



## Processo de Desenvolvimento Socioambiental em Foz Do Iguaçu: Implicações Desde seus Planos de Ordenamento e Gestão Territorial<sup>1</sup>

## The Socio-Environmental Development Process in Foz Do Iguaçu: Implications From its Land-Use Planning and Management Plans

Héctor Enrique Colmenarez Espinoza<sup>2</sup>  
<https://orcid.org/0000-0001-5985-0761>

Luciana Mello Ribeiro<sup>3</sup>  
<https://orcid.org/0000-0001-7532-8666>

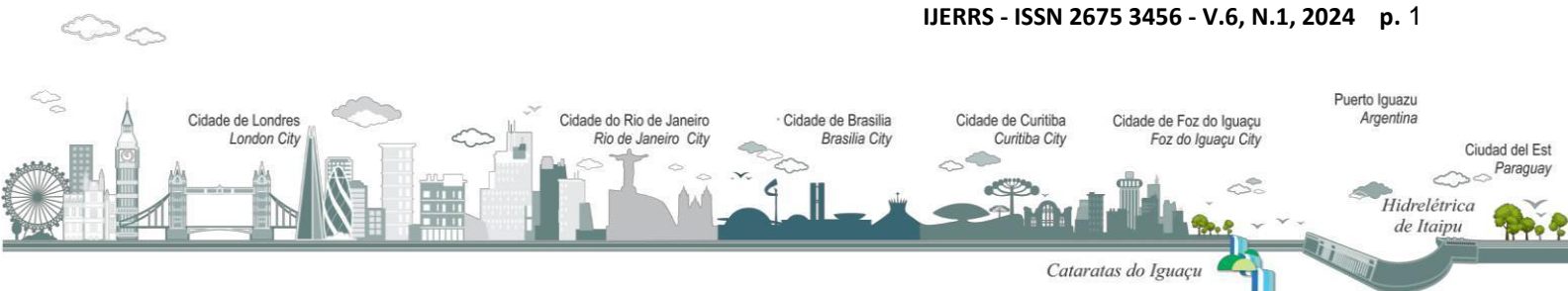
**Resumo:** Este trabalho visa discutir brevemente alguns aspectos relacionados à expansão, à planificação urbana e inter-relações ambientais com a mobilidade urbana na cidade de Foz do Iguaçu, estado de Paraná, Brasil, especialmente no referente a adaptação às mudanças climáticas. A revisão teórica focaliza as implicações da expansão urbana no território, considerando-o como espaço de disputa e poder. Apresenta alguns elementos teórico - metodológicos para a democratização da gestão e planejamento do território, mediante a inserção efetiva dos atores que disputam o patrimônio territorial. Por outro lado, se apresentam alguns elementos catalisadores das disputas pela gestão, desta vez no âmbito legislativo onde se circunscreve ao planejamento o município. Foi necessária uma triangulação entre os diferentes planos municipais: Plano Diretor, Plano de Mobilidade, e o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica. Deste processo se identificaram elementos transversais na configuração urbana, sua expansão, a mobilidade e o meio ambiente, como a conservação de áreas verdes, o acesso das populações às áreas verdes, serviços ecossistêmicos, saneamento básico de qualidade, e finalmente, acesso à cidade como direito fundamental. Também as inter-relações que acontecem no processo de elaboração e implementação dos instrumentos de políticas e sua efetiva implementação no entorno municipal. Apesar dos instrumentos de gestão territorial visarem à gestão conjunta e democrática do território priorizando processos sociais, na prática esses instrumentos conflituam devido às disputas de poder pelo uso do espaço, especialmente num território estratégico para a atuação de forças transnacionais, repercutindo sobre a criação e implementação de mecanismos de resiliência climática na cidade.

**Palavras-Chave** Planejamento Urbano; Território; Mobilidade; Ambiente; Governança Territorial.

<sup>1</sup> Trabalho aprovado por pares e apresentado no **V Workshop da Rede Internacional de Pesquisa Resiliência Climática - RIPERC**, Modalidade Oral, realizado nos dias 10 a 13 de dezembro de 2023. Uniãoeste, Marechal Cândido Rondon, Paraná

<sup>2</sup> Engenheiro Civil pela *Universidad Nacional Experimental Politécnica Experimental de la Fuerza Armada UNEFA/VENEZUELA*. Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo PPGPPD/UNILA, Doutorando do Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFPR, atualmente desenvolve pesquisas direcionadas a questão climática em cidades, políticas públicas para as mudanças climáticas e suas implicações para o desenvolvimento com foco no território. Pesquisas que desenvolve no âmbito dos grupos de pesquisa dos que faz parte entre eles: OBEAMV, RIPERC, GIEPTALC na UNILA e o PPGMADE/UFPR. E-mail: [hectorcolm22@gmail.com](mailto:hectorcolm22@gmail.com)

<sup>3</sup> Professora adjunta da UNILA É coordenadora adjunta do Observatório Educador Ambiental Moema Viezzer OBEAMV.





**Abstract:** This paper aims to briefly discuss some aspects related to expansion, urban planning and environmental relations with urban mobility in the city of Foz do Iguaçu, state of Paraná, Brazil, especially with regard to adaptation to climate change. The theoretical review focuses on the implications of urban expansion for the territory, considering it as a space of dispute and power. It presents some theoretical and methodological elements for the democratization of territorial management and planning, through the effective inclusion of the actors who dispute territorial heritage. On the other hand, it presents some elements that catalyze disputes over management, this time in the legislative sphere where the municipality's planning is circumscribed. It was necessary to triangulate the different municipal plans: the Master Plan, the Mobility Plan and the Municipal Plan for the Conservation and Recovery of the Atlantic Forest. This process identified cross-cutting elements in the urban configuration, its expansion, mobility and the environment, such as the conservation of green areas, people's access to green areas, ecosystem services, quality basic sanitation, and finally, access to the city as a fundamental right. Also the interrelationships that occur in the process of drafting and implementing policy instruments and their effective implementation in the municipal environment. Despite the fact that territorial management instruments are aimed at the joint and democratic management of the territory, prioritizing social processes, in practice these instruments conflict due to power disputes over the use of space, especially in a strategic territory for transnational forces, with repercussions on the creation and implementation of climate resilience mechanisms in the city.

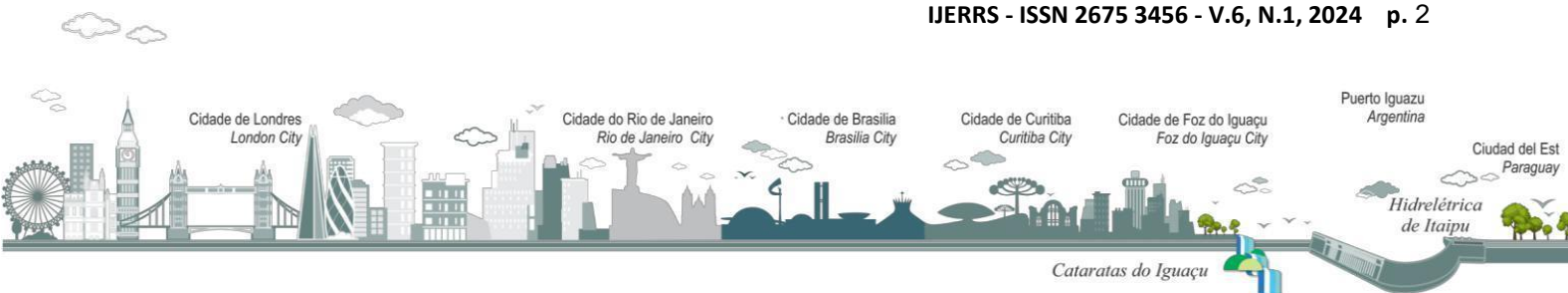
**Key Words:** Urban Planning; Territory; Mobility; Environment; Territorial Governance.

## INTRODUÇÃO

As cidades Latino-Americanas nascem e se expandem em função das dinâmicas da sua inserção no mercado mundial, pois o estabelecimento das principais cidades obedeceu num primeiro momento a instauração de instituições para o comércio de matérias-primas desde os tempos da colonização. Em outras palavras, “As cidades Sul-americanas nascem ao serviço das relações internacionais com os países desenvolvidos, isso faz com que o processo de urbanização seja uma variável dependente, resultante de sua incorporação no mercado mundial” (Pinheiro, 2009).

