

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS

**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS , AMBIENTAIS E DE
TECNOLOGIAS**

VERA LÚCIA BARRADAS MOREIRA

**PLANEJAMENTO URBANO EM MUNICÍPIOS DE
PEQUENO PORTE: O CASO DO PARANÁ**

PUC – CAMPINAS

2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

VERA LÚCIA BARRADAS MOREIRA

**PLANEJAMENTO URBANO EM MUNICÍPIOS DE
PEQUENO PORTE: O CASO DO PARANÁ**

Dissertação apresentada como exigência para obtenção do Título de Mestre em Urbanismo, ao Programa de Pós-Graduação na área de Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Raquel Rolnik

PUC – CAMPINAS

2007

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas e
Informação - SBI - PUC-Campinas

M838p

t711.4098162 Moreira, Vera Lúcia Barradas.

Planejamento urbano em municípios de pequeno porte: o caso do Paraná / Vera Lúcia Barradas Moreira. - Campinas: PUC-Campinas, 2007.
242p.

Orientadora: Raquel Rolnik.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo.
Inclui anexos e bibliografia.

1. Planejamento Urbano - Paraná. 2. Política Urbana. 3. Urbanização. 4. Sociologia urbana. 5. Paraná - Municípios. I. Rolnik, Raquel. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Pós-Graduação em Urbanismo. III. Título.

22.ed.CDD – t711.4098162

VERA LÚCIA BARRADAS MOREIRA

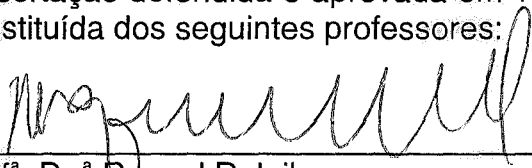
"Planejamento Urbano em municípios de pequeno porte: O caso do Paraná"

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Urbanismo.

Área de Concentração: Urbanismo.

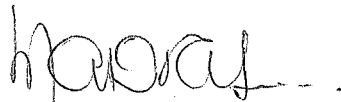
Orientadora: Prof^a. Dr.^a Raquel Rolnik.

Dissertação defendida e aprovada em 19 de Junho de 2007 pela Comissão Examinadora constituída dos seguintes professores:



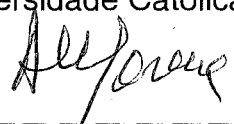
Prof^a. Dr.^a Raquel Rolnik

Orientadora da Dissertação e Presidente da Comissão Examinadora
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Prof^a. Dr.^a Maria Amélia Devitte Ferreira D'Azevedo Leite

Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Prof. Dr. Antônio Claudio Moreira Lima e Moreira

Universidade de São Paulo

DEDICATÓRIA

A Arthur, Guilherme e Beatriz pela compreensão da ausência.

A Marcos, pelo amor e companheirismo.

AGRADECIMENTOS

À Raquel pela paciência, compreensão e conhecimentos.

Ao meu pai.

À minha família pelo apoio incondicional.

Aos professores da Pós-Graduação pelos valiosos ensinamentos.

Ao PARANACIDADE pela colaboração, principalmente, a Maria Inês.

Ao IPARDES, na pessoa de Rosa Moura.

Aos professores e alunos da UTFPR, pela ajuda e compreensão nos momentos decisivos.

Aos técnicos e funcionários das prefeituras e aos cidadãos de Araruna, Mamborê e Terra Boa, pela incontável contribuição.

“As cidades, como os sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa.

Ítalo Calvino, *As cidades Invisíveis*

RESUMO

MOREIRA, Vera L. B. *Planejamento urbano em pequenos municípios: o caso do Paraná*. Campinas, 2007. 219f. Dissertação (Mestrado)-Curso de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2006.

A prática de Planejamento Urbano no Estado do Paraná foi iniciada anteriormente à Constituição de 1988 que, no seu art. 182, determina a obrigatoriedade de que cidades com mais 20 mil habitantes possuam Planos Diretores. A regulamentação deste artigo veio através da promulgação da Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que reitera o disposto na Carta Magna. O governo do Estado, através do decreto 2.581/2004, e posteriormente da Lei 15.229/2006, estende esta obrigatoriedade a todos os municípios paranaenses, independentemente do número de sua população. Este estudo tem como objetivo investigar o processo de planejamento ocorrido anteriormente ao Estatuto da cidade nos pequenos municípios, selecionando para tanto três cidades componentes da Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná. Discute a atuação do Estado através de sua Política Urbana e qual o seu posicionamento após o Estatuto da Cidade. Avalia-se o processo de elaboração dos planos e sua implementação através da análise da configuração urbana atual. Muito foi estudado e pesquisado a respeito dos efeitos do planejamento nas grandes e médias cidades brasileiras e até em outros países, mas, não há, um entendimento de como o planejamento se comporta nas localidades com menos de 20 mil habitantes

Palavras-chave: Planejamento urbano, plano diretor, pequenos municípios, Política Urbana, Paraná.

ABSTRACT

MOREIRA, Vera L. B. *Urban planning in small municipal districts: the case of Paraná*. Campinas, 2007. 219f. Dissertação (Mestrado)-Curso de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2006.

Urban planning in Paraná state began before the Constitution of 1988, whose article 182, obliges cities with more than 20 thousand inhabitants to have Director Plans. The regulation of this article came up through the promulgation of the law 10.257/2007, the City Statute which is set in the Magna letter. The State Government, through the decree 2.581/2004, and the law 15.229/2006, has set such obligation for all the cities in Paraná, independently of the population amount. Such paper has the objective of investigating the process of planning carried out before the City Statute in the small towns in three cities of Paraná Midwest. It also brings about the State performance through its urban politics and its position after the City Statute. The process of the plans development is evaluated as well as their implementation by analyzing the current urban situation. Many researches were carried out about the effects of planning in big and average cities and in other countries, although, there's no understanding how planning happens in towns with less than 20 thousand inhabitants

.

Keywords: Urban planning, director plan, towns, Urban potitics, Paraná

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Distribuição da população rural e urbana por décadas.....	26
Figura 2. Mapa de Cronologia da divisão político-administrativo.....	28
Figura 3. Mapa do Grau de urbanização 2000.....	29
Figura 4. Mapa de Tipologia dos municípios 2000.....	30
Figura 5. Escritórios Regionais do PARANACIDADE no Estado.	61
Figura 6. Configuração espacial das Associações e Município.....	63
Figura 7. Mapa dos Municípios Paranaenses com menos de 20 mil habitantes.....	67
Figura 8. Evolução da população rural e urbana do Paraná, 1970-2000.....	68
Figura 9. Tipologia dos municípios paranaenses segundo número de população.....	70
Figura 10. Mapa de Densidade demográfica dos municípios com menos de 20 mil habitantes.....	72
Figura 11. Mapa das Áreas de esvaziamento populacional.....	73
Figura 12. Evolução da população de municípios com menos e 20 mil habitantes.....	75
Figura 13. Mapa do Valor Adicionado Fiscal nos Municípios com menos e 20 mil habitantes.....	76
Figura 14. Mapa de Tipologia dos municípios paranaenses com menos e 20 mil habitantes.	77
Figura 15. Mapa do Índice de Desenvolvimento Humano – subclasses dos municípios paranaenses com menos e 20 mil habitantes.....	81
Figura 16. Mapa do Índice de Gini dos municípios paranaenses com menos e 20 mil habitantes.....	82
Figura 17. Mapa da RMC dos municípios com menos e 20 mil habitantes.....	86
Figura 18. Mapa dos municípios paranaenses que já elaboraram e estão elaborando seus Planos Diretores.....	90
Figura 19. Mapa dos municípios paranaenses com menos de 20 mil habitantes que já elaboraram e estão elaborando seus Planos Diretores.....	91

Figura 20. Mapa dos Municípios que compõem a Mesorregião Centro-Ocidental.....	92
Figura 21. Evolução das Taxas Médias Geométricas de Crescimento Anual por Décadas.....	94
Figura 22. Mapa dos Fluxos migratórios entre as Mesorregiões do Estado.....	95
Figura 23. Distribuição da população do município por décadas.	103
Figura 24. Mapa com a localização do Município de Mamborê no Estado do Paraná e Delimitação da Mesorregião Centro-Ocidental.....	106
Figura 25. Localização da Vila Operária, Vila Santa Maria e Conjunto Habitacional Parapanema.....	117
Figura 26. Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano – PLUOS, 1988..	130
Figura 27. Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano – PLUOS, 2002..	133
Figura 28. Distribuição da população total, urbana e rural por décadas.....	138
Figura 29. Localização do Município de Araruna no Estado do Paraná e delimitação da Mesorregião Centro-Ocidental.....	141
Figura 30. Mapa da Lei de Zoneamento de 1996.....	156
Figura 31. Mapa de localização das Vilas Rurais e loteamentos criados após 1996.....	157
Figura 32. Distribuição da população por décadas.	159
Figura 33. Localização do Município de Terra Boa no Estado do Paraná e delimitação da Mesorregião Centro-Ocidental.....	163
Figura 34. Mapa da Lei de Zoneamento, 1989.....	179
Figura 35. Mapa da Sede do município com a localização dos novos projetos de parcelamento.....	182
Figura 36. Bilhetes enviados juntamente com o questionário.....	193
Figura 37. Adesivo da campanha do Plano Diretor Participativo.....	194
Figura 38. Convite enviado à estação de rádio.....	196
Figura 39. Edital de Notificação de Audiência Pública.....	197
Figura 40. Imagem da Audiência Pública.....	199
Figura 41. Imagem da Audiência Pública.....	203
Figura 42. Imagem da Audiência Pública.....	205

Figura 43. Imagem da Audiência Pública.....	206
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 01. Distribuição da população rural e urbana por décadas.....	26
Tabela 02 . Número de municípios por década.....	28
Tabela 03. Distribuição da população urbana segundo estrato de tamanho – 1970-2000.....	29
Tabela 04. Distribuição dos recursos no PRAM-1 e PRAM-2.	40
Tabela 5. Evolução da população rural e urbana, Paraná, 1970-2000.....	68
Tabela 6. População total, urbana e rural em municípios com mais e com menos de 20 mil habitantes e do Estado.....	69
Tabela 7. Distribuição da população total, rural e urbana por municípios 1970-2000.....	74
Tabela 8. Distribuição do PIB per capita, VAF, Taxa de crescimento e população.....	79
Tabela 9. Total de domicílios e porcentagem de atendimento aos municípios com menos e 20 mil habitantes.....	83
Tabela 10. Municípios da RMC, ano de inclusão e população.....	85
Tabela 11. Taxa de crescimento dos Municípios da RMC.....	87
Tabela 12. Indicadores da Mesorregião Metropolitana de Curitiba e do Paraná.....	88
Tabela 13. Evolução da população da Mesorregião Centro-Occidental.....	94
Tabela 14. Distribuição os municípios e da população – Mesorregião Centro-Occidental – Paraná - 2000.....	99
Tabela 15. População total, taxas médias geométricas de crescimento anual - 2000....	100
Tabela 16. Distribuição da população rural e urbana do município por décadas	103
Tabela 17. Taxas médias geométricas de crescimento anual por décadas.....	104
Tabela 18. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	105
Tabela 19. Cronologia do processo de planejamento em 1988.....	107
Tabela 20. Cronograma de elaboração do plano em 2002.....	118
Tabela 21. Distribuição da população do município por décadas 2002.....	137
Tabela 22. Taxas médias geométricas de crescimento anual por décadas.....	138

Tabela 23. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	140
Tabela 24. Tabela de Indicadores de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Zoneamento, 1996.....	152
Tabela 25. Distribuição da população por décadas.....	159
Tabela 26. Taxas médias geométricas de crescimento anual por décadas.....	160
Tabela 27. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	162
Tabela 28. Comparação entre os valores totais e por m ² da casa da família – unidade 63 m ²	174
Tabela 29. Relação dos locais e número de questionários recolhidos.....	194

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 PLANEJAMENTO URBANO NO PARANÁ.....	20
2.1- Processo de urbanização do Estado.....	21
2.2- Políticas urbanas do Governo Estadual.....	30
2.2.1- Órgãos e Programas Estaduais.....	33
2.2.3- As associações de Municípios.....	60
3 OS PEQUENOS MUNICÍPIOS PARANAENSES.....	63
3.1 A Mesorregião Centro-Occidental.....	87
4 PLANEJAMENTO URBANO E OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: O CASO DE TRÊS CIDADES PARANAENSES.....	92
4.1 Considerações Iniciais.....	92
4.2 Mamborê.....	96
4.2.1 Processo de urbanização.....	96
4.2.2 Processo de Planejamento.....	102
4.2.3 Leis de Zoneamento de 1988 e 2002.....	120
4.3 Araruna.....	130
4.3.1 Processo de urbanização.....	130
4.3.2 Processo de Planejamento.....	137
4.2.3 Lei de Zoneamento de 1996.....	145
4.4 Terra Boa.....	152
4.4.1 Processo de urbanização.....	152
4.4.2 Processo de Planejamento.....	158

4.4.3 Lei de Zoneamento de 1988.....	171
5 OS PLANOS PARANAENSES PÓS-ESTATUTO DAS CIDADES.....	177
5.1 Participação Popular.....	177
5.1.1 Terra Boa.....	184
5.1.2 Mamborê.....	198
5.1.3 Araruna.....	202
5.2 As Áreas Rurais.....	206
5.2.1 Os Municípios e as Zonas Rurais.....	210
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	219
7 REFERÊNCIAS.....	227
8 ANEXOS.....	234
ANEXO A	
- Documentos do Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano de Mamborê, 1988.	
- Documentos do Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano de Mamborê, 2002.	
ANEXO B	
- Documentos do Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano de Araruna, 1996.	
- Documentos do Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo Municipal de Araruna, 2004-2006.	
ANEXO C	
- Documentos do Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano de Terra Boa, 1989.	
- Documentos do Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo Municipal de Terra Boa, 2006.	
ANEXO D	
- Termo de Referência de 1996	
- Termo de Referência de 2004-	

1 INTRODUÇÃO

O Planejamento Urbano no Brasil experimentou vários instrumentos ao longo do tempo, entre elas, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, Planos de Embelezamento, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Plano de uso e Ocupação do Solo Urbano e Plano Local Integrado (SERFHAU), mas nenhum deles conseguiu efetivamente traduzir as expectativas da população, principalmente no que tange à justiça social. Sobre a ação dos planos, escreve VILLAÇA 1999:

O Planejamento urbano no Brasil... uma atividade fechada dentro de si própria, *desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado*, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las. (Villaça, pg. 222).

Este quadro começou a mudar discretamente com a consciência popular iniciada na década de 70, através do fortalecimento dos movimentos populares (Villaça,1999).

Na década de 80, este fato se acentuou com a mobilização das populações urbanas marginalizadas e excluídas do processo de cidadania, fazendo com que os reais problemas urbanos viessem a ser expostos e que foram ocultados pelos planos elaborados até então. Foi em meados da década que surgiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), como resposta aos problemas urbanos como “a pobreza urbana, a fragmentação do tecido social, a expansão da ilegalidade na cidade e a crise fiscal do Estado”. (Silva, 2003 – pg. 09).

Neste âmbito, é elaborada a Emenda Popular da Reforma Urbana que foi encaminhada ao Congresso constituinte em 1988, como relata o Guia do Estatuto da Cidade:

A idéia da necessidade de reconhecer e legalizar a cidade real alcança diversos setores da sociedade e resulta em uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Nela estavam contidas propostas que procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo, para que se pudesse, entre outros objetivos,

possibilitar o acesso à terra, democratizando o acesso ao solo urbano.. (Estatuto da Cidade – Guia para Implementação pelos municípios e cidadãos, 2001, pg.40).

Todo este processo culminou na inclusão do Planejamento na Constituição de 1988, através dos seus artigos 182 e 183, que institui a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes. Contudo, só isto não basta, a participação dos movimentos populares é de fundamental importância para o sucesso do planejamento, tanto no nível de discussão, como de fiscalização, como afirma VILLAÇA 1999:

O destino do planejamento no Brasil atual, o perfil, a credibilidade e o conteúdo dos planos diretores estão assim ligados aos avanços da consciência de classe, da organização do poder político das classes populares. (Villaça, pg.240).

A Constituição Federal de 1988 trata no Capítulo II sobre a Política Urbana e sobre a obrigatoriedade dos Planos Diretores:

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

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

A Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades, também regulamenta e trata do Plano Diretor, salientando a função social da propriedade urbana em seus artigos 39 e 40:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (Lei 10.257/2001).

O Governo do Estado do Paraná vai além e institui o decreto n. 2581 de 17 de fevereiro de 2004, levando a obrigatoriedade do Plano Diretor a todos os municípios paranaenses, inclusive os que estão abaixo de 20.000 habitantes. O decreto afirma nos itens a e b, entre outros, que:

- O Estado do Paraná somente firmará convênios de financiamento de obras de infra-estrutura e serviços com municípios que obedecerem os seguintes requisitos:
- a) municípios que já possuam planos diretores aprovados pelas respectivas Câmaras Municipais; e
 - b) aos municípios que executarem[...] planos diretores ou planos de zoneamento, em conformidade com o que estabelece o estatuto das cidades...(Decreto n.o 2581).

O Estatuto das Cidades estipulou o prazo de até outubro de 2006 para que os municípios brasileiros elaborem o seu Plano Diretor Participativo. No artigo 50, concede um prazo de cinco anos, a partir da sua aprovação em julho de 2001, para que os municípios que se enquadram na Lei e elaborem o seu planejamento. (Estatuto das Cidades). É importante salientar que tanto a Constituição Federal como o Estatuto da Cidade, tratam de cidades acima de 20 mil habitantes.

Mesmo o Governo do Estado do Paraná estendendo o planejamento para todos os municípios, não há estudos acerca da implementação de Planos Diretores em cidades de pequeno porte, onde a problemática urbana é bastante diversa das grandes cidades brasileiras.

É neste contexto que se encaixa um estudo dos Planos Diretores executados nos municípios da Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná - com população entre 10 mil e 20 mil habitantes, com o intuito de se compreender a lógica de elaboração destes planos e o seu diálogo com a cidade atual. Este tema é reforçado nas palavras de Souza, 2003:

...a escassez de planejamento e a suas imperfeições técnicas não surgem “por acaso”, e se não entendermos as causas institucionais, econômicas e culturais mais amplas de certas deficiências não vislumbraremos uma boa parte daquilo que é necessário enfrentar para

ultrapassá-las, e o resultado é que ficaremos apelando, no máximo, para o chavão “se houvesse vontade política..”. (pág. 107).

E complementado por ROLNIK 1994:

...é fundamental entendermos que visão de cidade e política urbana tem dominado nossa experiência de planejamento, tanto para compreender seu fracasso enquanto projeto de controle do processo de desenvolvimento urbano quanto seu sucesso na cultura urbanística de domina o país.(pág. 352).

Portanto, é no tripé planejamento-população-poder público, que está focado o objeto de pesquisa deste trabalho. Em um primeiro momento será abordado o processo de urbanização do Paraná e de como o Governo Estadual se utilizou políticas e programas para a implantação do planejamento urbano por todo o território do Estado.

Esta Dissertação está estruturada em 4 capítulos. No segundo discorre-se a cerca do Planejamento Urbano no Paraná, abordando o processo de urbanização do Estado e suas Políticas Urbanas, dando enfoque aos órgãos e programas estaduais que construíram o processo de planejamento, a partir do recorte da pesquisa, a década de 1980.

Em seguida traça-se um Panorama dos Pequenos Municípios Paranaenses, quem são, sua localização e representatividade perante o Estado e a União, nas questões econômicas, sociais e de acesso ao saneamento ambiental. Faz-se também uma explanação a respeito da Mesorregião Centro-Occidental.

O capítulo 4 trata da pesquisa efetuada nos três municípios selecionados e que fazem parte da Mesorregião Centro-Occidental. São analisados os Planos Diretores elaborados a partir de 1988, através de atas, reuniões e entrevistas com membros de conselhos e da equipe técnica da prefeitura que participou do processo de planejamento. Traça-se um paralelo entre a Lei de Zoneamento elaborada quando da elaboração do plano e a atual configuração espacial da sede do município, enfatizando o cumprimento ou não das determinações ali contidas. Analisa-se também o conteúdo da lei e se atendeu aos preceitos de acessibilidade a todos os cidadãos, indistintamente.

O quinto capítulo aborda os Planos Diretores e Uso e Ocupação do Solo Municipal que estão sendo elaborados nos três municípios pesquisados após a promulgação da Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Nele são abordados exclusivamente o processo participativo da população e o tratamento dado à zona rural, aspectos nunca antes relacionados aos Planos Diretores.

2 PLANEJAMENTO URBANO NO PARANÁ

Este capítulo tem como objetivo situar os fatos que culminaram na atual forma de condução do planejamento urbano no Estado, apontando os órgãos e programas implementados na área de planejamento urbano entre 1987 e 2002¹. O ponto principal é a política adotada pelo governo estadual quando se trata do planejamento, tanto para os municípios com mais de 20 mil habitantes, como para os que possuem população inferior. De acordo com GUARDA 1996, o Governo Estadual invocou uma Política “Territorial” ou “Urbana”:

Preocupações com a migração interna e a geração de empregos fundamentam a crescente demanda por uma política “urbana” ou “espacial”, através da qual o governo estadual “corrigiria” a aparente desigualdade entre as condições sociais nas áreas rurais e áreas metropolitanas, que oferecem maiores oportunidades de emprego, renda e acesso a serviços públicos. “Política urbana” é vista como um instrumento para refrear a migração de regiões subdesenvolvidas, redirecionando para elas, não apenas investimentos sociais, mas também produtivos, ou pelo menos desviando os fluxos migratórios para pólos “alternativos” de desenvolvimento, onde eles possam ser aplicados, supostamente, a custos sociais menores. (pg. 08).

O Estado do Paraná ocupa um lugar de destaque diante do planejamento urbano brasileiro. De acordo com Reis Filho:

O caso mais relevante é o de Curitiba, capital do Estado do Paraná. A partir de um trabalho de Jorge Wilhelm, implantou-se o IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, sob a liderança de Jaime Lerner. Prefeito da cidade em dois mandatos, Lerner, com sua equipe realizou um trabalho de grande amplitude, abrangendo praticamente todos os aspectos da vida local, com uma eficiência sem paralelo no País. (Reis Filho apud Faraco 2002, pg. 01).

A prática curitibana de planejamento foi perpetuada pelos diversos governantes que estiveram a frente da administração estadual e estendido ao restante dos municípios paranaenses. Neste contexto, não é só a cidade de Curitiba que possui tradição no planejamento urbano, em todo o Estado foram implementados planos.

Será abordado em primeiro plano o processo de ocupação territorial do Estado e a evolução urbana no Paraná. Em seguida, reconstrói-se o processo de

¹ Utilizamos este recorte por ser o período em que os municípios estudados elaboraram seu planejamento.

planejamento através das políticas públicas adotadas pelo governo estadual, iniciando-se na administração do Sr. Ney Braga quando “da criação de inúmeras sociedades de economia mista vinculadas à estrutura administrativas do Estado” (Faraco, 2002), culminando na criação do Serviço social Autônomo PARANACIDADE no governo do arquiteto Jaime Lerner.

Fechando o capítulo, apresenta-se os Termos de Referências elaborados pelos técnicos dos diferentes órgãos de planejamento da administração estadual para a elaboração de planos diretores.

2.1 – Processo de urbanização do Estado

A ocupação do território paranaense deu-se em três frentes: o Paraná Tradicional, a ocupação do Norte e a Frente Sulista. (Wachiwicz 2001).

O Paraná Tradicional caracterizou-se pela ocupação exploratória do território com a intenção da extração de minério, criação de gado, erva-mate e madeira em grandes latifúndios, como afirma a Secretaria de Estado da Cultura:

O Paraná Tradicional se esboçou no século XVII, com o apresamento de índios e a mineração do ouro, e estruturou-se no século XVIII sobre o latifúndio campeiro dos Campos Gerais, com base na criação e no comércio do gado e, mais tarde, nas atividades extrativistas da erva-mate e da madeira. (Secretaria de Estado da Cultura 2005, pg. 24).

A colonização do Norte foi marcada pelas companhias colonizadoras. A mais atuante foi a Companhia de Terras Norte do Paraná, subsidiária da Brazil Plantations Syndicate, de propriedade de Lord Lovat que chegou ao Brasil em 1925.

A princípio os ingleses tinham a intenção de adquirir as terras para a plantação de algodão, visto a fertilidade das terras localizadas ao norte, mas abandonaram a idéia. As terras, embora férteis, não estavam preparadas para receber as sementes importadas não adaptadas ao tipo de solo da região. Outro fator relevante é que o mercado europeu estava abarrotado de estoques vindos da Ásia, fazendo com que o preço do algodão estivesse muito baixo, não

compensando o investimento². Foi então que resolveram mudar de ramo e “ganhar dinheiro com negócios imobiliários”. (Wachowicz, 2001).

A Companhia de Terras Norte do Paraná (década de 30) selou acordo com o então presidente do estado, Caetano Munhoz da Rocha, adquirindo grande quantia de terras no norte do estado.

De acordo com Magalhães 2004:

...Companhia de Terras Norte do Paraná, adquiriu do Estado, em menos de dez anos, cerca de 550 mil alqueires paulistas de terras devolutas de excelente qualidade no Norte e no Noroeste paranaenses. Devido ao insucesso do empreendimento algodoeiro, a companhia redirecionou os negócios para a comercialização de terras e implantação de projetos de colonização. A estratégia de vendas baseou-se no parcelamento dos terrenos em pequenos lotes e na oferta de pagamento a prazo. (pg. 14).

Em 1944 um grupo de paulistas comprou a companhia dos ingleses e surgiu então a Companhia Melhoramentos Norte do Paraná. Considerando a atuação da Companhia desde 1925, promoveu uma extensa ocupação do norte, fundando, entre outras, as cidades de Londrina, Cambé, Rolândia, Arapongas, Mandaguari, Apucarana. Jandaia do Sul, Maringá, Cianorte e Umuarama.

Estas companhias promoveram uma ocupação baseada em cidades planejadas, como afirma Wachowicz:

As cidades destinadas a se tornarem núcleos de maior importância foram localizadas de cem a cem quilômetros aproximadamente: Londrina, Maringá, Cianorte e Umuarama. Entre essas, de 10 a 15 quilômetros foram fundados centros urbanos e comerciais de menor importância. Em volta das áreas urbanas maiores foram criados cinturões verdes, ou chácaras para produção de produtos de subsistência. **Todas essas cidades foram planejadas antecipadamente, possuindo aspecto de cidades modernas, bem traçadas geometricamente e de aparência agradável.** (grifo nosso). (Wachowicz 2001, pg.271).

A declaração acima mostra a importância da colonização das companhias na composição da malha urbana, a princípio no Norte e, posteriormente, a prática foi disseminada pelo restante das cidades paranaenses.

Outras empresas de colonização surgiram, através de concessão do governo estadual para que pudessem comercializar as terras compradas do

² Informações obtidas em <http://www.famiglia.barone.nom.br/index24.htm>.

governo estadual, entre elas a Sociedade Técnica e Colonização Engenheiro Beltrão Ltda (década de 1940), SINOP-Terras (1948), Sociedade Imobiliária Noroeste do Paraná Ltda (década de 1950), Colonizadora Norte do Paraná S/A (década de 1950), duas empresas japonesas, a Tokushoc Kaisha-Bratac e a Nambei Tochi Kabushiri (ambas na década de 30) e a Companhia Madeira Rio Paraná (1946), que deu origem à cidade de Maripá.

O Estado (1930-1940-1950) também foi responsável pela colonização como atesta Magalhães 2004:

Em paralelo à iniciativa privada, o próprio Governo do Paraná, ainda detentor de vastas áreas no Estado, promoveu a implantação de projetos de colonização com características semelhantes, loteando as terras em pequenas parcelas e abrindo várias frentes de povoamento no Norte, Leste e Sudoeste paranaenses. (pg.14).

A terceira frente, a partir da década de 1940, vem do sul, a *frente sulista*, que ocupou “a maior parte do sudoeste e parte do oeste paranaense” (Wachowicz 2001). Estes imigrantes vinham em busca de terras devido a problemas de mão-de-obra na agricultura de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Fundaram as cidades de Francisco Beltrão, Dois vizinhos, Santo Antônio do Sudoeste, Medianeira, Santa Helena Toledo, Marechal Cândido Rondon, entre outras.

Sobre a ocupação desta porção do território paranaense, escreve Magalhães 2004:

[...] duas ordens de fatores estimularam a ocupação dessas regiões do Estado [...]. Nesse período, o Rio Grande do Sul passava por processos distintos de mudanças em seu meio agrícola, que culminaram com a formação de grandes excedentes populacionais. De um lado, um sistema de subdivisão das terras por herança familiar provocou um grande fracionamento das propriedades, liberando levas de famílias em busca de sobrevivência em outras regiões. Paralelamente, um movimento de expansão das grandes estâncias dedicadas à pecuária no centro-sul do Estado também liberou volumes expressivos de trabalhadores rurais. Essas correntes migratórias dirigiram-se então de forma espontânea às áreas despovoadas do Sudoeste/Oeste paranaense. (pg. 15).

Um segundo fator de ocupação desta área foi a disseminação dos processos de colonização, tanto públicos como privados, com a oferta de terras baratas e abundantes, atraindo um contingente de gaúchos e catarinenses. (Magalhães 2004).

O Estado foi marcado pelos movimentos migratórios. Primeiramente de fora para dentro do território estadual, posteriormente a procura de novas fronteiras agrícolas no centro-oeste e movimentos populacionais cidade-cidade.

A entrada de população no Estado vinda de outras regiões do país teve como destino as áreas rurais, com a configuração de centros urbanos voltados para a produção agrícola. É comum, até nos dias atuais, relacionar a dinâmica e pujança de uma cidade ao sucesso desta ou daquela safra agrícola. Segundo Magalhães 1996:

Na etapa de maior adensamento demográfico do Paraná, que compreende as décadas de 1940 a 1960, os grandes fluxos migratórios interestaduais predominavam sobre os movimentos internos, sendo que o principal destino de ambos eram as áreas rurais. (pg. 835).

E completa ainda:

A vigorosa expansão da fronteira agrícola estadual detonava o surgimento e a ampliação de centros urbanos que passavam a funcionar estreitamente vinculados ao dinamismo da atividade rural e impulsionados pelo mesmo. (pg. 835).

A inversão do predomínio da população rural sobre a urbana na década de 70-80, acentuada pelas transformações ocorridas no processo de produção rural, é assinalada pelo IPARDES 2003:

As profundas transformações ocorridas na estrutura produtiva agrícola e as oportunidades em outras regiões do país, provocaram a saída maciça de grande contingente populacional do Estado. (pg. 21).

E por Rolnik 1990:

... transformações ocorridas na agricultura foram também responsáveis pelo crescimento acelerado de cidades pequenas e médias. Na região sul, por exemplo (oeste do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e norte do Paraná), a concentração da propriedade, a mecanização e o predomínio da produção de grãos para exportação induziram fortes fluxos de migração para as cidades das redondezas ou para as regiões Centro-Oeste e Norte – a chamada frente de expansão.

A migração para os centros urbanos acarreta o inchamento das periferias e degradação da qualidade de vida dos habitantes, com conseqüente empobrecimento das famílias, como expõe Moura 2004, quando se refere à urbanização intensa ocorrida no Paraná entre os anos de 70 e 90:

Migrantes oriundos dos campos ou de pequenos municípios deixarem seu modo de vida tipicamente agrário ou peculiar de pequenas vilas para

se somarem aos habitantes urbanos na acirrada disputa ao trabalho, bens e serviços, ao acesso ao solo e à cidade. Se nas cidades as contradições sociais já se faziam presentes, a urbanização, em tal intensidade, ampliou as malhas construídas, fazendo surgir novos loteamentos, densificando os bairros existentes, verticalizando edifícios e agudizando os conflitos e a segregação socioespacial, ao criar áreas servidas e equipadas, ao lado de favelas e periferias carentes. (pg. 36)

Atualmente o Paraná possui 399 municípios, os quais concentram uma população de 9.563.458 habitantes, distribuídos em 7.786.084 na área urbana e 1.777.374 na área rural.(IBGE, censo 2000). A tabela 01 apresenta a distribuição da população do estado através dos censos de 1950 a 2000, onde pode-se observar que até 1970 a população total do Estado dobra a cada década, acompanhada pela população urbana e rural.

Estes números são o reflexo do desenho demográfico registrado no Estado, onde há a entrada de pessoas para ocupar as novas fronteiras agrícolas e o surgimento de novas cidades para dar apoio às atividades agrícolas, como salienta Magalhães 2004:

[...] o Paraná, em apenas três décadas – que se estendem dos anos 40 aos 60 -, experimentou um crescimento demográfico extraordinário, dos mais elevados do País, calcado principalmente no afluxo de migrantes, fruto da expansão dinâmica de uma fronteira agrícola capitaneada pela atividade cafeeira, que resultou na ocupação acelerada do território e na integração crescente de suas diversas regiões. (pg. 12).

Tabela 01 – Distribuição da população rural e urbana por décadas

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	1996	2000
Total	1.236.276	2.115.547	4.296.375	6.929.821	7.629.849	8.448.713	9.003.804	9.563.458
Urbana	302.272	459.817	1.183.585	2.504.253	4.472.506	6.197.953	7.011.990	7.786.084
Rural	934.004	1.655.730	3.112.790	4.425.568	3.157.343	2.250.760	1.991.814	1.777.374

Fonte: IBGE, 2000.

Através dos números observa-se que até 1970 havia o predomínio da população rural sobre a urbana e, segundo dados do IBGE, as posições se inverteram, passando o estado a concentrar sua população nas áreas urbanas a partir da década de 80 do século XX.(figura 1).

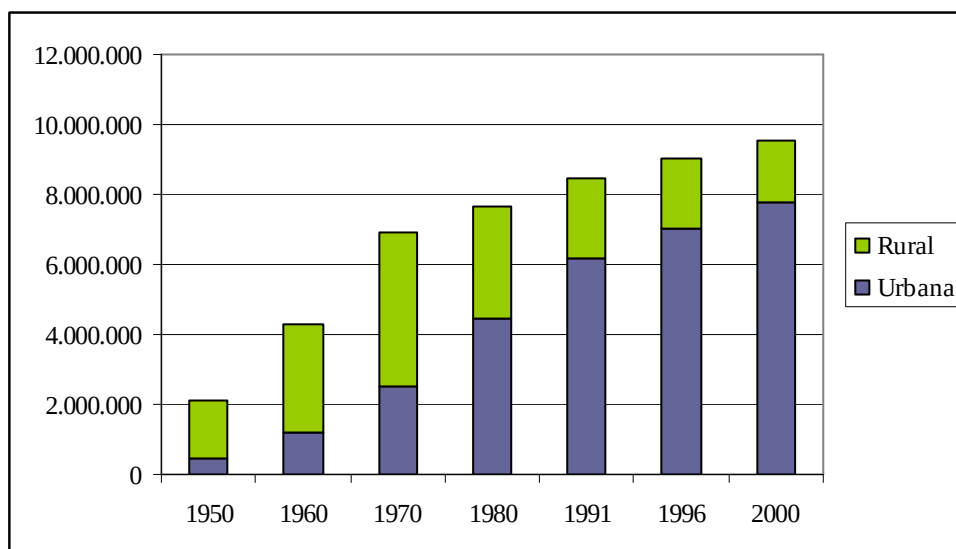


Figura 1. Distribuição da população rural e urbana por décadas

Nestes 50 anos as áreas urbanas receberam um incremento populacional da ordem de mais de 7 milhões de habitantes, consolidando a crescente urbanização do estado, que apresentou seu maior índice entre as décadas de 70 e 90, como assinala Moura 2004: “...no Paraná percebe-se forte mudança entre os anos 70 e 90, quando o grau de urbanização saltou de 36% para 78%...”. (pg. 36).

Neste período foi verificada uma taxa de crescimento geométrico urbano de 5,84% em 1940/1950; 9,31% em 1950/1960; de 6,73% entre 1960/1970; 5,97% em 1970/1980; 3,01% entre 1980 e 1991; e de 2,59% entre os censos de 1991 e 2000.

Este grau de urbanização reflete também na criação de 319 novos municípios entre 1950 e 2000, quando localidades rurais passaram a ser urbanas aumentando o número absoluto de pessoas vivendo em cidades. (mapa 03). O maior crescimento em números de municípios deu-se entre o período de 1950 e 1970, com 208 novas unidades e de 1980 a 2000 este número caiu quase pela metade com 109 cidades criadas (tabela 02). Nesta década observa-se uma tendência de redução no ritmo de criação de novos municípios e aumento de população nos grandes centros.

Magalhães 2004 ressalta a distribuição dos municípios paranaenses:

A proliferação exponencial de centros urbanos, contudo, deve ser vista com cautela pois, evidentemente, a maior parte deles surgiu apenas como suporte à acelerada implantação das colônias de povoamento, carecendo em grande medida do mínimo de infra-estrutura urbana. Não se pode esquecer que em 1970 somente 36% da população do Estado era urbana. Na verdade, a produção agrícola gerava níveis elevados de arrecadação fiscal, fornecendo, portanto, os requisitos exigidos por lei para a elevação dos vilarejos à categoria de municípios. Estes, contudo, podiam apresentar uma zona rural populosa, mas em geral eram pouco significativos em termos urbanos. Tanto é assim que dos 49 centros urbanos que o Paraná tinha em 1940, apenas dois (Curitiba e Ponta Grossa) registravam mais de vinte mil habitantes, e juntos concentravam 44% de toda a população urbana do Estado. Em 1970, dos 288 municípios existentes, somente dezenove localizavam-se no estrato de mais de vinte mil habitantes urbanos e abrigavam 57% dessa população do Estado. No outro extremo, 105 municípios apresentavam um tamanho de população urbana inferior a dois mil habitantes, mas se for considerado o estrato de centros até cinco mil habitantes, então 201 municípios passam a estar aí incluídos. (Magalhães 1996 apud Magalhães 2004, pg. 17).

Tabela 02 – Número de municípios por década

1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
49	80	162	288	290	323	399

Fonte: IBGE, 2000.

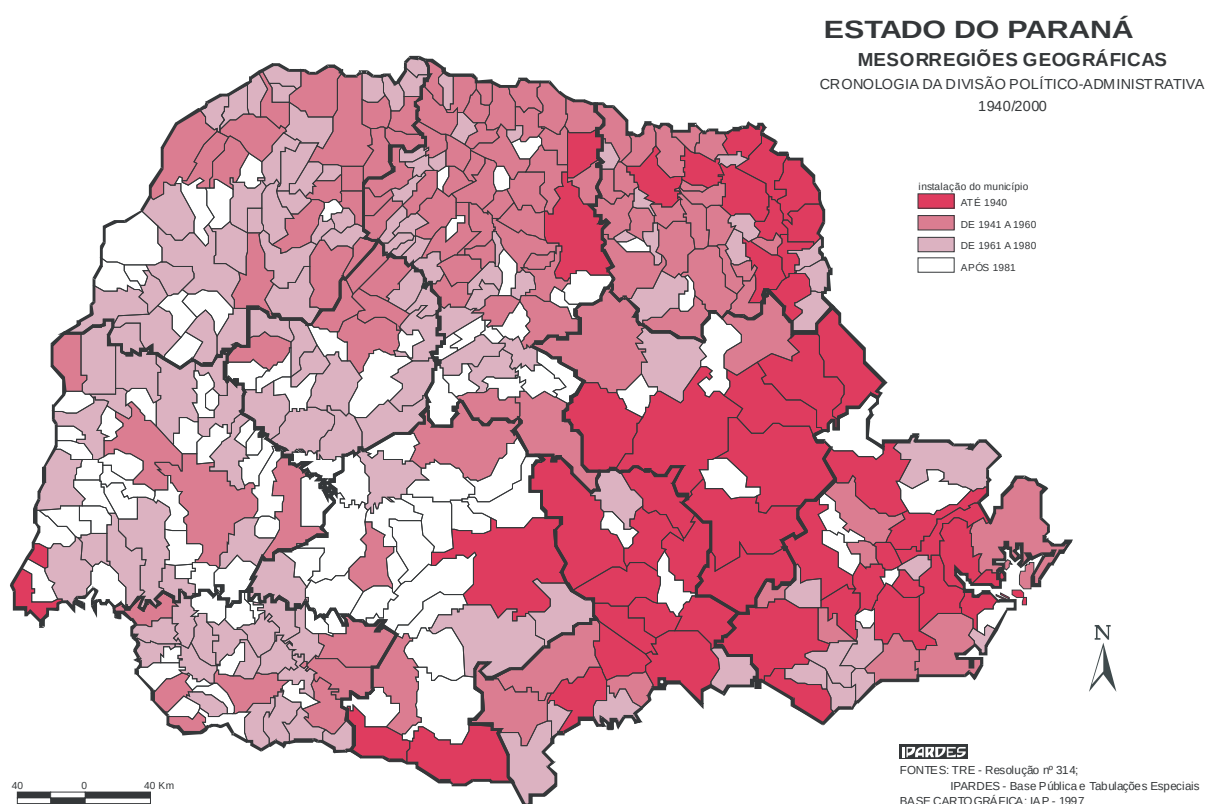


Figura 2. Mapa de Cronologia da divisão político-administrativo

Fonte: IPARDES, 2004

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

Este fato pode ser comprovado pela dimensão do grau de urbanização das cidades paranaenses, onde quase 10% dos municípios apresentavam em 2000 taxas de concentração da população em centros urbanos superior a 90% (Moura, 2004). A figura 3 demonstra os municípios e seus graus de urbanização.

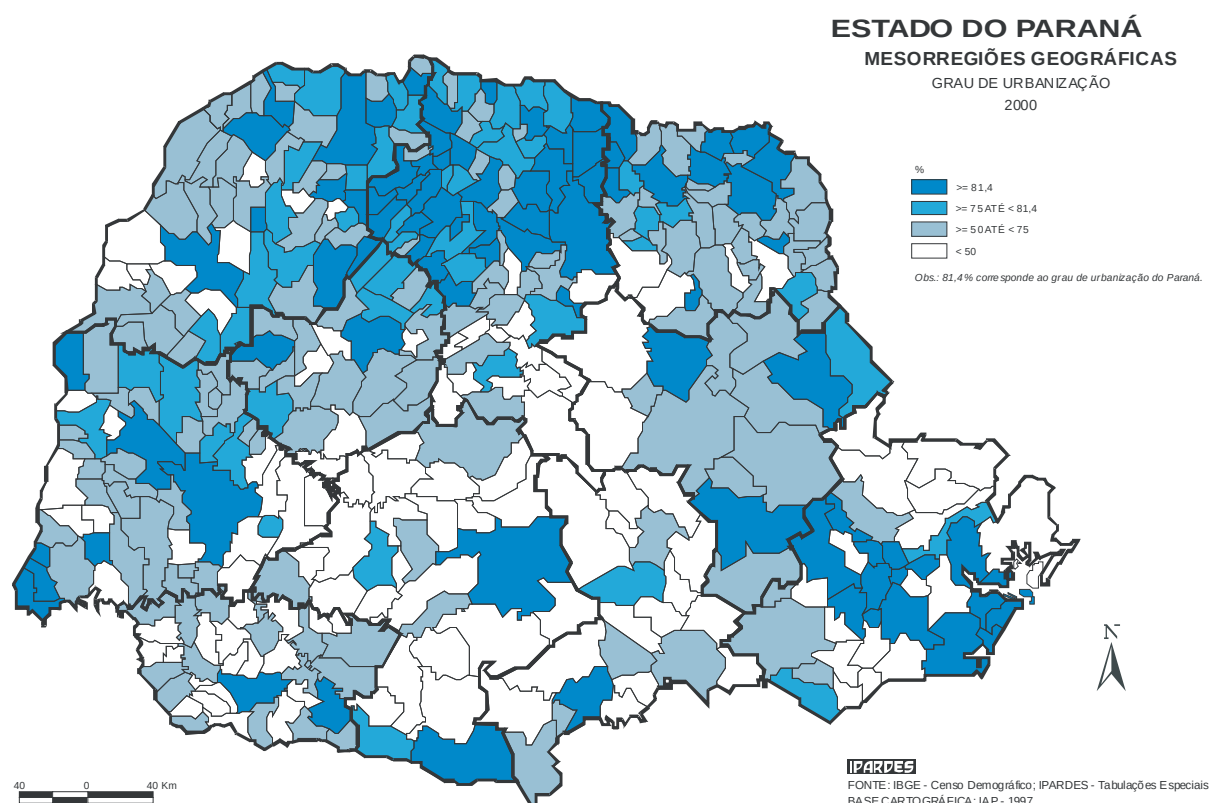


Figura 3. Mapa do Grau de urbanização 2000

Fonte: IPARDES, 2004

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

Este contingente saído das áreas rurais e das pequenas e médias cidades desloca-se preferencialmente para as cidades com mais de 20 mil habitantes. (tabela 03 e figura 04). A população dos municípios com mais de 20 mil e menos de 50 habitantes, cresce nas décadas de 70 e 80, representando 16,6% e 17,6% respectivamente, do total de pessoas vivendo em áreas urbanas no Estado. Este percentual cai no censo de 1991 e apresenta o mesmo valor em 2000, 13,2%. Já as cidades com mais de 50 mil apresentam crescimento de 1970 a 2000, com percentuais que vão de 40,5% em 1970 a 63,0% em 2000 de representação do valor total de população urbana.

Tabela 03 – Distribuição da população urbana segundo estrato de tamanho – 1970-2000

Estrato de Tamanho	População Urbana							
	1970		1980		1991		2000	
	número	%	número	%	número	%	número	%
1 a 2000	131 487	5,3	73 483	1,6	51 101	0,8	92 427	1,2
2001 a 5000	312 036	12,5	314 851	7	412 291	6,7	434 426	5,6
5001 a 10 000	264 052	10,5	403 758	9	504 890	8,1	600 512	7,7
10 001 a 20 000	366 620	14,6	525 495	11,8	663 549	10,7	729 060	9,4
20 001 a 50 000	146 875	16,6	787 981	17,6	818 512	13,2	1 025 645	13,2
50 001 e mais	1 013 308	40,5	2 366 993	53,0	3 747 610	60,5	4 904 014	63,0
TOTAL	2 504 378	100,0	4 472 561	100,0	6 197 953	100,0	7 786 084	100,0

Fonte:

IPARDES. FUNDAÇÃO ÉDISON VIEIRA. *Projeção da população dos municípios do Paraná de 1990 a 2010 : primeira fase - avaliação da projeção para 1985 e 1990 - análise retrospectiva e prospectiva*. Curitiba: IPARDES. V. 1, 1992. (Tabela A.9).

Para 1970 e 1980: Censo Demográfico - IBGE

Para 1991: Censo Demográfico - IBGE

Para 2000: Dados trabalhados do IBGE, 2000.

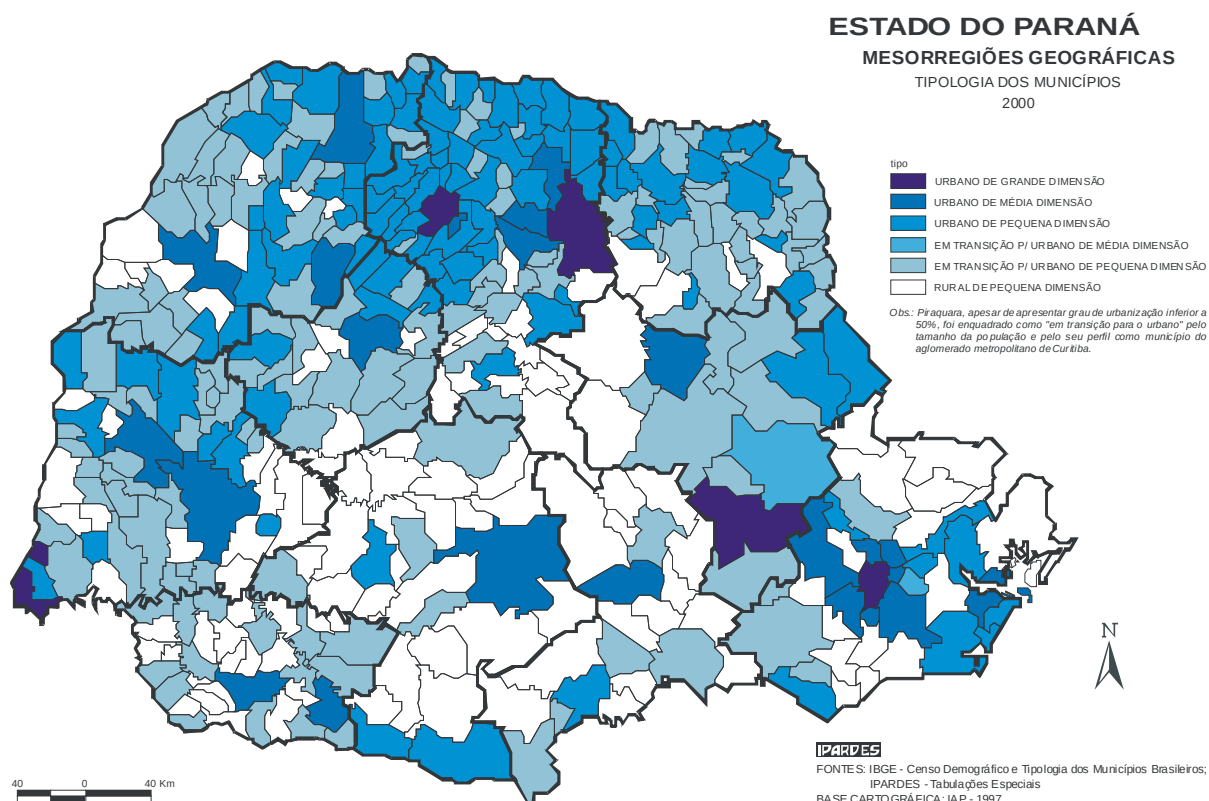


Figura 4. Mapa de Tipologia dos municípios 2000

Fonte: IPARDES, 2004

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

O que se apresenta atualmente é um Paraná que, de colonização para a agricultura, passa a ser prioritariamente urbano e que enfrenta o esvaziamento de seus pequenos municípios, contrapondo-se ao inchamento das periferias de suas grandes cidades. Através do redesenho da ocupação urbana e de sua trajetória, pode-se ensaiar as tendências desta ocupação no Estado, com a

consolidação das áreas urbanas e um espaço rural cada vez mais “adaptado às demandas urbanas” (SANTOS, 1993).

Magalhães 1996 assim descreve sobre os destinos das cidades paranaenses:

Presume-se que as novas tecnologias e o movimento das grandes corporações redirecionarão a distribuição espacial da população, alterando os padrões regionais até então vigentes e redimensionando o espaço rural como um espaço totalmente integrado à dimensão do urbano. A rede urbana se confirmará como uma instância além do regional, integrando-se agora numa hierarquia funcional entre cidades no contexto da economia capitalista mundial. (pg. 858).

Foi neste Paraná mais de 80% urbano que se desenvolveu uma política urbana baseada na elaboração de Planos Diretores, ordenando o crescimento das cidades e promovendo a disseminação da cultura do planejamento.

2.2- Políticas Urbanas do Governo Estadual

No centro de Fedora, metrópole de pedra cinzenta, há um palácio de metal com uma esfera de vidro em cada cômodo. Dentro de cada esfera, vê-se uma cidade azul que é o modelo para uma outra Fedora. São as formas que a cidade teria podido tomar se por uma razão ou por outra, não tivesse se tornado o que é atualmente. Em todas as épocas alguém, vendo Fedora tal como ela era, havia imaginado um modo de transformá-la na cidade ideal, mas, enquanto construía o seu modelo em miniatura, Fedora já não era mais a mesma de antes e o que até ontem havia sido um possível futuro hoje não passava de um brinquedo numa esfera de vidro. (CALVINO 2003, pg. 34).

O Estado do Paraná adota uma política de Desenvolvimento Urbano que foi construída através da criação de órgãos estaduais e de programas de financiamento para os municípios e que lhe conferiu uma posição de destaque no âmbito nacional quando se trata de Política e Planejamento Urbano, como salienta BEZERRA, 1999:

[...]no Estado do Paraná, que se tem destacado pela adoção de práticas de planejamento urbano que o referenciam no contexto brasileiro. Trata-se de um Estado cujos indicadores refletem um estágio de desenvolvimento que se situa entre os mais favoráveis da Federação brasileira. Ações planejadas, praticadas no passado, com reflexos

evidentes no presente, podem fazer parte da explicação desse destaque paranaense. (pg. 1).

E completa ainda:

Um outro aspecto que merece ser ressaltado é o exemplo de autonomia demonstrado pelo Paraná, ao preencher o vácuo nacional no que concerne à Política Urbana. Os traços fundamentais dessa Política Estadual, segundo seu Secretário de Desenvolvimento Urbano¹, se apóiam em três condições básicas que lhe são propícias. A primeira tem na habitabilidade seu elemento central, significando boas condições de oferta de serviços e de infra-estrutura física e social, responsáveis pela qualidade de vida da população; a segunda, a gestão, destacando os sistemas institucionais de gerenciamento eficientes, flexíveis e dotados de transparência, o que inibe interferências danosas e indesejáveis; e a terceira, a liquidez, que gera as condições de financiamento do desenvolvimento das cidades, tanto por meio de recursos públicos quanto privados. (pg.1).

As ações planejadas a que se refere BEZERRA, foram marcadas, a partir da década de 1960, pela atuação de “vários novos institutos, comissões e departamentos do governo” (Lowry 2002, pg. 32, tradução da autora), entre eles destacam-se a CODEPAR – Companhia de Desenvolvimento do Paraná, PLADEP - Coordenadoria do Plano de Desenvolvimento Econômico do Paraná, IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, CODEM – Comissão para o Desenvolvimento Municipal, DATM – Departamento de Assistência Técnica aos Municípios, UFPR – Universidade Federal do Paraná, SUDESUL – Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul e SEPL – Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral.

A preocupação com o urbano se apresentou mais acentuadamente em dois momentos da urbanização paranaense. O primeiro com o crescimento do número de cidades dada pela expansão agrícola, atraindo população tanto do país, como de fora dele, passando o Estado de um total de 49 municípios em 1940 para 163 em 1960. E o segundo ocorreu a partir do final da década de 60 e intensificando-se entre 1970 e 1980 com a perda da população para outras regiões do país e a migração rural-urbano, provocando um rápido e intenso crescimento populacional urbano e conseqüente esvaziamento das áreas rurais, como assinala LEÃO:

É sabido que a configuração espacial do Paraná altera-se profundamente a partir do final dos anos sessenta com a modernização da agricultura Estadual e as conseqüentes transformações na estrutura fundiária, bem como com o crescimento industrial no interior e na Região

Metropolitana de Curitiba. [...] Paralelamente, a mecanização e conseqüente elevação do trabalho agrícola levam a um rápido esvaziamento populacional do campo... (S/Dpg. 03).

Neste contexto, as políticas focaram o rápido crescimento das grandes e médias cidades e estratégias de desenvolvimentos para os pequenos núcleos urbanos, como afirma LEÃO: *“É contra o pano de fundo do movimento espacial e demográfico no Paraná nas décadas de 70 e 80 que se inscrevem os programas de desenvolvimento urbano...”* (1997, pg. 06).

Lowry 2002 complementa:

No final dos anos 1970, o Estado do Paraná estava bem situado para enfrentar alguns difíceis problemas de desenvolvimento econômico e social que persistiam por causa do crescimento e radical transformação da economia especificamente um excedente de trabalhadores rurais e infra-estrutura pública inadequada em 290 municípios do Estado. (pg. 35, tradução da autora).

Na tentativa de se construir uma linha de raciocínio em torno das Políticas de Desenvolvimento Urbano do Paraná, destacam-se as instituições FAMEPAR e PARANACIDADE; os programas PRAM, PEDU e PARANÁ URBANO que viabilizaram os recursos necessários junto ao Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, através do FDU – Fundo de Desenvolvimento Urbano, para a elaboração de planos; as Associações de Municípios também desempenham um papel fundamental na disseminação das políticas urbanas do Governo Estadual, através dos técnicos e recursos humanos capacitados para auxiliar os municípios.

Não se pode deixar de abordar o sucesso do Planejamento Urbano de Curitiba, o qual projeta o Estado nacional e internacionalmente, fato observado nas palavras da técnica do PARANACIDADE:

Certa vez fui enviada pelo Governo Estadual para apresentar a Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná em outros países (Índia). Nesta ocasião fui orientada a explanar sobre as atuações do IPPUC e as experiências de Curitiba em planejamento. Quando se falava em Paraná, ninguém conhecia; mas ao informar que a capital do Estado era Curitiba, os rumos da conversa se alteravam. (entrevista concedida à pesquisadora, Curitiba outubro de 2006).

Na continuidade apresentam-se os órgãos e programas acima citados que tiveram atuação entre 1987 e 2002, período onde as três cidades estudadas elaboraram seus planos.

2.2.1 – Órgãos e Programas Estaduais

A Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná, FAMEPAR, foi criada através da Lei N.º 6.220 de 02 de setembro de 1971, com autonomia administrativa, técnica e financeira. Este órgão surgiu para substituir o antigo DATM – Departamento de Assistência Técnica aos Municípios, criado em 1948 e que desde então prestava assistência aos municípios. Segundo Pereira 1981:

O DATM, com o decorrer do tempo demonstrou estar superado por não possuir a necessária flexibilidade de ação para fazer frente à sempre crescente demanda de serviços.

Além do mais, tratava-se de um órgão de administração direta subordinado a uma Secretaria de Estado, sem qualquer autonomia para decisões próprias. (pg. 07).

O trabalho da FAMEPAR chamou a atenção de outros Estados e até do Governo Federal, como escreve Aramis Millarch 1973:

Com pouco mais de um ano de funcionamento, a Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná - Famepar - vai se tornando em órgão modelo. Recentemente, a entidade municipalista do Governo do Paraná atendeu solicitação das congêneres de Goiás, Alagoas e Espírito Santo enviando-lhes informações sobre a sua estruturação. Nesta semana, durante visita que realizou à Famepar, o almirante José Cláudio Fortes Santos, diretor da Divisão de Treinamento da Serfhou, se dispõem a estudar um esquema que possibilite a vinda ao Paraná de técnicos municipalistas de outros Estados, para conhecerem o funcionamento da Famepar e sua unidade de treinamento, o Certram-Pr. O almirante José Cláudio é um dos idealizadores dos Certames, que funcionam em Brasília, no Paraná e em mais cinco Estados com a finalidade de levar qualificação aos servidores das administrações municipais. (<http://www.millarch.com.br/ler.php?id=11543> – acessado em 28/10/2006).

Em 16 de julho de 1991 transformou-se em autarquia pela Lei n.º 9663 e regulamentada pelo Decreto n.º 1420 de 30 de junho de 1992 onde passou a denominar-se Instituto de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná – FAMEPAR, vinculando-se à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU. (material de divulgação, s/d, s/p).

De acordo com material de divulgação são objetivos da FAMEPAR:

O Instituto tem por finalidade o estudo, a pesquisa, a capacitação de pessoal, a divulgação de conhecimentos técnicos mediante publicações, a consultoria em matéria e governo e de administração municipal, de desenvolvimento urbano, regional e de informática. (S/D, S/P).

Através do seu corpo técnico disponibiliza assistência aos municípios nas áreas de Gestão Municipal e Gestão do Território Urbano. A Gestão Municipal aborda ainda os itens de Organização e Métodos, Política de Recursos Humanos, Gestão Tributária, Processo Orçamentário, Contabilidade e Finanças, Licitação e Contratos; e a Gestão do Território trata das questões urbanas e dos projetos padrões para creches, abatedouros, terminais do trabalhador volante e ginásio de esportes e base cartográfica. (material de divulgação, 1995, S/P).

Para o cumprimento de seu objetivo, a FAMEPAR atua com as seguintes atividades:

- Desenvolvimento de estudos e pesquisas visando a elaboração de documentos técnicos e didáticos para orientação aos municípios;
- Promoção de cursos, seminários, congressos, reuniões e palestras visando o treinamento e capacitação de funcionários e servidores municipais;
- Emissão de pareceres e informações sobre instrumentos técnico-legais elaborados pelos municípios;
- Prestação de assessoria e consultoria aos municípios nas áreas de atuação do Instituto;
- Manutenção de banco de dados com informações de interesse dos governos locais;
- Gerenciamento do programa Estadual de Desenvolvimento urbano. (material de divulgação, 1994 S/P).

Dentre estas atividades, a FAMEPAR atua na orientação e fiscalização do processo de elaboração de Planos para os municípios paranaenses. A elaboração de planejamento urbano estava dentro de programas estaduais de apoio aos municípios, o primeiro deles foi o PRAM seguido do PEDU.

O Programa de ação Municipal – PRAM - teve duas edições, a primeira entre 1981-1982 (PRAM-1), e a segunda entre 1984-1989 (PRAM-2), financiados parcialmente pelo Banco Mundial e gerenciados pela SEDM – Secretaria Extraordinária para Desenvolvimento dos Municípios.

