

A IMPORTÂNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA DE PLANO DIRETOR COMO NORTEADOR NA ELABORAÇÃO DE DIRETRIZES MUNICIPAIS: O CASO DE FRANCISCO BELTRÃO/PR

BEDIN, Millena Fernanda¹
CALDERAN, Láira Tieppo²
ZIERHUT, Raquel Molinete³
DIAS, Solange Irene Smolarek⁴

RESUMO

O presente trabalho se insere na linha de pesquisa de Arquitetura e Urbanismo, no grupo de pesquisa de Urbanismo. O assunto abordado se refere ao Planejamento Urbano Municipal e tem como tema o estudo comparativo do Plano Diretor Municipal atual, da cidade de Francisco Beltrão, em relação ao Termo de Referência de Plano Diretor Municipal, elaborado pelo PARANACIDADE. Justifica-se a presente pesquisa devido à importância de se ter a elaboração, ou revisão, do Plano Diretor Municipal – PDM, pautado nas premissas elencadas pelo Termo de Referência de Plano Diretor Municipal, que tem como guia o Estatuto da Cidade. Como problema da pesquisa, questiona-se: a concepção do atual Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão foi embasada nas premissas do Termo de Referência PDM? Como hipótese inicial supõe-se que há divergências entre o atual Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão e o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal. O objetivo geral é definido em: Comparar o Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão com o Termo de Referência do PARANACIDADE. Adota-se os princípios de Ermínia Maricato, ao considerar o papel de destaque da aplicação da lei no território urbano, resgatando a história da urbanização brasileira, a importância dos instrumentos legislativos na construção da cidade democrática. Através de encaminhamento metodológico comparativo, elabora-se um estudo comparativo, de modo a alcançar o objetivo geral e a análise resultados que refutam a hipótese, concluindo que a concepção do atual PDM de Francisco Beltrão foi embasada nas premissas do Termo de Referência de PDM, elaborado pelo PARANACIDADE.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Urbano Municipal. Plano Diretor Municipal. Estatuto da Cidade. Direito urbanístico.

THE IMPORTANCE OF THE MUNICIPAL MASTER PLAN TERM OF REFERENCE AS A GUIDE IN THE ELABORATION OF MUNICIPAL GUIDELINES: THE CASE OF FRANCISCO BELTRÃO/PR

ABSTRACT

This work is part of the research branch in Architecture and Urbanism, in which there is a research group of Urbanism. The subject approached refers to Municipal Urban Planning and its theme is the comparative study of the current Francisco Beltrão's Municipal Master Plan in relation to the Municipal Master Plan Term of Reference, prepared by PARANACIDADE. The present research was justified due to the importance of having the elaboration, or revision, of the Municipal Master Plan based on the premises listed by the Term of Reference which is guided by the *Estatuto da Cidade* (Cities Statute). As a research problem the question arises: was the conception of the current Municipal Master Plan of Francisco Beltrão based on the premises of the Term of Reference? As an initial hypothesis, it was assumed that there were divergences between the current Francisco Beltrão's Municipal Master Plan and the Municipal Master Plan Term of Reference. The principles of Ermínia Maricato were adopted when considering the prominent role of law enforcement in urban territory, rescuing the history of Brazilian urbanization, the importance of legislative instruments in the construction of the democratic city. Through a comparative methodological approach, a comparative study was implemented in order to achieve the objective and the analysis of results that refute the hypothesis, concluding that the elaboration of the current Master Plan of Francisco Beltrão was based on the premises of the Term of Reference, prepared by PARANACIDADE.

KEYWORDS: Municipal Urban Planning. Municipal Master Plan. Estatuto da Cidade. Urban law.

¹Acadêmico de graduação em arquitetura e urbanismo do Centro Universitário Assis Gurgacz. Trabalho elaborado na disciplina urbanismo: planejamento regional. E-mail: mf.bedin@hotmail.com

²Acadêmico de graduação em arquitetura e urbanismo do Centro Universitário Assis Gurgacz. Trabalho elaborado na disciplina urbanismo: planejamento regional. E-mail: lairatiieppo@hotmail.com

³Acadêmico de graduação em arquitetura e urbanismo do Centro Universitário Assis Gurgacz. Trabalho elaborado na disciplina urbanismo: planejamento regional. E-mail: raquel.zierhut08@gmail.com

⁴Professor orientador da presente pesquisa. E-mail: solange@fag.edu.br

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa abordou o assunto de Planejamento Urbano Municipal, no tema de estudo comparativo do Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017), em relação ao Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004), do PARANÁCIDADE. Justificou-se o presente trabalho devido à importância de se ter a elaboração, ou revisão, do Plano Diretor Municipal – PDM, pautado nas premissas elencadas pelo Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004), que tem como guia o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001).

O problema da pesquisa foi: a concepção do atual Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) foi embasada nas premissas do Termo de Referência de PDM? Para tal problema, foi formulada a seguinte hipótese: que há divergências entre o atual Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) e o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004).