O Brasil foi durante muitos séculos, um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior. Havia, sem dúvida, para cada um desses subespaços, polos dinâmicos internos. Estes, porém, tinham entre si escassa relação, não sendo interdependentes (Santos, 1993, p. 26)

A partir das dinâmicas destes pólos internos de expansão das cidades como, Rio, São Paulo, entre outras, se estabelece forte produção do espaço de maneira que compoem os serviços que as atividades econômicas precisam:





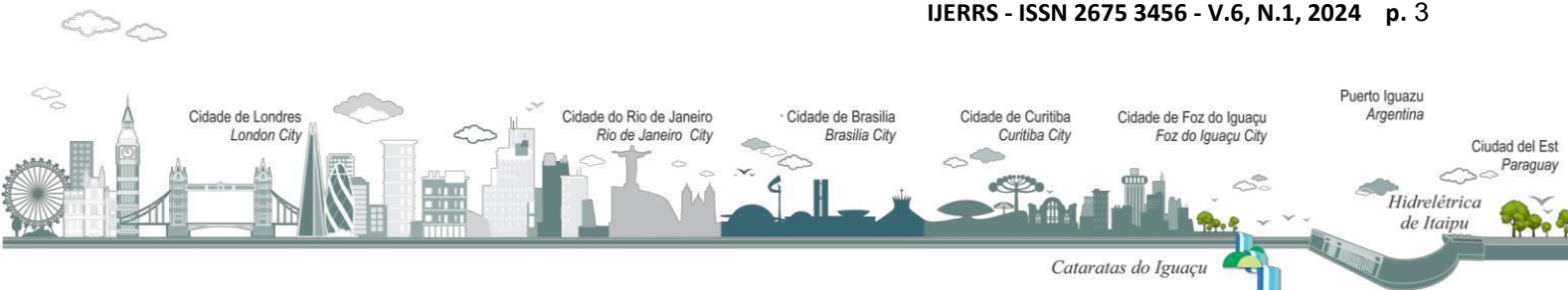
De um lado, a implantação de estradas de ferro, a melhoria dos portos, a criação de meios de comunicação atribui uma nova fluidez potencial a essa parte do território brasileiro. De outro lado, é aí também onde se instalam sob influxos do comércio internacional, formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio, consumo, que vão tornar efetiva aquela fluidez. Trata-se, porém, de uma integração limitada, do espaço e do mercado, yde parcela do território nacional. A divisão do trabalho que se opera dentro dessa área é um fator de crescimento para todos os seus subespaços envolvidos no processo e constitui um elemento de sua crescente diferenciação em relação ao resto do território brasileiro (Santos, 1993, p. 26-27).

Santos (1993) analisa o crescimento acelerado e as particularidades da expansão urbana no Brasil, ainda que esse fenômeno não ocorra de maneira homogênea, já que as regiões experimentaram diferentes graus de desenvolvimento. Esses avanços estão relacionados pela expansão da fronteira agrícola e pelas migrações inter-regionais. Santos (1993) evidencia certa fluidez no território e nas atividades que acontecem nele, dando origem a um fenômeno que denomina *regiões concentradas*, onde existe acentuada especialização de tarefas no território.

São importantes as diversas inter-relações sistêmicas, que obedecem tanto à lógica de especialização local, regional, nacional como internacional e a processos socioeconômicos atrelados à modernização em suas diversas escalas. Estes fatores direcionam a lógica de expansão da cidade de maneira que o social é relegado às dinâmicas periféricas. Importa entender como, quando e para quem essa cidade está se expandindo, e suas respectivas implicações sobre processos socioambientais e ecológicos.

Foz do Iguaçu tem a particularidade de estar inserido numa região de fronteira -a tríplice fronteira- a qual está influenciada por processos transnacionais e obedece mais diretamente a influências internacionais (Silva, 2022; Gimenez, 2019). Portanto, o processo de ocupação desse território e sua expansão urbana obedece a uma dinâmica *sui generis* comparado ao resto do território (Silva, 2022) mas permeada pelos fenômenos antes descritos (Santos, 1993).

A expansão urbana deste município experimentou crescimento exponencial com a construção da hidroelétrica de Itaipu desde 1970 em diante, colocando a cidade no cenário mundial quanto à geração de energia, destinada a impulsionar o crescimento urbano de outras





regiões e alavancar atividades industriais e econômicas essenciais para o chamado desenvolvimento nacional.

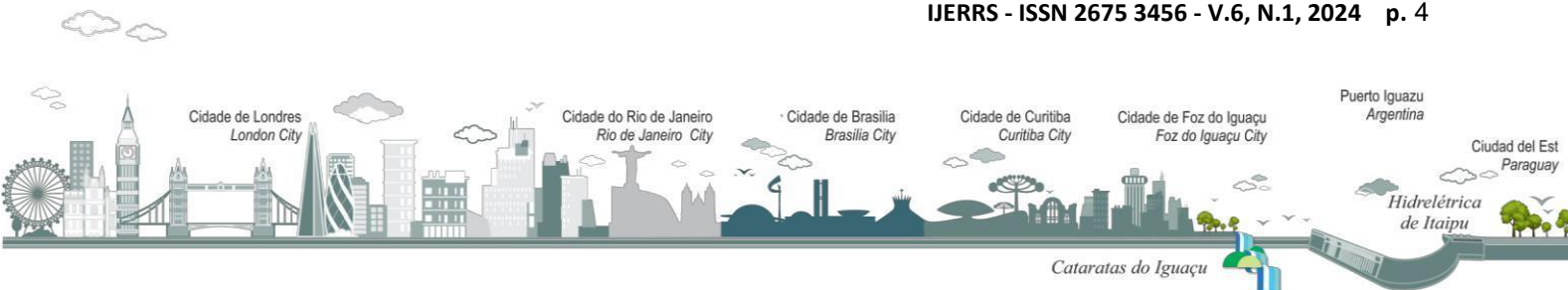
O crescimento demográfico local implicou uma intervenção violenta no território para se adaptar aos fluxos populacionais gerados pela afluência de trabalhadores para a construção, agora não mais apenas da hidrelétrica, mas também da própria infraestrutura urbana do comércio e dos serviços básicos.

Considerados estes aspectos, o presente trabalho visa discutir a relação entre o planejamento territorial, o desenvolvimento e o meio ambiente no contexto de Foz do Iguaçu, mediante a análise e triangulação de informações contidas nos diferentes planos municipais vigentes que impactam o ordenamento urbanístico, territorial e o meio ambiente. Tal abordagem permitirá formular recomendações para a construção de uma cidade resiliente frente às mudanças climáticas em curso, sobretudo quanto ao acesso e à mobilidade dos cidadãos na cidade.

## PLANEJAMENTO URBANO SOCIEDADE E GOVERNANÇA

Partindo da premissa de que as cidades capitalistas obedecem às regras do poder e busca de lucro imediato delimitadas pelas dinâmicas capitalistas que estruturam o território em função das vantagens para a geração e fluxo de capitais (Santos; Silveira, 1996), é importante analisar as dinâmicas intrínsecas ao processo do planejamento territorial desde uma perspectiva crítica, priorizando elementos teóricos referentes à participação social na organização e gestão do território.

A organização espacial envolve qualidades não físicas, como as relações sociais, a mobilidade, as alternativas de uso do tempo, o progresso tecnológico, a cultura, até mesmo as outras pessoas, e a consciência das condições econômicas e sociais que lhes são impostas, a luta de classes e o esforço para sua libertação (Monteiro, 2007). Nesse sentido, é preciso pensar o território como espaço de disputa e poder, não apenas sob a perspectiva dos recursos nele gerados, mas também da dinâmica social que o indivíduo imprime à posse e ao uso do território (Santos; Silveira, 1996; Sousa, 2000; Dallabrida, 2020).





Por outro lado, o território está sempre vinculado aos processos de apropriação e dominação do espaço e, evidentemente, das pessoas que nele vivem, contemplando tanto as dimensões físico-naturais do lugar quanto às atividades produtivas ali desenvolvidas, incluindo seus costumes e tradições. Em consequência, como diz Dallabrida:

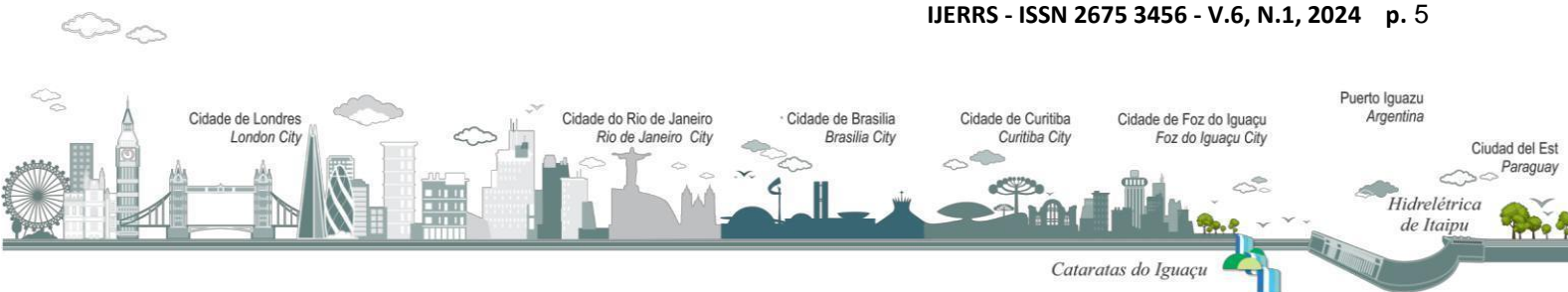
O território não pode ser considerado um mero instrumento passivo e suporte para exploração pelas atividades produtivas, pois é resultado de uma relação sinérgica entre as dimensões ambiental, antrópica e socioeconômica, o que exige um diálogo constante a partir da compreensão de que o território é um ser vivo de alta complexidade (Dallabrida, 2020, p. 12).