O PRAM-1 contou com um volume de US\$ 21 milhões em 1981 e US\$ 27 milhões em 1982 repassados pela SEDM para serem distribuídos aos municípios de porte médio, excetuando-se as cidades da RMC – Região Metropolitana de Curitiba e mais nove municípios com população superior a 50 mil habitantes, os quais já haviam sido contemplados com programas a nível Estadual e Federal (LEÃO, S/D).

De acordo com LOWRY 2002, o Governo Municipal requeria os projetos de infraestrutura a partir de um rol de obras listadas pela SEDM. O processo de liberação dos recursos era rápido, em apenas 15 dias a SEDM emitia parecer concedendo ou rejeitando os pedidos. LOWRY 2002 explica:

A teoria atrás desta velocidade notável era que aquelas necessidades municipais eram tão abundantes e tão óbvias e as concessões eram tão pequenas que não foram requeridas justificações prolongadas. Se o prefeito e Câmara Municipal quisessem gastar os fundos alocados em um projeto específico e sua realização era possível dentro do orçamento disponível, a SEDM aprovaria o projeto prontamente. Porém, a execução dos trabalhos foi monitorada pelos escritórios regionais de SEDM e as contas financeiras foram revisadas dentro de 5 dias depois da conclusão do trabalho. [tradução da pesquisadora] (pg. 44).

Os municípios aplicavam os recursos, na sua maioria, em projetos de pavimentação, calçadas, iluminação pública e mobiliário urbano. Ginásios de esportes e melhorias nos estádios de futebol eram os mais procurados, “respondendo por 260 entre 460 projetos e 19 por cento do valor total de concessões do PRAM-1” (LOWRY 2002, pg. 45 – tradução da pesquisadora). Neste período foram realizados 1.750 projetos de infraestrutura em 271 municípios paranaenses.

Mas não só de obras de infraestrutura vivia o programa, ações que visavam “aperfeiçoar a capacidade de arrecadação dos municípios e de administração e planejamento de sua vida” (LEÃO 1997, pg. 08) também entravam na pauta de reivindicações dos governantes locais, entre elas elaboração de mapas e perfis para o planejamento urbano, tributação de bens imóveis e administração de taxas referentes ao imposto territorial urbano e aperfeiçoamento de técnicas contábeis.

Apesar de na década de 1980 o Estado já apresentar a inversão populacional rural-urbano, com a evasão populacional para centros maiores, desfalcando os pequenos municípios, não havia políticas diretas para esta questão, os recursos eram destinados à municipalidade, mas somente eram aplicados nas áreas urbanas. LEÃO 1997 expõe a questão:

Buscava-se, com o PRAM, planejar investimentos para infraestrutura e serviços em pequenas cidades, limitados às funções estatutárias dos governos municipais, o que excluía ações ligadas a emprego rural, posse da terra e transformações na agricultura. (pg. 07).

A questão também é abordada por LOWRY 2002:

Embora seu mandato era ajudar os municípios, o PRAM-1 teve um preconceito distintamente urbano, como comprovado pelo uso do valor da população urbana em lugar de população total como um critério para a provisão de fundos. Aproximadamente 60 por cento dos habitantes de municipalidades elegíveis viveram em território rural necessitando de serviços urbanos como água encanada, conexões de esgoto, e energia elétrica mas os projetos escolhidos por governos municipais incluíram muito poucas melhorias na área rural. [tradução da pesquisadora] (pg. 45).

Antes da conclusão do PRAM-1, o Governo do Estado começou a estudar a sua continuação, através de apresentação de uma proposta preliminar apresentada ao Banco Mundial em julho de 1981 seguida da sua revisão em julho de 1982. O empréstimo foi aprovado em agosto de 1983, efetivado em março de 1984, sendo que o desembolso final ocorreu em julho de 1989.

Para o Governo Estadual, os objetivos do PRAM-2 eram os mesmos do PRAM-1, mas, como os recursos eram obtidos, em parte, através de empréstimos junto ao Banco Mundial, foram adicionadas novas finalidades as quais obedeciam a política geral desta organização financeira de promover a reforma institucional. (LOWRY, 2002). Os novos objetivos definidos, segundo LOWRY, eram:

- Desenvolver um sistema alternativo de empréstimo ao governo a longo prazo e resgate de custos para as municipalidades, como primeiro passo em direção da emancipação viável da presente dependência do Estado e de transferências Federais por parte das comunidades.
- Introduzir critérios sistemáticos para a seleção de subprojetos e para a alocação dos investimentos dos recursos para as cidades de tamanhos e regiões diferentes...
- Promover, desenvolver e aplicar a recuperação fiscal dos custos do investimento destinados aos municípios, recompensando as iniciativas locais e intensificando tarefas a este respeito...
- Melhorar os padrões e vida da população das pequenas cidades, através da provisão de infraestrutura e serviços urbanos e o realce do seu potencial de crescimento econômico. (tradução da pesquisadora The World Bank apud LOWRY 2002, pg. 49).

Este fato fica claro também nas palavras da arquiteta técnica do PARANACIDADE:

Os PLUOS – Planos de Uso e Ocupação do Solo Urbano foram estimulados por orientação do banco Mundial, onde os recursos deveriam ser aplicados na área institucional. O Banco começou a pressionar no sentido de que as obras solicitadas pelos municípios deveriam constar em um plano de ação. (entrevista concedida à pesquisadora em outubro de 2006).

Os programas PRAM-1 e PRAM-2 assistiram a uma troca de governos, tanto estaduais como municipais, com a criação de novas secretarias e transferências de responsabilidades.

O Governador José Richa tomou posse em março de 1983 e passou a responsabilidade de gerenciamento e detalhamento do PRAM-2 para a SEPL, a qual criou a Unidade de Assessoramento Técnico (UAT/PRAM-2) que receberia assistência técnica da FAMEPAR. Esta unidade, juntamente com a FAMEPAR, teve a responsabilidade de preparar normas operacionais e acompanhamento de campo; negociar com os municípios acerca dos projetos com o Banco Mundial e com o BANESTADO (Banco do Estado do Paraná). Com a reforma estrutural do Governo Richa, os Escritórios Regionais da FAMEPAR foram reduzidos de 14 para 5. (LOWRY, 2002).

Em março de 1987 assume o Governador Álvaro Dias que, acompanhando seu antecessor, promove reformas na estrutura administrativa criando a SEDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente, atribuindo a administração do programa (PRAM-2) a este órgão, mas ainda sob a assistência da FAMEPAR.

Apesar das trocas governamentais os acordos e projetos firmados entre o Estado e o Banco Mundial não sofreram alterações.

Um dos objetivos do Banco Mundial para o PRAM-2 era o treinamento dos funcionários municipais, “fornecendo o auxílio técnico para melhorar as potencialidades gerais do Governo Municipal” (LOWRY 2002, pg. 50). Foram destinados US\$ 7,5 milhões para o auxílio técnico às prefeituras. Segundo o relatório da equipe de funcionários avaliadores do banco:

Uma permissão uniforme de 5,25% foi feita sobre o custo total do investimento para subprojetos de inspeção de planejamento das cidades, plantas de “zoning” [grifo nosso] e circulação, auxílio de registro cadastral, avaliação da propriedade real e administração e orientação para impostos das propriedades e melhorias de práticas de contabilidade. (tradução da pesquisadora. The World Bank *apud* LOWRY 2002, pg. 59).

Tanto os avaliadores do Banco Mundial como a SEDU, atentaram para o fato da FAMEPAR não ter sido eficiente na assessoria técnica, principalmente no que se refere ao institucional. LOWRY 2002 reproduz as palavras do banco:

Muito do desempenho satisfatório do devedor pode certamente ser creditado à sustentação política forte apreciada pelo projeto e uma burocracia extremamente dedicada do Estado (notadamente à UAT e à FAMEPAR), que desenvolveram normas de operação para a execução do projeto e que respondeu completamente, prontamente e positivamente aos problemas enfrentados durante o período de execução. Infelizmente, o mesmo não pode ser dito sobre o papel da FAMEPAR na execução do componente de auxílio técnico, especialmente o treinamento e fortalecimento financeiro da gerência da equipe de funcionários municipais. Aparentemente, as municipalidades mostraram um interesse muito pequeno para estes subcomponentes, os quais não foram executados até o ano passado do projeto. (tradução da pesquisadora. The World Bank *apud* LOWRY, 2002, pg. 50).

Para o PRAM-2 foram destinados, inicialmente US\$ 150 milhões, onde “65% destinava-se a gastos com infraestrutura, 23% em obras e serviços comunitários, 7% em equipamentos e veículos e 5% em assistência técnica” (LEÃO 1997, pg. 07).

Segundo Lowry 2002, neste total haviam sido acrescentados mais US\$ 12 milhões no que ele chama de “contingencies technical” e US\$ 18,7 milhões para “contingencies monetary”. (pg.51).

Os valores finais para o PRAM-2 sofreram uma forte redução devido à inflação ocorrida entre a aprovação e a liberação dos recursos, chegando a um montante total de US\$ 108,18 milhões, sendo que destes US\$ 56,25 milhões eram no Governo Estadual e US\$ 51,93 milhões do Banco Mundial, reduzindo 28% dos valores iniciais.

Segundo LEÃO 1997, os recursos aplicados em obras de infraestrutura “destinavam-se à pavimentação de vias urbanas e praças, recuperação de estradas rurais, construção de pontes de madeira ou passarelas sobre os rios, ampliação das ligações de energia elétrica, de abastecimento de água e fossas sépticas, galerias pluviais, iluminação pública, mobiliário urbano, paisagismo e canteiros de obras” (pg. 07).

Ainda de acordo com LEÃO, a construção de escolas nas áreas rurais, jardins de infância, obras e serviços comunitários, centros sociais, postos de

saúde, terminais de ônibus e outras edificações públicas, canchas esportivas, ginásios de esportes e centros de recreação, dentre outros, figuravam entre as obras de equipamentos comunitários. As verbas aplicadas na compra de veículos destinavam-se aos ônibus escolares e em bens para a conservação de ruas e rodovias.

O PRAM-2 contemplou os mesmos itens do PRAM-1, ou seja, assistência técnica, infraestrutura urbana, serviços comunitários e aquisição de equipamentos e veículos, diferenciando –se no montante financeiro investido. A tabela a seguir apresenta o valor destinado aos programas em dólares atualizados em junho de 2000 e o percentual destinado para cada item acima descrito. Um detalhamento maior destes números pode ser encontrado em LOWRY 2002, pg. Xiii – table 2.

Tabela 04 – Distribuição dos recursos no PRAM-1 e PRAM-2.

ITEM	PRAM-1 1981-82	PRAM-2 1984-89
Custo Geral do Programa (US\$ milhões em jun/2000)	80,7	147,8
Percentuais individuais		
Assistência Técnica e Treinamento	0,4	5,2
Infraestrutura Urbana	58,8	64,6
Obras e Serviços Comunitários	39,1	23,6
Veículos e equipamentos	1,8	3,7
Total	100,00	100,00

Fonte: LOWRY 2002, pg. Xiii.

Pelos valores apresentados, observa-se que, dentro da política institucional do Banco Mundial, foram destinados um aumento expressivo para a assistência técnica e treinamento municipal.

As ações das duas edições do Programa de ação Municipal, aqui denominados PRAM-1 e PRAM-2, não responderam aos objetivos e aspirações de seus idealizadores. Com uma política de “diques de contenção” (LEÃO 1997, pg 10), pretendia-se reter a população nos pequenos e médios centros urbanos, através de obras de melhorias em infraestrutura, na tentativa de atrair investimentos locais. LEÃO 1997 aborda o tema:

A política de “diques de contenção” era uma opção descontextualizada, especialmente porque fugia ao âmbito da ação do Estado na área da propriedade e empregos rurais. [...] Assim, um conjunto pequeno de municípios certamente usou o PRAM acoplando-se às transformações em curso e tirando proveito delas, mas a grande ambição de fortalecer o conjunto do interior, atingindo 4,5 milhões de paranaenses foi frustrada. (pg. 10).

Ainda segundo LEÃO 1997, os recursos foram pulverizados em projetos de maquiagem das cidades ou de importância secundária, complementando:

Isto poderia ser evitado se os municípios, com o apoio que o Estado deveria oferecer nos termos do projeto, fortalecessem sua capacidade de arrecadação, administração e planejamento, mas esta foi uma perna fraca do PRAM. Na prática, municípios melhor aparelhados nessas áreas puderam tirar proveito do programa, mas a grande maioria sucumbiu a despesas não prioritárias e repletas de motivações políticas e eleitoreiras. (pg. 10).

Embora houve uma preocupação com a área institucional, demonstrada nos objetivos listados do programa, os resultados finais neste campo não foram satisfatórios, principalmente no que se concerne à autonomia financeira dos municípios, como conclui LOWRY 2002: “*As realizações institucionais do PRAM-2 foram importantes mas consideravelmente abaixo das expectativas.*” (tradução da pesquisadora, pg. 60).

Resgatando um dos objetivos fixados para o programa onde o empréstimo deveria promover a emancipação municipal em relação às transferências monetárias das esferas estadual e federal, LOWRY 2002 observa o não cumprimento desta meta e a continuidade da dependência dos municípios de recursos externos: “*Uma década mais tarde, as municipalidades paranaenses dependem ainda primeiramente de transferências intergovernamentais para financiar seus orçamentos[...]*” (tradução da pesquisadora, pg. 60).

Este fato pesou quando da liberação de recursos do Banco Mundial nos próximos programas estaduais, onde foram fixadas metas e objetivos institucionais baseados em uma definição de planos de ações, os quais deveriam pautar as reivindicações dos municípios. Os Planos de Uso e Ocupação do Solo Urbano tinham este objetivo, fixar um plano de ação e investimentos que possibilitasse a organização da alocação dos empréstimos solicitados pelos municípios.

Para a implementação desta política dissemina-se então pelo Estado a elaboração de planos urbanos, mais para cumprir uma exigência da instituição internacional de financiamento, que pela necessidade dos municípios deste planejamento.

Esta disseminação e elaboração de Planos pelo Estado, é respaldada pela Constituição do Estado do Paraná (1989) que reitera a Constituição Federal quando determina o Plano Diretor como:

...instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, afirmando ainda que o mesmo deve ser obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, expressando as exigências de ordenação da cidade e explicitando os critérios para que se cumpra a função social da propriedade urbana. (art 152, Constituição do Estado do Paraná).

E vai mais longe quando afirma em seu art. 153 a preocupação de ordenamento das cidades com menos de 20 mil habitantes:

Art. 153. As cidades com população inferior a vinte mil habitantes receberão assistência de órgão estadual de desenvolvimento urbano na elaboração das normas gerais de ocupação do território, que garantam a função social do solo urbano. (Constituição do Estado do Paraná).

Para colocar em prática o planejamento para as pequenas cidades, foi criado o conceito de “Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano”, que deveria ser elaborado com a participação popular e assegurar o atendimento das necessidades da população, como afirma o Termo de Referência elaborado pela equipe técnica do Governo Estadual:

...implementação do projeto que se convencionou chamar de Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano, cuja elaboração deve ocorrer com a efetiva participação da comunidade envolvida, visando contemplar suas reais necessidades e aspirações. (pg. 105).

O mesmo Termo de Referência acima citado aponta as metodologias a serem seguidas nos dois casos: Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano e o Plano diretor.

A diferença entre duas modalidades de planejamento não está somente no público alvo: cidades com mais ou com menos de 20 mil habitantes, mas também em todo o processo de elaboração dos planos. Este fato é percebido

quando se comparam os itens que deverão compor o produto final contidos no TR – Termo de Referência.

Para o Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano, os profissionais contratados têm o compromisso, devidamente discriminado em contrato, de apresentar a fundamentação do plano e as minutas de projetos de Lei. Segundo o TR de 1991, o produto final deverá conter:

1. Fundamentação do Plano contendo:
 - a. apresentação e justificativa do documento
 - b. objetivos e diretrizes do plano
 - c. embasamento teórico-metodológico do plano
 - d. caracterização da realidade urbana estudada – macrozoneamento
2. Minutas de Projetos de Lei, compreendendo:
 - a. Perímetro Urbano
 - b. Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano
 - c. Parcelamento do Solo Urbano
 - d. Código de Obras
 - e. Código de Posturas
 - f. Sistema Viário. (S/P)

Através do descrito acima, observa-se que o planejamento para os municípios com menos de 20 mil habitantes restringe-se ao ordenamento do uso e ocupação do solo e à aplicação da Legislação Urbana Básica. O Termo de Referência de 1991 em nenhum momento faz referência às Diretrizes de Desenvolvimento ou à construção de Planos de Ação para o atendimento das reivindicações da população.

Já o Plano Diretor apresenta um nível de complexidade maior, com a apresentação de propostas para o desenvolvimento municipal, incluindo a área rural: *“Para a determinação da abrangência espacial do Plano Diretor, considera-se que todas as áreas urbanas e rurais definem a área de interesse para o desenvolvimento do município”*. (Termo de Referência, 1991, pg.86).

Em geral estes pequenos municípios têm a economia ligada às atividades agropecuárias, ao não abordar o tema do rural justamente nestes municípios, deixa-se de intervir no setor que mais contribui para a dinâmica urbana, não revertendo, portanto, a condição de esvaziamento e falta de oportunidades na qual se encontram.

Não faz parte deste trabalho discutir as dimensões da dicotomia rural-urbano no Brasil, mas é salutar citar os estudos de Veiga 2004 quando afirma

que: *"O Brasil é mais rural do que oficialmente se calcula"*. (pg.20). Declara ainda o autor que 80% dos municípios brasileiros são eminentemente rurais e que estes concentram 30% da população. (idem).

Este fato realça ainda mais a necessidade de se incluir as áreas rurais nos planos dos pequenos municípios.

Quando a Constituição Federal define no seu Art. 182 a função social da propriedade, ela o faz indistintamente para as áreas rurais e urbanas, fato salientado por MOREIRA 2000:

Propriedade rural ou propriedade urbana, ambas são um mesmo instituto: a propriedade privada. Assim, a função social da propriedade deverá atender requisitos similares tanto para a propriedade rural como para a propriedade urbana, adaptados, é claro, às peculiaridades de sua localização – urbana ou rural. (s/p).

Para o Termo de Referência 1991, a composição do Produto Final do Plano Diretor Municipal deve conter:

- “1. Fundamentação do Plano, contendo:
 - a. apresentação da metodologia
 - b. caracterização da realidade local
 - c. apresentação dos indicadores
- 2. Formulação de Propostas
 - a. Formulação de diretrizes
 - b. Formulação de propostas
 - c. Priorização de propostas
- 3. Instrumentação do Plano
 - a. instrumentação técnica – apresentação do plano de ação municipal e seu desdobramento em planos setoriais, projetos e orçamentos.
 - b. Instrumentação legal – apresentação dos anteprojetos das seguintes leis:
 - Lei do Plano Diretor
 - Lei do Sistema Viário
 - Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano
 - Lei do Perímetro Urbano
 - Lei de Parcelamento do Solo Urbano“(S/P).

Nota-se que na legislação deste último não são acrescentados o Código de Obras e o Código de Posturas. Não foi encontrada qualquer menção a estas duas leis no Termo de Referência de 1991.

A explanação sobre os Planos de Uso e Ocupação do Solo Urbano – PLUOS e Plano Diretor Municipal – PDM, teve como objetivo contextualizar as

análises realizadas nos três municípios selecionados, na medida em que as experiências que estamos analisando, foram realizadas sob a égide desta metodologia.

A partir deste ponto não se fará referência ao planejamento destes municípios como Plano Diretor, mas sim como Planos de Uso e Ocupação do Solo Urbano.

Os Planos de uso e Ocupação do Solo Urbano elaborados pelos Municípios de Mamborê (1988) e Terra Boa (1989), que serão analisados neste trabalho, faziam parte do PRAM-2.

O PEDU, Programa Estadual de Desenvolvimento urbano, foi implantado ao final do PRAM, a partir de 1988 para dar continuidade às políticas de desenvolvimento urbano do Governo Estadual.

O programa previa uma estratégia de ação em três grupos de aglomerados urbanos: regiões metropolitanas, núcleos urbanos intermediários e pequenas cidades, tratando as diferenças entre as cidades e entre as regiões as quais elas pertencem. De acordo com LOWRY 2002:

- Para **regiões metropolitanas**, controle do uso do solo e crescimento ordenado.
- Para **áreas urbanas intermediárias**, melhorando a infraestrutura e serviços urbanos a fim de reter habitantes locais e atrair imigrantes das áreas rurais circunvizinhas.
- Para as **cidades pequenas** dependentes da agricultura local, fornecendo infraestrutura urbana apropriada, equipamentos e serviços. (tradução da pesquisadora. pg. 64)

Para tanto foram definidas as funções urbanas hierárquicas para cada cidade, de acordo com o seu tamanho e distribuição espacial. Ainda de acordo com LOWRY 2002, eram assim distribuídas as regiões:

- **1 metrópole:** Curitiba.
- **9 pólos regionais de primeiro nível:** Londrina, Ponta Grossa, Apucarana, Cascavel, Guarapuava, Maringá, Paranaíba, Pato Branco e Umuarama.
- **7 pólos regionais de segundo nível:** Campo Mourão, Cornélio Procopio, Francisco Beltrão, Irati, Jacarezinho, União da Vitória e Paranaguá.
- **11 cidades com funções específicas:** Barracão, União da Vitória, Rio Negro, Foz do Iguaçu, Matinhos, Guaratuba, Guaraqueçaba, Guairá, Paranaguá, Telêmaco Borba e São Mateus do Sul.

- **292 (ou 298) centros de serviços locais**, quase todas as cidades com menos de 20 mil habitantes. (tradução da pesquisadora. pg. 64).

As cidades com funções específicas podem ser turísticas, como Foz do Iguaçu, limite com outros Estados como Barracão. São lugares que necessitam de uma ajuda diferenciada entre as outras cidades da região pólo.

LEÃO 1997 lista os objetivos do programa:

- i) aumentar a capacidade institucional e financeira dos municípios para planejar, financiar e executar projetos e programas de desenvolvimento urbano cujos custos sejam recuperáveis;
 - ii) melhorar as condições de vida da população das cidades paranaenses, financiando investimentos em infra-estrutura urbana, principalmente nas áreas de mais baixa renda;
 - iii) assegurar a disponibilidade permanente de recursos para o desenvolvimento urbano mediante a criação e um sistema de financiamento auto-capitalizável;
 - iv) estimular a coordenação e integração entre a administração pública estadual e as administrações municipais na implantação da política estadual de desenvolvimento urbano e nas respectivas decisões de investimentos;
- favorecer a descentralização administrativa e financeira dos procedimentos de gestão urbana no Estado do Paraná.³ (pg. 08).

Para a execução do PEDU foi criado o FDU – Fundo de Desenvolvimento Urbano já detalhado neste trabalho. As negociações com o Banco Mundial se iniciaram na primeira metade de 1988. As negociações findaram-se em maio de 1989 com a quantidade de US\$ 100 milhões aprovada em 22 de junho de 1989 (efetivada em 19 de janeiro de 1990). Os valores seriam complementados pelo Estado no valor de US\$ 63 milhões e através de contrapartida dos municípios no valor de US\$ 47 milhões, perfazendo um total de recursos do programa de US\$ 210 milhões.

O FDU foi criado no Governo Álvaro Dias através da Lei N.º 8917 de 15 de dezembro de 1988, de caráter rotativo e “com o objetivo de financiar planos e programas, projetos e atividades voltadas ao Desenvolvimento Urbano, através das municipalidades paranaenses e de agentes da administração direta e indireta do Poder Executivo” (Lei N.º 8917).

De acordo com a Lei de criação do fundo, seus recursos são provenientes de:

- Retorno dos sub-empréstimos contratados pelo Estado e repassados aos municípios paranaenses, em ações voltadas para o desenvolvimento urbano.
- Produto de juros e amortizações, resultantes de aplicações de recursos do FDU.
- Produto resultante de operações de crédito interno e externo, integralizado para financiar intervenções do FDU.
- Aporte de recursos dos governos federal e estadual.
- Aportes externos, provenientes de ajuda de cooperação internacional, acordos bilaterais, convênios e contratos.

(http://www.paranacidade.org.br/baselegal/bl_fdu.php, acessado em 10/11/2006).

Lowry afirma que:

Além de seu capital acionário ("patrimônio"), disponível para apoiar o desenvolvimento municipal, a conta do FDU recebe fundos de programas relacionados especificamente com a tesouraria, transferidos do Estado para empréstimos e concessões, e procede de empréstimos do Estado do Paraná de fontes externas como o contrato de empréstimo com o BID registrado em maio de 1996. [tradução da pesquisadora](pg.109).

Os valores emprestados aos municípios retornam pela retenção da Cota-Parte do ICMS - Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. De acordo com ESAF 2000, "*os retornos dos subempréstimos feitos pelos municípios ao Fundo, ocorrem com um nível de inadimplência nulo*"(S/P).

Os prazos de pagamento variavam de acordo com o projeto financiado. Segundo material de divulgação do Governo Estadual em 1994, assim eram definidos os prazos:

- Contratos com prazo de 05 (cinco) anos (incluindo 1 ano de carência) para Subprojetos de:
 - pavimentação e calçamento;
 - iluminação pública;
 - controle de erosão.
- Contratos com prazo de 10 (dez) anos (incluindo 1 ano de carência) para os Subprojetos de:
 - aterro sanitário;
 - incineradores de lixo tóxico;
 - esgotos sanitários;
 - abastecimento de água;
 - matadouros;
 - mercados e feiras;
 - terminais rodoviários;
 - postos de bombeiros;
 - creches;
 - postos de saúde;
 - ampliação de escolas.
- Contratos com prazo de 15 (quinze) anos (incluindo 1 ano de carência) para os Subprojetos de:

- produção e abastecimento de água;
 - tratamento de esgotos.
- (material de divulgação s/p,1994).

O Banco Mundial listou 16 tipos de projetos elegíveis para financiamento aos municípios através do PEDU. A SEDU incrementou este número e aumentou para 21 projetos listados, subdividindo alguns já listados pelo banco. De acordo com LOWRY 2002, os projetos estavam divididos em dois grupos, Desenvolvimento Institucional e Infraestrutura. A infraestrutura era ainda subdividida em serviços urbanos, saneamento e proteção ambiental e autoconstrução de habitação popular.

Dentre os projetos de desenvolvimento institucional, cita-se: Assistência Técnica da FAMEPAR, Treinamento pela FAMEPAR, Assistência Técnica Municipal, Treinamento Municipal, Planos de Uso e Ocupação do Solo. (LOWRY, 2002).

Para a infraestrutura:

- i. Serviços Urbanos: Pavimentação, Iluminação pública, Creches, Postos de saúde, Escolas, Posto de Bombeiros, Mercado e banca de feira livre, Terminal Rodoviário e matadouros.
- ii. Saneamento e Meio Ambiente: Rede de tratamento de esgotos, Produção e abastecimento de água, Controle da erosão, Aterro sanitário de lixo tóxico e Incineradores de lixo hospitalar e Incineradores de lixo tóxico.
- iii. Auto construção de habitação popular. (Catálogo de Projetos Padrão, SEDU, Governo do Paraná, s/d).

Para não repetir o acontecido com o PRAM-2, tema já abordado, o Banco Mundial pré-condicionou o repasse do empréstimo à execução, por parte dos municípios, de uma reforma institucional (LOWRY, 2002). Para tanto o município deveria elaborar um PAFI, Plano de Ação Financeira e Institucional como explica LOWRY 2002:

Para ser elegível para um empréstimo de desenvolvimento do FDU, uma municipalidade teria que submeter um Plano de Ação Financeira e Institucional (PAFI) a FAMEPAR para avaliação; e negociar os índices “de um pacote institucional do desenvolvimento” a ser empreendido pelo governo municipal com auxílio técnico e pelo treinamento fornecido por FAMEPAR ou por outros consultores. (tradução da pesquisadora. Pg. 74).

Sobre o PAFI, afirma a FAMEPAR:

[...] apresentar, quando solicitado pela FAMEPAR, o Plano de ação Financeira e Institucional – PAFI – com o respectivo roteiro de implementação, destinado a aperfeiçoar a arrecadação da receita e a superar as deficiências administrativas e de gestão do município; (material de divulgação s/p,1994).

O PAFI consistia em um relatório de auto-avaliação a ser implantado pelos municípios, onde constavam também a sua capacidade financeira e um plano de ação para os investimentos. Koscianski 1997 lista a composição do PAFI a partir de dados da SEDU:

- a) um diagnóstico da situação financeira e institucional do município, sendo fornecido um formulário específico, o Roteiro de auto-avaliação Financeira e Institucional;
- b) a síntese das intervenções propostas, sendo fornecido um conjunto de Quadros Demonstrativos Físico-Financeiros. (SEDU *apud* Koscianski 1997 pg. 100).

O município deveria preencher o relatório do PAFI e encaminhá-lo aos Escritórios Regionais da FAMEPAR. Os técnicos revisavam e sistematizavam as informações e então, emitiam o Laudo de Avaliação. De acordo com Koscianski 1997:

Após essa fase, com o PAFI formatado, o município integrava-se no sistema de assistência técnica e treinamento implementado pela FAMEPAR e pelos consultores. Paralelamente, os municípios elaboravam o Programa de Investimentos na área de Infra-estrutura. (pg 102).

Um dos itens do relatório investigava a existência ou não de Legislação urbana, abordando a Lei do Plano Diretor, Lei do Perímetro Urbano, Lei de uso e ocupação do solo urbano, Lei do parcelamento do solo urbano e Código de obras e de posturas. Em cada item havia indagações a respeito da área urbanística e da área administrativa. A título de esclarecimento apresenta-se a seguir alguns dos temas abordados para a Lei de uso e ocupação do solo urbano.

Em relação à área urbanística:

- Especifica os usos permitidos e permissíveis.....[☐ sim [☐ não
- Possui conselho atuando.....[☐ sim [☐ não
- acompanhada pelo mapa de zoneamento.....[☐ sim [☐ não
- regulamento de recuos laterais e de fundo.....[☐ sim [☐ não

Em relação à área administrativa:

- A lei está implantada.....[☐ sim [☐ não
- Existe fiscalização efetiva.....[☐ sim [☐ não
- Existe participação da população no processo.....[☐ sim [☐ não

(Koscianski 1997, anexo 5).

Através dos resultados do documento elaborado, o município poderia iniciar um processo de Modernização Administrativa previsto no PEDU, *“uma vez que esse Roteiro constituiu o instrumento fundamental para o dimensionamento do volume de trabalho a ser realizado em cada município e em todo o Estado”*. (Koscianski, 1997, pg. 100).

A elaboração de Planos de Uso e ocupação do Solo urbano baseou-se nas informações contidas no PAFI, daí a sua contribuição na disseminação de planos pelo Estado em 1996, divididos em lotes de 3 municípios para cada consultoria. Em conversa informal com um dos consultores, ele contou que o Governo do estado adotou a medida de dividir os planos em lotes para que um mesmo consultor fosse responsável pelo plano de cidades próximas, facilitando a execução dos serviços, visto que a possibilidade do profissional passar um maior tempo dentro do município era facilitada pela proximidade entre os mesmos.

O mesmo material de divulgação aponta o número de municípios atendidos pelos projetos do PEDU entre 1991 e 1993. Para a elaboração de Planos diretores ele indica que até 1992 menos de 10 municípios tinham contratado este programa e que até 1993, aproximadamente 70 municípios paranaenses utilizaram-se dos recursos para este fim. No caso dos Planos de Uso, os números crescem, sendo que entre 10 e 12 municípios elaboraram seus planos até 1991; entre 80 e 90 até 1992 e mais de 120 até o ano de 1993. No rodapé do material de divulgação lê-se: *Incluem-se o Plano e Uso e Ocupação do Solo Urbano, propriamente dito, Controle e Fiscalização das Edificações, do Parcelamento, do uso e ocupação do Solo, das Posturas e Regularização de loteamentos e Legislação Urbanística*. (material de divulgação s/p,1994).

Uma das atividades da FAMEPAR estava calcada no treinamento de funcionários municipais e consultores. Estas atividades estão presentes, por exemplo, na programação de treinamento ocorrida no 4º trimestre de 1993. Os cursos com carga horária variando de 06 a 40 horas, foram ministrados nas cidades de Curitiba, Londrina, Maringá, Cascavel e Campo Mourão. Os temas relacionados ao planejamento urbano foram: Legislação Urbanística com duração de 40 horas, Utilização de Base Cartográfica com duração de 24 horas, Plano Diretor 24 horas e Fiscalização das Posturas Municipais com 40 horas. Os demais

curso se referiam à administração de cemitérios, fiscalização tributária, contabilidade pública, dentre outros.

O Curso Plano Diretor foi realizado em Curitiba entre 09 e 11 de novembro de 1993. De acordo com o Folder distribuído pela FAMEPAR, o referido treinamento tinha como Objetivos:

- Trazer à discussão a metodologia para a execução do Plano Diretor;
- Definir os aspectos que o Plano Diretor deve considerar;
- Discutir a participação popular no Plano Diretor;
- Definir os principais critérios de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano. (folheto de divulgação, S/P).

E Conteúdo Programático

- Tratamento Constitucional sobre o Plano Diretor
- Legislação Complementar – Estatuto da Cidade
- Novos Instrumentos/Função Social da Propriedade
- Conteúdo Mínimo do Plano Diretor
- Leis Urbanas
- Lei do Plano Diretor
- Participação Popular (op. cit)

Havia no rodapé da página uma observação orientando os participantes a trazerem a Legislação Urbana Básica do Município de origem. O curso era dirigido aos funcionários Técnicos Municipais que atuassem na área de planejamento urbano, Setor de Obras e Parcelamento do Solo, sendo que a formação poderia ser de nível médio ou superior. Não foram encontrados dados a respeito do alcance destes cursos e quais municípios mandaram representantes, esta estatística é importante do ponto de vista de que o funcionário designado para o setor de obras, em muitos casos, não tem formação na área de planejamento, dificultando a aplicação das leis.

Em 1994 a FAMEPAR ministrou cursos para técnicos municipais e consultores que estavam elaborando Planos de Uso e Ocupação do Solo no Estado. Estes cursos eram divididos em módulos e ministrados em Curitiba. Para cada módulo, havia material de apoio e um técnico especializado do próprio órgão realizando o treinamento. Na época foram realizados 07 encontros com os seguintes temas: Metodologia de Levantamento de Informações, Análise e Sistematização de Informações (nesta etapa foi empregada a Sistemática de Condicionantes, Deficiências e Potencialidades), Formulação de Diretrizes e

Propostas, Divisão urbanística do Território e Macrozoneamento, Legislação Básica: Perímetro urbano, Parcelamento e Zoneamento, Legislação Básica: Sistema Viário, Meio Ambiente e Edificações, Código de Posturas e Termo de Procedimentos Administrativos.

O processo de elaboração dos Planos de Uso se deu a partir da contratação de profissionais habilitados, arquitetos e urbanistas com financiamento do PEDU – Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano,

A Secretaria do Estado de Desenvolvimento Urbano – SEDU, através do Instituto de Assistência aos Municípios do Paraná – FAMEPAR, contando com recursos financeiros do Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano - PEDU, viabilizou a contratação de consultoria, junto ao setor privado, para a execução de **Planos de Uso e Ocupação do Solo Urbano** (grifo do autor)... (página de apresentação dos planos de 1995 fornecida pela SEDU).

E, segundo o Termo de referência fornecido pelo Governo quando da assinatura do contrato:

a) A FAMEPAR contratará por licitação pública a execução dos Planos de Uso e ocupação do Solo por bloco de três Municípios cada, entregando ao contratado: dados do BDE (Banco de Dados do Estado) e Mapa Urbano (não atualizado) do Município. (pg.16).

O Termo de Referência de 1995 inclui um item de diretrizes e proposições e de treinamento da equipe técnica do município, bem como o elenco de um plano de ação, a ser desenvolvido e seguido pela administração municipal. Afirma o TR 1995:

2.2.3) Diretrizes de Ações Municipais

Deverá ser um conjunto de medidas com caráter político, administrativo, legal e principalmente físico-territorial, escalonadas ou não no tempo, e que se destinam: ao equacionamento dos problemas atuais ou aqueles que, se supõem, possam ocorrer no futuro; ao mesmo tempo otimizando as potencialidades do Município.

Produtos exigidos:

...ELENCO das ações para investimento Municipal na área urbana, que se deverá lançar mão para implantação das Diretrizes, que garantam as propostas do Macrozoneamento, no período de vigência do Plano Plurianual atual e no período próximo. A localização, as medidas necessárias, as implementações e as possíveis parcerias, deverão ser discriminadas. (pg. 11).

“...Esta programação, traduzida em forma de um novo Plano de Ação Municipal (Plano Plurianual de Investimento), irá transformar os objetivos e diretrizes em metas quantificadas, expressas em projetos e atividades. (pg. 16).

Todo o processo de elaboração dos Planos é fiscalizado pelos supervisores da FAMEPAR, os quais emitem relatórios e pareceres indicando a liberação da parcela financeira referente à etapa de trabalho concluída. Esta tarefa recebe o apoio dos escritórios regionais mantidos pela Administração Estadual e distribuídos estrategicamente por todo o território do Estado [mapa 01]. Na entrega final dos volumes, duas cópias são destinadas à Prefeitura Municipal e uma fica na sede da FAMEPAR em Curitiba, como determina o TR de 1995:

- d) A FAMEPAR supervisionará o trabalho da contratada a cada etapa, por conta própria e/ou por delegação a terceiros, expedindo um relatório de acompanhamento conforme modelo do item 5.
- e) O Produto Final, contendo todas as informações relativas às etapas, serão entregues em três vias à FAMEPAR contendo os textos e mapas. É obrigatório que o mesmo seja apresentado em tamanho ofício ou A4, e mapas tamanho máximo A3, dobrado. (pg. 17).

Neste mesmo ano foram realizados treinamentos sob o título: Fortalecendo Institucionalmente os Municípios Paranaenses através de Treinamentos e Capacitação de Recursos Humanos. Esta prática fazia parte do subprograma de Desenvolvimento Institucional do PEDU – Programa Estadual de Desenvolvimento urbano.

Através destes relatos fica clara a intenção do Governo Estadual em promover políticas públicas urbanas, quer por iniciativa própria através da Instituição de programas voltados aos Municípios, quer por determinação de Instituições Financeiras que realizavam empréstimos ao Paraná.

A SEDU faz uma avaliação do programa:

O Subprograma de Desenvolvimento Institucional do PEDU aplicou aproximadamente U\$ 15 milhões para ações nas áreas de Modernização Administrativa, que contemplou entre outros projetos, os de Estrutura Administrativa e Regimento Interno de Prefeituras Municipais, Administração de Recursos Humanos (Regime Jurídico único, Quadro de Cargos, Salários e Carreiras e Normas para Concursos Públicos), Administração Tributária, Cadastro Técnico Imobiliário e Econômico e Planta Genérica de Valores, além de Planejamento Urbano, que contempla projetos de Plano Diretor, Plano de Uso e Ocupação de Solo Urbano, Plano de Recuperação de Áreas e Base Cartográfica; e Treinamento de Recursos Humanos Municipais nas áreas acima citadas e nas áreas de saúde, educação, serviços urbanos, obras públicas, entre outras.

O Sub-programa de Investimentos em Infra-Estrutura Urbana aplicou aproximadamente U\$ 70 milhões em obras urbanas municipais, entre os quais: saneamento básico (água e esgoto), pavimentação (asfalto, paralelepípedo, lajotas, pedras irregulares), iluminação pública, creches, escolas, postos de saúde, terminais rodoviários, postos de bombeiros,

matadouros, mercados, feiras, drenagem, controle da erosão, aterros sanitários, entre outros. <http://www.pr.gov.br/sedu/pedu.shtml>, acessado em 21/11/2006.

Os resultados deste programa ainda não são muito evidentes como afirmam LOWRY 2002: *“Mesmo assim, o relatório da conclusão é insuficiente, contendo muita repetição mas pouca documentação de suas conclusões geralmente laudatórias. Na maior parte, o leitor é convidado aceitar a despesa dos fundos como a evidência da realização.”* (tradução da pesquisadora. Pg. 88), e LEÃO 1997, *“não conheço avaliações críticas amplas sobre os programas de desenvolvimento urbano do Estado”* (pg. 09).

Segundo LEÃO 1997, o PEDU apresentou três problemas semelhantes ao do PRAM. O primeiro ainda em relação à pulverização de recursos sem o atendimento a um planejamento, ficando à revelia das “vontades” dos governantes municipais. Em segundo, a concentração dos recursos para a SANEPAR, Companhia de Saneamento do Paraná, a qual expandiu suas atividades e endividando-se em obras sem retorno, o que ocasionou sua crise financeira atual. E, em terceiro, novamente a questão institucional, onde seu subprograma não andou e os recursos ficaram parados. Para LEÃO:

Nesse sentido, o PEDU conviveu com uma maioria de municípios despreparados para compreender e projetar no futuro sua dinâmica, incapacitando-se para a eleição de projetos econômicos e/ou socialmente prioritários. Os municípios se endividaram sem retorno e hoje enfrentam o fantasma de dívidas que começam a vencer. (pg. 11).

O Plano de uso e ocupação do Solo Urbano do Município de Araruna, que será também objeto de nosso trabalho, foi elaborado sob a tutela do PEDU.

Nas eleições de 1994 ao Governo do Estado foi vencedor o arquiteto Jaime Lerner, com uma experiência de três mandatos como prefeito de Curitiba, criou o Programa Paraná Urbano.

Assim como o PRAM e o PEDU, o PARANÁ URBANO teve como objetivo o Apoio ao Desenvolvimento Urbano e foi instituído através do Decreto n.º 1603 de 13 de fevereiro de 1996. Segundo GUARDA 1996:

Este programa dá continuidade aos objetivos gerais do PRAM e PEDU de melhorar a qualidade de vida em todos os municípios do Paraná e apoiar o governo estadual em sua estratégia de financiamento urbano.

Enfatiza também as questões ambientais e as necessidades de grupos de baixa renda. (Anexo A).

De acordo com o artigo 2º do Decreto, o PARANÁ URBANO abrange dois subprogramas, o de Desenvolvimento e Fortalecimento Institucional e o de Investimentos.

O Subprograma de Desenvolvimento e Fortalecimento Institucional financia:

- a. a contratação de serviços de consultoria para apoiar ações de desenvolvimento e fortalecimento dos municípios, assim como para a execução, acompanhamento e avaliação do Programa;
- b. a contratação de serviços de consultoria financeira e de gestão do Programa. A nível municipal e estadual (Decreto nº 1603).

Para o Subprograma de Investimentos, os recursos serão aplicados em:

- a. execução das atividades de elaboração de projetos, supervisão, acompanhamento e fiscalização das obras a serem executadas;
- b. a reabilitação, ampliação e construção de obras de responsabilidade municipal e estadual elegíveis pelo programa; e
- c. a aquisição de bens, serviços e equipamentos necessários à melhoria das Administrações Estadual e Municipais, visando melhorar o desempenho administrativo e fiscal. (*op. cit*).

Segundo LOWRY 2002, o programa apoiava-se em três inovações. A primeira estava ligada à prioridade do Governador Jaime Lerner em apoiar o desenvolvimento em todo o Estado através do Anel de Integração. Uma segunda era a introdução de um programa dirigido ao microempresário e produtores rurais, através de facilidades para a colheita e secagem da produção e o incentivo à construção de barracões industriais, armazéns e pequenos centros de varejo. A terceira era o fortalecimento das associações de municípios que deveriam dar assistência em projetos e administração aos municípios.

O Anel de Integração consiste em um corredor poligonal de transporte, energia e comunicação conectando 8 regiões econômicas do Estado. Os cinco vértices do polígono são ocupados pelas principais cidades do Estado ou “pólos de desenvolvimento”, Ponta Grossa, Londrina, Maringá, Cascavel e Guarapuava. Um tronco liga o anel, de um lado à Curitiba e Paranaguá e, na outra extremidade, à Foz do Iguaçu, Paraguai e Argentina. (LOWRY 2002).

Um outro ponto a ser destacado era a intenção de maior participação da sociedade civil organizada na determinação das prioridades de investimento municipal e a ênfase especial ao combate da pobreza urbana. (GUARDA 1996).

O programa teve uma primeira edição o PARANÁ URBANO I (1996-2000) e está em andamento o PARANÁ URBANO II.

Segundo dados do Governo Estadual 2002, ao final de cinco anos de existência, o PARANÁ URBANO I,

envolveu recursos da ordem de US\$ 426 milhões, sendo que US\$ 249 milhões em financiamentos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – e outros US\$ 177 milhões em contrapartidas locais, oriundos dos Estado e dos municípios. (material de divulgação, pg. 26).

Foram beneficiados 390 dos 399 municípios paranaenses, 97,7% do total. Durante os seus 55 meses de funcionamento foram realizadas 3799 ações, destas 2076 obras, 1092 compra de equipamentos e 631 ações de desenvolvimento institucional. (*ibidem*).

Ainda citando os valores divulgados pelo Governo do Estado, o total de US\$ 426 milhões foram distribuídos em US\$ 17.928 (4,21%) milhões para Administração (Associações de Municípios, Auditoria Técnica e outros); US\$ 22.436 milhões (5,27%) no Sub programa de Desenvolvimento e Fortalecimento Institucional; US\$ 336.698 (79,04%) milhões em Infra-estrutura básica; US\$ 36.909 (8,66%) em Serviços sociais; US\$ 10.339 (2,43%) milhões para Apoio ao Pequeno e Micro Produtor; e US\$ 2.008 milhões (0,47%) em Inspeção e supervisão do Agente Financeiro.

LOWRY 2002 (pg.115) descreve os projetos da área institucional, onde 625 projetos são de desenvolvimento institucional e 6 para o reforço institucional. Os projetos de desenvolvimento institucional foram: Impostos e gestão financeira (63); Recursos humanos (1); Planejamento urbano (79); Digitalização de mapas (111) e Sistemas de informação (371). Para o reforço institucional, foram desenvolvidos os seguintes projetos: Avaliação municipal (5) e Geocodificação e mapeamento de estradas estaduais (6).

Ainda de acordo com LOWRY 2002, O Programa Paraná Urbano deu continuidade a uma prática de auxílio municipal utilizada desde 1981 e que poderá ser copiada tanto por municípios brasileiros como por outros países. Segundo o autor, o programa se mostrou eficiente na melhoria da qualidade de vida urbana, através de investimentos em infraestrutura como pavimentação, iluminação pública, redes de abastecimento de água, coleta e disposição final de resíduos, entre outras. Atuou também na descentralização administrativa concedendo autonomia para decidir suas prioridades dentre muitos tipos de melhorias oferecidas simultaneamente e no treinamento de funcionários municipais para o desenvolvimento e acompanhamento dos projetos delegando às 18 associações municipais esta tarefa.

Entretanto, na reestruturação e modernização da administração municipal o programa deixou a desejar, segundo LOWRY 2002, :*"A SEDU precisa trabalhar junto aos prefeitos e conselhos para que abracem a gestão administrativa moderna, políticas de recursos humanas e iniciativas para recuperar os investimentos de infraestrutura, visando a autonomia financeira"* (pg.27).

Concomitantemente ao andamento do Paraná Urbano, o Governo Estadual criou um órgão com o objetivo de agilizar o processo de desenvolvimento urbano e instituiu o Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, como expõe ESAF 2000:

A estrutura do Estado, arcaica, lenta e burocrática, se constitui no maior empecilho para enfrentar os desafios que se apresentam e resolver os problemas do dia a dia com eficiência. Em 1995, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano - SEDU, começou a estudar a possibilidade de eliminar a inércia e ganhar mais flexibilidade para o cumprimento do seu papel como promotora do desenvolvimento urbano e regional do Estado. Como resultado, criou um ente de cooperação, ágil e desburocratizado, capaz de gerir estes problemas. Esta entidade é o PARANACIDADE. (S/P).

O Serviço Social Autônomo PARANACIDADE foi instituído através da Lei Estadual N.º 11.498 de 30 de julho de 1996, como expõe o seu artigo 1º:

Art. 1º - Fica instituído o PARANACIDADE, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, com a finalidade de prestar assistência institucional e técnica aos Municípios e de captar e aplicar recursos

financeiros no processo de desenvolvimento urbano e regional do Estado do Paraná. (Lei Estadual n.º 11.498).

E alterado pela Lei N.º 12.651 de 30 de julho de 1996:

Fica instituído o PARANACIDADE, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, com a finalidade de prestar assistência institucional e técnica aos Municípios, desenvolver atividades dirigidas à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico e social e de captar e aplicar recursos financeiros no processo de desenvolvimento urbano e regional do Estado do Paraná. (Lei N.º 12.651).

O PARANACIDADE foi criado no Governo de Jaime Lerner em substituição à antiga FAMEPAR, o qual foi extinta pela mesma Lei que criou o novo órgão,

Art. 22 – Fica extinta a autarquia Instituto de Assistência aos Municípios do Paraná – FAMEPAR, cujos bens móveis e imóveis serão repassados ao PARANACIDADE, atendendo os termos do Contrato de Gestão. (Lei N.º 11.498).

Dentre as funções deste órgão, salienta-se a assistência técnica aos municípios paranaenses na modalidade de desenvolvimento urbano e regional e gerenciamento do FDU – Fundo de Desenvolvimento Urbano. Segundo Lowry 2002 o PARANACIDADE foi criado tendo como missão a administração do Programa PARANÁ URBANO, financiado em parte pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Este serviço social autônomo está vinculado à SEDU – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, sendo que o seu Superintendente é o Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano,

a quem compete controlar e avaliar as suas ações, em consonância com os planos, programas, projetos, produtos e serviços, aprovados pelo seu Conselho Administração, observados os termos do Contrato de Gestão. (parágrafo 1º do artigo 2º da Lei N.º 11.498).

As receitas que garantem o seu funcionamento são provenientes, principalmente do FDU – fundo de Desenvolvimento Urbano e de outras fontes tais como, transferências de entidades governamentais e particulares, aplicações financeiras, venda de produtos e prestação de serviços, receitas através da alienação de bens móveis e imóveis, entre outras.

Outra fonte de recursos da qual dispõe o PARANACIDADE é da Agência de Fomento do Paraná S/A. Esta agência possui os seguintes programas: Banco Social, Negócio da Gente, BNDES Automático, Fundo de Aval Rural, Financiamento ao Setor Público e Ativos Banestado. E é através de Financiamento ao Setor Público que disponibilizam recursos para os municípios.

Os repasses são feitos a partir do SFM – Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná, o qual é operacionalizado pela SEDU, PARANACIDADE e a AFPR.

Para se beneficiar dos recursos, os municípios têm que apresentar critérios de elegibilidade, que, de acordo com o site da AFPR, são:

1. Cumpram a legislação vigente, em especial o disposto no Capítulo VII da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
 2. Tenham firmado o Termo de Adesão e Termo de Convênio e estejam cumprindo com seus termos, incluindo aqueles estipulados nos seus anexos;
 3. Estejam cumprindo os compromissos assumidos relativos a empréstimos contratados junto a Programas anteriores e ao Sistema;
 4. Façam parte de, pelo menos, uma Associação de Municípios elegível; e
 5. Tenham Capacidade de Endividamento.
- (http://www.pr.gov.br/afpr/programas_desen_urbano.shtml)" acesso em 10/11/2006).

De acordo com ESAF 2000, são objetivos do PARANACIDADE:

- Promover ações destinadas ao desenvolvimento urbano, regional e institucional dos municípios paranaenses;
- Financiar intervenções envolvendo despesas correntes e de capital;
- Tornar-se instrumento de intermediação administrativo-financeira, visando compatibilizar as exigências das entidades de financiamento internas e externas às características sócio-econômicas e à capacidade financeira dos municípios;
- Aplicar os recursos com eficiência e eficácia no fortalecimento técnico, administrativo e financeiro dos municípios; e
- Gerir o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano (FDU). (S/P).

O PARANACIDADE possui 5 escritórios regionais, Cascavel, Londrina, Maringá, Guarapuava e Ponta Grossa e mais a sede em Curitiba (Figura 4).

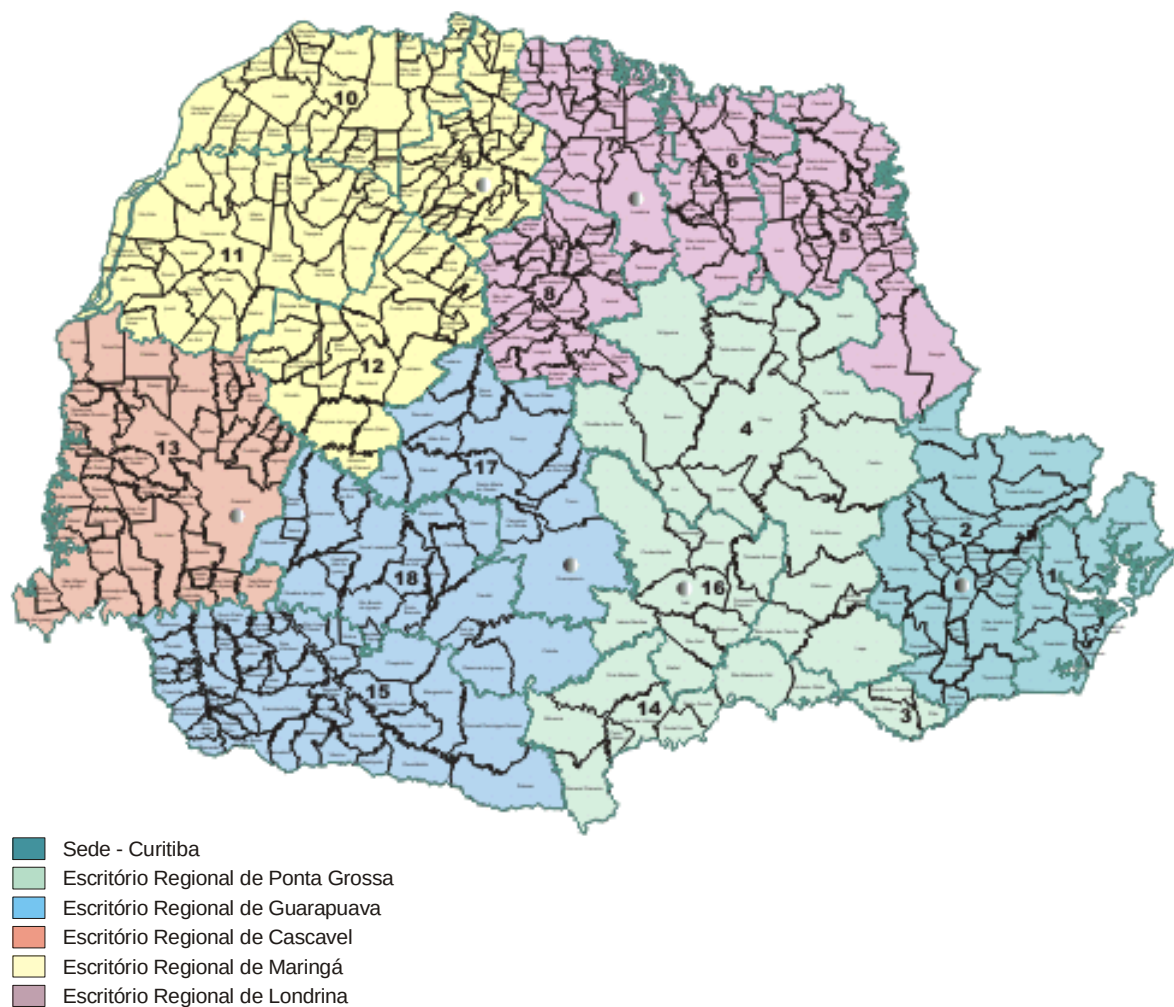


Figura 5. Escritórios Regionais do PARANACIDADE no Estado.
Fonte: SEDU/PARANACIDADE.

Todas as ações municipais que requerem empréstimos junto ao PARANÁ URBANO devem ser analisadas e aprovadas pelas regionais e, só então, encaminhadas para a sede em Curitiba quando o Prefeito é chamado para a assinatura do contrato. As regionais também são responsáveis pela fiscalização das obras para posterior liberação de parcelas referentes às etapas dos serviços concluídos.

Para o acompanhamento dos Planos Diretores e Planos Diretores de Uso e Ocupação do Solo, foram designados somente técnicos da sede e contratado pessoal habilitado para as análises dos trabalhos.

2.2.3- As Associações de Municípios

Optou-se por explicar a respeito das Associações em um item separado pelo fato destas entidades terem participação em mais de um momento do planejamento no Paraná, e ainda continuam atuando no auxílio aos municípios.

O Governo do Estado do Paraná definiu uma estratégia de descentralização e para tanto alicerçou-se nas Associações de Municípios, como afirma BEZERRA 1999:

Mais recentemente, o Governo do Estado do Paraná, por meio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU, tomou a iniciativa de estimular a regionalização do planejamento para descentralizar a ação administrativa do Estado, esforço destinado a garantir maior eficiência e eficácia às ações governamentais. Estendeu-se, também, a prática de planejamento para as diversas regiões do Paraná, estimulando, inclusive, a implantação de experiências bem sucedidas utilizadas em Curitiba. (pg. 01)

E complementa ESAF 2000:

O Estado, desta forma, iniciou um processo de descentralização, transferindo para as Associações funções que antes exercia. Neste processo as Associações passaram a ser também, em parceria com o Estado, os núcleos de formulação de Programas de Desenvolvimento Regional, cuja implantação deverão liderar. Esta experiência está sendo efetuada com considerável sucesso pelas Associações dos Municípios do Setentrão Paranaense - AMUSEP e do Oeste do Paraná - AMOP, em parceria com o PARANACIDADE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA, do Governo Federal. (S/P).

Estas Associações são entidades de direito privado, não possuem fins lucrativos e tem como característica o agrupamento de municípios em função de proximidade geográfica e interesses em comum. O presidente da associação é eleito entre os prefeitos dos municípios que a compõem, com um mandato fixo por um determinado período.

De acordo com VALLEJO 2003, as associações:

Tem por finalidade promover o desenvolvimento integrado de uma determinada região, ampliar e fortalecer a capacidade institucional e técnica dos municípios, prestando-lhes assistência relacionada com suas atividades e, ainda, atender às questões de âmbito intermunicipal. (pg. 88).

Os municípios do Estado estão distribuídos em 18 (dezoito) associações, que acolhem um número variado de cidades de acordo com as afinidades econômicas, geográficas, climáticas, culturais, etc. O mapa a seguir trás a localização e a composição destas entidades.

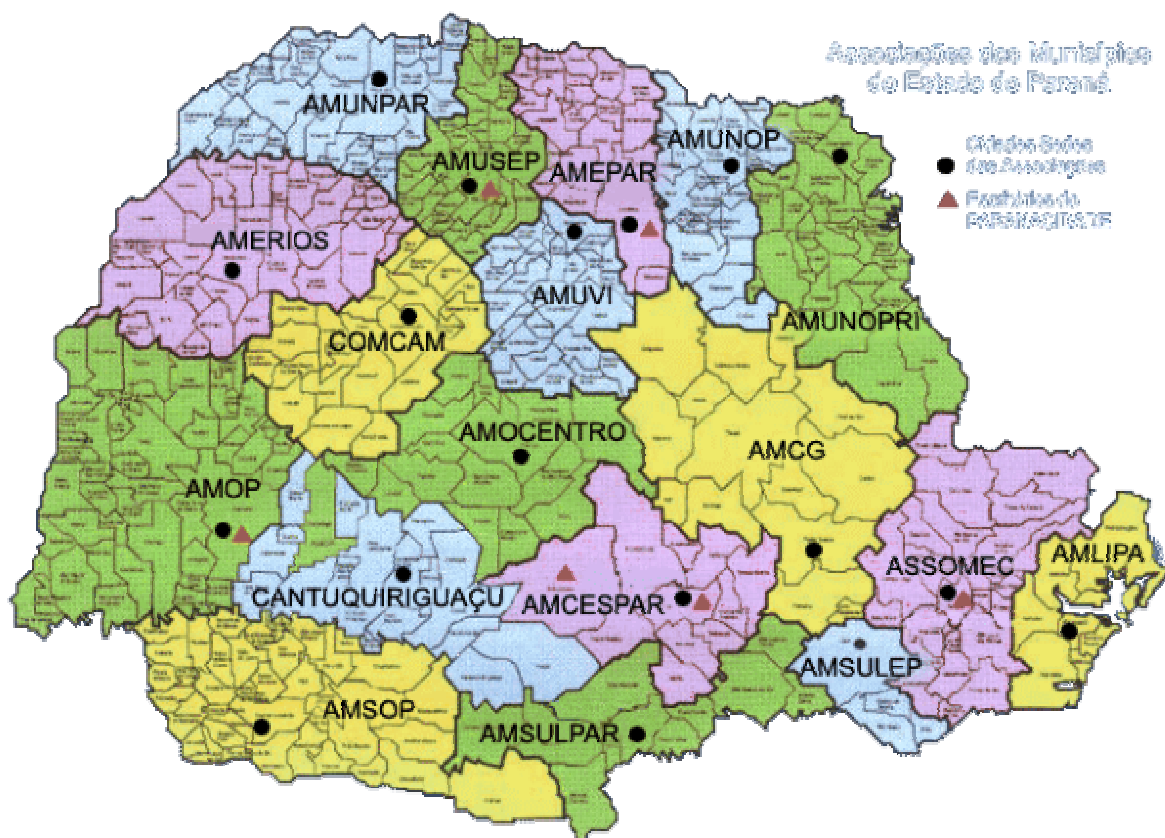


Figura 6. Configuração espacial das Associações e Município.
Fonte: SEDU/PARANACIDADE

As associações prestam serviços aos municípios através das equipes técnicas capacitadas de seu quadro de funcionários que tem por responsabilidade avaliar projetos e supervisionar a fiscalização de obras realizadas pelas administrações locais. Segundo GUARDA 1996, são programas típicos das Associações:

- i) estabelecer escritórios técnicos em nível sub-regional para fornecer assistência de engenharia (estudos de viabilidade, plantas, especificações e estimativas de custo para projetos simples, supervisão e construção, levantamentos topográficos, etc.); ii) compra e aluguel de equipamentos (tratores, motoniveladoras, arados e caminhões basculantes) para a manutenção de estradas alimentadoras locais, para o nivelamento de propriedades públicas, terraplanagem, abertura de novas estradas; iii) construção de infra-estrutura urbana através do uso de máquinas e equipamentos de propriedade da associação; iv) execução e atualização de mapas cadastrais para melhorar a arrecadação de impostos prediais ou taxas de melhorias; v) manutenção da ligação com os órgãos estaduais e federais em assuntos relativos ao

planejamento municipal e regional; vi) contratação de estudos e pesquisas associadas com o processo de desenvolvimento local; vii) aconselhamento em assuntos jurídicos e administrativos; e viii) cursos de treinamento em gestão municipal. (pg. 22).

