planejamento urbano? **Gazeta do Povo**, Curitiba, em 25/05/2010.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Leituras Regionais**. Curitiba: IPARDES, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: 2000. Disponível em: <[http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: 2010.

MAGALHÃES FILHO, Francisco. **Região da Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense (AMUSEP): Características e Perspectivas de Desenvolvimento**. Curitiba, Paranacidade, 1999. Séries Técnicas, v. 42p.

_____. **Região da Associação dos Municípios do Oeste Paranaense (AMOP): Características e Perspectivas de Desenvolvimento**. Curitiba, Paranacidade, 1999. Séries Técnicas, v. 42p.

MARICATO, Ermínia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias**. In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 124.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: 1985

MISLEH, Soraya. Aplicar os Instrumentos de Política Urbana. *Jornal do Engenheiro*, 20 set. 2010. Disponível em: <[http:// www.seesp.org.br/site/todas-as-edicoes-do-je/93-je-372-10-a-15-de-setembro-de-2010/950-cidades](http://www.seesp.org.br/site/todas-as-edicoes-do-je/93-je-372-10-a-15-de-setembro-de-2010/950-cidades)>. Acesso em 20 de setembro de 2010.

MOREIRA, Tomás. **Ordenamento e gestão urbana do território**. México: VII Colóquio de Transformações Territoriais, 2008.

MOTTA, Diana Meirelles da. **Curso de Gestão Urbana e Municipal**. Uso do Solo e Habitação, Instrumentos de Gestão do Uso do Solo no Brasil. IPEA, 1999, p. 3.

NAHAS DE CARVALHO, Sandra. **Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor**. Disponível em: <[http:// www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400014&script=sci_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400014&script=sci_arttext)>. Acesso em 17/06/2010.

PARANACIDADE, Serviço Social Autônomo. **Situação dos Planos Diretores Municipais**. Curitiba, dezembro de 2011.

PARANACIDADE. **Termo de Referência para Elaboração dos Planos Diretores Municipais**. Curitiba: Paranacidade, 2003.

PARANÁ, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. **Política Estadual de Desenvolvimento Urbano**. Curitiba: SEDU, 2003.

PARANÁ, Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006.

PARANÁ, Decreto nº 2.581, de 17 de fevereiro de 2004.

REZENDE, Denis; ULTRAMARI, Clóvis. **Plano Diretor e Planejamento Estratégico Municipal**: Introdução teórico-conceitual. RAP. Rio de Janeiro 41 (2): 255-71, mar./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos>>. Acesso em 03 de junho de 2010.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. **Solo Urbano e Habitação de Interesse Social**: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país, 2008. Disponível em: <[http://raquelrolnik.wordpress.com/2008/06/29/solo-urbano-2.habitacao-de-interesse.social-a-questao-fundiaria-na-politica-habitacional-e-urbana-do-pais](http://raquelrolnik.wordpress.com/2008/06/29/solo-urbano-2.habitacao-de-interesse-social-a-questao-fundiaria-na-politica-habitacional-e-urbana-do-pais)>. Acesso em julho de 2010.

ROLNIK, Raquel *et al.* Regularização Fundiária Sustentável: Conceitos e Diretrizes. Introdução. In: **Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos**. Brasília: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007, p. 7-304.

SALANDIA, Luiz Fernando Valverde. **Da Intenção à Ação: Desafios na busca por uma justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização após o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/plano_diretor/textos-diversos/LuisFernandoValverdeSalandia.pdf>.

SANCHEZ GARCIA, Fernanda. **Plano Diretor**. In: Curso promovido pela FAMEPAR (Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná). Curitiba: FAMEPAR, 1994.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Os Planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4 ed. ver. atual. Florianópolis: UFSC, 2005. 138 p.

SOUZA, Marcelo L. de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

UCVILELA. **Plano Diretor de Cianorte**. Curitiba: PARANACIDADE, 2006.

UCVILELA. **Plano Diretor de Rondon**. Curitiba: PARANACIDADE, 2009.

UCVILELA. **Plano Diretor de São Tomé**. Curitiba: PARANACIDADE, 2006.

