

| 126 | REGULAMENTAÇÃO URBANA EM REVISÃO NO LITORAL DO PARANÁ

Ricardo Rodrigues Monteiro

Resumo

No Litoral Paranaense, a regulamentação de uso e ocupação do solo está em revisão, e existem possibilidades de que a norma vigente - de 1984 - seja atualizada, implementando regras que promovam o desenvolvimento urbano e a solução dos conflitos fundiários. Entretanto, existem sérias ameaças, que envolvem propostas pró-verticalização - com edifícios de 32 pavimentos -, omissão das áreas irregulares e uma democracia precária, com pouco ou nenhum incentivo à participação popular. Em Guaratuba-PR, veremos que boa parte da receita pública alimenta a especulação imobiliária, através de obras de infraestrutura que beneficiam sobremaneira glebas vazias, lotes baldios, em suma propriedades que não estão cumprindo a função social. Em Matinhos-PR, a ideia de verticalização gera expectativas de aumento de negócios imobiliários e arrecadação de IPTU e ITBI, atualmente a terceira maior arrecadação *per capita* da Região Sul, e que vem financiando uma das maiores distribuições de cestas básicas *per capita* do país. Entretanto, os pobres contemplados na entrega das cestas básicas são olvidados nas políticas urbanas, que não reconhece suas áreas irregulares e não investe em habitação e regularização fundiária. Apesar das ameaças, a política urbana municipal deve submeter-se aos pressupostos das regras definidas no Decreto Estadual e às deliberações do COLIT¹, o qual está coordenando a sua revisão. Portanto, existe a possibilidade de que novas regras sejam implementadas para o desenvolvimento local, ao qual contribuiremos com breve análise e alternativas para a construção de uma política urbana concisa e efetiva.

Palavras-chave: Desenvolvimento urbano; plano diretor; regularização fundiária; gestão urbana.

1.0 - A Política Urbana no Litoral Paranaense

83% do Litoral Paranaense é demarcado como áreas de preservação ambiental, a maior parte de conservação da Mata Atlântica. No espaço urbano das praias da orla costeira vivem, ao longo do ano, mais de 80.000 pessoas, número que na temporada supera um milhão de habitantes. Além das Leis Federais e Municipais, o ordenamento urbano desses espaços é regido pelo Decreto Estadual 2.722, de 1984, o qual define normas de uso e ocupação do solo para o "aproveitamento de áreas e locais considerados de interesse turístico". De caráter conservacionista e restritivo, muito focado na preservação ambiental, esse regulamento define limites construtivos que nem sempre são obedecidos, e não aborda quase nada da questão social. Entretanto, depois de quase três décadas sem alterações significativas, em 2012, o COLIT constituiu Comissão Temática de Análise para a revisão do Decreto, e a UFPR Litoral vem contribuindo com propostas que possam ser convertidas no novo marco regulatório urbano.

1 Conselho de Desenvolvimento do Litoral.

1.1 - Decreto 2.722/1984

Dos 11 artigos que compõem o Decreto Estadual, quase a metade trata de regras para a preservação das "áreas e locais de proteção", de interesse ambiental. Os demais artigos definem parâmetros para o zoneamento urbano, contemplando taxa de ocupação (TO), coeficiente de aproveitamento (CA), altura máxima das edificações, recuos construtivos, número de vagas para veículos, entre outros. O limite máximo de altura varia de 4 a 10 pavimentos, e o CA de 2 a 3,2.

Entre os principais conflitos de uso entre o que reza o Decreto e o que foi urbanizado, destacam-se: i) A urbanização de boa parte da ZA (Zona Agrícola) e ZPA (Zona de Proteção Ambiental); ii) Edifícios com altura superior ao limite máximo de 10 pavimentos; iii) Urbanização e ocupações em áreas preservação ambiental - mangue, mata atlântica, restinga, baías, etc. Como resultado, boa parte da urbanização do litoral paranaense reproduz a precariedade, a irregularidade, a insegurança e o abandono que caracteriza a realidade da urbanização brasileira. Boa parte do que a Lei almejava sucumbiu frente às necessidades humanas legítimas e aos interesses econômicos arcaicos.

1.2 - Dinâmica Populacional

Conforme dados do CENSO 2010, dos 7 municípios do litoral do Paraná, apenas 4 apresentaram crescimento populacional positivo no período 2000-2010, com destaque para Pontal do Paraná (3,9% a.a) e Matinhos (2% a.a). Antonina (-0,15% a.a) e Guaraqueçaba (-0,5% a.a) registraram perda populacional, e Morretes (0,3% a.a) estagnação. O maior Município - Paranaguá - cresceu 1% ao ano, passando de 127.339 hab em 2000 para 140.450 hab em 2010. No período, a população do Litoral Paranaense cresceu de 235.840 hab para 265.363 hab, portanto média geométrica de 1,2% ao ano. A taxa de urbanização do Litoral alcançou média de 90% em 2010, com destaque para Matinhos, Pontal do Paraná e Paranaguá, todos com índices acima de 96%, seguidos por Guaratuba (90%) e Antonina (85%). Morretes (46%) e Guaraqueçaba (34%) foram os únicos que não registraram população predominantemente urbana.

Observando os dados da amostra, verifica-se que 76,4% da população matinhense não nasceu no município. Esse número é ainda maior em Pontal do Paraná (83,5%), e menor em Guaratuba (46,5%), índices acima da média dos municípios do Paraná (46,2%), e bem acima dos outros municípios do litoral paranaense que não possuem balneários na orla marítima: Guaraqueçaba (15%), Antonina (26%), Paranaguá (32,5%) e

Morretes (35%). A média de população não natural nos três municípios da orla marítima é de 68,8%, enquanto dos demais é de 24,5%, números que reforçam o caráter da sazonalidade e da dinâmica populacional nos municípios balneários do litoral paranaense.

Na comparação com os 28 municípios do litoral catarinense, vê-se que a média no Paraná é maior (68,8%) em relação ao primeiro (56,9%). no entanto, se a comparação for com os municípios catarinenses cujo nome começa com Balneário (Arroio do Silva, Barra do Sul, Camboriú, Gaivota e Piçarras), encontra-se valores semelhantes, uma vez que a média destes é de 70,6% de residentes não naturais. Entre os municípios da orla catarinense, Balneário Camboriú apresenta o maior índice de residentes não naturais (79,5%), seguido por Itapoá (78,2%) - o mais próximo do litoral paranaense.