As Associações também prestaram serviços ao PARANÁ URBANO, de acordo com ESAF 2000:

Como resultado de convênio com a SEDU, as Associações foram estruturadas: seus escritórios foram informatizados e foram adquiridos veículos. Como contrapartida, contrataram um pequeno corpo técnico, permitindo dar apoio àqueles municípios cujo tamanho ou exigüidade de recursos impedia a contratação de profissionais especializados. A ampliação do corpo técnico lhes possibilitou a realização da análise de projetos cujo valor não excedesse a US\$ 200 mil, acompanhar as licitações e fiscalizar e medir obras. Por estes serviços as Associações são remuneradas com 2,5% do valor das obras executadas em seu território. (S/P).

E complementa:

O Estado, desta forma, iniciou um processo de descentralização, transferindo para as Associações funções que antes exercia. Neste processo as Associações passaram a ser também, em parceria com o Estado, os núcleos de formulação de Programas de Desenvolvimento Regional, cuja implantação deverão liderar. Esta experiência está sendo efetuada com considerável sucesso pelas Associações dos Municípios do Setentrão Paranaense - AMUSEP e do Oeste do Paraná - AMOP, em parceria com o PARANACIDADE e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, do Governo Federal. (op. cit).

Uma outra fonte de receita vem das contribuições dos municípios. O cálculo para estas contribuições é efetuado de várias maneiras, os mais comuns são:

- Um percentual sobre o ICM do mês;
- Um percentual sobre o ICM do mês, estabelecendo um limite mínimo para a contribuição;
- Um valor fixo por mês;
- Valores fixos por Municípios, em patamares que variam com a sua arrecadação. (SEDU/ Governo do Estado do Paraná, S/D, pg.12)

Em 1989, quando da elaboração dos Planos e Uso de Mamborê e Terra Boa, a COMCAM – Associação dos Municípios da Região e Campo Mourão assinou contrato com a consultoria para a revisão e assessoramento dos trabalhos. Este fato não libera a Regional da FAMEPAR do acompanhamento do processo de elaboração dos planos. As responsabilidades, tanto das associações como da FAMEPAR nestes casos, serão detalhadas no capítulo 4.

3 OS PEQUENOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

enquanto não houver um conhecimento da história real, enquanto a teoria não mostrar o significado da prática imediata dos homens, enquanto a experiência comum de vida for mantida sem crítica e sem pensamento, a ideologia se manterá (CHAUI *apud* VILLAÇA, 1999, p.178).

Este capítulo será composto por um apanhado geral a respeito dos municípios paranaenses que possuem população inferior a 20 mil habitantes. Serão abordados quais são estas cidades, a sua participação no quadro urbano do Estado no que diz respeito à população, economia e atendimento de serviços de saneamento ambiental (abastecimento de água, coleta de esgotamento sanitário, existência de instalações sanitárias e coleta de resíduos sólidos urbanos).

Vamos localizá-los dentro do Estado apontando qual a Mesorregião que possui a maior incidência destes municípios e estabelecer um paralelo entre as características dos municípios interioranos e os que pertencem à Mesorregião Metropolitana de Curitiba, apontando quais deles elaboraram Planos Diretores desde 2004 (ano do Decreto Estadual 2.581/2004 que estabelece a obrigatoriedade de Planos Diretores para todos os municípios paranaenses e posteriormente a Lei 15.229/2006).

O IPEA⁴, através de uma série de estudos publicados em 2001, classificou como pequenos municípios aqueles com população até 56 mil habitantes. O IBGE classifica os municípios em quatro classes definidas pelo tamanho populacional, a saber:

- Até 20 mil habitantes;
- De mais de 20 até 100 mil habitantes;
- De mais de 100 até 500 mil habitantes;
- Mais de 500 mil habitantes.

⁴ IPEA/IBGE/NESUR-IE/UNICAMP, 2001.

Para este estudo, os pequenos municípios são os que possuem população total até 20 mil habitantes, reportando-se à Constituição Federal e à Lei 10.257/2001 – o Estatuto das Cidades, que determinam este limite populacional para a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores. (Mapa 01).

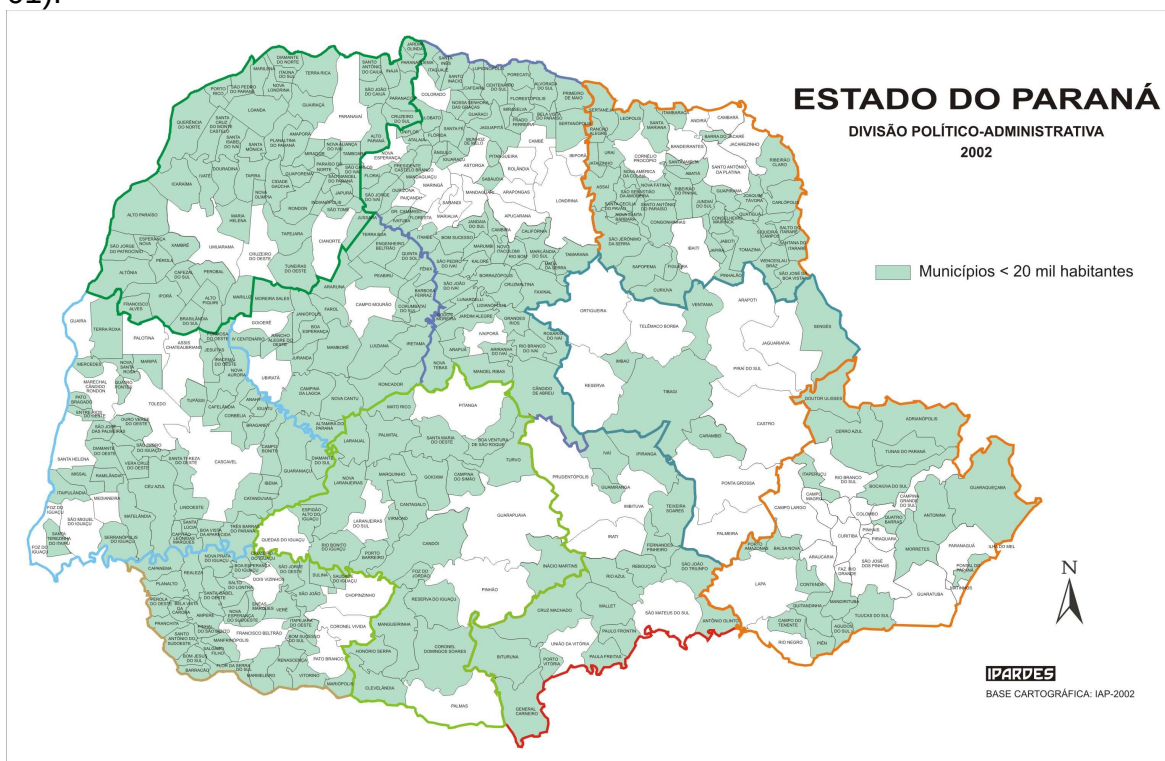


Figura 7. Mapa dos Municípios Paranaenses com menos de 20 mil habitantes.

Fonte: IPARDES, 2004.

Nota: Recorte efetuado pela pesquisadora.

O Paraná possui atualmente 399 municípios, o menor Nova Aliança do Ivaí com população de 1.338 habitantes e o maior, Curitiba, com 1.587.315 habitantes e uma taxa de urbanização de 81,42% da população total⁵.

Com a intensificação da exploração agrícola, aliada ao trabalho das companhias de terras que promoviam a ocupação do território, houve o surgimento de novos municípios a partir da década de 1940. Estas novas localidades surgiam com o objetivo de dar suporte para as atividades agrícolas. O último município criado foi o de Tamarana em 1997, desmembrado de Londrina.

Em 1970, 36,14% da população do Estado concentrava-se nas áreas urbanas e 63,86% em áreas rurais, a tabela 1 mostra a evolução da população por décadas, evidenciando a transformação de rural para urbano, sendo que, ao longo das décadas a perda de população no campo diminuiu (gráfico 01).

⁵ IBGE, Censo Demográfico 2000.

Tabela 5. Evolução da população rural e urbana, Paraná, 1970-2000

Paraná	Ano				
	1970	1980	1991	1996	2000
Total	6.929.821	7.629.849	8.448.713	9.003.804	9.563.458
Urbana	2.504.253	4.472.506	6.197.953	7.011.990	7.786.084
Rural	4.425.568	3.157.343	2.250.760	1.991.814	1.777.374

Fonte: IBGE, 2000.

Evolução da população rural e urbana, Paraná, 1970-2000

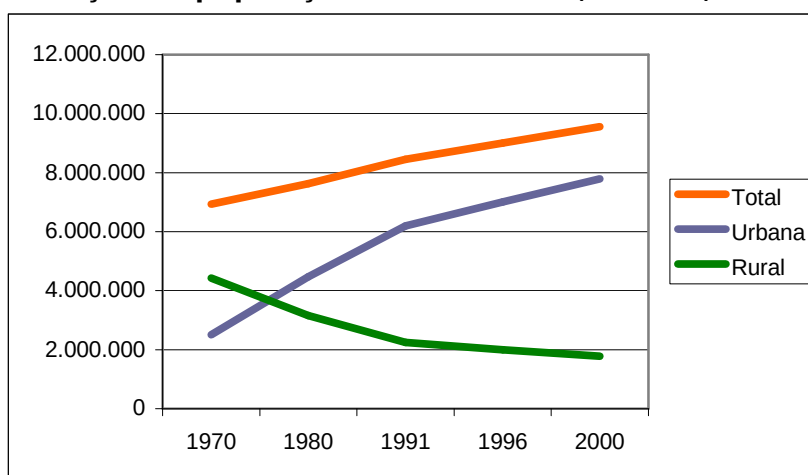


Figura 8. Evolução da população rural e urbana do Paraná, 1970-2000

Fonte: IPARDES, 2004.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

Do total de municípios paranaenses, 79,70% possuem população menor que 20 mil habitantes e 23,81% encontram-se na faixa de até 5 mil habitantes. Ainda referendando aos números, do total abaixo de 20 mil, 58,53% tem a sua população concentrada nas sedes (tabela 02). Os municípios com mais de 20mil habitantes ocupam 16% do território do Estado e os que possuem população inferior, 84% do território.

Tabela 6. População total, urbana e rural em municípios com mais e com menos de 20 mil habitantes e do Estado

População	mais de 20 mil	% em relação ao total do Estado	menos de 20 mil	% em relação ao total do Estado	Estado
Total	6.897.687,00	72,13	2.665.771,00	27,87	9.563.458,00
Urbana	6.225.703,00	79,96	1.560.381,00	20,04	7.786.084,00
Rural	671.984,00	37,81	1.105.390,00	62,19	1.777.374,00

Fonte: IBGE, 2000.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

Quando se analisam os dados populacionais, tem-se que a maioria da população e, particularmente da população urbana encontra-se nos municípios

acima de 20 mil habitantes com 72,13 e 79,96% respectivamente em relação ao total do Estado. Já para os valores da área rural, tem-se que a maioria da população desta área concentra-se nos municípios de pequeno porte, reforçando a ruralidade destas localidades.

Neste contexto, estão municípios como Marquinho que possui apenas 568 habitantes na área urbana e 5.091 na área rural, Jardim Olinda com 996 de população urbana e 527 rural, Doutor Ulysses com 701 habitantes urbanos e 5.302 rurais e, por fim, Nova Aliança do Ivaí com 904 e 434 habitantes vivendo na cidade e campo, respectivamente. E ainda do total de 318 municípios com menos de 20 mil habitantes, 103 apresentam população rural superior à população urbana, entre eles: Antônio Olinto com 612 habitantes na área urbana e 6.795 na área rural; Bom Jesus do Sul com 382 pessoas na zona urbana e 3.772 na zona rural; Cândido de Abreu, 4.684 e 14.111 na área urbana e rural respectivamente; Cerro Azul com 3.916 urbana e 12.436 rural; Cruz Machado com 3.459 habitantes na área urbana e 14.208 na área rural e Quitandinha, com 3.046 pessoas na zona urbana e 12.226 na zona rural, entre outros. (figura 09).

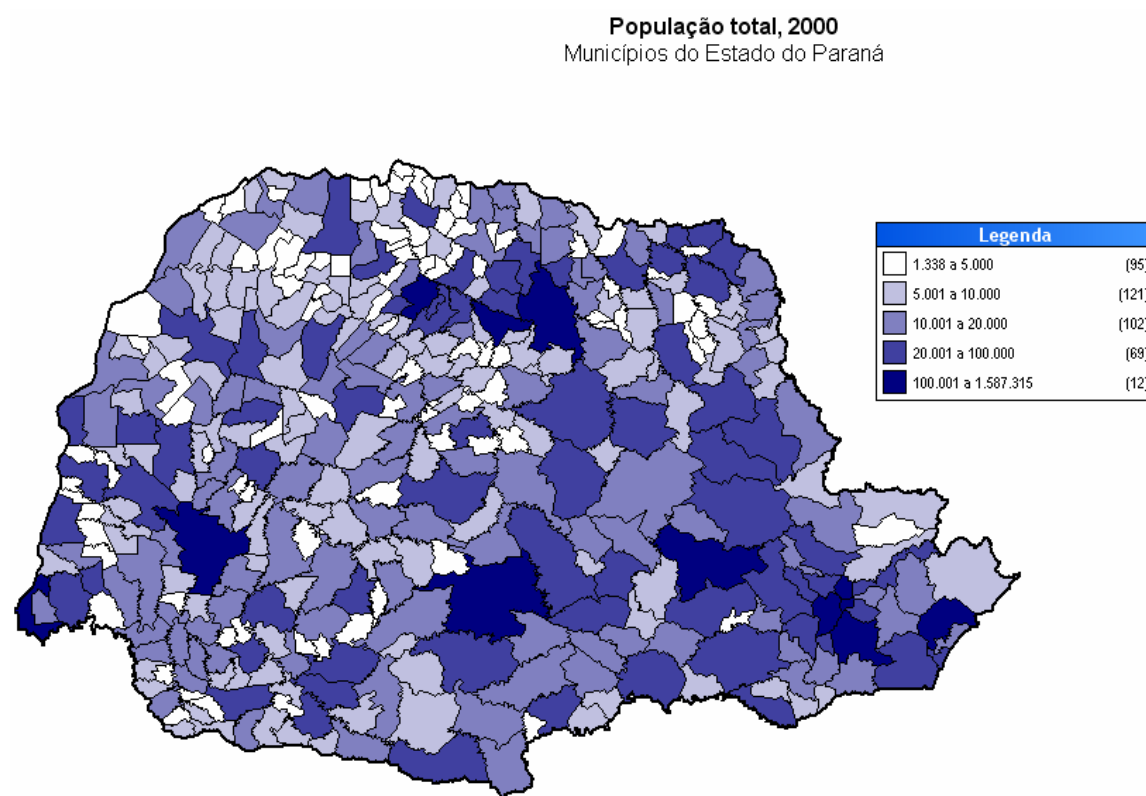


Figura 9. Tipologia dos municípios paranaenses segundo número de população

Fonte: Atlas e Desenvolvimento Humano.

Nota: Recorte de estratos da pesquisadora.

Assim, é preciso rever os conceitos de cidades, mais precisamente, daquilo que é realmente urbano. A definição do que é “cidade” no Brasil obedece ao Decreto-Lei 311/38, “que transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais” (VEIGA, 2004). Para o autor, seriam rurais as 4.485 das 5.507 sedes de municípios existentes, que acolhem 30% da população brasileira, e afirma:

Para efeitos analíticos, não se deveriam considerar urbanos os habitantes de municípios pequenos demais, com menos de 20 mil habitantes. Por tal convenção, que vem sendo usada desde os anos 50, seria rural a população dos 4.024 municípios que tinham menos de 20 mil habitantes em 2000, o que por si só já derrubaria o grau de urbanização do Brasil para 70%. (Veiga, 2002, pg.32).

Afirma ainda que este fato se daria devido às características econômicas destas localidades, firmemente calcadas em atividades não urbanas:

Qualquer pessoa que conheça um município de pequeno ou médio porte localizado fora de aglomerações poderá confirmar que sua economia é essencialmente alicerçada na utilização direta de recursos naturais. (pg. 56).

E complementa:

Claro, haverá certamente atividades comerciais, de transportes e outros serviços. E mesmo indústrias classificadas como empresas urbanas. Só que quase tudo diretamente vinculado a lides agrícolas, pecuárias, florestais, pesqueiras, minerais, ou a recreações dependentes da natureza. Mesmo em suas Câmaras há sempre larga maioria de vereadores que atuam nesses ramos de economia, mesmo que também exerçam outras profissões, como lojistas, farmacêuticos, eletricitas, ou empreiteiros e trabalhadores da construção civil.

O argumento de Veiga (2004) baseia-se no fato de que, nem toda a população que reside na sede do município pode ser considerada urbana, visto que nem toda a sede de município deveria ser classificada como cidade: “E todas as pessoas que residem em sedes, inclusive em ínfimas sedes distritais, são oficialmente contadas como urbanas, alimentando esse desatino o qual o grau de urbanização do Brasil teria atingido 81,2% em 2000.” (pg. 08). Para ele devem ser utilizados outros fatores para a classificação de localidades como rurais/urbanas, como a existência de lei de zoneamento, plano diretor, coleta de lixo domiciliar, varredura de ruas, entre outras. Ainda segundo o autor, outras variáveis devem ser consideradas para classificar municípios como urbanos além do grau de urbanização:

Ou seja, para que a análise da configuração territorial possa de fato evitar a ilusão imposta pela norma legal, é preciso combinar o critério de tamanho populacional do município com pelo menos outros dois: a sua densidade demográfica e a sua localização. (pg. 9).

O IBGE identifica como aglomerações urbanas as localidades que apresentam uma densidade demográfica mínima de 60 hab/km², mas para Veiga 2004, este valor deve ser atualizado para 80 hab/ km² em vista de um exame nos dados do Censo de 2000. Neste estudo será adotada a classificação do IBGE. A composição da densidade demográfica dos municípios que fazem parte do recorte está discriminada no mapa 03.

O Estado do Paraná possui uma densidade demográfica de 47,88 hab/km² e o Brasil 19,92 hab/km², foi com base nestes números que O IPARDES agrupou os municípios paranaenses. De acordo com o mapa 03, o intervalo entre 19,92 e 47,88 hab/km² é o que apresenta o maior número de municípios agrupados, 169 do total, seguido das localidades com menos de 19,92 hab/km² com 120 representantes. Os 318 municípios com população inferior a 20 mil habitantes possuem uma densidade demográfica média de 25,35 hab/km².

Aplicando-se o conceito que só podem ser considerados urbanos os municípios que possuem uma densidade demográfica igual/superior a 60 hab/km², tem-se que, dos 318 municípios com população inferior a 20 mil habitantes, somente 2,83% poderiam ser urbanos. Se considerarmos o índice de 80 hab/km², todos os pequenos municípios paranaenses deixariam de ser urbanos e passariam a ser classificados como rurais.

Dentro deste quadro, os valores referentes à distribuição da população sofrem uma alteração juntamente com a taxa de urbanização que passaria de 81,42% para 65,51% da população vivendo em cidades, considerando o teto de 60 hab/km² e para 65,10% para um índice demográfico urbano de 80 hab/km².

Há de se ressaltar que existem municípios com população acima de 20 mil habitantes e até de 50 mil que possuem densidade demográfica abaixo de 60 hab/km², como Ortigueira que possui uma população de 25.216 habitantes e uma densidade demográfica de 10,39 hab/km² e Guarapuava com 155.161 habitantes e 50,25 hab/km² de densidade.

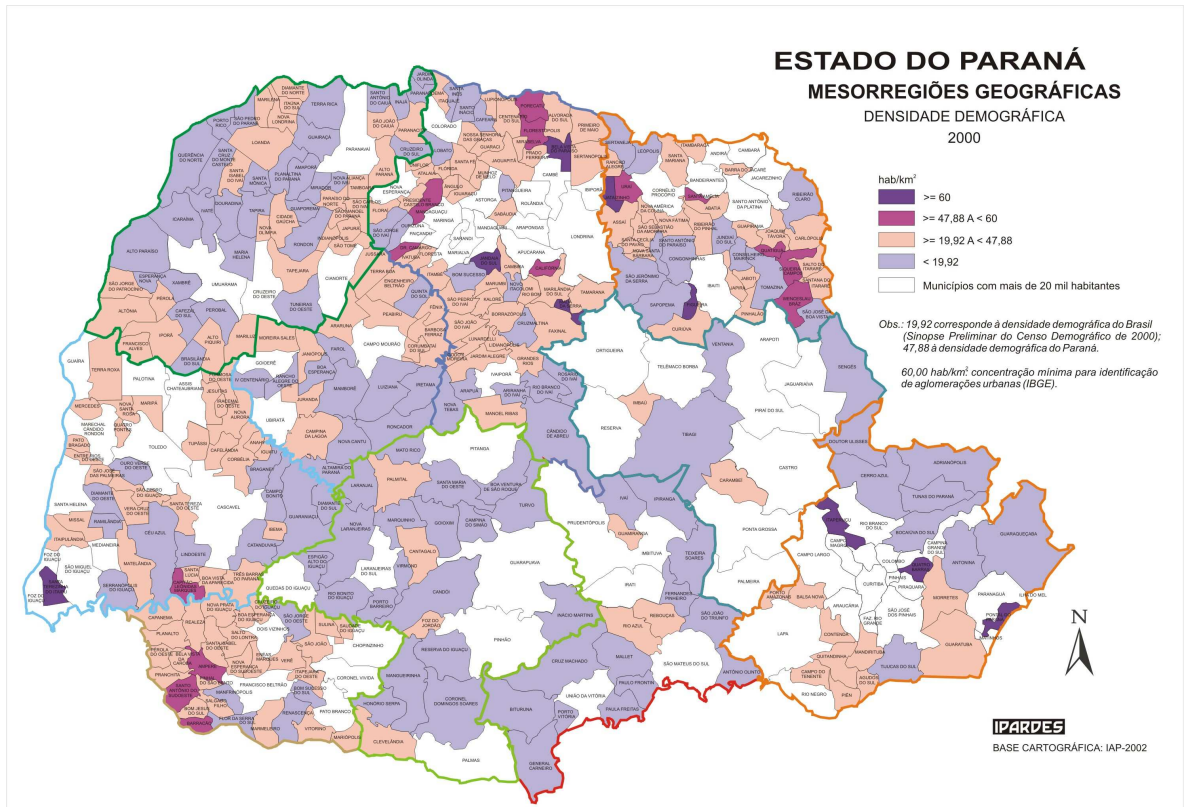


Figura 10. Mapa de Densidade demográfica dos municípios com menos de 20 mil habitantes
Fonte: IPARDES, 2004.

Nota: Recorte efetuado pela pesquisadora.

Dentre os municípios que fazem parte do recorte estudado, Alto Paraíso é o que possui menor densidade demográfica, 3,62 hab/km², apresentando 1.838 pessoas vivendo na área urbana, 1.945 na área rural e área territorial de 1.045,72 km² (IBGE, 2000).

Outro fator a ser ponderado são as crescentes perdas de população total a cada censo demográfico. O mapa 11 acusa as áreas de esvaziamento, apontando os municípios que apresentam taxas negativas de crescimento desde a década de 1970 e aqueles que obtiveram crescimento populacional.

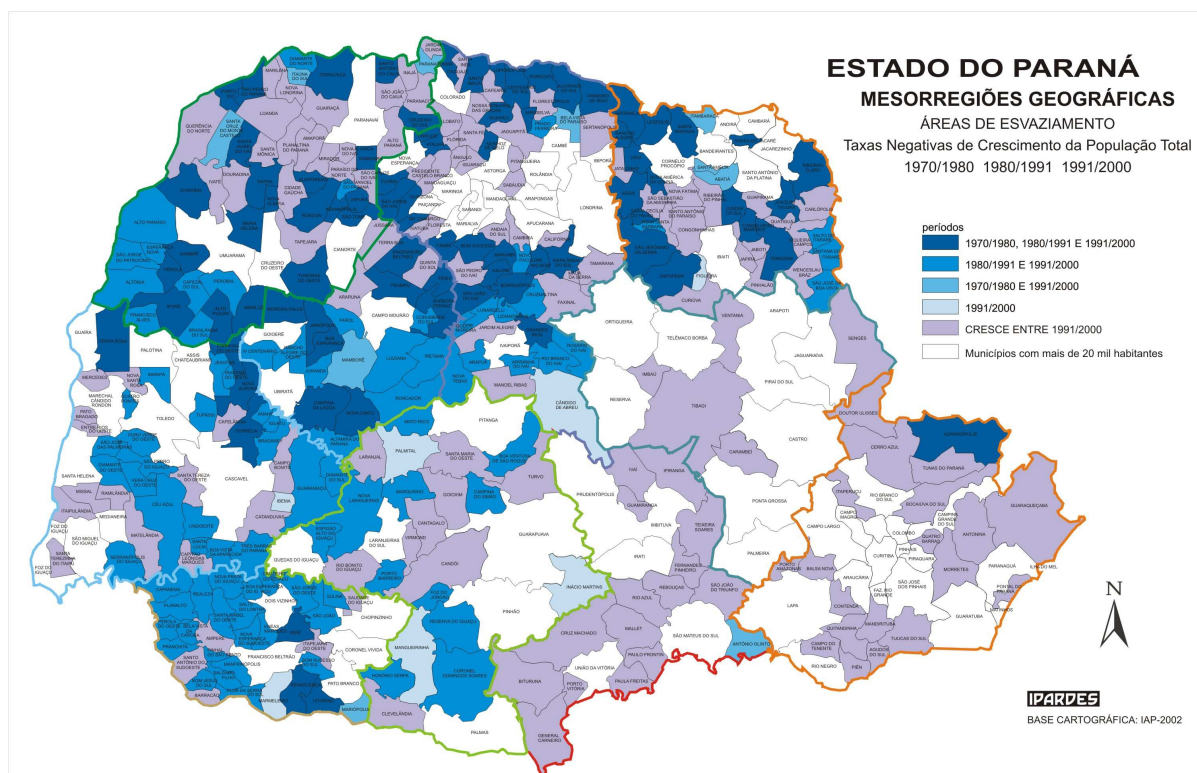


Figura 11. Mapa das Áreas de esvaziamento populacional.

Fonte: IPARDES, 2004.

Nota: Recorte efetuado pela pesquisadora.

Estes municípios concentram-se à oeste, abrangendo as Mesorregiões Centro-Occidental, Noroeste Paranaense, Norte-Central, Sudoeste e em menor grau na mesorregião Oeste e Norte Pioneiro. Do total de municípios com menos de 20 mil habitantes, 186 perderam população total entre as décadas de 1990 e 2000, 72,33% apresentaram taxa de crescimento populacional urbano positivo e 70,75% apresentaram taxas negativas para a área rural. Alguns destes municípios merecem um destaque pela peculiaridade de sua evolução populacional, onde houve uma grande redução da população rural e, em alguns casos, acompanhado de um incremento populacional urbano. Cantagalo teve sua população total reduzida pela metade no intervalo entre 1996 e 2000, e assistiu ao seu contingente rural decrescer de 18.775 em 1996 para 5.498 em 2000. Nova Laranjeiras possuía um contingente populacional urbano de 383 habitantes em 1996, passando para 1.813 em 2000, um incremento de quase 5 vezes mais em quatro anos. Finalizando citam-se também o município de Itaperuçu que teve sua população urbana quase que duplicada no intervalo de 1996 a 2000. Vale lembrar que Itaperuçu faz parte da RMC – Região Metropolitana de Curitiba desde 1990. (tabela 07).

Tabela 7. Distribuição da população total, rural e urbana por municípios 1970-2000

Município	Variável	1970	1980	1991	1996	2000
Engenheiro Beltrão	Total	25.239	15.638	14.671	14.549	14.082
	Urbana	3.524	5.813	8.378	8.481	11.129
	Rural	21.715	9.825	6.293	6.068	2.953
Cantagalo	Total	-	-	25.497	25.721	12.810
	Urbana	-	-	5.690	6.946	7.312
	Rural	-	-	19.807	18.775	5.498
Candói	Total	-	-	-	18878	14185
	Urbana	-	-	-	3383	5158
	Rural	-	-	-	15495	9027
Itambé	Total	15044	6556	6169	6038	5956
	Urbana	2863	3346	4711	3631	5378
	Rural	12181	3210	1458	2407	578
Itaperuçu	Total	-	-	-	17603	19344
	Urbana	-	-	-	9008	16234
	Rural	-	-	-	8595	3110
Nova Laranjeiras	Total	-	-	-	17179	11699
	Urbana	-	-	-	383	1813
	Rural	-	-	-	16796	9886
Fonte		IBGE, 2000				

De acordo com Tavares (2006), comparando-se os dados populacionais dos Censos do IBGE de 1991 e 2000, verificou-se um aumento de 13% da população total nos municípios com mais de 20 mil habitantes e de aproximadamente 3% nos pequenos municípios. Para a área urbana, a população dos municípios com mais de 20 mil habitantes teve um acréscimo em torno de 26% e para os demais municípios, em torno de 19%. A população rural apresentou um decréscimo de, aproximadamente, 21% para os municípios com mais de 20 mil habitantes e de 23% para as pequenas localidades (Figura 12).

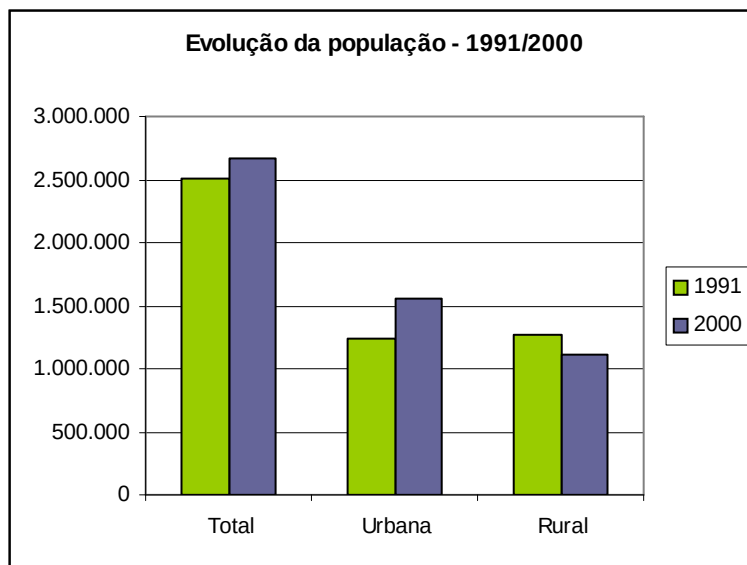


Figura 12. Evolução da população de municípios com menos e 20 mil habitantes.

Fonte: IBGE, 2000.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

Para Veiga a causa deste crescimento, mesmo nos municípios rurais, pode ser explicada pelo “dinamismo econômico de pequenas empresas do setor de serviços, principalmente nas regiões sul e sudeste” (pg.11). O mapa 05 demonstra o Valor Adicionado Fiscal para os pequenos municípios Paranaenses. O VAF – Valor Adicionado Fiscal, segundo o art. 3º da Lei Complementar n.º 63/90,

§1º - O valor adicionado corresponderá, para cada Município, ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil.

O VAF é um índice calculado anualmente pelo Governo Estadual para apurar os valores de repasse referentes ao ICMS e IPI. O Valor Adicionado Fiscal é atribuído à Produção Primária, Indústria, Comércio, Serviços e Recursos/Autos. Desde 2002 o VAF de serviços juntou-se ao de comércio.

Em 2005, o VAF Total do Estado do Paraná foi de (R\$ 1,00) 95.827.124.080, de acordo com o IPARDES, sendo que os municípios de pequeno porte contribuíram com 20,48% deste valor. Já o VAF Produção Primária acusou um total de (R\$ 1,00) 15.949.972.704 para o Estado, com participação de 62,10% dos municípios com menos de 20 mil habitantes.

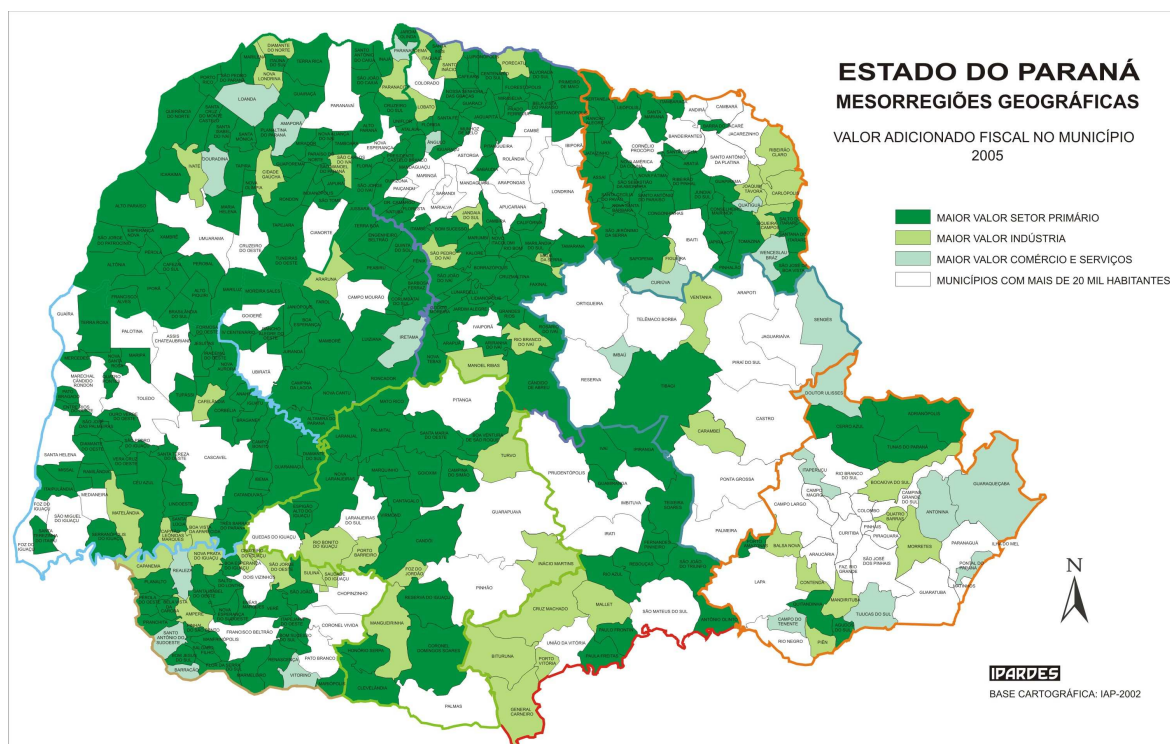


Figura 13. Mapa do Valor Adicionado Fiscal nos Municípios com menos e 20 mil habitantes.

Fonte: IPARDES, 2000.

Nota: Recorte efetuado pela pesquisadora.

Comparando-se os municípios com esvaziamento populacional e os que possuem um VAF predominante na Produção Primária, observa-se a sobreposição destas duas classificações, ou seja as localidades que apresentaram taxas negativas sucessivas de crescimento, na sua maioria, são também aqueles onde o setor agropecuário é mais expressivo.

Do total de 318 municípios com menos de 20 mil habitantes, 251 apresentam o VAF com maior peso para o setor primário.

O IPARDES realizou uma pesquisa nos municípios paranaenses que resultou em uma publicação em 2003 intitulada: “TIPOLOGIA DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES SEGUNDO INDICADORES SOCIOECONÔMICOS E DEMOGRÁFICOS”. O documento tinha como objetivo:

gerar uma tipologia dos municípios paranaenses com base em indicadores socioeconômicos e demográficos que melhor representem as características do desenvolvimento local, possibilitando a construção de uma base territorial de grupos relativamente homogêneos de municípios. (pg. 02)

O resultado obtido através do estudo realizado, agrupou os municípios paranaenses em 06 (seis) variáveis que representam o Grau de Desenvolvimento

de cada localidade: baixo, médio-baixo, médio, médio-alto e alto. O município de Curitiba, segundo o relatório, foi classificado como o 6º grupo “*por apresentar resultados muito expressivos em relação aos demais, os quais alterariam significativamente os resultados do grupo ao qual viesse a pertencer*”. (pg. 20).

No Grau de Desenvolvimento *baixo* foram agrupados 57 municípios, no *médio-baixo* 90 cidades, no *médio*, 120. Do total de municípios paranaenses, 100 foram classificados como *médio-alto* e 31 com Grau de Desenvolvimento *alto*.

A figura 14 demonstra a tipologia dos municípios paranaenses segundo o seu Grau de Desenvolvimento utilizando-se somente as localidades com menos de 20 mil habitantes. Nele observa-se que 103 municípios estão classificados com *médio*, seguido de *médio-alto* com 79 localidades, *médio-baixo* com 78 representantes, 54 municípios apresentam grau *baixo* e 4 estão na faixa das cidades com grau de desenvolvimento *alto*.

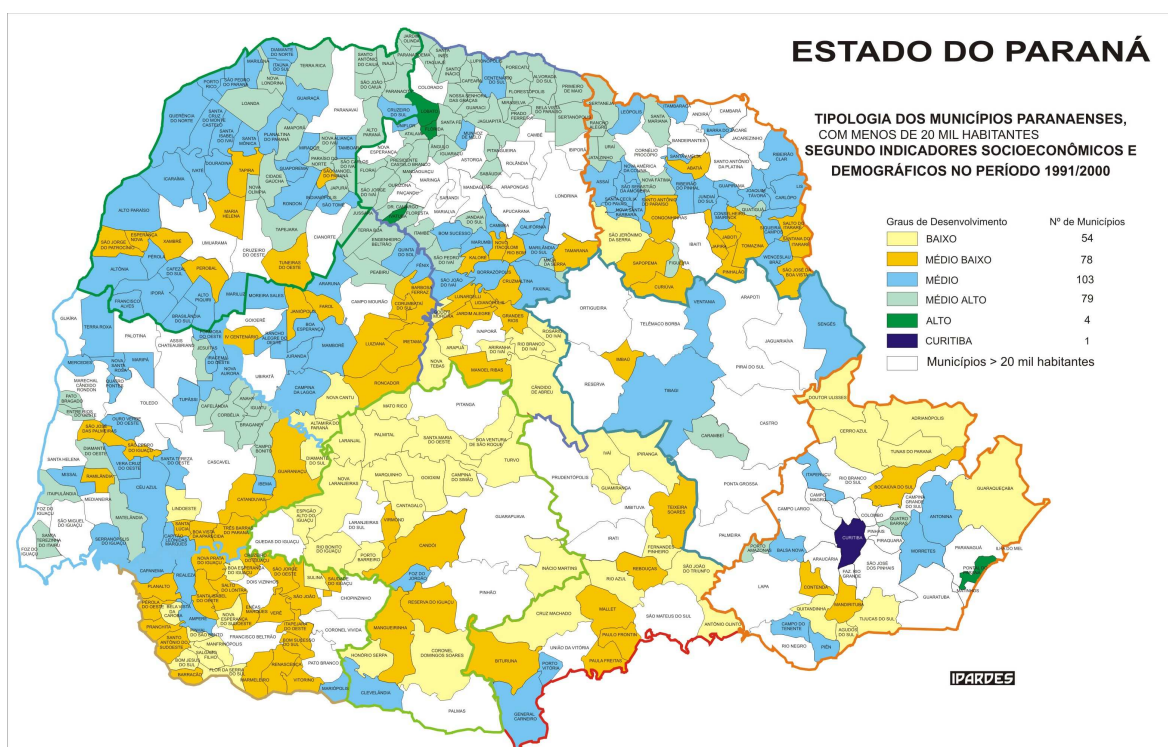


Figura 14. Mapa de Tipologia dos municípios paranaenses com menos de 20 mil habitantes.

Fonte: IPARDES, 2000.

Nota: Recorte efetuado pela pesquisadora.

Para esta classificação o IPARDES utilizou-se de oito fatores, cada um deles com seus respectivos indicadores (33 no total), que são: economia, renda,

agricultura, população, mercado de trabalho, inserção urbana, educação e infância e moradia e ambiente. Desta forma chegou-se às seguintes definições:

Grupo 1 -Municípios com Baixo Grau de Desenvolvimento: Localidades onde a base da economia é a agricultura. Regiões muito pobres, com baixa densidade demográfica, crescimento da população urbana e condições de infraestrutura, principalmente aquelas voltadas ao saneamento, muito precárias.

Grupo 2 - Municípios com Médio-Baixo Grau de Desenvolvimento: São regiões agrícolas e pobres. Apresentam taxas de crescimento negativas e baixa densidade demográfica. Os indicadores de atendimento de saneamento básico encontram-se abaixo da média total. Já os números relativos à educação são mais altos que os da média total de municípios.

Grupo 3 - Municípios com Médio Grau de Desenvolvimento: É o que possui um maior número de representantes e possuem uma posição intermediária entre os agrupamentos. Sua proximidade a um município “pólo” traz benefícios como infra-estrutura, renda, educação, saúde, entre outros. Sua economia é voltada para a agricultura e são mediantemente pobres. Apresentam um crescimento da população total e taxa de urbanização maior que a média do total de municípios, baixa densidade demográfica e boas condições de saneamento básico.

Grupo 4 - Municípios com Médio-Alto Grau de Desenvolvimento: As localidades situadas neste grupo configuram características mais urbanas, são mais ricos, possuem uma alta taxa de urbanização e há uma maior perda da população rural comparativamente com os grupos anteriores. Apesar destas características, ainda têm sua economia voltada para a agricultura.

Grupo 5 - Municípios com Alto Grau de Desenvolvimento: São municípios com características mais urbanas que rurais, são os mais ricos e densamente povoados do Estado. Para muitos deles a agricultura ainda têm um papel importante em sua economia. Um ponto negativo nestas localidades é o número de famílias que moram em favelas, bem superiores à média do Estado.

Ainda dentro de fatores econômicos tem-se um outro indicador, o PIB que, segundo o IPARDES consiste: “total de riquezas (bens e serviços) gerada por um período de tempo (geralmente de um ano) em um espaço geográfico (país, região, estado ou município)”. No ano de 2004 os pequenos municípios foram responsáveis por 23,68% do PIB total do Paraná, sendo que no setor agropecuário, esse valor foi de 62,58%. Já para o PIB per Capita, valor do PIB global dividido pelo número de habitantes do município, representou, no ano de 2004, uma média de 10.049,38 (R\$1,00) e do Estado de 10.725 (R\$1,00), sendo que os municípios que registraram os maiores valores foram: Carambeí com 35.355 (R\$1,00), Capitão Leônidas Marques com 32.202 (R\$1,00), Cafelândia com 28.548 (R\$1,00) e Mangueirinha com 26.684 (R\$1,00); e as localidades com valores mais baixos foram: Itaperuçu com 3.220 (R\$1,00), Imbaú com 3.600 (R\$1,00) e Figueira com 3.677 (R\$1,00).

Alinhando-se os valores do PIB per Capita, VAF, Taxa de crescimento e população para os municípios acima citados, observa-se que todos apresentam taxas negativas de crescimento rural e valores positivos para a área urbana. A maioria de sua população concentra-se na área urbana, exceto o Município de mangueirinha, onde 63,68% de sua população encontra-se na área rural. O maior percentual para o valor adicionado Fiscal tem o setor da indústria como predominante em relação aos outros setores, exceto em dois municípios, Cafelândia, onde o setor primário é o que apresenta maior valor e Imbaú com uma maior representatividade no setor de comércio.

Tabela 8. Distribuição do PIB pés capita, VAF, Taxa de crescimento e população

Município	PIB per Capita	% do setor de maior VAF	Taxa de crescimento			População		
			Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Carambeí	35.355	43,50 - indústria	3,09	6,06	-1,77	14.860	10.494	4.366
Capitão Leônidas Marques	32.202	88,38 - indústria	1,25	5,86	-4,55	14.377	9.753	4.624
Cafelândia	28.548	48,94 - primário	3,65	5,77	-1,28	11.143	8.551	2.592
Mangueirinha	26.684	81,68 - indústria	-0,08	4,77	-2,07	17.760	6.450	11.310
Itaperuçu	3.220	74,75 - indústria	6,83	14,8	-7,09	19.344	16.234	3.110
Figueira	3.677	70,01 - indústria	-0,66	0,7	-5,92	9.038	7.642	1.396
Imbaú	3.600	36,32 - comércio	1,93	4,3	-0,63	9.474	5.483	3.991

Fonte: IPARDES, 2007.

Um importante dado que mostra a situação dos pequenos municípios é o IDH-M, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Este indicador, que foi

criado pela ONU/PNDU, procura apontar a qualidade de vida da população no que diz respeito à longevidade, educação e renda. O IDH pode variar de 0 a 1, com valores até 0,499 o país é considerado com Desenvolvimento Humano Baixo; aqueles com IDH variando de 0,500 a 0,799, Desenvolvimento Humano Médio; e os que possuem um valor maior que 0,800, Desenvolvimento Humano Alto.

Para a composição do indicador *educação*, são considerados dois fatores, a taxa de alfabetização de pessoas acima dos 15 anos de idade e a taxa de frequência escolar.

A *longevidade* é medida através da expectativa de vida ao nascer, ou seja, a quantidade média de anos que uma pessoa viverá naquele local no ano de referência. Segundo Tavares (2006): “o *indicador longevidade sintetiza as condições de saúde e salubridade do local, uma vez que quanto mais mortes houver nas faixas etárias mais precoces, menor será a expectativa de vida*” (pg. 33).

O componente *renda* é medido através da renda municipal *per capita*, ou seja, a renda média de cada habitante do município.

De acordo com o IPARDES, “*essas classes de índices não revelam, no entanto, a desigualdade da condição de desenvolvimento entre os municípios*”. Para melhor monitoramento das desigualdades foram criadas subclasses, a saber:

- 0,000 a <0,300, desenvolvimento humano baixo inferior;
- $\geq 0,300$ a <0,500, baixo;
- $\geq 0,500$ a <0,650, médio desenvolvimento humano;
- $\geq 0,650$ a <0,800, médio superior; e
- $\geq 0,800$, alto desenvolvimento.

(<http://www.ipardes.gov.br/imp/imp.php?page=varinf&var=674>, acessado em 16/03/2007).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) do Estado é de 0,787, com os componentes de Longevidade com 0,747, Educação 0,879 e Renda 0,736. O mapa 06 apresenta os pequenos municípios paranaenses divididos nas subclasses demonstrando que a maioria destas localidades encontra-se na faixa de 0,700 a 0,704 do IDH-M sendo, portanto, considerados como médio superior de acordo com as subclasses do IPARDES.

Comparando-se os dados de 1991 e 2000, observa-se um aumento do Índice médio de Desenvolvimento Humano nos municípios com menos de 20 mil habitantes, passando de 0,649 em 1991 para 0,732 em 2000, sendo que o fator que mais contribuiu para o aumento do valor foi a educação, que apresentou uma média de 0,710 em 1991 e 0,823 em 2000.

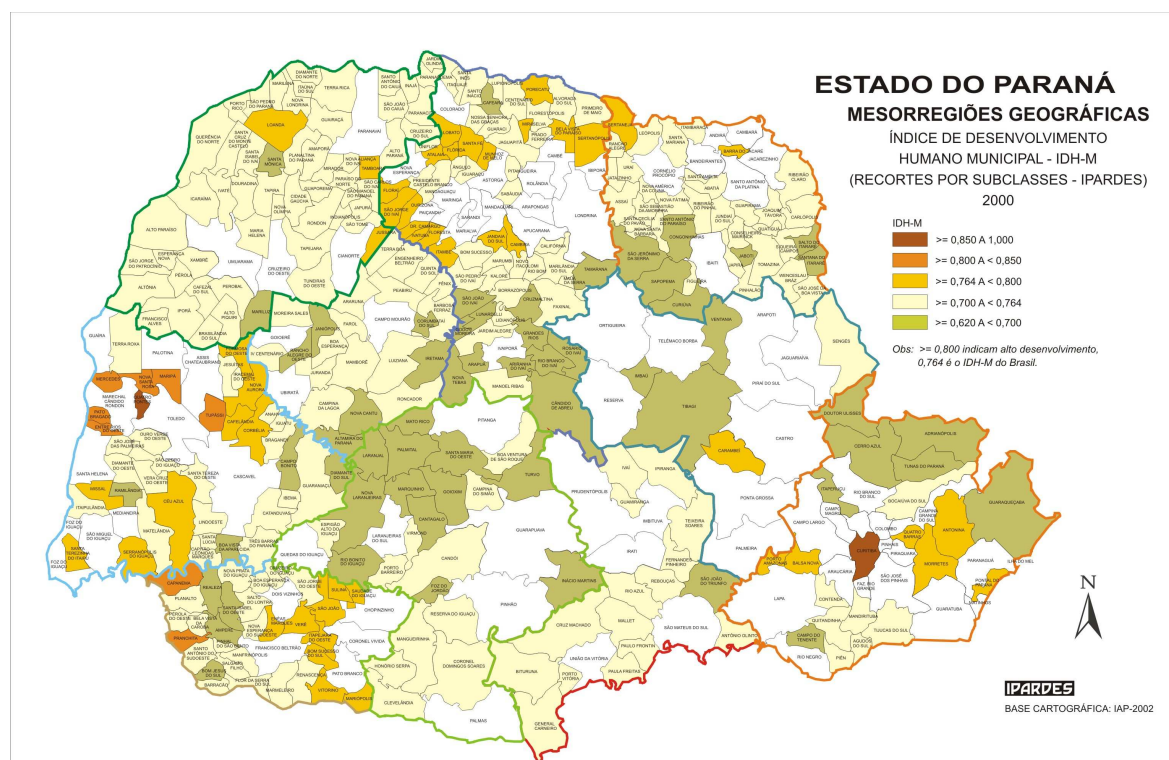


Figura 15. Mapa do Índice de Desenvolvimento Humano – subclasses dos municípios paranaenses com menos de 20 mil habitantes.

Fonte: IPARDES, 2000.

Nota: Recorte efetuado pela pesquisadora.

O IDH-M não mede a oferta de infraestrutura, mais precisamente de saneamento básico à população. É claro que a longevidade e expectativa de vida ao nascer estão intimamente ligadas com as condições de vida das famílias, como o acesso à água tratada, coleta e destinação final de resíduos sólidos

domiciliares e à coleta e tratamento de esgotamento sanitário. Portanto, faz-se necessária uma abordagem das questões acima enumeradas no que diz respeito aos municípios com menos de 20 mil habitantes.

Para medir o grau e desigualdade existente, o IBGE utiliza-se do Índice de Gini. Este indicador aponta a desigualdade segundo a renda domiciliar per capita, onde seu valor varia de 0, quando não há desigualdade, a 1, quando a desigualdade é máxima.

O Índice de Gini do Paraná em 2000 foi de 0,607 e a média dos pequenos municípios foi de 0,550. Os casos mais graves são de Sengés com 0,72 seguido de Mangueirinha com 0,68 e de Nova Laranjeiras e Reserva do Iguaçu com 0,67. Os melhores índices foram registrados para Florestópolis com 0,45; Japurá, Jussara, Nossa Senhora das Graças e Santa Tereza do Oeste com 0,46; e Abatiá, Cafeara, Jaguapitã, Novo Itacolomi, Sabáudia, São Carlos do Ivaí, Terra Boa e Tuneiras do Oeste com 0,47. (figura 16).

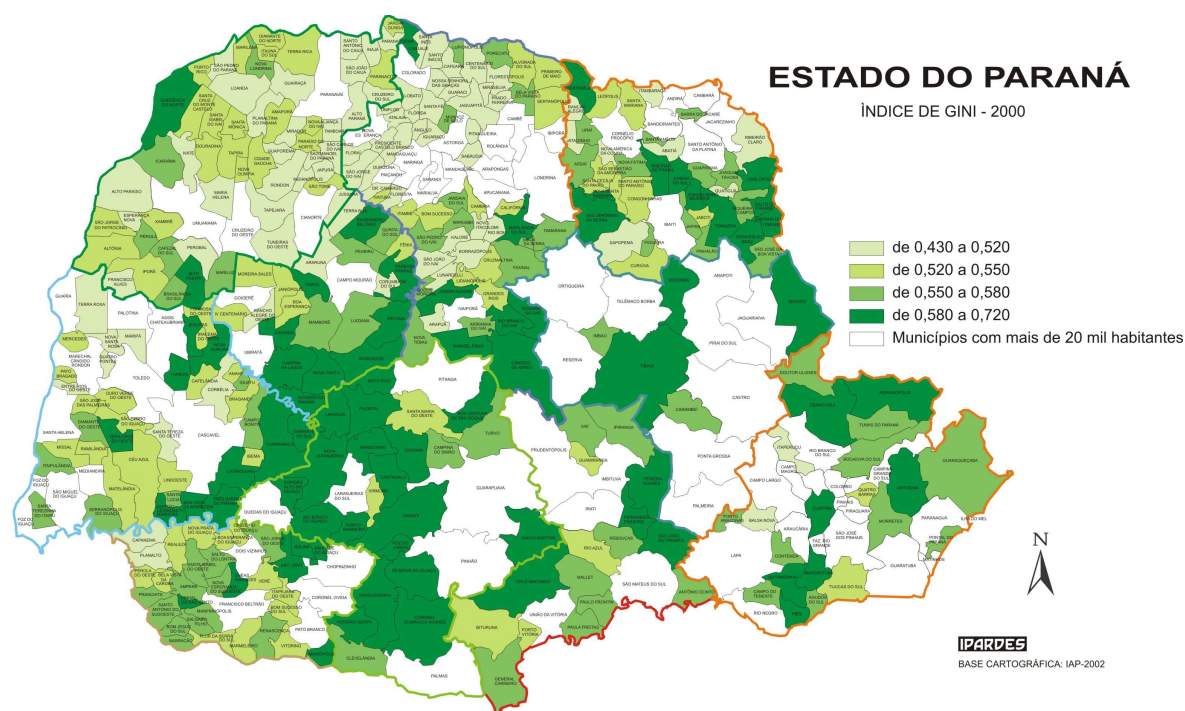


Figura 16. Mapa do Índice de Gini dos municípios paranaenses com menos e 20 mil habitantes.

Fonte: IPARDES, 2000.

Nota: Recorte efetuado pela pesquisadora.

De acordo com o IPARDES a Taxa de Pobreza é aferida a famílias que possuem uma renda familiar menor de $\frac{1}{2}$ salário mínimo em relação ao total de famílias. O órgão atenta ainda: “Por se tratar de dados amostrais, o coeficiente de

variação (CV) reflete a precisão das estimativas, ou seja, quanto maior o coeficiente, menor é a precisão, portanto municípios que apresentaram o coeficiente de variação acima de 15% devem ser avaliados com cautela”.(<http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>)

O Estado possui uma taxa de pobreza de 20,87%, os pequenos municípios paranaenses apresentam uma média de 32,55% com os piores resultados para os municípios de Pinhal de São Bento com 61,23% das famílias com renda familiar menor que ½ salário mínimo, Laranjal com 58,11, Doutor Ulysses com 57,29 e Rio Bonito do Iguaçu com 56,47. Os melhores resultados observam-se em Quatro Pontes com 7,92%, Entre Rios do Oeste com 9,49% e Japurá e Maripá com 13,04 e 13,22 % respectivamente.

O Paraná possui um total de 2.664.276 domicílios permanentes, distribuídos em 2.209.536 na área urbana e 454.740 na área rural, de acordo com o Censo de 2000 realizado pelo IBGE, deste total 83,6% são providos de abastecimento de água, 37,66% de esgotamento sanitário e 83,22% pelos serviços de coleta de lixo.

Tabela 9. Total de domicílios e porcentagem de atendimento aos municípios com menos e 20 mil habitantes

Variável	Total de Domicílios Permanentes	Abastecimento de Água		Esgotamento Sanitário		Coleta de Lixo	
		Domicílios	% Atendimento	Domicílios	% Atendimento	Domicílios	% Atendimento
Menos de 20 mil habitantes	741.029	494.828	66,78	78.718	10,62	460.602	62,16
Paraná	2.664.276	2.227.821	83,62	1.003.340	37,66	2.217.117	83,22

Fonte: IBGE- Censo Demográfico, IPARDES - Tabulações Especiais
Dados trabalhados pela pesquisadora

Os pequenos municípios representam 27,81% dos domicílios permanentes totais, sendo que destes, 66,78% possuem abastecimento de água por rede geral, 10,62% são atendidos pelos serviços de coleta de esgotos e 62,10% possuem coleta de resíduos.

Uma outra forma de medir a qualidade do atendimento de saneamento é o acesso adequado à água canalizada. Segundo os indicadores PNDA 1992-

2005: “*Considera-se adequado o abastecimento através de rede geral com canalização interna ou através de poço ou nascente com canalização interna*”.

<http://www.iets.org.br/IMG/pdf/doc-213.pdf>.

Do total de domicílios dos municípios com menos de 20 mil habitantes, 141 estão na faixa de menos de 5,03% que não possuem canalização interna; 75 na faixa de 5,03% a 10,33% sem canalização; 60 no intervalo de 10,33% a 20,66%; e 42 pequenos municípios acusam mais de 20,66% dos seus domicílios sem canalização interna. O Estado do Paraná possui uma média de 5,03% e o país 10,33% de domicílios não atendidos por canalização interna.

Ainda referindo-se aos domicílios dos pequenos municípios, do total de 318 localidades, 72 apresentam menos de 1,05% dos domicílios sem banheiro e sem sanitário; 65 deles apresentam valores entre 1,05 a 2,10% não atendidos; 122 estão na faixa de 2,10 a 8,27%; e 56 possuem mais de 8,27% de domicílios sem banheiro e sem sanitário. Lembra-se que a média Estadual é de 2,10% e 8,27% do país de domicílios que não possuem este serviço.

Através dos indicadores acima mencionados e das classificações apresentadas para os pequenos municípios, observa-se a sua eminente vocação agrícola, colocando-os não como áreas urbanas, mas sim como municípios rurais e em transição.

Há de se descontar aqueles municípios que fazem parte da RMC – Região Metropolitana de Curitiba e que apresentam algumas de suas características voltadas à industrialização como consequência da polarização gerada pela capital do Estado. A RMC possui 26 municípios, 13 possuem população inferior a 20 mil habitantes e oito deles apresentam uma população rural superior à urbana (v. tabela e mapa).

Tabela 10. Municípios da RMC, ano de inclusão e população

Municípios	Ano de Inclusão	População - 2000		
		Total	Urbana	Rural
Almirante Tamandaré	1974	88.277	84.755	3.522
Araucária	1974	94.258	86.111	8.147
Campina Grande do Sul	1974	34.566	25.973	8.593
Campo Largo	1974	92.782	77.223	15.559
Colombo	1974	183.329	174.962	8.367
Curitiba	1974	1.587.315	1.587.315	-

Piraquara	1974	72.886	33.829	39.057
Quatro Barras	1974	16.161	14.520	1.641
São José dos Pinhais	1974	204.316	183.366	20.950
Balsa Nova	1974	10.153	3.186	6.967
Bocaiúva do Sul	1974	9.050	3.562	5.488
Contenda	1974	13.241	6.320	6.921
Mandirituba	1974	17.540	6.268	11.272
Rio Branco do Sul	1974	29.341	20.049	9.292
Fazenda Rio Grande	1990	62.877	59.196	3.681
Tunas do Paraná	1990	3.611	1.421	2.190
Itaperuçu	1990	19.344	16.234	3.110
Pinhais	1992	102.985	100.726	2.259
Cerro Azul	1994	16.352	3.916	12.436
Doutor Ulysses	1994	6.003	701	5.302
Quitandinha	1994	15.272	3.046	12.226
Tijucas do Sul	1994	12.260	1.846	10.414
Adrianópolis	1995	7.007	1.613	5.394
Campo Magro	1995	20.409	2.501	17.908
Agudos do Sul	1998	7.221	1.466	5.755
Lapa	2002	41.838	24.070	17.768

Fonte

IBGE - Censo de 2000.