ULTRAMARI, Clóvis. **O Fim das Utopias Urbanas**, São Paulo: Studio Nobel, 2005. p. 50-52.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Relatório apresentado à Rede de Avaliação e Capacitação para implementação dos Planos Diretores Participativos no Estado do Paraná**. Curitiba, Paraná, 2009.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor** (2005). Arquivo eletrônico, disponível em www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf. Acesso em janeiro de 2010.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: O processo de urbanização no Brasil, 2004, p. 169-243.

YIN, Robert K. **Pesquisa por meio de Estudo de Caso**. Tradução do livro "Case Study Research". Trad. por Patrícia Bechauser. Sage Pub. London, 1994.

APÊNDICE

ROTEIRO PARA AVALIAÇÃO DE PLANOS DIRETORES – ESTUDO DE CASO

<p>Nome do Pesquisador:</p> <p>E-mail e telefone:</p>
<p>Município:</p> <p>Data da aprovação do Plano Diretor Municipal:</p>
<p>1) OBJETIVO</p> <p>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 Municipal.</p>
<p>2) ENTREVISTADOS</p> <p>Chefias afetas diretamente à área de abrangência da implementação do Plano Diretor (Secretário de Planejamento e/ou Obras), presidente do Conselho do Plano Diretor Municipal.</p>
<p>3) QUESTÕES CENTRAIS</p> <p>3.1) O PLANO DIRETOR MUNICIPAL, A LEGISLAÇÃO URBANA E OS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO</p> <p>a) O município já possuía PDM (ou outro plano de desenvolvimento urbano) antes deste?</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 os produtos finais resultantes?</p> <p>c) No processo de implementação do Plano, a legislação está sendo observada? Por exemplo: atividades em relação às zonas de uso, recuos, lote mínimo, testadas, taxa de ocupação, altura máxima. Se não, quais os precedentes? Motivos?</p> <p>d) Entre os instrumentos propostos no PDM, quais foram regulamentados e estão sendo implementados?</p> <p>e) Quais instrumentos foram geograficamente delimitados durante a elaboração do PDM ou após sua aprovação?</p> <p>f) Os novos loteamentos estão sendo aprovados respeitando a infraestrutura mínima estabelecida em lei?</p>

- g) O Perímetro Urbano foi ampliado ou reduzido? Por quê? Recebeu lei específica?
- h) As leis propostas incluíram regras específicas para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)?
- i) Dos instrumentos de política fundiária listados a seguir, quais foram inseridos no plano?
- Edificação, parcelamento e utilização compulsórios/IPTU Progressivo no tempo;
 - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
 - Operação Urbana;
 - Consórcio Imobiliário;
 - Concessão de uso especial para moradia;
 - Estudo de impacto de vizinhança.
- j) Definida a aplicação de um destes instrumentos, a área em que foi ou será aplicado foi delimitada em mapa? Foi remetido a uma lei específica? Qual o prazo para sua aprovação?
- k) Quais os instrumentos de desenvolvimento, em especial os relacionados com o compromisso social da propriedade, estão sendo implementados?

3.2 O PLANO DIRETOR E A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

- a) O Conselho do Plano Diretor (ou outro nome que tenha assumido) foi previsto no PDM? E as outras formas de participação? Foi institucionalizado?
- b) Se positivo, incluir número e data da lei de criação; composição atual do Conselho (nomes e segmentos que o representam); número e data do decreto que define sua composição; data de aprovação do regimento interno de funcionamento do Conselho.
- c) Existe um calendário formal de reuniões? São redigidas Atas de Reuniões? Quais foram as questões já discutidas e principais deliberações tomadas? Qual o posicionamento do Executivo e do legislativo face às deliberações do Conselho?

3.3 O PLANO DIRETOR E O PROCESSO DE GESTÃO URBANA

- a) Para a tomada de decisões quanto à implantação/reforma/ ampliação de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, o Governo Municipal observa sistematicamente as diretrizes constantes no Plano? Se observa, esta prática é devidamente comunicada à comunidade?
- b) A estrutura administrativa precisou ser adequada para a implementação do PDM? Quais as alterações efetuadas?
- em qual secretaria/departamento irá ficar o PDM?