Intencionando a resposta ao problema da pesquisa, foi elaborado o seguinte objetivo geral: Comparar o Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) com o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004). Para o atingimento desse objetivo geral, foram formulados os seguintes objetivos específicos: a) explicar sobre o urbanismo no Brasil - dos núcleos urbanos coloniais até a explosão demográfica das cidades no século XX; b) apresentar a Constituição de 1988 (BRASIL, 2004) e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) como instrumentos de democratização do espaço urbano c) conceituar e apresentar a importância da elaboração do Plano Diretor Municipal; d) apresentar o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004), desenvolvido pelo PARANÁCIDADE e explicitar sobre a importância de se desenvolver um Plano Diretor Municipal respaldado no Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004); e) apresentar a cidade de Francisco Beltrão; f) apresentar o Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017); g) comparar o Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) com o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004), utilizando a tabela comparativa; h) elencar divergências entre o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004) e o Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017); i) analisar a comparação e discutir os resultados; j) concluir, em resposta ao problema da pesquisa, validando ou refutando a hipótese inicial.

O marco teórico da pesquisa foi: o papel de destaque da aplicação da lei para que haja manutenção de poder concentrado e privilégios nas cidades, refletindo, e ao mesmo tempo promovendo, a desigualdade social no território urbano (MARICATO, 2003. p. 151).

Na resolução do problema da pesquisa, e visando o atendimento ao objetivo geral e aos específicos, foi utilizado o encaminhamento metodológico comparativo que, segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 107), “permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais”, e, ainda, é um método que visa investigar semelhanças e explicar divergências entre grupos, sociedades ou povos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 URBANISMO NO BRASIL: DOS NÚCLEOS URBANOS COLONIAIS ATÉ A EXPLOSÃO DEMOGRÁFICA DAS CIDADES NO SÉCULO XX

A urbanização brasileira carrega os vestígios da organização política, econômica e social do Brasil colonial. De acordo com Santos (2018, p. 19-22), a urbanização pretérita tem sua estrutura desenvolvida conforme a vida no campo e, a partir da expansão comercial agrícola e da exploração de minerais, há o aumento da apropriação de territórios, fazendo com que surgissem cidades litorâneas, como Salvador, e também núcleos urbanos no interior do Estado – como a urbanização sistematizada ocorrida no norte da Amazônia. Mas, a urbanização se dá, de fato, a partir do século XVIII, quando a residência do senhor de engenho passa a ser na cidade, não mais na propriedade de plantio e produção da cana-de açúcar. Por isso, pode-se notar que os primeiros grandes núcleos urbanos se desenvolveram em locais em que a produção de açúcar era abundante e o escoamento da produção para exportação era facilitado, ou seja: em regiões próximas à costa brasileira. Segundo M. Santos:

No fim do período colonial, as cidades, entre as quais avultaram São Luís do Maranhão, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo, somavam perto de 5,7% da população total do País (...) na passagem do século XVII para o século XVIII, Salvador já reunia 100 mil moradores, enquanto nos Estados Unidos nenhuma aglomeração tinha mais de 30 mil. (SANTOS, 2018, p. 22).

Não obstante, o acréscimo considerável da população das cidades começa a ser percebido no fim do século XIX. Dado que, apesar das informações estatísticas anteriores a 1940 não terem uma

precisão efetiva – pois não havia separação da população urbana e rural em um mesmo município –, considera-se que, de 1872 a 1900, a porcentagem de indivíduos residentes nas cidades brasileiras passa de 5,9% para 9,4% (SANTOS, 2018, p. 24).

Ao passo que a mecanização no campo ganha espaço – como a inserção da máquina a vapor nos engenhos - e a industrialização se distribui pelo território, os núcleos urbanos sofrem uma evolução demográfica exponencial. A produção de café em larga escala, por exemplo, torna o Estado de São Paulo atrativo para a vinda de novos moradores ao local e também a regiões adjacentes, como no Rio de Janeiro e Minas Gerais. Ainda, com o avanço de tecnologias relacionadas à infraestrutura urbana, tem-se a construção de estradas de ferro, readequação de portos já existentes e a implementação de sistemas de comunicação. Todas essas inovações trazidas pelo contexto de industrialização, seja no campo ou na cidade, tiveram consequência direta na expansão da urbanização do interior do Brasil, fazendo com que ocorresse a estruturação de cidades além da região litorânea. Dessa forma, o geógrafo M. Santos conceitua o termo de industrialização, do começo do século XX,

Como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terceirização) e ativa o próprio processo de urbanização. (SANTOS, 2018, p. 30)

Isto posto, a explosão demográfica das cidades brasileiras no século XX se dá entre 1940 e 1980, quando há “a verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira” (SANTOS, 2018, p. 31). No começo do século, precisamente em 1940, o Brasil aponta a sua população urbana em 26,35% e, em 1991, a porcentagem atinge os 77,13%. Esse crescimento populacional pode ser explicado além do êxodo rural e aumento da busca de serviços (Setor Terciário) nas cidades. Milton Santos relata que,