IPARDES, 2007.

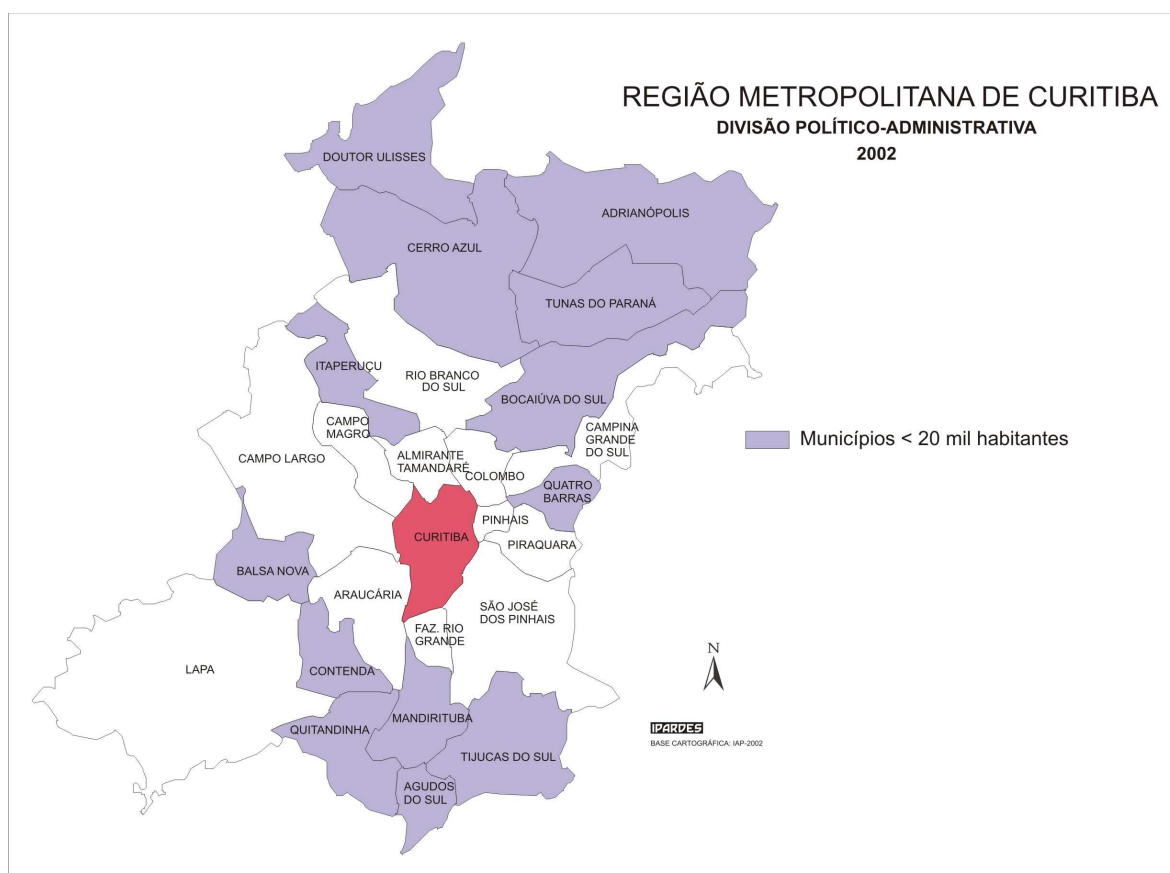


Figura 17. Mapa da RMC dos municípios com menos e 20 mil habitantes.

Fonte: IPARDES, 2007.

Nota: Recorte efetuado pela pesquisadora.

Como o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001 reitera a obrigatoriedade de elaboração e Planos Diretores para cidades com menos de 20 mil habitantes que fazem parte de Regiões Metropolitanas, cabe neste estudo um olhar mais aprofundado nos pequenos municípios que fazem parte da Região Metropolitana de Curitiba.

Através do mapa observa-se que os pequenos municípios apresentam uma localização mais periférica na RMC e não possuem limites com a cidade pólo Curitiba.

A tabela 11 aponta os valores das taxas de crescimento total, urbana e rural apuradas no Censo e 2000 realizado pelo IBGE. Pelos números observa-se que todos os pequenos municípios que fazem parte da RMC, apresentaram crescimento urbano e que, para quatro municípios, houve perda da população rural e o restante cresceu a taxas inferiores dos valores registrados para a área urbana. A exceção é Contenda, onde a taxa de crescimento registrada para a área rural foi superior à área urbana.

Tabela 11. Taxa de crescimento dos Municípios da RMC

Municípios	Taxa de Crescimento Geométrico - 2000		
	Total	Urbana	Rural
Quatro Barras	5,52	6,72	-1,48
Balsa Nova	3,43	3,08	3,59
Bocaiúva do Sul	1,68	4,19	0,33
Contenda	4,50	3,08	6,00
Mandirituba	3,10	4,08	2,59
Tunas do Paraná	2,67	7,10	0,56
Itaperuçu	6,83	14,80	-7,09
Cerro Azul	0,18	2,26	-0,40
Doutor Ulysses	2,12	6,77	1,63
Quitandinha	0,65	2,35	0,26
Tijucas do Sul	2,06	4,27	1,71
Adrianópolis	-2,69	0,17	-3,40
Agudos do Sul	1,96	7,35	0,93

Fonte

IBGE - Censo de 2000.

IPARDES, 2007.

Através dos dados do VAF – Valor Adicionado Fiscal, observa-se um empate no setor primário e industrial, onde cinco municípios apresentam um maior valor para o setor primário e industrial e três para o comércio. Curiosamente

o município de Contenda que apresentou a maior taxa de crescimento rural, tem o seu maior valor adicionado fiscal no setor industrial; e Itaperuçu, que obteve as maiores taxas de crescimento total e urbana, tem seu maior valor adicionado fiscal no comércio.

Outros dois casos interessantes são os municípios de Mandirituba e Balsa Nova. Ambos possuem a população rural maior que a urbana, com 64,26% e 68,62% respectivamente, no entanto, apresentam um maior valor adicionado fiscal para o setor industrial. Merece uma atenção também o município e Quitandinha, com um percentual de 80,06% da população localizada na zona rural e possui o maior VAF no setor primário.

O IPARDES divide o Estado do Paraná em 10 Mesorregiões, entre elas a Mesorregião Metropolitana de Curitiba. A composição da mesorregião e da RMC não são as mesmas, quando a primeira possui 37 municípios, a segunda conta com 26 localidades. Para uma maior exemplificação e demonstração da polaridade da capital, este estudo adotará os dados do IPARDES para a Mesorregião Metropolitana de Curitiba.

De acordo com o Caderno de Leituras Regionais elaborado pelo IPARDES em 2004, a definição territorial das mesorregiões obedeceu ao recorte efetuado pelo IBGE:

Optou-se em desenvolver os estudos considerando o recorte territorial das “mesorregiões geográficas”, definidas pelo IBGE em 1976, que adotou, como critério fundamental definidor, a estrutura produtiva. Segundo o IBGE, estes recortes visam traduzir, ainda que de maneira sintética, as diferenças na organização do território nacional quanto às questões sociais e políticas. Oferecem possibilidades de agregação das informações do âmbito dos municípios para unidades maiores. (pg. 03).

Comparando-se os indicadores de população total, taxa de crescimento total, grau de urbanização, participação no VAF estadual e taxa de desemprego entre as mesorregiões, a de Curitiba é a que apresenta os maiores valores, inclusive superiores às médias registradas no Estado. O maior VAF da mesorregião é o industrial, que representa 55,07% do total do setor no Estado.(v. tabela).

Tabela 12. Indicadores da Mesorregião Metropolitana de Curitiba e do Paraná

Indicadores	Mesorregião Metropolitana de Curitiba	PARANÁ
Número de Municípios	37	399
População Total	3.053.313	9.563.458
Taxa Cresc. Pop. Total 1991-2000 (%a.a.)	3,13	1,4
Grau de Urbanização	90,6	81,4
Participação no Valor Adicionado Fiscal do Estado	45,9	100,0
Taxa de Desemprego (%)	14,7	12,8

Fontes: IBGE - Censo Demográfico, SEFA

Nota: Dados trabalhados pelo IPARDES.

Nota: Recorte da pesquisadora.

Os números apontam uma clara diferenciação entre os municípios com menos de 20 mil habitantes localizados na RMC daqueles situados no interior do Estado. Acredita-se que o tratamento a ser dado ao planejamento destas localidades também deve ser diferenciado, evidenciando as características e particularidades de sua composição, como assinala NUNES, 2005:

A grande diversidade verificada nos municípios, suas características físicas, dimensões territoriais e demográficas, formação histórica, perfil sócio-econômico e, principalmente, o destino que se pretende para aquele município, constituem os aspectos que deverão orientar, fornecendo dados necessários para a elaboração de seus Planos Diretores. Nesse sentido, além de servir como apresentação de um “tipo” específico de município – aquele classificado como de pequeno porte, esse item busca demonstrar como as propostas de política urbana podem (e deverão) estar adequadas à realidade do local a que se destinam. (pg. 64).

A campanha de Planos Diretores teve início em 2004, com a publicação do Decreto Nº 2.581 de 17 de fevereiro de 2004 que estabelecia que o Estado só assinaria convênios com municípios que possuíssem um plano diretor atualizado. Posteriormente a Lei 15.229 de 25 de julho de 2006 determina critérios para a elaboração de Planos Diretores no Estado.

Desde então foram finalizados em todo o Estado 96 planos, 85 estão sendo atualizados/elaborados com recursos próprios, 83 municípios tem o seu plano iniciado com recursos do Paraná Urano II, 26 estão em processo licitatório também através do Paraná Urbano II e 105 não se enquadram em nenhuma das

variáveis acima. Sendo que destes últimos, apenas dois possuem mais de 20 mil habitantes. (figura 18)

O mapa apresentado a seguir foi elaborado pelos técnicos do PARANACIDADE e repassados à pesquisadora, pelo sr. Carlos Storer. Esta posição é de 15 de março de 2007.

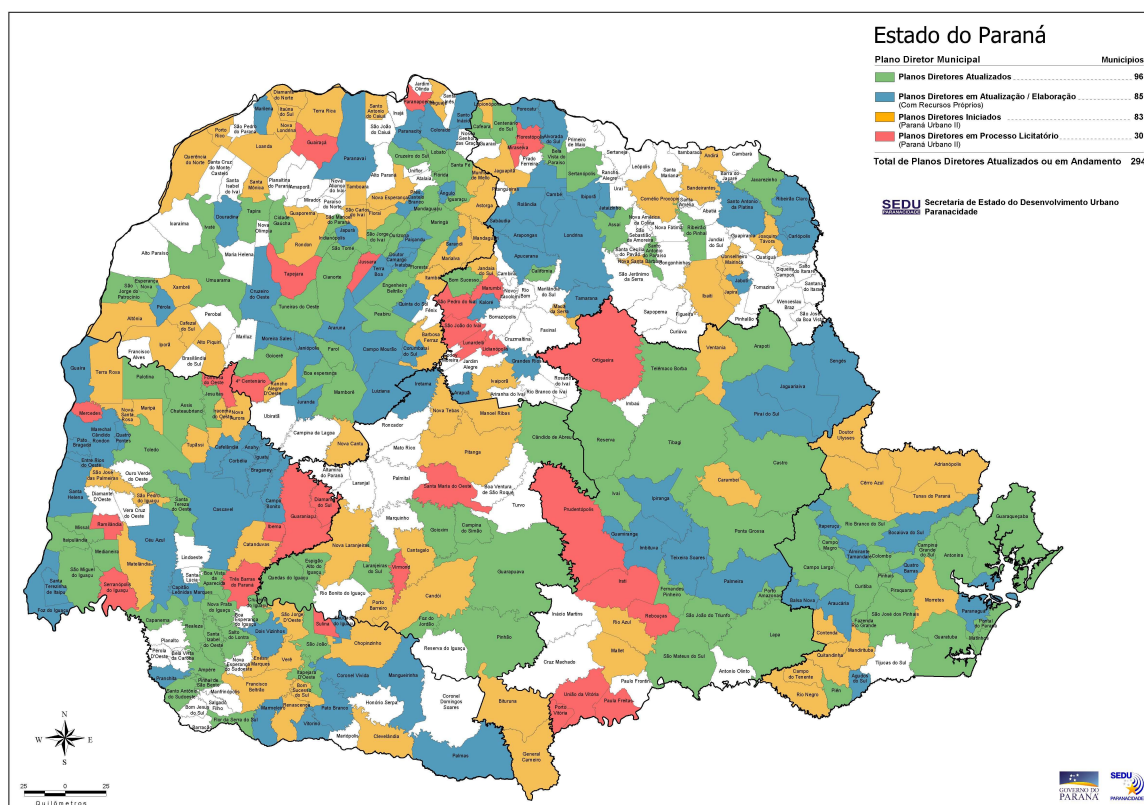


Figura 18. Mapa dos municípios paranaenses que já elaboraram e estão elaborando seus Planos Diretores.

Fonte: PARANACIDADE, 2007

Em relação aos pequenos municípios, aqueles que possuem menos de 20 mil habitantes, 62 estão com seu plano diretor finalizado, 58 estão em processo de planejamento através de recursos próprios, 69 municípios iniciaram seu planejamento através de recursos do programa Paraná Urbano II, 26 estão em processo licitatório e 103 não possuem qualquer programação de atualização/elaboração de planos diretores. (figura 19).

Transformando-s os números em percentuais, 19,50% dos municípios paranaenses com população inferior a 20 mil habitantes concluíram seu processo de planejamento através da elaboração de planos diretores; 39,94 estão em

andamento, tanto por recursos próprios ou com financiamento do Paraná Urbano II; 8,18 estão em processo de licitação e 32,39 não se classificam nas variáveis descritas.

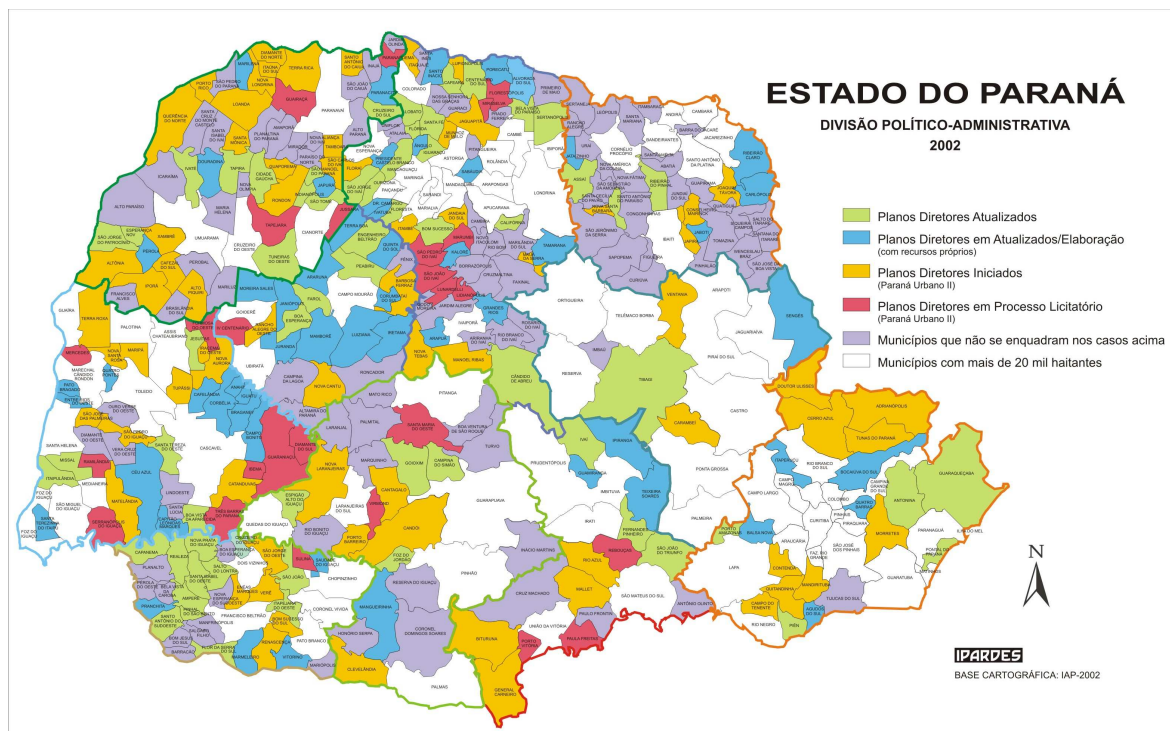


Figura 19. Mapa dos municípios paranaenses com menos de 20 mil habitantes que já elaboraram e estão elaborando seus Planos Diretores.

Fonte: PARANACIDADE, 2007

Nota: Recorte efetuado pela pesquisadora.

Antes de se iniciar o relato dos três municípios, será realizada uma abordagem sobre a Mesorregião Centro-Occidental, salientando a sua dinâmica populacional e rede de cidades, na tentativa de se compreender o processo de esvaziamento que assola os seus municípios.

3.1 – A Mesorregião Centro-Occidental do Paraná

A Mesorregião Centro-Occidental está localizada no Terceiro Planalto Paranaense, possui uma área de 1.191.893,6 ha e é formada por 25 municípios, dentre os quais destaca-se Campo Mourão, por sua população e nível de polarização (IPARDES, 2004). (figura 20).

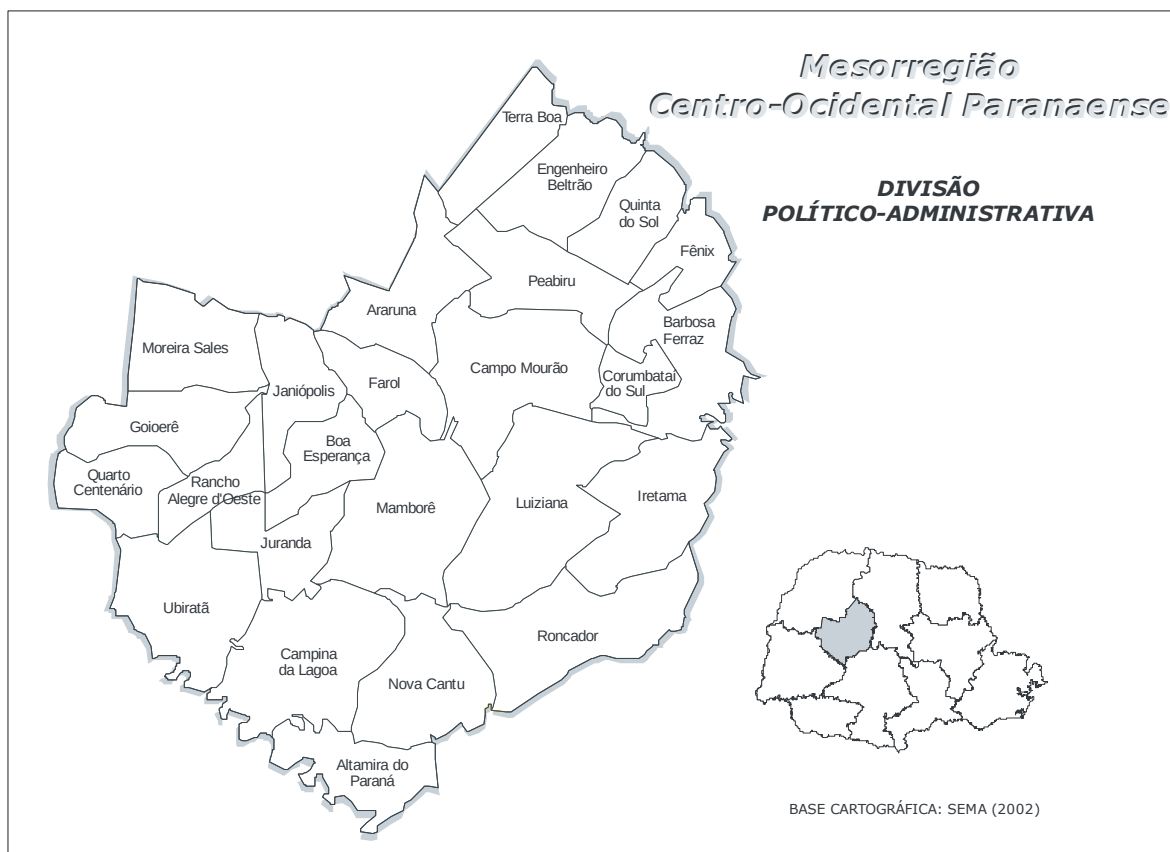


Figura 20. Mapa dos Municípios que compõem a Mesorregião Centro-Ocidental
Fonte: IPARDES, 2004

A ocupação da região se deu pela expansão da fronteira agrícola com a criação de colônias de povoamento advindas, tanto de companhias de colonização particulares, como de iniciativas dos poder público estadual (Hespanhol 1993 *apud* IPARDES 2004).

A lógica de ocupação foi o loteamento das terras para venda em pequenas parcelas, atraindo para a região, milhares de trabalhadores e suas famílias, formando pequenas e médias propriedades “voltadas à produção para consumo próprio e para comercialização” (IPARDES 2004, pg. 19).

O povoamento da região obedeceu dois característicos fluxos migratórios: o primeiro vindo do norte e o segundo do oeste e sudoeste do Paraná, como explicita o IPARDES, 2004:

O primeiro fluxo derivou-se das frentes colonizadoras do café no norte do Estado, e era formado principalmente por paulistas, mineiros e nordestinos. O segundo, oriundo das áreas oeste e sudoeste do Paraná, era integrado por gaúchos e catarinenses, descendentes de colonos europeus. (pg.19).

Através desta expansão, a mesorregião acusou altas taxas de crescimento populacional chegando, na década de 70, a 530 mil habitantes, ainda com predominância da população rural sobre a urbana. De acordo com IBGE, a mesorregião possuía em 2000 de 346.648 mil habitantes e grau de urbanização de 72,6%.

Como no restante do Estado, a região foi (e ainda é) marcada pela evasão populacional, principalmente da área rural. Segundo o IPARDES 2004, este fato foi ocasionado

...pela introdução maciça, no campo, de avanços tecnológicos de cultivo, de substituição da cultura cafeeira pela produção de commodities (grão do autor) (binômio soja/trigo) e ampliação das áreas de pastagens, e de alterações radicais nas relações de trabalho, todos estes elementos altamente poupadores de mão-de-obra. (pg. 20).

Complementando ainda:

Nas décadas seguintes (a partir de 1970) esse processo permaneceu dos mais elevados do Estado, acentuando-se, inclusive, no último decênio, período em que o Centro-Ocidental destacou-se como a mesorregião de maior taxa de evasão rural e de menor ritmo de incremento urbano, de sorte a se tornar a região de menor peso populacional dentre as mesorregiões paranaenses. (pg.20).

A mesorregião vem apresentando desde 1970 taxas médias geométricas de crescimento anual negativas no total e na área rural, e valores positivos para a área urbana (Tabela 13 e figura21).

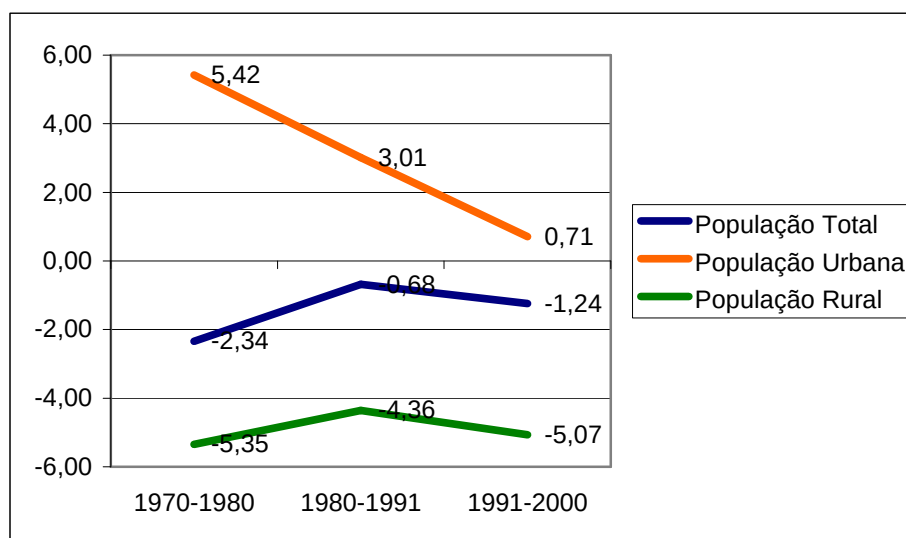


Figura 21. Evolução das Taxas Médias Geométricas de Crescimento Anual por Décadas

Fonte: IPARDES, 2004

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

De uma população de 528.734 habitantes em 1970, passou a 417.452 em 1980 e 387.451 e 346.648 em 1991 e 2000, respectivamente. A população urbana que era de 100.551 habitantes em 1970, passou para 251.525 em 2000 e a rural concentrava 428.183 habitantes em 1970 e possui em 2000, 95.123 habitantes. [Tabela 03]. Estes valores apontam o esvaziamento populacional da mesorregião, que perde população total em todas as décadas, com números menores em 2000. A área urbana apresenta crescimento que praticamente se estabiliza de 1991 para 2000. Já a área rural é a que mais sofre, apresentando perda de população a cada década, com uma média de -4,93% de taxa de crescimento entre 1970 e 2000.

Tabela 13. Evolução da população da Mesorregião Centro-Occidental

	1970	1980	1991	2000
População Total	528.734	417.452	387.451	346.648
População Urbana	100.551	170.444	236.216	251.252
População Rural	428.183	247.008	151.235	95.123

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2000

Os números demonstram o período pelo qual atravessa os movimentos migratórios no Paraná, onde a população total decresce, mesmo com as áreas urbanas recebendo pessoas. Este fato demonstra que o destino da população que sai da zona rural não é necessariamente as áreas urbanas próximas, ou seja, parte dela migra para outras regiões do Estado. O mapa a seguir mostra os movimentos migratórios no Estado entre 1986/1991, nele observa-se que a Mesorregião Centro-Occidental perdeu população para o Norte Central na faixa de 10.000 a 20.000 habitantes, e para a Região Metropolitana de Curitiba aproximadamente menos de 10.000 habitantes.

A figura 22 demonstra também que as duas únicas Mesorregiões que apresentaram um saldo positivo entre emigrantes e migrantes, foram a Norte Central e a região Metropolitana de Curitiba, confirmando a tendência de concentração populacional nos grandes centros, no Norte Central localiza-se o eixo Maringá-Londrina e na capital do Estado onde situa-se o maior pólo industrial do Estado.

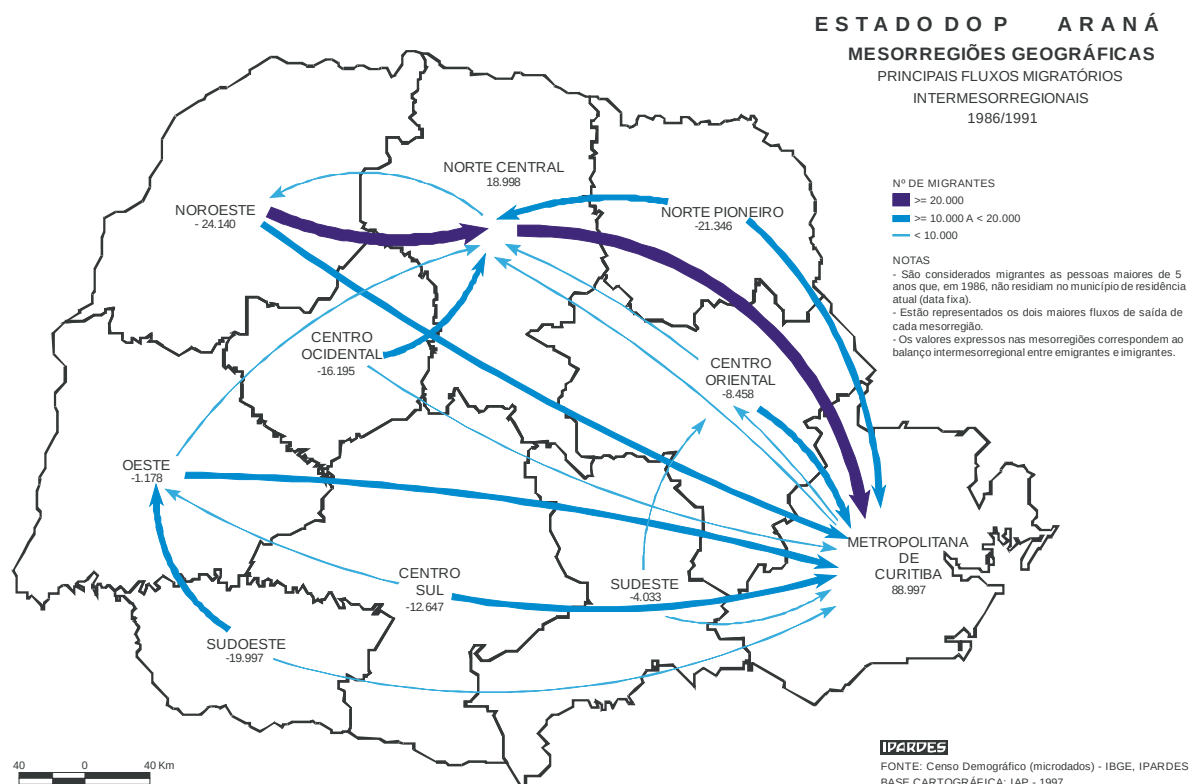


Figura 22. Mapa dos Fluxos migratórios entre as Mesorregiões do Estado.
Fonte: IPARDES, 2004

Na década passada (1991-2000), dos 25 municípios que compõe a mesorregião, 21 acusaram taxas negativas de crescimento da população, sendo que os demais cresceram menos de 1% a.a. (IPARDES, 2004). Quanto às áreas urbanas, 9 municípios registraram perda de população e 7 deles obtiveram crescimento inferior a 1% a.a..

De acordo com o Caderno de leituras Regionais do IPARDES (2004) os indicadores populacionais apontam para uma manutenção das atuais taxas de crescimento, explicitando:

...com fraca possibilidade de retenção populacional e restritiva capacidade de maior diversificação funcional urbana, a tendência para a região é de manutenção dos atuais padrões de urbanização sem indicativos de formação de áreas de concentração, o que se confirma no baixo crescimento populacional de seus municípios. (pg.30).

Apesar do quadro acima descrito, de contínua perda de população dos municípios, principalmente das áreas rurais, somente a partir da promulgação da Lei 10.257/01 – o Estatuto das Cidades, é que a política urbana do governo do Estado passou a exigir a inclusão das áreas rurais na elaboração de Planos Diretores, até então o planejamento só focalizava as áreas urbanas.

4 PLANEJAMENTO URBANO E OS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: O CASO DE TRÊS CIDADES PARANAENSES

4.1- Considerações Iniciais

Prática, praticantes, pessoas que não apenas possuem saberes da cidade, mas vivem nela, se relacionam nela e através dela, onde tudo – ruas, vielas, esquinas, edificações – tem significados emocionais, afetivos, intelectuais. Esta é a cidade real, a dos praticantes, um percurso sensível, uma obra de arte coletiva produzida por suas memórias e cristalizada no seu imaginário. (Veríssimo 2001, pg.16).

Pela própria formação do urbanista, olhar a cidade é, às vezes uma árdua tarefa. Compreender seus meandros, suas funções e qual o papel que desempenham, é percorrer um caminho desenhado por diversos atores, os quais, possuem funções diferenciadas, interesses diferenciados. Esta tarefa é descrita por Marx (1999): “Cercar as características da organização espacial, suas origens e transformações costuma ser difícil e frustrante pelo que há fugidio na sua concretude, nem sempre suficientemente explícita quanto ao seu surgimento e consolidação”. (pg. 09).

Foi com o objetivo de “olhar a cidade” e tentar compreender o processo de planejamento ocorrido que levou a pesquisadora a percorrer os rastros deixados pelos que se embrenharam no ofício de planejar.

A escolha dos municípios obedeceu a três critérios: ter população total entre 10 e 20 mil habitantes; ter elaborado seu Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano na década de 90 (posteriormente alterado); e possuir taxa de crescimento da população urbana positiva entre os censos de 1990 e 2000.

A definição da faixa de população se deu pelo fato do Paraná ser o único estado da federação que possui uma política de planejamento urbano para cidades com menos de 20 mil habitantes, como assinala o site de notícias do PARANACIDADE:

A intenção do Governo, no entanto, é que todos os municípios paranaenses sejam planejados desde o início do seu desenvolvimento. Para isto, o governador Roberto Requião assinou um decreto que define o Plano Diretor obrigatório para todos os municípios que desejam captar recursos de financiamento para obras de infra-estrutura urbana e de serviços. (http://www.paranacidade.org.br/n_noticias/n_30-07-04.php, acessado em 23/10/2006).

Reconstituir o processo de planejamento nestes municípios é compreender sua dinâmica de implantação e de como a administração local e a população se apropriam dos planos.

Neste contexto, era fundamental que os municípios tivessem elaborado seu Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano para se efetuar as análises comparativas das legislações elaboradas (macrozoneamento, Lei do Perímetro urbano e Lei de Zoneamento) com a atual configuração do sítio urbano.

A princípio o período a ser estudado seria a década de 90, mas como os municípios de Terra Boa e Mamborê não haviam elaborado planos neste intervalo, não poderiam fazer parte da pesquisa. Foi então que ampliou-se o recorte abrangendo os planos realizados em 1987/1988. Já para o município de Araruna, manteve-se o período de recorte inicial, uma vez que a elaboração de seu Plano de Uso foi em 1996.

O terceiro critério surgiu da necessidade de incluir na pesquisa as mudanças ocorridas na malha urbana entre o intervalo da elaboração do plano e os dias atuais. Para tanto, era imprescindível, um crescimento populacional urbano significativo, já que municípios que perderam população dificilmente apresentariam mudanças significativas na malha urbana.

Um outro fator que, a princípio foi determinante, é que o município pertencesse à Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná, fazendo parte da COMCAM – Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão. Caso não houvesse municípios com crescimento urbano nesta mesorregião, cidades de outras regiões poderiam ser incluídas na pesquisa.

No início, optou-se pela amostragem de 5 municípios mas, após os primeiros contatos nas prefeituras, reduziu-se para 3 cidades a serem estudadas. No contato com as cinco prefeituras, somente uma delas utilizava na prefeitura o produto final aprovado pela Câmara de Vereadores. Os volumes finais dos planos foram emprestados pela biblioteca do PARANACIDADE, já que não estavam disponíveis nas cidades.

Das cinco cidades escolhidas, quatro não tinham cópias dos planos na prefeitura e uma delas não poderia dispor do único volume frequentemente utilizado. Mais tarde, durante o processo de investigação, apurou-se que destes cinco municípios, somente um teve seu Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano aprovado pela Câmara Municipal. Os outros não possuíam informações sobre o paradeiro dos volumes entregues à prefeitura.

Para se chegar aos cinco municípios analisou-se a composição populacional da Mesorregião Centro-Occidental. De acordo com o Censo demográfico realizado pelo IBGE em 2000, dos 25 municípios que compõem a mesorregião, 22 possuíam população inferior a 20 mil habitantes e destes, 10 (dez) estão na faixa entre 10 e 20mil habitantes (tabela 14).

Tabela 14. Distribuição os municípios e da população – Mesorregião Centro-Occidental – Paraná - 2000

CLASSE DE TAMANHO (habitantes)	NÚMERO DE MUNICÍPIOS		POPULAÇÃO (%)	
	População Total	População Urbana	Populaçã o Total	População Urbana
De 200 mil e mais	--	--	--	--
De 50 mil a menos de 200 mil	1	1	23,2	29,7
De 20 mil a menos de 50 mil	2	1	15,1	9,7
De 10 mil a menos de 20 mil *	10	4	40,37	13,12
Menos de 5 mil	4	11	4,9	13,2

FONTE:

IBGE - Censo Demográfico

NOTA:

Dados trabalhados pelo IPARDES.

* faixa de população acrescida pela pesquisadora

Do total de municípios que possuíam população entre 10 e 20 mil habitantes foram selecionados: Araruna, Barbosa Ferraz, Campina da Lagoa e Terra Boa. Dentro do critério de crescimento da população urbana, foram descartados Barbosa Ferraz e Campina da Lagoa, que apresentaram taxa de crescimento urbano de -1,23% e 0,01%, respectivamente. Dos cinco, somente dois apresentaram taxas de crescimento positivas para a população total, Araruna com 0,61% e Terra Boa com e 0,30%. Já para a população rural, todos apresentaram valores negativos, com destaque para o crescimento de 5,11% de população urbana de Araruna no período e de 2,40% em Terra Boa. (IPARDES, 2004) (Tabela 15).

Tabela 15. População total, taxas médias geométricas de crescimento anual - 2000

Municípios	População 2000	Taxa Geométrica de Crescimento Anual (%)		
		População Total	População Urbana	População Rural
		1991-2000	1991-2000	1991-2000
Araruna	13.081	0,61	5,11	-5,49
Barbosa Ferraz	14.110	-2,93	-1,23	-5,89
Campina da Lagoa	17.018	-2,07	0,01	-6,44
Mamborê	15.156	-0,63	0,91	-2,53
Terra Boa	14.640	0,3	2,40	-4,46
Mesorregião	346.648	-1,24	0,71	-5,07
PARANÁ	9.563.458	1,4	2,59	-2,61

FONTE: IBGE - Censo Demográfico

NOTA: Dados Trabalhados pelo IPARDES

Recorte da pesquisadora.

Ao se analisar as configurações dos sítios urbanos, os mesmos dois municípios foram novamente descartados por não apresentarem alterações da malha urbana.

Vale salientar que um dos municípios estudados teve a pesquisadora como componente da equipe que elaborou o Plano de Uso em 1996. Mas, por outro lado, foi exatamente a desconfiguração do desenho urbano deste município que levou este projeto de estudo adiante. Desta forma manteve-se o referido município na pesquisa.

A reconstituição do processo de planejamento nos municípios se deu através de contatos com os responsáveis técnicos pelo Setor de Obras das prefeituras.

A visita à cidade e o seu reconhecimento foi o ponto crucial em todo o processo de reconstrução do plano elaborado. Nas conversas e informações colhidas nas prefeituras, observou-se que o funcionário do setor de tributação ou mesmo do setor de obras, tem maior conhecimento das práticas urbanísticas que o técnico contratado em cargo comissionado para este fim. Observou-se também, que o Eng.º é o profissional mais utilizado e não o arquiteto e urbanista como se esperava.

De posse dos volumes dos planos de uso elaborados, dos contratos firmados entre as prefeituras, FAMEPAR e profissionais habilitados para a

elaboração dos planos, inicia-se a reconstrução do processo de planejamento nos três municípios selecionados.

O primeiro passo dado foi o estudo dos volumes dos planos e a comparação com a atual configuração urbana. Nos detivemos um tempo maior no macrozoneamento e zoneamento.

Outro item que mereceu atenção especial foi a utilização da legislação por parte dos funcionários do Setor de Obras. Reconstituiu-se também os procedimentos administrativos aos quais eram submetidos os projetos que “davam entrada” na prefeitura, tanto para as construções, como para o parcelamento.

A pesquisa organiza-se em três pontos: 1 reconstrução do processo de planejamento; 2. análise dos planos/comparação com a situação atual; 3. análise da estrutura administrativa e procedimentos vigentes.

Este procedimento foi utilizado nos três municípios.

4.2 – Mamborê

4.2.1- Processo de Urbanização

[s]e planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for. (MATUS *apud* Souza, 2002, pg.47).

O surgimento do município confunde-se com a história de tantos outros, que tiveram sua base no cultivo agrícola, compondo um contexto de desbravamento de terras virgens. De acordo com a fundamentação teórica do plano de 2002, assim surgiu Mamborê:

Sua história começou por volta de 1918 com a procura de erva-mate.

Surgiram então Companhias Exportadoras de erva-mate e com elas os acampamentos de Lupaí, Memória, Bocaí, Central Santa Cruz, Porto Piquiri e Natividades, compostos por paraguaios e argentinos.

Mas foi a Companhia paraguaia Alica que formou o acampamento chamado de Hamam-amburê. Hamam, na língua tupi-guarani significa Local Distante e Amburrê: Reunião de pessoas. Simplificado com o tempo, o nome então: Mamburê.

Pertencia ao município de Pitanga. Com a elevação de Campo Mourão a município em 1951, Mamburê passou a Distrito Judiciário pela Lei nº 613. Em 25 de julho de 1960 pela Lei nº 4.425, publicada no Diário Oficial de 28 de julho do mesmo ano, Mamburê passou à condição de município. Por erro de grafia na lei da criação do município constou **Mamborê**, nome hoje oficialmente adotado. (Plano de Uso e Ocupação do Solo, 2002).

O município está localizado na região Centro-Oeste do Estado. De acordo com o censo de 2000, possui uma população de 15.156 habitantes, distribuídos em 9.014 na área urbana e 6.142 na área rural, apresentando uma taxa de urbanização de 59,47%. Faz parte com mais 24 municípios da COMCAM – Comunidade dos Municípios da região de Campo Mourão e denominada pelo IPARDES de Mesorregião Centro-Occidental.[Mapa 010].

Sua extensão territorial é de 782,904Km², sendo 6,60 Km² de área urbana e 776,304 Km² de área rural. [Mapas 11 e 12].

Mamborê surgiu como a maioria dos pequenos municípios paranaenses, ou seja, através da abertura de novas fronteiras agrícolas. Este fato justifica uma população de 34.277 habitantes na década de 1970. Com a mecanização das técnicas agrícolas, a abertura de novas fronteiras no centro-oeste do país e a fatores de ordem econômica, o município foi perdendo população e invertendo a distribuição da sua população que, de maioria situada na área rural, parte passou a se concentrar na área urbana e outra parcela migrou para cidades maiores ou para outros estados. (tabela 16).

Tabela 16. Distribuição da população rural e urbana do município por décadas

	1970	1980	1991	1996	2000
Total	34.277	24.646	16.032	15.287	15.156
Urbana	4.692	8.274	8.314	8.033	9.014
Rural	29.585	16.372	7.718	7.254	6.142

Fonte: IBGE – Censo Demográfico

Através do gráfico tem-se uma dimensão da inversão de população da área rural para a urbana e do quanto o município perdeu população entre 1970 e 2000.

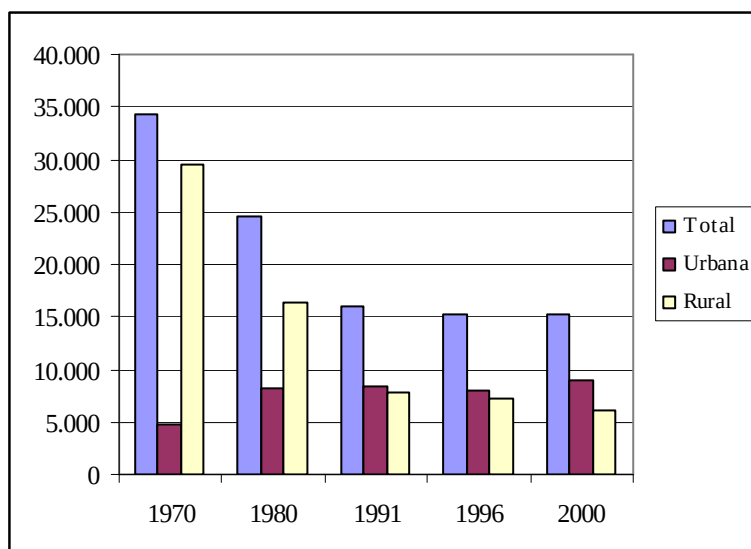


Figura 23. Distribuição da população do município por décadas.

Fonte: IBGE, 2000.

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

Os números apontados pelo IBGE mostram que de 86,31% de população vivendo no campo em 1970, chegou a 40,53% em 2000, e que a população total de 34.277 habitantes na década de 70, passou a 15.156 em 2000. Segundo a projeção do IBGE, Mamborê possuía uma população de 14.607 habitantes em 2005.

O decênio 1970-1980 foi o mais crítico, onde houve crescimento negativo mais intenso, com -7,64% para a população total e -10,77% para a população rural. Já a área urbana registrou o seu maior índice de crescimento na década 1980-1991, com 3% (Tabela 17).

Tabela 17. Taxas médias geométricas de crescimento anual por décadas

Mamborê	População Total (%)		
	1970-1980	1980-1991	1991-2000
	-7,64	0,32	-0,63
	População Urbana (%)		
	1970-1980	1980-1991	1991-2000
	2,53	3,00	0,91
	População Rural (%)		
	1970-1980	1980-1991	1991-2000
	-10,77	-1,85	-2,53

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

Nota: Dados Trabalhados pelo IPARDES
Recorte da pesquisadora.

De acordo com o IPARDES (2003), Mamborê está classificado no “Grupo 3 – Municípios com médio grau de desenvolvimento” (pg.32), para o período 1991-2000. Este grupo possui como característica “em que a maioria absoluta dos resultados médios dos indicadores está em torno dos resultados médios totais” (idem pg. 33) e assinala ainda

Percebe-se que estes municípios encontram-se próximos a um município “pólo” (grifo do autor), grande e altamente urbanizado (Campo Mourão) (grifo nosso), o que se traduz em benefícios de infra-estrutura, renda, educação, saúde, entre outros. São municípios com sua economia voltada para a agricultura, mediantemente pobres (a receita municipal per capita e o PIB per capita são ligeiramente superiores à média total), com crescimento da população total e taxa de urbanização superiores à média total dos municípios (embora o crescimento da população urbana tenha sido o menor dentre os grupos), baixa densidade demográfica e com boas condições de saneamento básico para a população (os indicadores de domicílios com abastecimento de água por rede geral e com coleta de lixo são superiores à média geral). (IPARDES, 2003, pg.32).

No total 120 municípios paranaenses fazem parte desta classificação. Recorrendo-se ao Atlas do Desenvolvimento Humano, Mamborê possuía em 2000 94,8% dos domicílios com água encanada, 97,6 com energia elétrica e 98,5 dos domicílios urbanos eram servidos de coleta de lixo. O índice Gini acusou uma queda entre 1991 e 2000, passando de 0,65 para 0,58, acusando a diminuição da desigualdade no município. O índice de Gini, que mede a desigualdade, varia de quando 0 (zero) quando não há desigualdade, a 1 (um), acusando o valor máximo de desigualdade. (<http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>).

O Índice de Desenvolvimento Humano aumentou, em 1991 era de 0,660 e em 2000, 0,745, sendo que o item que mais contribuiu foi a educação. (Tabela 18).

Tabela 18. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Tabela 09 -		
	1991	2000
IDH-M	0,660	0,745
Educação	0,730	0,872
Longevidade	0,607	0,725
Renda	0,643	0,638

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano.

Ainda de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano, o município está posicionado entre as regiões que apresentam médio desenvolvimento humano. Em relação ao restante do país, ocupa a 2005^a posição, onde 2004 municípios estão em melhor situação e 3502 em situação igual ou pior. Dentro do Estado ocupa a uma situação intermediária, situado na 178^a posição, sendo que 177 estão em situação melhor e 221 estão piores ou iguais.



Figura 24. Mapa com a localização do Município de Mamborê no Estado do Paraná e Delimitação da Mesorregião Centro-Occidental
Fonte: IPARDES, 2006.

\nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

4.2.2- Processo de Planejamento

Para a pesquisa, foram analisados dois momentos de elaboração de planos para o município: o primeiro em 1988 e o segundo em 2002 e relata-se também os acontecimentos atuais, onde está sendo realizada uma atualização do plano de 2002 para que o mesmo seja adequado aos moldes do Termo de Referência fornecido pela SEDU/PARANACIDADE, o qual se reporta às determinações do Ministério das Cidades e à Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade.

Plano de uso e Ocupação do Solo urbano realizado em 1988

Antes dos relatos dos acontecimentos, mostra-se um quadro cronológico do processo.

Tabela 19. Cronologia do processo de planejamento em 1988

Data	Descrição
15/10/1987	Assinatura do contrato entre a Famepar e o Município.
3/12/1987	Conclusão da 1ª fase.
22/2/1988	1ª reunião da Comissão de urbanismo.
1/3/1988	2ª reunião da Comissão de Urbanismo
23/6/1988	Termo de aceite: entrega do trabalho e aprovação do Conselho.

Fonte: Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano, 1988.

Pela análise dos documentos da época fornecidos pelo PARANACIDADE, foram celebrados dois contratos. Um entre a Famepar e a Prefeitura Municipal de Mamborê e outro Famepar e a COMCAM – Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão, a qual ficou responsável pela contratação da empresa e de gerenciar o processo. Os recursos eram repassados pelo órgão estadual diretamente à prefeitura que efetuava o pagamento das parcelas à empresa contratada.

Segundo o contrato firmado entre a Famepar – Fundação de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná e a prefeitura Municipal de Mamborê, era de competência do órgão estadual:

- a. supervisionar o desenvolvimento do trabalho de competência do técnico contratado pela Associação dos Municípios da Microrregião.
- b. Elaborar a ficha de controle de acompanhamento do Plano, que deverá conter:
 - 1.^a fase – levantamento de dados.
 - 2.^a fase – apresentação de macrozoneamento.
 - 3.^a fase – apresentação das Leis de Zoneamento e Loteamento.
 - 4.^a fase – apresentação dos Códigos de Obras e Posturas e Mapa final de Macrozoneamento ou proposta apresentada pelo técnico, e aceita pela FAMEPAR.
- c. analisar mensalmente a ficha de controle, as etapas cumpridas pelo técnico, condicionando estes a liberação da parcela mensal.
- d. Colaborar com o técnico contratado pela ASSOCIAÇÃO com relação à informação técnica e para dirimir eventuais dúvidas durante o desenvolvimento do trabalho.

De acordo com o relato acima, nota-se o nível de envolvimento do governo estadual na política de planejamento urbano, onde não basta a Câmara Municipal aprovar o plano, ele tem que estar de acordo com as normas e regras estabelecidas pelo órgão estadual de fomento, que financia toda a operação.

A FAMEPAR não se restringia a fornecer o Termo de Referência. Havia a disponibilização de técnicos para o acompanhamento dos trabalhos realizados. Este técnico poderia ser do escritório da regional ou, como em 1996, deslocar-se da sede na capital do estado para o interior.

De acordo com os técnicos da empresa contratada, em Mamborê o processo se deu através de carta convite.

O mesmo contrato também definia quais eram as obrigações da Prefeitura:

- a. arcar com despesas referentes a estadia, refeição, cópias heliográficas, transportes, xerox e elaboração do documento final, objeto do trabalho do técnico contratado pela ASSOCIAÇÃO.
- b. as despesas previstas na letra “a” quando ocorrerem dentro do município será por conta da PREFEITURA, quando fora, ou seja de um município para outro será por conta do técnico contratado pela ASSOCIAÇÃO.
- c. colaborar com o técnico contratado no sentido de liberação de veículos para levantamento de informações no município.
- d. Agilizar a convocação das reuniões com o Conselho de Urbanismo que deverá ser composto imediatamente a assinatura do contrato da ASSOCIAÇÃO com o técnico.

- e. Quando necessário, convocar reuniões extraordinárias da Câmara para a aprovação da legislação apresentada pelo técnico.
- f. Informar de imediato a FAMEPAR sobre irregularidades que possam interferir na agilização do desenvolvimento do Plano.

Em nenhum momento do contrato é explicitado que cabe à prefeitura a aprovação e discussão dos projetos a serem apresentados. O documento não assinala diretrizes sobre o Conselho de urbanismo, nem sua composição e muito menos sobre a participação da população neste processo.

Os termos de Referência de 1991 não explicitam como deve ser a participação da população, apenas citam que ela deverá acontecer em algum momento do processo.

Através de informações do técnico contratado, não foi entregue a ele nenhum Termo de Referência em 1987, afirmando ainda que: “naquela época nem existia isso”.

Nas atas, o Conselho está descrito como “provisório”. Em consulta à prefeitura, não foram encontrados documentos da época que pudessem comprovar a criação do Conselho. Em entrevista com um dos componentes, este afirmou que foi convidado a fazer parte deste Conselho pela prefeitura. Na verdade foi o Rotary, a entidade convidada e o Sr. Edelfonso Becker, o indicado.

Segundo o sr. Edelfonso, havia uma preocupação com o ordenamento do crescimento da cidade, com a instalação de indústrias que poderiam poluir o meio ambiente, disse ele: “era a nossa preocupação, que uma indústria que se instalasse na cidade tivesse posicionada de forma que os ventos dominantes não levassem a poluição sobre a cidade”.

Ainda segundo ele, as discussões nas reuniões também se referiam à continuidade das ações do prefeito, onde o plano deveria atuar para que o próximo administrador não destruísse aquilo que o seu antecessor havia implantado.

Outro ponto levantado foi o fato de que o Plano tinha uma meta e os prefeitos deveriam cumprir as prioridades estabelecidas, eliminando-se a

possibilidade das administrações futuras apenas “esquecerem” ou “engavetarem” as ações determinadas.

Diante dos acontecimentos posteriores, estas duas últimas questões eram pertinentes, visto que o plano não foi aprovado na Câmara justamente pelo fato do prefeito eleito ser da oposição.

Ele cita também que o plano deveria setorizar a cidade, determinando qual área seriam instaladas as residências, comércio e indústria.

Na procura pelos outros membros do Conselho de urbanismo, apurou-se que a maioria deles não mais residia no município e que alguns já haviam falecido. Até mesmo o prefeito mudou-se. Na cidade ainda residem o Sr. Dézio de Grande, que atualmente é proprietário de um posto de gasolina; o Sr. Miguel Arcanjo Souza que possui uma oficina mecânica e o Sr. Benedito de Almeida, sobre o qual não nos foi informada a sua ocupação.

Nas visitas efetuadas à cidade, procurou-se localizar os três membros acima citados, mas os mesmos não foram encontrados. Um maior interesse por parte da pesquisadora pairava sobre o Sr. Benedito de Almeida, que representava os bairros. Dele pretendia-se colher as respostas de: como os moradores do bairro participavam do processo de planejamento? Eram efetuadas reuniões com a população? Quais as suas principais reivindicações?

Infelizmente as respostas não vieram e ficou-se apenas com as atas das duas reuniões realizadas. Na explanação a respeito das atas, descreve-se a composição do Conselho de Urbanismo.

Relato da visita

Cheguei na prefeitura e consegui falar com o responsável, Everaldo. Muito solícito, mas não sabia muita coisa, ele é o encarregado da atualização do plano que está sendo realizada pela própria prefeitura.

A respeito do plano de uso elaborado em 1987/1988, ele não tinha informações e indicou o sr. Hugo, que trabalhava no setor de tributação na época.

Agradei às informações e combinamos que ele iria gravar um cd com o plano de 2002 e eu pegaria na prefeitura na próxima semana.

Fui procurar o sr. Hugo em sua residência. Ele não estava. Decidi voltar à prefeitura para falar com o eng.º Jorge, responsável pelo setor de obras. Soube pela telefonista que o eng.º não estava, sentei e resolvi esperar.

Comecei a fazer algumas anotações. Não deixei de notar a frieza do local, não havia sinalização dos setores, soube dos locais que precisava pela telefonista.

Meio desajeitada no sofá fazendo minhas anotações vi uma urna de sugestões escondida entre o vaso de flores e uma poltrona à minha frente. Quem entrava no edifício para ir a outros setores que não o da tributação, não via a urna e nem tampouco os seus dizeres, somente quem estava sentado onde eu me encontrava.

Assim estava escrito:

IPTU participativo

2006

deposite aqui

sua sugestão

Levantei e me dirigi ao balcão da tributação e perguntei ao funcionário quais eram as sugestões e como funcionava a votação. O atendente tirou uma cópia do carnê onde estavam listadas as “sugestões”, são elas:

- Construção do Parque das Cidades (lago, pista de caminhada, etc).*
- Construção do Centro Poliesportivo. (campo futebol suíço, quadras, pista de atletismo, etc).*
- Construção de Quadras de Areia para a prática esportiva nos bairros.*
- Implantação de Programa de financiamento de calçadas.*
- Melhorias da Biblioteca Municipal.*

- *Melhorias no Parque de Exposições.*
- *Melhorias da iluminação pública.*
- *Melhorias nas Praças Públicas.*
- *Melhorias na coleta de lixo doméstico (aquisição de equipamentos).*
- *Melhorias na coleta de entulhos. (aquisição de equipamentos).*
- *Outra obra ou serviço que não esteja relacionado acima. Favor citar:_____*

Achei por bem pesquisar um pouco mais sobre esta prática, visto que as alternativas diziam respeito a obras.

Outro funcionário me explicou que foi o prefeito que determinou as obras a serem escolhidas. Com o plano de 2002 em mãos, resolvi cruzar as obras listadas com as diretrizes e proposições elaboradas.

Voltei à casa do sr. Hugo. Ele trabalhava no setor de recebimento de projetos e emissão de alvarás. Contou que utilizavam o Código de Obras e Posturas de 1980 (não tinha certeza da data) e também não tinha certeza do que acontecera em 1988 e que ficou na prefeitura até 1997 utilizando os mesmos códigos.

Voltei à prefeitura, não encontrei o eng.º nem o Clodoaldo, responsável pelo setor de tributação e pelo IPTU participativo. Fui para casa para voltar no dia seguinte.

Atas das reuniões de 1988

Em 1988 foram realizadas 2 reuniões do Conselho de urbanismo. A primeira reunião aconteceu no dia 22/02/1988 na sala do departamento de Obras da prefeitura e contou com os seguintes representantes:

- Dr. Rodrigo de Freitas – Rotary Club
- Dr. Edelfonso Becker – Rotary Club
- Sr. Erasmo Machado – Rotary Club
- Sr. Dézio Degrande – Prefeitura Municipal
- Sr. Mauro Simões – Associação Comercial
- Sr. Miguel Arcanjo Souza – imobiliárias
- Sr. Benedito de Almeida – Associação de Bairros
- Eng.º Ethel Airtton Capuano – Prefeitura Municipal

Pela composição do conselho há um consenso de participação da elite local, através dos representantes da Associação Comercial, Imobiliárias e Clubes de Serviço (Rotary); A participação da população era minoritária e representada pela Associação de Bairros. Na coleta de informações, não havia documentos referentes a estas associações e de como eram formadas.

Segundo declaração do arquiteto da empresa contratada, não havia a exigência de quaisquer audiências públicas ou da participação mais de perto da população, bastava um representante.

É sempre salutar reafirmar a participação popular para a legitimação de um plano comprometido com as camadas excluídas, como afirma Rolnik (2004): *“Na elaboração ou revisão do plano diretor é fundamental discutir diretamente com os atores sociais para trabalhar esses conflitos e definir as possibilidades reais e concretas de implementação desse plano”*.

As discussões realizadas reafirmam o conceito elitista do conselho, definindo áreas de habitação popular e de alto padrão ou zonas residenciais de baixa renda e zonas residenciais nobres, como consta na ata:

Já com respeito às zonas residenciais novas, cogitou-se as áreas existentes nas adjacências do cemitério municipal, na sua parte sul e leste, por ser terreno de pouca declividade, facilitando assim os trabalhos de implantação de novos núcleos habitacionais populares. Para loteamentos novos de alto padrão, foram discutidas as áreas rurais onde

hoje está instalada a Serraria Meval Ltda e ainda as áreas remanescentes da Vila Operária, com uma eventual transladação dos seus atuais habitantes irregulares para outras áreas.

Em informações colhidas na prefeitura, apurou-se que a Vila Operária estava localizada às margens do Arroio da Usina e que as famílias que não possuíam o título de posse, foram removidas para o Conjunto Habitacional Paranapanema. O conjunto foi concluído em 18 de novembro de 2002, com 16 unidades do programa Casa Feliz. (figuras 01, 02 e 03).

As famílias encontravam-se em situação irregular por dois motivos. Primeiro não eram donas da área e segundo que as casas estavam a apenas 5m de distância do rio.

Um outro local onde serão promovidas remoções é na Vila Santa Maria, que encontra-se na mesma situação da Vila Operária. As famílias a serem removidas ocuparão as imediações do Conjunto Paranapanema, segundo informações da Prefeitura Municipal. [Mapa 05].

A ata discrimina também que foram abordados temas referentes a *“expansão do perímetro urbano da sede, com a eventual criação de zonas industriais”*.

O segundo encontro aconteceu no dia 01/10/1988 e foi realizado na sala de reuniões da Câmara Municipal. Os temas abordados estavam relacionados à composição da legislação, com a explanação dos arquitetos responsáveis pela empresa contratada e pelo supervisor da FAMEPAR, principalmente no que diz respeito ao perímetro urbano e zoneamento: *“o arquiteto José Luiz Faraco fez uma explanação completa a respeito do plano de zoneamento então apresentado, o qual obteve quase unânime concordância com os anseios dos membros do Conselho Representativo Comunitário presente”*.

Mais adiante aparece novamente a diferenciação entre habitação popular e nobre: *“Houve-se por bem diferenciar também os futuros loteamentos, no que se refere ao nível esperado das construções para habitações futuras, delimitando-se áreas para loteamentos padrão popular e loteamento padrão superior”*.

