

O ZONEAMENTO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO URBANA: UM ENFOQUE NO MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO-PR

Andrielly Arenhart¹
Adriana do Val Alves Taveira²

Área de conhecimento: Direito.

Eixo Temático: Direito Agrário, Ambiental e Sustentabilidade.

RESUMO

O crescimento acelerado das cidades brasileiras resultou em enormes centros urbanos sem planejamento, o que pode vir a ocasionar risco à qualidade ambiental das mesmas e para toda a coletividade referente à política urbana. O artigo abordará o tema zoneamento, através de instrumentos jurídicos como a Política Nacional do Meio Ambiente - Lei 6.938/1981, do Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001 e do Plano Diretor, com abordagem mais específica na gestão e desenvolvimento do município de Francisco Beltrão, localizado na região sudoeste do Estado do Paraná. Nesse sentido, o presente trabalho busca conceituar zoneamento ambiental, municipal e industrial. É realizada uma análise do mapa de zoneamento do município em questão, para verificar como estão separadas as zonas municipais, se a Zona Central está localizada próxima da Zona Industrial, se há Zonas de Preservação Permanente, entre outras análises. Serão elaboradas, durante a exposição do tema, algumas críticas relacionadas ao Zoneamento do Município de Francisco Beltrão, a partir das indicações legislativas de caráter nacional, ambiental e municipal.

Palavras-chave: Zoneamento. Gestão Urbana. Desenvolvimento. Plano diretor. Francisco Beltrão.

1 INTRODUÇÃO

O crescimento acelerado das cidades brasileiras, muitas vezes desordenado, resultou em enormes centros urbanos sem planejamento, situação que compromete a qualidade de vida de seus moradores, além do desgaste e poluição de recursos naturais indispensáveis ao bem estar coletivo, o que torna necessário o controle e planejamento da expansão urbana por parte dos gestores públicos que visam o desenvolvimento das cidades.

Conforme Silva e Filho (2010), entre as décadas de 1960 a 1980 a questão ambiental não era levada em consideração pelos governos federal, estaduais e municipais, que tinham como prioridade o desenvolvimento das cidades referente apenas ao crescimento da malha urbana e crescimento econômico.

¹ Mestranda em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – dri_625@hotmail.com

² Professora do Programa de Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional (PGDR/UNIOESTE) - adriana_val_taveira@hotmail.com



A gestão e o desenvolvimento das cidades é um dos problemas enfrentados pelas prefeituras e populações, uma vez que o crescimento desordenado das cidades deve ser contido e estabelecido restrições ao uso e ocupação do espaço urbano, sendo que essas restrições são reguladas pelos instrumentos jurídicos existentes como: a Política Nacional do Meio Ambiente; Estatuto da Cidade; Planos Diretores com obrigatoriedade para municípios acima de 20.000 habitantes; e leis municipais de zoneamento, sendo que os mesmos são importantes para a busca da melhoria da qualidade de vida e satisfação das necessidades da população.

Fernandes (2002) aponta que mais de 80% da população brasileira vive em cidades e que a maioria da população somente tem tido acesso a terra urbana e a moradia através de processos informais, sendo que vivem informalmente em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e outras formas de ocupação precária.

Sendo assim, pode-se afirmar que a maioria das cidades não dispõem de infraestrutura adequada para atender essa população, o que causa problemas sociais como a informalidade das moradias, a construção de casas em áreas de preservação ambiental, desemprego e problemas urbanos como malha viária sem planejamento adequado causando congestionamentos, construções de empreendimentos que deveriam estar restritos a uma área da cidade por serem nocivos a população e encontram-se instalados em zonas residenciais.

O artigo abordará o tema zoneamento através de instrumentos jurídicos como a Política Nacional do Meio Ambiente, Estatuto da Cidade e Plano Diretor fazendo uso dos mesmos como instrumentos de desenvolvimento e de gestão urbana no município de Francisco Beltrão, localizado na região sudoeste do Estado do Paraná. Posteriormente será realizada uma análise do mapa de zoneamento do município.

Silva e Filho (2010) destacam a importância da participação popular quanto à delimitação do zoneamento e que, em países como a França, Estados Unidos e Alemanha, a população é consultada e participa do processo de estabelecimentos de zonas de usos, de ocupação e de proteção ambiental.

Essa participação popular não ocorre no Brasil, nos municípios que existem os planos de zoneamento, esses são estabelecidos pelas prefeituras de acordo com os instrumentos jurídicos existentes e não se pode negar que em algumas vezes para atender interesses próprios do município.



Conforme Pereira et.al (2012) a cidade caracteriza-se por contradições de classes que envolvem interesses e necessidades distintos entre os agentes sociais, o que torna um desafio compreender as institucionalidades do espaço urbano em busca do verdadeiro desenvolvimento.

O artigo está dividido em cinco seções a partir da introdução, a segunda seção apresenta o referencial teórico estabelecendo um debate sobre os instrumentos jurídicos da Política Nacional do Meio Ambiente, do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, são apresentados os conceitos de zoneamento ambiental, municipal e industrial e o zoneamento como instrumento de desenvolvimento e de gestão urbana, a terceira seção apresenta a metodologia utilizada no trabalho, a quarta seção expõe uma análise do mapa de zoneamento do município de Francisco Beltrão e para finalizar as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No tópico a seguir serão apresentados conceitos para o embasamento do trabalho.