- quais temas estão sendo implementados no tema da gestão e participação democrática?
- c) Para a tomada de decisões quanto à implantação/reforma/ampliação de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, o Governo Municipal observa sistematicamente as diretrizes constantes no Plano? Se observa, esta prática é devidamente comunicada à comunidade?
 - d) Para a priorização de projetos e execução da pavimentação, estão sendo observadas a hierarquia e respectivas dimensões das vias, conforme definição do Plano de Ação e Investimentos?
 - e) Após a aprovação do PDM, estão sendo atualizados os mapas na medida em que estão ocorrendo alterações no zoneamento, parcelamento, etc.?
 - f) Quais outros projetos estão sendo implementados? Cadastro técnico, estrutura administrativa, gestão de recursos humanos; se existentes estão se relacionando com o plano?
 - g) E a capacitação para a implementação do plano está ocorrendo?
 - h) Se o município possui fiscalização de obras e posturas, citar número de fiscais, área de lotação e serviços de rotina.
 - i) De que forma o Plano Diretor contribui para a Gestão Urbana Municipal?
 - j) Quais são os resultados proporcionados com a implantação do plano diretor municipal?

ANEXOS

ANEXO 1 – RELAÇÃO DE MUNICÍPIOS INTEGRANTES DA MESORREGIÃO
NOROESTE E A SITUAÇÃO DOS SEUS PDMS

Municípios	População Total (2010)	Situação dos Planos Diretores
Alto Paraná	13.638	sim
Alto Piquiri	10.052	sim
Altônia	20.508	sim
Amaporã	5.424	sim
Brasilândia do Sul	3.186	sim
Cafezal do Sul	4.279	sim
Cianorte	69.731	sim
Cidade Gaúcha	10.926	sim
Cruzeiro do Oeste	20.407	sim
Cruzeiro do Sul	4.563	sim
Diamante do Norte	5.485	sim
Douradina	7.393	sim
Esperança Nova	1.970	sim
Francisco Alves	6.420	não possui
Guairaçá	6.151	sim
Guaporema	2.205	sim
Icaraíma	8.835	sim
Inajá	2.988	em execução
Indianópolis	4.275	sim
Iporã	14.836	sim
Itaúna do Sul	3.566	sim
Ivaté	7.473	sim
Japurá	8.429	sim
Jardim Olinda	1.409	não
Jussara	6.476	sim
Loanda	20.915	sim
Maria Helena	5.956	em execução
Marilena	6.817	sim
Mariluz	10.224	em execução
Mirador	2.327	em execução
Nova Aliança do Ivaí	1.429	em execução
Nova Londrina	12.811	sim
Nova Olímpia	5.481	sim
Paraiso do Norte	11.738	sim
Paranacity	10.231	sim
Paranapoema	2.791	sim
Paranavaí	81.484	sim
Perobal	5.621	em execução
Pérola	10.206	sim
Planaltina do Paraná	4.085	sim
Porto Rico	2.519	sim