Na comparação com o litoral paulista, observa-se que a média do paraná é ainda maior que do primeiro (55,8%). Outrossim, entre os municípios litorâneos dos três estados estudados, o município de Ilha Comprida (86,5%) - próximo ao litoral paranaense - foi o que apresentou a maior taxa de população residente não natural, seguido por Pontal do Paraná.

1.3 - Densidade Populacional Urbana

A análise da densidade populacional urbana nos municípios da orla paranaense deve ser efetuada considerando-se dois períodos: ao longo do ano e na temporada de veraneio. O índice registrado ao longo do ano é muito baixo, e não ultrapassa 12 hab/ha², em média (Tab. 01). Nos setores censitários da orla marítima, as médias são ainda piores, ficando em 7 hab/ha.

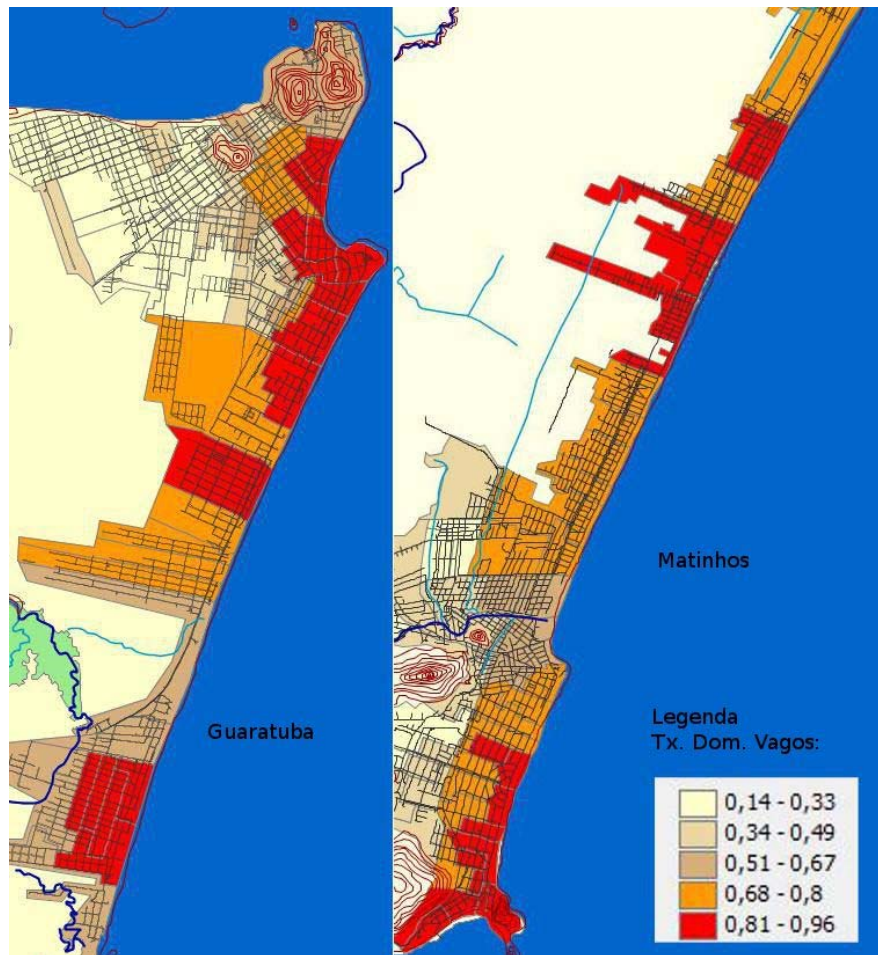
A taxa de domicílios vagos na orla, por sua vez, é bastante alta (79%, em média) (Figura 01). E, se considerarmos a totalidade dos domicílios urbanos, os dados do IBGE informam que 69% ficam vagos a maior parte do ano.

2 Habitantes por hectare.

Tabela 01 - Dados Urbanos Municipais
 Fonte: IBGE 2000, 2010; Geoprocessamento UFPR Litoral

Município	Pop. Tot 2000	Pop. Tot 2010	Var. Pop. 2010-2000	Dens. Média Hab/Hz 2010	Dens. Média Orla	Tx. Dom. Vagos Orla	orla marítima		Nº Dom. 2010	Média Dom/ha	Tx. Dom. Vagos	Cap. Pop. 2010 média real	Cap. Pop. 2010 3hab/dom	Área Urbanizada ha.	
							Hab / Dom. Ocup.	Pop. Orla							
Guaratuba	27.257	32.095	17,7%	14,0	5,0	78,6	2,7	4.529	7.968	22.563	8,7	55%	67.904	112.815	2.591
Matinhos	24.184	29.428	21,7%	14,5	10,0	80,2	2,8	10.730	19.488	32.984	16,1	76%	96.805	164.920	2.054
Pontal do Paraná	14.323	20.920	46,1%	4,7	7,0	79,4	2,8	10.869	18.900	27.968	5,6	76%	81.488	139.840	4.411
	65.764	82.443						26.128	46.356	83.515	10,1	69%	246.197	417.575	

Figura 01 - Taxa de Domicílios Vagos em Guaratuba e Matinhos
 Fonte: CENSO IBGE 2010 / Edição: O Autor.



Nos setores censitários junto à orla marítima, onde apenas um em cada cinco domicílios é ocupado, mais parece um deserto urbano na maior parte do ano, um amontoado de prédios onde habita as mais das vezes apenas o zelador. Nem é necessário a ferramenta de geoprocessamento para se constatar isso, basta andar à noite pela cidade e contar as (poucas) janelas iluminadas. Além dos domicílios vagos, os três municípios possuem grande

quantidade de grandes e médios vazios urbanos. Em Matinhos, o relatório do Plano Diretor de 2006³ informa que "estão localizados em praticamente todos os loteamentos, constituindo aproximadamente 244 áreas, somando 2.040.638,58m² - (204ha), perfazendo 12,23% da área urbanizada do município".

Na temporada, com a ocupação dos domicílios vagos, as densidades populacionais podem aumentar significativamente. A população moradora total dos três municípios, de 82.000 hab, pode aumentar para 417.575 hab - se considerarmos média de 5 pessoas em cada um dos domicílios ocupados, e taxa de ocupação de 100%. E se considerarmos ainda mais as instalações hoteleiras, e média de ocupação superior a 5 pessoas por domicílio, esse número pode ser ainda bem maior, ultrapassando com folga 1 milhão de habitantes.