2.1 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE ZONEAMENTO

2.1.1 Política Nacional Do Meio Ambiente

Segundo Barros et al. (2012) a política ambiental ganhou importância legislativa somente após a publicação da Lei nº 6.938, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), de 31 de agosto de 1981, a qual estabelece conceitos, princípios, objetivos, penas e mecanismos de formulação e aplicação com o objetivo de estabelecer normas de gestão e proteção dos recursos naturais.

A partir desse estatuto, passou-se a ter uma preocupação com os problemas ambientais decorrentes da ausência de planejamento urbano, pois além dos impactos ambientais causados nos municípios, esses conseqüentemente afetavam a qualidade de vida da população, principalmente dos mais pobres que se instalavam em áreas que se fosse seguir os planos de zoneamento existentes hoje, não seriam habitáveis (SILVA e FILHO, 2010).



O zoneamento ambiental é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e está presente no Artigo 9º, inciso II da Lei 6.938 definindo-o como um princípio voltado à promoção do uso sustentável dos recursos naturais e para a conservação das condições ambientais e sociais da população (LOPES, 2012). Nesse contexto, percebe-se certa inovação da Lei, que desperta o sistema jurídico nacional para uma maior atenção às questões de preservação ambiental, políticas urbanas e suas funções sociais.

2.1.2 Estatuto da Cidade

A Lei Federal nº. 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamenta o capítulo original sobre política urbana que foi aprovado pela Constituição Federal de 1988, tem como um de seus objetivos prestar suporte jurídico às estratégias e aos processos de planejamento urbano dos municípios, que vêm demonstrando maior interesse em enfrentar os atuais problemas urbanas vinculados à questão social e ambiental. Ao regulamentar o capítulo sobre política urbana, o Estatuto da Cidade confirmou o Direito Urbanístico como ramo autônomo do direito público brasileiro.

Segundo Fernandes (2002), o Estatuto da Cidade é um marco conceitual que deverá ser referência central para a compreensão e interpretação das questões ligadas ao processo de uso, ocupação e parcelamento do solo e para suporte jurídico às práticas de gestão urbana. Conforme o autor, o Brasil tem ganhado prêmios internacionais apenas pelo fato de ter aprovado o Estatuto da Cidade, mas o autor desafia os agentes institucionais de todas as instâncias do governo a materializar essa ordem jurídica.

Para Bertoncini e Kohler (2010) a Lei 10.257/01 estabeleceu as diretrizes gerais e objetivos da política urbana, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Os autores entendem funções sociais da cidade como aquelas ligadas à moradia, à saúde, à educação, ao trabalho, à circulação e à recreação e por função social da propriedade como o uso e ocupação do solo. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade disponibilizou importantes instrumentos jurídicos e urbanísticos que proporcionam aos gestores



públicas fórmulas de propiciar o melhor aproveitamento de espaços físicos habitáveis.

Segundo Santin e Marangon (2009) o instrumento demonstra ainda a relevância da gestão democrática no município, uma vez que pelo percebimento de situações de desigualdades observadas na maioria das cidades, a gestão participativa torna-se uma importante ferramenta para a aprovação coletiva dos projetos municipais, cabendo à população o direito de participar do planejamento do desenvolvimento da cidade.

Uma questão relevante com relação ao instrumento diz respeito ao mesmo funcionar como delimitador dos limites do Plano Diretor (TOALDO E MEYNE, 2013). O Estatuto da Cidade vem para atuar nos conflitos existentes nos municípios quanto às habitações irregulares, uso e ocupação do solo e ausência de políticas habitacionais visando resolver os problemas urbanos dos municípios para garantir uma cidade mais desenvolvida socialmente e espacialmente.

2.1.3 Plano Diretor

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 182, § 1º, a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Segundo Carvalho e Braga (2001) o Plano Diretor é o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e expansão urbana que define as diretrizes de planejamento e gestão urbana, do controle do uso, ocupação, parcelamento e expansão do solo urbano. Tem como objetivo ordenar o desenvolvimento das funções sociais do município e garantir o bem-estar dos habitantes, sendo frequente a inclusão de diretrizes sobre habitação, saneamento, sistema viário e transporte urbano.

De acordo com Silva e Filho (2010), é no Plano Diretor dos municípios, que estão estabelecidos o ordenamento sobre a cidade e a maneira como serão criadas as zonas com diferentes usos, diferentes formas de ocupação e zonas de proteção ambiental.

Carvalho e Braga (2001) ainda apontam que o Plano Diretor deve ser um instrumento de gestão democrática do município e que sempre existiram diretrizes para o crescimento e expansão urbana mas com o Plano, essas se tornam públicas.



Embora os autores o considerem um instrumento com baixo grau de aplicabilidade nos municípios, mas que deveria ser tratado como o principal instrumento de gestão urbana, principalmente por não haver tradição de política ambiental em nível municipal no Brasil.

Segundo Villaça (2005) frequentemente no Brasil se confunde a ideia de Plano Diretor com a de zoneamento, sendo que destacados defensores do Plano Diretor fazem questão de diferenciá-los. Para o autor, o Plano Diretor é um instrumento muito mais poderoso e abrangente do que o zoneamento.

Fonseca e Matias (2013) afirmam que as prefeituras municipais propagam em seus Planos Diretores as especificidades de zoneamento urbano simplesmente para regular usos e atividades no território de forma tradicional, com pouca inovação, distribuindo atividades nos espaços urbanos nem sempre adequadas ou simplesmente impondo restrições, sem nem apresentarem estudos que avaliem as delimitações dos zoneamentos estabelecidos.