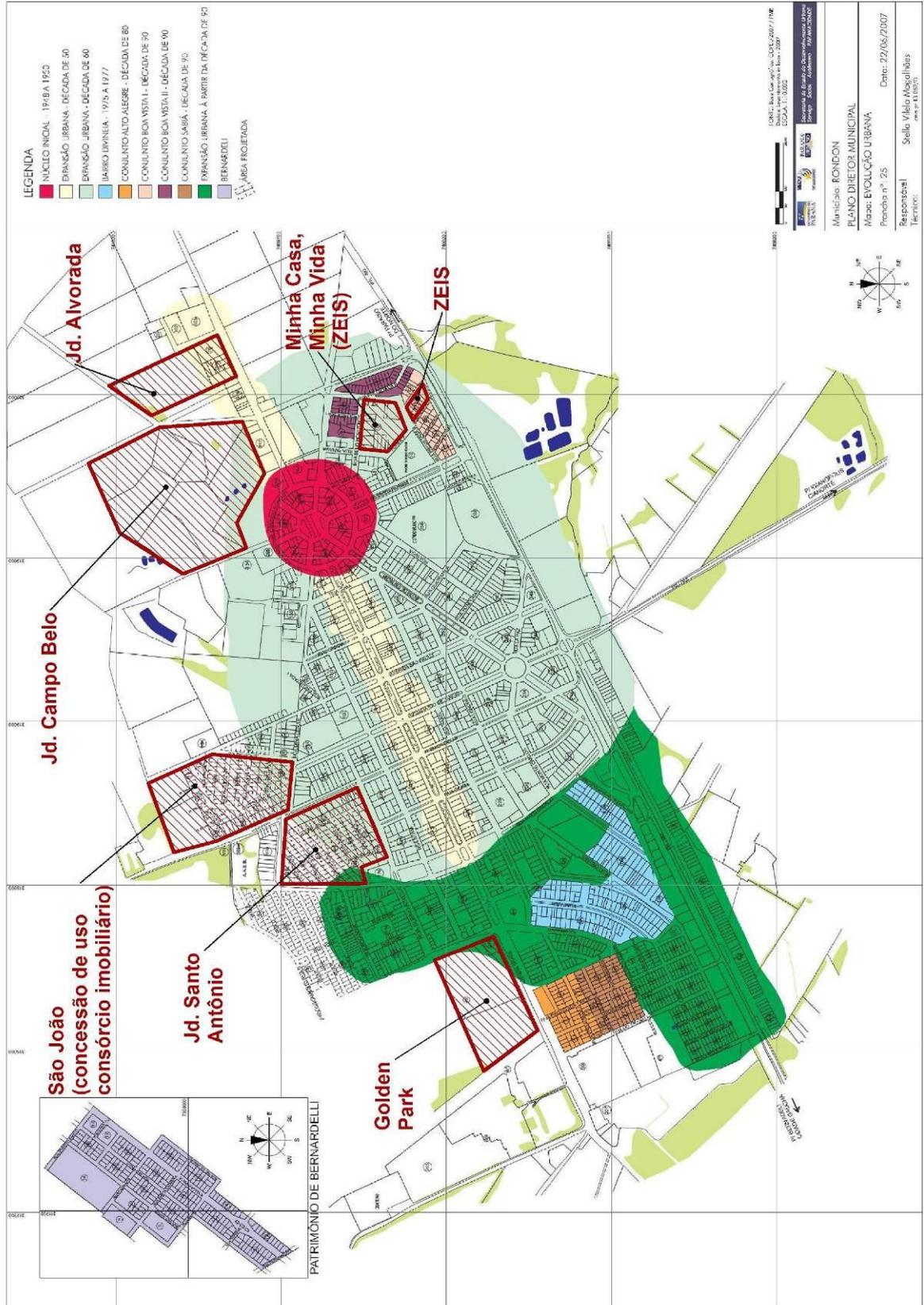
continua

conclusão		
Municípios	População Total (2010)	Situação dos Planos Diretores
Querência do Norte	11.639	sim
Rondon	8.955	sim
Santa Cruz de Monte Castelo	8.009	sim
Santa Isabel do Ivaí	8.675	não
Santa Mônica	3.547	sim
Santo Antônio do Caiuá	2.719	sim
São Carlos do Ivaí	6.337	sim
São João do Caiuá	5.906	não
São Jorge do Patrocínio	6.030	sim
São Manoel do Paraná	2.098	sim
São Pedro do Paraná	2.479	sim
São Tomé	5.349	sim
Tamboara	4.619	sim
Tapejara	14.551	sim
Tapira	5.830	sim
Terra Rica	14.991	sim
Tuneiras do Oeste	8.694	sim
Umuarama	100.025	sim
Vila Alta	3.206	não
Xambrê	5.982	sim

Fonte: PARANACIDADE, 2011

ANEXO 2 – ESPACIALIZAÇÃO FÍSICO-TERRITORIAL DOS INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE RONDON

Espacialização Físico-Territorial dos Instrumentos de Indução ao Desenvolvimento e de Regularização Fundiária de Rondon