Em síntese, as densidades populacionais dos três municípios são muito baixas, com destaque para as baixas densidades de Pontal do Paraná, resultado de uma forma urbana linear alongada, grande presença de vazios urbanos e do espalhamento da população. Em Matinhos e Guaratuba, 2/3 da população vive em locais concentrados (Figura 02). No primeiro, em uma extensão de 7 km, convivem 18.950 hab, afastados do mar e ao redor (ao norte e ao sul) do Morro do Escalvado, abarcando os bairros Tabuleiro, Sertãozinho e cercanias. Em Guaratuba, em região ainda mais compacta, com 4 km de extensão, e que envolve os bairros Piçarras e Carvoeiro, vivem 21.036 almas.

1.4 - As Meias Cidades do Litoral Paranaense

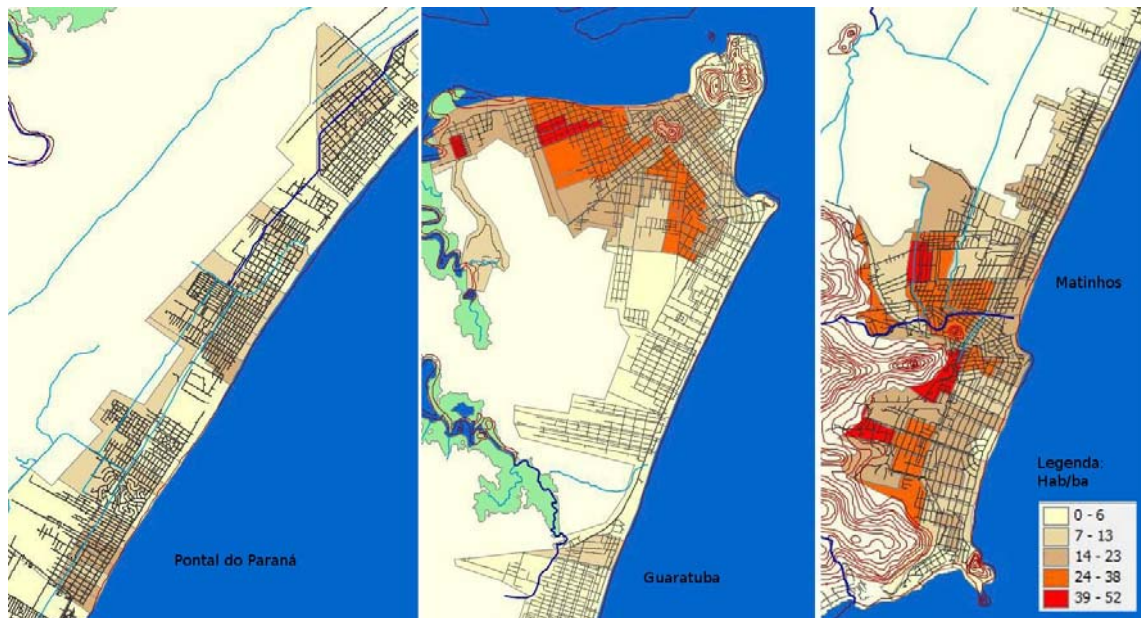
Em As Cidades Invisíveis (Calvino, 2003, p.63), Sofrônia é a cidade formada de duas meias cidades: uma fixa e outra provisória. Essa última, "quando termina a sua temporada, é desparafusada, desmontada e levada embora". Também as cidades do litoral transformam-se acentuadamente, literalmente da noite para o dia, quando chegam as pessoas para as festas de fim de ano e férias de verão. Boa parte dos domicílios vagos são ocupados, muitos com concentração de mais de 4 pessoas por cômodo.

Em Caiobá - Praia Brava e Praia Mansa, locais com maior concentração de edifícios em altura do Litoral Paraense, e que conta com 3.896 domicílios, a densidade populacional média é de 7,7 hab/ha, e a relação é de 0,23 morador para cada domicílio. Já no Bairro Tabuleiro e arredores, foram registrados 7.188 hab em 3.732 domicílios, ou seja, relação de 1,92 morador por domicílio, portanto quase 8 vezes maior que nos balneários de Caiobá.

3 COLIT, Caderno de Diagnóstico 1 de 2, p.187. Disponível em: <http://www.colit.pr.gov.br>

Figura 02 - Densidade Populacional Urbana nos Três Municípios (hab/ha)

Fonte: CENSO IBGE 2010 / Edição: O Autor.



A correlação positiva entre verticalização e concentração populacional parece lógica, pela multiplicação de unidades habitacionais no mesmo terreno. É isso que ocorre na orla paranaense nos feriados prolongados (principalmente 7 de Setembro, Réveillon e Carnaval), e nos meses de janeiro e fevereiro, quando a maioria dos apartamentos e casas estão ocupados. Entretanto, no resto do ano (10 meses ou mais), a densidade das áreas com edifícios é bem menor que a densidade dos bairros com construções predominantemente térreas. Guaratuba, Matinhos e Pontal do Paraná possuem em média 80% de domicílios vagos na orla (Tab. 01), os quais são ocupados na temporada, quase em sua totalidade, provocando grande variação populacional.

Também os setores mais afastados dos balneários recebem muitos veranistas na temporada e aumentam significativamente a população. No Bairro Tabuleiro, a densidade média, que ao longo do ano é de 34 hab/ha, pode aumentar para 81 hab/ha no verão. Ao longo do ano a densidade do Tabuleiro é 3,4 vezes maior que a de Caiobá, mas no verão há uma troca: a densidade desse é duas vezes maior que daquele. E o fenômeno se repete nos outros dois municípios da orla.

Os números demonstram a existência de duas meias cidades: a cidade da temporada, deserto urbano ocioso ao longo do ano e superlotado no verão, e a cidade dos moradores, das bicicletas, dos cachorros, das galinhas no quintal, onde existem pessoas e a vida acontece o ano todo. A primeira meia cidade é escura à noite, silenciosa, e apresenta

grandes desequilíbrios na variação populacional, enquanto a segunda, apesar de também crescer no verão, é mais homogênea, mas viva, mais dinâmica em todo o ano.