Nesse sentido, percebe-se a importância do instrumento Plano Diretor, pois sua ausência trará consequências negativas para a população dos municípios que não o tiverem ou fazerem uso inadequado do que consta no mesmo.

2.2 ZONEAMENTO

A lei do zoneamento busca dividir o território em zonas em que é possível determinar em quais áreas são autorizadas determinados usos e em quais impede-se a execução de demais atividades de modo absoluto ou relativo. Para isso é necessário planejamento e conhecimento do local, pois um planejamento mal formulado criará um zoneamento impróprio.

De acordo com Carvalho e Braga (2001) o zoneamento geralmente é definido em duas escalas, sendo a primeira o macrozoneamento que implica na delimitação das zonas urbanas, de expansão urbana, rural e macrozonas especiais de proteção ambiental. A segunda é o próprio zoneamento, que estabelece as normas de uso e ocupação para as macrozonas.

Conforme Machado (2012) a lei do zoneamento apresenta os critérios gerais, características e condições para a criação de uma zona, de modo que se constitua a intermediação entre as zonas, com seus usos permitidos e proibições. Ainda aponta que o zoneamento deve ser consequência do planejamento e que planos de



desenvolvimento devem apresentar a previsão da preservação e recuperação dos recursos naturais. Sendo que foi através do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico que criou-se a necessidade de uma política ambiental em três áreas principais que seriam o meio ambiente na área urbana, o levantamento e a defesa do patrimônio de recursos da natureza e defesa da promoção da saúde humana. O Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico também estabelece normas para o zoneamento industrial. O autor ainda complementa que os zoneamentos devem ser estabelecidos a nível federal, estadual e municipal devendo cumprir os objetivos do plano nacional. Caso contrariem as finalidades mencionadas o zoneamento pode ser arguido judicialmente.

Segundo Silva e Filho (2010) ainda não existem leis específicas que tratam dos requisitos para a elaboração do zoneamento ambiental e as etapas de seu processo, sendo que a elaboração da lei fica a critério de cada ente federado, o que dificulta o estabelecimento de parâmetros mínimos de uso e ocupação dos solos nos municípios. Embora dessa maneira, criam-se leis de zoneamento mais específicas à realidade e necessidade de cada município trazendo uma maior efetividade.

De acordo com Mukai (2010) um zoneamento compõe-se de duas partes, sendo que a primeira é a formulação de um ou vários mapas mostrando as divisões entre as diferentes zonas da área total da comunidade e a segunda é um texto escrito que estabelece as regras de todas as zonas que contém no mapa com informações gerais sobre o regulamento. Assim, é considerado um instrumento que faz parte do Plano Diretor da cidade, sendo que sua fiscalização cabe ao Poder Legislativo e as autoridades administrativas.

Carvalho e Braga (2001) trazem questões referentes à discussão sobre zoneamento que remete a disputa entre os interesses privados, que seriam os produtores e consumidores, e os interesses públicos, que seria efeitos agregados, sociais e ambientais. Os autores o colocam como um instrumento ambíguo, pois de certa forma acaba defendendo os interesses dos dois grupos.

Para os autores, no jogo de interesses referentes ao zoneamento, encontra-se uma das principais causas dos problemas enfrentados pelos centros urbanos brasileiros, a especulação imobiliária que pode acarretar ganhos aos proprietários, citando como exemplo a ampliação do perímetro urbano que implica na transformação do solo rural em solo urbano, o conseqüentemente aumentando o



preço da terra e resultando em um aumento de renda ao proprietário sem que o mesmo tenha investido para isto.

Embora Santin e Marangon (2008) afirmam que por mais que o direito tutele o interesse do proprietário do direito real de propriedade, se existe uma violação do interesse público pelo descumprimento pelo titular da propriedade urbana, no confronto entre interesse privado e público o ordenamento jurídico dará preferência ao interesse público.

Outra característica do zoneamento é o seu poder de instrumento de segregação socioespacial, em que utilizam de argumentos pouco convincentes para retirar a indesejável classe média baixa dos bairros mais nobres, como a proibição do uso residencial multifamiliar que seriam os prédios de apartamentos, com a desculpa de estarem protegendo a patrimônio paisagístico e arquitetônico (CARVALHO e BRAGA, 2001).

A temática zoneamento causa algumas contradições referentes à sua definição, alguns doutrinadores a dividem em zoneamento urbano, ambiental e industrial, sendo que segue abaixo algumas definições desses conceitos. Importante ressaltar que independente do conceito utilizado deve-se pensar no bem-estar da população e no desenvolvimento das cidades.

2.2.1 Zoneamento Ambiental

Machado (2012) informa que o zoneamento ambiental tem como finalidade garantir a salubridade, tranquilidade, paz, saúde e bem-estar da população, tendo como um de seus aspectos poder de polícia administrativa. Ainda coloca que o proprietário não pode utilizar sua propriedade da maneira desejada pois o zoneamento ao discriminar o uso e ocupação do solo representa uma limitação do uso do direito dos cidadãos. Portanto, a conservação das terras não diz respeito somente a vontade do proprietário, sendo que a Constituição permite ao Poder Público o inegável direito de classificar o bom uso e o mau uso da propriedade.