ANEXO 3 – PLANO DE AÇÃO E INVESTIMENTOS DE RONDON

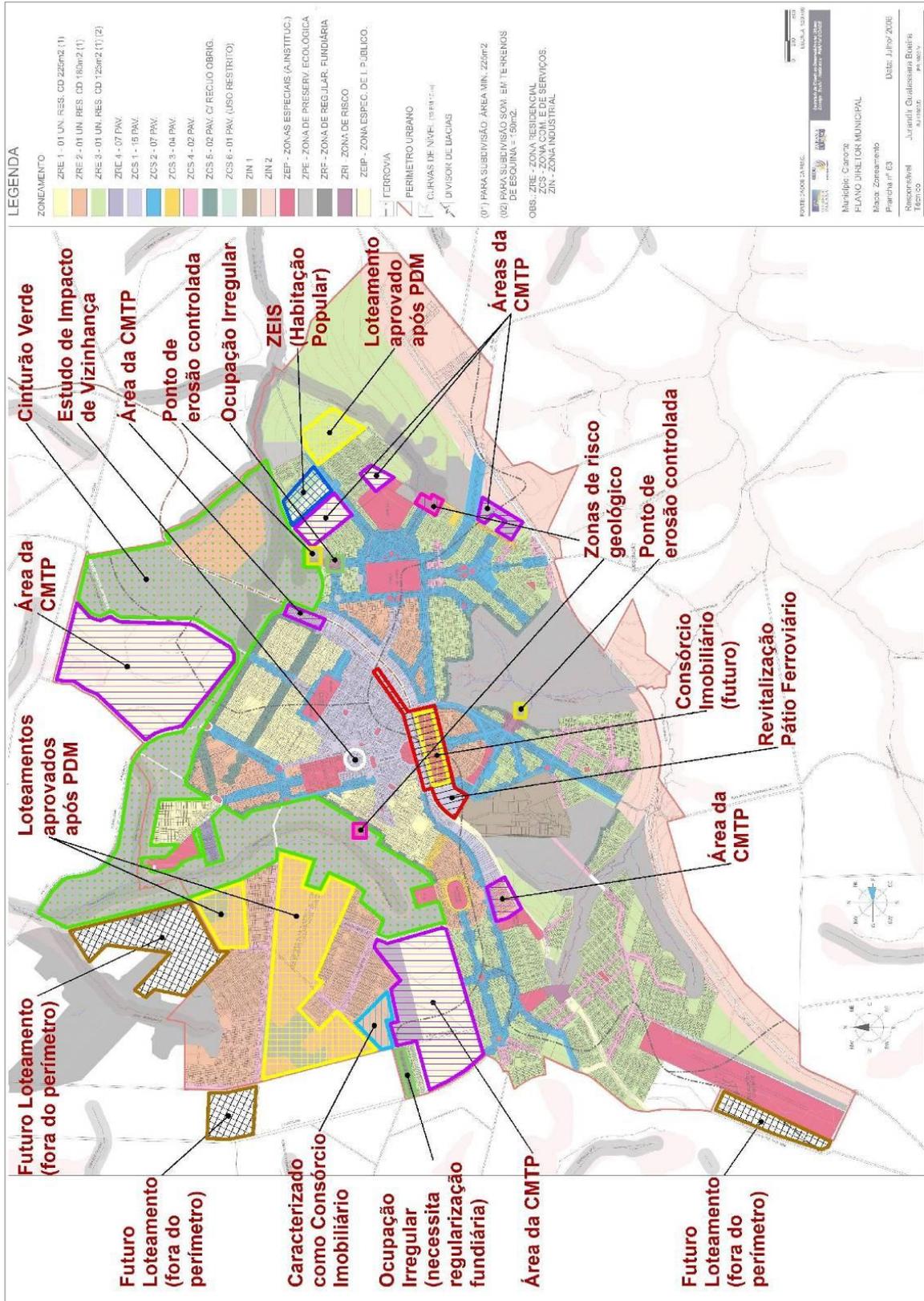
PROJETOS	IMPLANTADOS
1. INSTITUCIONAL	
Criação e manutenção da Divisão de Cadastro Técnico	
2. AQUISIÇÃO DE MÁQUINAS/ EQUIPAMENTOS E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	
Reequipar unidades da Prefeitura Municipal	x
Veículo para Frota Municipal	x
Veículos para Patrulha Mecanizada	x
Trator	x
Veículo para Saúde	x
Veículos para Educação	x
Equipamentos - Escola Rural Municipal	
Equipam. - Escola Cooperativa Passos do Saber	
Equipamentos – Pré-escola Francisco Sella	
Equipamentos - CMEI Menino Deus	
Materiais para modalidades esportivas	
Equipamentos – Centro de Inclusão	
Contratação de funcionários - Pré-escola Francisco Sella	
Contratação de professores - CRAS	
3. FOMENTO ECONOMICO	
Construção de Parque Industrial	
4. INFRA-ESTRUTURA URBANA	
Instalação de Galerias de Drenagem	X
Conservação de estradas rurais	X
Plantio de árvores – área urbana	X
Pavimentação nos novos conjuntos	X
Recapear as vias urbanas	X
Instalar sonorizador na rodovia	
Instalar sinalização horizontal e vertical	x
5. EQUIPAMENTOS URBANOS, OBRAS E INSTALAÇÕES	
Adaptação dos prédios públicos - acessibilidade	x
Construção de novo prédio para Prefeitura	projeto
Reforma do prédio da prefeitura	
Reforma do prédio e aquisição de equipamentos da Fundação Médica	X
Reforma e ampliação do Posto de Saúde de Bernardelli	X
Construção da Casa Lar do Idoso	
Ampliação do CRAS	
Urbanizar Praças Públicas e instalar playground e quadra esportiva	X
Reforma do Ginásio de Esportes	X
Criar a Secretaria de Esportes	X
Adquirir equipamentos para a Secretaria de Esportes a ser criada	X
Criar alojamento para atletas	
Construir sala de ginástica e equipá-la	X
Adquirir equipamentos para Ginásio de Esportes	X
Adquirir equipamentos para as modalidades esportivas	X
Construir pista de skate e patinação	
Construção de um novo Ginásio de Esportes	
Construção de banheiro no Parque Infantil	
Reforma e ampliação da Escola Municipal Marechal Castelo Branco	x
	continua