Tendo em vista as relações de poder sobre o território, é importante pensar formas de gestão democráticas e participativas. De acordo com Dallabrida (2020), os conflitos podem ser geridos mediante processos de governança territorial, de modo colaborativo e democrático por parte dos atores sociais, públicos, privados e governamentais.

Nessa perspectiva, o Estado enfrenta o desafio de criar espaços deliberativos para discussão e tomada de decisões no território e, por outro lado, os atores enfrentam o desafio de conciliar seus interesses em termos de uma proposta favorável ao grupo social e ao meio ambiente, e não em termos das pressões das elites e da dinâmica do capital sobre o espaço, especialmente se ele tiver um valor coletivo.

Dallabrida (2020) permite pensar a governança territorial como espaço de concertação e tomada de decisões sobre planejamento e gestão territorial, bem como observar o território como um espaço de ação coletiva, onde os atores têm a capacidade de gerir ações que definirão seu futuro. Por outro lado, observa que um dos campos de disputa entre os atores é o patrimônio territorial, que, por sua vez, é objeto de aplicação de mecanismos de governança para sua gestão. O autor define o patrimônio territorial como:

O conjunto de bens ativos e recursos, materiais e imateriais, que se acumularam ao longo da história em um determinado território, representado pelo sistema produtivo e de infraestrutura, pelo ambiente natural, pela formação humana e intelectual, pelas expressões culturais e pela cultura empresarial, pelos valores sociais, pelas configurações associativas e redes de relações, bem como, pelas instituições públicas, sociais e cooperativas, presentes em um determinado território. O patrimônio territorial é o resultado de processos históricos de construção e reconstrução socioeconômica e





cultural, representado por elementos de um passado distante, outros (re)construídos mais recentemente, com elementos que se sobrepõem constantemente ao território (Dallabrida, 2020, p. 26).

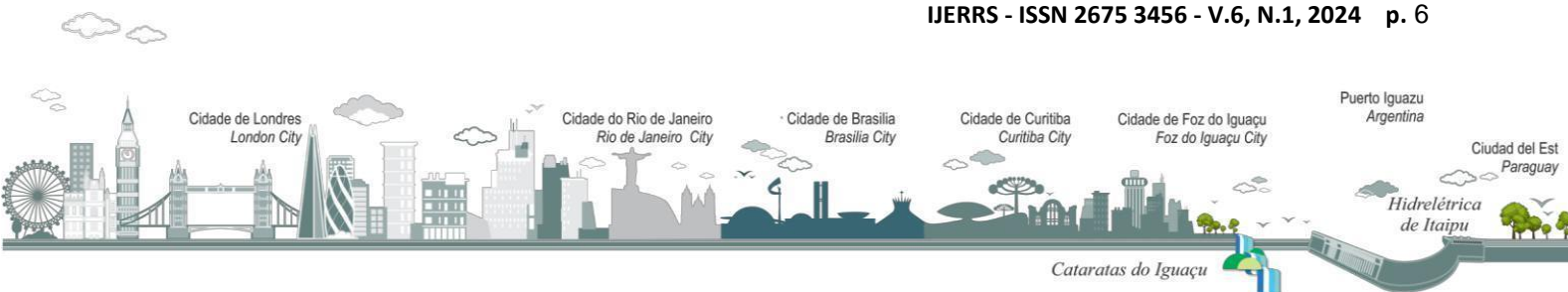
No entanto, é pertinente trazer para a discussão sobre as formas emancipatórias de gestão territorial a abordagem de Monteiro (2007), que busca reverter a visão tradicional do planejamento urbano como um processo de dominação estatal, violento e que obedece aos interesses do capitalismo global, amplamente discutido por Milton Santos e outros autores críticos da geografia e das ciências sociais.

Para ele, planejamento urbano é constituído pelos mecanismos e processos sociais pelos quais diferentes comportamentos contribuem para a modificação das cidades de forma a determinar o seu desenvolvimento, sendo esses mecanismos conscientemente controlados pelos atores (Monteiro, 2007). Consequentemente, uma participação ativa da sociedade de forma consensual e consciente do seu patrimônio territorial terá impacto significativo na configuração futura da cidade.

Ao analisar a dinâmica territorial a partir do enfoque crítico considerando elementos tangíveis e intangíveis em constante interação, é possível entender o território como um organismo vivo em transformação. A análise sob a perspectiva da região inclui os fluxos, as interações regionais (pessoas, dinheiro, capital, relações socioeconômicas, informação e meios de comunicação) e seu impacto na organização territorial, bem como o estudo dos processos de mudança e transformação (Hernández, 2005).

A partir daí, um dos elementos mais importantes a ser discutido em todos os níveis de intervenção e planejamento urbano, seja em curto, médio ou longo prazo, é a mobilidade urbana, entendida como a liberdade do indivíduo de se locomover pela cidade independentemente do veículo utilizado para o uso e usufruto dos serviços e benefícios que a cidade pode oferecer. Ou seja, trata-se também de considerar aqui a mobilidade social, tal como enfatizado por Balbim:

A mobilidade está relacionada a determinações individuais: vontades ou motivações, esperanças, limitações, imposições, etc. Mas sua lógica só pode ser explicada por meio da análise conjunta dessas determinações em termos das possibilidades reais e virtuais apresentadas pela sociedade, e também em termos do lugar de vida onde ela se consolida, ou seja, levando em conta a organização do espaço, as condições econômicas, sociais e políticas, os





modos de vida, o contexto simbólico, as características de acessibilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico (BALBIM, 2016).

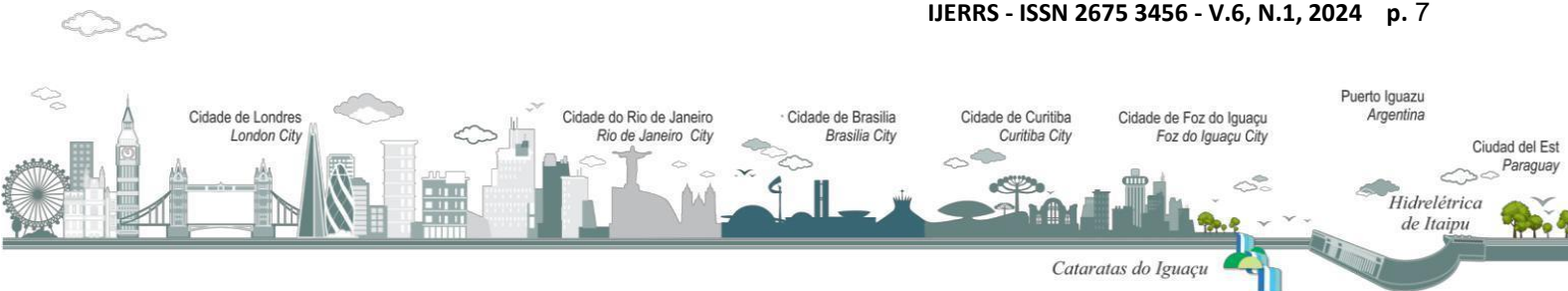
Mostra-se relevante pensar na construção de políticas públicas de impacto sobre o território, seu planejamento e gestão de forma emancipatória, especialmente em uma cidade como Foz do Iguaçu, que historicamente se estruturou sob a dinâmica do mercado turístico, especulação imobiliária, agronegócio (em menor medida) e fluxo transnacional de bens pessoas e capitais. Esta dinâmica vem favorecendo a mobilidade de mercadorias, turistas, veículos, e limitando o acesso das pessoas à cidade e aos seus serviços (comerciais, educacionais, de saúde, recreativos, entre outros), especialmente aos cidadãos que tentam transitar por um conjunto de barreiras tangíveis ou intangíveis, arquitetônicas, político-burocráticas ou econômicas, em uma cidade que não se ergue para os que nela vivem, mas sobretudo para os fluxos transnacionais de mercadorias e turistas.

Neste sentido, é importante ressaltar o planejamento da cidade como mercadoria, ou seja, a cidade em função dos investidores, do lucro, e dos mercados que por volta dela surgem para exploração. Conforme diz Angileli, nessa perspectiva a cidade vem:

Sendo pensada para quem investe ou para quem pode consumi-la, essa cidade, em sua gênese, não é pensada para todas as pessoas que nela vivem e a tornam singular, desde a perspectiva de mobilidade e apropriação territorial até a perspectiva de cidade como um espaço político. Em decorrência dessa lógica mercadológica orientadora, em diferentes dimensões territoriais, espaços que até então eram considerados sem valor de mercado, passam a ser reinterpretados como estoque de terras para o mercado imobiliário formal, como zonas estratégicas para a implantação de novos empreendimentos (Angileli, 2021, p. 13).

Assim, a cidade sob as pressões do mercado imobiliário, turístico, de comércio transnacional e financeiro sofre impactos diferenciados quando comparada com outras regiões ou com áreas metropolitanas no interior do território brasileiro.