O zoneamento ambiental, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, caracteriza-se como um instrumento estratégico de planejamento que visa a inserção da variável ambiental nos momentos de decisão, só foi efetivamente regulado pelo Decreto nº 4.297/02, considerando a denominação de Zoneamento - Ecológico-Econômico. Os autores ainda apontam que o zoneamento se mostra



como um eficaz instrumento de controle da poluição e danos ao meio ambiente que possam vir a ser causados pelo mau uso das zonas determinadas (SILVA e FILHO, 2010).

Conforme Plural (2009, p. 2):

O Decreto 4297/2002 regulamentou o 'zoneamento ambiental', definindo-o como "instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas" estabelecendo "medidas e padrões de proteção ambiental" com vistas a "assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população".

Os autores ainda apontam que o zoneamento ambiental é parte de um planejamento, que considera a importância ecológica, as potencialidades, limitações e fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território podendo, até mesmo, determinar, sendo o caso, que atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais sejam realocadas.

Montaño et al. (2007) conceitua zoneamento ambiental como o instrumento mais adequado para verificar a viabilidade da ocupação dos territórios ambientalmente sustentáveis, tanto em relação aos fatores ambientais a serem considerados como também na delimitação das áreas de influência e/ou identificação de conflitos. É um instrumento que serve de base para outros.

Barros et al. (2012) atenta para a questão de cada unidade federativa propor seus aspectos visto as especificidades regionais observadas nos fatores bióticos e abióticos contemplados pelo zoneamento ambiental, o que pode tornar o processo complexo e ainda gerador de conflitos sociais.

2.2.2 Zoneamento Municipal

Para Machado (2012) o Direito Urbanístico preocupa-se com o desenvolvimento das cidades e em garantir uma vida digna a sua população, sendo que o autor destaca o zoneamento urbano como parte do mesmo.

Conforme Mukai (2010, p. 329):

No zoneamento são contemplados entrelaçadamente as naturezas de uso, os



coeficientes de edificação, as taxas de ocupação, os recuos exigidos das construções, sejam fronteiros, laterais ou de fundos, as dimensões de lotes, o alinhamento, vale dizer: o afastamento da edificação em relação a via pública, e outros fatores que concorrem para dar completa e real identidade ou sentido a partição da cidade em zonas.

Percebe-se que o autor visualiza no zoneamento instrumento a impor uma série de restrições ao direito de propriedade, as quais são aplicadas pelo Poder Público em benefício da harmonia e da convivência pacífica da coletividade. O número de casos nos diversos municípios brasileiros é razoável. Há mesmo centenas de casos em que existe uma (ou várias) lei de zoneamento, sem que exista um Plano Diretor.

Afirma Machado (2012) que, caso a elaboração dos planos de zoneamento não se torne obrigatória para os municípios, os interesses ambientais continuarão a ser improvisados e as atitudes precipitadas de muitos administradores causarão ainda maiores ônus financeiros aos municípios com posteriores indenizações e até desapropriações.

Carvalho e Braga (2001) apontam que a delimitação do zoneamento requer cuidados especiais, pois não se trata apenas de identificar a área ocupada pela mancha urbana, mas escolher os locais adequados para uso do solo nas mais diversas modalidades, uma vez que a má delimitação poderá ocasionar problemas na zona urbana, sendo necessário levar em consideração critérios urbanísticos, geográficos, sociais e econômicos.

Os autores sintetizam que o zoneamento urbano divide a cidade em zonas homogêneas e o caracterizam como um instrumento de solução de conflitos de uso do solo, na disputa por espaço em uma vizinhança que pode ser excludente, como um hospital e uma casa de diversão noturna.

2.2.3 Zoneamento Industrial

Segundo Machado (2012) o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico informa que a política de localização industrial considera especificamente os aspectos de poluição e voltada, por exemplo, para:

- 1- disciplinar a ocupação industrial segundo a intensidade da ação poluidora das indústrias, desincentivando a implantação das indústrias com maior potencial de ação poluidora nas áreas críticas e intermediárias; 2- disciplinar a ampliação



de estabelecimentos industriais atualmente localizados em áreas críticas e intermediárias, de forma que sua expansão não aumente a intensidade de sua ação poluidora; 3- incentivar a transferência para fora da cidade de fábricas mais poluidoras em funcionamento.

A Lei 6.803/80 (alterada pela Lei 7.804/89) estabeleceu as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e trata no artigo 1º, as áreas críticas de poluição a que se refere o art. 4º do Decreto-lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, as zonas destinadas à instalação de indústrias serão definidas em esquema de zoneamento urbano, aprovado por lei, que compatibilize as atividades industriais com a proteção ambiental. O §1º deste mesmo artigo estabelece que estas zonas serão classificadas nas seguintes categorias: a) zonas de uso estritamente industrial; b) zonas de uso predominantemente industrial; e c) zonas de uso diversificado (BRASIL, 1980).

O zoneamento industrial é um importante instrumento para os municípios pois delimita áreas para a instalação de equipamentos de infra-estrutura e de instalação de indústrias e a partir de seu seguimento é possível haver uma minimização dos impactos ambientais causados pelo funcionamento de indústrias situadas em áreas urbanas, ou próximas a áreas densamente habitadas, obedecendo a alguns critérios como o distanciamento do parque industrial de áreas de proteção ambiental ou de áreas de elevado interesse ecológico, distanciamento das indústrias em relação a aglomerados populacionais, controle de efluentes e de resíduos sólidos (SILVA e FILHO, 2010).