2.0 - Irregularidade Fundiária

Há estimativas de que 70% da população de Pontal do Paraná vive em áreas irregulares, com conflitos na posse do imóvel. Os números de Guaratuba também apontam a existência de inúmeras áreas ocupadas irregularmente, sobretudo em áreas públicas e privadas. Em Matinhos, nos últimos anos foram apresentadas duas propostas de zoneamento urbano: uma em 2006 e outra em 2012. Os moradores das áreas irregulares foram esquecidos em ambas. Em 2006, foram 73% esquecidos; em 2012, foram 100% esquecidos (Figura 03).

Das 22 áreas de ocupação irregular demarcadas no diagnóstico Municipal⁴, apenas seis foram gravadas como ZEIS no zoneamento urbano de 2006. E as áreas irregulares restantes receberam gravame de ZCA (zona de conservação ambiental), ZRM (zona de restrição máxima, onde nenhuma moradia é permitida), ZUR (zona de uso restrito, onde poucas moradias são permitidas), ZR1 (zona residencial 1) e SEI (setor especial industrial), portanto zonas urbanas onde a prioridade não é a solução dos conflitos sociais e fundiários.

Mas, se os pobres foram esquecidos em 2006, deve-se registrar que os parques foram lembrados. O zoneamento de 2006 gravou 5 novas áreas de parques municipais: Morro do Boi, Tabuleiro, Morro do Sambaqui, Sertãozinho e Praia Grande. Esses, somados aos já existentes Parque Nacional Saint'Hillaire/Lange e o Parque Estadual Rio da Onça, totalizam 7 parques urbanos. Portanto, em relação ao gravame de ZEIS, registra-se um escore de 7 x 6, a favor dos parques.

Já em 2012, os moradores das áreas irregulares foram 100% esquecidos: nenhuma ZEIS foi gravada e, muito antes pelo contrário, sobre a grande maioria das áreas irregulares foi gravada a zona urbana denominada ZR6, a qual permite a construção de edifícios com 8 pavimentos (6 + 2), portanto um incentivo à expansão dos negócios imobiliários (Figura 03).

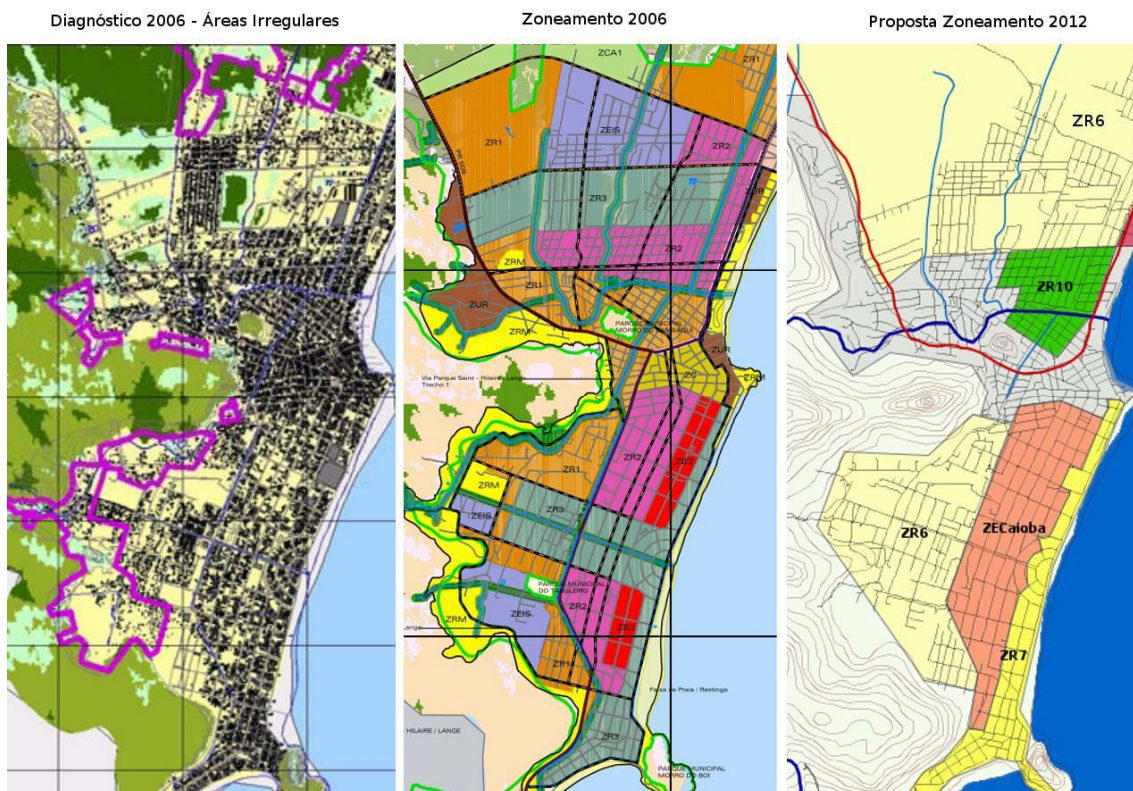
Em termos populacionais, verificou-se que nas áreas irregulares do Tabuleiro e arredores vivem 6.288 moradores, nas ocupações na base norte do Morro do Escalvado 1.350 habitantes, no Mangue Seco e arredores, 2.026 moradores, e nos demais balneários 2.970 pessoas, totalizando 12.634 almas, ou seja, 43% dos moradores de Matinhos vivendo em

⁴ Cadernos de Diagnóstico Municipal, disponíveis no site do COLIT, em: <http://www.colit.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=10> [acessado em 23/8/2012]

áreas irregulares, e todos foram esquecidos na proposta de zoneamento de 2012.

Figura 03 - Áreas Irregulares e Propostas de Zoneamento Urbano de Matinhos

Fonte: Caderno Diagnóstico 01 - PD 2006; Zoneamento PD 2006; Proposta Zoneamento 2012



Na demonstração de despesas municipais dos últimos anos, vê-se que essas áreas não são prioridade: Matinhos gastou R\$ 29.430,00 em habitação nos anos de 2010 e 2011 *somados*. Mas, se por um lado, a política urbana não enxerga os pobres que vivem nas áreas irregulares, as políticas assistenciais (assistencialistas?) os enxergam na distribuição de cestas básicas: Matinhos programou no último Plano Plurianual (2009 - 2013) a distribuição de 204.000 cestas básicas, como veremos com maior aprofundamento logo adiante.