No caso da Região Trinacional, em especial nas cidades de Foz do Iguaçu e Ciudad Del Este, com um número de pessoas à margem do desenvolvimento prometido se ampliando a cada dia, essa prática de planejamento segmentado é notável. A despeito de apresentarem uma carteira de planos e projetos a investidoras e a investidores dos setores de logística, turismo, tecnologia, indústria e negócios imobiliários, essas cidades não conseguem





resolver problemas básicos de saneamento, de transporte, de moradia, entre outros. São muitos os bolsões de pobreza em meio a esse território financeirizado [...] (Angileli, 2021, p. 16).

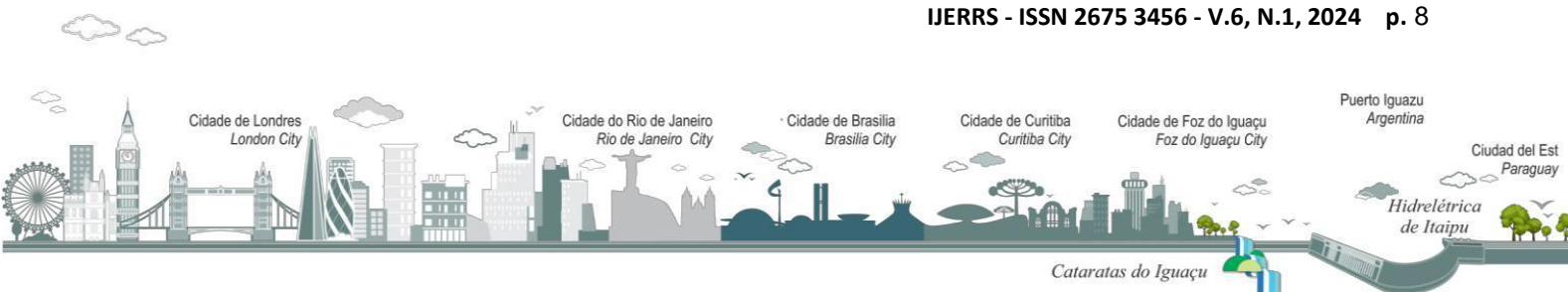
## DESENVOLVIMENTO URBANO, MOBILIDADE E MEIO AMBIENTE EM FOZ DO IGUAÇU: UMA ANÁLISE DESDE SEUS PLANOS TERRITORIAIS

Com base no exposto, faz-se necessário analisar os instrumentos de planejamento e gestão territorial vigentes no município de Foz do Iguaçu, observando como expressam e ensejam processos de governança e princípios democráticos, como o entendimento da mobilidade como direito e da natureza e do território como patrimônio, pois estes aspectos constituem meios para garantir o gozo e a fruição dos serviços da cidade. Para isso, foi realizada uma triangulação documental, considerando o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável (PDDIS/FOZ 2016); o Plano de Mobilidade Urbana de Foz do Iguaçu e, por fim, o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (PMMA).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável Integrado PDDIS/FOZ, que define os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para a realização das ações de planejamento no Município de Foz do Iguaçu, também é apresentado como instrumento de planejamento estratégico para o desenvolvimento e a expansão urbana do município, descrito no artigo 1º da mencionada lei (Foz do Iguaçu, 2020):

Art. 4 A função social da cidade de Foz do Iguaçu compreende o pleno exercício de todos ao direito à cidade, entendido este como direito à terra, aos meios de subsistência, ao trabalho, à saúde, à educação, à cultura, à moradia digna, à proteção social, à segurança, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao transporte público, ao lazer, à informação, à infraestrutura urbana e aos demais direitos assegurados pela legislação vigente (Foz do Iguaçu, 2020).

A partir da função social da cidade, destacam-se alguns elementos estratégicos no planejamento do território considerando as particularidades do município quanto aos fluxos transnacionais de pessoas, bens e mercadorias. O plano se projeta para dar soluções a problemas de índole internacional sob demandas transfronteiriças, e nesse sentido o PDDIS/FOZ informa:





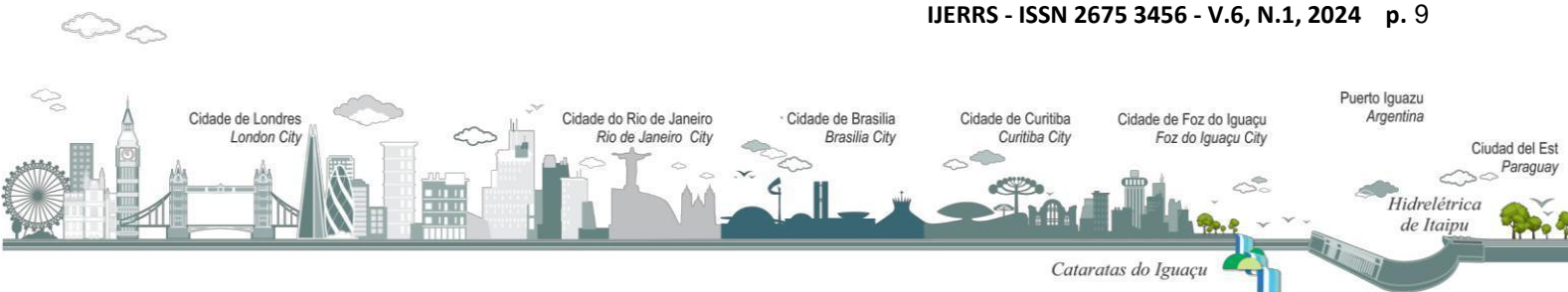


Art. 5º A função social da cidade será garantida pelas seguintes ações: I - promoção da qualidade de vida e do ambiente natural e socioambiental; II - utilização de instrumentos de redistribuição da renda e da terra; III - controle público sobre o uso e a ocupação do espaço da cidade; IV - priorização na elaboração e execução de programas, planos e projetos para grupos de pessoas que se encontrem em situações de risco, vulneráveis e desfavorecidos; V - *integração das políticas públicas de desenvolvimento municipal, regional e até mesmo internacional na região da tríplice fronteira*; VI - integração das políticas públicas de desenvolvimento urbano e rural; [...] VIII - gestão democrática participativa, integrada, compartilhada e descentralizada, com estímulo à participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão do desenvolvimento territorial; [...] X - universalização do acesso à água potável, aos serviços de esgotamento sanitário, à coleta e disposição de resíduos sólidos e ao manejo sustentável das águas pluviais, de forma integrada às políticas ambientais, de recursos hídricos e de saúde; XI - prevalência do interesse coletivo sobre o individual; [...] (Foz do Iguaçu, 2020).

Conforme indicado no inciso II do artigo 5º, o PDDIS/FOZ visa regulamentar a redistribuição da renda e da terra. Porém, na prática, é preciso considerar o contexto municipal conforme discutido anteriormente, isto é, considerando que o uso e a produção do espaço obedecem aos interesses do capital, especialmente transnacional, dadas as implicações do mercado do turismo, do setor imobiliário e do agronegócio, que dominam o solo municipal. Este elemento se observa na lei complementar Nº 276, de 6 de novembro de 2017, a qual dispõe *Sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município de Foz do Iguaçu*, ao estabelecer zonas de interesse estratégico<sup>4</sup>:

Art. 41 As Zonas de Interesse Estratégico ficam assim sub classificadas e denominadas: I - Zona de Interesse Estratégico da Área da Ponte Internacional da Fraternidade (BR-AR); II - Zona de Interesse Estratégico do Colégio Agrícola; III - Zona de Interesse Estratégico do Histórico Cultural; IV - Zona de Interesse Estratégico do 34º Batalhão de Infantaria Motorizada; V - Zona de Interesse Estratégico da Área da Ponte Internacional da Amizade (BR-PY); VI - Zona de Interesse Estratégico do Centro Cívico; VII - Zona de Interesse Estratégico do Centro de Exposições; VIII - Zona de Interesse Estratégico do Polo Universitário; IX - Zona de Interesse Estratégico Turístico

<sup>4</sup> De acordo com o artigo 2 inciso VII da referida lei. "VII - Zonas de Interesses Estratégicos são áreas que pela sua localização ou pelo seu uso estratégico devem conter uma legislação específica a fim de alcançar os objetivos pré-estabelecidos, entende-se por estratégico aquilo que o município asigna uma importância direcionada para o desenvolvimento integral do território e seus cidadãos.