2.3 ZONEAMENTO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO E DE GESTÃO URBANA

O zoneamento pode ser visto por muitos como um obstáculo ao desenvolvimento econômico local, principalmente em grandes centros urbanos, uma vez que a preservação ambiental é apontada como um entrave ao estabelecimento das atividades econômicas. Silva e Filho (2010) citam como exemplo as lutas existentes da iniciativa privada para a construção de hotéis e *resorts* nas praias do litoral brasileiro que acaba invadindo áreas de proteção ambiental e transformam drasticamente o litoral do país. Nesse sentido, a classe empresarial coloca o



zoneamento como responsável pelo entrave ao crescimento econômico, geração de emprego e renda, o que dificulta o progresso.

Os autores ainda afirmam que o zoneamento é um instrumento que visa o desenvolvimento sustentável, pois a divisão de determinado território em zonas com diferentes usos resultará em uma série de estudos ambientais e sócio-econômicos e de negociações entre o governo, setor privado e sociedade civil sobre as melhores estratégias e alternativas a serem tomadas.

Dessa maneira, percebe-se a indispensabilidade do ordenamento de zonas no espaço urbano municipal, pois além de evitar danos ao meio ambiente que podem se transformar em danos a qualidade de vida e gastos aos cofres públicos, a preservação ambiental pode ser utilizada como uma atividade econômica, como reservas ambientais e praias. Referente aos problemas urbanos, o zoneamento é visto como solução dos problemas, uma vez que os mesmos foram causados por um crescimento acelerado das cidades de forma caótica.

De acordo com Carvalho e Braga (2001) o zoneamento pode indiretamente ser responsável por especulação imobiliária, quando as normas tornam-se muito restritivas e tornando-se um entrave ao desenvolvimento da cidade, pois assim produz efeitos contrários, como a desobediência e corrupção dos agentes fiscalizadores, acarretando em ganhos especulativos aos empreendedores.

Segundo Fernandes (2002) a criação de zonas residenciais especiais para moradia de acordo com a lei de zoneamento tem permitido um grande avanço no sentido de permitir redefinir ou ao menos minimizar as jogadas do mercado imobiliário, o que garante espaços no território da cidade para a população mais carente, sendo que esse modelo tem sido exportado para outros países, especialmente na África como parte do reconhecimento internacional das inovações das experiências brasileiras.

Através do planejamento e efetivação da lei do zoneamento em cada município destinada a diversas atividades praticadas pelo ser humano é possível garantir a preservação ambiental, o bem-estar da população e respeito aos direitos sociais da população mais carente, segurança a população para que não habitem em zonas industriais permitindo as pessoas uma qualidade de vida.

Com as políticas de zoneamento aplicadas pelos entes públicos, não deve ocorrer o sacrifício de uma área de proteção ambiental para áreas mais pobres



como tem ocorrido para a diminuição das disparidades regionais. Pelo contrário, deve-se buscar a implementação de zoneamentos regulando o uso das áreas urbanas, buscando-se privilegiar tanto o setor produtivo quanto a população (SILVA E FILHO, 2010).

Os autores ainda afirmam que a gestão urbana no Brasil deve ser exercida tanto pela participação da população como por uma cooperação entre governos, iniciativa privada, e os vários setores que compõem a sociedade, objetivando o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Resumindo, a gestão urbana é a garantia do cumprimento das funções sociais essenciais à cidade e a propriedade urbana.

3 METODOLOGIA

O município de Francisco Beltrão está localizado na região sudoeste do Estado do Paraná e segundo dados do IBGE 2010 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) possui 78.943 habitantes.

Conforme o Estatuto da Cidade, o município tem a obrigatoriedade de possuir um Plano Diretor por ter mais de 20.000 habitantes, e de acordo com o artigo 1º da Lei 3300/2006 que institui o Plano Diretor do Município de Francisco Beltrão, este se propõe a ser instrumento normativo e orientador dos processos de transformação urbana e rural nos aspectos políticos, sociais, físicos ambientais e administrativos.

Assim como a maioria dos municípios, Francisco Beltrão adota o modelo tradicional de zoneamento, ou seja, a divisão da cidade em zonas, conforme as categorias de usos e atividades do solo, através da Lei 3384/2007 de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo Urbano que já teve algumas alterações mas ainda continua em vigor e definiu as seguintes categorias de uso possíveis para a cidade.

Conforme artigo 2º, §1º da Lei 3384/2007, p. 3:

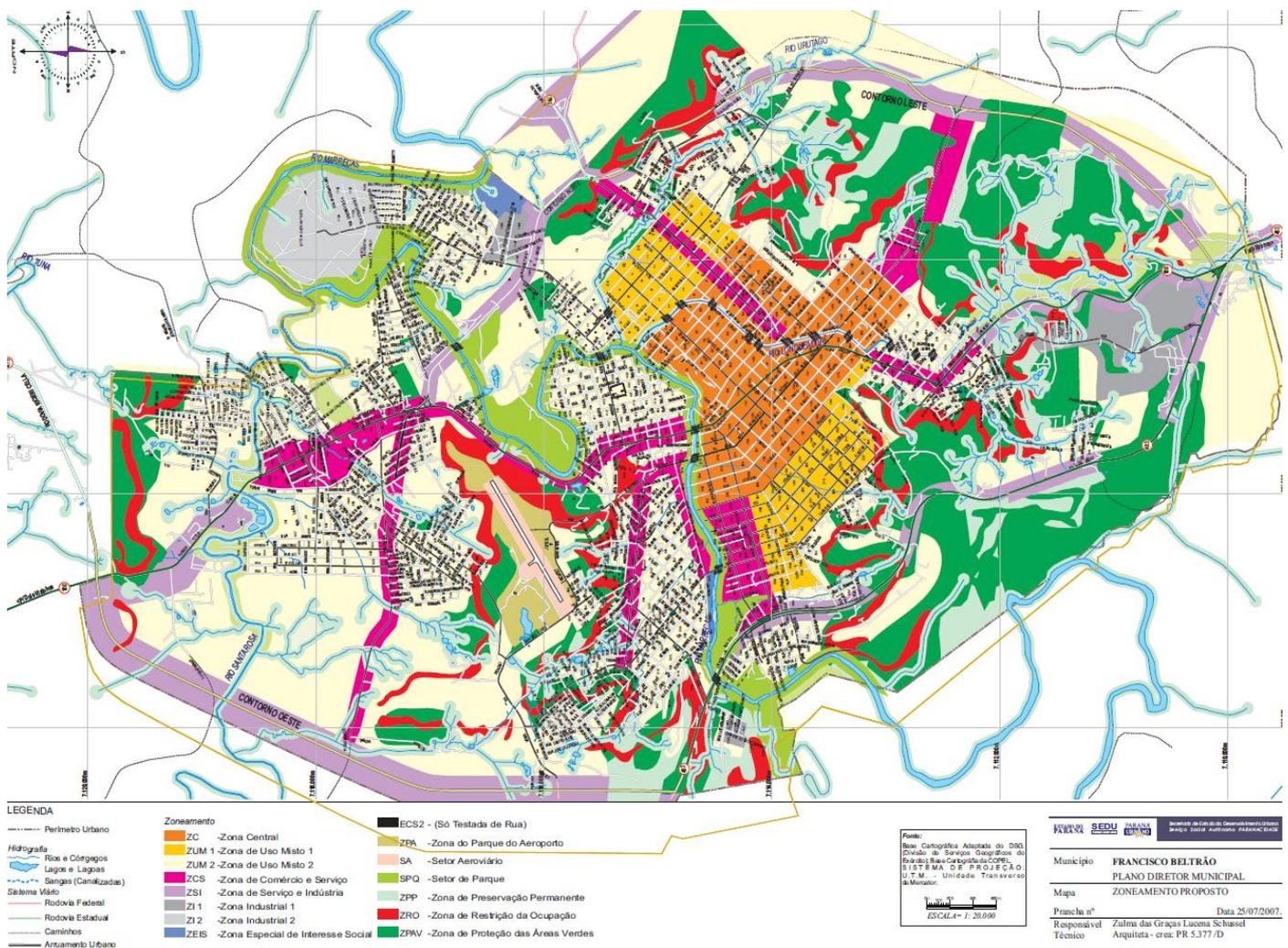
Zoneamento é a divisão da área do Perímetro Urbano em Municípios em zonas para as quais são definidos os usos e os parâmetros de ocupação do solo, conforme tipologia e grau de urbanização atual da zona, seguindo critérios urbanísticos e ambientais desejáveis estabelecidos pelo Plano Diretor Municipal de Francisco Beltrão.



Segue o mapa de zoneamento do município com as zonas de uso e ocupação do solo estabelecidas, sendo que as zonas são delimitadas por vias, logradouros públicos, acidentes topográficos, propriedades particulares, divisas de lotes, etc.

Para um melhor entendimento do mapa, serão especificadas as zonas do município de Francisco Beltrão conforme a Lei 3384/2007, e conforme legenda do mapa de zoneamento do município.

Figura 1 – Mapa de Zoneamento do Município de Francisco Beltrão



Fonte: Prefeitura Municipal de Francisco Beltrão.

A Zona Central tem a finalidade de atender ao exercício do comércio e/ou à prestação de serviços, bem como atender aos usos e atividades característicos dos centros urbanos, as Zonas de Uso Misto atendem o uso de habitação unifamiliar ou coletiva, assim como serviços e comércio que não conflitem entre si, as Zonas de



Comércio e Serviços destinam-se ao exercício do comércio e/ou à prestação de serviços, as Zonas de Serviços e Indústria se destinam aos usos de serviços de porte e industriais, com previsão para a evolução de sua ocupação conforme se der a expansão urbana do Município e as Zonas Industriais se destinam a atender principalmente o uso industrial, levando em consideração que este tipo de atividade demanda grande área para instalações e armazenagem.

Há também o Setor Aeroviário que tem a finalidade de atender ao uso aeroviário e atividades semelhantes, as Zonas de Preservação Permanente e o Setor de Parque são faixas de terreno destinadas à preservação ou reconstituição das matas ciliares ao longo dos cursos, das encostas e topos de morros, a Zona de Proteção de Áreas Verdes se constitui das áreas onde se permite o uso, desde que sejam preservados o relevo e a vegetação existente, o Setor de Parque é constituído pelas faixas de terreno destinadas à preservação ou reconstituição das matas ciliares ao longo do rio, a Zona de Restrição da Ocupação corresponde às áreas com declividade acentuada, acima de 30%, e onde a ocupação deve ser monitorada com a exigência de laudo geológico, de forma a evitar problemas de erosão de encostas e a Zona de Especial Interesse Social tem por objetivo garantir o acesso da população à habitação popular, tanto pela abertura de novas áreas habitacionais quanto pela regularização de ocupações irregulares.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DO MAPA DE ZONEAMENTO DO MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

O mapa de zoneamento em si é fragmentado em diversas zonas semelhantes e distantes o que torna o seu entendimento um pouco complicado.