3.0 - Miséria Suportável e Desenvolvimento

A condição urbana precária contribui para uma relação de dependência dos moradores em situação de vulnerabilidade socioeconômica, sob o domínio dos políticos clientelistas. É sabido que a melhoria das condições de moradia e do espaço urbano, incluindo a educação da população, contribuem para o desenvolvimento local. Além de

distribuir renda, é preciso distribuir cidade⁵. Para tanto, a política urbana deve contemplar a melhor distribuição de:

- I. Documentos de propriedade às famílias em áreas irregulares;
- II. Infraestrutura urbana: água potável, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, pavimentação e drenagem;
- III. Serviços públicos: educação, saúde, esporte, lazer, coleta de lixo, segurança pública;
- IV. Oportunidades de emprego e geração de renda, que inclui a capacitação ao empreendedorismo e o incentivo à economia solidária local;
- V. Poder decisório na definição das políticas públicas, assim entendido como oportunidade de acesso e participação em audiências públicas, conselhos, discussões.

3.1 - Receitas Próprias e Capacidade de Investimentos

Na categoria "IPTU *per capita*", os três municípios da orla costeira são os que mais arrecadam no Estado do Paraná. A arrecadação de IPTU de Matinhos saltou de 7,5 milhões em 2008 para 18,6 milhões em 2011 (aumento de 248% em 3 anos). A arrecadação de IPTU *per capita*, por sua vez, cresceu de R\$ 315,4 em 2008 para R\$ 623,5 em 2011 (Tab. 02), promovendo o município à terceira maior arrecadação na Região Sul, perdendo apenas para Bombinhas - SC - (R\$ 631,00 / hab) e Xangri-lá - RS (com surpreendentes R\$ 1.244,70 / hab)⁶. Em 2011, Matinhos arrecadou com IPTU mais do que municípios paranaenses que tinham população superior a 250.000 hab, tais como São José dos Pinhás e Cascavel, que arrecadaram, respectivamente, 14 e 15,6 milhões.

Tabela 02 - Arrecadação de IPTU nos Municípios da Orla Paranaense

Fonte: Tesouro Nacional - Planilha Receitas por Município; IBGE 2000 e 2010.

Município - PR	Pop. Tot. 2000	Pop. Tot. 2010	Nº Dom. 2010	IPTU 2008	IPTU Per capita 2008	IPTU 2011	IPTU Per capita 2011	Rec. Orçam. 2011	Imp. s/ Patrim. e renda 2011	% impostos s/ orçamento
Guaratuba	27.257	32.095	22.563	7.996.485,8	247,5	11.950.382,2	368,10	63.095.740,0	14.803.677,4	23,5%
Matinhos	24.184	29.428	32.984	7.560.195,1	315,4	18.600.243,3	623,5	63.412.712,5	22.195.211,5	35,0%
Pontal do Paraná	14.323	20.920	27.968	5.827.588,1	332,9	8.189.864,1	382,20	42.328.543,9	10.413.065,4	24,6%
	65.764	82.443	83.515							

Em termos percentuais, a arrecadação com impostos sobre patrimônio e renda

⁵ Conceito abordado por Ermínia Maricato, em 2012, no debate - Copa: Paixão, negócio e esporte. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=Ctadh7ehMQo> [acessado em 24/8/2012]

⁶ Dados do Tesouro Nacional - Receita dos Municípios. (fonte: Tesouro Nacional. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp [acessado em 30/8/2012])

(principalmente IPTU e ITBI) representam 35% das Receitas Orçamentárias de Matinhos, 24,6% de Pontal do Paraná e 23,5% de Guaratuba (Tab. 02). É notória a capacidade própria de arrecadação desses municípios. Em relação aos investimentos, Guaratuba aplicou em 2011 em urbanismo quase o mesmo numerário que em educação: 13,9 milhões (22% da receita orçamentária) (Tab. 03) foi aplicado em serviços urbanos, as mais das vezes em obras de pavimentação que atendem muitos lotes vazios, glebas vazias, e portanto incrementam sobremaneira o valor dos imóveis e o ciclo da especulação.

Tabela 03 - Investimentos Municipais em 2011

Fonte: Tesouro Nacional

Município - PR	Desp. hab. 2011	Desp. Turismo 2011	Desp. Urbanismo 2011	Desp. Educação 2011
Guaratuba	0,0	638.024,5	16.309.624,0	17.022.747,2
Matinhos	29.430,0	0,0	7.746.113,1	16.966.629,6
Pontal do Paraná	43.035,8	237.237,8	4.721.993,5	13.232.335,1

Matinhos, por sua vez, financia a política de distribuição de cestas básicas com os recursos auferidos na cobrança de IPTU. Logo no início da gestão 2009-2012, foram promulgadas duas leis municipais que proporcionaram maior arrecadação de IPTU e a distribuição extensiva de cestas básicas: em 03/11/2009 foi aprovada a lei 1.266/2009, que definiu as novas alíquotas do IPTU e atualizou a planta genérica de valores imobiliários e o ITBI. Logo em seguida, em 18/12/2009, foi aprovado o plano plurianual de Matinhos para o exercício 2010-2013 (Lei 1.286/2009), o qual programou a entrega de 204.000 cestas básicas para a população, assim distribuídas: 3.000 cestas por mês em 2010, 4.000 por mês em 2011 e 5.000 por mês em 2012 (ano de eleições) e 2013. O custo das cestas (algo em torno de 13 milhões) cabe com folga no incremento da arrecadação de IPTU dos últimos anos.

Por certo, há pessoas que legitimamente necessitam das cestas: não há o que se questionar nesse sentido, ainda mais quando quem faz a análise (e, muitas vezes, o julgamento) se alimenta três vezes ou mais ao dia. Entretanto, o investimento para a erradicação da miséria e pobreza deve contemplar melhorias nas condições de moradia, na regularização fundiária das ocupações, na qualidade do espaço urbano, e através de ações que preparem as pessoas para ações empreendedoras, para se libertar do jugo da pobreza e da vulnerabilidade que os coloca à mercê das trocas de votos por gás, cestas básicas, gasolina, empregos de favor, e que nem sempre proporcionam a emancipação das pessoas, mas antes, pelo contrário, as coloca em posição de dependência através da miséria suportável.