A prática de exclusão dos mais pobres não era mascarada por discursos de qualidade de moradias, ou até mesmo, com ressalvas sobre a casa própria, pelo contrário, era atestada pelo poder público através de reuniões decisivas com a maioria dos presentes representantes da elite local, como mostra a composição do Conselho de urbanismo.

Através das duas atas, observa-se que não houve preocupação em torno das questões econômicas e sociais, mesmo o município assistindo a uma migração acentuada. As discussões eram sempre em torno do ordenamento territorial e na composição das leis.

Relato da visita.

Voltei hoje com mil idéias. Depois da análise da visita de ontem, concentrei minhas indagações no eng.º Jorge e no tributarista Clodoaldo. Em conversa com o engenheiro, descobri (por acaso) o Sr. Giacomelli, presidente da Câmara Municipal em 1988 e que atualmente é o secretário da saúde. Era tudo o que eu precisava. Foi ele que me informou que o plano de uso de 1988 não foi aprovado pela Câmara, aliás nem chegou a ser enviado para lá. Segundo ele: “O projeto não foi encaminhado para a Câmara por ser final de mandato. O novo prefeito assumiu e, como era do outro partido, também não encaminhou para aprovação”. Nossa conversa continuou com ele destilando elogios ao prefeito que saía e criticando o que entrou.

Do eng.º obtive informações deveras relevantes. O Código de Obras utilizado data de 191 (Lei N.º 063/81) e o de Posturas de 1984 (Lei N.º 048/84). Os Códigos elaborados em 1988 e aprovados pela FAMEPAR não entraram em vigor.

De acordo com o eng.º. Jorge, os projetos de parcelamento obedecem a 6766/79, mesmo tendo os planos de 88 e 2002 legislação específica voltada para o assunto. Ele me explicou o processo de aprovação de projetos. Os interessados “dão entrada” no setor de tributação, o funcionário do setor confere a documentação e se atende a legislação e então encaminha para o sr. Jorge assinar. Caso algum item não esteja de acordo, o próprio funcionário da

tributação se encarrega de notificar o interessado, o eng.º não fica nem sabendo dos trâmites que não estão de acordo.

Este procedimento também é utilizado para a aprovação de projetos de construções.

O sr. Giacomelli me indicou uma funcionária antiga, a Bilica, que sabia de tudo que acontecia na prefeitura e poderia me ajudar com a documentação que eu precisava. Coincidentemente, quando saímos do setor de obras, encontramos a Bilica. Simpatia não era o seu forte. Quando o sr. Giacomelli começou a descrever os conhecimentos da funcionária, a preocupação da moça era evidente quanto ao que eu poderia querer saber ou mesmo de quem eu era. Foi bastante esquiva e só demonstrou algum interesse quando expliquei as minhas intenções, mas sempre enfatizando que em 1988 ela trabalhava “em baixo” e que só a partir de 1993 mudou-se para “cima”. No térreo, situam-se os setores de atendimento ao público e no andar superior, o gabinete do prefeito e de seus assessores. A equipe do Everaldo situa-se no andar superior. Portanto ela não poderia me ajudar, mas se comprometeu a procurar a documentação de 1988. Antes de ir embora, passei em sua sala e combinei quando voltaria para buscar as informações. Novamente foi esquiva e discursou sobre se teria tempo até sexta-feira para providenciar o meu pedido. Agradei e saí.



Figura 25. Localização da Vila Operária, Vila Santa Maria e Conjunto Habitacional Paranapanema.
 Fonte: Prefeitura Municipal de Mamborê.
 Nota: Da dos trabalhados pela pesquisadora

Plano de uso e Ocupação do Solo urbano realizado em 2002

No ano de 2002, o arquiteto Ivan Macedo ofereceu ao Prefeito Municipal a elaboração do Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano, visto que o plano de 1988 não fora aprovado pela Câmara Municipal e a cidade não contava com a Legislação Básica.

Este plano foi realizado com recursos próprios e não houve supervisão dos técnicos do PARANACIDADE. Vale aqui lembrar que o governo estadual designa técnicos para o acompanhamento dos trabalhos mesmo que não financie o plano e que o mesmo deverá estar de acordo com o Termo de Referência fornecido por este órgão.

A tabela 20 apresenta o cronograma de elaboração do Plano de Uso e ocupação do Solo Urbano de Mamborê em 2002.

Tabela 20. Cronograma de elaboração do plano em 2002

Data	Descrição
10/04/2002	Assinatura da ART.
23/09/2002	1ª reunião do Conselho.
31/10/2002	2ª reunião do Conselho.
10/03/2003	Data prevista para a entrega do produto final.

Fonte: Prefeitura Municipal de Mamborê

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora.

Segundo o Sr. Everaldo, funcionário do Departamento de Planejamento da Prefeitura, o plano foi encaminhado ao PARANACIDADE e não foi aceito basicamente por duas razões. Primeiro, não foram realizadas as três audiências públicas discriminadas no Termo de Referência e, em segundo, não contemplava a área rural.

Foi então contratada uma arquiteta que, juntamente com a equipe da prefeitura está adequando o plano ao Termo de Referência elaborado pelos técnicos do governo estadual.

Em entrevista o sr. Everaldo afirmou: “Quando a equipe técnica municipal participa, o grau de comprometimento é maior”. Mas, foi ele mesmo, membro do Conselho Municipal e vereador em 2002, que declarou não ter participado muito da elaboração do plano neste mesmo ano. Seu nome não consta da lista de assinatura das duas reuniões realizadas.

Uma outra contradição do coordenador municipal de revisão do plano de 2002, é o fato do funcionário que gerencia o setor de aprovação de projetos não estar a par da legislação e do seu funcionamento, correndo-se o risco de se continuar um procedimento diferente do legal. Esta questão será detalhada quando do relato da visita e das entrevistas realizadas no município.

Elaborar ou participar do processo de construção de um plano para o município faz dos técnicos, tanto contratados como da prefeitura, os detentores de todo o conhecimento, relegando a experiência daqueles que realmente atuam nos afazeres do poder público. Sobre o tema ressalta Maricato:

A fragmentação da ação administrativa entre secretarias, departamentos, empresas e autarquias é muito funcional para os interesses arcaicos. Contra a abordagem integrada dos problemas econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos, está a tradição de distribuir cada setor da máquina administrativa a diferentes partidos ou personagens importantes no arco das forças que elegeram o prefeito. (Maricato 2002, pg.75).

A fragmentação da qual se refere Maricato, é aquela na qual cada setor trabalha independente do todo da administração municipal. Os projetos, que deveriam ser integrados na busca pela unanimidade de ações na cidade, acabam por competir entre si, criando um *ranking*, onde o mais bem elaborado ou aquele que conseguiu manter-se em sigilo, é o contemplado para a execução. Um fato decorrente do descrito acima é aquele que separa a teoria da prática. Geralmente o funcionário responsável pelo setor de obras, o “faz-tudo”, não participa diretamente da elaboração das leis urbanas, mesmo sendo ele quem as aplica. Em alguns casos, como veremos mais adiante, este servidor desconhece quais são as leis que compõe a Legislação Urbana Básica e de como aplicá-las no dia-a-dia.

Relato da visita

O encontro com o Clodoaldo, funcionário do setor de tributação (o “faz-tudo”) foi o mais interessante e produtivo, mesmo porque é ele quem “gerencia” a aplicação da legislação urbanística no município.

Comecei a conversar sobre o plano de 1988. Ele me informou que na época não trabalhava na prefeitura. Perguntei sobre os procedimentos de entrada e aprovação de projetos e ele me explicou como era feito. Ele não utilizava nenhuma das leis elaboradas em 1988 e nem em 2002. Contou que participou da elaboração do plano de 2002 e ficou bravo pelo arquiteto da época não ter incluído seu nome no produto final. Até aquela data ele, que é responsável pelos procedimentos relativos às leis urbanas, não tinha visto o produto final de 2002. E também não sabia o que significava a elaboração de um plano e nem tampouco a sua composição.

Como ele é o responsável pelo IPTU progressivo, comecei a indagar sobre a prática realizada. Ele me informou que as obras listadas para 2006 são “as sobras” do programa de 2005. Para o programa do ano anterior, o prefeito fez questão de incluir as promessas “de campanha” (v. listagem). As três mais votadas foram aprovadas e estão em andamento. As outras, foram incluídas no programa deste ano. Perguntei a ele se houve consulta ou reuniões nos bairros para o elenco das obras. Ele me disse que era o certo, mas não foi feito nenhum destes procedimentos. Inclusive, a listagem de obras do carnê de 2006 foi por conta do funcionário, visto que não lhe informaram se o programa continuaria ou não, ou quais eram as novas alternativas, ele resolveu colocar as que não foram contempladas em 2005.

Foram disponibilizadas duas urnas para o depósito dos votos, uma na prefeitura e outra no Banco do Brasil. Quando questionei sobre as obras e de quem as havia escolhido, ele me disse: “...por exemplo, se a gente colocasse o aparelho de RX para o posto (era uma reivindicação da população), iria ganhar a votação, mas a manutenção é muito cara, a prefeitura não tem condições”.

Sobre a estrutura de fiscalização informou que a prefeitura não tem recursos humanos para esta atividade. A prática é quando o fiscal do CREA notifica e o proprietário tem que proceder a regularização da obra, só então procuram a prefeitura.

Atas das reuniões de 2002

O processo de elaboração do Plano de Uso de 2002 contou com duas reuniões do Conselho Municipal, o qual era formado por conselheiros efetivos-setoriais das seguintes entidades:

- Câmara de Vereadores
- Departamento de Educação e Cultura
- Departamento de Saúde
- Departamento de Esportes
- Assistente Social
- Departamento de Obras e Serviços Urbanos
- Órgãos Públicos
- Meio Ambiente
- Associação de Bairros
- Associação Comercial e Industrial de Mamborê
- Rotary Club
- Setor Jurídico da prefeitura
- Fórum de desenvolvimento

- Segurança pública
- Sindicato dos servidores municipais

A primeira reunião se deu no dia 23/09/2002 na sala de reuniões da prefeitura municipal e abordou, principalmente, a nova delimitação do perímetro urbano e a definição do macrozoneamento, como assinala a ata:

Foram caracterizadas na área de expansão urbana, urbanização, de intensificação, de renovação, consolidadas de uso e ocupação e especiais. Na área não urbanizável, a área de fundo de vale, preservação ecológica, condições geológicas desfavoráveis, declividade acima de 30% e áreas sujeitas a poluição. Também foram traçadas, metodologicamente deficiências, potencialidades e condicionantes dos seguintes setores: meio ambiente, rios e vegetação, sist. Viário, esporte e lazer, educação, saúde, industrial e comercial.

No dia 30/10/2002 foi realizado o segundo encontro com os seguintes assuntos: Macrozoneamento, definição das perimetrais, expansão urbana, áreas de interesse comunitário, expansão industrial, novo perímetro urbano e aplicação da metodologia C.D.P.

Novamente não há discussões sobre a população pobre, de como propiciar acesso à cidade pelos moradores e quais ações deverão ser aplicadas com a intenção de melhoria de qualidade de vida.

O fato de o município estar perdendo população, principalmente na área rural, não mereceu em nenhuma das reuniões, qualquer premissa de discussão, pelo contrário, as reuniões pautaram-se em ordenamento físico-territorial. Não se pode cair na armadilha de tentar reproduzir o planejamento dos grandes centros nos municípios de pequeno porte. Deve-se ter a clara idéia de que grande parte destes municípios sobrevive do dinamismo das áreas rurais e que os núcleos urbanos possuem funções estritamente ligadas a elas. Marinho (2004) quando explana sobre os quatro aspectos relevantes para a elaboração de Planos Diretores para os pequenos municípios, afirma:

O primeiro deles é a identificação clara dos problemas prioritários a se enfrentar, na escala do município, refletindo as suas especificidades, evitando-se repetir modelos e soluções supostamente arrojadas, espelhadas nos processos e instrumentos aplicados em grandes centros urbanos. (pg.72).

Pela composição do Conselho não foram convidados a participar das reuniões representantes de órgãos ligados ao meio rural, como a EMATER, Secretaria Municipal de Agricultura e nem mesmo, como para a área urbana, representantes das comunidades e propriedades rurais.

Relato da visita

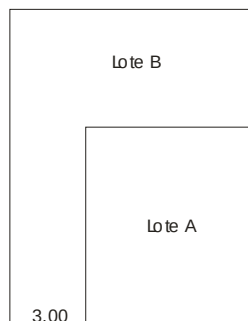
Encerrando a conversa, o sr. Clodoaldo me entregou o resultado da votação de 2005 e comentamos sobre 01 voto que pedia IPTU mais barato. Ele me informou que Mamborê tem o menor valor de IPTU da região, achou um absurdo as pessoas reclamarem. Precisa mudar o código tributário, disse, o valor venal está muito baixo. Ele sugeriu que seja unificado os valores de ITBI e IPTU com o valor real de mercado dos imóveis, afirmou: “um imóvel que custa R\$ 100.000,00, chega na prefeitura como se custasse R\$ 20.000,00. O poder público perde”.

Quando achei que a conversa havia acabado, ele me perguntou se poderia fazer uma consulta. Eu disse que se pudesse ajudar, não haveria problema.

A sua dúvida era sobre a frente mínima, se era 5 ou 3 metros. Eu lhe informe que depende da lei de Zoneamento, lá deverá estar discriminado quais as zonas e qual a frente mínima determinada para cada zona, em uma tabela.

Ele então me perguntou: “mas o lote mínimo não é 125,00m²?” Eu disse que sim, de acordo com a 6766/79, mas que a mesma Lei não regulamentava o valor da testada.. “Mas se é de 5,00x25,00m , então a frente mínima não é de 5 metros?”, indagou. Eu expliquei que os 125,00m² não significavam que deveria ser 5x25m, poderia ser, por exemplo, 10x12,50m ou qualquer outro valor de testada, desde que a metragem não fosse inferior a 125,00m². Foi então que ele me explicou o que usualmente é feito: “Digamos que um indivíduo que trabalhou a vida toda e que, o único bem material que possui seja um terreno. Agora que seu filho se casou e paga aluguel, ele decide doar

metade da data para a construção de um quarto/sala/cozinha/bwc. Como o lote não é de esquina, deixa-se uma testada de 3m, um corredor para chegar no lote do fundo e divide-se o terreno”(v. figura a seguir).



Após este relato, voltei a comentar sobre a Lei de Zoneamento, o que ela estabelecia. Não há lei em vigor. Mas ele participou da elaboração do plano em 2002, deveria saber a respeito das leis e das tabelas e de como utilizá-las. Ele não sabia. Procuramos no computador sobre o plano de 2002 e achamos a tabela de uso do solo. Expliquei como funcionava e de como ele deveria consultar o mapa e a tabela para a aprovação dos projetos de subdivisão de lotes e para as novas construções.

Perguntei a ele se aquele caso do senhor que queria doar metade do terreno para o filho é muito utilizado. Ele respondeu que é o que mais se faz no município. Expliquei então que deve constar na revisão do plano que está sendo feita, que ele conversasse com o Everaldo e pedisse para que tal procedimento seja incluído na Lei de Zoneamento. Expliquei também caso isto não aconteça e a Câmara aprovar o plano, este procedimento torna-se ilegal.

Não preciso relatar o seu espanto. Quando questionei sobre os 3 e 5 metros, se estava se referindo à testada ou ao recuo frontal, ele me informou que a população pediu para o prefeito mudar de 5 para 3m. Não entendi e pedi uma cópia do decreto. A prática era o recuo frontal de 5m e por reivindicação da população, o prefeito decretou que o mínimo passaria a ser 3m. Ele ainda achava que existia uma lei dizendo que era 5 e que não poderia mudar. Estava preocupado porque ele concedeu alvará para construções com recuo frontal de 3m.

Aproveitei para explicar sobre o processo de elaboração do plano de 2002, já que ele fazia parte da equipe técnica municipal. As reuniões eram efetuadas de acordo com o tema a ser discutido. Se, por exemplo, o tema fosse educação, ele não participava. Assim como no tema da legislação, a secretaria da saúde não comparecia. Segundo Clodoaldo: “Cada reunião eram trocados os membros, diferentes assuntos, interesses diferentes”.

Estas reuniões eram efetuadas em salas da prefeitura ou na Câmara Municipal.

4.2.3 – Leis de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano

Legislação elaborada em 1988

A legislação urbanística é fundamental para possibilitar o controle dos aspectos do planejamento, na medida em que, através dela, é garantida a observância das normas técnicas correspondentes e são reguladas as atividades do poder público, em termos de fiscalização, interesse e execução das obras ou serviços. (BIRKHOLZ 1980, pg. 120).

A primeira Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo urbano de Mamborê possuía 27 artigos, a tabela I discorrendo sobre os usos do solo, a tabela II abordando as normas de ocupação do solo e o mapa de zoneamento.

Como se trata de PLUOS – Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano, a Lei de Zoneamento só mencionava a área urbana, não relacionando nenhum de seus artigos com a zona rural.

Eram objetivos da Lei:

- a) Preservar as características do meio ambiente natural;
- b) Regular o Uso e a Ocupação do Solo Urbano;
- c) Promover o necessário equilíbrio nos assentamentos humanos visando o melhor uso da infraestrutura disponível na cidade. (PLUOS – 1988).

A Lei definia conceitos como coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, alinhamento predial, etc, que visavam o esclarecimento dos termos utilizados aos usuários e executores da lei.

O zoneamento foi concebido a partir da definição de dois eixos comerciais, a Zona Comercial 1 (ZC1) e a Zona Comercial 2 (ZC2) [Mapa 06]. A diferenciação entre as duas estava na permissão da instalação de indústrias “de pequeno porte não incômoda, nociva ou perigosa” dentro da categoria USO PERMITIDO da ZC2 e algumas diferenciações no uso permissível quanto aos serviços, comércio e indústria.

Já para a tabela de “normas de ocupação do solo”, a ZC1 Configurava um maior adensamento quando permitia na taxa de ocupação de 100% até o 2º pavimento e no gabarito, que para esta zona foi fixado em 8 pavimentos e para a ZC2, em 4 pavimentos.

As o uso residencial foram destinadas 3 áreas: Zona Residencial 1 (ZR1), Zona Residencial 2 (ZR2) e Zona Residencial 3 (ZR3). Quanto aos usos não havia diferenciação entre as três áreas. Para a ocupação do solo, o lote mínimo, o coeficiente de aproveitamento e a área mínima residencial eram os índices que promoviam a diferenciação entre as zonas residenciais. Em todas as ZR's era permitido a verticalização até 4 pavimentos.

Nas ZR1 e ZR2 o lote mínimo permitido era de 400m² com 10m de testada, 50% de taxa de ocupação, 5m de recuo frontal e área mínima residencial de 400 m² e 200 m², respectivamente, configurando esta área para a classe alta. Para a ZR3, o lote mínimo foi fixado em 250 m² com 10m de testada, 60% de ocupação, 5m de recuo frontal e área mínima residencial de 125 m², direcionado para a baixa renda. Para as ZR2 e ZR3, o coeficiente de aproveitamento era 1 e para a ZR1, 1,5.

Apesar de ter sido elaborada, a lei não foi aprovada e nem aplicada. Valia a prática efetuada pelos funcionários da prefeitura utilizando-se o código de obras existente e a lei 6766/79.

As tabelas I e II e a configuração espacial da Lei de Zoneamento exprimem as reivindicações contidas nas atas das duas reuniões do Conselho de urbanismo, determinar áreas de habitação popular e de residências nobres. Pelo estabelecimento dos índices urbanísticos, a ZR1 e ZR2 não estão acessíveis às camadas mais pobres da população, mais acentuadamente, na definição dos lotes mínimos e área mínima residencial. As dimensões dos lotes nestas áreas variam de 750,00 m² (15x50) a 800,00 m² (20x40). Quando se destina um lote mínimo de 400,00 m² e frente mínima de 10m, não está sendo permitida a subdivisão de parte dos lotes, inviabilizando sua aquisição pelos mais pobres. Para “resolver” esta questão, institui-se a ZR3, que pela sua localização, tem-se a impressão de que ela “pousou” na malha urbana e não está devidamente delimitada, deixando margem para várias interpretações.

Outra evidência da segregação está na área mínima residencial o qual indica a área mínima permitida de edificação. As três áreas diferem entre si, mas é para a ZR3 que coube a menor área permitida. Se não bastasse o afastamento da população pobre da área central pela determinação das dimensões dos lotes mínimos, condenou-a à periferia¹ quando indica 400,00 m² de área mínima a ser construída na ZR1 e 200,00 m² para a ZR2.

Para a Zona Industrial a lei determinava que “todas as atividades serão sempre permissíveis” (PLUOS, 1988). Quanto aos índices urbanísticos “os critérios e normas para a zona industrial serão estabelecidos caso a caso em função da especificidade da indústria a ser instalada, pelo órgão competente da Prefeitura e o Conselho de Urbanismo”. (idem).

A falta de parâmetros regulatórios para a zona industrial abre espaço para interpretações pessoais e para o favorecimento. Não há em todo o texto da lei, de como a prefeitura procederá a aprovação de projetos industriais e, mais grave, não dita orientações aos empresários de como deverá ser feita uma consulta prévia à prefeitura, mesmo estando assinalada no mapa uma área destinada ao uso industrial.

¹ este termo indica o caráter de segregação da localização da ZR3. Em municípios de pequeno porte não há transporte coletivo e transitar pela cidade pode ser custoso, principalmente quando se necessita de serviços como saúde e educação.

Reside neste item uma contradição. Na ata da 1ª reunião do Conselho de urbanismo e nas palavras do Sr. Edelfonso Becker, uma das preocupações dos integrantes do Conselho era justamente o controle das instalações industriais para a proteção da cidade contra a poluição. Pelo mapa, a zona industrial não possui uma delimitação precisa.

Outro ponto de discordância diz respeito às Zonas Especiais. Estas áreas não aparecem nas tabelas I e II, mas estão discriminadas no mapa de zoneamento e no Art. 8º: “As Zonas Especiais são aquelas reservadas para fins específicos e sujeitos às normas próprias, nas quais toda e qualquer obra deverá ser objeto de estudo por parte do Poder Público Municipal”. (PLUOS, 1988).

Novamente é deixado a encargo da administração municipal a elaboração de normas de uso e controle do solo urbano. Quais seriam estas normas próprias? Quem as formularia? Quais os prazos de sua execução? São perguntas em que as respostas dependem, como a regulamentação das zonas industriais, das interpretações pessoais de funcionários responsáveis pela aprovação de projetos e sujeitas à concessão de favores eleitoreiros (por exemplo).

Villaça (1999) atenta para o tema quando aborda o planejamento integrado e os superplanos e explana sobre as “recomendações” contidas nos planos:

Essas “recomendações” não eram vinculadas nem a obras específicas nem a leis. Frequentemente não eram sequer endereçadas a um órgão específico ao qual caberia executá-las. Como “aprová-las”? como “executá-las?”... (pg. 213).

Maricato (2001) complementa: “Planos Diretores não escaparam, de modo geral, de um destino tradicional: boas intenções descoladas de implementação”. (pg. 116).

Outros dois pontos que comprovam o descrito acima são os arts. 25º e 26º. O primeiro trata dos casos omissos, que não são poucos, e determina:

Art 25 - Os casos omissos e a análise dos usos permissíveis, as dúvidas de interpretação decorrentes da aplicação desta Lei serão apreciados pelo órgão competente da Prefeitura e pelo Conselho de urbanismo. (PLUOS, 1988).

O art. 26º normaliza sobre o Conselho de Urbanismo:

Art. 26 – Fica criado o conselho de Urbanismo de MAMBORÊ a ser regulamentado por decreto dentro do prazo máximo de 60 dias, a contar da data de publicação desta Lei. (PLUOS, 1988).

De acordo com o teor da lei, muitas ações serão deliberadas em conjunto com o Conselho de Urbanismo, no entanto, não há diretrizes quanto à sua composição e operacionalização, apenas define um prazo para a sua regulamentação.

Vale salientar que esta Lei não chegou a ser enviada para a Câmara Municipal e conseqüente aprovação.

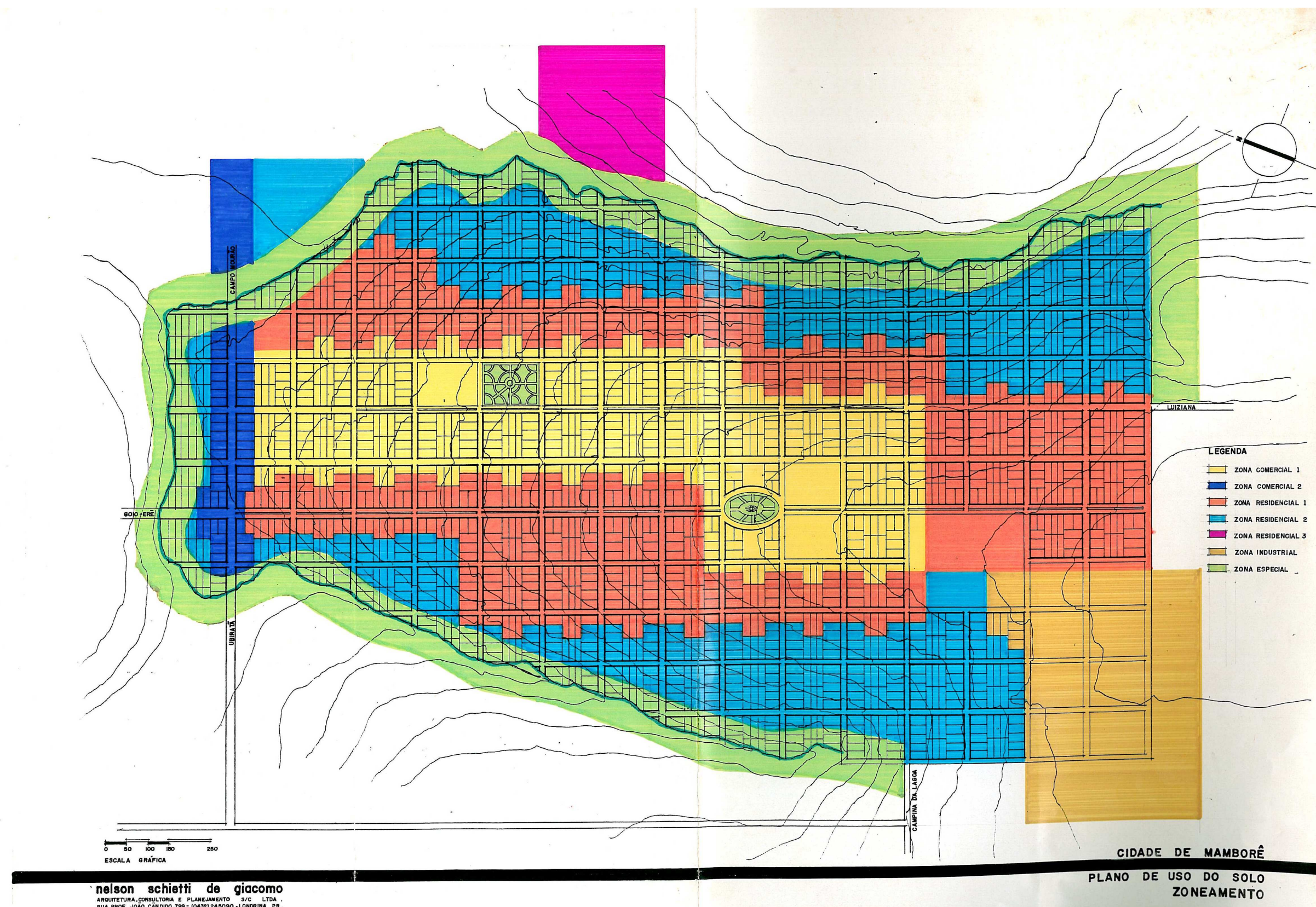


Figura 26. Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano – PLUOS, 1988
 Fonte: Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano, 1988.

Legislação elaborada em 2002

O ser humano necessita, para viver, ocupar um determinado lugar no espaço. Só que o ato em si não é meramente o de ocupar uma parcela do espaço; ele envolve o ato de produzir o lugar. (CARLOS, 1994, pg. 85).

A Lei de Zoneamento elaborada em 2002 apresentava 23 artigos distribuídos em cinco capítulos, Tabela I – Uso do Solo Urbano, Tabela II – Ocupação do Solo Urbano e mapa de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo.

Eram objetivos da Lei:

I – Estabelecer critérios de ocupação e utilização do solo urbano, tendo em vista o equilíbrio e a coexistência nas relações do homem com o meio, e das atividades que os permeia;

II – Promover, através de um regime urbanístico adequado, a qualidade de valores estético-paisagístico-naturais ou culturais – próprios da região e da sede do Município;

III – Prever e controlar densidades demográficas e de ocupação de solo urbano, como medida para a gestão do bem público e da oferta de serviços públicos, compatibilizados com um crescimento ordenado;

IV – Compatibilizar usos e atividades diferenciadas, complementares entre si, dentro de determinadas frações do espaço urbano. (PLUOS, 2002).

A área urbana do município foi dividida em 7 (sete) zonas, Residencial I e II (ZR1 e ZR2), Comercial I e II (ZC1 e ZC2), Industrial I (ZI) e II e Zona Especial.

As zonas residenciais se diferenciavam tanto no uso como na ocupação do solo. Na tabela I, para a ZR1, são permitidas residências unifamiliares, geminadas e multifamiliares, bem como comércio e serviço vicinal e de bairro, e permissíveis indústria de pequeno porte. Para a ZR2, residência unifamiliar (conjuntos populares) no uso permitido e comércio de bairro no permissível.

Os parâmetros de ocupação do solo são diferenciados nos recuos frontais, 5m para a ZR1 e 3m para a ZR2; lote mínimo, 450,00m² para a Zona Residencial 1 e 250,00 m² para a Zona Residencial 2; e testada mínima de 15m e 10m para a ZR1 e

ZR2, respectivamente. As taxas de ocupação são iguais para as duas áreas: 60%, bem como a permeabilidade solo, 20%. Em ambas não é permitido a verticalização.

A definição do uso e da ocupação do solo discriminados no conteúdo da lei torna inacessível a porção central da cidade à camada de população pobre, fato explicitado na tabela I, quando destina os Conjuntos Habitacionais à ZR2. Nos índices urbanísticos, este fato se acentua, quando determina área mínima e testada com valores maiores para a ZR1 e menores para a ZR2. Com a definição dos parâmetros para a ZR1, não existe a possibilidade de subdivisão, fadando, portanto, a população de baixa renda a se instalar somente na ZR2, excluindo-a do acesso ao solo urbano infraestruturado, tanto com serviços públicos como com equipamentos públicos.

Foram delimitadas duas áreas industriais. Na ZI1 há uma distinção, tanto na Tabela I quanto na II, quando ao uso comercial e industrial, sendo permitido nesta zona indústrias de pequeno e médio porte com área inferior a 500 m² e comércio e serviço geral e no permissível, indústria pesada.

Para Zona Industrial II, é permitida a instalação de indústrias de pequeno, médio e grande porte e no permissível, indústria pesada, comércio e serviço em geral.

Quanto aos índices urbanísticos, o lote mínimo para a ZI1-C é de 1.000,00 m² com 20m de testada; para a ZI1-I e ZI2, o lote mínimo é de 1.500,00 m² e testada de 25m.

Não é discriminada, nas tabelas nem nos mapas, a destinação de lotes ou programas de incremento a estabelecimentos industriais familiares ou à agroindústria, mesmo sendo o município predominantemente agrícola. Através das áreas mínimas dos lotes e de testada, fica inviável a aquisição de terrenos por parte de pequenos empresários (fábrica de doces caseiros, pequenas confecções, fábrica de embutidos, entre outros).

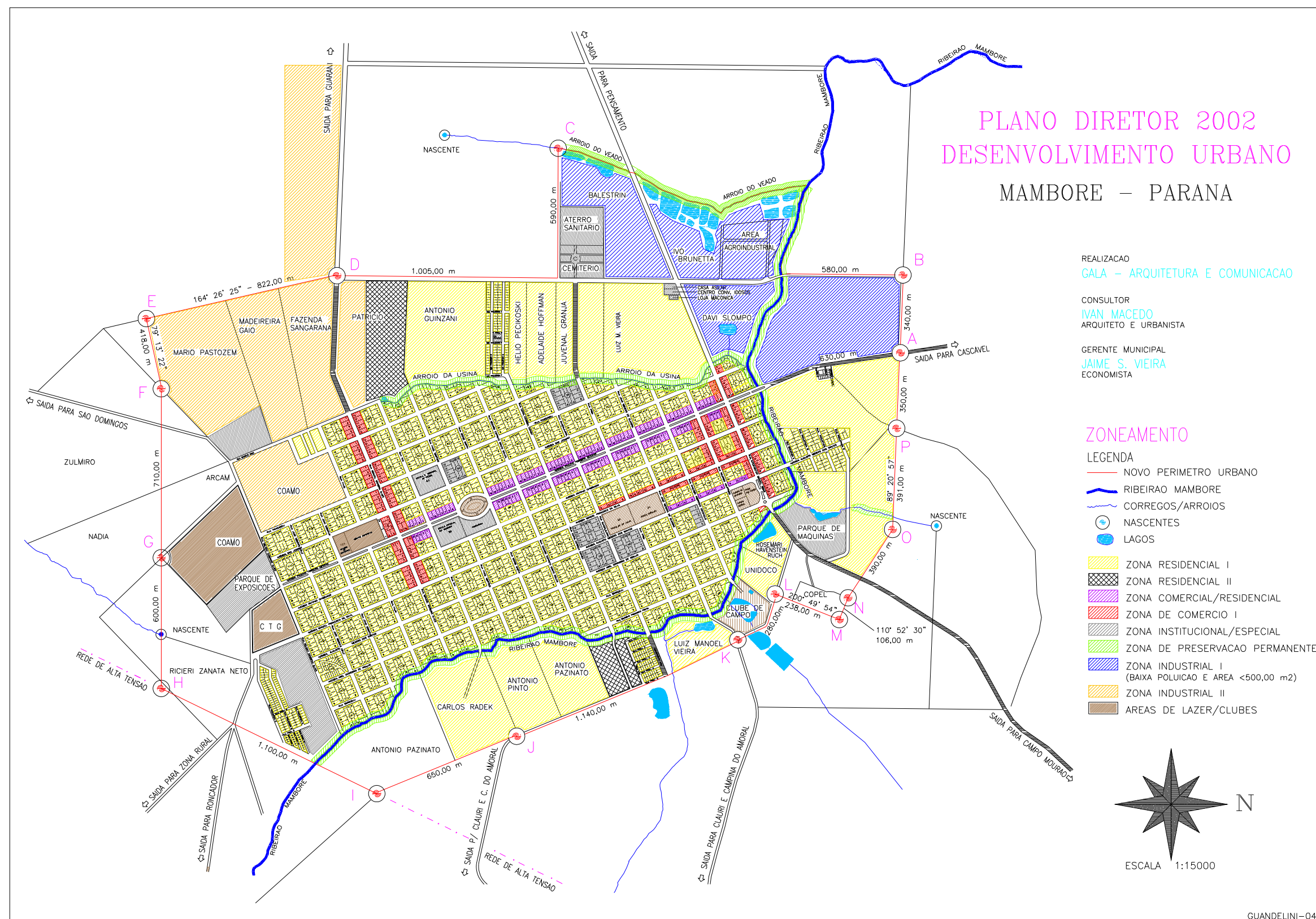


Figura 27. Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano – PLUOS, 2002
Fonte: Prefeitura Municipal de Mamborê.

Através dos mapas e das tabelas que definem o uso e a ocupação do solo urbano dos dois planos elaborados, observa-se a adoção do modelo de exclusão da população mais pobre das áreas centrais. Isto se torna um transtorno em se tratando de pequenas cidades onde não há transporte coletivo, mesmo porque este serviço torna-se desnecessário na medida em que as distâncias podem ser percorridas a pé.

A prática da divisão das cidades em zonas como medida de controle da ocupação do solo urbano acentuou e demarcou ainda mais os territórios da exclusão. A parcela da população que tem acesso à legislação urbana, é incluída na cidade legal. Em outro ponto, a massa excluída do processo acaba por compor os territórios da ilegalidade.

Nos dois períodos que são elaborados os planos, o município já apresentava uma perda de população total e acentuada na área rural. No entanto, nenhum deles trata da questão de dinamização desta área ou da oferta de serviços públicos à esta população, atendo-se exclusivamente à área urbana.

Outro ponto a ser assinalado é o da participação popular. Em nenhum dos dois casos a população é convocada a participar do processo de elaboração, apenas representantes de entidades e mesmo assim escolhidas pelo poder público. A participação popular garante a legitimidade do planejamento e assegura a sua implementação, através do monitoramento das atividades do poder público pela população do município, como assinala o Ministério das Cidades 2004:

Democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor. (Plano Diretor Participativo, pg. 14).

Apesar do município passar por dois processos de planejamento, 1988 e 2002, as práticas públicas dentro da malha urbana continuam a ser reguladas por uma legislação anterior. Alguns dos procedimentos usuais são ignorados quando da elaboração da nova legislação, não há uma comunicação entre a equipe de elaboração do planejamento e os funcionários que efetivamente aplicam as leis.

É o plano que não dialoga, nem com a população, nem com a administração municipal, tema abordado por MARICATO 1998:

Os planos tecnocráticos, resultado de um saber especializado que vinha de fora do município, que ignorava a opinião da população e não pouco freqüentemente, dos quadros técnicos que compunham a própria administração municipal, dominaram todo o período de vigência do SERFHAU... (pag. 05).

Os fatos relatados estão de acordo com a política do Governo Estadual de disseminação de planos, que tinha como um dos objetivos o ordenamento da administração municipal e a constituição de um plano de ações, metas que não foram atingidas.

4.3 Araruna

4.3.1 – Processo de urbanização

Talvez nos tenhamos tornado um povo tão displicente, que não mais nos importemos com o funcionamento real das coisas, mas apenas com a impressão exterior imediata e fácil que elas transmitem. Se for assim, há pouca esperança para nossas cidades e provavelmente para muitas coisas mais em nossa sociedade. Mas não acho que seja assim. (JACOB, 2000, pg.06).

O município de Araruna faz parte da COMCAM – Associação dos Municípios da Região de Campo Mourão. Sua ocupação se deu pela abertura de novas frentes para a exploração agrícola. A fundamentação do Plano elaborado em 1996 assim descreve a sua história:

Anteriormente à fundação do município de Campo Mourão em 1947, a região noroeste era formada apenas pelos Municípios de Guarapuava e Pitanga.

A região de Araruna, apesar de ser conhecida pelos espanhóis através dos padres jesuítas, era quase totalmente desconhecida, servindo de habitat à tribo indígena Caigangue, da qual ainda existem alguns remanescentes.

Mas, foi a chegada dos bandeirantes que nasceu o povoado que deu origem ao município, próximo às ruínas das ex-cidades espanholas de Vila Rica do Espírito Santo e Ciudad Real del Guaira.

Os pioneiros instalaram-se no lato de uma colina, à margem da estrada boiadeira que conduzia ao Mato Grosso, iniciando a derrubada da floresta para o cultivo de cereais próprios da região.

Como o povoado começou a crescer, a Inspetoria de Terras do Departamento de Geografia, Terras e Colonização do Estado resolveu incluir a cidade nos programas de urbanização, que passou a chamar-se Araruna em 1951.

Foi elevada a categoria de distrito pela Lei Estadual nº 613 de 27 de Janeiro de 1951 e, ao nível de Município, pela Lei Estadual nº 253 de 26 de Novembro de 1954, sendo a sua instalação em 29 de Novembro de 1955.

O nome Araruna foi dado à cidade inspirado em uma ave da família das Araras, de cor azul-ferrete que vivia na região, admirada pela sua penugem colorida. (Plano e Uso e Ocupação do Solo Urbano, 1996).

O Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2000 apurou que o município possui uma população total de 13.081 habitantes, destes, 9.134 habitantes localizam-se na área urbana e 3.947 habitantes na zona rural, com uma taxa de urbanização de 69,83%. (mapa 01). Possui uma extensão territorial de 495,7 km², distribuídos em 3,81 km² de área urbana e 491,89 km² de área rural. (mapas 02 e 03).

A porção oeste do Estado foi povoada, na sua maioria, por Companhias Colonizadoras, que promoveram uma vasta ocupação do território através de pequenas unidades, que eram vendidas às famílias que migravam em busca de solo para exploração agrícola.

A árvore genealógica do município propicia uma melhor compreensão da dinâmica de desmembramento ocorrida no Estado. Conta o caderno de levantamentos elaborado pela prefeitura:

Araruna desmembrou-se em 26/11/1954 de Peabiru, que em 14/11/1951 emancipou-se de Campo Mourão, que se originou em 10/10/1947 de Pitanga, que se desmembrou em 30/12/1943 de Guarapuava, que em 17/07/1852 emancipou-se de Castro, que se originou em 24/09/1788 de Curitiba, que desmembrou-se em 29/03/1693 de Paranaguá, criado por Carta Régia em 29/07/1648.

Esta é a realidade da maioria dos municípios localizados nesta região. Araruna experimentou o furor agrícola e, como as demais localidades similares, viu sua população emigrar a partir da década de 70 em busca de novas fontes de renda. Este fato é comprovado pela distribuição da população realizada pelo IBGE através dos censos que acusou um total de 23.326 habitantes em 1970, com 82,10% das pessoas localizadas na área rural.

Tabela 21. Distribuição da população do município por décadas 2002

	1970	1980	1991	1996	2000
Total	23.326	14.222	12.387	12.873	13.081
Urbana	4.175	4.536	5.858	6.599	9.134
Rural	19.151	9.686	6.529	6.274	3.947

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2000.

A inversão da população e a sua distribuição através das décadas estão demonstradas no gráfico a seguir, onde tem-se uma melhor dimensão dos números apresentados na tabela 21.

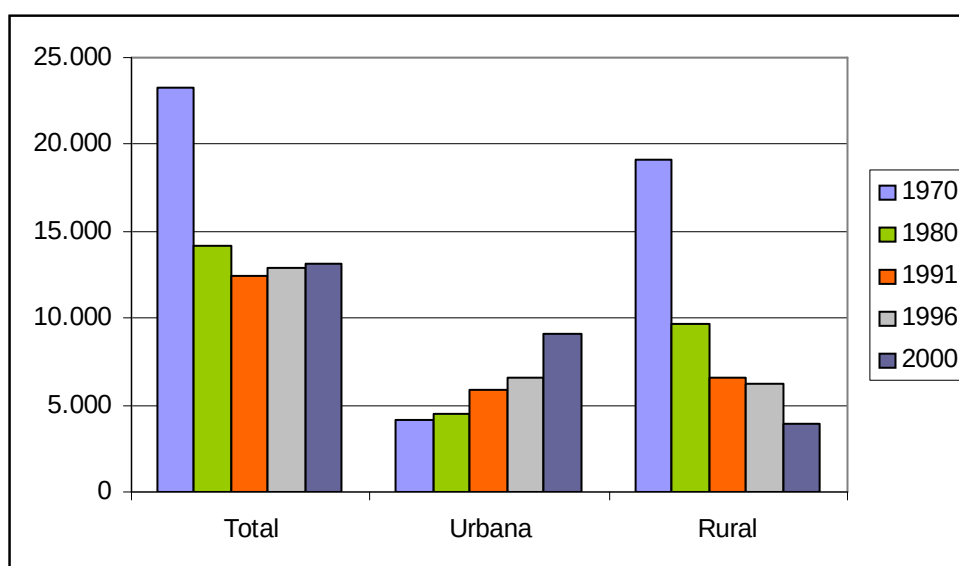


Figura 28. Distribuição da população total, urbana e rural por décadas.

De acordo com os números apontados pelo IBGE, do total de habitantes em 1970, 82,10% concentravam-se no campo, chegando a 30,17% em 2000. De uma população urbana composta por 4.175 habitantes em 70, chegou a 9.134 habitantes em 2000, um incremento de aproximadamente 120% pessoas para o sítio urbano. A projeção da população do IBGE apontou um total de 13.594 habitantes em 2006.

A população rural apresentou sucessivas taxas negativas de crescimento, sendo que a década 70-80 foi a que acusou o pior resultado, 6,59%. Já para a área urbana, o crescimento foi inexpressivo entre 70-80, registrando um acréscimo de 5,11% anuais entre 1991-2000. Os números revelados pela população total foram

negativos nos decênios de 70-80 e 80-91 e positivo entre os censos de 1991 e 2000, impulsionados pelo desempenho da área urbana.

Tabela 22. Taxas médias geométricas de crescimento anual por décadas

Araruna	População Total (%)		
	1970-1980	1980-1991	1991-2000
	-4,83	-1,25	0,61
	População Urbana (%)		
	1970-1980	1980-1991	1991-2000
	0,86	2,36	5,11
	População Rural (%)		
	1970-1980	1980-1991	1991-2000
	-6,59	-3,53	-5,49

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

Nota: Dados trabalhados pelo IPARDES
Recorte da pesquisadora.

Através do estudo realizado pelo IPARDES em 2003, o município de Araruna foi classificado no “Grupo 3 – Municípios com médio grau de desenvolvimento” (pg.32), no intervalo de 1991 a 2000. Neste grupo estão inclusas as localidades que tem como característica *“em que a maioria absoluta dos resultados médios dos indicadores está em torno dos resultados médios totais”* (idem pg. 33) e complementa

Percebe-se que estes municípios encontram-se próximos a um município “pólo” (grifo do autor), grande e altamente urbanizado (Campo Mourão) (grifo nosso), o que se traduz em benefícios de infra-estrutura, renda, educação, saúde, entre outros. São municípios com sua economia voltada para a agricultura, mediantemente pobres (a receita municipal per capita e o PIB per capita são ligeiramente superiores à média total), com crescimento da população total e taxa de urbanização superiores à média total dos municípios (embora o crescimento da população urbana tenha sido o menor dentre os grupos), baixa densidade demográfica e com boas condições de saneamento básico para a população (os indicadores de domicílios com abastecimento de água por rede geral e com coleta de lixo são superiores à média geral). (IPARDES, 2003, pg.32).

Juntamente com Araruna estão no grupo 3 mais 119 municípios.

Através do perfil municipal emitido pelo Atlas de Desenvolvimento Humano, o acesso da população urbana aos serviços básicos cresceu de 1991 para 2000. Em 1991, o município possuía 84,8% e domicílios com água encanada, passando para 96,9% em 2000. O atendimento a domicílios com energia elétrica passou de 89,3% em 1991 para 98,8% em 2000. Os serviços e coleta de lixo passaram de 70,1% de domicílios atendidos em 1991 para 94,5% em 2000.

De acordo com o IBGE, o Índice de Gini:

Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0 (zero), quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1 (um), quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

O município apresentou o mesmo valor do índice de Gini em 1991 e em 2000, 0,52, acusando uma diminuição da desigualdade já que a população aumentou e o índice permaneceu o mesmo. Nos dois períodos o desempenho municipal foi melhor que a média do Estado, que registrou um valor de 0,597 em 1991 e 0,607 em 2000. A renda per capita média passou de R\$ 112,29 em 1991 para R\$ 188,29, acusando um aumento de 67,68%. Já a proporção de pobres diminuiu, de 54,7% em 1991, chegou a 30,4% em 2000. Lembrando que “a pobreza é medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000” (Atlas do Desenvolvimento Humano).

Um outro indicador social é o IDH-M. Através dele classifica-se os municípios com maior ou menor grau de desenvolvimento humano, nos fatores de educação, longevidade e renda per capita. Ao contrário do índice de Gini, os valores deste indicador variam de 0(zero) a 1 (um), sendo 1 (um) a posição correspondente aos melhores valores.

Araruna apresentou um aumento no IDH-M, que passou de 0,639 em 1991, para 0,732 em 2000, sendo que o componente que mais contribuiu foi a educação com 40%, seguida da Renda com 30,7% e pela Longevidade, com 29,3%. No período, o hiato de desenvolvimento humano (distância entre o IDH-M e o limite máximo 1) sofreu redução de 25,8%. (tabela).

Tabela 23. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

	1991	2000
Índice de IDH-M	0,639	0,732
Educação	0,721	0,833
Longevidade	0,635	0,717
Renda	0,561	0,647

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

O PNUD situa o município entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano, com IDH entre 0,5 e 0,8. Comparado aos outros municípios da União, Araruna ocupa uma posição intermediária, 2367^a, sendo que 43,0% dos municípios brasileiros estão em situação melhor e 57,0% estão em situação pior ou igual em comparação aos municípios do Estado, Araruna ocupa também uma situação intermediária, 233^a, onde 58,1% dos municípios paranaenses estão em melhor situação e 41,9% estão em situação pior ou igual.

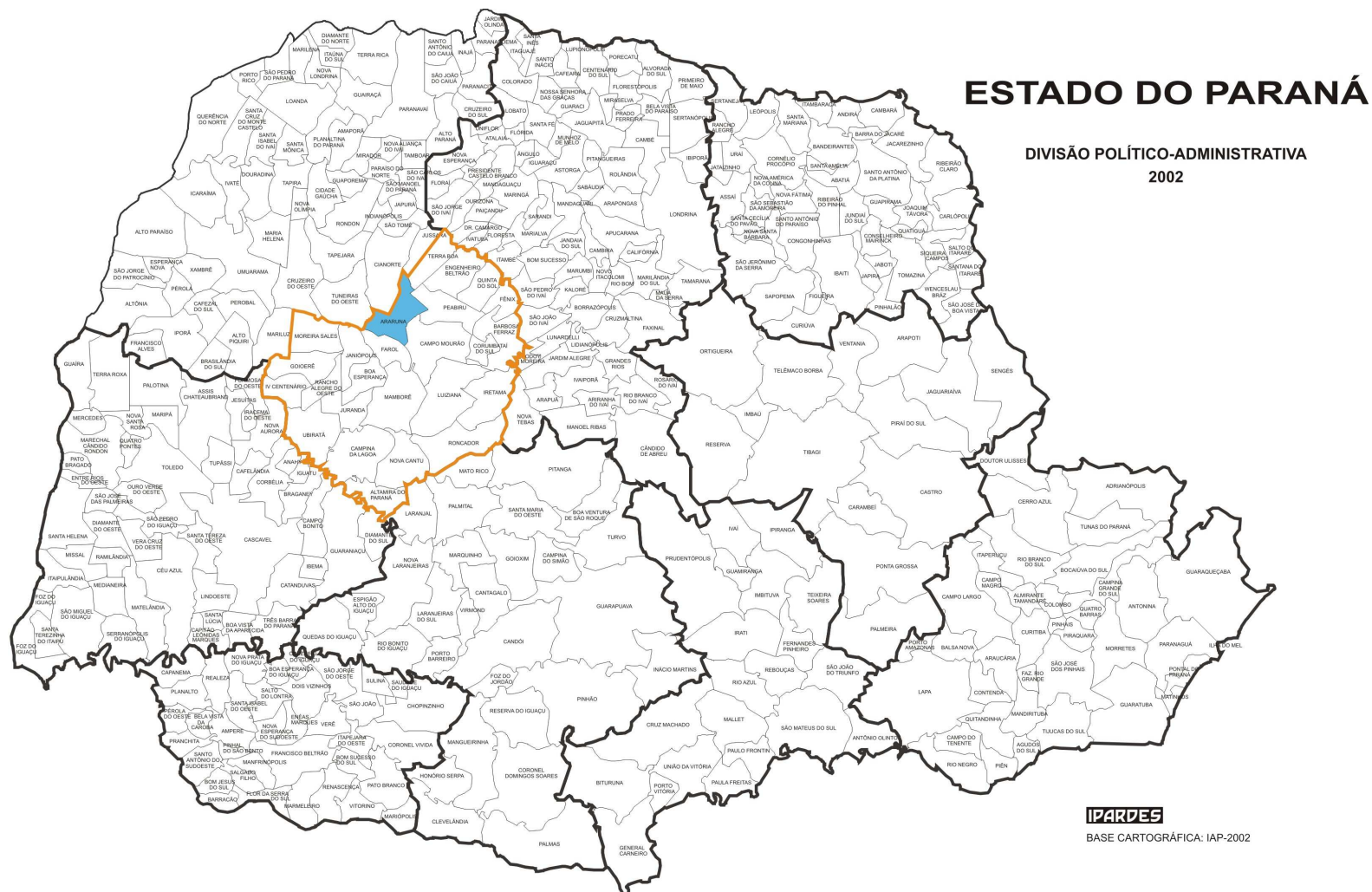


Figura 29. Localização do Município de Araruna no Estado do Paraná e delimitação da Mesorregião Centro-Occidental

Fonte: IPARDES, 2004

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

4.3.2 – Processo de Planejamento

O município de Araruna passou um processo de planejamento urbano com a elaboração do PLUOS – Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano no ano de 1996 e está realizando a sua atualização desde 2004.

Há de se ressaltar que neste intervalo aconteceram as eleições municipais, fato que interrompeu os trabalhos devido à não reeleição do Prefeito que contratou os serviços, sendo eleito o seu opositor. Com a pressão exercida pelo PARANACIDADE para o término dos trabalhos, a atual administração retomou o antigo contrato e deu reinício ao processo.

Neste item será analisado exclusivamente o processo de planejamento realizado em 1996, juntamente com a atual configuração da malha urbana, na tentativa de elucidar os trâmites e a implementação do PLUOS elaborado.

Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano de 1996

Diferentemente dos outros dois municípios da pesquisa, Araruna não possui documentos das reuniões realizadas quando da elaboração do plano e nem tampouco cópias dos decretos de nomeações da Equipe Técnica Municipal e do Conselho de Acompanhamento. O único documento encontrado foi o contrato firmado entre a FAMEPAR e o Consultor contratado, e o termo de referência fornecido quando da assinatura e início dos trabalhos.

O contrato foi assinado em 16 de outubro de 1995 e o prazo de execução do trabalho era de 150 (cento e cinquenta) dias, a contar da data de sua assinatura.

As obrigações da contratante e do contratado estavam discriminadas no Termo de Referência, como afirma a Cláusula Primeira – Do Objeto:

O presente contrato tem por finalidade a prestação de serviços profissionais, visando a execução do Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano dos

Municípios de Araruna, Jussara e Farol, conforme Termo de Referência em anexo, e, o CONTRATADO se declara em condições de desenvolver os serviços em estrita observância com o indicado na documentação levada a efeito pela Licitação Modalidade Convite, sob n.º 038/95, devidamente homologada pelo Diretor Presidente em 28/09/95.

As Licitações foram realizadas em blocos de 03 (três) municípios, sempre próximos, com o objetivo de que o consultor contratado não necessitasse efetuar grandes deslocamentos para o atendimento aos municípios. Atualmente este procedimento não é mais utilizado, visto que há Planos Diretores sendo elaborados no interior do Estado por consultorias com sede na capital. Buscava-se também uma maior aproximação do consultor com as questões municipais.

O item “4) Sistemática de Trabalho” do Termo de Referência, expunha como deveriam ser realizados os trabalhos e afirmava sobre a competência do órgão Estadual:

- I. A FAMEPAR contratará por licitação pública a execução dos Planos de Uso e Ocupação do Solo por bloco de três municípios cada, entregando ao contratado: dados do BDE (Banco de Dados do Estado) e Mapa Urbano (não atualizado) do Município;
- I. A FAMEPAR supervisionará o trabalho da contratada a cada etapa, por conta própria e/ou por delegação a terceiros, expedindo um relatório de acompanhamento conforme modelo do item 5. (Termo de Referência de 1996).

O Termo também indicava as competências da Contratada:

- b) A Consultoria contratada iniciará o Plano, formando juntamente com a Prefeitura Municipal, uma equipe de acompanhamento local (funcionários da Prefeitura Municipal) e um Conselho Municipal, nomeado por Decreto Municipal, constituído, no mínimo pelos seguintes participantes:
 - Representante de associações de bairros;
 - Representante da Prefeitura Municipal;
 - Representante da Câmara de Vereadores;
 - Representante de órgãos estadual e federal;
 - Representante de entidades de classes (engenheiros, arquitetos, associação comercial e industrial, imobiliárias, etc.);
 - Clubes de serviços.

Como já assinalado, não foram encontrados documentos comprobatórios da constituição da Equipe Técnica Municipal e do Conselho Municipal. O volume final impresso, cedido pela biblioteca do PARANACIDADE, aponta os nomes de partes dos integrantes da Equipe Técnica e do Conselho.

A Equipe Técnica era composta, entre outros, pelo sr. Antônio Marcelo da Silva e Silveira/Engenheiro Civil; sr. Célio Fantin/Tributação; e sr.^a Genir de Souza

Dias/Administração Geral. Do Conselho de Acompanhamento faziam parte a sr.^a Maria Eugênia Maiolli (Presidente); sr. Benedito Bueno do Prado (vice-presidente); sr. Jurandir Pizani (1º secretário); e sr. Geraldo dos Santos (2º secretário).

O Governo Estadual, através do Termo de Referência, definia a participação da Equipe Técnica e do Conselho:

c) A contratada formalizará, ao longo do processo, com a Equipe Técnica Municipal e com o Conselho, a quem cabe o acompanhamento/validação do trabalho, e, após sua conclusão e institucionalização, a responsabilidade pela implementação do Plano, reuniões relatadas em atas, para discussões sucessivas das etapas:

- | | |
|-------------------|---|
| Primeira Reunião | - Discussão: Objetivos e Metodologia do Trabalho.
- Participação: Equipe Técnica Municipal e do Conselho Municipal. |
| Segunda Reunião | -Discussão: Levantamento de Informações/Diagnóstico.
- Participação: Equipe Técnica Municipal. |
| Terceira Reunião: | -Discussão: Síntese do Diagnóstico/Macrozoneamento/Diretrizes.
- Participação: Equipe Técnica Municipal e do Conselho Municipal. |
| Quarta Reunião | - Discussão: Legislação Urbana Básica.
- Participação: Equipe Técnica Municipal e do Conselho Municipal. |

Examinando-se atentamente o Termo de Referência fornecido pela FAMEPAR, não se encontra nenhuma menção a respeito de que o Plano deverá ser encaminhado à Câmara Municipal e aprovado por ela para entrar em vigor e ser validado, somente a palavra “institucionalização” aparece na alínea c do item 4. Também não há referências à participação direta da população no processo.

Como não foram feitas atas das reuniões, procurou-se os componentes da Equipe Técnica e do Conselho para maiores esclarecimentos.

O eng.^o Civil responsável pelo setor de obras informou que pouco participou dos trabalhos e que as discussões das reuniões eram sobre onde instalar o Parque industrial, onde poderiam ser locadas áreas para expansão urbana e quais serviços de infra-estrutura seriam necessários para a população.

Segundo a sr.^a Genir de Souza, então chefe de gabinete da prefeitura, participou apenas de uma reunião, a primeira onde foi apresentada a consultoria aos Secretários Municipais. Ainda de acordo com suas informações, o arquiteto explicou o que era o Plano, salientando a importância de que cada setor lhe

repassasse os dados que seriam discriminados em um pedido formal a cada secretaria.

Dos quatro integrantes do Conselho Municipal relacionados no Plano, somente um ainda reside no município, o sr. Benedito Bueno e Prado. Segundo ele, a sua participação limitou-se à primeira reunião, de onde entendeu que o plano iria resolver “pra onde a cidade vai crescer e onde vai coloca as industria”. Ele era o representante da igreja.

Apesar da determinação do Termo de Referência a respeito de elaboração de atas das reuniões, as mesmas não foram realizadas. Um ponto curioso é que o documento discorria sobre a elaboração das atas, mas não apresentava em nenhuma de suas alíneas, a forma de como estas seriam incorporadas no processo de planejamento, ou melhor, de como a FAMEPAR e o técnico por ela designado para acompanhamento dos trabalhos, “cobrariam” tais documentos.

O Técnico do Governo Estadual deveria fazer o Acompanhamento através de visitas ao município e à consultoria e emitir um Relatório de Acompanhamento (v. modelo anexo 02). Neste documento estavam explicitados as fases de elaboração, seus subitens e os produtos de cada uma, texto e mapa, e um campo para observações.

A apresentação do relatório assinado pelo Técnico do Governo e pelo Contratado fazia parte das exigências da FAMEPAR para o pagamento das parcelas referentes às fases do Plano já concluídas.

Em entrevista ao Consultor contratado para a elaboração do Plano de Uso de Araruna, foi informado que nas reuniões com a Equipe Técnica e com o Conselho eram discutidos temas mais relacionados com as Leis Urbanas, principalmente o Macrozoneamento e o Zoneamento. A respeito das atas, ele contou que em nenhum momento foi exigido a elaboração das atas e que o Técnico do Governo não mencionou e nem solicitou tais documentos.

Quando questionado a respeito da composição da Equipe Técnica e do Conselho, respondeu que haviam alguns secretários municipais na equipe de

técnica, como o da saúde e da educação, de acordo com o que ele se lembra. A respeito dos Decretos municipais nomeando estas duas comissões, relatou que não possui cópias por ser um documento que a prefeitura emitia e apresentava à FAMEPAR: “era um procedimento interno da prefeitura, eu não solicitei nenhuma cópia, não achava necessário já que o Governo tinha o documento”.

Passo a relatar minha visita ao município.