A Zona Central de Francisco Beltrão encontra-se próxima a Zona de Uso Misto 1 e a Zona de Comércio e Serviço, o que permite aos moradores que possam encontrar no centro da cidade serviços e comércio necessários para garantir a sua qualidade de vida. No município de Francisco Beltrão não há uma zona específica para residências, as mesmas devem se fixar em zonas de Uso Misto o que se torna melhor para a população, pois irão residir em um local que permita a instalação de serviços e comércios, desde que os mesmos não se conflitem entre si, sem precisar se afastar até outro local para terem suas necessidades atendidas. Existe também



Zona de Comércio e Serviços afastadas da Zona Central o que facilita a vida da população que não vive na Zona Central do Município.

Por outro lado, essa não separação da zona residencial das demais pode trazer danos à população, pois o comércio pode invadir espaços projetados para uso habitacional, o que pode gerar tráfego intenso, barulho e até mesmo uma especulação imobiliária por conta da valorização dos imóveis e aumento no preço de venda das casas e aluguéis. Há também o problema da poluição sonora, em que podem ser instalados bares, casas noturnas e igrejas que caso não tenham dispositivos para isolamento acústico irão interferir no sossego da população local.

Os rios e córregos, lagos e lagoas estão cercados por zonas de Proteção de Áreas Verdes ou Zonas de Preservação Permanente, mas falta a Zona de Ocupação de Restrição em algumas áreas, nesse caso pode haver uma desordenada ocupação do solo, em que a população de baixa renda por não ter condições de residir na zona central vai residir nessas áreas de proteção ambiental criando loteamentos clandestinos sem condições adequadas de saneamento básico, causando danos ao meio ambiente, sendo que nesses locais não há zonas de comércio e serviços, o que faz com que essa população tenha que se deslocar para atender suas necessidades básicas.

Nesse contexto devem ser estabelecidas as Zonas Especiais de Interesse Social para a população com menor poder aquisitivo, mas no município de Francisco Beltrão existe apenas um ZEIS que fica afastada da Zona Central e De Comércio e Serviços. A mesma fica localizada próximo a Zona Industrial, Zona de Serviço e Indústria, a Zona de Parque de Uso Misto, o que demonstra um descaso com a população que necessita da assistência do poder público para o atendimento do seu direito a moradia garantido pela Constituição Federal de 1988.

Em algumas localidades da Zona de Serviço e Indústria, esta passa próxima a córregos e rios cortada por rios e a Zona Industrial 2 está cercada pelo Setor de Parques e próximo a Zonas de Preservação Permanente o que não poderia acontecer, pois pode ocorrer de alguma indústria causar danos ambientais ao local.

Embora o Setor Aeroviário e a Zona do Parque do Aeroporto estarem praticamente cercados por uma Zona de Ocupação de Restrição, essa área deveria ficar mais afastada para não causar perturbação ao sossego da população que



reside próximo na Zona de Comércio e Serviço e na Zona de Uso Misto. No entanto, no momento o aeroporto encontra-se desativado.

Apesar de haver Zonas de Proteção de Áreas Verdes espalhadas em alguns locais do município, as mesmas deveriam ser mais próximas e ocupar um espaço maior e mais consolidado ao invés de ser fragmentada. Conforme o mapa, todos os rios e córregos estão cercados por Zona de Preservação Permanente.

Foram feitas algumas críticas ao mapa de zoneamento do Município de Francisco Beltrão e se verifica que algumas localizações de zonas de ocupação deveriam ser melhor planejadas e elaboradas. No entanto, apesar de ser necessário algumas mudanças no zoneamento do município, o mesmo se encontra mais avançado em termos legais perante outros que nem ao menos tem uma lei específica de zoneamento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O zoneamento como instrumento de planejamento urbano ostenta um papel fundamental na qualidade de vida da população e no nível de organização e desenvolvimento dos municípios em geral e caracteriza-se por ser um importante instrumento por estar citado na Política Nacional do Meio Ambiente, no Estatuto da Cidade e nos Planos Diretores Municipais com obrigatoriedade para municípios acima de 20.000 habitantes.

Através do planejamento e efetivação da lei do zoneamento em cada município destinada a diversas atividades praticadas pelo ser humano é possível garantir a preservação ambiental, o bem-estar da população e respeito aos direitos sociais da população mais carente, segurança a população para que não habitem em zonas industriais permitindo as pessoas uma qualidade de vida. Nesse sentido, o zoneamento deve ser visto de uma forma geral incluindo não apenas a preocupação ambiental, a busca por uma melhor qualidade de vida para a população e a garantia de seus direitos sociais mas também como um instrumento de gestão urbana com foco no desenvolvimento.

Dessa maneira, percebe-se a indispensabilidade do ordenamento de zonas no espaço urbano municipal, pois além de evitar danos ao meio ambiente que podem se transformar em danos a qualidade de vida e gastos aos cofres públicos, a



preservação ambiental pode ser utilizada como uma atividade econômica, como reservas ambientais e praias. Referente aos problemas urbanos, o zoneamento é visto como solução dos problemas, uma vez que os mesmos foram causados por um crescimento acelerado das cidades de forma caótica.

O Município de Francisco Beltrão apresenta uma lei própria para o zoneamento e também possui o Plano Diretor Municipal, embora seu mapa de zoneamento seja fragmentado em diversas zonas semelhantes e distantes e seja necessário algumas mudanças na delimitação de zonas de uso e ocupação do solo, o município se encontra mais avançado em termos legais nesse contexto perante outros que nem ao menos tem uma lei específica de zoneamento.