O forte movimento de urbanização que se verifica a partir do fim da Segunda Guerra Mundial é contemporâneo de um forte crescimento demográfico, resultado de uma natalidade elevada e de uma mortalidade em descenso, cujas causas essenciais são os progressos sanitários, a melhoria relativa nos padrões de vida e a própria urbanização. (SANTOS, 2018, p. 33)

À vista disso, a cidade moderna se tornou o centro de fluxos informacionais e materiais. A busca por um lugar para residir fez com que o território se transformasse em mercado e, assim, a cidade tornou-se palco para a especulação imobiliária. A consequência da especulação foi o crescimento espalhado das cidades, pois a população menos abastada não detinha poder financeiro –

por conta da falta de empregos bem remunerados - para residir nas áreas centrais e/ou em regiões com boa localização para habitação. M. Santos analisa a cidade como,

Criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial. (SANTOS, 2018, p. 10)

Então, o crescimento latente da crise urbana revelou a “necessidade de circunscrever o fenômeno, identificar sua especificidade, mensurar sua problemática, mas, sobretudo, buscar uma interpretação abrangente” (SANTOS, 2018, p. 11). Dessa forma, após a redemocratização do Brasil, há a colocação da importância da função social da cidade, através da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2004), com os Art. 182 e Art. 183. Esses instrumentos auxiliam no processo de reconstrução e revitalização do espaço democrático e tem, como regulamentador, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257), de 2001.

2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL Nº 10.257) COMO INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO URBANA

O rápido crescimento urbano das cidades brasileiras teve como pano de fundo o início do período republicano. Contudo, os traços políticos ainda eram respaldados na herança colonial, o que fez com que o desenvolvimento urbano do século XX tenha sido firmado na exclusão e segregação. Em 1902, quando o prefeito Francisco Passos assumiu a prefeitura do Rio de Janeiro, a política urbana brasileira foi marcada pela segregação territorial e mascarada como medida de embelezamento da capital. Outro marco do século XX foi a década de 1950, que, através governo de Juscelino Kubistcheck e sua política desenvolvimentista, acelerou o processo de urbanização brasileiro – em 1970, após o golpe de Estado, já se via a maioria da população residindo nas cidades. Dessa forma, Andrade (2019, p. 39) afirma que “esse *boom* demográfico a que se entregaram as cidades brasileiras ao final do século XX e início do século XXI, reclamou uma reconfiguração das perspectivas teóricas e práticas envolvendo o campo das políticas públicas e das ciências sociais aplicadas (...)”. E, ainda, Leandro Andrade afirma que,

A produção social da cidade capitalista de forma desordenada e não regulamentada pode gerar lacunas políticas e antagonismos socioespaciais com danos irreversíveis ao humano e à terra. Assim, a produção social do espaço urbano (...) carece de uma regulamentação normativa propícia a minimizar os antagonismos da urbe, guiando a realização da cidade

estrategicamente, preventivamente e emergencialmente no curso da democratização do espaço urbano. (ANDRADE, 2019, p. 41)

Isto posto, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2004) foi além da instituição do Estado Democrático, mas resguardou a função social da cidade e fez com que o Direito Urbanístico pudesse coordenar, conforme Andrade (2019, p. 43), “políticas públicas de democratização na produção e reprodução do espaço e na efetivação de direitos fundamentais sociais urbanos, a efetivação e realização da Cidade enquanto direito, bem como aos direitos sociais *lato sensu*”. Logo, a parte referente às políticas urbanas na Constituição Federal se encontra no Título VII, Capítulo II. Os Art. 182 e Art. 183 discorrem, entre outras proposições, sobre a obrigatoriedade do Plano Diretor Municipal em cidades com mais de 20 mil habitantes, a função social da propriedade urbana, uso e ocupação do solo urbano e Reforma Urbana (BRASIL, 2004). À vista disso, Leandro Andrade evidencia que,

De forma geral, a partir de uma interpretação teleológica do art. 182 da Constituição Federal, que estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, é possível definir os direitos urbanos como aqueles direitos sociais, que geram como obrigação positiva de prestação estatal, indispensáveis a consecução dos objetivos constitucionalmente incumbidos à política de desenvolvimento urbano, tais como: direito à moradia; direito à saúde; direito à segurança; direito ao acesso aos serviços públicos essenciais; e o direito ao acesso à infraestrutura física das cidades. (ANDRADE, 2019, p. 56).

No entanto, com o objetivo de regulamentar os Arts. 182 e 183, foi desenvolvido, em 10 de julho de 2001, a Lei Federal nº 10.257 – o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). A Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001) se torna, em concordância com Andrade (2019, p. 121-122), “a grande base normativa da política urbana brasileira”, pois, determina os instrumentos gerais da política urbana, dispõe o roteiro para o desenvolvimento, gestão e vigência do Plano Diretor Municipal. Além disso, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) discorre sobre o processo participativo para a gestão democrática das cidades (ANDRADE, 2019, p. 122).