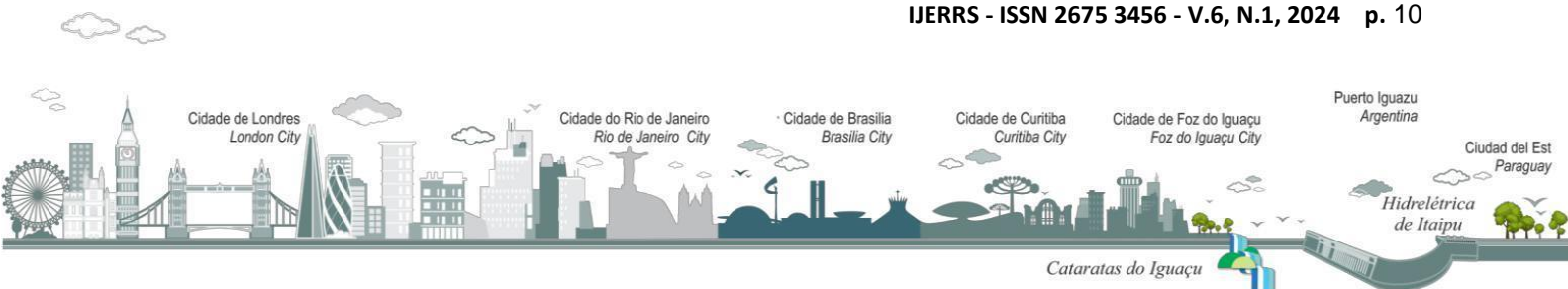
(Praia Artificial de Três Lagoas); X - Zona de Interesse Estratégico Aduaneiro (Arroio Leão); XI - Zona de Interesse Estratégico da Área da 2ª Ponte Internacional Brasil-Paraguai; XII - Zona de Interesse Estratégico Aduaneiro (Perimetral Leste); XIII - Zona de Interesse Estratégico Beira Rio; XIV - Zona de Interesse Estratégico do Bosque Guarani (Foz do Iguaçu, 2017).

Cabe destacar que das zonas consideradas estratégicas no PDDIS/FOZ vários desses espaços estão considerados como áreas prioritárias para conservação e uso sustentável no PMMA do município. Observa-se, então, no artigo 41 -antes citado- como o município delinea o interesse de desenvolvimento em diversas áreas estratégicas, destacando a mobilidade internacional para favorecer os fluxos e dinâmicas transnacionais, e as áreas diretamente relacionadas com o turismo, um dos setores mais importantes no município. Em síntese, das 14 zonas de interesse estratégico, 5 correspondem à mobilidade internacional, 3 são zonas de interesse educativo e difusão cultural, 2 são zonas para o interesse estratégico nacional relacionado à segurança do território e ao exercício da soberania, e 5 estão voltadas ao turismo e atividades afins.

Cabe ressaltar que a presente lei possui alguns mecanismos democráticos de participação, como algumas instâncias de deliberação no planejamento urbano, entre elas, o Conselho da Cidade e a Conferência da Cidade, que possibilitam discussões locais do presente plano diretor e de algumas diretrizes nacionais do Ministério das Cidades (Foz do Iguaçu, 2020).

Portanto, o PDDIS/FOZ contempla mecanismos de governança para a gestão e uso do território, mediante a participação social ativa denominada no plano como gestão democrática, conforme consta no art. 9º:

Art. 9º Entende-se por gestão democrática a atuação de instâncias de participação dos cidadãos nos processos de planejamento, tomada de decisão e controle das ações públicas por meio de espaços institucionalizados onde o Poder Público Municipal constituído delega o seu direito de decisão. § 1º O Poder Executivo Municipal implantará as seguintes instâncias de participação: I - Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana, atendendo ao disposto no inciso III, do art.42, da Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade - e do inciso V, do art. 3º, da Lei Estadual nº15.229, de 25 de julho de 2006;II - Conselho Municipal das Cidades, obedecendo ao disposto no inciso I, do art. 43, do Estatuto da Cidade e art. 6º da Lei Estadual nº 15.229/2006;III - Conferência da Cidade, de acordo com o inciso III, do art. 43, do Estatuto da Cidade (Foz do Iguaçu, 2020).





Neste sentido, o município de Foz do Iguaçu tem experiência participativa na criação de cenários e mecanismos de governança para elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas, a exemplo do ocorrido com o PMMA, o qual foi produto de um longo processo de participação de diversos atores da sociedade civil iguaçuense. Neste processo, atores como universidades, ONGs, pesquisadores, gestores, e servidores públicos colocaram à disposição da questão pública seus recursos logísticos, intelectuais e técnicos para a elaboração de dito plano (Espinoza, 2022).

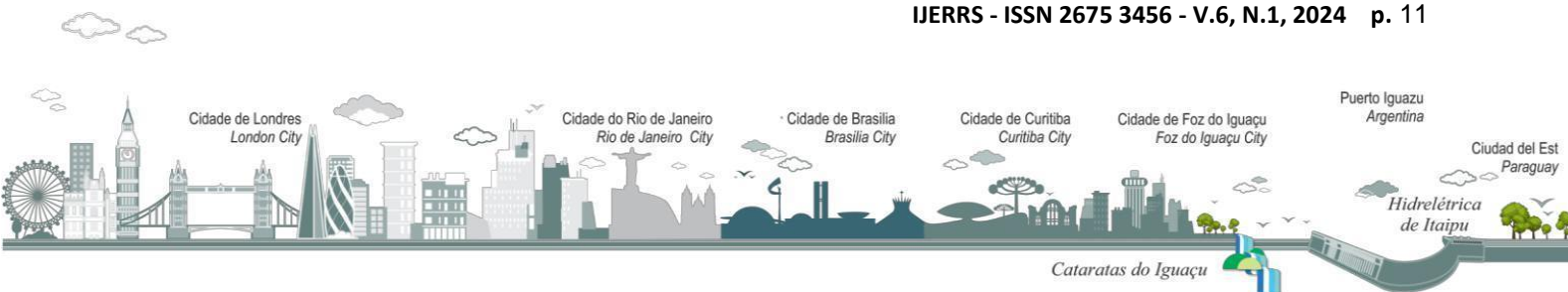
Longe de ser ideal, o processo construtivo deste plano, evidencia conflitos de interesse sobre o uso e gestão do espaço urbano municipal no referente aos remanescentes de mata atlântica, não só no processo de elaboração do próprio plano, mas também na implementação, a qual tem sido um desafio para a prefeitura, para os atores interessados em sua implementação, e finalmente, no campo concreto do diálogo das leis municipais. Na reunião de aprovação do PMMA, conselheiros expõem alguns elementos possivelmente conflitantes quanto ao uso e gestão do território:

A conselheira MASP<sup>5</sup> indaga se pode pedir vistas, visando apresentar ao Secretário de Planejamento Urbano, tendo em vista que observou que algumas áreas de interesse do PMMA são áreas previstas para expansão urbana, a exemplo da área da Beira Rio, que é objeto do programa Beira Foz por meio de uma operação urbana consorciada, já em andamento. A conselheira RLB diz que é possível e complementa que o PMMA indica as áreas prioritárias, que o mesmo ao citar os programas/projetos não especifica as atividades de cada um. MASP reforça o questionamento se o plano não restringe a expansão urbana e/ou implantação de eventuais programas que estejam em andamento, outros de interesse do município ou ainda a implantação de novos loteamentos. MPNY menciona que o PMMA se integra com os demais planos municipais e que listam alguns programas, exigindo ações conjuntas (informação verbal)<sup>6</sup>.

Nesse sentido, observa-se uma preocupação com o restringimento à expansão urbana e/ou implantação de eventuais programas que estejam em andamento, outros de interesse do município ou ainda a implantação de novos loteamentos. Assim, é importante

<sup>5</sup> Nomenclatura criada para garantir o sigilo das pessoas envolvidas na reunião do COMAFI

<sup>6</sup> Informação obtida da 11ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente – COMAFI





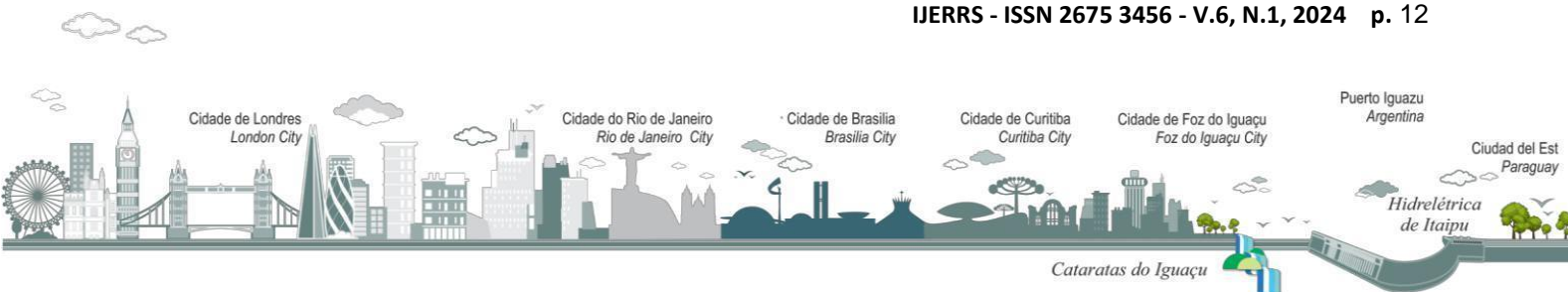
destacar que o PMMA tem como premissa o alinhamento com os diferentes planos de impacto no território, o que se evidencia no documento de diagnóstico, especificamente ao avaliar as capacidades estatais e institucionais da prefeitura no município, bem como seus planos e programas, na terceira e quarta dimensão do documento de diagnóstico (Foz do Iguaçu, 2020). Dito isso, cabe ressaltar o objetivo principal do Plano Municipal da Mata Atlântica:

O PMMA é o instrumento que rege a atuação dos municípios para a efetivação da política nacional de proteção da Mata Atlântica. Para tanto, ele promove o alinhamento e o equilíbrio entre os princípios da sustentabilidade e as definições de: ordenamento territorial, gestão ambiental e desenvolvimento municipal, garantindo a participação da sociedade em todas as etapas - elaboração, implementação e monitoramento. Portanto, o PMMA deve ser uma política viva, promovendo ativamente mudanças para uma sociedade sustentável, incluindo a conservação da Mata Atlântica a partir do respeito à pluralidade e à diversidade cultural, do fortalecimento da ação coletiva e organizada, e da articulação de diferentes saberes e fazeres, em toda a sua complexidade (Foz do Iguaçu, 2020).