A gestão urbana no Brasil deve ser exercida tanto pela participação da população como por uma cooperação entre governos, iniciativa privada, e os vários setores que compõem a sociedade, objetivando o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Resumindo, a gestão urbana é a garantia do cumprimento das funções sociais essenciais à cidade e a propriedade urbana.

REFERÊNCIAS

BARROS, D. A. ; BORGES, L. A. C. ; NASCIMENTO, G. O. ; PEREIRA, J. A. A. ; REZENDE, J. L. P. ; SILVA, R. A. **Breve Análise dos Instrumentos da Política de Gestão Ambiental Brasileira**. 2012. Revista Política e Sociedade . Florianópolis. Vol. 11. Nº 22. p. 155 – 179. Disponível em: [<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2012v11n22p155>]. [26/10/2013].

BRASIL. **Lei Nº 6803**, de 2 de Julho de 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6803.htm]. [26/08/2013].

BERTONCINI, M. E. S. N.; KOHLER, W. L.; **A Improbidade Administrativa no Estatuto da Cidade**. 2010. Revista NEJ - Eletrônica. Vol. 15. Nº 3. . p. 410-431 Disponível em: [<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/2766>]. [26/10/2013].

CARVALHO, P.F. de. BRAGA, R. (orgs) **Política Urbana e Gestão Ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano in Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias**. Rio Claro. 2001. p. 95-109. Disponível em:[<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/pol%C3%ADtica%20urbana%20e%20gest%C3%A3o%20ambiental.pdf>]. [23/10/2013].



FERNANDES. E. **Do Código Civil ao Estatuto da Cidade.** Algumas Notas sobre a Trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. 2002. Revista Urbana. Caracas. Vol. 7. N° 30. p. 1-22. Disponível em: [http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-05232002000100004&lng=pt&nrm=i]. [09/09/2013].

FONSECA, M. F.; MATIAS, L. F. **Planos Diretores Municipais e o zoneamento urbano:** uma análise da (des)articulação entre os instrumentos de planejamento territorial no entorno do Reservatório de Salto Grande (SP). 2013. Uberlândia. Sociedade e Natureza. Vol. 25. N°. 1. p. 61-74. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132013000100006&lng=pt&nrm=iso&tng=pt]. Acesso em [23/10/2013].

Lei 3384/2007. **Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo Urbano.** 2007. Disponível em :[<http://franciscobeltrao.pr.gov.br/wp-content/uploads/2013/08/3384-2007.pdf>]. Acesso em: [26/08/2013].

Lei 3330/2006. **Plano Diretor do Município de Francisco Beltrão – PR.** Disponível em: [<http://franciscobeltrao.pr.gov.br/o-municipio/plano-diretor/>]. Acesso em: [26/08/2013].

MACHADO. P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro.** 20ª edição. São Paulo: Editora Malheiros. 2012.

MONTAÑO M.; OLIVEIRA, I. S. D.; RANIERI, V. E. L.; FONTES, A. T. SOUZA, M. P.; **O Zoneamento Ambiental e sua Importância para a Localização de Atividades.** 2007. Revista Pesquisa e Desenvolvimento Engenharia de Produção N°. 6. p. 49– 64.

MUKAI, T. **Direito Urbano e Municipal.** 4ª edição. São Paulo: Editora Fórum. 2010.

PEREIRA, D. M. ; PEREIRA, A. M. ; LEITE, M.E. ; MENDES, A.C. C. **Zoneamento Urbano e “Desenvolvimento”:** Considerações sobre a Cidade de Montes Claros/MG. 2012. Anais do Congresso Internacional Interdisciplinar Em Sociais E Humanidades. p. 1-18. Disponível em: [<http://www.aninter.com.br/ANAIS%20%20CONITER/GT10%20Estudos%20do%20desenvolvimento/ZONEAMENTO%20URBANO%20E%20DESENVOLVIMENTO%20%20Trabalho%20completo.pdf>]. [Acesso em 26/10/2013].

PLURAL. 2009. Consultoria em Planejamento Ambiental. **Zoneamento Ambiental – Formigueiro/RS.** Disponível em: [http://www.sema.rs.gov.br/upload/ZONEAMENTO_Formigueiro.pdf] Acesso em: [01/09/2013].

SILVA, C. S. G. da.; FILHO, V. de. A. A. **O Zoneamento Ambiental como Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e do Desenvolvimento:** Uma Perspectiva sobre os Centros Urbanos. 2010. p. 1-23. Disponível em: [<http://www.cesrei.com.br/ojs/index.php/orbis/article/view/13>]. [30/08/2013].



SANTIN, J. R.; MARANGON, E. G. **Instrumentos de Política Urbana para Valorização do Patrimônio Histórico**: Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir. 2008. Revista do Direito – Unisc. N° 29. p. 80-93. Disponível em: [http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/issue/view/39]. [23/10/2013].

TOALDO, A. M.; MEYNE, L. S. **O Impacto Socioambiental Do Imóvel Urbano frente às Construções Desordenadas**. 2013. Revista Eletrônica do curso de Direito da UFSM. Vol. 8. N° 1. p. 424-436 Disponível em: [http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/revistadireito/index#.UIJCEhCGdrE]. [23/10/2013].

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. 2005. p. 1-95. Disponível em: [http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf]. [30/08/2013].