Achei que por conhecer o município e ter participado da elaboração do Plano em 1996, levantar as informações a respeito do processo de planejamento seria mais fácil. Enganei-me. Percebi que as pessoas ficavam inibidas de relatar a sua participação devido ao fato da minha participação nos trabalhos.

O maior contato ficou sendo o sr. Célio Fanti, tributarista, cargo que ocupa até hoje.

Após aproximadamente 20 km de carro, cheguei a Araruna, cidade que conheço desde criança. Quando se está em uma cidade de pequeno porte, as ruas parecem não ter nomes e as pessoas se localizam por referências, quer seja de um comércio, escola ou a igreja. Portanto a prefeitura está localizada em frente à praça da igreja e atrás do colégio. Alvos fáceis e se encontrar.

Fui primeiramente procurar o Célio, que ficou todo constrangido quando lhe perguntei se podia entrevistá-lo e colocar seu nome na dissertação. Eu já sabia que deveria procurar por ele, pois participou ativamente do processo em 1996.

Araruna foi escolhida para a pesquisa por apresentar uma desconfiguração da malha urbana de 1996 e pela não observância à Lei e Zoneamento quanto às áreas de expansão urbana.

O que não se sabia em 1996 é que haveria um incremento populacional intenso de 1996 a 2000, foram 2.535 pessoas a mais o que nos dá um número de 712 famílias com demanda de solo urbano. Segundo o funcionário da prefeitura, as áreas destinadas à expansão urbana foram imediatamente ocupadas, gerando um excedente populacional à procura de solo urbano. Desde então os loteamentos não pararam de ser implantados, onde deveriam acontecer e onde o sítio não era favorável à ocupação.

O funcionário informou ainda que a demanda continua e que a atualização do plano deve estabelecer mais áreas para a implantação de novos loteamentos, sob pena da permissão de parcelamento em qualquer área.

Comecei então a questioná-lo a respeito da aplicação do Plano e das Leis. Como já relatado anteriormente, a prefeitura possui uma única cópia que é utilizada pelo Célio. Perguntei sobre a segunda cópia, já que foram entregues três e uma delas está com o governo: “olha Vera, eu acho que deve ter ficado lá pela Câmara, porque pra cá só veio essa”.

Segundo ele, que ocupa o cargo de tributarista, a maioria dos projetos de construções e todos de parcelamentos dão entrada na prefeitura. Ele vistoria os projetos, confere com a legislação e encaminha para a assinatura do eng.º responsável. O Engenheiro vistoria as questões de desenho técnico e se possui o mínimo de informações necessárias para a execução da obra.

Sobre a implantação de loteamentos em desacordo com as áreas destinadas à expansão urbana, ele disse-me que estavam dentro do perímetro urbano e entende que qualquer lugar pode. E a respeito do Conjunto Beija-Flor, que além de estar distante da malha urbana, ocupa uma área perigosa próxima à rodovia. “Olha, disse ele, a prefeitura comprou aquela área pra fazer indústria. Daí a COHAPAR deu casa popular pro município e não tinha terreno, só aquele. Então resolver colocar lá”.

Informou ainda que a prefeitura faz um acordo com o loteador, onde fornece o cascalho e o proprietário se encarrega de aplica-lo, e que o mesmo tem o prazo de dois anos para a execução dos serviços obrigatórios, caso não cumpra, o poder público registra para si os lotes em caução. Segundo o funcionário: “é um acordo só de boca, mas funciona. Quando dono do loteamento não quer, não tem acordo. Mas sempre que ele concorda, dá certo”.

O inciso VIII do Art. 5º da lei de Parcelamento do Solo urbano do Município determina:

Todas as vias públicas constantes do loteamento deverão ser construídas pelo proprietário recebendo, no mínimo, meio-fio, rede de abastecimento de água, galerias de águas pluviais, rede de energia elétrica e iluminação pública e a marcação das quadras e lotes;

Nas áreas sujeitas a erosão, as exigências deste inciso serão complementadas com pavimentação das vias e outras consideradas necessárias ou adequadas à contenção da erosão urbana. (PLUOS, 1996, pg.84).

O sr. Célio trabalha na prefeitura há 15 anos no mesmo setor. Conta que antes de 1996 ele utilizava um código de obras que solicitou ao Eng.º da prefeitura da época: *“eu não tinha nada pra me basear, então falei com o João (o engenheiro) e pedi pra ele me arrumar uma legislação pro setor. Pedi também regras para implantar loteamentos. Não sabia como fazer”. “Não sei onde ele arrumou, mas arrumou...”*

Este fato contribui em muito para a aplicação da legislação e implementação do Plano. O funcionário entrevistado procura estar atualizado, participando de cursos oferecidos pelo Governo do Estado aos Técnicos Municipais. Recentemente criou um programa de computador para gerenciar o cemitério municipal. O que antes era feito manualmente, passou a ser informatizado: *“agora ficou melhor. Antes eu tinha que ir no arquivo morto e procurar nas fichas as informações. Agora eu digito o nome do responsável pelo túmulo e tenho todos os dados necessários. Estou até vendendo pra outras prefeituras...”*

Célio participou ativamente do Plano de 1996 e contribui muito na atual revisão, sendo peça indispensável nas discussões.

Em 1996, o planejamento restringia-se quase que exclusivamente à apresentação das Leis Urbanas Básicas. No item Síntese do Diagnóstico/Macrozoneamento/Diretrizes, são apresentados um resumo do Levantamento de Dados e o Macrozoneamento. As Diretrizes para o Desenvolvimento Municipal, não passam de algumas poucas linhas com sugestões.

O texto inicia já com uma contradição:

A nível geral, o município está de acordo com os padrões aceitáveis de condições de habitabilidade, não apresentando problemas que exijam soluções urgentes, podendo todas as ações municipais ser bem planejadas. (PLUOS, 1996, pg. 46).

É para o *bom planejamento* que o Plano foi contratado, para definir as ações do poder público na cidade, urgentes ou não.

E continua:

Um dos problemas detectados é o acentuado relevo que impede a expansão da cidade em algumas direções, restando apenas um sentido para a urbanização, em torno da PR-465 em direção a Peabiru.

Outro fator problemático é a existência de uma área no perímetro urbano totalmente degradada, possuindo alto processo erosivo, colocando em risco algumas moradias de baixa renda existentes no local. Esta área é denominada pela população de “buracão”, devendo ser colocada como área de renovação e interesse público neste trabalho, direcionando a sua ocupação ao lazer público, relevando as questões ambientais.

Uma questão de igual importância, é a rápida aquisição das matas nativas localizadas no perímetro urbano, voltando o poder público os seus esforços nesta direção, já que na área de lazer público falta um local onde concentre-se vários esportes e recreação, juntamente com a natureza, proporcionando bem-estar. A implantação de um Parque Municipal é de grande importância.

O município tem uma projeção a nível nacional no que diz respeito ao poder econômico, isto se dá devido ao significativo número de indústrias e estabelecimentos comerciais ali instalados. Neste sentido deve-se direcionar e ordenar a expansão do uso industrial, que se dará ao longo da PR-465, com conseqüente construção de duas vias marginais facilitando o acesso aos estabelecimentos industriais.

Não se deve esquecer do dimensionamento dos lotes industriais, que deverão seguir critérios, bem como as edificações, todos dentro de um programa municipal de incentivo à industrialização.

Araruna possui um número espantoso de farinhas, produção de farinha de mandioca. Este fato não deve passar despercebido. A reunião destes produtores em busca de uma melhoria na qualidade e no preço, na busca de parcerias e na união, deve ser incentivada.

A nível geral, a falta da rede de esgotos é o fator de maior preocupação. O perigo da contaminação e de acidentes que as fossas negras oferecem, deve ser primordial nas ações municipais, novamente a parceria do poder público local com órgãos governamentais viabilizaria a implantação do sistema de esgotos, em fases distintas, mas atendendo toda a população.

Outro ponto importante é a pavimentação, a população dos bairros mais afastados sofre com a falta deste serviço, principalmente os trabalhadores que, em dias de chuva, não tem como deslocar-se até o local de trabalho ou ao centro da cidade em busca e atendimento médico quando necessário.

A instalação de um hospital público poderia solucionar alguns problemas, como por exemplo, como o deslocamento da população à Campo Mourão na procura de um atendimento mais especializado ou em algumas emergências, que poderiam ser resolvidas ali mesmo.

Quanto ao lixo hospitalar, o problema está na sua coleta, que se dá juntamente com os outros tipos de lixo, como o domiciliar. Deve haver uma coleta e destino diferenciados, já que os dejetos hospitalares e farmacêuticos podem causar contaminação.

Encerrando-se esta análise, vê-se a necessidade de construção de uma capela mortuária, já que a população de baixa renda não possui meios de locomoção para o cemitério municipal.

Todas as ações municipais devem estar mobilizadas no sentido do aumento de qualidade de vida da sua população, privilegiando as classes mais pobres dos cidadãos.

A transcrição do texto das diretrizes mostra o caráter generalista que o planejamento assumiu, quando *prioriza tudo ou seja, não prioriza nada* (Rolnik, 2000). Maricato (2000), defende, entre outros fatores, a criação de um Plano e Ação no lugar do Plano Diretor, enfatizando as diretrizes,

- Controle e orientação dos investimentos;
- Criação de um serviço especial de fiscalização do uso e da ocupação do solo;
- Enfoque integrado das ações sociais, ambientais e econômicas;
- Detalhamento de planos executivos, específicos, das prioridades: habitação, transportes públicos e meio ambiente (incluindo saneamento básico e drenagem). (pg. 179).

Este Plano de Ação se justifica ainda mais nos pequenos municípios, onde as questões a serem enfocadas não apresentam as mesmas dimensões dos grandes centros, mas também necessitam de diretrizes de desenvolvimento, como afirma Marinho (2004):

Embora possam não sofrer na mesma escala os problemas urbanos dos grandes centros, os pequenos municípios seguramente sofrem com a falta de definição de diretrizes e instrumentos para orientar seu desenvolvimento e, portanto, não devem abrir mão de construir seu referencial para cuidar do seu território e orientar o desenvolvimento urbano. (pg. 69).

4.3.3 – Lei de Zoneamento de 1996.

A Lei de Zoneamento possui 21 artigos distribuídos em 5 capítulos, duas tabelas, a de Uso do Solo Urbano e a de Indicadores de Uso e Ocupação do Solo Urbano e ainda o mapa com a área urbana da sede, caracterizando espacialmente as diferentes zonas.

Em 1994 o Governo do Estado através da FAMEPAR- Fundação de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná, promoveu uma série de cursos destinados aos consultores e técnicos municipais (a descrição e conteúdo dos cursos estão detalhados na pg. 38). Nestes cursos foram distribuídas apostilas com modelos da Legislação Urbanística Básica, para que o consultor pudesse nela basear-se, complementando o texto quando necessário. Assim o conteúdo da Lei de Zoneamento de Araruna, obedece rigorosamente ao encarte fornecido pela FAMEPAR, sendo adaptadas as Tabelas I e II.

Segundo o PLUOS – Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano de Araruna, a Lei de zoneamento tinha como objetivos:

- I. Estabelecer critérios de ocupação e utilização do solo urbano tendo em vista o equilíbrio e a coexistência nas relações do homem com o meio, e das atividades que os permeia;
- II. Promover, através de um regime urbanístico adequado, a qualidade de valores estético-paisagísticos – naturais ou culturais – próprios da região e da sede do Município;
- III. Prever e controlar densidades demográficas e de ocupação de solo urbano, como medida para a gestão do bem público e da oferta de serviços públicos, compatibilizados com um crescimento ordenado;
- IV. Compatibilizar usos e atividades diferenciadas, complementares entre si, dentro de determinadas frações do espaço urbano. (pg. 62)

Discorria ainda a Lei sobre as definições de zoneamento, índices urbanísticos, classificação de usos do solo e os conceitos de zonas residenciais, comerciais e de serviços e industriais, das atividades e dos termos gerais. Havia também um capítulo trazendo definições detalhadas sobre as diferentes zonas urbanas. O capítulo III foi dedicado à Classificação e Relação dos Usos do Solo, onde eram relacionados os tipos de atividades inerentes a cada tipo de zona, residencial, comercial e industrial.

A área urbana da sede do município foi dividida em 9 zonas: zona comercial 1 e 2, zona residencial 1, 2 e 3, zona industrial e zona especial 1, 2 e 3. A maior ênfase nas discussões, segundo o consultor, foi dada à área industrial, uso destacado no município.

As zonas comerciais estavam diferenciadas no USO PERMISSÍVEL, onde cabia à ZC2, uma maior carga de usos, nas dimensões de lote mínimo, 250m² para a ZC1 e 300m² para a ZC2. O coeficiente de aproveitamento foi de 1,2 para a ZC1 e 1,3 para a ZC2. Quanto aos demais indicadores, frente mínima, taxa de ocupação, gabarito e recuos, os valores eram os mesmos. Na ZC1, dentro do Uso Permissível, havia a habitação multifamiliar e na ZC2, Uso Misto, mas a tabelas de indicadores não relacionava estes usos, ou seja, os mesmos não apresentavam uma regulação, conferindo à questão uma interpretação pessoal, como afirma o Art. 19:

Os casos omissos e a análise dos usos permissíveis, as dúvidas de interpretação decorrentes da aplicação desta Lei serão apreciadas pelo órgão competente da Prefeitura. (PLUOS, 1996, pg.73).

Para o uso residencial foram definidas três zonas, Zona Residencial 1 (ZR1), Zona Residencial 2 (ZR2) e Zona Residencial 3 (ZR3). Para os usos Permitidos, Permissíveis e Proibidos, não havia qualquer diferença entre as três áreas. Já para os indicadores somente os recuos não sofriam alterações.

Para as ZR1 e ZR2, o lote mínimo era de 300,00m², 10m e 12m de frente mínima respectivamente, 50-55% de taxa de ocupação para a ZR1e 60-65% para a ZRr2. A zona residencial 1 possuía gabarito 4 e a zona 3, gabarito 2, ambos somente para o uso residencial. Vale lembrar que foram definidos parâmetros separados de uso comercial e residencial para as três zonas residenciais. Os coeficientes de aproveitamento apresentavam maiores valores para o uso residencial que para o comercial e diferenciavam entre si.

A Zona Residencial 2 (ZR2), obteve um valor de lote mínimo de 250,00m², com 10m de frente mínima, diferenciando-se os outros indicadores entre os usos comercial e residencial. (tabela 24).

A ZR1 corresponde ao núcleo original da cidade, a ZR2 aos conjuntos habitacionais e a ZR3 à área destinada à expansão urbana.

Tabela 24. Tabela de Indicadores de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Zoneamento, 1996

Tabela II - Indicadores do uso e Ocupação do Solo

ZONA	USO	Lote Mín. m ²	Frente Mín. m	Taxa Ocup. %	Gabarito	Recuos			Coef. de Aprov.
						Frontal	Lateral	Fundos	
						m	m	m	
ZI	C	600	15	60	-	-	2,5	3	1,2*
	I	1500	25	40	-	10	2,5	10	1,2*
ZC1	C	250	10	65	2	-	1,5	5	1,2*
ZC2	C	300	10	65	2	-	1,5	5	1,3*
ZR1	C	300	10	50	2	-	1,5	5	1
	R	300	10	55	4	5	1,5	1,5	2,2
ZR2	C	250	10	50	-	-	1,5	5	0,5
	R	250	10	60	2	5	1,5	1,5	1,2
ZR3	C	300	12	60	-	-	1,5	5	0,6
	R	300	12	65	2	5	1,5	3	1,3

Fonte: PLUOS, 1996.

O estabelecimento de 10m para frente mínima na ZR1, permite que alguns lotes sejam subdivididos, visto que a testada dos terrenos desta área variam de 15 a 20m. O valor determinado para lote mínimo também favorece a subdivisão, já que a esta zona possui lotes de 450,00m² a 900,00m². As dimensões mais encontradas são as de 600,00m², 20mx30m e 15mx40m, podem também ocorrer os valores de 15mx50m, 20mx45 e 15mx50m.

Em uma consulta informal ao tributarista indaguei sobre os custos do solo urbano em quatro pontos diferentes da cidade. Na área central, onde os terrenos

são maiores, encontra-se valores de R\$ 50 a R\$ 65 mil. No Jardim Esperança, conjunto habitacional, os valores dos terrenos, com as casas, variam de 15 a 20 mil reais. Em parcelamento particular, a “terra nua” (sem construção) pode chegar a R\$ 15.000,00 e no Conjunto Habitacional Beija-Flor, totalmente desagregado da malha urbana, pode-se adquirir um terreno com a casa, por R\$ 8 a R\$ 10 mil reais.

A área urbanizada e infraestrutura tornam-se inacessível à maioria da população do município. Há de se ressaltar que esta área central comporta um maior adensamento, mas que na sua maioria é constituída por casas isoladas nos lotes, onde a relação de porcentagem entre área construída e área do terreno, pode chegar a 30% de construção.

Outro fator que inibe o adensamento na área central é o limite de gabarito

4. Segundo o sr. Célio, tributarista, já estiveram no município empresários interessados em construir edifícios de apartamentos de 10 andares, mas como a legislação não permite, os empreendimentos foram cancelados, segundo o funcionário: “pra construir só quatro andares as construtoras não querem, dizem que não compensa”. E alerta: “este plano e agora podia aumentar, né? Tem gente interessada”. Em entrevista com o consultor que elaborou o Plano de 1996 a respeito do gabarito, disse: *“Por um lado a verticalização acaba ocupando áreas e infraestruturas ociosas, impedindo o “alastramento” da cidade. Por outro, em pequenos municípios não há necessidade de prédios de apartamentos, existe espaço para a horizontalidade. O que não se esperava é o crescimento que Araruna teve de 96 para cá”*.

A Zona Industrial – ZI está regulamentada quanto aos usos e indicadores, sendo definido no uso permitido indústrias de pequeno, médio e grande porte, não incômoda, nociva ou perigosa; no uso permissível, indústria pesada. No Art. 10, parágrafo 3º, estão descritas as subclassificações das indústrias:

§ 3º - Quanto à subclassificação de indústria:

a) Indústria do Tipo A (pequeno porte):

. não poluidoras ou de baixa poluição, com área até 500m².

b) Indústria do Tipo B (médio porte):

. não poluidoras ou de baixa poluição, com área superior a 500m². Neste grupo inclui-se ainda as indústrias de mediana poluição sonora e do ar, não importando a área.

c) Indústria do Tipo C (pesada):

. poluidoras do meio ambiente, de modo geral e medianamente poluidoras d água, não importando a área.

Apesar do detalhamento dos tipos de indústrias, não há informação de quando um estabelecimento industrial é considerado poluidor, quais são os parâmetros utilizados e qual legislação Estadual ou Federal deverá ser consultada para obter tais indicadores.

Ao contrário das leis dos outros dois municípios que fazem parte da pesquisa, não há nenhum artigo que regulamente a criação de um Conselho de Urbanismo, nem mesmo o termo de referência aborda a questão.

A estruturação do setor de obras, calcada na pessoa do tributarista, que participou da elaboração do plano de 1996, que possui conhecimentos técnicos suficientes para a implementação deste plano, a existência de procedimentos administrativos para a aplicação das leis urbanas, entre outros adjetivos, não garantiu o cumprimento da lei.

Um outro agravante foi a implantação de Vilas Rurais em áreas de potencial para expansão urbana (figura 31). A Vila Rural é um programa, atualmente extinto, do Governo Estadual de habitação para trabalhadores volantes, os “bóias-frias”, onde, além da moradia, os mutuários podem utilizar os 5.000m² para o cultivo e criação de pequenos animais como complementação de renda.

Alguns municípios do Paraná, tiveram as suas Vilas Rurais implantadas contíguas à malha urbana, gerando conflitos de usos incompatíveis, principalmente em relação à aplicação de agrotóxicos e devido ao mau cheiro causado pela criação de animais.

As três vilas rurais do município de Araruna localizam-se na continuidade da malha urbana, sendo que a VR Sol nascente e VR Arara Azul são as mais próximas.

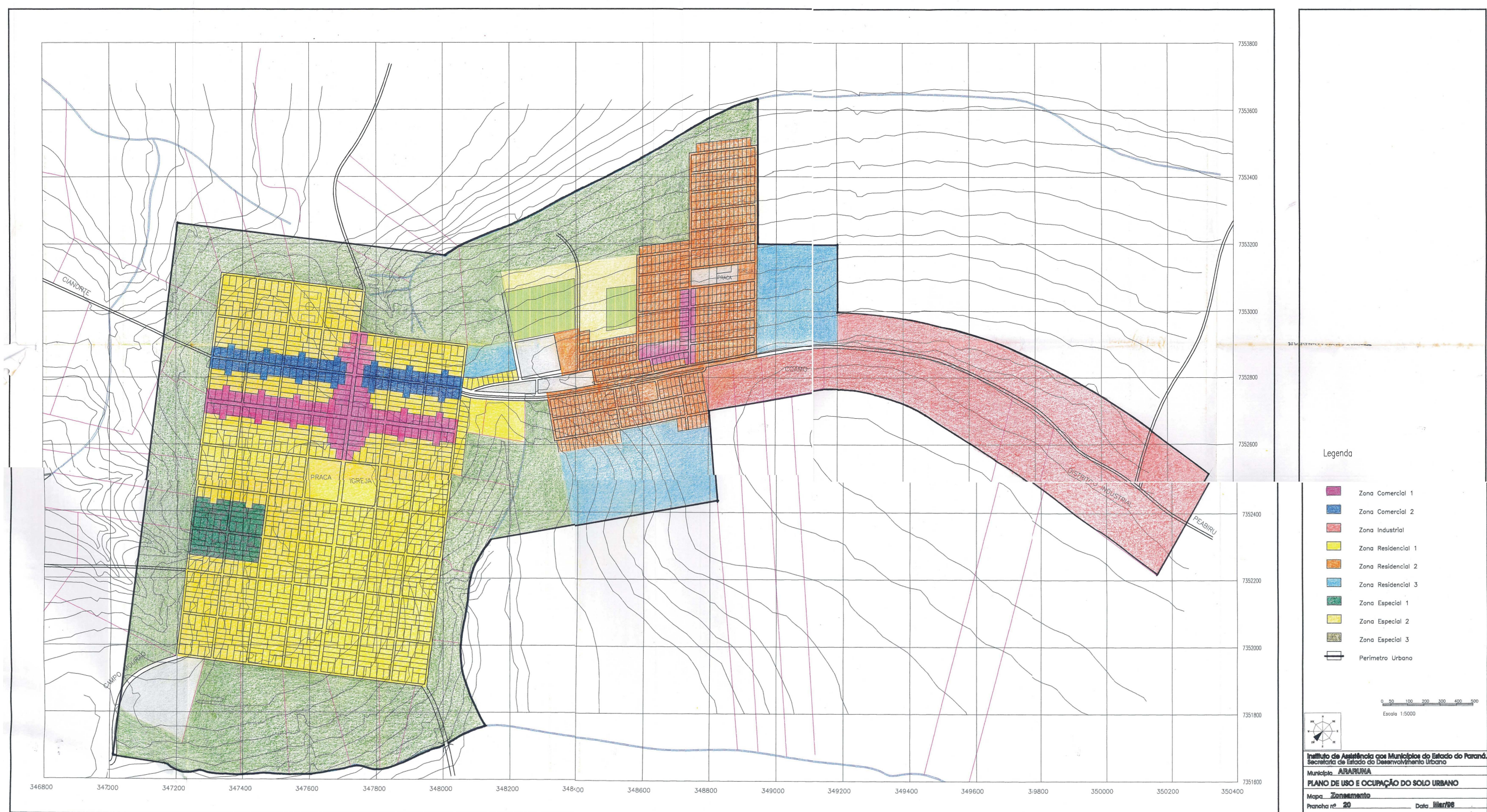


Figura 30. Mapa da Lei ed Zoneamento de 1996.
Fonte: PLUOS, 1996.

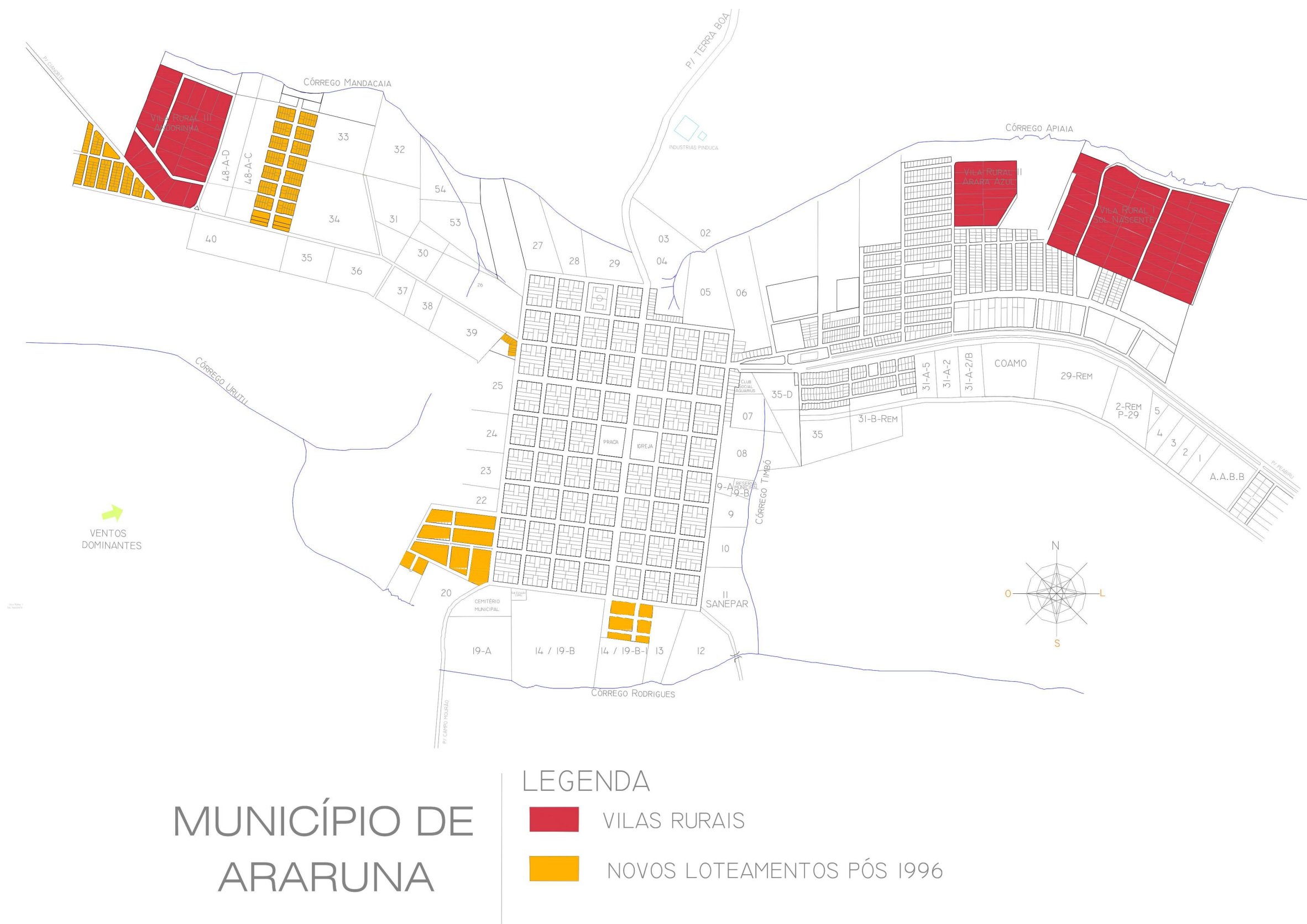


Figura 31. Mapa de localização das Vilas Rurais e loteamentos criados após 1996.
Fonte: PLUOS, 1996.
Nota: Dados Trabalhados pela pesquisadora.

4.4 Terra Boa

4.4.1 – Processo de urbanização

Dos três municípios estudados, Terra Boa foi o que teve sua criação planejada e executada por uma Companhia de Colonização, a Melhoramentos Norte do Paraná. As informações cedidas pela prefeitura municipal descrevem o surgimento do município:

A Região onde hoje se situa o Município de Terra Boa era uma área totalmente coberta pela floresta, que pertencia à Companhia de Melhoramentos Norte do Paraná, assim como todo o Norte e Noroeste do Paraná. Por volta de 1950 houve a fundação do patrimônio de Terra Boa, sendo que o mesmo recebeu este nome devido à fertilidade do solo de "terra roxa", tão própria para o cultivo do café e de cereais. Na Região predomina o clima tropical e subtropical, também bastante propício para essas culturas.

O então patrimônio foi planejado e organizado pela Companhia Melhoramentos.

Com o início da colonização, para cá vieram pessoas de muitos estados brasileiros, como paulistas, catarinenses, riograndenses, baianos, alagoanos, pernambucanos, mineiros, cearenses, paraibanos, etc. Também imigrantes italianos, japoneses, espanhóis, alemães, poloneses ou seus descendentes, que para aqui trouxeram suas esperanças e a força de seu trabalho. Vinham principalmente para plantar café em pequenas propriedades, adquiridas à prestação. Os registros mostram que foram João Celestino e seus filhos os primeiros moradores do patrimônio, tendo eles chegado em 1951.

O patrimônio foi elevado à categoria de município em 13/07/55 através da Lei 2.411, desmembrando-se de Engenheiro Beltrão.

O último Censo realizado em 2000 pelo IBGE, apontou que Terra Boa possuía uma população total de 14.640 habitantes, sendo que destes, 11.177 localizavam-se na área urbana e 3.463 na zona rural. Os valores para a população urbana e rural referem-se também aos Distritos administrativos, sendo que a taxa de urbanização apontada para o município, 76,35% não se refere apenas à sede.

Possui uma área de 316,0 Km² e densidade demográfica de 46,3 hab/Km². Não foi possível apurar os valores da área urbana. (mapa 01).

A porção norte do Estado foi colonizada através da Companhia de Terras Melhoramentos do Paraná, a princípio de propriedades de empresários Londrina e

posteriormente adquirida por Brasileiros. A Companhia atuava no planejamento da sede urbana e na venda de lotes aos interessados. Como, inicialmente o objetivo era o cultivo do café, cultura em ascensão na época, o patrimônio logo foi ocupado e a maioria da sua população situava-se na zona rural. Na década de 70 a população rural respondia por 72,75% da população rural e que reduziu-se a 23,65% em 2000. Segundo informações cedidas pela prefeitura, a geada ocorrida em 1975 teve como consequência a saída de um contingente da área rural, sendo que uma parte migrou para a área urbana e outra, a maioria, deixou o município. Ainda de acordo com dados da administração pública, em 1968 Terra Boa chegou a contar com aproximadamente 41.000 habitantes, incluindo trabalhadores rurais das redondezas.

Tabela 25. Distribuição da população por décadas

	1970	1980	1991	1996	2000
Total	19.673	16.267	14.249	14.516	14.640
Urbana	5.360	7.257	9.048	9.761	11.177
Rural	14.313	9.010	5.201	4.755	3.463

Fonte: IBGE - Censo Demográfico, 2000.

O gráfico a seguir traduz os números da tabela, conferindo uma visualização espacial da inversão da população.

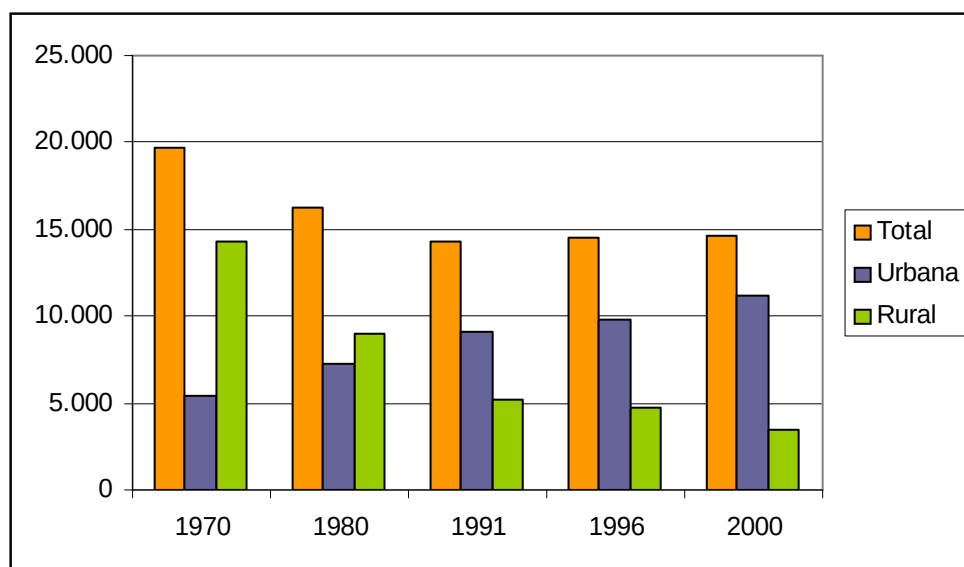


Figura 32. Distribuição da população por décadas.

A perda de população rural foi da ordem de 75,81% entre as décadas de 1970 e 2000, passando de 14.313 habitantes para 3.463 habitantes respectivamente. Já a população urbana apresentou um incremento populacional de

108,53%, com 5.360 e 11.177 respectivamente nos censos de 1970 e 2000. O IBGE apontou em julho de 2006 uma estimativa de 14.929 habitantes para o município.

As taxas negativas registradas para a população rural ficaram no patamar entre 4 e 5%, atingindo o seu maior valor no decênio 1980-1991, com -4,86%. A população urbana experimentou um maior aumento entre as décadas de 70-80 com 3,22% e valores próximos a 2% nos outros censos.

Tabela 26. Taxas médias geométricas de crescimento anual por décadas

Terra Boa	População Total (%)		
	1970-1980	1980-1991	1991-2000
	-1,88	-1,20	0,30
	População Urbana (%)		
	1970-1980	1980-1991	1991-2000
	3,22	2,01	2,40
	População Rural (%)		
	1970-1980	1980-1991	1991-2000
	-4,58	-4,86	-4,46

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

Nota: Dados trabalhados pelo IPARDES

Recorte da pesquisadora.

De acordo com o IPARDES 2003. O município de Terra Boa pertence ao “Grupo 4 – Municípios com médio-alto grau de desenvolvimento” (pg.41), no intervalo de 1991 a 2000, ou seja, *“os indicadores médios deste grupo sugerem que os municípios começam a se configurar como municípios com características mais urbanas do que rurais”* (idem pg. 41). O referido estudo afirma que os municípios constantes deste grupo

são mais ricos, comparativamente com os municípios dos grupos anteriores (a receita municipal per capita é de R\$ 621,21, no grupo, contra R\$ 583,37 na média total dos municípios, podendo chegar ao valor máximo de R\$ 2.315,22); a perda da população rural é maior que a dos grupos anteriores e a média geral (-4,32% no grupo contra -3,21% na média geral dos municípios); há alta taxa de urbanização (80,23% contra 61,77%); baixa densidade demográfica (46,12% contra 57,16%, em que a distribuição é heterogênea e varia de 10,35 a 331,26 pessoas por km²); e a proporção de estabelecimentos com menos de 10 hectares é a menor em relação a todos os grupos e à média geral (24,37% contra 35,26%). Mesmo assim, esses

municípios também têm sua economia voltada para a agricultura, tendo os trabalhadores a possibilidade de manter atividades agrícolas e/ou urbanas. Um exemplo disso é o indicador proporção de pessoas ocupadas na agricultura com domicílios urbanos (41,28%); ainda, do total dos ocupados, 40,48% estão na agricultura (há municípios com até 66,79%). (IPARDES, 2003, pg.41).

A este grupo pertencem no total 100 municípios.

O acesso da população aos serviços básicos de água encanada, energia elétrica e coleta de lixo, sofrem significativos aumentos de população atendida entre 1991 e 2000. De um total de 82,4% de domicílios atendidos por água encanada em 1991, passou a 98,7% em 2000. A oferta de energia elétrica cresceu de 94,9% em 1991 para 99,7% em 2000 e os serviços e coleta de lixo (somente para a área urbana, a zona rural não é atendida neste quesito) subiram de 79,3% de domicílios atendidos para 98,0%.

A desigualdade é medida pelo Índice de Gini que, segundo o IBGE:

Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0 (zero), quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1 (um), quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

Houve uma redução do índice de Gini no município entre 1991 e 2000, acusando uma redução da desigualdade, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano. A renda per capita aumentou, passando de R\$ 125,59 em 1991 para R\$ 196,79 em 2000. A proporção de pobres sofreu uma significativa redução de 54,07%, passando de um percentual de 50,3 em 1991 para 23,1 em 2000 (a pobreza é medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a 1/2 salário mínimo em vigor em agosto de 2000).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M cresceu, passando de 0,667 em 1991 para 0,744 em 2000, um acréscimo de 11,54%. O fator que mais contribuiu foi a Educação com aumento de 48,3%, seguido pela Renda com 32,6% e pela Longevidade, com 19,1%. (Tabela27).

Tabela 27. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

	1991	2000
Índice de IDH-M	0,667	0,744
Educação	0,712	0,823
Longevidade	0,709	0,753
Renda	0,580	0,655

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

O município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano, com IDH entre 0,5 e 0,8, segundo o PNDU. Terra boa ocupa a 2038ª posição em relação aos municípios da União, sendo que 37,0% estão em situação melhor e 63,0% em situação pior ou igual. Perante os outros municípios do Estado, aparece na 183ª posição, 45,6% estão em melhor situação e 54,4% em situação pior ou igual.

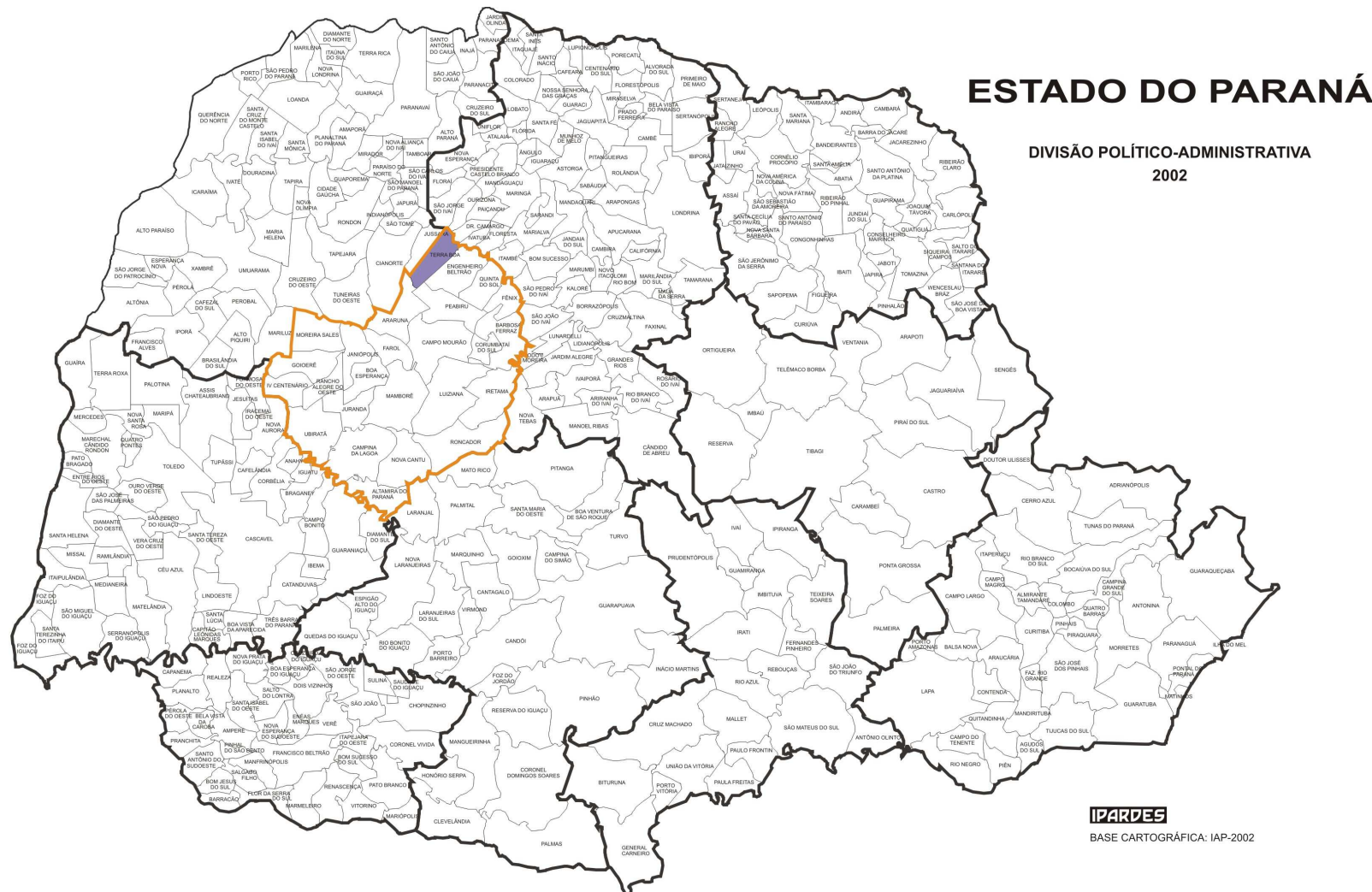


Figura 33. Localização do Município de Terra Boa no Estado do Paraná e delimitação da Mesorregião Centro-Occidental

Fonte: IPARDE, 2004

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

4.4.2 – Processo de Planejamento

Este estudo pretende analisar o processo de elaboração do Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano do município de Terra Boa realizado em 1989. O olhar se estende para a implementação do Plano e a atual configuração da malha urbana.

Como o município está passando por um novo processo de planejamento através da elaboração de seu Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo Municipal. Algumas das questões levantadas pelos munícipes, de técnicos da Administração local e da Consultoria contratada serão relatadas como modo de comparação entre os dois processos, visto que atualmente, o Plano Diretor deverá ser participativo, ou seja, envolver toda a comunidade na definição das diretrizes e na ordenação do município. Outro ponto a ser abordado é a zona rural, item obrigatório de acordo com o parágrafo segundo do art. 40 da Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade: “O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”.

Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano realizado em 1989

Examinando-se os documentos constantes do volume cedido pelo PARANACIDADE, encontram-se dois contratos, um estabelecido entre a FAMEPAR – Fundação de Assistência aos Municípios do Paraná e a Prefeitura Municipal de Terra Boa; e um outro, entre a Prefeitura Municipal e a Consultoria vencedora d licitação modalidade carta convite.

Os contratos foram assinados em julho de 1988. A liberação dos pagamentos estava condicionada à finalização das etapas relatadas pelo técnico da FAMEPAR do escritório de Campo Mourão. O relatório da 1ª etapa está datado em 12 de setembro de 1988; a 2ª parcela foi concluída em 30 de setembro do mesmo ano; em 25 de outubro foram liberadas a 3ª e a 4ª parcelas; e em 04 de janeiro de 1989, foi apresentada a versão final do trabalho e a liberação da 5ª e 6ª parcelas.

Um outro relatório, emitido pela FAMEPAR de Curitiba e assinado pela Advogada Maria Claudete Ferreira data de 21 de setembro de 1989, onde constava uma análise dos Anteprojetos e Leis de Uso e Ocupação do Solo e Parcelamento do Solo Urbano do município.

Não há cópias referentes ao termo de aceite emitido pela FAMEPAR e pela Prefeitura Municipal.

Um encarte da Folha de Londrina de 18 de novembro de 1989 trás a publicação das Leis N.º 262/89 dispõe sobre o Perímetro Urbano; Lei N.º 263/89 sobre o Uso e Ocupação do Solo na área urbana da sede do município; Lei N.º 264/89, dispõe sobre o Parcelamento do Solo; e Lei N.º 265/89, o Código de Obras. Apesar de o volume conter o Código de posturas, o mesmo não foi relatado no encarte.

O contrato firmado entre a FAMEPAR e a Prefeitura Municipal versava sobre o Convênio de Cooperação Técnica, sendo este “conforme o previsto no contrato de empréstimo e projeto N.º 2343-BR, celebrado em 05.10.83, entre o Estado do Paraná e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento”. (texto retirado do contrato).

O contrato não menciona explicitamente que o Convênio é para custear a elaboração do PLUOS, fala somente em assistência técnica, como exposto na Cláusula Primeira – Das Finalidades e Objetivos:

O presente Convênio tem por finalidade estabelecer compromissos entre as partes signatárias, com o objetivo de propiciar a implementação de Assistência Técnica, junto ao MUNICÍPIO, nas áreas de atuação da FAMEPAR, com fundamento no contrato firmado entre o Governo do Estado do Paraná e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

O referido contrato na Cláusula Segunda define as competências do Órgão Estadual e da Prefeitura Municipal:

- I. Compete especificamente à FAMEPAR:
 - a. Submeter ao MUNICÍPIO o programa de Assistência Técnica;
 - b. Prestar ao MUNICÍPIO, orientações necessárias ao desenvolvimento do programa de assistência técnica;
 - c. Analisar e aprovar a contratação do técnico que será responsável pelo plano;
 - d. Supervisionar o desenvolvimento do trabalho de competência do técnico contratado pelo MUNICÍPIO;

- e. Analisar mensalmente o trabalho desenvolvido pelo técnico contratado pelo MUNICÍPIO, condicionando esta à liberação da parcela mensal;
- f. Repassar ao técnico contratado a metodologia para a elaboração do Plano bem como colaborar com relação à informação técnica e para dirimir eventuais dúvidas durante o desenvolvimento do trabalho;

II. Compete ao MUNICÍPIO:

- a. Criar no prazo máximo de 30 dias a contar da data de assinatura deste convênio, um Conselho de Desenvolvimento Urbano, de acordo com as normas especificadas pelo técnico contratado;
- b. Arcar com as despesas referentes a hospedagem, refeições, transporte, cópias heliográficas, xerox quando efetuadas no MUNICÍPIO onde está sendo feito o Plano;
- c. Colaborar com o técnico contratado no sentido de liberar veículos para levantamento de informações no MUNICÍPIO;
- d. Agilizar a convocação das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Urbano;
- e. Manter conta bancária, controles contábeis, financeiros e de implementação do programa de assistência técnica em separado da operação normal do MUNICÍPIO, de forma a facilitar a supervisão, controle e auditoria por parte do Estado e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD.

O convênio com o BIRD é mencionado em três momentos no contrato, no entanto não fica claro qual a espécie de assistência o órgão Estadual está fornecendo, é apenas citado “Plano” em alguns itens.

Para o contrato entre a Prefeitura Municipal de Terra Boa e o Contratado, deixa bem claro na Cláusula Primeira o seu objeto:

A prestação de Serviços, objeto contratual pelo que se obriga o CONTRATADO, consiste na elaboração do Plano e Uso do Solo e Legislação Urbanística Básica da Cidade de Terra Boa, que deverá conter: Levantamento e Dados; Macrozoneamento; Lei de Zoneamento; Lei de Loteamento; Código de Obras e Código de Posturas.

Tal como para o município de Mamborê, o contrato não especifica que o produto final deverá ser encaminhado à Câmara Municipal para aprovação e nem tampouco a respeito da composição do Conselho e quais deveriam ser seus integrantes, diz apenas que a criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano deve estar de acordo com as normas especificadas pelo técnico contratado.

Há de se assinalar que, em 1989, véspera do Censo de 1990, Terra Boa já havia perdido uma significativa porção da população total e, principalmente de população rural. Mesmo com esse fato não é mencionado o atendimento à área rural.

Através do relato transcrito da Cláusula Primeira fica clara a intenção regulatória do planejamento, onde o próprio Plano acaba se confundido com o Zoneamento, como assinala Santoro quando analisa o Plano Diretor de Sorocaba: “...Há claramente uma visão de Plano Diretor como Zoneamento”. (pg.08).

O Decreto N.º 59/88 de 30 de agosto de 1988 criava o Conselho de Urbanismo, que reitera a visão do Plano como uma “confeção” de Leis Urbanas:

ART. 1º - Cria o CONSELHO DE URBANISMO para fins de acompanhar os trabalhos e **aprovar os Ante-Projetos das leis do Plano de uso do solo** (grifo da pesquisadora) do Município de Terra Boa, a ser realizado pela FAMEPAR.

O conselho era composto por nove membros. Destes, um faleceu, quatro mudaram e o restante não se lembra do processo de 1988. O sr. Luiz Gonzaga Filho chegou a declarar que participava do Conselho só com o nome e que não foi às reuniões, era só pra por o nome lá, afirmou. Sua assinatura aparece em duas das quatro reuniões realizadas.

O sr. Kensuke Uratani que era vereador na época e atualmente Secretário de meio-Ambiente, informou que já faz bastante tempo e que não se lembra das reuniões e nem do que era discutido. Consta a sua participação em três reuniões.

A atual Eng.^a responsável pelo Departamento e Obras, trabalhava no mesmo setor em 1989. Sua assinatura aparece na 1ª, 3ª e 4ª reuniões, sendo que na ata da 2ª, seu nome não consta na lista.

Segundo a Eng.^a Márcia, as discussões giravam em torno das Leis e sua composição, como a alteração do recuo frontal de 4 para 3m; qual a delimitação das áreas residenciais e comerciais; qual o lote e testada mínima a serem implantados.

A sr. Márcia mostrou preocupação com o plano elaborado no sentido de que o arquiteto responsável *“faz um plano pra uma cidade pequena e repete nas outras. Tanto que a Lei que foi para a Câmara veio com o nome trocado!”*, argumenta.

Relato da visita.

Não conhecia Terra Boa, mas foi fácil encontrar a prefeitura, há placas de sinalização por toda a av. principal. Meu primeiro contato foi com a sr.^a Wanea que atualmente é a coordenadora do Plano Diretor e Uso e Ocupação do Solo Municipal. Com ela obtive as informações e documentos referentes ao processo de planejamento que está em andamento.

O espaço físico da administração municipal é muito agradável. Ao contrário de outras localidades, os móveis são novos, setores bem iluminados e ventilados.

Meu objetivo era a eng.^a Márcia, no qual já havia feito um contato telefônico. Neste primeiro dia de visita ela estava com a prefeita na Regional do PARANACIDADE em Maringá.

Circulei pela prefeitura, tirei cópias dos documentos que escolhi dentro da pasta do Plano Diretor e fui para a sala da telefonista, tentar localizar os membros do Conselho de Urbanismo. Não obtive sucesso. A sr.^a Wanea me informou que o sr. Kensuke Uratani, membro do conselho de 1989 era secretário do meio-ambiente. Desci as escadas e fui procurá-lo.

Através dele soube do paradeiro dos outros membros. Conversei com ele a respeito de 1989, agradeci e fui em busca daqueles que ainda moravam na cidade. Encontrei dois deles que não se lembravam do acontecido e que nem sequer sabiam que seus nomes constavam do Conselho. Fiquei em dúvida se realmente não se lembravam ou não queriam comentar o assunto. Um deles foi bastante esquivo e ficou desconfiado quando me apresentei.

Resolvi ir embora e voltar no dia seguinte para conversar com a engenheira.

Atas das reuniões do Conselho de Urbanismo em 1988/1989

Foram realizadas quatro reuniões do Conselho de Urbanismo com a Consultoria contratada para a elaboração do Plano, três ocorreram em 1988 e a última em 89.

A primeira foi realizada no edifício da prefeitura no dia 06 e setembro às 10hs. O decreto de criação do Conselho cita os nomes dos integrantes mas não qual o setor que representam. O sr. Kensuke informou a ocupação de cada um:

- Erineu Maruchi – comerciante
- Hélio Aparecido Machado Borges – industrial
- Idair Henrique – vereador e comerciante
- Jorge Higaki – Eng.º agrônomo e industrial
- Fernando Pereira Mendes Neto – EMATER
- Luiz Gonzaga Filho – agricultor
- Waldair João Zagotto – industrial
- Adriano Franco – professor

Neste primeiro encontro estavam presentes também a eng.^a Márcia e o sr. Sérgio Neves de Oliveira, que não foi informada a ocupação.

Acredita-se que estas pessoas possuíam algum vínculo com a administração local, ou no setor de comércio e indústria, agricultura, entre outros. Não seria possível compor um Conselho com apenas uma das partes interessadas no processo.

Sobre o tema afirma Santoro (s/d) (citando o processo participativo no Plano Diretor de Sorocaba):

Não há uma tradição em processos participativos na cidade, e muitas vezes percebe-se que os setores empresariais – principalmente industriais –

possuem canais de interlocução muito mais diretos com o poder público, como é recorrente na maior parte das cidades brasileiras. Esses segmentos têm tradicionalmente conseguido demarcar na regulação da cidade reservas de terra para os usos industriais, para novos empreendimentos, que não necessitam competir com o mercado imobiliário de abertura e loteamentos de média e alta renda, que dificilmente convivem com esses usos incômodos. (pg. 5).

A questão urbana, mais precisamente, a ocupação do solo urbano foi o tema principal da 1.^a reunião, como consta na ata:

- Apresentação o trabalho a ser desenvolvido;
- Observações por parte dos presentes sobre as tendências de crescimento da cidade;
- Novas informações sobre elementos, equipamentos urbanos a serem incorporados no mapeamento existente;
- Discussão sobre a ocupação dos lotes urbanos;
- Discussão sobre a importância do trabalho, para ordenar o crescimento da cidade;
- Apresentação do cronograma de trabalho.

A segunda reunião aconteceu no dia 30 de setembro de 1988 na Câmara Municipal. Assinam a ata os nove componentes do Conselho Provisório de Urbanismo. Nos parece que o termo provisório atenta para o fato da dissolução do mesmo após a conclusão dos trabalhos e, talvez, a composição de um Conselho permanente e mais abrangente, criando-se um canal de participação.

Neste segundo encontro foram apresentados o macrozoneamento e estudos referentes ao perímetro urbano e zoneamento pelo arquiteto contratado. Após a aprovação do macrozoneamento pelos presentes, ficou acordado que para a próxima reunião seriam discutidos o zoneamento e o perímetro urbano.

A ata não relata se houve questionamentos ou sugestões para a composição dos itens apresentados.

Apresenta-se a seguir a transcrição da ata da 3.^a reunião do Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano de Terra Boa que aconteceu no dia 25 de outubro de 1988:

...no edifício da Prefeitura Municipal de Terra Boa – Pr., esteve reunido a Comissão de desenvolvimento de Terra Boa com os profissionais do escritório de Arquitetura de Nelson Schietti de Giácomo para a apresentação e discussão das propostas de zoneamento, parcelamento do solo, código de posturas, obras e perímetro urbano do Município de Terra Boa.

Ainda segundo a ata:

Após a explanação dos técnicos, houve um grande debate entre os membros do Conselho e os técnicos, os quais foram acrescentados aos trabalhos até agora desenvolvidos, para que o trabalho apresente os melhores resultados possíveis ao desenvolvimento da cidade.

Dentre os assuntos discutidos, os itens mais debatidos foram a delimitação do perímetro urbano e as zonas de expansão; determinação da zona industrial; subdivisão de lotes urbanos; e alinhamentos prediais.

Ficou decidido que o próximo encontro só aconteceria após as eleições de 15 de novembro, para a aprovação dos projetos.

A última reunião realizou-se no dia 4 de janeiro de 1989 com a presença do prefeito eleito. O arquiteto responsável pela consultoria contratada apresentou os trabalhos, sendo os que mesmos obtiveram parecer favorável de todos os presentes. Não foram citados na ata quais seriam estes trabalhos aprovados. Ficou então decidido que o escritório encaminharia as versões finais para a FAMEPAR o Município, que se encarregaria de enviá-lo para a Câmara Municipal.

Vale aqui lembrar o art. 182 da Constituição Federal promulgada em 05 de outubro de 1988 afirma no parágrafo segundo: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Embora Terra Boa possua menos de 20 mil habitantes e, portanto não está incluída no art 182 da CF, o plano que estava em processo de elaboração não fez menção de como a administração pública usaria os instrumentos previstos no plano para que a propriedade urbana cumprisse a sua função social.

Este fato explica-se no alto valor da terra urbana que se verifica na cidade atualmente. Em uma das visitas ao município, foi realizada uma entrevista com o sr. Sidney, funcionário da EMATER. Entre outras questões abordadas, foi questionado por ele o porquê da localização dos conjuntos distantes da malha urbana. Relato a seguir um trecho da entrevista.

Estava no prédio da EMATER, uma pequena construção isolada em um grande lote com vista para todos os lados. Foi então que ele me perguntou: “você

que é arquiteta pode me explicar porque eles colocam os conjuntos tão longe da cidade?”. Este questionamento surgiu em função de o Conjunto Habitacional Fani Lerner localizar-se distante da cidade (este assunto será melhor explicado mais adiante). Para não ir muito longe explanando sobre a segregação, exclusão e questão social, aproveitei os conhecimentos adquiridos durante a Disciplina Tipologia e Forma Urbana com o Prof.º Dr.º Ricardo Moretti e parti para a questão financeira, dizendo: Você está vendo aquele terreno ali com a casa de madeira? Se eu quisesse comprar, quanto custaria? Sem a casa. Ele respondeu: “uns 60 mil. Ele tem 600 m², terreno aqui no centro é este preço”.. Muito bem, quanto eu pagaria por 600 m² na área rural aqui de Terra Boa? Ele pegou a calculadora, fez uns cálculos e me disse: “aproximadamente, se as minhas contas estiverem certas, 687,00 reais”. Olhei para ele e disse: acho que respondi a sua pergunta.

Não foi questionado e nem comprovado os cálculos feitos pelo funcionário, mas a diferença foi bem grande.

Um outro exemplo da diferença de valores foi durante uma conversa informal com o sr. Luiz, morador do Conjunto Fani Lerner. Segundo ele: “Olha, eu morava lá na cidade, mas meus filhos vieram pra cá e eu resolvi vender lá e mudar pra cá. Eu gosto daqui, a mulher que não, é muito longe e tem que andar a pé”. Ainda de acordo com seus relatos, com valor obtido através da venda da casa no centro, comprou uma unidade ali no conjunto e ainda sobrou dinheiro.

Menna Barreto expõe a questão quando aborda a atuação do BNH em São Paulo:

A escolha dos terrenos para programas populares financiados pelo BHN foi, assim, constrangida pela ausência de estratégias para a redução dos preços fundiários e pelas próprias diretrizes da política habitacional. Os terrenos das Cohabs tinham de se adequar ao produto casa própria e ao financiamento sem subsídio. Para acomodar-se às condições de pagamento da população de baixa renda, esses produtos deveriam ter o menor custo possível. Uma arte do problema poderia ser resolvida com terrenos públicos repassados sem custo, mas outra parte das terras teria de ser adquirida. Sem instrumentos para obter nos terrenos a preços adequados, a solução era adquirir os de menor preço de mercado, geralmente os piores. (pg. 51)

Instala-se uma contradição quando o poder público não consegue suprir estas áreas periféricas com serviços e infraestruturas, conferindo ao local o rótulo de

áreas urbanas degradadas. Menna Barreto 2000 complementa, ainda discorrendo sobre a atuação do Banco Nacional da Habitação:

Os custos de expansão e implantação de redes, de terraplanagem, de execução de equipamentos e de implantação de serviços indicam uma total despreocupação do Banco com esses aspectos. Por outro lado, a comparação com valores de terrenos mais bem localizados permite concluir que o aproveitamento destes terrenos, com a densidade adequada, teria resultado em custos similares ou menores. (pg. 53).

Os dois exemplos relatados demonstram que os pequenos municípios repetem as práticas dos grandes centros, priorizando áreas urbanas infraestruturadas para quem pode pagar por elas, em detrimento da expulsão da população pobre para as periferias precárias, como assinala Rolnik, 2000:

Os principais problemas urbanos a enfrentar neste final de século remetem ao alto grau de injustiça na distribuição dos encargos e dos benefícios nas cidades. As cidades brasileiras, independentemente de sua região, história, economia ou tamanho, apresentam um contraste muito claro entre uma parte que possui alguma condição de urbanidade, uma porção pavimentada, ajardinada, arborizada, com infra-estrutura completa independentemente da qualidade desses elementos, que em geral é pouca, e outra parte, normalmente de duas a três vezes maior do que a primeira, cuja infra-estrutura é incompleta e onde o urbanismo é inexistente, que se aproxima muito mais da idéia de um acampamento do que propriamente de uma cidade. (pg. 6).

A Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR e a Caixa Econômica Federal são quem gerenciam o processo de casa própria no Estado. Através de contatos na Regional da COHAPAR em Campo Mourão, obtive a informação que uma casa popular de aproximadamente 50,00m² custa em torno de R\$ 20 mil. A partir deste dado a pesquisadora realizou uma simulação para a ocupação de um terreno na área central de Terra Boa. Locando-se 40 famílias no terreno em unidades de 50,00m², com um valor de R\$ 352,81,00 (v. tabela???) por metro quadrado de construção (padrão popular), teríamos um valor final de aproximadamente R\$ 19.1400,00 por unidade. Como se trata de uma construção verticalizada, pode-se chegar a um valor um pouco mais alto. A COHAPAR entrega os conjuntos sem pavimentação, o que faz com que o poder público local busque recursos financeiros para a execução dos serviços, isto após muitas reclamações dos mutuários. A área central está servida de infraestrutura, pavimentação, educação, saúde, inclusive o terreno em frente a EMATER, situa-se a uns 200 metros da escola municipal e uns 400 metros do hospital. Supõem-se então, falta de

vontade política da prefeitura? Afinal é ela quem adquire os terrenos e doa para a COHAPAR. A terra urbana é cara? E a pavimentação? O transporte Escolar? E a satisfação do cidadão?