Cabe destacar que o PMMA no município contempla 22 áreas de remanescentes de Mata Atlântica, as quais são consideradas ecológica e socialmente prioritárias, de diferentes tamanhos e estados de conservação, distribuídas por todo o território do município. Algumas formam áreas contínuas de floresta, tendo potencial para se tornar corredores de mata atlântica e Áreas de Proteção Permanente<sup>7</sup>. Outras representam verdadeiras ilhas verdes em campos de soja e outros grãos e cereais. Um fator desafiador para a implantação do PMMA é o fato de boa parte destas áreas serem de propriedade mista e/ou particular, envolvendo entes da União, agentes do mercado imobiliário e do mercado turístico, além de produtores rurais (Foz do Iguaçu, 2020).

Em contraste com as zonas estratégicas descritas acima e contidas no PDDIS/FOZ e na Lei Complementar 276 de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município de Foz do Iguaçu, várias das áreas prioritárias do PMMA coincidem com as destinadas para expansão urbana e com as consideradas estratégicas, como a área do Batalhão do Exército,

<sup>7</sup> Conforme definição da Lei n. 12.651/2012, Área de Preservação Permanente é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.





no centro, a área da Prainha, as áreas próximas às diferentes pontes internacionais do município, assim como áreas ora destinadas a grandes obras de infraestrutura como a Perimetral Leste.

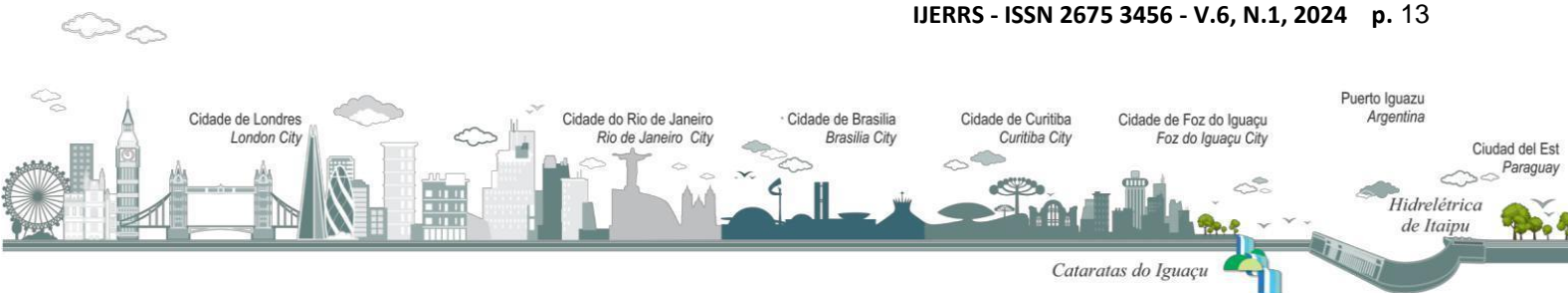
O plano foi aprovado em 2020, não tendo recebido atenção dos órgãos municipais para sua implantação até inícios de 2023. Atualmente, novembro de 2023, algumas dessas áreas estão ameaçadas por grandes projetos de infraestrutura, previstos ou em andamento, como a Perimetral, de expressivo impacto mediante a supressão de vegetação nativa, desvio ou drenagem dos cursos d'água, e até mesmo aterramento de nascentes e zonas alagadas. Outros exemplos são a construção da nova ponte e a rodovia que conecta com a BR-277 em suas diversas etapas, a ampliação da avenida que conecta o centro da cidade com o aeroporto, assim como diversos projetos de expansão dos serviços turísticos, de entretenimento e mobilidade internacional, vários deles discutidos no seio do CODEFOZ.

Observa-se, então, que apesar dos instrumentos e leis antes descritos estarem pensados e desenhados para um diálogo e alinhamento na gestão e ordenamento territorial, na prática, resulta conflitante a sobreposição de áreas do PMMA, destinadas à conservação, reflorestamento e uso sustentável, com áreas estratégicas ou de expansão constantes no PDDIS/FOZ. Se queremos fazer valer o princípio democrático é preciso enfrentar esse conflito, mediante a participação ativa dos diferentes interessados a fim de construir uma negociação que respeite e priorize a finalidade dos planos e considere o atendimento às necessidades dos envolvidos. Dos elementos essenciais transversais nos planos aqui analisados, cabe destacar o que diz respeito ao *princípio da sustentabilidade*, procurando o desenvolvimento integral do município.

Nesse sentido o PDDIS/FOZ aponta:

**Art. 11** A sustentabilidade compreende a distribuição equitativa de ônus e benefícios da utilização dos recursos naturais, a ampliação da conservação ambiental e maior racionalidade nas atividades econômicas para o bem-estar da população atual, das gerações futuras e para a justa distribuição das condições ambientais entre os moradores do Município e da região.

**Art. 12** É dever do Poder Público Municipal e da comunidade zelar pela proteção ambiental em todo o território do Município, de acordo com as disposições da Legislação Municipal e das normas adotadas pelo Estado e União.





Em suma, a variável ambiental apresentada sob a denominação de sustentabilidade constitui elemento transversal nos planos analisados até o momento, e representa importante variável que pode introduzir mudanças nos diversos planos e delinear algumas ações apontando para os serviços comuns que a cidade deveria oferecer para todos seus moradores.

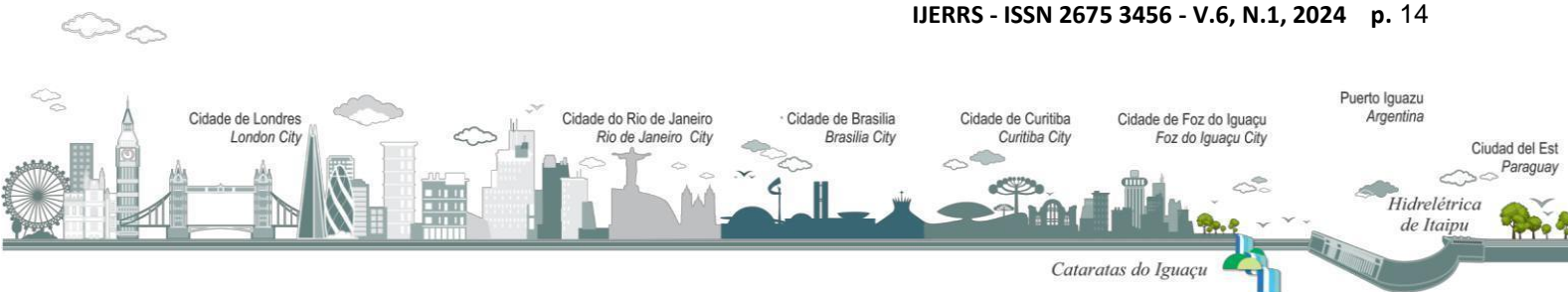
Por outro lado, o Plano Municipal de Mobilidade de Foz do Iguaçu é apresentado como a instrumentalização da Política Nacional de Mobilidade Urbana, em estreito diálogo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município:

Buscando aproveitar os instrumentos municipais estruturantes existentes, o Plano de Mobilidade Urbana é orientado pelas recentes decisões publicadas no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do município, além de refletir o contexto e as diretrizes que impactam na questão da mobilidade urbana (Foz do Iguaçu, 2018).

Na mesma linha, é necessário destacar que o Plano de Mobilidade de Foz do Iguaçu (MobiFoz) foi desenvolvido com base no princípio do desenvolvimento sustentável do município, pautado na eficiência, eficácia, efetividade da mobilidade urbana e equidade no acesso dos cidadãos à infraestrutura pública e privada. Assumiu o compromisso de promover a acessibilidade, a segurança e a justa distribuição dos benefícios e encargos pelo uso dos diferentes modos e serviços, na esfera socioeconômica e nas questões ambientais (Iguaçu, 2018).

Dito isso, é importante ressaltar por um lado, o alinhamento deste plano (MobiFoz) com: a função social do PDDIS/FOZ, o princípio de sustentabilidade deste último e com o PMMA. Porém, este instrumento faz especial ênfase nos serviços para os cidadãos. Sempre é oportuno questionar quais cidadãos. O MobiFoz está pensado para a mobilidade dos seus moradores, para os turistas, para os indivíduos ou agentes transnacionais, para o fluxo de mercadorias, ou, afinal, para o conjunto de indivíduos que fazem parte da realidade iguaçuense em todas suas esferas e dimensões? Quais condições determinam a mobilidade no município, considerando sua condição inter e transnacional?