	conclusão
PROJETOS	IMPLANTADOS
Reforma e ampliação da Escola de Educação Especial Rosa Azul	X
Ampliação da Escola Cooperativa Passos do Saber	x
Reforma da Pré-escola Francisco Sella	x
Reforma e ampliação do CMEI Menino Deus	x
Construção de Escola Agrícola	
Construção de um novo CMEI	
Construção de novo prédio para o Centro de Inclusão	
Construção de novo prédio para Escola de Bernardelli	
Conclusão da obra do novo Centro Municipal de Saúde	x
6. HABITAÇÃO	
Construção de Habitação Popular na Sede Urbana	x
Construção de Habitação Popular no Distrito de Bernardelli	

Fonte: UC Vilela, Plano Diretor Municipal de Rondon, 2009

ANEXO 4 – ESPACIALIZAÇÃO FÍSICO-TERRITORIAL DOS INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE CIANORTE

Espacialização Físico-Territorial dos Instrumentos de Indução ao Desenvolvimento e de Regularização Fundiária de Cianorte



ANEXO 5 – PLANO DE AÇÃO E INVESTIMENTOS DO MUNICÍPIO DE CIANORTE

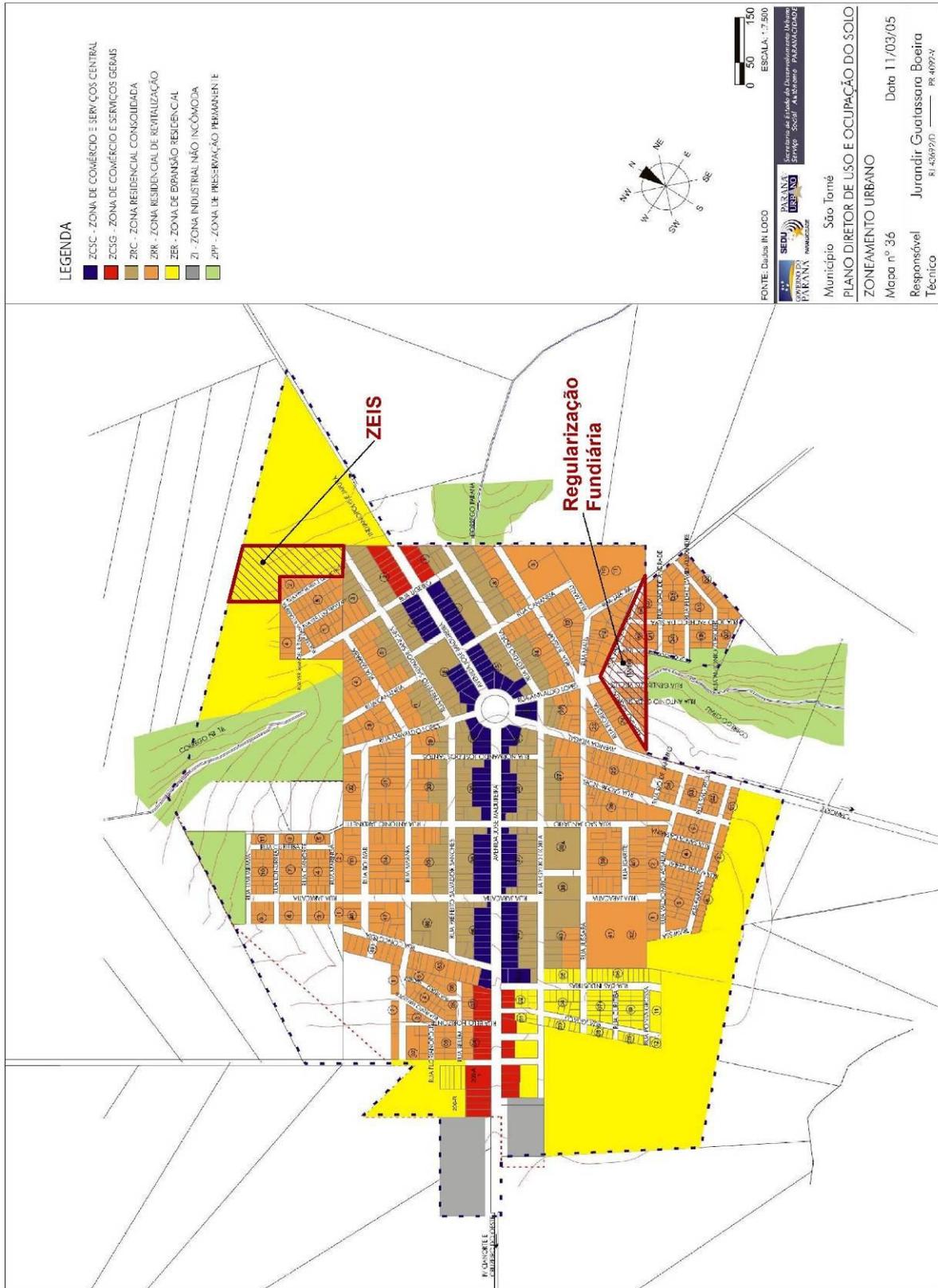
PROJETOS	IMPLANTADOS
ADAPTAÇÃO ORGANIZACIONAL	
Implantação e Manutenção	