2.2.1 Plano Diretor Municipal

Em conformidade com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2004), Art. 182, § 1º, o Plano Diretor é o instrumento primordial da política urbana, ou seja, “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”. Esse instrumento tem sua

consolidação e premissas elencadas pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001), além de servir como um recurso para a aplicação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2004) dentro das cidades brasileiras (ANDRADE, 2019, p. 120).

O legista Leandro Andrade (2019, p. 120) reitera que “se a função social da propriedade é o epicentro da política urbana, sua base catalisadora, o Plano Diretor, é o instrumento constitucionalmente designado para conferir sua normatividade concreta, sua aplicação fática”.

Assim, como mecanismo para difundir a equidade aos espaços urbanos, o Plano Diretor Municipal tem suas normativas e obrigаторiedades definidas na Lei Federal nº 10.257, elencadas no Capítulo III do Estatuto (BRASIL, 2001).

2.2.2 Termo de Referência de Plano Diretor Municipal

O Termo de Referência de Plano Diretor Municipal, elaborado pelo PARANACIDADE, ampara no desenvolvimento ou revisão de Plano Diretor Municipal – PDM. Tal qual um roteiro, o Termo de Referência – de PDM - foi produzido no ano de 2004 e contém premissas nas quais a equipe designada ao desenvolvimento, ou revisão, de Plano Diretor Municipal deve seguir. De acordo com o documento elaborado pelo PARANACIDADE,

O Termo de Referência serve de guia à organização e reorganização do processo de planejamento municipal, orientando a elaboração dos trabalhos técnicos do Plano Diretor Municipal – PDM e assegurando o bom andamento de sua legitimação, quando for submetido à apreciação da Câmara dos Vereadores, à definição de um Plano de Ação e Investimentos Municipais, bem como especificando as exigências quanto à operacionalização e à avaliação das diretrizes e proposições desenvolvidas nos estudos realizados e, também, possibilitando a atualização do processo de maneira permanente e sustentável através da capacitação dos técnicos municipais especialmente designados para esta função. (PARANÁ, 2004, p. 2)

Diante disso, o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal é composto por nove tópicos: 1) apresentação; 2) antecedentes; 3) objetivos – do Termo de Referência, do Plano Diretor Municipal – PDM – e do trabalho da equipe técnica municipal e da consultoria; 4) procedimentos para a licitação e contratação de empresa (equipe) de consultoria – tipo de licitação, abrangência e qualificação; 5) orientação metodológica à condução do processo de planejamento municipal – plano de trabalho para elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal – PDM -, processo de participação, equipe técnica municipal, comissão de acompanhamento da elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal – PDM – e fiscalização e supervisão; 6) escopo básico do Plano Diretor Municipal – PDM -, Avaliação Temática Integrada, definição de Diretrizes e Proposições, propostas

para a Legislação Básica, processo de Planejamento e Gestão Municipal e Plano de Ação e Investimentos; 7) produtos a serem entregues; 8) prazo previsto para a realização dos serviços; 9) forma de pagamento. Ainda há o Anexo I, que contém o plano de trabalho e sugestão de tópicos. (PARANÁ, 2004)

2.3 FRANCISCO BELTRÃO

Localizado no estado do Paraná, na região Sudoeste, o município de Francisco Beltrão tem destaque nos setores econômicos, políticos e populacional. A “Vila Marrecas” – nome inspirado no rio Marrecas que passa pelo território - originou o que é hoje a cidade de Francisco Beltrão – nome para homenagear o colonizador, engenheiro e secretário de estado, Francisco Gutierrez Beltrão - e teve seu início datado em 1947, quando foi construído a primeira pensão da cidade e também as primeiras “bodegas”. Essas edificações surgiram a fim de receberem o contingente populacional que em breve iria chegar, pois a CANGO (Colônia Agrícola Nacional General Osório) seria instalada no povoado, com incentivo das políticas de expansão territorial e econômicas do governo de Getúlio Vargas, como a “Marcha para Oeste”, pois o aumento das cidades brasileiras necessitava do aumento da produção de alimentos e, por conseguinte, o aumento da agricultura extensiva (FRANCISCO BELTRÃO, 2017, p. 25-37).