4.0 - Alternativas para a Política Urbana

Em relação à construção de um novo marco urbano regulatório, há que se tomar cuidado com os processos que,

na melhor das hipóteses, arrolam "problemas", mas nem preconizam e muito menos propõem "soluções", a não ser pífias, mas que amiúde simplesmente procuram desviar a atenção das áreas críticas do processo urbano, promovendo problemas falsos (como conservação da natureza), intangíveis (como qualidade de vida) ou inócuos (como impacto ambiental). (Deak et al., 1999, p.14)

Há no Brasil toda a sorte de leis que contribuem para a desmoralização da lei: 1) Leis que não tem sanções para os que as infringirem; 2) Leis impossíveis de serem cumpridas; 3) Leis que a prefeitura não tem condições de aplicar nem de fiscalizar; 4) Leis que se limitam a princípios gerais ou generalidades, conceitos, políticas, objetivos, boas intenções etc. (Villaça, 2012, p.220). À despeito de um plano mágico que pretende tratar de tudo (saúde, educação, estratégias) e não aborda o principal (regularização fundiária, acesso à terra urbanizada e moradia, atendimento dos serviços públicos e infraestrutura), deve-se construir participativamente uma política urbana simples, direta e objetiva, que reconheça os dilemas urbanos - que todos já sabem - e apresente soluções viáveis e coerentes com a realidade.

4.1 - Expansão Urbana Para Dentro

Se as perguntas - sobretudo as mal elaboradas - direcionam o pensamento e, portanto, as respostas, o assunto expansão suscita um dos maiores equívocos ao desenvolvimento urbano. Etimologicamente, a palavra "expansão" principia com o prefixo "ex", que sugere a ideia de "para fora", para além dos limites. Por esta razão, quando se discute o zoneamento e a expansão urbanos, sempre surge aquela fatídica pergunta: "Para onde a cidade vai crescer?". Tal pergunta é improcedente sob vários aspectos, principalmente porque nem todas as cidades crescem⁷, e porque o crescimento não precisa ser necessariamente para nenhuma direção da "rosa dos ventos", e sim prioritariamente para dentro, através da ocupação adequada do espaço urbano.

Como vimos no início, as densidades populacionais nos municípios estudados são bastante reduzidas, porque há grande quantidade de imóveis que não cumprem a função social: lotes baldios, glebas que ainda não foram parceladas, construções fechadas ou abandonadas e moradias que ficam a maior parte do tempo desocupadas - todos em áreas

⁷ No Brasil, 27% dos 5.565 municípios decresceram (perderam população) entre 2000 e 2010 (Publicação do CENSO 2010 - Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil, disponível no site do IBGE).

providas por infraestrutura. Logo, a ideia de expansão urbana para além dos limites atuais é nociva sob todos os aspectos, mas principalmente porque provocaria a devastação de elementos naturais (mata atlântica, floresta ombrófila densa, manguezais), e alimentaria o vicioso e perverso ciclo (retroalimentável) de periferação, criação de novos vazios urbanos e especulação (Santos, 1993). Em outras palavras, a liberação de loteamentos ou conjuntos habitacionais afastados de áreas urbanizadas gera vazios urbanos (bolhas urbanas), que por sua vez provocam ainda mais a especulação, a retenção de terra com vistas à valorização futura e o controle da oferta de terra, que encarece o custo da terra (e, conseqüentemente, dos imóveis) para todos.

Para tanto, devem ser utilizados alguns instrumentos que o estatuto da Cidade proporciona, bem como: i) demarcação de áreas de expansão urbana prioritária para dentro; ii) definição de áreas e critérios para notificação de imóveis que não cumprem a função social, objetivando, de forma progressiva e em caso de descumprimentos, a urbanização, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamentos de títulos da dívida pública. Tais instrumentos devem ser utilizados de forma coordenada para direcionar a expansão urbana de forma a otimizar a infraestrutura e a rede de serviços públicos instalados.

4.2 - Densidade populacional, complementariedade na ocupação do solo

Entre os caminhos para (re)criar um melhor espaço urbano, devemos considerar a densidade populacional e os usos e ocupações do solo como temperos essenciais, que devem ser bem dosados. Para a primeira, deve-se buscar uma boa densidade populacional que possibilite:

- I. Maior interação social pela proximidade (Alexander, 1966);
- II. Melhor segurança pública pela vigilância compartilhada (Jacobs, 2001);
- III. Economia na implementação e manutenção das redes de infraestrutura e serviços públicos (Mascaró, 1989);
- IV. Economia no consumo de combustível e no transporte coletivo, e principalmente redução nos tempos de deslocamento (Newman e Kenworthy, 1989; Silva e Ferraz, 1991);
- V. Maior tempo disponível para a família, para estudo, esporte e lazer;
- VI. Maior dinâmica de atividades econômicas, com ênfase ao empreendedorismo local de pequena e média escala e integrado ao bairro.

A densidade populacional não se trata apenas de um número, mas compreende um indicador essencial para o espaço urbano, e do qual derivam toda a sorte de relações ou ausência delas (Acioly e Davidson, 1998). Conjuntamente à densidade, a variedade no uso e ocupação do solo é que pode conferir maior complementariedade entre as atividades, e por conseguinte menor necessidade de deslocamentos. Dessa forma, o zoneamento deve proporcionar a combinação do uso residencial unifamiliar ao uso residencial multifamiliar, e desses, nas proximidades, com comércio varejista diário, serviços (com controle de poluição e ruídos), instituições e até indústrias de transformação de baixo impacto ambiental e baixo impacto à vizinhança.

4.3 - Tipologias habitacionais e densidade populacional

No Litoral Paranaense, já demonstramos numericamente que, onde estão os edifícios em altura quase não moram pessoas, na maior parte do tempo ao longo do ano. Por outro lado, em Matinhos e Guaratuba, 70% da população residente está concentrada em bairros com casas térreas e quintal, que alcançam médias de 36 hab/ha ao longo do ano e 80 hab/ha na temporada. Vê-se que é possível conseguir melhores densidades populacionais através da mescla entre tipologias construtivas unifamiliares e multifamiliares, algo que já vem ocorrendo nas construções locais, sem que haja a necessidade da verticalização. Na Figura 04, observa-se, em Caiobá e arredores, 297 unidades habitacionais que foram construídas nos últimos dois anos, em 30 locais diferentes. Dessas, 83% possuem 6 ou mais un. hab. por lote, e em todas construções a média de densidade populacional - por lote de 600 m² - alcança 30 hab/lote, resultando em média de 325 hab/ha, tudo isso sem precisar soerguer as edificações além da altura de três pavimentos, na grande maioria dos casos.