INFRA-ESTRUTURA	
Pavimentação de Vias Públicas	
Galerias de Drenagem	
Manutenção de Estradas	
Exp./Melhoria Iluminação Pública	
Exp. Rede de água tratada	
Sinalização Viária	
Ciclovias	
Viveiro Mun./Arborização Urb.	
Construção de Praças Públicas	
Implant. Distrito Industrial	
Preservação	
Requalificação Urbana	
Melhorias no Parque do Cinturão	
Requalificação: Centro Urbano	
Abrigos Transporte Coletivo	
Construção de passarelas de pedestres -PR 323	
Construção/ Reforma de Pontes	
Iluminação Campo	
EQUIPAMENTOS URBANOS, OBRAS E INSTALAÇÕES	
Construção do Paço Municipal	
Câm.Vereadores: Reforma/Mudança	
Construção do Pátio da Prefeitura	
Posto de Saúde: Const. /Ampliação	
Casa da Cultura e Biblioteca Púb.	
Escolas: Const./reforma e ampliação	
Centro de Educação Infantil	
Centro de Atend. Especializado	
UEM: Ampliação do campus	
Construção de quadras e campos	
Estádio Albino Turbay	
Área Esportiva: Construção e reforma	
Implantação de Parques Lineares	
Centro de Atendimento à criança	
Centro Múltiplo Uso	
Centro Social Urbano	