O MobiFoz também é apresentado para projetar a cidade de Foz do Iguaçu como a metrópole da tríplice fronteira. Nesse sentido, cabe destacar que, no processo de criação do



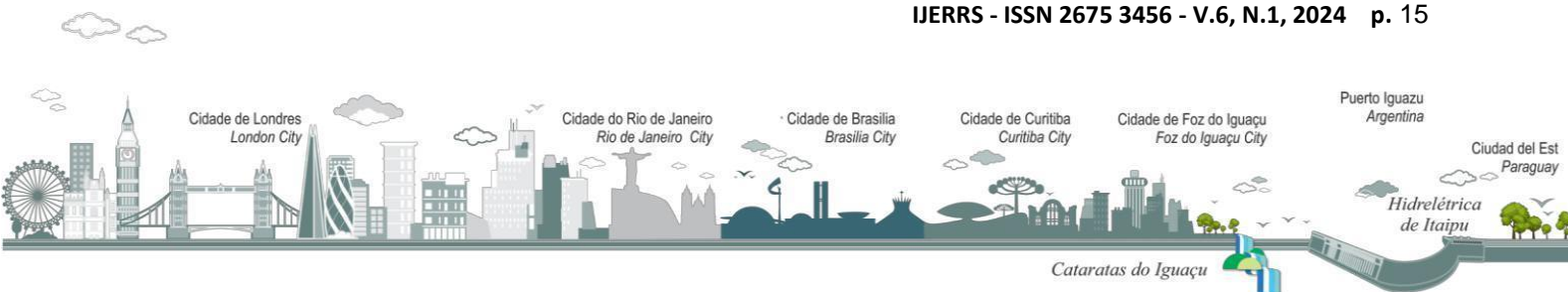


plano, foram consultados atores públicos e privados com impacto direto no trânsito, no território, na sua gestão e planejamento, bem como a população em geral, para avaliar os diferentes aspectos e propor ações plurais que beneficiem todos os setores da população, além de propor ações específicas que priorizem a infraestrutura de transporte urbano e viário (Foz do Iguaçu, 2018).

Em resumo, o plano contempla uma série de ações que visam ao crescimento da cidade, obras de pequeno, médio e grande porte que procuram brindar serviços de mobilidade aos cidadãos, direcionadas ao transporte coletivo e ao transporte individual, incluindo as bicicletas, com a construção de ciclovias em diversas áreas. Também contempla a mobilidade internacional, como é de se esperar numa cidade fronteiriça com dinâmicas transnacionais (Iguaçu, 2018). Um dos elementos não abordados de maneira direta nesse plano e que está considerado no PDDIS/FOZ é a descentralização, ou seja, o direcionamento para uma cidade multipolar.

A partir dos três instrumentos legais que o município de Foz do Iguaçu possui, observa-se que a participação dos diferentes atores no processo de construção e deliberação dos diferentes planos representa uma janela de possibilidades para a democratização da tomada de decisão e da gestão territorial. No entanto, em referência ao debate inicial sobre os mecanismos de democratização da gestão territorial, é necessário aprofundar a análise levando em conta as particularidades de cada plano, pois ainda há evidências da prevalência da priorização das dinâmicas no interior do município para o desenvolvimento do turismo, do comércio, do agronegócio e do fluxo de mercadorias internacionais.

Na prática, a participação como processo autônomo para a solução de problemas sociais é notória, porém, incipiente, como evidenciam os próprios planos, as atas das reuniões dos diferentes planos e a mobilização constante de atores para a resolução de problemas socioambientais (Espinoza, 2022). Em suma, apesar desses mecanismos estarem em vigor no município, e de haver certo grau de mobilização e participação de atores diversos, é necessário aprofundar o debate sobre: que tipo de participação prevalece na tomada de decisões? Quais relações de poder se manifestam predominantemente sobre o território? E, ainda, como essas forças continuam a moldar a cidade de Foz do Iguaçu em torno do capitalismo e de sua dinâmica em detrimento da população local e dos atores subalternizados na periferia?





## CONSIDERAÇÕES FINAIS

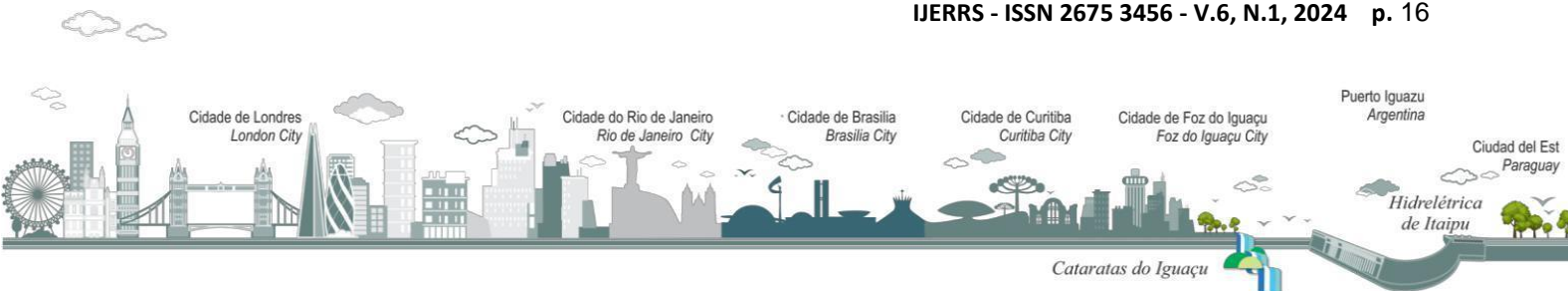
Uma vez realizada a triangulação das informações à luz dos debates sobre território, mobilidade e desenvolvimento em Foz do Iguaçu, pode-se dizer que há evidências no arcabouço legal sobre mecanismos de participação de certos atores para a construção desses planos, bem como de processos de governança para a gestão do território, especialmente no caso do PMMA, uma vez que ele se configura como patrimônio natural e territorial, administrado por atores públicos e privados. Porém, a participação é incipiente, restringindo-se aos mecanismos previstos na lei, como audiências públicas e discussões nos conselhos. Já no caso concreto da construção do PMMA, a participação foi ampliada para atores da sociedade civil, como: coletivos, universidades, ONGs, entre outros (Espinoza, 2023), a fim de constituir a comissão de elaboração, os GTs, as oficinas de validação e finalmente a aprovação no COMAFI. O processo da sua elaboração revela conflitos pelo acesso, uso e gestão do território em detrimento do meio ambiente. Também fica evidente na estrutura das leis, o direcionamento do Estado para favorecer o desenvolvimento das elites locais, isto quando observamos a ênfase que faz o município nas Zonas Estratégicas para favorecer a mobilidade internacional de turistas, fluxo de mercadorias e a produção agrícola da região trinacional.

Atualmente, encontra-se discutindo uma série de obras de grande impacto no território especialmente em áreas verdes em estágio médio e avançado de vegetação, caso a nova ponte internacional Brasil-Paraguai, as obras da perimetral, o novo Centro Cívico<sup>8</sup>, as obras da escola Lúcia Marlene Pena Nieradka no Jardim Social, no terreno do que hoje se conhece como Praça das Aroeiras<sup>9</sup> entre outras grandes obras. Assim mesmo, no próximo 13 de dezembro de 2023 se celebrarão uma audiência.

Dita Audiência Pública foi convocada pela Comissão Mista para discussão do Projeto de Lei Complementar nº 17/2023 que “Altera a Lei Complementar nº 276, de 6 de novembro

<sup>8</sup> Para mais informações ver: [https://zecadirceu.com.br/noticias\\_view.php?id=16972](https://zecadirceu.com.br/noticias_view.php?id=16972)

<sup>9</sup> A praça das Aroeiras vinha sendo disputada por moradores do bairro e coletivos ambientais para que a área fosse mantida na condição de praça, posto que, a construção da escola representa supressão da vegetação nativa e árvores de grande porte.