Dessa forma, com a vinda da CANGO, a Vila Marrecas teve um avanço em seu desenvolvimento, pois além de assentar famílias de agricultores – oferecendo-lhes terra, ferramentas, sementes, orientação técnica, educação e assistência médica -, houve a chegada de inúmeros profissionais à região, como dentista, professores, topógrafos, agrônomos e mecânicos. A vinda de imigrantes europeus e também de outras regiões do Brasil – em sua maior parte agricultores de Santa Catarina e Rio Grande do Sul – foi propiciada pela doação gratuita de lotes de terra pela CANGO. No entanto, a Colônia Agrícola Nacional General Osório não fornecia documentação referente às terras doadas, o que gerou o conflito conhecido por “revolta dos posseiros”. Em 1954, para a solução do conflito, a já então cidade de Francisco Beltrão, recebeu o Exército – e foi mantido ali, pois a localização da cidade tem posição estratégica, situando-se a menos de 100 quilômetros da fronteira com a Argentina. No entanto, para que se pudesse resolver com êxito às questões de posse de terra, os governos do Estadual e Federal organizaram, em 1962, a GETSOP (Grupo Executivo para as Terras do Sudoeste do Paraná) e, depois de cumprir a sua missão, esse grupo foi extinto, em 1974. (FRANCISCO BELTRÃO, 2017, p. 25-37).

Assim, mesmo com disputas em seu território, a cidade de Francisco Beltrão teve o maior crescimento do Sudoeste do Paraná. Tornou-se município através da Lei estadual 790, assinada pelo governador Bento Munhoz da Rocha Neto em 14 de novembro de 1951. E, por conseguinte, o seu crescimento de destaque transformou Francisco Beltrão em ponto de atração para a vinda de indústrias e de pessoas de todo o estado e, também, região sul do país (FRANCISCO BELTRÃO, 2017, p. 25-37).

2.4 PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE FRANCISCO BELTRÃO

A Revisão e Atualização do Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão foi desenvolvido no ano de 2017, pela Secretaria Municipal de Planejamento – IPPUB –, sendo Cleber Fontana o prefeito municipal, Antônio Pedron o secretário municipal de planejamento e o arquiteto Dalcy Salvati - o coordenador da Revisão do Plano Diretor Municipal de 2017. Essa Revisão se divide em quatro volumes e seis partes e os documentos que a compõem o foram elaborados diante das premissas existentes no Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001) – e tiveram a participação de técnicos municipais, membros de entidades representativas da sociedade e cidadãos beltronenses – a participação ocorreu por meio de reuniões internas, oficinas temáticas e audiências públicas (FRANCISCO BELTRÃO, 2017, p. 02-22).

O primeiro volume do Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão se refere à: introdução, o histórico, a Avaliação Temática Integrada – ATI - nos seus aspectos regionais, dados geofísicos, aspectos socioeconômicos, administrativos e financeiros, legais e institucionais, da justiça e segurança, serviços urbanos e infraestrutura, mobilidade e acessibilidade, saúde, assistência social, aspectos da educação, cultura e turismo, meio ambiente, esporte e lazer. Logo, o segundo volume aborda: o relatório da participação da sociedade, a síntese da Análise Temática Integrada - ATI, a definição das diretrizes, proposições e propostas, o Plano de Ação e Investimentos - PAI e o processo de planejamento e gestão municipal. O terceiro volume corresponde a legislação: Lei nº 4.594-2018 – Lei do Plano Diretor; Lei nº 4.595-2018 – Conselho da Cidade; Lei nº 4.608-2018 – Sistema Viário; Lei nº 4.612-2018 – Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo; Lei nº 4.613-2018 – Código de Obras e Edificações; Lei nº 4.617-2018 – Parcelamento do Solo; Lei nº 4.618-2018 – Código de Posturas; Lei nº 4.630-2019 – Chácaras de Recreio; Lei nº 4.631-2019 – Perímetro Urbano. E, para finalizar, o volume quatro diz respeito aos mapas temáticos – são cinquenta mapas no total (FRANCISCO BELTRÃO, 2017, p. 02-22).

Dessa forma, a Revisão e Atualização do Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão de 2017 não se baseou, apenas, na Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001), mas foram seguidas as premissas de Órgãos e Entidades, como: Atlas do Desenvolvimento Urbano do Brasil; CENSO 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social; Ministério das Cidades; PARANACIDADE; CONCIDADES - Conselho Nacional das Cidades; CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. Além de seguir o Termo de Referência para elaboração de Plano Diretor do PARANACIDADE (FRANCISCO BELTRÃO, 2017, p. 262-267).

3. METODOLOGIA

A fundamentação teórica – encontrada no título 2 deste artigo – atendeu aos objetivos específicos e foi procedida a partir de pesquisa bibliográfica. Isto posto, para presente pesquisa, objetivou-se o desenvolvimento uma planilha comparativa que confrontou as premissas existentes no Termo de Referência de Plano Diretor Municipal do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004) – todo o título 6 do documento - e as informações contidas no Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017).

Assim, para efetuar tal comparação, foi desenvolvido a planilha no programa Excel, com cinco abas, sendo que cada aba continha o domínio do Termo de Referência (PARANÁ, 2004) a saber: Avaliação Temática Integrada, Definição de Diretrizes e Proposições, Proposições para a Legislação Básica, Processo de Planejamento e Gestão Municipal e Plano de Ação e Investimentos. Em cada uma dessas abas, foram elaboradas três colunas, sendo que na primeira coluna estavam discriminados os itens respectivos ao tema da Avaliação Temática Integrada, na segunda se o Plano Diretor de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) contemplava ou não as informações solicitadas na primeira coluna; e na terceira, a localização da informação, caso o PDM de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) atendessem à premissa indicada no Termo de Referência do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004).