continua

	conclusão
Estádio Albino Turbay	x
Área Esportiva: Construção e reforma	x
Implantação de Parques Lineares	
Centro de Atendimento à criança	
Centro Múltiplo Uso	x
Centro Social Urbano	
Ampliação e reforma do quartel Corpo B. e Tiro de Guerra	
Construção da Casa Lar do Idoso	
Condomínio para o Idoso	
Centro de Convivência Comunitária	
Secretaria do Meio Ambiente	x
Ampliação do Centro de Eventos e urb.	x
Reforma da Delegacia	
Ampliação do Cemitério Municipal	
Ampliação Canil	
Cemitério: Distrito de S. Lourenço e Vidigal	
Portal de Entrada: Urbanização do trecho da PR 323	x
HABITAÇÃO	
Terreno para Habitação Popular	x
Regularização: Jardim Paraíso	
CONTRATAÇÕES, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	
Admissão de professores	x
Educação	x
Saúde	x
Esportes e Lazer	x
Agricultura, Abastecimento e Meio Amb.	x
Secretaria de Indústria e Comércio	x
Secretaria de Bem Estar Social	x
Legislativo	
Gabinete	x
Procuradoria Jurídica	x
Secretaria de Finanças	x
Secretaria de Administração	x
Secretaria de Desenvolvimento Municipal	x
Segurança Pública	x
FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	
Implantação de Parque Industrial	
Equipamentos Rurais	
Comércio, Serviços e Turismo	x
Estádio Albino Turbay	x
Área Esportiva: Construção e reforma	x
Implantação de Parques Lineares	
Centro de Atendimento à criança	
Centro Múltiplo Uso	x

ANEXO 6 – ESPACIALIZAÇÃO FÍSICO-TERRITORIAL DOS INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE SÃO TOMÉ

Espacialização Físico-Territorial dos Instrumentos de Indução ao Desenvolvimento e de Regularização Fundiária, de São Tomé



ANEXO 7 – PLANO DE AÇÃO E INVESTIMENTOS DO MUNICÍPIO DE SÃO TOMÉ

PROJETOS	IMPLANTADOS
ADAPTAÇÃO ORGANIZACIONAL	
Implantação e manutenção	
INFRA-ESTRUTURA URBANA	
Asfalto, meio-fio, galerias e arborização	X
Estrada para desvio de tráfego pesado	
Expansão da Rede de Energia Elétrica	
Rebaixamento de postes	
Expansão da Rede de água	
EQUIPAMENTOS URBANOS	
Escola Estadual Pedro Fecchio	
Colégio Estadual Santos Dumont	
Escola Municipal 25 de Julho	
Centro de Educação Infantil	
Centro Profissionalizante	
Pronto Atendimento de Saúde	
Casa Lar do Idoso	
CENAPE	
Praça Pedro Fecchio	
Praça do Jd. Colauto I	
Praça Carlos Belther Brógio	
Praça Conj. Primavera	
Praça Conj. Pôr-do-Sol	
HABITAÇÃO	
Unidades de 48m ² (subsidiadas)	
Unidades de 48m ² (COHAPAR)	
Unidades de 48m ² (COHAPAR)	
Moradias da Zona Rural	
MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	
Saúde – Veículo Perua/Equip.	
Polícia Militar – Veículo /Equip.	
Veículo – Coleta de Lixo	
Trator /retroescavadeira	X
FOMENTO ECONÔMICO	
Barracão Industrial	
Zoneamento Ecológico Econômico	
Zoneamento Turístico	
Zoneamento Rural	