Nesse sentido, a proposta apresentada em 2012 pela Prefeitura para o novo zoneamento de Matinhos, e que consiste basicamente na verticalização com edifícios de 32 pavimentos e um *gabarito mínimo de 8 pavimentos*, é improcedente sob muitos aspectos, mas principalmente porque:

- I. O zoneamento urbano não contempla nenhuma ZEIS para solucionar as ocupações irregulares que foram identificadas em mais de 22 locais no Município, no diagnóstico de 2006;
- II. A proposta amplia sobremodo as zonas de edifícios em altura, e portanto incentiva a expansão do deserto urbano ao longo do ano, a área de cidade fantasma, das janelas apagadas na noite, da insegurança;
- III. Na temporada, amplia sobremaneira a demanda das redes de infraestrutura,

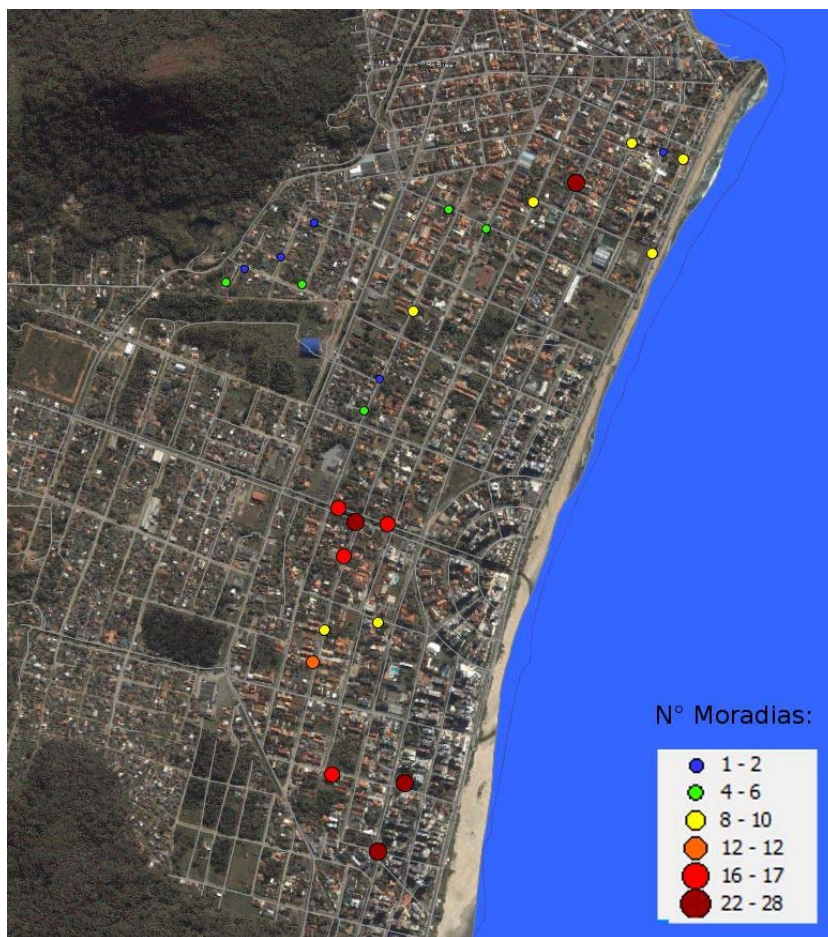
bem como o fluxo de veículos e demanda por estacionamentos e a produção de dejetos, de lixo, de consumo de água e energia elétrica;

IV. Afasta os locais de moradia dos pobres das praias, seus locais de trabalho na temporada, uma vez que a proposta direciona as expectativas de lucro do mercado imobiliário para o Tabuleiro 1 e 2, Vila Nova e seus arredores, locais que já vêm sendo chamados de "Caiobá 2" pelos agentes imobiliários.

Em suma, a proposta de 2012 para o zoneamento urbano de Matinhos é uma ameaça sob todos os aspectos, menos para os negócios imobiliários e arrecadação de IPTU, os quais aumentariam *verticalmente*. Talvez por isso sua concepção tenha sido planeada sob a coordenação de corretores de imóveis locais, com o apoio e aval da administração municipal. Uma proposta excelente para os negócios, mas péssima para a cidade, as pessoas, o meio ambiente.

Figura 04 - Número de Moradias por Construções em Matinhos - Período 2011-2012

Fonte: O Autor.



Na mesma linha, abaixo demonstra-se como se pode alcançar densidades populacionais superiores a 200 hab/ha sem a necessidade de verticalização (Tab. 04).

Tabela 04 - Tipologias construtivas e densidade populacional

Fonte: O Autor

Tipologias Construtivas	un/lote	Hab/lote	Hab/ha
Casa térrea isolada	1	3,5	30,3
Sobrado geminado	2	7	60,7
Conjunto casas geminadas	5	17,5	151,7
Conjunto kitinetes	16	56	485,3
Bloco Apartamentos 2 pav.	10	35	303,3
Bloco Apartamentos 4 pav.	16	56	485,3

Crítérios: lotes de 600,00m²; 3,5 morador por unidade habitacional; 6.500m² de área loteada por hectare; 80% de ocupação para habitação.

4.4 - Mobilidade

A planície litorânea apresenta condições favoráveis aos meios de transporte não poluentes, econômicos e que proporcionam exercício físico aos usuários, entre os quais destaca-se a bicicleta, veículo bastante utilizado atualmente nas três cidades. Tal qual ocorre em outros países, com destaque para China e Índia, o uso de bicicletas pode ser adaptado perfeitamente aos deslocamentos e passeios das atividades turísticas, portanto extrapola a função de mobilidade aos moradores e representa oportunidades ao empreendedorismo local. Entretanto, a estrutura urbana é precária e há grandes riscos de acidentes, razão pela qual o tema deve entrar na política urbana do litoral como prioridade, através de: i) planejamento e implantação de rede de ciclovias intra-urbanas e inter-municipais; ii) incentivos a empreendedores que utilizem bicicletas nas atividades turísticas; iii) implementação de bicicletários e mobiliário urbano de suporte à atividade.