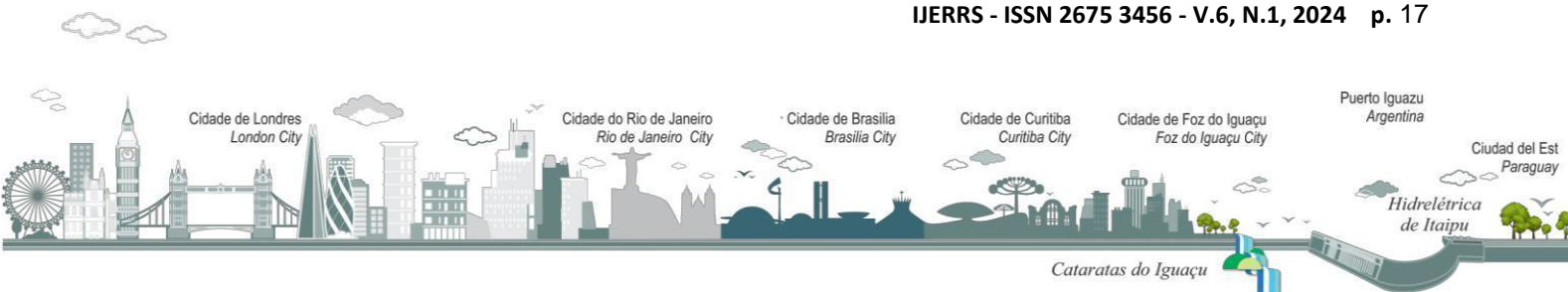
de 2017, que Dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo do Município de Foz do Iguaçu” e para debate do Projeto de Lei Complementar nº 24/2023, que "Altera dispositivo da Lei Complementar nº 296, de 12 de novembro de 2018, que Dispõe sobre a área territorial do Município de Foz do Iguaçu, para fins de delimitação das áreas urbanas e rural, de expansão e de restrição, além de outras aplicações previstas em lei<sup>10</sup>.

Consequentemente, a gestão desse território do ponto de vista da governança permite garantir seu uso adequado sem perturbar os direitos do restante da população e do meio ambiente, pois é regida pelo princípio da sustentabilidade. No caso de Foz do Iguaçu, apesar de evidenciar forte participação na construção dos diversos planos, também se evidencia a baixa ocupação dos espaços políticos para a governança, demandando do poder público a geração de cenários para o exercício democrático da gestão do território e, portanto, a gestão de soluções dos problemas públicos. Assim, a governança constitui elemento importante a considerar no processo de revisão dos planos.

Por outro lado, não se pretende esgotar o debate sobre participação e gestão territorial, mas sim apresentar uma série de questões que servem de ponto de partida para a continuação do estudo. Essas questões críticas pretendem apontar os conflitos subjacentes na participação do planejamento. Especialmente na busca de mecanismos emancipatórios de gestão e administração do território, com repercussões para a expansão urbana de acordo com as necessidades do coletivo e não apenas de uma elite capitalista que lucra com o território e marginaliza os habitantes sem lhes dar acesso à cidade, consequentemente degradando o meio ambiente, em detrimento das populações.

Por fim, é necessário aprofundar a operacionalização do PMMA, pois os 22 remanescentes de Mata Atlântica espalhados pelo município poderiam se tornar um obstáculo à expansão urbana, dados os diferentes interesses e pressões que se impõem sobre essas áreas em termos de uso e exploração do território, porém existem suficientes mecanismos legais para reivindicar a preservação e a boa gestão ambiental na cidade, garantindo serviços ecossistêmicos, sem que isso constitua impedimento às dinâmicas urbanas e futuras expansões. Resta colocar o foco nos atores que dita expansão traz em si, estabelecendo

<sup>10</sup> Para mais informações ver: <https://www.fozdoiguacu.pr.leg.br/processo-legislativo/audiencia-publica/PLC-17-2023-Zoneamento>.





mecanismos democráticos onde a sociedade seja incluída e não marginalizada, como historicamente aconteceu no Brasil.

Portanto, os elementos teóricos abordados inicialmente norteiam o debate e o mantêm vivo no município de Foz do Iguaçu, tornando-o fonte de pesquisa bastante ampla, especialmente agora na etapa de implementação do PMMA, na revisão do PDDIS/FOZ e nas mudanças em matéria de transporte público, de construção de infraestrutura para a mobilidade integrada das cidades fronteiriças, como a nova ponte Paraguai-Brasil, entre outras que demandem as dinâmicas próprias da cidade e as lutas de poder que se travam no e pelo território.

Por fim, observa-se que o planejamento urbano de Foz do Iguaçu contido nos planos aqui apresentados estão direcionados para o desenvolvimento das atividades econômicas em detrimento da mobilidade da população do município, e do meio ambiente, especialmente quando se trata da mata atlântica.

## REFERÊNCIAS

ANGILELI, C. M. de M. M.; ASSUMPÇÃO, S. B.; ALVARADO, A. S.; OLIVEIRA, L. H. R. P. A. de; ORTELLADO, N. F. M. A cidade-mercadoria interiorana fronteiriça. **Projectare**, Pelotas, v. 1, p. 10-30, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/Projectare/issue/view/1072>. Acesso em: 28 nov. 2023.

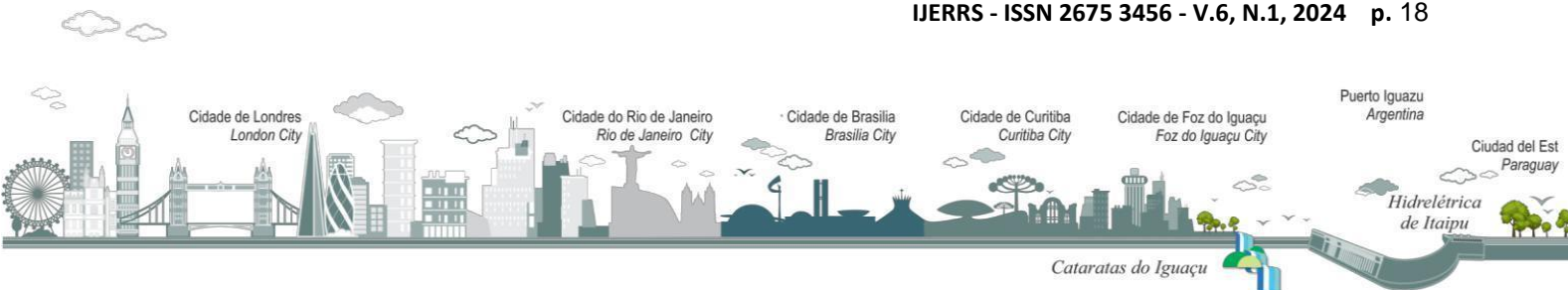
BALBIM, R. Mobilidade: uma abordagem sistêmica. In: BALBIM, R.; CLEANDRO KRAUSE, C. C. **Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento**. Brasília: Ipea: ITDP, 2016. p. 23-42.

DALLABRIDA, V. R. **Planejamento e gestão territorial**. Aportes teórico-metodológicos como referencias no processo de desenvolvimento de municípios, regiões ou territórios.

ESPINOZA, H. E. C. Plan municipal de mata atlântica PMMA en Foz do Iguaçu su construcción desde la perspectiva de la gobernanza. **Orbis Latina**, Foz do Iguaçu, v. 12, n. 2, p. 27-48, 06 jul. 2022. Semestral. Disponible en: <https://revistas.unila.edu.br/orbis/issue/view/219>. Acceso el: 05 jun. 2023.

FOZ DO IGUAÇU (Município). **Lei Complementar Nº 276, de 6 de novembro de 2017**. Foz do Iguaçu, PR: Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, 06 nov. 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-foz-do-iguacu-pr>. Acesso em: 2 ago. 2023.

FOZ DO IGUAÇU. **Decreto nº 28.348, de 27 de julho de 2020**. Institui o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica - PMMA no âmbito do Município de Foz do Iguaçu. Foz do Iguaçu, 27 jul 2020.





FOZ DO IGUAÇU. **Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)**. estabelece objetivos e diretrizes para a construção de cidades mais conectadas e sustentáveis, Foz do Iguaçu, 2018.

FOZ DO IGUAÇU. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável – PDDIS/FOZ**. que define princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para a realização das ações de planejamento no Município de Foz do Iguaçu, Foz Do Iguaçu, 2020.

GIMENEZ, H. M.; L. M. T.; S. M. A. & D. M. A. A Tríplice Fronteira como região: Dimensões internacionais. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 148-167, oct 2019.

HERNÁNDEZ, M. E. O. Aportaciones teóricas para los estudios urbanos y regionales. **Ciencia Ergo Sum**, Toluca, v. 12, n. 03, p. 235-244, nov-fev 2005.

MONTEIRO, C. M. G. O Planejamento: algumas considerações. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 15, p. 40-54, Mai 2007. ISSN 1.

PINHEIRO, E. P. Circulação de ideias e academicismo: os projetos urbanos para as capitais do cone sul, entre 1920 e 1940. In: GOMES, Marco A. D. F. **Urbanismo na America do sul**: Circulação de ideias e constituição do campo. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 119-148.

SANTOS, M.; SILVERIRA, M. L. Globalização e geografia: a compartimentação do espaço. **Caderno prudentino de geografia**, p. 5-17, 1996.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993. 157 p.

SILVA, M. A. da *et al.* Extremo Oeste: A historiografia regional, o Oeste e a (Tríplice) Fronteira internacional do Paraná. **Revista de História Regional**, Ponta Grossa, v. 27, n. 1, p. 360-386, 2022. Semestral. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr>. Acesso em: 06 jul. 2023.

SOUSA, M. J. L. D. O território sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. D.; GOMES; P. C. D. C.; CORREA, R. L. **Geografia**: Conceitos e temas. 2da. ed. Rio de Janeiro: BCD União de editoras S.A., 2000. p. 77-116.