Tabela 28. Comparação entre os valores totais e por m² da casa da família – unidade 63 m²

Casa da Família 63m² (Sem Garagem) - Modalidade: FGTS/Hipoteca		
	Valor Total	Valor/m²
Cohapar	R\$ 22.227,00	R\$ 352,81
Mercado	R\$ 37.961,78	R\$ 602,57
Preço Cohapar: Considerados os materiais e mão-de-obra. Preço Mercado: Considerados os materiais, mão-de-obra, leis sociais – (128%) e B.D.I. – (28%).		

Fonte: <http://www.cohapar.pr.gov.br/cohapar/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=86>

Relato da segunda visita.

Voltei ao município e fui diretamente ao departamento de obras para conversar com a eng.^a, fui recebida com muita cordialidade. Um fato curioso aconteceu. Quando mantive o primeiro contato telefônico com o departamento, questionei a respeito do Plano e o funcionário me respondeu que o município não tinha e que nem foi aprovado pela Câmara Municipal. Quando comecei a questionar a engenheira e mostrei o plano que o PARANACIDADE emprestou, ela me perguntou onde eu havia encontrado aquele volume. Eu lhe disse que na biblioteca da SEDU. Só então ela levantou-se e foi até um armário, trancado com chave que só ela possuía, e mostrou o seu exemplar. Para meu espanto.

Quer dizer então que o plano de 1989 foi aprovado pela Câmara? Ela me disse que sim e entregou uma publicação da época em um encarte do Jornal Folha de Londrina com as Leis e seus respectivos números. Ou seja, a legislação é de uso particular, não há o acesso público aos documentos elaborados.

Na tentativa de se desculpar, a eng.^a explanou sobre aquele ser o único exemplar da prefeitura e de difícil manuseio, portanto não disponível, pois poderia ser danificado. Não indaguei sobre as maneiras das Leis estarem disponíveis sem

prejuízo ao exemplar original, cópias xerográficas, um funcionário poderia digitar as leis e imprimi-las, os mapas poderiam ser refeitos, etc. Limitei-me a concordar com a cabeça.

Comecei a indagar a respeito do processo realizado em 1989. Ela disse que participava das reuniões e que as discussões eram sobre as construções na área urbana, como recuos, áreas residenciais, comerciais e industriais. Uma das questões, que até o plano atual é discutida, foi a localização das granjas, que já naquela época causavam problemas e que, não foi solucionado pelo plano.

Solicitei o mapa do município e da área urbana em meio digital, para que pudesse incluir na dissertação. Ela me informou que a prefeitura possui somente o original em vegetal e que ela iria para Cianorte e pediria uma cópia. Questionei se a COPEL – Companhia Paranaense de Energia Elétrica não havia fornecido a base cartográfica para a elaboração do plano atual, já que o órgão possui o mapeamento de quase todos os municípios do Estado. Ela informou que havia pedido à prefeita para que uma empresa em Cianorte pudesse estar digitalizando o mapa, inclusive através dos originais da Companhia de Terra. Fez um orçamento do serviço e repassou então à administração. Conta ainda que a consultoria que está elaborando o plano tomou a responsabilidade dos serviços por um preço menor. Ela então não discutiu. Mas até a data da mudança da equipe da consultoria, o mapa não estava pronto.

Em minha última visita, foram fornecidos os mapas dos novos loteamentos que estão em processo de aprovação, alguns já liberados para comercialização. Como o parcelamento é particular, as áreas são próximas à área urbana e em locais permitidos pela legislação.

Devo aqui relatar ainda como a administração local trabalhou a divulgação do Plano Diretor que está sendo elaborado. Detalhes da participação serão descritos no capítulo 5. Todos os setores da prefeitura estavam convocados a divulgar os meios de participação da população no processo, principalmente as escolas municipais e os professores. Foi realmente montada pela prefeitura uma campanha de engajamento municipal.

Um ponto, ao qual acredito ser crucial para a implementação dos planos, é o nível de envolvimento do setor de obras das prefeituras. A Eng.^a responsável pelo departamento de Terra Boa, atuou também no processo de elaboração em 1989, no mesmo setor. Isto facilita a compreensão dos procedimentos a serem adotados, visto que ela trabalha todos os dias da semana e somente em um município. É comum um profissional ser responsável técnico por mais de um município, prestando seus serviços de duas a três vezes por semana, durante aproximadamente 4 horas. Assim, acaba ficando de responsabilidade de outros os trâmites e vistorias em projetos e também as decisões a respeito do departamento. Nestes casos o que importa ao poder público é a assinatura da ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, visto que o profissional contratado pouco contribui nos processos decisórios. Cabe salientar que não são em todos os municípios que o fato acontece, alguns conseguem, com 20 horas semanais, prestar assistência técnica de qualidade.

A Eng.^a Márcia informou que a cidade possui um condomínio fechado e dois a espera de aprovação da prefeitura. Este condomínio foi realizado baseado em um Lei Estadual, que atualmente não está mais em vigor. Ela não soube dizer o número da Lei. Perguntei como funciona o condomínio. Ela me disse que o presidente pediu uma autorização para fechar a rua e erguer um portal, já que a referida via acaba no local. Nas discussões do plano atual, foram colocadas algumas questões relativas aos condomínios: há a necessidade dos 35% para o poder público? Como a prefeitura irá realizar a manutenção no interior do local? Como será a locação dos equipamentos urbanos dentro do condomínio?

Ela acredita que o plano deverá dar respostas a estas perguntas. Outro ponto abordado foi a subdivisão de lotes. Em Terra Boa 90% dos lotes possuem dimensões de 15x40 metros (600m²), normalmente os proprietários deixam uma passagem de 3m, constroem na frente e no fundo e vendem uma das duas parcelas para diferentes pessoas. Segundo a eng.^a está é uma prática ruim, porque acabam construindo residências de madeira. O plano deve resolver a questão, afirmou.

4.4.3 – Lei de Zoneamento de 1988.

As leis de zoneamento, constituem, talvez, a expressão mais forte do urbanismo modernista com sua utopia de dirigir ordenadamente o uso do solo e a ocupação do solo, com regras universais e genéricas, separando usos, níveis de circulação, tipologias de edifícios, padrões de ocupação do solo etc. (Maricato, 2001, pg. 114).

Excetuando-se pelas tabelas de uso e ocupação do solo, a Lei de Zoneamento de Terra Boa possui a mesma redação da Lei de Mamborê, os mesmos objetivos, a mesma definição de parâmetros e os mesmos 27 artigos. Eles foram elaborados pela mesma Consultoria. Portanto vamos nos ater às tabelas de uso e ocupação do solo urbano, sendo que as questões a respeito da Lei e seu conteúdo foram discutidas no item 4.2.3.

A sede urbana do município é dividida em 8 zonas: Zona Residencial, Zonas Comerciais 1 e 2, Zona de preservação, Zona Industrial, Zona especial – recreação e lazer, zona especial – órgãos públicos e zona especial – uso religioso.

As zonas comerciais diferenciavam-se do uso permissível, onde na ZC1 estava relacionado o Comércio e Serviço Geral e as indústrias seriam de Pequeno Porte. A delimitação da ZC1 ficou para as Avenidas centrais; e a ZC2 nos extremos das saídas para outros municípios.

A tabela de ocupação do solo não discorre sobre o gabarito e o coeficiente de aproveitamento. Todos os lotes possuem a mesma dimensão mínima, 225,00m², com frente mínima de 9m. Como a maioria dos lotes urbanos possui dimensões de 15mx40m, ficou impossibilitada a sua subdivisão já que a não obedecia aos valores estipulados de frente mínima, tornando-se inacessível à população de baixa renda.

A área destinada à expansão urbana ocupou todo o entorno imediato à malha urbana, fato não observado na configuração espacial atual. Dois conjuntos habitacionais foram implantados fora da zona residencial indicada no mapa de zoneamento de 1989, são o Conjunto Habitacional Fani Lerner e o Santo Afonso. O primeiro localizado na saída para Araruna (estrada não pavimentada) e o outro na saída para Cianorte.

Uma outra porção territorial urbana foi designada como de expansão industrial, sendo posteriormente ocupada em parte por área residencial e alguns lotes com dimensões maiores para estabelecimentos industriais, localizada ao norte, à direita do terreno onde está localizado o cemitério.

Somente a partir de 2006 estão sendo parceladas as áreas inicialmente destinadas à expansão urbana. São loteamentos particulares e perfazem, juntos, um total de 555 lotes, distribuídos em 6 novos conjuntos. Um destes conjuntos está implantado em uma área destinada ao uso industrial segundo a legislação de 1989. (figura 34).

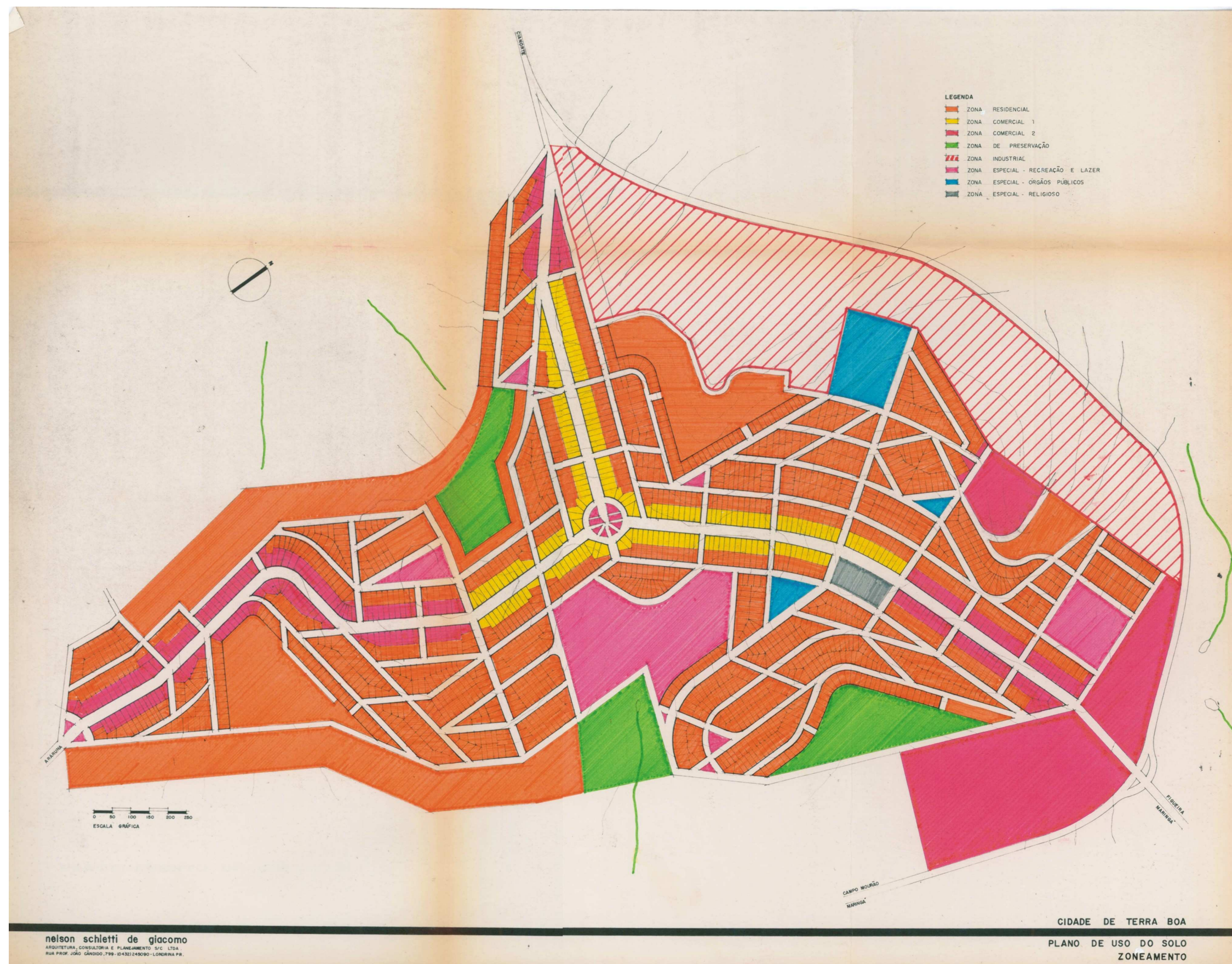


Figura 34. Mapa da Lei de Zoneamento, 1989
Fonte: PLUOS, 1989

O caso que mais chamou a atenção foi o do Conjunto Habitacional Fani Lerner. Este bairro possui outros dois nomes, um dado pelos próprios moradores, Conjunto Cidade Alta; outro apelidado pelos moradores da “cidade” de Morro do Macaco devido, segundo um dos moradores, haver muitos macacos no local antes da implantação das residências.

Sua localização é totalmente fora da concepção original da cidade. Segundo informações da prefeitura, isto se deu pelo fato de que, entre a malha urbana e conjunto, seria implantada uma indústria, a qual absorveria toda mão-de-obra do novo residencial. Mas isto não aconteceu, estabelecendo-se no lugar da indústria um imenso vazio, quase que do tamanho do conjunto. Visitando o local pode-se avistar mais casas sendo concluídas pela COHAPAR.

Em entrevista com a eng.^a da prefeitura, foi questionado o fato da não observância da Lei de Zoneamento de 1989 quanto às áreas de expansão residencial e industrial. Obtivemos como resposta que o parcelamento ocorre onde a prefeitura pode adquirir terreno e onde os proprietários têm interesse. Como a área destinada à expansão na Lei de Zoneamento é de propriedade particular e os proprietários “não quiseram”, a ocupação não aconteceu. A Lei de 1989 não dispunha instrumentos que induzissem à ocupação, como por exemplo, o IPTU progressivo.

Apesar de o Plano ter sido aprovado pelo Conselho de urbanismo e posteriormente pela Câmara Municipal, não foi implementado na sua totalidade. Quanto ao Código de Obras e Parcelamento do solo, não houve maiores complicações, foram seguidos na íntegra. Foi alterada a Lei do Parcelamento quanto às exigências de infraestruturas, onde não era quesito de aprovação a pavimentação, passou a ser através de Lei municipal.

Não foram respeitadas as áreas destinadas à expansão urbana e industrial, desconfigurando a malha urbana com a implantação de conjuntos habitacionais nas “rebarbas” da cidade (figura 35). Vale lembrar que a Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, constrói as casas mas quem doa o terreno é a prefeitura. Portanto, o órgão que discutiu e aprovou o plano, é o mesmo que o burla a Lei em seu próprio benefício. Como garantir então o cumprimento da

legislação? Como assegurar o acesso à cidade pela população de baixa renda? Quem pode “fiscalizar” o poder público local?

Estas respostas são dadas por Rolnik (2000) quando diz

Política urbana deve ser tratada como um processo, com etapas sucessivas: a formulação de instrumentos urbanísticos, sua aprovação na Câmara Municipal, sua aplicação conforme os objetivos originais, sua fiscalização e revisão periódica. Em todas as etapas está presente a política, na forma da explicitação de posições e da negociação entre as diferentes partes interessadas. Faz toda a diferença a presença (ou não) de setores populares organizados e com capacidade de pressão, que podem e devem exigir do poder público um relacionamento às claras com os setores mais poderosos ou se opor a tentativas de captação da população pelos costumeiros sistemas clientelistas e fisiológicos que tratam suas bases apenas como currais eleitorais. (pg. 10).

É o plano do papel e da gaveta, repleto de normativas regulatórias, sem qualquer comprometimento com a cidade real, como afirma Rolnik (2000):

Mas a própria engenharia dos instrumentos já prevê que a simples existência de uma legislação de cunho democrático não garante de forma alguma a democratização da cidade. Esta só é conquistada se o conteúdo dos instrumentos for incorporado na vivência cotidiana dos moradores.

Este foi o Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Terra Boa elaborado em 1989.

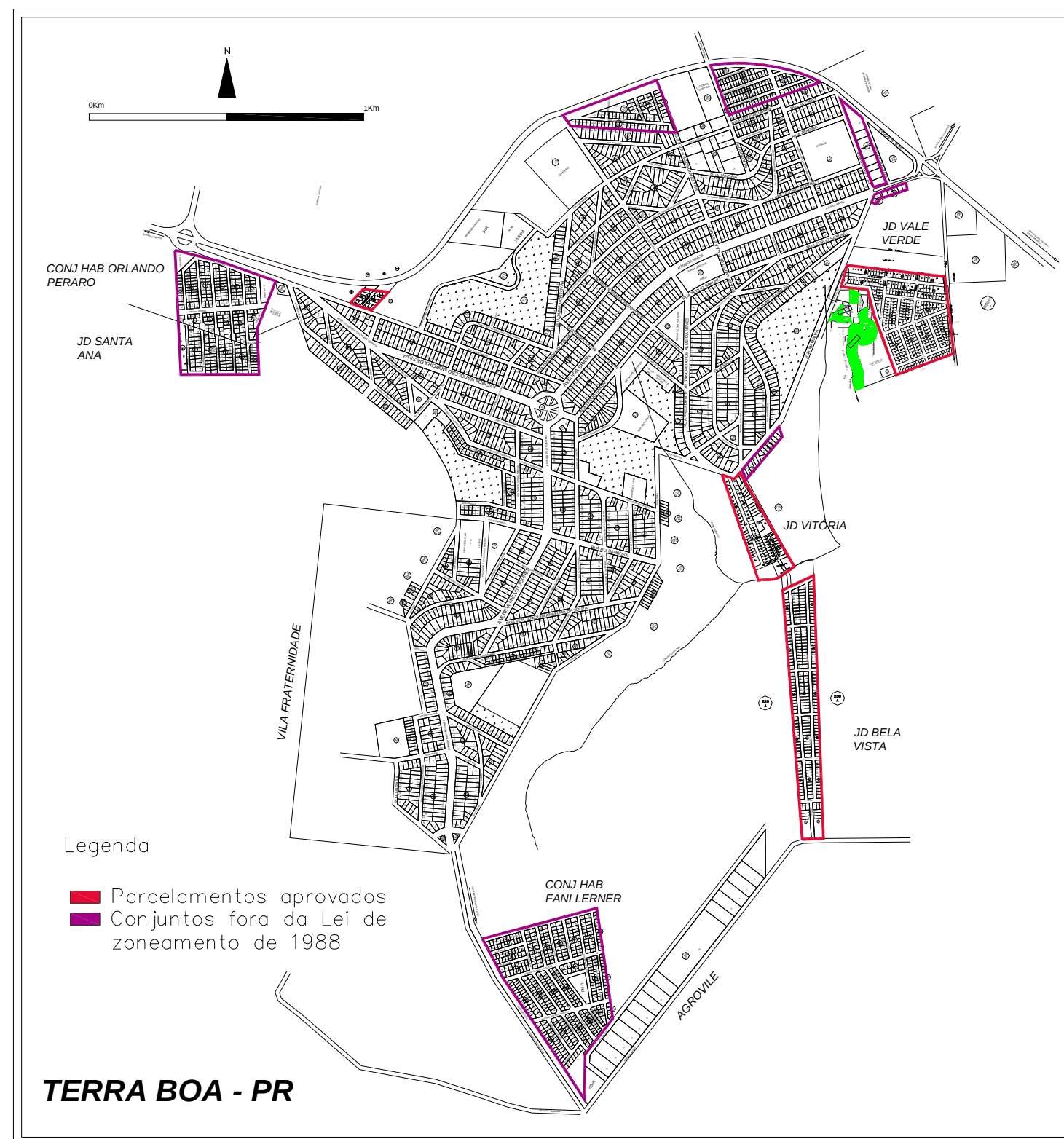


Figura 35. Mapa da Sede do município com a localização dos novos projetos de parcelamento
 Fonte: Prefeitura Municipal de Terra Boa
 Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

5 OS PLANOS PARANAENSES PÓS-ESTATUTO DAS CIDADES

...digamos que sem a participação social a implementação do plano se torna inviável e, ele mesmo, inaceitável ao tomar os moradores como objeto e não como sujeitos. O *processo de formulação participativa* (grifo da autora) de um plano pode ser mais importante que o plano em si, dependendo da verificação de certas condições. (Maricato, 2000, pg.180).

A Lei Federal N.º 10.257 - Estatuto das Cidades - aprovada em julho de 2001 acrescentou, além dos instrumentos que garantem a função social da propriedade urbana e a reiteração da obrigatoriedade de planos diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes e para cidades integrantes de Regiões Metropolitanas, dois novos procedimentos quanto à elaboração dos Planos Diretores Municipais. Um deles é a participação popular no processo de planejamento municipal, o que deverá garantir a implementação do plano diretor no município e resguarda a população de ter suas reivindicações atendidas. O outro ponto é a inclusão da área rural no plano diretor, onde deverá ser contemplado todo o território municipal e não apenas as áreas urbanas.

Este capítulo irá abordar as duas questões acima colocadas referindo-se aos municípios que fazem parte da pesquisa. Embora os três municípios ainda não tenham concluído os seus Planos Diretores de Uso e Ocupação do Solo Municipal⁶, alguns dos procedimentos já foram realizados possibilitando uma análise do planejamento nestas cidades sob a ótica da participação popular e do atendimento às áreas rurais.

5.1 – Participação Popular

Villaça (2005) define a Participação Popular como: “*Conjunto de pressões que “a população” exerce sobre o poder público, por ocasião da tomada de importantes decisões de interesse coletivo*”. E acrescenta que o termo

⁶ Embora os analistas municipais não confirmem, esta nomenclatura é utilizada para municípios com população inferior a 20 mil habitantes. Os demais recebem o nome de Plano Diretor Municipal.

“participativo” da Lei deve se referir à maioria excluída, *“já que à minoria dominantes sempre participou, embora raramente de forma ostensiva”* (pg 50).

Para Souza (2002), existem dois tipos de participação: a compulsória (se dá através do voto nas eleições) e a voluntária, *“que é aquela que realmente se correlaciona com processos de organização e luta pela conquista de novos direitos...”* e complementa que esta última pode *“contribuir para minimizar certas fontes de distorção”*.

De acordo com Albuquerque (1998) as práticas de participação no Brasil estão enraizadas na idéia da co-gestão entre o Estado e a sociedade, como os Conselhos Gestores, orçamentos Participativos e as Parcerias. Afirma ainda que é preciso *“apontar outras formas de participação”* não-institucionalizadas, tais como o MST – Movimento dos Sem Terra, Pastoral da Criança e Ação da Cidadania, fóruns de iniciativa civil, entre outros.

Pedro Pontual (1994) em uma publicação do Instituto Polis atenta para o fato que,

Não existe uma política de participação única, mas alguns princípios orientadores, e é preciso ter ampla flexibilidade e criatividade nas formas e nos meios de implantá-las. (pg. 66).

E continua:

...E o grande desafio que se apresenta a partir das experiências nos governos municipais é desenvolver novos instrumentos e práticas educativas para atingir aquela parcela da população que está associada de outras maneiras e em outras dimensões da vida social que não são necessariamente a dos movimentos sociais organizados. Para tanto, é preciso buscar dialogar com estes espaços recorrendo a outras linguagens: teatro, vídeo, trabalhar com a cultura popular valorizando as festas e os eventos significativos para a cidade rompendo, assim, com a cultura discursiva, sisuda que tem caracterizado as práticas políticas. (pg 66).

Como foi exposto acima é inegável a necessidade de participação da população na elaboração do plano diretor. Existem contestações se esta forma de debate da cidade realmente envolve a maioria excluída ou renova os interesses de uns poucos que se organizam em associações. Segundo Gomes (2006), as audiências não conseguem reunir nem um por cento da população do município e

quem normalmente participa são os grupos minoritários, especialmente os representantes do setor imobiliário.

Para Pontual (1994) a construção da cultura da participação é um processo lento, que requer tempo e trabalho conjunto do poder público com a sociedade civil com o objetivo de alcançar as metas propostas. Afirmo o autor:

Ao investir na criação de mecanismos de participação popular, enfrentamos uma arraigada cultura política profundamente autoritária que não se transforma da noite para o dia, mas exige um longo processo. Em quatro anos de governo é possível deflagrar iniciativas mas nem sempre é tempo suficiente para consolidá-las.

Quando se trata dos canais de participação popular o referido autor complementa:

A vontade política de impulsioná-los e até mesmo de formalizá-los, se não vier acompanhada de uma ação educativa intencionada – introduzindo mudanças de atitudes e valores, que apostem para uma nova cultura política democrática – pode significar apenas a criação de espaços onde se reproduz o fisiologismo, o clientelismo e outras velhas práticas. (pg. 64).

É no sentido de aproximar a população do plano e de garantir a sua participação que devem ser adotadas diferentes dinâmicas para estimular a participação. Na maioria dos pequenos municípios a mobilização popular é representada em Conselhos obrigatórios como os de saúde e educação, não apresentando maior referência para a política urbana e habitação (Marinho, 2004), daí a importância de se intensificar o processo de conscientização da população destes municípios.

VILLAS-BÔAS (1994) complementa:

Mais do que a somatória de experiências, a construção de uma política de participação popular envolve transparência, unidade política e metodológica nas ações de governo. Pressupõe interagir com os hábitos e costumes da cultura local, articulando as práticas participativas em torno da decisão das prioridades de governo e da co-responsabilidade pelas políticas municipais.

E continua sobre a participação popular: *"Não podemos reduzi-las a uma única receita de organização, mas caracterizar um leque de possibilidades no sentido de estimular as novas gestões municipais democráticas"*. (pg.58).00

É bom lembrar que estamos tratando de municípios com menos de 20 mil habitantes, não integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, não integrantes de áreas de especial interesse turístico e não estão inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O Estatuto das Cidades em seu art. 40, parágrafo 4º determina:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

A Resolução N.º 25 de 18 de março de 2005 complementa o artigo acima citado e define os termos da publicização no seu art. 4º, onde devem ser observados os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II – ciência do cronograma e dos locais de reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III – publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

Afirma ainda a Resolução que o processo participativo deve englobar as mais variadas formas e metodologias, contidas em seu art. 5º, inciso I e II:

I - realização de debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores, entre outros;

II – garantia da alternância dos locais de discussão.

Outra forma de participação direta da população no processo de elaboração do plano diretor são as audiências públicas, determinadas pelo art. 40 do Estatuto da Cidade. A resolução n.º 25 afirma que as audiências públicas *“têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo”* (art.8º) e que devem:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

A legislação Estadual pertinente sequer menciona o tema da participação. O Decreto N.º 2.581/2004 e a Lei 15.559/2006 dispõem sobre o planejamento dos municípios paranaenses, regulamenta os procedimentos de elaboração do Plano Diretor e não indica diretrizes para a realização das audiências públicas.

O Termo de Referência para a Elaboração ou Revisão de Plano Diretor Municipal fornecido pelo Governo do Estado indica que os municípios deverão realizar no mínimo 3 (três) audiências públicas amplamente divulgadas e sob a responsabilidade da Equipe Técnica Municipal e da Consultoria, com a elaboração das atas.

Na primeira audiência a consultoria (quando contratada) ou a equipe municipal (opção onde a própria prefeitura lidera o processo de elaboração do plano) deverá explanar a respeito do processo de planejamento local, da mobilização e participação da comunidade, identificar as entidades, associações e movimentos sociais que atuam no município, a criação da Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Plano Diretor Municipal⁷ - PDM, sua composição e função e uma primeira consulta à comunidade sobre as suas necessidades e aspirações. De acordo com o Termo de Referência:

Esta primeira Audiência Pública deverá ocorrer (i) antes do início dos trabalhos pela Equipe Técnica Municipal/antes do lançamento do Edital de Licitação para a contratação da consultoria, quando a contratação de consultoria for a opção do município, ou (ii) no máximo até 30 (trinta) dias após o início dos trabalhos, conforme opção do Município, havendo ou não a contratação de consultoria. (pg. 10)

O segundo encontro deve abordar a ATI – Avaliação Temática Integrada do Desenvolvimento Municipal, as Diretrizes e Proposições para o

⁷ Segundo o Termo: “Comissão de Acompanhamento... integrada por representantes do governo municipal e dos segmentos organizados da sociedade civil local. Esta Comissão...acompanhará e opinará nas diferentes fases do processo correspondentes à elaboração, e posteriormente, opinará sobre a criação, atribuições, composição e funcionamento Conselho de Desenvolvimento Municipal, que acompanhará a implementação, controle e atualização do Plano Diretor Municipal – PDM.” (pg 12).

Desenvolvimento Municipal e ouvir a Sociedade Civil *“com sugestões para o aprimoramento das diretrizes e proposições apresentadas”*.

A terceira e última Audiência deverá conter:

- Apreciação das Proposições para a Legislação Básica;
- Aprovação do Plano de Ação e Investimentos da proposta de projetos de investimentos e da reformulação da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal;
- Avaliação dos Produtos Finais do Plano Diretor Municipal – PDM;
- Definição dos Critérios para a atualização do Plano Diretor Municipal – PDM;
- Criação do Conselho de Desenvolvimento Municipal, a partir da avaliação do funcionamento da Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Plano Diretor Municipal – PDM, sua composição e atribuições.

O referido documento reitera que as audiências públicas não dispensam outras formas de participação popular, como as consultas, os debates e a publicidade de informações para consulta da população.

Através de orientações informais, determinam os Analistas Municipais⁸:

observação:

- as audiências devem ter sua convocação publicada em jornal de grande circulação regional e/ou local, no mínimo com 15 dias de antecedência;
- deverão ser convocados as autoridades locais, os vereadores e os líderes representativos da sociedade civil organizada;
- deverá ser feito registro através de filmagem e/ou fotografias;
- a consultoria deverá fazer sua apresentação e colocar em debate para deliberação participativa;
- deverá ser lavrada ata com lista de participantes (no mínimo com especificação do nome, cargo e empresa).

Complementando o processo de participação popular, o Termo de Referência discorre sobre a criação da Equipe Técnica Municipal, composta por membros da Administração Municipal com o objetivo de proporcionar informações, acompanhar os estudos e analisar a pertinência das proposições elaboradas.

⁸ Técnicos do Governo do Estado designados (ou contratados) para a supervisão dos serviços. “A supervisão dos referidos serviços será da responsabilidade da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU, através da Superintendência Executiva, Diretoria de Operações e Escritórios Regionais do Serviço Social Autônomo PARANACIDADE. (Termo de Referências, pg. 12).

É de competência do Poder Público Local a criação da Comissão de Acompanhamento da Elaboração ou Revisão do Plano Diretor Municipal – PDM, composta por membros de representantes do governo municipal e dos segmentos organizados da sociedade civil local. Segundo o Termo de Referência:

Esta Comissão, juntamente com a Equipe Técnica Municipal, acompanhará e opinará sobre a criação, atribuições, composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Municipal, que acompanhará a implementação, controle e atualização do Plano Diretor Municipal – PDM. (Termo de Referência, pg. 12).

Tanto a Equipe Técnica Municipal como a Comissão de Acompanhamento, receberão treinamento da consultoria para obter a plena realização de suas funções perante a Elaboração ou Revisão do Plano Diretor Municipal – PDM.

Estes procedimentos são necessários tanto para os Planos financiados pelo Governo Estadual, como para os municípios que elaboram seu planejamento com recursos próprios. Os recursos para os municípios vêm do Programa PARANÁ URBANO II, através de Contrato de Empréstimo n.º 1405/OC-BR junto ao BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Os três municípios pesquisados apresentaram diferentes níveis de divulgação do processo de elaboração do seu Plano Diretor e, como consequência, obtiveram diferentes respostas de participação da população.

Terra Boa foi o município que mais se utilizou de variadas formas de convocação da população à participação. Foram distribuídos questionários, realizadas reuniões com professores e pais de alunos da rede municipal de ensino, confecção de convites e adesivos, convocação da população rural, entre outros.

A coordenação da Equipe da Prefeitura de Araruna teve uma atuação intermediária na publicização do PDUOS – Plano de Uso e Ocupação do Solo Municipal. Foram enviados convites para as entidades e representantes da sociedade civil organizada, publicação em jornal e carro de som.

Já o município de Mamborê poderá ter sua 1ª audiência pública cancelada pela SEDU/PARANACIDADE. A audiência não foi publicada em

jornais, uma circular interna foi fixada nos editais do prédio da prefeitura e enviados convites para as entidades.

Os três municípios já realizaram, pelo menos, uma audiência pública. A pesquisadora participou de duas delas.

Passo agora a relatar a visita aos municípios na intenção de investigar o processo de participação popular.

5.1.1- Terra Boa

O município contratou uma consultoria para a elaboração do Plano Diretor através de licitação pública na modalidade de Convite n.º 16/2006, com recursos repassados da SEDU/PARANACIDADE. O último processo de planejamento pelo qual passou o município foi em 1988, onde, também uma consultoria foi contratada. Esta experiência foi relatada no capítulo 4.

A consultoria vencedora da licitação foi a EXATUS Promotores de Eventos e Consultorias, sediada no município de Iporã, Paraná, apesar de constar nas atas que a empresa é de Curitiba.

A estratégia de divulgação da elaboração do plano incluiu um trabalho junto aos professores, funcionários, pais e alunos das escolas municipais, reuniões da Equipe Técnica Municipal, Consultoria e Comissão de Acompanhamento, propaganda em rádio, distribuição de convites, adesivos para carros, mensagens nos talões de água e luz, matérias em jornais e no site da prefeitura, fixação de cartazes em locais públicos, confecção de camisetas para a equipe técnica (para o dia da audiência pública), utilização da linha do leite, entre outros.

A publicização dos trabalhos se deu em duas frentes: a primeira na tentativa de explicar o que é o plano diretor e de como a população poderá participar. E a segunda, foi a divulgação da audiência pública.

A Equipe Técnica Municipal foi constituída em 06 de setembro de 2006, através da Portaria N.º 282/2006, sendo composta por 22 membros da administração municipal.

A primeira reunião da equipe da prefeitura com a consultoria se deu no dia 05 de setembro, onde a empresa apresentou o seu quadro de profissionais e a necessidade se portaria para nomeação da Equipe Técnica Municipal. Um dos componentes da consultoria faz uma explanação sobre o Plano Diretor e de como ele será elaborado, apresentando o Plano de Trabalho.

A estratégia de divulgação foi centrada na utilização da rede municipal de ensino com a colaboração dos estabelecimentos de ensino médio. Para tanto foi realizada uma reunião com os Diretores das Escolas Municipais para discutir a divulgação do Plano Diretor no dia 13 de setembro de 2006. Deste encontro ficou acordado que seria realizado uma outra reunião com a participação de todos os professores juntamente com um membro da consultoria onde seriam melhor expostos os objetivos e finalidades do plano diretor, a ser realizada o dia 19 de setembro do mesmo ano.

Os professores foram então convocados para esta reunião com o coordenador da consultoria, Sr. Ângelo B. C. Tadiri Júnior, realizada no CECON – Centro de Convivência da Família às 19 horas, onde foi explanado a respeito do Plano Diretor, como relata a ata:

Ângelo inicia sua explicação deixando claro que o Plano Diretor é um conjunto de normas legais e diretrizes técnicas que tem a finalidade de promover o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos, devendo ser aprovado por lei municipal e tornando-se um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo parte integrante do processo de planejamento municipal, garantindo a participação da população em todas as decisões de interesse público, sendo que a participação está prevista por meio de audiências públicas e reuniões da comunidade.

Em contatos com os professores, foi questionado o tema das discussões desta reunião. A Prof.^a Célia contou: “olha, eu entendi que se o prefeito que entra quer fazer uma praça e ela não está no plano diretor, ele não pode. Tem que fazer o que está no plano”. A Prof.^a Roseane disse: “o que eu

entendi foi, por exemplo, que não pode mais fazer granja perto da cidade, por causa do cheiro, o plano não deixa”.

Na entrevista com as professoras realizada pela pesquisadora foram discutidas as questões colocadas na reunião. Elas informaram que entenderam que o plano Diretor vai direcionar o crescimento da cidade, onde pode instalar novos loteamentos, onde deverão ser locadas as indústrias e que também serão resolvidos os problemas das granjas de frango e porcos, que atualmente exalam mal cheiro e são fontes de reclamação por parte da população.

A partir destes primeiros contatos, foram realizadas reuniões nas escolas, primeiramente com os funcionários e professores, com a explanação realizada pelo diretor, onde foram repassados os questionários e a exibição da fita de vídeo de divulgação distribuída pelo Governo Federal através do Ministério das Cidades, juntamente com o cartaz e folhetos do Plano Diretor Participativo. Posteriormente os pais foram convidados a participar de uma reunião onde foram discutidos, entre outros assuntos, o plano diretor municipal. A Sr.^a Cristiane Gomes Bená, integrante da Equipe Técnica Municipal explicou o que era o plano diretor e como a população poderia participar. Cada um dos presentes recebeu o questionário, que poderia ser respondido no local ou levado para casa e depositado em urnas distribuídas em alguns pontos da cidade. A reunião com os pais foi realizada no dia 11 de novembro de 2006 nas dependências da Escola Municipal Adriano Franco. Nesta ocasião foi exibida a fita de vídeo sobre o Plano Diretor Participativo.

As professoras passaram então a trabalhar o assunto com os alunos que também assistiram à fita de vídeo e discutiram sobre as perguntas constantes no questionário. Segundo a Prof.^a Roseane, *após a explicação os alunos elaboraram desenhos e redações sobre a cidade e o que seria bom para ela*. Foi solicitado aos estudantes que fossem para casa, discutissem com os seus pais e redigissem um texto e elaborassem um desenho a respeito do que a família considerava importante e essencial para a melhoria da qualidade de vida. Os trabalhos executados pelos alunos foram avaliados e devolvidos.

Os questionários também foram distribuídos aos alunos para que levassem para suas casas, juntamente com um bilhete solicitando aos pais que respondessem as perguntas (figura 36).

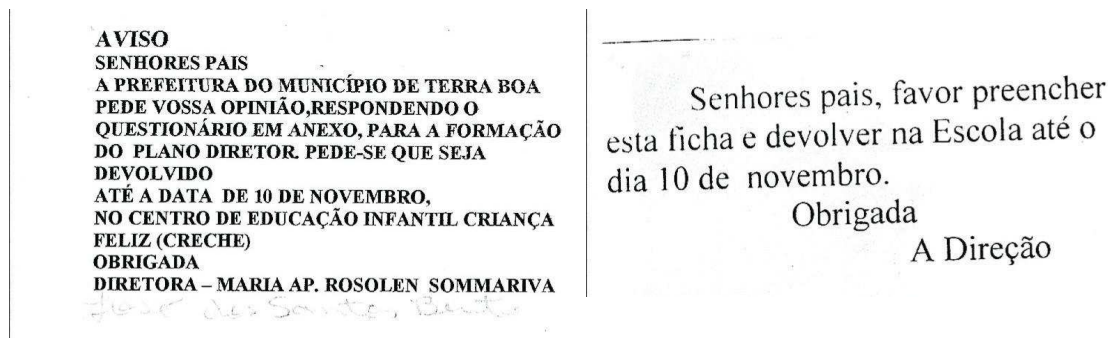


Figura 36. Bilhetes enviados juntamente com o questionário.
 Fonte: Escola Municipal Adriano Franco

Este procedimento foi repetido nas 4 (quatro) escolas municipais. Para os Estabelecimentos de Ensino Estaduais, foram distribuídos os questionários para que os alunos levassem para casa, respondessem com os pais e depositassem nas urnas distribuídas pela cidade.

O questionário, que foi elaborado pela consultoria, deveria ser entregue até o dia 10 de novembro nos postos de coleta e era composto por três perguntas discursivas:

1. Como você imagina Terra Boa daqui a 10 anos?
2. Quais as três principais deficiências de Terra Boa?
3. Quais as três principais potencialidades de Terra Boa?

Segundo a Coordenadora da Equipe Técnica Municipal Wânea Mara Nóbile Rampazzo, foram impressos um total de 1.500 a 1.600 questionários. Além das escolas, os questionários e urnas estavam disponíveis no Banco do Brasil, nos supermercados, postos de saúde, vilas rurais, igrejas e na recepção do prédio da prefeitura. Os questionários respondidos estão na prefeitura e agrupados de acordo com o local onde foram recolhidos, a saber:

Tabela 29. Relação dos locais e número de questionários recolhidos

Local	N.º de questionários recolhidos
Reunião de pais	22
APAE	22
8ª séries	162
Bancos e Supermercados	215
6ª séries - manhã	130
Vila da Fraternidade	123
Ensino Médio	183
Supermercados	66
Conjunto Santo Afonso	119
Igrejas Evangélicas	25
Vilas Rurais e população em geral	209
Postos de Saúde	24
7ª séries	162
TOTAL	1.440

Fonte: Prefeitura Municipal e Terra Boa

Nota: Dados trabalhados pela pesquisadora

Além do questionário foram confeccionados 3 mil adesivos para carros, distribuídos entre os funcionários da prefeitura, comércio e nos pedágios realizados pelos alunos das escolas municipais. Estes pontos de parada foram concentrados no centro da cidade onde, segunda a coordenadora da equipe técnica municipal, transita a maioria da população. A distribuição teve duração de duas semanas, cada escola recebeu 500 adesivos (fig. 37).

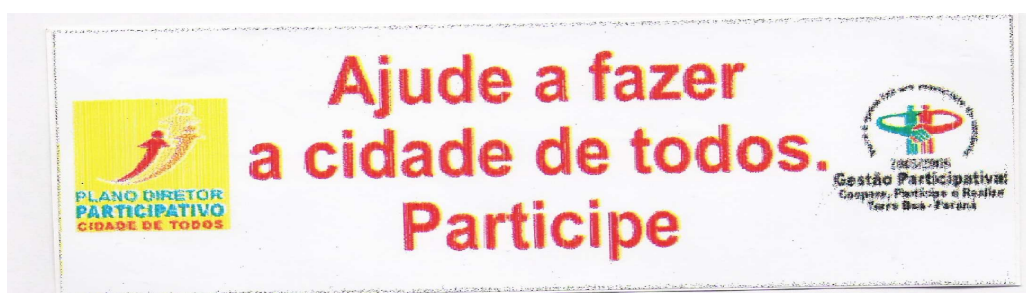


Figura 37. Adesivo da campanha do Plano Diretor Participativo

Fonte: Prefeitura Municipal de Terra Boa

A coordenação da equipe técnica municipal solicitou junto às concessionárias de água e energia elétrica a divulgação do plano diretor nas faturas destas empresas, com os seguintes dizeres:

- conta de energia: “Dê sua opinião para construir o Plano Diretor. Procure a Prefeitura Municipal” ;

- conta de água: “Ajude a construir o Plano Diretor de nossa cidade. Procure a Prefeitura de Terra Boa. Dê sua opinião”.⁹

A prefeitura municipal disponibilizou uma linha telefônica para que a população pudesse opinar e dar sugestões sem precisar se identificar. A ouvidoria ficou de responsabilidade da coordenadora da equipe técnica municipal, a sr^a Wânea Rampazzo. Segundo a funcionária, foram registradas aproximadamente 80 ligações. A maioria delas dizia respeito à construção de moradias de interesse social, quantas seriam, como poderiam se inscrever e quando ficariam prontas. Um outro tanto eram de avicultores preocupados com a instalação de granjas próximas à área urbana, qual seria a distância mínima e quando começaria a ser regulamentado. Algumas ligações denunciavam a utilização de drogas e de violência.

Este canal de participação foi desativado após um período sem que houvesse ligações.

A outra estratégia de divulgação foi relativa à realização da I Audiência Pública do Plano Diretor de Uso e ocupação do solo de Terra Boa, que aconteceu no CECOM – Centro e Convivência da Família no dia 09 de outubro de 2006 às 20 horas.

Para a convocação da população foram utilizados os meios de comunicação rádio, carro de som, jornais, convites às entidades e representantes da sociedade civil.

Em contato com o Sr. Claudemir, responsável pelo carro de som, foi informado que a prefeitura solicitou seus serviços durante dois dias anteriores à realização da audiência. Durante o percurso, que percorreu toda a área urbana e vilas rurais, só foi anunciada a audiência, ou seja, não houve nenhum outro tipo de propaganda comercial. Segundo ele a prefeitura pretendia reunir aproximadamente 600 pessoas, para tanto, o horário de anúncio foi das 8hs às 12 hs e das 13hs30min até o anoitecer. Afirmou que o texto convidava a população revelando o dia, a hora e o local do evento e que concluía com a frase: *“Através do Plano Diretor será discutido o futuro da cidade”*.

⁹ Em anexo estão cópias das faturas de energia e água.

Apesar de Terra Boa possuir uma estação de rádio FM, a divulgação da audiência foi solicitada à rádio de Cianorte, cidade vizinha. De acordo com o funcionário da rádio do município, somente este ano de 2007 foi firmado um convênio com a prefeitura para a divulgação de seus eventos. Nos arquivos da estação de rádio de Cianorte não havia qualquer referência aos anúncios solicitados pela prefeitura municipal de Terra Boa. A prefeitura forneceu uma cópia do faz enviado à rádio (fig. 03).

A divulgação em jornais foi realizada no Correio Terraboense na edição do dia 09 a 15 de outubro de 2006, com uma tiragem de 1.000 exemplares segundo a direção do jornal. O periódico é distribuído gratuitamente no comércio e quem desejar poderá buscá-lo na sede no centro da cidade. Para os moradores que desejem receber em casa, poderão fazer uma assinatura onde é cobrada uma taxa de R\$ 5,00 por jornal.



Figura 38. Convite enviado à estação de rádio.
Fonte: Prefeitura Municipal de Terra Boa

Foi também publicado um EDITAL DE NOTIFICAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA n.º 01/2006 no jornal Tribuna de Cianorte no dia 29 de setembro de 2006 (fig. 04).

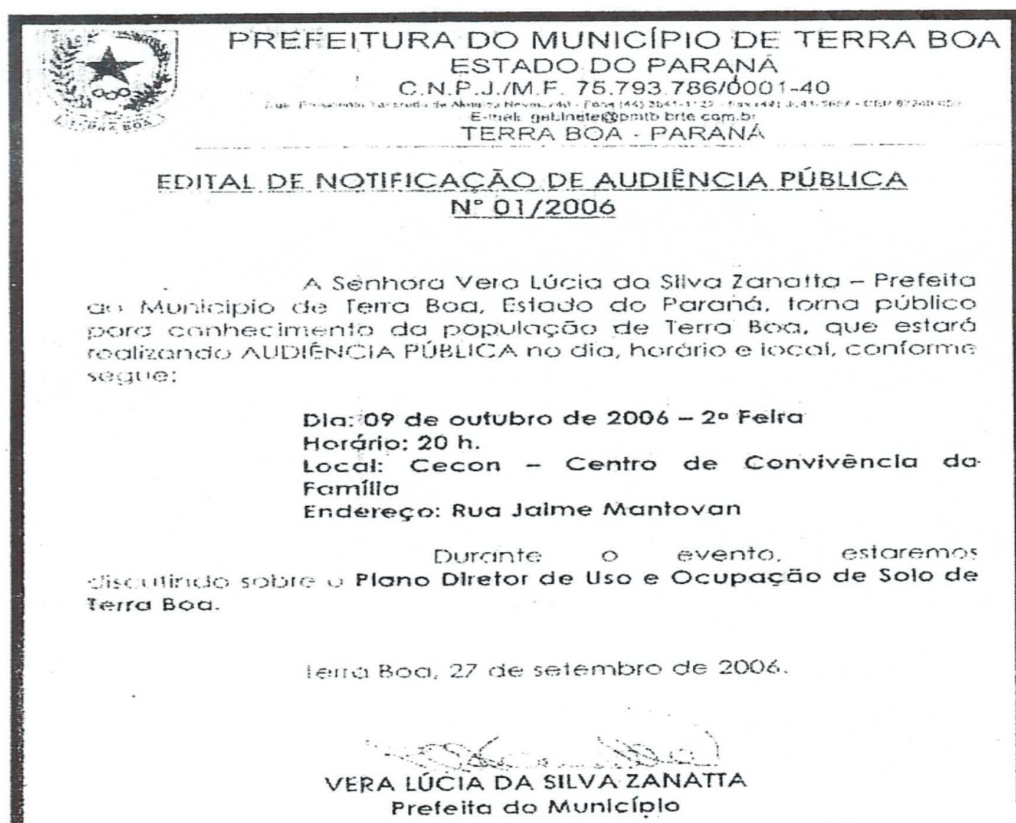


Figura 39. Edital de Notificação de Audiência Pública.
 Fonte: Prefeitura Municipal de Terra Boa

Houve também uma preocupação com a divulgação da audiência e da participação na zona rural. Em entrevista com o Sr. Sidney Galhardo, Técnico Agrícola e Agente de Desenvolvimento Rural da Emater, tomou-se conhecimento de uma rede de informações que corre no meio rural. Ele próprio trabalhou na divulgação e disseminação dos trabalhos de planejamento: *“é muito interessante a inclusão da área rural, porque antes o plano diretor era só urbano e como Terra Boa é essencialmente agrícola, isto se justifica”*, comenta.

As notícias correm na zona rural através do “boca-a-boca” onde os proprietários são avisados pelas lideranças e pelos colegas, em um sistema de um avisa o outro. Outra rede de comunicação é a linha do leite. Quando o funcionário do laticínio coleta os galões com o leite nas propriedades, deixa um “bilhetinho” com a quantidade coletada e junto anexa o convite para participar das reuniões de seu interesse. Foi um das maneiras de convocação da população rural, tanto para a audiência como para a participação no processo como um todo.

O sistema de distribuição dos questionários chegou ao campo através dos alunos que residem na área rural e estudam nas escolas municipais e estaduais localizadas na área urbana.

O Sr. Sidney informou que existem outras formas de participação da população rural, como os grupos formais, representados pelos produtores organizados em cooperativas, conselhos e associações; e os grupos informais, reunidos por localidades e que participam de reuniões organizadas pela Emater quando o assunto é de seu interesse. Salientou o técnico que os pequenos e médios produtores são os que participam das reuniões, os grandes são independentes. Sempre que é necessário há a presença do que ele chamou de “parceiros”, como o Banco do Brasil, prefeitura, sindicatos e cooperativas, conforme o assunto que está em pauta.

De acordo com a lista de presença fornecida pela prefeitura municipal, compareceram à audiência pública 196 pessoas dos mais variados setores, desde professores, costureiras, integrantes de associações a funcionários da administração pública local, frentistas de postos de combustíveis e pastoral da criança.



Figura 40. Imagem da Audiência Pública.
Fonte: Prefeitura Municipal e Terra Boa

Na ata consta que esta primeira audiência abordou a importância do Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo Municipal para Terra Boa. A arquiteta responsável pela coordenação do trabalho explanou a respeito do conteúdo do plano e quais Leis Urbanas fariam parte do documento, afirmando ainda que :

...Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo, ou seja, um conjunto de normas legais e diretrizes técnicas que tem a finalidade de promover o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos, devendo ser aprovado por lei municipal e tornando-se um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo parte integrante do processo de planejamento municipal, garantindo a participação da população em todas as decisões de interesse público, sendo que a participação está prevista por meio de audiências públicas e reuniões da comunidade...

Ao final da reunião foi informado que os cidadãos interessados em participar da Comissão de Acompanhamento poderiam procurar os técnicos da prefeitura e foi também divulgado o número de telefone de atendimento sobre o plano diretor.

A Comissão de Acompanhamento do Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo do Município de Terra Boa foi constituída em 19 de outubro de 2006 através da Portaria N.º 332/2006 e publicada na Tribuna de Cianorte em 20 de outubro do mesmo ano, possui 26 representantes distribuídos em 18 entidades: Representante da Associação Comercial, Representante das Indústrias, Representante da EMATER, Representante dos Aviários, Representantes de Agricultores, Representante do Sindicato Patronal, Representante do Sindicato Rural, Representante do Poder Público, Representante Jurídico, Representante das Associações de Pais, Representante do Banco Social, Representante da Polícia Militar, Representante dos Bancos, Representante dos Clubes de Serviços, Representante das Vilas Rurais, Representante da Zona Rural, Representante do Distrito de Malu e Representante de Voluntários.

Esta Comissão reuniu-se com a consultoria e com membros da administração municipal no dia 27 de outubro de 2006, às 9hs no prédio da prefeitura. Os assuntos discutidos neste encontro, de acordo com entrevista concedida pela Eng.^a Márcia dos Santos, girou em torno de questões permissivas de construção e preocupações com a instalação de aviários e granja de porcos. Entre os questionamentos apresentados e anotados pela engenheira, destaca-se:

- Recuo lateral em terreno de esquina? Pode ser menor?
- Pode construção comercial ou industrial em zona residencial? Se puder, qual recuo?

- Pé-direito da área comercial, pode ser menor?
- Para condomínio horizontal fechado há a necessidade de 35%?
- Recuo lateral sem abertura pode 1,00m? se a abertura for no banheiro, pode 1,00m?
- Medida de testada do lote pode ser menor da federal?
- Qual a distância para a construção de barracões para avicultura e suinocultura? Vai constar em quais locais da cidade não pode residência em madeira?
- Normas para torre de telefonia celular?
- Poderá ter loteamento depois da rodovia?

Na oportunidade foram ainda colocadas algumas questões a respeito da dificuldade de habitação na cidade, sobre a importância da preservação ambiental no controle das secas que atingem a área rural e acabam refletindo na cidade, visto que Terra Boa é um município agrícola.

Com o intuito de entender o processo de participação no início dos trabalhos de elaboração do Plano de Uso e Ocupação do Solo do Município de Terra Boa, a pesquisadora saiu a campo para recolher informações com cidadãos presentes na I Audiência Pública. Alguns deles fazem parte da Comissão e Acompanhamento e da Equipe Técnica da Prefeitura, outros são representantes de setores organizados da população e de entidades representativas. Procurou-se ainda um contato com representantes diretos da população, como líderes de bairros e de comunidades. Para tanto buscou-se informação a respeito de quem seriam estas pessoas, endereços e telefones no Setor de Assistência Social da Prefeitura. A funcionária Sr^a Maria de Lourdes nos disse que não há registros destes líderes no setor e que é uma solicitação antiga da prefeita mas, como há muito trabalho e pouco pessoal, não houve tempo de organizar uma equipe que pudesse sistematizar estas informações. A funcionária indicou o Sr. Ataíde da fiscalização, “ele conhece todo mundo aqui e vai poder te ajudar”.

Realmente a indicação estava correta, como fiscal de rua, o sr. Ataíde tem contato diário com a população e pode ajudar a localizar algumas pessoas com os seus conhecimentos. Ele também complementou algumas informações como a não-organização dos bairros em torno de lideranças, “viu moça, os bairros não tem representante, não. Já teve mas agora tá tudo meio parado. Quando construiu o conjunto, foi até feito um estatuto mas depois ninguém levou pra frente”. Indaguei sobre o sr. José Pina que era representante do Conjunto Cidade Alta, “ah o Zé pina já largou disso. Eu moro lá e sei que não tem ninguém responsável”.

Na ata da reunião da Comissão de Acompanhamento constava o nome da Sr.^a Rozilda F. Oliveira Vedovato como representante do Conjunto Santo Afonso. Durante a nossa conversa, ela confessou que não queria participar da comissão e que foi indicada porque faz parte da pastoral da catequese e mora no conjunto. Comprovou as informações do Sr. Ataíde que não há lideranças e que “a gente vê com os olhos de Deus e por isso atende os mais necessitados. De vez em quando a gente pede, reivindica mas toma o cuidado pra não ser chamada de subversiva”; sobre o plano diretor acrescenta: “eu acho que foi pouco falado, precisa falar mais. Foi comentado no final do ano passado e pronto, e este ano? Ouvi dizer que vão ter mais audiências”. Ela é professora na Escola Municipal Prof.^o Adriano Franco.

Ouve uma presença marcante de professores na audiência, talvez pelas reuniões realizadas pela prefeitura. A visita na Escola Municipal se deu antes do intervalo da manhã, assim pode-se aproveitar o horário de descanso e conversar com as professoras (só havia mulheres). Quando questionei a elas sobre a audiência e participação, as respostas foram muito semelhantes, girando em torno dos aviários, do mau cheiro e dos insetos e da criação de uma lista de ações onde os prefeitos têm que seguir, não podendo executar outras obras diferentes daquelas que o plano estabeleceu.

A ACITERRA – Associação Comercial e Industrial de Terra Boa estava representada pelo seu presidente o Sr. Almir Poyer, gerente da loja de móveis. Sobre a audiência Pública disse que os assuntos explanados foram a respeito de como a cidade deve crescer de forma ordenada, com saúde, educação e sem

favela. Informou que foi distribuído um questionário indagando sobre a cidade, “o que ela precisa e o que tem de bom”. Afirmou também que levou o questionário para a Associação e respondeu com mais 4 pessoas, depositando na urna da prefeitura.

Outra moradora consultada foi a sr.^a Célia Aparecida da Silva, funcionária da Casa da Cultura, que estava presente na audiência. Dentre os entrevistados, foi a que mais falou sobre o plano diretor, salientando que depois da audiência, parou para pensar na cidade e que “o plano diretor dá pra pensar o futuro. Precisa de ciclovias, tem que pensar longe, grande. É bom porque daí os prefeitos não fazem aquilo que querem, tem que fazer o que está no plano” e complementa: “com o plano não vai ter abandono de obra, porque um prefeito tem que fazer o que o outro começou, tá escrito”. Quando questionada sobre a participação em outras modalidades, informou que fez parte da Prestação de Contas Pública, do Conselho da Criança e do Adolescente, Diretoria da APAE, Diretora do Asilo, entre outros.



Figura 41. Imagem da Audiência Pública.
Fonte: Prefeitura Municipal e Terra Boa

A UNATEB – Associação dos Acadêmicos de Campo Mourão, foi criada para que o poder público pudesse repassar uma verba de ajuda no custeio do transporte dos estudantes de curso superior para a cidade vizinha. Em contrapartida, a associação presta serviços na área social para o município. Segundo o sr. Vandecrezio Caetano da Silva, a associação foi criada em 2005 com 35 associados e hoje conta com 51 integrantes. As ações sociais prestadas por esta entidade são na forma de palestras para a comunidade. Em 2006 a associação ajudou a organizar a audiência. Segundo o sr. Vandecrezio, que

também é funcionário do setor de tributação da prefeitura e que estava presente na audiência: *“colocaram muita parte técnica, ficou difícil de entender. Uma boa parte das pessoas não estavam entendendo nada”*. Afirmou ainda que, como estava na comissão de organização, não pôde prestar atenção nas questões que eram discutidas.

Constava da lista de presença o Sr. Paulo Dezoti, médico veterinário da vigilância sanitária e que faz parte também da Equipe Técnica Municipal. Segundo ele os assuntos expostos na audiência diziam respeito à explicação do que era o plano diretor e que a prefeita explicou o crescimento e direcionamento da indústria e da habitação na cidade. Participou do Conselho Municipal da Saúde e foi presidente da APMI da educação infantil na creche. O questionário foi respondido em conjunto com os funcionários da vigilância.

Na última visita efetuada ao município manteve contato com a sr.^a Wânea Rampazzo, coordenadora da Equipe Técnica. Solicitei a ela várias informações, endereços e pessoas que poderia procurar para concluir a pesquisa. Quando questionei sobre a vinda da consultoria e a data da próxima audiência, ela me informou que houveram problemas e que a equipe da consultoria havia sido substituída por outros profissionais, permanecendo apenas o geólogo. Esta troca ocorreu por sugestão da SEDU/PARANACIDADE que não aprovou a primeira fase dos trabalhos, a Avaliação Temática Integrada e que a mesma não estava de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo órgão Estadual.

Houve uma reunião para a apresentação da nova equipe e para o reinício dos trabalhos. Segundo a coordenadora, as equipes da prefeitura e da comissão permanecerão com os mesmos componentes, a primeira audiência não será cancelada, mas as informações coletadas e sistematizadas terão seus procedimentos reiniciados, inclusive os questionários deverão ser reformulados pois, da maneira como foram elaborados, não permitem tabulações.

5.1.2 Mamborê

Em Mamborê os trabalhos estão atrasados, a equipe da prefeitura responsável pela atualização do plano ainda não finalizou a 1ª fase de levantamento de informações e diagnóstico, a ATI – Avaliação Temática Integrada, sendo portanto realizada apenas a primeira audiência pública.

O Coordenador dos trabalhos, Sr. Everaldo (Coordenador do Plano de Diretor), forneceu a ata da audiência e as imagens de registro. Em entrevista a respeito dos procedimentos exigidos pelo PARANACIDADE, ele informou que provavelmente esta audiência terá que ser refeita, visto que não foi publicada com 15 (quinze) dias de antecedência e muito menos vinculada em meios de comunicação locais. A prefeitura emitiu um edital e anexou-o no seu informativo interno. Foram também distribuídos convites para as lideranças locais com a data e horário da audiência.

O tributarista, sr. Clodoaldo, me informou que esta audiência foi realizada há mais de um ano e que, após esta fase, houveram reuniões setoriais e os trabalhos estão parados. Aproveitei a ocasião para me retratar e indicar o art. da Lei 6766/79 onde institui a frente mínima de 5 (cinco) metros e reiterando que a prática por ele realizada deve constar da Lei de Zoneamento.