Finalizada a tabela acima descrita, elaborou-se uma tabela sintética com cinco linhas - Avaliação Temática Integrada, Definição de Diretrizes e Proposições, Proposições para a Legislação Básica, Processo de Planejamento e Gestão Municipal e Plano de Ação e Investimentos - e três colunas, contendo o grau de pertencimento do Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) em relação ao Termo de Referência de Plano Diretor Municipal do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004).

4. ANÁLISES E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Diante da planilha comparativa desenvolvida – descrita no título 3 deste artigo -, apresenta-se os dados obtidos neste tópico, nos subtítulos 4.1 e 4.2 No subtítulo 4.1, é exposto a Tabela 01, que reúne os resultados gerados entre o confronto de informações contidas no Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004), do PARANACIDADE e o Plano Diretor de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017). Logo, no subtítulo 4.2, discute-se os impactos consequentes dos resultados alcançados e apresentados no subtítulo anterior.

4.1 RESULTADOS

A partir da planilha elaborada com o método comparativo, para confrontar as premissas elencadas no Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004), do PARANACIDADE e o Plano Diretor de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017), obteve-se os dados abaixo:

Tabela 01 – Relação Paraná Cidade com o Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão

Parâmetro	Pertencimento	Não Pertencimento
Avaliação Temática Integrada	89,28%	10,72%
Definição de Diretrizes e Proposições	100,00%	-
Proposições para a Legislação Básica	100,00%	-
Processo de Planejamento e Gestão Municipal	100,00%	-
Plano de Ação e Investimentos	100,00%	-

Fonte: elaborada pelas autoras (2020).

A Tabela 01, acima exposta, é composta por cinco linhas - Avaliação Temática Integrada, Definição de Diretrizes e Proposições, Proposições para a Legislação Básica, Processo de Planejamento e Gestão Municipal e Plano de Ação e Investimentos - e três colunas, contendo o grau de pertencimento do Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) em relação ao Termo de Referência de Plano Diretor Municipal do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004).

A Avaliação Temática Integrada - nos seus aspectos regionais, aspectos socioeconômicos, administrativos e financeiros, legais e institucionais, serviços urbanos e infraestrutura, mobilidade e acessibilidade, saúde, assistência social, aspectos da educação, cultura e turismo, meio ambiente,

esporte e lazer – encontrada no documento do Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017), tem 89,28% de grau de pertencimento e 10,72% de não pertencimento, em relação às premissas elencadas nesse item no Termo de Referência de Plano Diretor Municipal do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004). O percentual de não pertencimento – 10,72% - diz respeito a: principais condicionantes, deficiências e potencialidades do ponto de vista da distribuição espacial da população (rural e urbana); análise inter-relacionada da legislação federal, estadual e municipal pertinente; e a elaboração de análise individualizada de cada informação, sua inter-relação e inserção no contexto geral, permitindo uma visão ampla das condicionantes, deficiências e potencialidades locais.

Em relação a Definição de Diretrizes e Proposições, encontrada no documento do Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017), o grau de pertencimento é de 100%, logo, não há itens faltantes em relação às premissas elencadas nesse item no Termo de Referência de Plano Diretor Municipal do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004).

Quanto às Proposições para a Legislação Básica, conforme o Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017), tem-se o grau de pertencimento de 100%, sendo assim, não há tópicos ausentes em relação ao TR de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004).

O Processo de Planejamento e Gestão Municipal, conforme o confronto dos dados do Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) e das premissas do Termo de Referência de Plano Diretor Municipal do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004), encontra-se o grau de pertencimento de 100%. Portanto, tem-se todos os elementos exigidos atendidos.

E, por fim, o Plano de Ação e Investimentos – PAI - encontrado no documento do Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017), tem 100% de grau de pertencimento. Por conseguinte, não há itens faltantes em relação às premissas elencadas nesse item no Termo de Referência de Plano Diretor Municipal do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004). À vista dos resultados acima explanados, no subtítulo 4.2 se inicia a discussão dos mesmos.

4.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Diante dos resultados apresentados na Tabela 01 – descritos no subtítulo 4.1 -, observa-se o alto percentual de grau de pertencimento do Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão

(FRANCISCO BELTRÃO, 2017) quanto ao Termo de Referência de Plano Diretor Municipal do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004).

Ao analisar o confronto das informações referentes a Avaliação Temática Integrada – ATI - encontradas no documento do Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) e as contidas no Termo de Referência de Plano Diretor Municipal do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004), nota-se que, apesar de haver um alto percentual de grau de pertencimento, 10,72% dos itens não estão de acordo com as premissas elencadas no Termo de Referência de Plano Diretor Municipal do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004). Esses itens que o PDM de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) não contemplam são: principais condicionantes, deficiências e potencialidades do ponto de vista da distribuição espacial da população (rural e urbana); análise inter-relacionada da legislação federal, estadual e municipal pertinente; e a elaboração de análise individualizada de cada informação, sua inter-relação e inserção no contexto geral, permitindo uma visão ampla das condicionantes, deficiências e potencialidades locais.