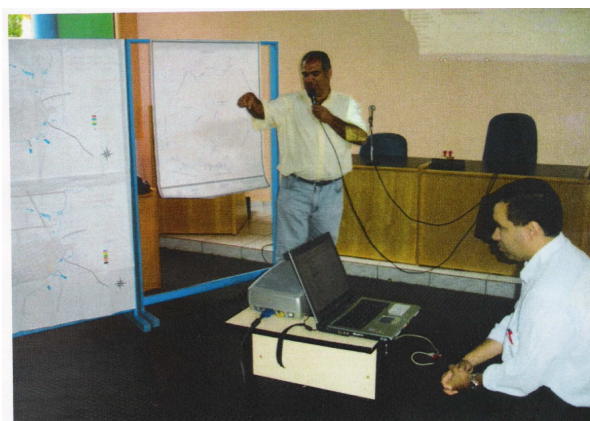


Figura 42. Imagem da Audiência Pública.
Fonte: Prefeitura Municipal de Mamborê

A cópia da ata (sem a assinatura dos presentes) foi fornecida e nela acusava que a audiência se realizou no dia 17 de novembro de 2005 às 9h30min

e que um segundo encontro ficou marcado para o dia 07 de dezembro do mesmo ano às 8h30min. As duas reuniões foram marcadas na Câmara Municipal.

As questões discutidas abordaram desde a recuperação da floresta ciliar quando foram retiradas as famílias que ocupavam a área ilegalmente até uma explanação do Prefeito a respeito dos recursos pleiteados junto ao Governo do Estado.

A ata lista o nome das entidades presentes no total 66 representantes de 41 entidades entre poder público, iniciativa privada, igrejas, comunidades rurais e uma representante da Associação do Conjunto Novo Horizonte.

Segundo o Sr. Everaldo a participação da população foi “expressiva”. Para comprovar o fato, fui procurar o representante das Associações do Conjunto Novo Horizonte e Santa Luiza (este não consta o nome na lista).



Figura 43. Imagem da Audiência Pública.
Fonte: Prefeitura Municipal de Mamborê

Relato do trabalho de campo

Para chegar ao Conjunto Habitacional Novo Horizonte tem que atravessar o rio. Antes disso, procurei o nome da representante e o seu endereço. Não foi difícil encontrar. Segundo uma moradora vizinha, ela mudou-se para o sítio fazia quase um ano e no seu lugar deixou o Sr. Romildo e que ele morava virando a esquina.

Aproveitei a ocasião para indagar a respeito da audiência, se eles ficaram sabendo e se participaram. As duas mulheres disseram que não sabiam de nada e que a representante antiga e o novo não informaram sobre o acontecido. Perguntei se havia muitas reuniões com os representantes e elas informaram que fazia tempo que não tinha. Continuando a conversa pedi a elas que explicassem quais eram as reivindicações dos moradores. A resposta foi uma ,a falta de iluminação perto da ponte “fica muito escuro à noite e a gente tem até medo de passar”.

Agradei e fui em busca do Sr. Romildo. Não havia ninguém na casa. Observei que três senhoras estavam sentadas em uma varanda algumas casas acima e resolvi conversar com elas. Indaguei a respeito do Sr. Romildo e elas me informaram que ele é funcionário da prefeitura (trabalha no almoxarifado) e a esposa revende produtos de beleza e era difícil encontrá-los em horário comercial. Fiz a mesma pergunta: o que falta aqui no bairro?.

“olha faz um tempão que a prefeitura disse que ia passar o esgoto e até agora... as fossas ‘enchem’ muito rápido e só tem quem esvazia lá em Campo Mourão. Eles cobram muito pra vir aqui”. Uma outra senhora interveio: “pra compensar a gente tem que se reunir e dividir o valor da ‘autofossa’. Às vezes dá e outras não. Não é sempre que todo mundo precisa esvaziar ao mesmo tempo”.

Perguntei se aquelas casas mais acima eram Vila Rural. Elas disseram que não. Que ali no conjunto tem “casas que paga e a dos ‘padrinhos’, a dela é paga e já está quitada. O que são casas dos ‘padrinhos’? perguntei. A senhora respondeu que os moradores não pagam prestação, podem morar ali o tempo que quiserem, quando saem não tem direito a nada”.

Elas também me informaram que há coleta de lixo duas vezes por semana e que separam o lixo reciclado. Então tem dois caminhões de coleta? Não, a gente entrega pro ‘seu’ Ivo Nilson, ele é da cooperativa e leva pro barracão.

Novamente agradei e fui embora. Dei uma volta pelo bairro e observei que há calçamento, embora em alguns casos obstrua a passagem, e pavimentação asfáltica. São casas da COHAPAR¹⁰.

Resolvi então me dirigir ao Conjunto Santa Luzia. Para chegar lá também atravessei o rio, a área urbana de Mamborê é circundada por rios e córregos. Entrei no conjunto por uma subida que parecia interminável e fui até uma área abandonada (pelo poder público) que se parecia com uma praça.

Procurei a Representante (com o endereço em mãos) e não havia ninguém na casa. Vi duas mulheres mais abaixo e fui conversar com elas, nenhuma das duas conhecia a Sr^a Iliane Rocha. Comecei então a indagar sobre o local.

Uma delas me disse que mora ali há pouco tempo, antes ela morava lá (apontou com o dedo). E eu disse: onde? Lá na “cidade” respondeu. Mas aqui também não é Mamborê? Perguntei. Ela respondeu: É mas aqui é o conjunto, a cidade é pra lá do rio. Rimos as três.

E a área vazia? É uma praça? É respondeu a outra mulher. Mas bem que a prefeitura podia colocar uns brinquedos para as crianças, um parquinho mesmo. Assim a gente não precisava ficar o tempo todo com estas crianças no colo, colocava lá e eles brincavam.

Perguntei sobre a audiência. A mais jovem disse que nada ficou sabendo e a outra mudou-se do Mato Grosso a pouco tempo e que também não sabia de nada. O que o conjunto precisa?disse.

A mais velha respondeu: “olha moça, o que precisa é emprego. Lá no Mato Grosso, na cidade de onde eu vim, tinha duas indústria grande. Empregava um monte de gente. Aqui não tem nada. Na verdade falta é prefeito com vontade de ajudar o povo. Porque não abaixa o imposto pras indústrias vir pra cá? É isso mesmo, falta prefeito. E não é só esse de agora, nunca teve prefeito bom, que desse emprego”.

¹⁰ Companhia Paranaense de Habitação.

O conjunto também conta com coleta de lixo e quando precisa de serviços de saúde, a ambulância vem buscar.

Agradei e fui embora. Quando passava pela “cidade” procurei identificar se havia muitos vazios urbanos que pudessem ser ocupados, indagando sobre a necessidade da implantação dos dois conjuntos “pra lá do rio”.

5.1.3- Araruna

O Plano Diretor de Araruna teve início na gestão passada. Como o atual prefeito é contrário ao seu antecessor, os trabalhos ficaram parados por aproximadamente 18 meses. Foram realizadas duas Audiências da Gestão anterior, a primeira com a presença da Técnica do PARANACIDADE de Curitiba e uma segunda, que acabou por ser anulada, pela falta de quorum. Havia falecido horas antes uma pioneira da cidade muito conhecida, esvaziando a audiência. Estavam presentes o Consultor contratado, o sr. Célio tributarista e três vereadores.

O atual administrador achou melhor invalidar a 1ª audiência realizada na gestão anterior e recomeçar os trabalhos. O município já realizou duas Audiências Públicas. Os documentos repassados à pesquisadora são referentes à 2ª reunião, onde foi discutida a instalação de um parque de exposições e a ampliação do prédio da prefeitura para abrigar todas as secretarias municipais. De acordo com a lista de presença, a maioria dos presentes são funcionários da prefeitura, não havendo representantes da sociedade civil e muito menos da comunidade local (o que por si só invalidaria a audiência).

Antes de abrir a palavra, o arquiteto coordenador do Plano explanou sobre o Plano e Ação e Investimentos para os próximos 5 (cinco) anos e as propostas setoriais para o município.

Apesar de possuir uma estrutura administrativa, em relação à aplicação das Leis Urbanas bastante eficazes e um Departamento de Obras e Serviços

comprometido com a implementação do Plano Diretor, não se pode dizer o mesmo da organização da participação popular. A divulgação das audiências não chegou à parcela mais periférica da malha urbana, onde reside a população de baixa renda.

As duas audiências realizadas na gestão anterior foram publicadas e convites enviados para as entidades e setores representativos da sociedade civil. Foi disponibilizado também um carro de som que estaria percorrendo toda a cidade e anunciando o evento.

A audiência realizada na gestão anterior e que não foi publicada, teve uma participação expressiva. Deste evento não há registro, visto que a nova administração ignorou os serviços antes realizados.

Na segunda audiência realizada na atual administração, a maioria dos participantes eram funcionários da prefeitura. O arquiteto coordenador dos trabalhos apresentou as propostas de macrozoneamento e de algumas obras para o município, como a construção de um parque para lazer público, ciclovia ligando o Conjunto Beija Flor ao centro da cidade, a consolidação do Parque Industrial visto que o número de estabelecimentos industriais é grande, entre outros.

Quando a palavra foi aberta para que os presentes pudessem apresentar sugestões, foi questionado sobre a construção de um parque de exposições no município, se não poderia incluir no Plano Diretor. O coordenador dos trabalhos respondeu que, se fosse o anseio da população, poderia ser prevista uma área para a sua implantação e ressaltou se realmente tal edificação seria de uso de toda a população e se era fundamental para a cidade. Explicou ainda que o Parque de Exposições é uma estrutura grande e que fica a maior parte do tempo ocioso e que o poder público talvez não devesse arcar com os custos de manutenção e sim investir em outro local ou em outra obra, como por exemplo, a recuperação do “Buracão”.

Não houve mais indagações e sugestões e a audiência foi encerrada.

Relato do trabalho de campo

Como não tinha em mãos os nomes dos participantes da audiência, resolvi visitar os conjuntos habitacionais e conversar com os moradores. Na prefeitura municipal consegui as cópias da ata da audiência realizada na gestão atual e o nome do representante do Conjunto Habitacional Beija Flor, o mais distante da malha urbana, Sr. Maico proprietário de uma loja de confecções no centro da cidade.

Fui até o seu estabelecimento comercial e aguardei por vinte minutos aproximadamente, ele chegou e eu me apresentei e expus os motivos de minha visita. Foi através da conversa que descobri que ele é também presidente da Associação Comercial e ficou sabendo da audiência por intermédio do convite que recebeu. Também informou que não soube de carro de som anunciando o evento.

O sr. Maico participou da primeira reunião e não se manifestou porque os assuntos tratados eram gerais e não específicos ao problema do seu conjunto. Informei-lhe que haveriam mais duas audiências das quais ele deveria participar e expor as necessidades do Beija Flor e que, seria muito proveitoso, que ele mobilizasse outros moradores para participar.

Perguntei sobre as carências do seu bairro e o que poderia ser feito para melhorar. Como eu já sabia de antemão, um dos problemas enfrentados é o acesso principal, visto que a implantação do loteamento se deu às margens da Rodovia. Segundo ele: “Agora que vai sair o asfalto, vai ficar mais perigoso ainda. O pior é quando a gente chega, porque tem que parar no acostamento e o mato tá alto e quando junta com a plantação da vila rural, tampa toda a visibilidade do motorista. Graças a Deus ainda não aconteceu nenhum acidente grave”. Sobre as necessidades afirma: “Nós precisamos mesmo é de área de lazer para as crianças. Um campo de futebol ou mesmo uma quadra de futebol de salão, um parquinho, um lugar para a meninada não ficar na rua”.

Agradei as informações e fui para o Conjunto Sorriso na tentativa de conversar com alguns moradores. Entrei no conjunto e vi um grupo conversando na frente de uma loja, parei e me dirigi até eles.

Como sempre me apresentei e expus os motivos e as informações que queria. Eles informaram que não ficaram sabendo de nenhuma “reunião” na prefeitura e também não viram e nem ouviram o carro de som.

Nos municípios menores, o carro é substituído por uma motocicleta com uma caixa de som. Pode acontecer também de o mesmo veículo divulgar propagandas de estabelecimentos comerciais juntamente com o anúncio da audiência, algumas pessoas não prestam atenção porque não lhes interessa. Não possuo informações suficientes para afirmar que nos três municípios estudados isto aconteceu, apenas relataram que houve anúncio em carro de som.

Através das visitas e dos diálogos com os moradores, pode-se observar o fraco nível de mobilização e politização da população destes e de outros municípios de mesmo porte.

Acredita-se que para a reversão deste quadro e para que a participação popular seja efetiva e de valia nas discussões acerca da cidade e de seus meandros, a equipe de elaboração do plano diretor juntamente com a equipe técnica da prefeitura devem procurar outras formas de *ouvir* a comunidade, como por exemplo, em reuniões segmentadas de acordo com a organização espacial da cidade.

Cabe questionar como as comunidades rurais são conclamadas a participar? De que maneira tomam conhecimento das audiências? Vale lembrar que o Plano Diretor deve englobar todo o território municipal.

Apesar dos esforços do Governo Estadual no sentido de promover uma elaboração participativa do plano diretor, não é isto que se verifica na prática. Audiências em que a população não participa, eventos mal divulgados, convites para as elites e camuflagem dos reais acontecimentos.

Os rumos da cidade continuam a ser decididos por aqueles que menos necessitam do poder público, os habitantes das áreas mais servidas de infraestrutura e serviços públicos.

Só a construção de uma participação sólida, não só na fase de elaboração do planejamento municipal, mas, principalmente, na sua implementação é que vai configurar uma cidade mais justa para todos. A atuação da população deve-se dar em todos os momentos do processo decisório sobre a cidade.

O relato aqui descrito não esgota o assunto da participação popular nos três municípios estudados, pelo contrário, é apenas o começo para um olhar mais profundo na questão e, quem sabe, a formulação de metodologias que possam realmente atingir as necessidades dos habitantes destes municípios.

5.2 – As Áreas Rurais

Assim determina o Estatuto das Cidades no Art. 40, parágrafo segundo: “O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”. E esta é a novidade, a inclusão da área rural dentro do planejamento municipal.

Para 4.024 Municípios brasileiros, esta determinação faz muito sentido, eles possuem população inferior a 20 mil habitantes. Veiga (2003) afirma a necessidade de se considerar outras variáveis na composição da definição do que é rural e do que é urbano, como por exemplo, o número de habitantes e a densidade demográfica, visto que muitos municípios possuem baixo número de população e reduzida densidade demográfica (*apud* Nakano 2004).

Ainda segundo Veiga (2004): “De um total de 5.507 sedes de municípios existentes em 2000, havia 1.176 com menos de 2 mil habitantes, 3.887 com menos de 10 mil, e 4.642 com menos de 20 mil”. Com este argumento

o autor considera que: “O Brasil é mais rural do que oficialmente se calcula, pois a essa dimensão pertencem 80% dos municípios e 30% da população” (pg. 8).

Dos 399 municípios do Estado do Paraná, 328 possuem população inferior a 20 mil habitantes, 3 com menos de 2 mil, 92 com menos de 5 mil e 121 com menos de 10 mil habitantes. Estes municípios representam 82,21% do total e concentram 27,88% da população do Estado. Portanto, de acordo com Veiga, deveriam ser classificados como rurais.

Para acentuar a discussão, do total de municípios com menos de 20 mil habitantes,, 108 apresenta um contingente rural superior ao urbano. Têm-se ainda 7 (sete) municípios com população superior a 20 mil que apresentam população rural superior a urbana, destes destaca-se Piraquara, com um total de 72.886 habitantes sendo 33.829 residentes na área urbana e 39.057 na área rural e Prudentópolis com 46.346 habitantes, 18.276 na área urbana e 28.070 na área rural.

O Paraná possui apenas um município com população superior a 500mil habitantes, a capital do Estado com 1.587.315 habitantes. Curitiba não possui área rural.

Como então deverá ser elaborado o Plano Diretor para estas cidades? Villaça (2005) afirma quando questionado sobre a inclusão das áreas rurais nos planos diretores:

Que significa isso? É claro que na zona rural o plano diretor não pode fazer zoneamento do uso rural do solo, isso não é competência do município. O imposto rural não cabe ao município, então esse instrumento importante de planejamento (que é o imposto) não pode ser aplicado. Está fora da alçada municipal dizer onde é pastagem, onde deve ser a lavoura, o tamanho mínimo ou máximo das propriedades etc. Contudo o uso urbano do solo rural, por exemplo, poderá ser regulado pelo município a hora que quiser.¹¹

Importante lembrar que os Distritos Administrativos, em muitos casos, possuem uma dinâmica quase que igualável à sede do município. O IBGE quando divulga os valores referentes à população urbana, inclui os habitantes residentes

¹¹ Entrevista realizada em 21 de outubro de 2005 na biblioteca da residência do professor Flávio Villaça, em São Paulo a Denise Mendonça Teixeira.
http://www.vitruvius.com.Br/entrevista/villaça_7.asp.

nos Distritos. Apesar de se localizarem na zona rural, são considerados áreas urbanas.

Para Nakano (2004): *“a leitura sócio-territorial da zona rural deve orientar-se pelos objetivos preliminares do Plano Diretor”* (s/ pg.). Segundo o autor:

Tais objetivos orientam a coleta, sistematização e análises das informações e a enunciação dos problemas a serem abordados na elaboração de propostas para um novo ordenamento territorial local. Trata-se de uma leitura intencional voltada para a consolidação de subsídios sólidos capazes e referenciar as definições de propostas e estratégias a serem incorporadas no Plano Diretor. (s/pg.)

O Termo de Referência da SEDU/PARANACIDADE lista, entre outros, como objetivo do Plano Diretor Municipal – PDM:

(ii) Plano Diretor Municipal, para atender o Estatuto da Cidade, deverá abranger a área do território municipal como um todo, definindo diretrizes tanto no âmbito urbano como no rural. (pg. 5).

Dentro destas determinações, tanto do Governo Estadual como, principalmente, do Estatuto da Cidade, os Planos Diretores de Uso e Ocupação do Solo Municipal elaborados a partir de fevereiro de 2004 tem por obrigação inserir as zonas rurais, tanto na ATI – Avaliação Temática Integrada, como na Definição das Diretrizes e proposições para o Desenvolvimento Municipal.

A pesquisadora não teve acesso aos documentos pelo fato dos três municípios ainda não terem concluído a fase de levantamentos de informações e dados e tampouco as planilhas com as diretrizes. Os relatos aqui apresentados estão baseados em entrevistas com os coordenadores dos Planos Diretores e nas atas das audiências que foram fornecidas.

Primeiramente cabe aqui uma breve explanação a respeito do Programa Habitacional Vilas Rurais, visto que a sua inserção nos perímetros urbanos dos municípios está causando divergências e uma recusa por parte das prefeituras em acatar a sugestão da COHAPAR.

O programa Vilas Rurais foi criado pelo Governador Jaime Lerner, sendo o primeiro projeto implantado em 1995 na cidade de Apucarana, outras se seguiram e em dezembro de 1997 foi assinado o Acordo de Empréstimo n.º 4.060-

BR, com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Através do empréstimo foram implantadas mais de 400 vilas em 265 municípios do Estado.

De acordo com o IPARDES (2005):

O programa habitacional rural, conhecido como Vilas Rurais, constitui-se em uma política não-agrícola para o meio rural, com lotes urbanizados que englobam uma moradia de quarenta e quatro metros quadrados acoplada a um projeto de assentamento em área agricultável de cinco mil metros quadrados. Ao reunir várias unidades habitacionais, em espaço definido como área rural, criou novas comunidades. As famílias beneficiárias transferidas para esses assentamentos recentes melhoraram de imediato as condições de moradia e tiveram a possibilidade de melhorar a alimentação por meio da agricultura de subsistência ou de gerar renda complementar no lote agricultável. (pg. 1).

Para ingresso no programa deviam ser observados alguns critérios como ser trabalhador rural volante -“bóias-frias”- com experiência agropecuária, idade máxima de 55 anos, ser morador do município há pelo menos dois anos, não possuir qualquer imóvel, exercer atividade remunerada em caráter temporário, renda familiar de 1 a 3 salários mínimos e ter família constituída habitando em condições precárias.

Os lotes possuíam entre 5.000 e 6.000m² com uma construção de 44,50 m² a qual permitia ampliação. Cada vila possuía no máximo 100 casas.

A questão reside no tamanho do lote. O INCRA reconhece como propriedade rural os lotes acima de 2ha e as vilas rurais possuem 0,5ha, assim os mutuários não podem receber o título de posse. Para tentar solucionar o problema, a COHAPAR sugere aos municípios que incluam as vilas em seu perímetro urbano, ou que estabeleçam perímetro específico, caracterizando a área como zona especial. As prefeituras recusam-se alegando que, ao incluir estas áreas no perímetro, incidiria a cobrança e IPTU e como o tamanho do lote é bem maior que o convencional, o valor do imposto ficaria muito alto, o que inviabiliza o pagamento por parte dos mutuários.

Alguns municípios estão adotando a denominação de ZEUE – Zona Especial de urbanização Específica – onde não é permitido o parcelamento e só incide a cobrança de melhorias, como coleta de lixo e iluminação pública.

5.2.1- Os Municípios e as Zonas Rurais

Apesar dos planos diretores ainda não estarem concluídos foram coletadas algumas informações acerca das discussões geradas sobre as áreas rurais. Um ponto de dúvida foi a divulgação da elaboração do plano e das audiências públicas na zona rural, visto que os meios utilizados são de circulação estritamente urbana, ficando a encargo da Emater e da Secretaria de Agricultura reunir as comunidades rurais.

Em Mamborê, o coordenador da equipe técnica informou que “pretende” reunir as comunidades rurais para informar a respeito do plano e ouvir as sugestões: Vamos levar os dados técnicos nas principais comunidades rurais através de reuniões publicadas e expor a análise técnica e ouvir a comunidade”. E complementa: “estamos fazendo um mapeamento rural para saber mais sobre as comunidades”. Questionei a respeito da participação da Emater e se o município possuía PDR – Plano de Desenvolvimento Rural. Ele afirmou não saber deste documento e que eu poderia procurar o responsável no escritório do referido órgão ao lado da prefeitura.

Segundo o sr. Everaldo, coordenador da equipe técnica municipal, duas questões estão sendo alvo de discussões por parte do poder público e dos proprietários rurais. A primeira é em relação às plantações contíguas à malha urbana, onde são utilizados agrotóxicos, principalmente nas lavouras de soja e milho, prejudicando a saúde dos moradores dos conjuntos. Segundo o coordenador: “a prefeitura já pensou em proibir a aplicação de veneno nas áreas próximas aos conjuntos, mas é perigoso a lei ser derrubada por que ela (a administração local) não tem poder sobre esta questão”.

O segundo ponto refere-se às granjas e abatedouros de suínos que estão em desacordo com a legislação e trazem mal cheiro para a área urbana.

Fui então procurar o Sr. Paulo César responsável pela Emater no município. Ele não estava e conversei com um funcionário, o qual informou que não havia um PDR, mas que o órgão elaborou um rol de propostas com base em

reuniões com proprietários e comunidades rurais que foi entregue para os dois candidatos a prefeito nas eleições de 2004. O documento se intitula: “Propostas para o Desenvolvimento Rural” e aborda os problemas econômicos, sociais e ambientais da zona rural e trás ainda as potencialidades do município, as prioridades atuais para a área urbana e as propostas da área rural para inclusão no Plano Plurianual 2006/2009.

O sr. Luiz, funcionário da Emater, salientou que entre os problemas enfrentados pelos agricultores tem-se a falta de valor agregado aos produtos, o que poderia gerar uma maior renda para as famílias e principalmente, que os pequenos produtores pensam como os grandes, ou seja, eles acreditam que a única saída é o cultivo de grandes culturas como a soja, por exemplo. Explicou ainda que é muito difícil conscientizar os produtores que existem outras culturas tão rentáveis e mais indicadas para as pequenas propriedades.

Foram apontadas como prioridades para a área rural:

1. Apoio à **diversificação das explorações** (Pecuária de leite, sericicultura, suinocultura, olericultura, fruticultura, apicultura...) de forma a aumentar a renda das famílias e o número de empregos no município;
2. Desenvolver a **agricultura sustentável** com menor uso de agrotóxicos e combustíveis fósseis, sem agredir o ambiente e produzindo alimentos de boa qualidade;
3. **Meio Ambiente:** reposição e preservação da mata ciliar, preservação do solo e da água, coleta e destino adequado das embalagens de agrotóxicos;
4. **Capacitação profissional** dos produtores e trabalhadores rurais, melhorando a empregabilidade;
5. Melhorias/manutenção das **estradas rurais**;
6. Criação e fortalecimento de **Associações de Produtores**;
7. Criação de novas **Patrulhas Mecanizadas**;
8. Apoio a **Agroindústria**;
9. Organização de **Mercado Municipal** para produtos locais;
10. Criação de **Parque Ambiental** no município.

As reivindicações levantadas pelos técnicos da EMATER são exequíveis pelo poder público local, portanto devem fazer parte do Plano Diretor, mesmo assim a participação dos técnicos no processo de planejamento é visto como uma burocracia, apenas mais um órgão que deve ser convidado. Este fato é comprovado nas palavras do coordenador da equipe técnica quando afirma que serão ouvidas as comunidades rurais. Ora, a EMATER já fez este trabalho, agora é coloca-lo em prática através da criação de programas específicos.

Outro exemplo da falta de diálogo entre os diversos setores para a elaboração do planejamento é o esvaziamento populacional dos pequenos municípios. No levantamento dos problemas sociais enfrentados pela população rural a EMATER apurou *êxodo da juventude rural com envelhecimento dos produtores restantes*, fato que pode ser solucionado ao nível de poder público local, com a capacitação para o agronegócio e valor agregado dos produtos cultivados. Ações que podem estar contidas no Plano Diretor.

O município de Terra Boa possui 30 granjas de frango e a prefeitura tem pedido de instalação de mais 15 destes estabelecimentos. Segundo a engenheira da prefeitura este é um dos problemas a serem enfrentados quanto à questão rural no Plano Diretor. Quanto seria a distância mínima permitida para a instalação destes equipamentos? Esta é a resposta que o plano deverá dar. Outro ponto é a implantação de granjas de suínos, que também necessita da mesma regulamentação, visto que o mau cheiro proveniente da criação destes animais está sendo levado para a cidade e existem reclamações por parte dos moradores. Salientou o fato do não cumprimento da legislação pertinente por parte dos produtores e a falta de fiscalização ocasionando os problemas apontados.

Uma questão colocada pela engenheira é a prioridade de expansão da malha urbana em detrimento da instalação de barracões aviários: “por isso tem que regulamentar a distância das granjas, se o cara tem um barracão e o outro quer expandir a cidade, quem tá certo? Quem tem vantagem?”

Procurei a EMATER para maiores informações e encontrei o Secretário de Agricultura, o sr. Carlos Henrique Lelis. Segundo ele a sua secretaria está para implantar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, através de um projeto de Lei. Só falta a aprovação da prefeita. De acordo com o sr. Carlos, a prefeitura procura dotar de infraestrutura básica as propriedades rurais: *“o agricultor tem que sair de casa, faça chuva ou faça sol”*.

A secretaria mantém um calendário de visitas às feiras de exposições voltadas para o setor agrícola, sendo que é dada prioridade aos produtores que participam de programas fornecidos pela prefeitura. Dentre estes programas

estão a patrulha agrícola¹², a associação de produtores de leite e a feira do produtor. A feira ocorre todas às quintas-feiras e só podem ser comercializados produtos naturais, ou seja, cultivados pelos feirantes, são proibidos produtos industrializados.

Como houve apenas a audiência de instalação do plano, não foram discutidas as diretrizes para o município e os dados obtidos através dos questionários não estão disponibilizados. Pela assinatura dos presentes a zona rural está representada pela secretaria da agricultura, EMATER, um representante da vila rural e outros 3 agricultores.

De acordo com o lavrado na ata, na audiência foi exposto o que é o Plano Diretor de Uso e ocupação do Solo, ressaltando o seu objetivo e as Leis Urbanas:

“...ou seja, um conjunto de normas legais e diretrizes técnicas que tem a finalidade de promover o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos, devendo ser aprovado por Lei Municipal e tornando-se um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo parte integrante do processo de planejamento municipal, garantido a participação da população em todas as decisões de interesse público, sendo que a participação está prevista por meio de audiências públicas e reuniões da comunidade...”

A referência ao rural está no termo “municipal”, já a área urbana é lembrada na expansão, nas leis e normas. Para finalizar a ata são relacionadas as leis a serem elaboradas: “ Lei do Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo Municipal, Lei do Parcelamento do Solo, Sistema Viário e Código de Obras”.

Apesar da Consultoria contratada ter repassado aos presentes da audiência um questionário, o mesmo não consta da documentação entregue à pesquisadora para consulta.

O Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo Municipal de Araruna é, entre os três municípios estudados, o que apresenta um menor grau de discussão, tanto com a comunidade como em relação à zona rural. Nas atas das

¹² A patrulha agrícola reúne pequenos agricultores próximos no uso de equipamentos fornecidos pela prefeitura, como arados, plantadeiras, tratores, etc. Também é fornecida assistência técnica em todas as fases de cultivo.

duas audiências não constam referências à área rural e nem tampouco representantes do setor agrícola.

Segundo o sr. Sandro, agrônomo da EMATER, a aproximadamente 3 anos foi elaborado um documento intitulado PDR – Plano de Desenvolvimento Rural para o município. Neste documento as reivindicações dos moradores das áreas rurais concentravam-se em moradias para seus filhos e filhas que se casavam e permaneciam na propriedade. Atualmente os pedidos concentram-se na readequação das estradas rurais.

As principais culturas presentes no município são a soja, milho e mandioca, sendo esta última alimentadora das indústrias de farinha da região.

A EMATER participou da 1ª audiência pública do Plano Diretor de Uso e Ocupação do solo e esteve fornecendo informações aos técnicos da Consultoria contratada que está elaborando o plano.

Para a área rural foram selecionados dois casos do banco de experiências do Ministério das Cidades: o de São José de Mipibu no Rio Grande do Norte e de Chapecó em Santa Catarina. Ambos possuem mais de 20 mil habitantes, sendo que São José é integrante de Região Metropolitana e Aglomerações Urbanas e Chapecó está inserida nas áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O município de Chapecó possui 147 mil habitantes de acordo com o Censo de 2000, sendo que destes, 90% habitam uma área de 7% do total do território correspondente à porção urbanizada.

As atividades agrícolas se distribuem em culturas como feijão, milho e soja, suinocultura, avicultura e leite, sendo estes últimos praticados por pequenos proprietários. As administrações locais já vinham trabalhando a área rural na busca de reverter o quadro de baixa renda de sua população, com incentivo na diversificação da produção e na agregação de valor aos produtos. Em 2001 foram identificadas aproximadamente 50 pequenas agro-indústrias familiares no município.

De acordo com os relatos da consultoria, uma das maiores dificuldades encontradas foi a recusa dos moradores da zona rural em aceitar que o plano diretor não era só “coisa da cidade”. Isto foi possível através da mobilização das lideranças das comunidades e das várias reuniões realizadas com os moradores no sentido de explicar e colher informações para a elaboração de diretrizes e ações comprometidas com a zona rural. Segundo o documento foram realizadas 20 reuniões com os conselhos que atuam na área rural e também nas 11 microrregiões rurais, utilizando uma metodologia baseada no estímulo às falas e manifestações dos participantes. Relata a experiência:

De início não foi um processo fácil, mas logo a comunidade começou a se manifestar revelando e construindo a compreensão das relações de interdependência urbano-rural pela identificação de conflitos e benefícios existentes. A superação dessa resistência inicial por parte das comunidades e lideranças rurais foi superada através de diálogo, com a realização de visitas às lideranças e às comunidades. Esclarecimentos quanto ao pagamento de impostos e especialmente às taxas existentes na cidade foram muito importantes.

Pelo relato da experiência da consultoria no caso de Chapecó, pôde-se observar a importância do diálogo travado entre os técnicos e os moradores rurais, visto a complexidade da questão. O conhecimento do rural e de como se organiza foi vital para a composição de políticas públicas que realmente reflitam os anseios das comunidades. Ficaram definidas as seguintes propostas para o Plano Diretor de Chapecó:

- i) demarcação e regulação do uso, ocupação e parcelamento do solo nas áreas urbanas dos distritos rurais;
- ii) demarcação das áreas de proteção do ambiente natural como a bacia de captação, a área da barragem e orla dos rios, e duas grandes macrozonas de produção primária;
- iii) demarcação das reservas indígenas como áreas de patrimônio cultural;
- iv) demarcação de duas grandes macrozonas de produção primária;
- v) traçado das vias de comunicação entre as sedes urbanas e comunidades rurais;
- vi) permissão para parcelamentos do solo na macro-área da orla dos rios (zona da barragem) mas somente mediante a aprovação no conselho municipal de desenvolvimento urbano e com exigências pré-determinadas pela lei do plano diretor – como a demarcação de uma larga faixa de preservação junto ao rio com o objetivo de garantir o acesso irrestrito às áreas com valor paisagístico e garantir a produção agro-familiar para manutenção das pessoas que lá vivem;
- vii) exigência de estudo de impacto de vizinhança para aprovação de condomínios e sítios de lazer no território rural. Após a aprovação do

plano diretor, dois grandes empreendimentos tiveram aprovação recente. A aplicação do instrumento resultou em grande mobilização local e a garantia de adequadas relações entre espaços, comunidades e práticas culturais e econômicas;

viii) formulação de programas direcionados para o território rural, como é o caso dos programas de reestruturação de áreas de produção primária e de estruturação das localidades rurais; e programas e ações que integram os territórios e comunidades rural e urbana, como por exemplo, aquelas que possibilitam a venda direta da produção e da agroindústria ao consumidor urbano.

Além das propostas e da forma de condução dos estudos, a experiência de Chapecó alerta para a complexidade da área rural e a importância da participação integrada dos setores afins quando faz os alertas e as recomendações:

a) Foi de fundamental importância a participação efetiva da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Agricultura na discussão sobre a incorporação das áreas rurais no plano diretor. Todo o processo foi desenvolvido pela equipe por ela constituída para o processo do plano, em profunda sintonia e interação com a equipe do planejamento urbano que orientava o processo na cidade. Sem esta participação os objetivos não teriam sido atingidos.

b) O que foi considerado mais difícil neste processo foi o convencimento inicial dos agricultores de que o plano diretor era de interesse da comunidade rural. Foi gasta muita energia com visitas às lideranças e comunidades. É necessário estabelecer uma estratégia inicial de convencimento e mobilização, e talvez seja necessário reconhecer que este processo na área rural necessita de mais tempo do que na cidade por causa da complexidade da questão.

Como integrante de Região Metropolitana, São José de Mipibu apresenta ainda uma atividade agrícola, representada pela agropecuária tradicional, agronegócio e agricultura familiar.

O município possui uma população de 34.912 habitantes, distribuídos em 44,7% na área urbana e 55,3% na área rural.

A temática envolve a especulação dos grupos imobiliários nas pequenas unidades rurais que não possuíam mais atrativos, com a intenção de abrir novos loteamentos. Um outro grupo constituído de pequenos produtores de frutas, hortaliças, apicultores e carcinicultores defendem a manutenção do meio rural, mostrando-se preocupados de suas propriedades se tornarem área urbana e incidir a cobrança de IPTU e da legislação urbana.

As ações inovadoras estão na outorga onerosa de mudança de uso rural para urbano e o estabelecimento de Área Especial de Segurança Alimentar e

Nutricional. A primeira visando a “*transferência de uso de agricultura urbana para moradia ou outros usos urbanos*” e, a segunda, “*o atendimento ao direito a uma alimentação em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades básicas diárias*”.

Afirma o relato da consultoria:

Caso se confirmem as propostas até então postas à discussão, serão inovadores os instrumentos de criação de áreas especiais de segurança alimentar e nutricional, o nível de importância e de destaque dado às áreas de transição entre o urbano e o rural e o instrumento de outorga onerosa para transferência de uso rural para urbano. A zona rural, ainda que reduzida em sua área, foi qualificada prioritariamente quanto ao uso, à tradição de cultivo e criação e a sua função social.

O Estado do Paraná é essencialmente rural, desde sua ocupação como área de expansão agrícola até a atual configuração dos seus municípios, onde a maioria apresenta população inferior a 20 mil habitantes e mais, muitos destes municípios tem sua dinâmica na produção agrícola, como afirma o VERDE (2004):

Dos 352 municípios do Estado que estão fora das aglomerações urbanas, 302 possuem população total com até 20 mil habitantes, e 345 apresentam densidade demográfica inferior a 80 habitantes por km². Em percentuais, isso equivale a 86,8% e 98,0%. (pg. 25).

Quando se inclui a ocupação da população, a predominância rural acentua-se mais ainda. VERDE (2004) mostra que quando se aplica as três variáveis, municípios com população inferior a 20 mil habitantes, densidade demográfica abaixo de 80 hab/km² e população ocupada, tem-se um total de 58,2% de representatividade de municípios rurais perante o Estado. E finaliza:

Seria imprudente não reconhecer que, no Paraná, o rural não só é presente como possui expressividade. Admitindo que as variáveis utilizadas – população total, densidade e ocupação – são capazes de mostrar uma realidade impregnada pelo rural, tem-se um Estado espacialmente rural. (pg. 29)

O roteiro de pesquisa e investigação mostrou o quão novo e inesperado é o tratamento a ser dado para as áreas rurais. Tanto os técnicos responsáveis pela elaboração dos planos, como a equipe técnica da prefeitura, ainda não absorveram totalmente a idéia de ouvir as comunidades rurais e como esta poderá ser incluída legalmente no Plano Diretor.

As experiências apresentadas demonstram que o princípio parte do diálogo e que juntos, poder público, técnicos e comunidade rural devem construir as diretrizes e as ações que nortearão a redução da pobreza rural.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dimensão da tragédia urbana brasileira está a exigir o desenvolvimento de respostas que, acreditamos, devem partir do conhecimento da realidade empírica respaldado pelas informações científicas sobre o ambiente construído pra evitar a formulação das “idéias fora do lugar” (grifo do autor) tão características do planejamento urbano no Brasil. (Maricato, 2000).

Nos capítulos anteriores foi apresentado o processo de planejamento urbano praticado no Estado do Paraná, primeiramente através da atuação do Governo Estadual, na figura de seus órgãos e técnicos, posteriormente, na instância municipal e através da atuação das consultorias.

A partir das análises documentais, visitas aos municípios e conhecimento do processo de elaboração e participação dos Planos Diretores realizados no Estado entre 1988 e 2006, são apontadas três questões que, acredita-se, influenciaram a elaboração e implementação de Planos Diretores nos pequenos municípios do Paraná.

Primeiramente a questão da **obrigatoriedade do Plano Diretor**, onde a elaboração do Plano não vem da percepção interna de um processo de planejamento local, mas sim como imposição da legislação Estadual que vincula a execução do mesmo com futuras liberações de recursos a serem aplicados no município. Desta maneira não há um comprometimento da administração local em eleger as ações que nortearão os investimentos públicos, mas sim esforços dirigidos para o atendimento das exigências do órgão estadual de fomento.

Este fato é observado quando o Plano Diretor não é aprovado na Câmara Municipal ou, quando aprovado, a sua implementação é negligenciada pela administração local. Isto pôde ser verificado nos três municípios estudados, onde parte das leis, as que interessam à administração local e àqueles que “produzem” a cidade (empresários, proprietários de solo urbano), foram obedecidas e, aquelas que entravam em desacordo com as aspirações do poder executivo, foram simplesmente “esquecidas”, ou melhor, burladas. Como no caso de Araruna, por exemplo, **houve** interesse em implantar um conjunto habitacional, **houve** interesse em utilizar um terreno já adquirido pela prefeitura e **não houve** interesse em localizar as famílias próximas à área urbana. Então foi alterado o

perímetro urbano, através de projeto de lei aprovado pela Câmara, para que pudesse abarcar o novo bairro, criando imensas áreas urbanas desocupadas passíveis de valorização. Vale lembrar que em Araruna o Plano foi aprovado pela Câmara Municipal estando, portanto, alinhado aos preceitos de ordenamento da cidade e de ciência do poder executivo, legislativo e de representantes da sociedade que compunham o Conselho. A área onde foi implantado o Conjunto Habitacional Beija-Flor não constava como área de expansão urbana na Lei de Zoneamento do Plano de 1996, conforme o mapa apresentado no capítulo 4. Aliás, o terreno em questão foi adquirido após 1996 para a instalação de indústrias, contrariando o eixo de crescimento industrial determinado pelo plano.

Outra questão é **a atuação do Governo do Estado** criando todo um aparato para promover assistência técnica aos municípios para a elaboração de seus Planos Diretores, o que não garantiu o desenvolvimento do município, revertendo o processo de perda de população, capacitando a administração pública local para a gestão e muito menos a implementação do planejamento.

No contexto de elaboração dos planos estava envolvida a exigência dos contratos firmados entre o Governo Estadual e as Agências Internacionais de Financiamento, o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e o BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, de que os municípios investissem no desenvolvimento institucional pra que as obras requeridas constassem em um plano de ação.

Portanto a política pública de planejamento para os municípios paranaenses emerge do cumprimento a uma cláusula contratual, e não do entendimento do alcance que pode atingir o Plano Diretor quando possui instrumentos de norteamto das ações municipais e promoção da inclusão da maioria da população. Este fato foi detalhadamente descrito no capítulo2 e nos ajuda a entender a pouca aderência dos planos à gestão municipal.

Quando o Estado atua na disseminação de uma obrigatoriedade momentânea, arrisca o planejamento a ser um instrumento de curta duração. A princípio, o que era para ter uma duração de 10 anos, é esquecido quando muda-se o prefeito, visto que o novo chefe do executivo municipal não está

comprometido com as ações determinadas pelo seu antecessor, principalmente quando houve uma troca entre situação e oposição. Em Mamborê, o plano foi concluído e entregue após as eleições municipais, com ganho para a oposição, fato que determinou o completo esquecimento do Plano elaborado em 1988.

Já em Terra Boa, o novo prefeito foi convocado a participar sendo a que a maior parte das discussões aconteceu na nova administração. Em Araruna os prefeitos, tanto que deixava o cargo como o que assumia, eram aliados, portanto o plano continuou sendo aplicado.

A interferência do governo estadual termina com a entrega do volume final e aceite por parte do órgão responsável pelo acompanhamento dos trabalhos. Não há uma investigação pós-elaboração para averiguar se o Plano Diretor foi enviado para a Câmara Municipal, se houve um treinamento da equipe técnica municipal e se, efetivamente, este plano está sendo cumprido. No caso de Mamborê, nem sequer foi enviado à Câmara para aprovação. Em Terra Boa e Araruna, parte das leis foi obedecida, parte não. Nestes, o parcelamento do solo para fins de moradia ocorreu fora das áreas destinadas para tal, contida na Lei de Zoneamento.

Quando o Governo do Estado do Paraná determina que todos os municípios paranaenses devem elaborar ou revisar seu Plano Diretor indistintamente, ou seja, para os que possuem mais ou menos de 20 mil habitantes, fixa regras para a sua elaboração com características uniformes e homogêneas. Este fato pode ser observado no Termo de Referência em anexo, que não apresenta metodologias diferenciadas voltadas para grandes, médios e pequenos municípios. O mesmo Termo tanto pode ser utilizado para Umuarama com 90.690 habitantes e cidade-pólo, como para Farol que possui 3.963, sendo que a maioria situada na zona rural (<http://www.sidra.ibge.gov.br>).

O terceiro ponto a ser destacado é o **conteúdo dos Planos**. Sobre esta questão destaca-se:

- O Plano Diretor é elaborado por uma consultoria externa, não vinculada ao município, trazendo, portanto um modelo de planejamento estandartizado. Em Terra Boa e Mamborê, idealizados pela mesma consultoria,

as leis de zoneamento possuíam o mesmo conteúdo, diferenciando-se somente nas tabelas de uso e ocupação do solo urbano. Como consequência, estes planos não condizem com a realidade local, com grande chance de se tornarem Inexeqüíveis.

- O conteúdo dos planos é extremamente urbano, desconsiderando a área rural, mesmo quando a maioria da população situa-se no campo e que a origem do município tenha sido das atividades agrícolas.

- A idéia de que o Plano Diretor é sinônimo de legislação urbana pautou as reuniões e as atas dos processos dos municípios estudados. A regulação urbana foi o ponto mais discutido entre os técnicos municipais, conselhos e consultoria.

- Reproduzir as mazelas das grandes cidades, como a exclusão territorial da população de baixa renda. A área contígua à malha urbana do Município de Terra Boa só foi parcelada quando houve interesse por parte da iniciativa privada; o destino dos conjuntos habitacionais populares foi as áreas rurais, onde o preço da terra é menor.

- A não participação da população no processo faz com que o plano seja um instrumento da administração local, sem comprometimentos e com diretrizes que exprimem o idealismo de poucos. Como as questões discutidas nas reuniões do Conselho de urbanismo de Mamborê, as quais definiam a cidade dos “ricos” e a cidade dos “pobres”.

- Estes municípios possuem em comum o peso da área agrícola sobre si, mesmo assim, grandes porções do território urbano são destinadas à instalação de indústrias como estratégia de alavancagem do desenvolvimento urbano. Frequentemente foi mencionado pelos moradores que a cidade precisa de mais indústrias, para gerar mais empregos, o que nem sempre é possível por vários fatores, entre eles o fato da sede do município não possuir estrutura que possa dar suporte a um setor industrial, como ser deslocado do centro de escoamento da produção.

Um ponto a ser assinalado é o fato de o Plano perder “força” com o tempo. Em um primeiro momento são levados em consideração, até mesmo suas leis são aplicadas, mas, quando o Governo do Estado lança novos programas e as sucessivas mudanças na administração local, o planejamento é deixado de lado em detrimento das novas diretrizes e anseios que se apresentam. Este fato é observado em Araruna, quando a criação do Programa Vilas Rurais aconteceu após a elaboração do plano e a sua implantação comprometeu as áreas passíveis de parcelamento para fins residenciais.

A inclusão das áreas rurais na área abrangida pelo plano, novidade incluída no Estatuto da Cidade, certamente trouxe novas experiências e novas maneiras de se pensar de como esta parcela da população deverá ser incluída em um planejamento que, originalmente, é urbano. Os planos elaborados pelos municípios estudados entre 1987 e 1996, ignoraram as áreas rurais e a sucessiva perda de sua população e não contemplaram em suas leis e diretrizes ações que poderiam estar se não revertendo esta perda, pelo menos mantendo o contingente restante em seu lugar de origem.

Os planos realizados não alcançaram os objetivos propostos inicialmente, como os “diques de contenção”, os quais pretendiam reter a população nos pequenos e médios centros urbanos através de investimentos em melhorias na infraestrutura, na tentativa de atrair investimentos locais como resposta à evasão populacional. Não dialogaram com a cidade e com a sua realidade, apresentando características regulatórias com grande peso sobre a legislação urbana, o que não garantiu o seu ordenamento.

As propostas estavam baseadas na industrialização com grandes áreas destinadas à implantação de Parques Industriais para empresas que não se instalaram no município. A destinação de porções urbanas para a atividade industrial não vinham acompanhadas de ações para promover a sua ocupação e tampouco programas de incentivos aos empresários locais. Através das entrevistas realizadas junto à população, há uma crença geral em “forças” externas como meio de desenvolvimento do município, onde só haverá empregos e renda se uma grande indústria se instalar na cidade, a exemplo de cidades que cresceram devido à intensa industrialização.

Azevedo (1976) já atentava para uma revisão nos processos de elaboração de Planos Diretores em um estudo realizado em 1976, quando propõem, em suas considerações finais, que as perspectivas para novos estudos venham em respostas às seguintes questões:

- 8.1. Quais os efeitos que a obrigatoriedade legal de elaboração de planos e projetos causa sobre a difusão de métodos e técnicas de planejamento municipal?
- 8.2. Os métodos e técnicas recomendados pelos órgãos governamentais para o planejamento municipal são os mais adequados ao Município?
- 8.8. Quais os canais de participação da população no processo de planejamento municipal?
- 8.9. Qual a correlação existente entre a adoção de um processo de planejamento pela Administração Municipal e as transformações das condições de vida da população? (pg. 196).

Há, no entanto, que se destacar pontos que contribuíram e continuarão a ser definidores da política urbana no Estado. A própria estrutura montada, através de órgão estadual e técnicos destinados à assistência garantem, na elaboração dos atuais planos, o determinado pela Lei Federal N.º 10.257, O Estatuto da Cidade, principalmente no quesito da participação popular.

Todo o processo de elaboração dos Planos é supervisionado e acompanhado pelos técnicos do PARANACIDADE, fazendo com que sejam observados os requisitos mínimos determinados pelo Termo de Referência, como, por exemplo, a realização das audiências públicas. Inclusive, o técnico desloca-se da capital do Estado para participar de, pelo menos, uma das audiências, demonstrando à população presente o grau de comprometimento do governo estadual.

Esta “vigília” em torno das práticas mínimas, resulta em ações que contribuem para que os Planos Diretores sejam, de fato, participativos. Em Terra Boa, a mobilização da administração municipal em torno da disseminação do plano envolveu toda a sociedade, sendo que, em alguns depoimentos colhidos, os entrevistados monitoram as próximas ações quando questionam sobre o seguimento dos trabalhos. Já em Araruna a mobilização ficou a encargo apenas da publicação da audiência em jornais e o envio de convites aos órgãos estaduais e municipais. Em Mamborê a primeira audiência está em vias de ser cancelada

por não ter seguido os procedimentos básicos, como a publicação da convocação em jornais de circulação municipal.

Quando se comparam os procedimentos adotados em 1988, 1996 e a partir de 2004, observa-se uma evolução na forma de elaboração dos planos. Quando a participação restringia-se apenas a grupos organizados da sociedade civil, passou a englobar toda a população municipal, inclusive das áreas rurais, antes não contempladas. A supervisão do PARANACIDADE é mais atuante em todas as etapas, solicitando atas de reuniões, de audiências, decretos de nomeação de participantes de Comissões, entre outros. Os Planos Diretores estão menos focados na legislação e mais preocupados com o atendimento ao Estatuto das Cidades, principalmente no que concerne aos instrumentos de que dispõem a administração local para o controle do uso e ocupação do solo e também de que as ações e diretrizes contidas nestes planos traduzam a realidade local e que promovam a melhoria da qualidade de vida da população.

Esta evolução demonstra de como pode se esperar um planejamento mais atuante nos municípios, planos que realmente reflitam as necessidades e anseios da população local, através da discussão, da participação e da gestão democrática.

Construir um processo de planejamento que atenda às necessidades e anseios dos pequenos municípios é uma tarefa que exige o engajamento de toda a sociedade municipal, quer do poder público, sociedade civil organizada e população em geral, bem como o desmanche de alguns paradigmas e conceitos pré-estabelecidos e calcados nas experiências em médias e grandes cidades, como afirma MARINHO (2004) quando aborda o Plano Diretor e os Pequenos Municípios:

A nossa experiência de planejamento urbano, exceto práticas localizadas, está voltada para as grandes e médias cidades. O próprio Estatuto das Cidades traz, no seu conteúdo, essa concepção. Grande parte dos seus instrumentos está direcionada aos processos de verticalização, de expansão periférica ou de falta expressiva de moradias, característicos dos municípios de médio e grande porte. (pg. 68).

Vai mais além quando discorre sobre o planejar do pequeno município:

É muito diferente planejar o pequeno município localizado em região metropolitana, na região amazônica, nas novas fronteiras agrícolas do centro-oeste ou nas antigas colônias do sul do Brasil. É preciso incorporar outras variáveis – localização, densidade demográfica, crescimento populacional, dinamismo da economia, dimensão territorial, formação histórica, inserção regional, dentre outros. (pg.68).

Para tanto o autor classifica os pequenos municípios em dois grupos. Fazem parte do primeiro grupo os pequenos municípios predominantemente urbanos, onde o seu processo de expansão se dá pelo transbordo da cidade-pólo. No segundo grupo, estão incluídos os municípios onde há predomínio das atividades rurais, onde “*a economia urbana é alicerçada nas atividades ligadas ao meio natural*” (pg. 69).

É, então, para este segundo grupo que o planejamento, através do plano diretor, deve passar por um processo de reformulação, de reavaliação de antigas práticas e, principalmente, construir um canal aberto de diálogo com a comunidade local, estabelecendo metas e diretrizes que “*represente os interesses da maioria e tenha possibilidade de transformar efetivamente a realidade local*”. (MARINHO, 2004, pg. 72).

Os pequenos municípios são a maioria no contexto nacional, mas a sua representatividade diante da população total é menor se comparado às médias e grandes cidades brasileiras. Este estudo revelou a importância de se pensar e planejar os pequenos municípios tal como são: pequenos e de estrutura agrícola.

7 REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri (org.). A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas, Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2001.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação social no Brasil hoje. Polis Papers n.º 02, São Paulo, 1998.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Avaliação do planejamento municipal no Estado de São Paulo. Relatório final apresentado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. São Paulo, 1976.

BRASIL. Estatuto da cidade (2001). Estatuto da cidade: Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BEZERRA, Maria Lucila; Tânia Bacelar de Araújo. Experiência recente em planejamento regional: os casos das Associações de Municípios do Setentrão e do Oeste do Paraná. Curitiba: PARANACIDADE, 1999.

BRUNELLI, Carlos Enrique Vallejo. Previdência do servidor público: um diagnóstico dos regimes municipais no norte do Paraná. 2003, 172 páginas. Dissertação de Mestrado em Engenharia de produção - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

CALVINO, Ítalo. As cidades invisíveis. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. 152p.

CARLOS, Ana Fani A. A (re)produção do espaço urbano. São Paulo: EDUSP, c1994. 270p

ESAF. Problemas urbanos: a experiência do Paraná. Curso de gestão urbana e de cidades. Belo Horizonte – Brasil – 12 a 24 de março de 2000.

FACHIN, Odília. Fundamentos de metodologia. 4ª ed. Editora Saraiva, 2001.

FARACO, José Luiz. Planejamento Urbano no Paraná: A experiência de Curitiba. 2002, 322 páginas. Tese de Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

GUARDA, Gian Carlo. Em busca de uma política urbana para o Estado do Paraná, 1996. mimeo.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sidra. www.ibge.gov.br.

INDICADORES PNAD 1992-2005. Notas explicativas. <http://www.iets.org.br/IMG/pdf/doc-213.pdf>.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social Leituras regionais: mesorregiões geográficas paranaenses: sumário executivo/Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. – Curitiba: IPARDES, 2004. 32p.

IPARDES. Leituras regionais: Mesorregião Geográfica Metropolitana de Curitiba. Curitiba: IPARDES: BRDE, 2004. 133p.

IPARDES. Tipologia dos municípios paranaenses segundo indicadores socioeconômicos e demográficos. Curitiba: IPARDES, 2003.

IPARDES. Leituras regionais: Mesorregião Geográfica Centro-Ocidental. Curitiba: IPARDES: BRDE, 2004. 133p.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: IPEA, 2001. v.1.

KOSCIANSKI, Rogério. Avaliação do programa estadual de desenvolvimento urbano (PEDU) no Paraná – 1989 a 1996. 1997, 151 páginas. Dissertação de Mestrado em Economia – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1997.

LEÃO, Igor Zanoni Constant Carneiro. PRAM e PEDU: a política urbana no Paraná entre 1983 e 1994. Texto para Discussão, UFPR / CMDE, v. 26, p. 1-15, 1997.

LOWRY, Ira. Municipal development in Paraná: Policies and programs, 1981-2001. Curitiba: PARANACIDADE, 2002.

MAGALHÃES, Marisa. O Paraná e suas regiões nas décadas recentes: as migrações que também migram. 2003, 216 páginas. Tese de Doutorado em Demografia – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

MARICATO, Ermínia et all. A cidade do pensamento único: desmanchando conceitos, Petrópolis/RJ: Editora Vozes 2000.

_____. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2002. 204 p.

_____. (coord.) Cadernos mcidades: Desenvolvimento Urbano, n.o 1. Ministério das Cidades, 2004.

_____. Brasil 2000: Qual planejamento urbano. Texto avulso, janeiro/98, São Paulo.

MARINHO, Geraldo. Plano Diretor para pequenos municípios *in* Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadão. Ministério das Cidades, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Banco de Experiências.

MORETTI, Ricardo de Souza. Planejamento Territorial e urbano. Mimeo.

MOURA, R.; MAGALHÃES, M. Leitura do padrão de urbanização do Paraná nas duas últimas décadas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABEP, 1996, CAXAMBU. 10º ENCONTRO NACIONAL DA ABEP. CAXAMBU: ABEP, 1996. v. 2. p. 835-860. (obtido em

<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/1996/T96V2A10.pdf>).

MOURA, Rosa. . Paraná: meio século de urbanização. Ra'e ga, Curitiba, v. 8, n. 8, p. 33-44, 2004.

MOREIRA, Antônio Cláudio M.L. O plano diretor e a função social da propriedade urbana. Texto preparado para a Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. São Paulo: 2000.

MÜLLER, Juliane. Elementos semióticos no planejamento urbano: O caso de Curitiba. 2004, 125 páginas. Dissertação de Mestrado em Geografia – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

NAKANO, Kazuo. O plano diretor e as zonas rurais *in* O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8).

NUNES, Viviane dos Guimarães Alvim. Plano Diretor: uma metodologia de elaboração para municípios de pequeno porte. 2005, 223 páginas. Dissertação de Mestrado em Geografia – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005.

PEREIRA, Dilma Maria Maia. Elaboração técnica, coordenaria de modernização administrativa. S/D, mimeo.

Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Araruna, 1996.

Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Mamborê, 1988.

Plano de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Terra Boa, 1989.

PONTUAL, Pedro. Por uma pedagogia da participação popular. In: VILLAS-BÔAS, Renata. Participação popular nos governos locais. São Paulo, PÓLIS, 1994.

ROLNIK, Raquel. "Morar, atuar e viver." In: *Teoria e Debate*, N.9 p.18-23 jan-mar 90. São Paulo.

_____. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

_____. (coord.). Regulação urbanística e exclusão territorial. São Paulo, Polis, 1999. (Publicações Polis, 32).

_____. (coord.). Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadão. Ministério das Cidades, 2004.

_____. (org.), CYMBALISTA, Renato (org.). Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social. São Paulo, Polis, 1997. (Publicações Polis, 29).

_____. Anais do Seminário de Gestão da Terra urbana e Habitação de Interesse Social. Campinas; PUCCampinas/Instituto Polis/Lincoln Institute, 2000.

_____. Planejamento territorial urbano no Brasil – avanços e desafios. Texto apresentado ao Ciclo “Políticas Territoriais no Brasil”. Campinas, CPFL/PUC-Campinas, mar-jun 2004.

ROLNIK, Raquel. Instrumentos urbanísticos: concepção e gestão. Revista ÓCULUM. Campinas, FAUPUCC, n. 01, dez/2000.

SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, Edie (Org.). O município e as áreas rurais. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. 64 p. (Cadernos Pólis, 8).

SILVA, Helena Menna Barreto. Políticas de habitação e preço da terra. Revista ÓCULUM. Campinas, FAUPUCC, n. 01, dez/2000.

SILVA, Vandenildo Pedro da. Territorialidade do voto e reforma urbana: possíveis liames. MNEME - REVISTA DE HUMANIDADES -ISSN 1518-3394 v.4 - n.8 - abr./set. de 2003. Disponível em <http://www.seol.com.br/mneme/ed8/048.pdf>. Acesso em 11 de novembro de 2006.

Simpósio de cultura paranaense terra, cultura e poder: a arqueologia de um Estado, 1º a 5º de dezembro de 2003. Curitiba: Secretaria de Estado da Cultura, 2005.

SOUZA, Marcelo L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 556p.

_____. ABC do desenvolvimento urbano, Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2003.

TAVARES, Márcio Miguel. Políticas públicas e pequenos municípios: uma avaliação no Estado do Paraná. 2006, 218 páginas. Dissertação de Mestrado em Geografia – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

VEIGA, José Eli da. A dimensão rural do Brasil. FEA-USP , Seminário nº 4/2004 – 01/04/2004. São Paulo 2004.

_____. Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Ed. Autores Associados, 2002, 304 p.

VERDE, Valéria Villa. Territórios, Ruralidade e desenvolvimento. IPARDES, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Curitiba: 2004. http://www.ipardes.gov.br/pdf/primeira_versao/territorios.pdf.

VERISSIMO, Francisco Salvador, Vida urbana : a evolução do cotidiano da cidade brasileira. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEAK C. e Schiffer. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo, Edusp/Fupam, 1999.

_____, Flávio. As ilusões do Plano Diretor. Livro em arquivo PDF distribuído gratuitamente pela internet no endereço www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html. São Paulo, edição do autor, ago. 2005.

VILLAS-BÔAS, Renata. Participação popular nos governos locais. São Paulo, PÓLIS, 1994.

WACHOWICZ, Ruy. História do Paraná. 9ª ed. Curitiba: Imprensa Oficial do Paraná, 2001.

8 ANEXOS

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)