Com isso, percebe-se a necessidade de se discutir sobre a distribuição espacial da cidade e analisar como Francisco Beltrão ocupa suas áreas urbanas e rurais, atentando-se às legislações referentes à ocupação, uso e divisão do solo – assunto fundamentado no título 2. deste artigo. Ainda, observa-se a carência de inter-relação entre as leis – municipais, estaduais e federais - vigentes pertinentes ao desenvolvimento urbano e rural, o que pode gerar por consequência a formação de espaços irregulares e antidemocráticos.

Logo, sobre a temática de Definição de Diretrizes e Proposições, encontrada no documento do Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017), constata-se o atingimento de todos os itens elencados no Termo de Referência de PDM, do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004). Esse resultado impacta positivamente a cidade de Francisco Beltrão, pois a elaboração desse item conforme o Termo de Referência (PARANÁ, 2004) significa desenvolver diretrizes e proposições com base nas reivindicações dos cidadãos e do diagnóstico técnico realizado no município.

Quanto às Proposições para a Legislação Básica, o resultado entre os dados equiparados, conforme o Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) e o Termo de Referência de PDM, do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004), obtém-se 100% de grau de pertencimento. Esse é um resultado positivo, que corresponde em um planejamento que resguarda os direitos de todos os cidadãos perante à cidade – tanto nos aspectos de uso e ocupação do solo, mobilidade urbana, gestão do município, organização espacial e gestão de Plano Diretor Municipal.

Isto posto, o tema de Processo de Planejamento e Gestão Municipal é contemplado integralmente pelo Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) – diante da equiparação com o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004). Esse atingimento de 100% de grau de pertencimento é favorável ao desenvolvimento do município, uma vez que o Processo de Planejamento e Gestão Municipal se faz importante para que os aspectos socioeconômicos tenham qualidade no seu desdobramento.

Por último, no que diz respeito ao Plano de Ação e Investimentos – PAI -, percebe-se que ao atender todas as premissas elencadas no Termo de Referência de Plano Diretor Municipal do PARANACIDADE (PARANÁ, 2004), o Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) tem por objetivo legitimar as tramitações correspondentes ao processo de planejamento orçamentário municipal ao apresentar, com transparência, desde a capacidade de investimento do município, até as proposições e propostas para aplicação do dinheiro arrecadado de acordo com a necessidade e prioridade de cada item.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Introdução apresentou-se assunto, tema, problema e hipóteses iniciais da pesquisa. Justificou-se a mesma devido à importância de se ter a elaboração, ou revisão, do Plano Diretor Municipal – PDM, pautado nas premissas elencadas pelo Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004), que tem como guia o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001). Apresentou-se o marco teórico, “o papel de destaque da aplicação da lei para que haja manutenção de poder concentrado e privilégios nas cidades, refletindo, e ao mesmo tempo promovendo, a desigualdade social no território urbano” (MARICATO, 2003, p. 151), que deu embasamento e sustentação à pesquisa, bem como o método científico comparativo que, segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 107), “permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais”, e, ainda, é um método que visa investigar semelhanças e explicar divergências entre grupos, sociedades ou povos. Introduzidos os elementos que estruturaram a pesquisa, o desenvolvimento da mesma dividiu-se em: metodologia científica, fundamentação teórica resultados e discussão dos resultados. Resgatando-se o problema da pesquisa, indagou-se: a concepção do atual Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão foi embasada nas premissas do Termo de Referência - TR? Pressupôs-se, como hipóteses, que: há

divergências entre o atual Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) e o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004).

Definiu-se como objetivo geral comparar o Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão com o Termo de Referência. Para que tal objetivo fosse atingido, elencaram-se os seguintes objetivos específicos: a) explanar sobre o urbanismo no Brasil - dos núcleos urbanos coloniais até a explosão demográfica das cidades no século XX; b) apresentar a Constituição de 1988 (BRASIL, 2004) e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) como instrumentos de democratização do espaço urbano c) conceituar e apresentar a importância da elaboração do Plano Diretor Municipal; d) apresentar o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004), desenvolvido pelo PARANÁCIDADE e explicitar sobre a importância de se desenvolver um Plano Diretor Municipal respaldado no Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004); e) apresentar a cidade de Francisco Beltrão; f) apresentar o Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017); g) comparar o Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) com o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004), utilizando a tabela comparativa; h) elencar divergências entre o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004) e o Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017); i) analisar a comparação e discutir os resultados; j) concluir, em resposta ao problema da pesquisa, validando ou refutando a hipótese inicial.

Em seus subtítulos 2.1 e 2.2, o trabalho abordou, respectivamente, o surgimento urbanismo no Brasil - dos núcleos urbanos coloniais até a explosão demográfica das cidades no século XX – e a elaboração da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257) como instrumentos de democratização urbana. Dessa forma foram atingidos os quatro primeiros objetivos específicos – a, b, c e d. Quanto ao quinto e sexto objetivos específicos, foram atingidos no subtítulo 2.3. No que diz respeito ao sétimo e oitavo – item g e h - objetivos específicos, considera-se que os mesmos foram atingidos pelo subtítulo 4.1. Logo, o nono objetivo específico foi atingido no subtítulo 4.2. E, o décimo, e último, objetivo específico – item j -, foi atingido no título 5.

Neste sentido, tendo sido verificados, analisados e considerados atingidos os objetivos específicos no decorrer da pesquisa e tendo como conceito o fato de que estes foram desenvolvidos para o atingimento do objetivo geral, considera-se como atingido o objetivo geral, estando o tema proposto apto para ser desenvolvido em outras áreas de sua atuação e utilizado seu referencial teórico.

No decorrer do trabalho, ao se analisar o embasamento teórico obtido, percebeu-se que o surgimento das cidades brasileiras, dos núcleos urbanos coloniais até as grandes metrópoles originadas durante o século XX, ocorreu de maneira desordenada. Esse crescimento caótico é fruto

da carência de planejamento urbano – e tem como consequência configuração urbana desigual – uma realidade vivida por milhares de brasileiros no século XXI –, seja na questão de distribuição do espaço ou na qualidade de vida dos cidadãos dos centros urbanos. No urbanismo pretérito, até se tentou inserir um planejamento nas cidades, mas a aplicação de modelos europeus não teve efeito positivo no Brasil, pois ocasionou o aumento do contraste social urbano, visto que a política de embelezamento se apossou dos espaços e colocou a população menos abastada às margens da cidade.

Assim, constatou-se também que a chegada da Constituição Federal de 1988, símbolo da redemocratização do Brasil, trouxe uma nova perspectiva para o planejamento e gestão das cidades. A obrigatoriedade da elaboração de Plano Diretor Municipal e a importância de se buscar a função social da propriedade, fez com que houvesse um processo de redemocratização do país não só por um viés político - com a reabertura política após o Golpe de 1964 -, mas também por um viés urbano.

Por isso, o uso de instrumentos como o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal, elaborado pelo PARANACIDADE (PARANÁ, 2004), é essencial para a construção e manutenção da cidade democrática, pois suas premissas englobam as normativas que a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2004) prevê e que tem regulamentação por meio da Lei Federal nº 10.257 (BRASIL, 2001) – o Estatuto da Cidade.

De acordo com a metodologia e o marco teórico propostos para a pesquisa, pressupõe-se que a discussão dos resultados requer uma interpretação do pesquisador. Desta forma, respondendo ao problema da pesquisa, com base nos referenciais teóricos obtidos constata-se, em conclusão, que a concepção do atual Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão foi embasada nas premissas do Termo de Referência de Plano Diretor Municipal, elaborado pelo PARANACIDADE (PARANÁ, 2004). E, a utilização do Termo de Referência de Plano Diretor Municipal, elaborado pelo PARANACIDADE (PARANÁ, 2004), como norteador na elaboração de diretrizes municipais, faz com que o Planejamento Urbano Municipal da cidade de Francisco Beltrão objetive a qualidade de vida de toda a população beltronense.

Dessa forma, está refutada a hipótese de que há divergências entre o atual Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) e o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004).

A partir do estudo comparativo entre as informações contidas no Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão (FRANCISCO BELTRÃO, 2017) e o Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004), sugere-se o desenvolvimento de trabalhos futuros, quais sejam: a) analisar se houve mudança no índice de desenvolvimento humano (IDH) - ou outros índices

relacionados à qualidade de vida – entre o período de 2016, anterior ao Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão analisado, e depois do início da aplicação do plano; b) replicar o presente trabalho em outras cidades do estado do Paraná; c) comparar cidades que possuem o Plano Diretor Municipal com alto percentual de atingimento das premissas do Termo de Referência de Plano Diretor Municipal (PARANÁ, 2004) e as cidades que possuem o Plano Diretor Municipal com baixo percentual de atingimento, equiparando seus aspectos sociais, econômicos e culturais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de direito urbanístico**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001: Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Diário Oficial: Brasília, 2001.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 22. ed. Atlas: São Paulo, 2004.

FRANCISCO BELTRÃO - Secretaria Municipal de Planejamento / IPPUB. **Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão – 2017**. Disponível em: <<http://www.franciscobeltrao.pr.gov.br/o-municipio/plano-diretor/>>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ERMINIA, Maricato. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2 jul. 2020.

PARANÁ - Secretaria do Desenvolvimento Urbano do Paraná. **Termo de Referência para elaboração de Plano Diretor PARANACIDADE**. Paraná, 2004.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.