4.5 - Os moradores das áreas irregulares do litoral

O tema da irregularidade contempla várias dimensões: fundiária, edilícia, normativa. A primeira delas, muito recorrente no litoral paranaense, refere-se - grosso modo - aos conflitos na documentação da terra (e construção), devido à ocupações em terras públicas ou de particulares. Nessas áreas, pode ser resolvida com o instrumento de usucapião (individual ou coletivo), e nas áreas públicas, mediante concessão do direito real de uso para fins de moradia, obtido de forma jurídica ou administrativa, com expedição de papéis do próprio órgão público que detém a propriedade do imóvel. Portanto, existem

caminhos para solucionar o problema, que é social, mas também ambiental, econômico, ético e moral. Nenhuma cidade pode ser considerada desenvolvida enquanto houver pessoas que vivem em condições sub-humanas, subnormais, ultrajantes. Não adianta distribuir mensalmente milhares de cestas básicas aos moradores, se os mesmos são esquecidos nas políticas urbanas. Lembrar dos pobres na entrega das cestas e esquecê-los na hora de gravar ZEIS em seus locais de moradias é manter a miséria suportável sem preparar a emancipação. É assistencialismo da pior espécie.

Da mesma forma, causa espanto o fato das Leis Federais e Estaduais (Lei Fed. 6.513/77, Lei Estadual 12.243/98) falarem tanto da "preservação e valorização do patrimônio cultural e natural", das "paisagens notáveis", dos "locais de interesse histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico, ou onde ocorram manifestações culturais ou etnológicas". Tais abordagens "procuram desviar a atenção das áreas críticas do processo urbano, promovendo problemas falsos (como conservação da natureza), intangíveis (como qualidade de vida) ou inócuos (como impacto ambiental) (Deak et al., 1999, p.14). O interesse turístico não deve sobrepor-se ou anular o interesse social. Ambos são importantes e devem ser respeitados.

Os números de irregularidade fundiária no litoral acompanham a tragédia urbana brasileira: estima-se que 70% dos imóveis de Pontal do Paraná são irregulares. Em Matinhos, foram demarcadas em 2006, no diagnóstico do plano diretor, 22 áreas irregulares, e em Guaratuba as invasões campeiam, porque o custo dos terrenos, tal e qual nos demais cidades, está insuportavelmente acima da capacidade financeira da grande maioria da população.

Portanto, urge reconhecer que existem conflitos fundiários que afetam, não raro, a metade da população. Tal problema deve ser encarado como prioridade na política urbana, a qual deve implementar ações objetivas tanto para resolver os impasses documentais como melhorar as condições de moradia, em especial as redes urbanas (pavimentação, drenagem, água, esgoto, energia elétrica e iluminação pública) e os serviços públicos para o desenvolvimento econômico e social - saúde, educação, esporte, lazer, apoio para geração de emprego e renda. Nesse sentido, os municípios, com apoio dos Governos Federal e Estadual, devem realizar estudos e diagnósticos das áreas irregulares, promover a gravação de ZEIS na lei de zoneamento urbano e a simplificação das regras e normas urbanísticas, bem como o incentivo para construção de novas moradias e melhoria nas existentes.

4.6 - Colegiados de Gestão

É essencial que os 7 municípios do litoral implementem seus colegiados de

gestão urbana, com participação da sociedade civil organizada. Tal instância, apesar de todos desafios que vem encontrando Brasil afora, pode representar a descentralização do poder decisório das políticas urbanas, a socialização de informações, a capacitação de atores sociais e, em um sentido mais amplo, a politização e o empoderamento da população.

A política urbana no litoral paranaense está subordinada ao COLIT - Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense, órgão da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, e que foi instituído pelo Decreto Estadual 4.605/1984, o qual lhe designa as atribuições de:

assessorar a Administração Estadual no desenvolvimento do litoral paranaense, assim como no cumprimento dos princípios legais referentes ao parcelamento, uso e ocupação do solo [...]", bem como "cooperar tecnicamente com os municípios da região na elaboração de planos, estudos e projetos voltados ao desenvolvimento urbano [...].

Na nova gestão do Governo Estadual as reuniões deliberativas vem sendo realizadas alternadamente nos municípios do litoral, o que representa um avanço, uma vez que anteriormente eram realizadas na capital estadual, dificultando o acesso dos representantes que moram no litoral. Mesmo assim, registra-se que a representatividade dos governos (estadual e municipais) representa 57% dos membros do conselho, supremacia que pode ser vista como hegemônica na tomada das decisões. Em contraponto, e simetricamente invertido, o ConCidades (Conselho das Cidades) é constituído por 57% de representantes da sociedade civil, cabendo aos poderes (federal, estaduais e municipais) 43% de representação.

5.0 - Conclusões

A abertura de diálogo no COLIT, através da instituição de Comissão Revisora do Decreto Estadual 2.722/84, na qual a UFPR Litoral tem participado, abre possibilidade de construção coletiva de alternativas para a política urbana no litoral paranaense. Ainda assim, o panorama geral apresenta ameaças, porquanto os municípios não tem proporcionado um debate amplo com a população, o tema da regularização não aparece como prioridade e estão surgindo propostas de zoneamento urbano pró-verticalização, tal qual apresentado por Matinhos. Ademais, a normativa do Decreto 2.722/1984 possui foco ambiental e trata estritamente de índices urbanísticos. Urge, portanto, que as premissas aqui apresentadas sejam apoiadas pelo COLIT e cobradas dos municípios no momento da elaboração e revisão dos planos diretores.

O risco aos moradores das áreas irregulares é eminente, porque muitas dessas

áreas estão bem localizadas e já são visadas pela expectativa de lucros de empreendimentos imobiliários, enquanto as políticas públicas os esquecem, omitem ou simplesmente os ignoram. A proposta de verticalização de Matinhos intensifica a ameaça aos locais de moradia do Tabuleiro, Vila Nova, Vila Schaefer e arredores, atualmente chamados, pelos corretores de imóveis, de "Caiobá 2", e para onde a nova proposta de zoneamento prepara as bases de uma expansão imobiliária de edifícios para a classe média alta e classe alta, a exemplo do que vem ocorrendo e continua ocorrendo em Caiobá. A ameaça é ainda maior porque a procura por lotes nesses locais se intensificou, elevando os preços, mas boa parte dos moradores estão em situação irregular, portanto mais vulneráveis na disputa de classes pelo controle do espaço.

Em relação à expansão urbana, a ameaça é geral nos três municípios, que sofrem pressão do mercado imobiliário para a ampliação do perímetro urbano sobre as áreas de mangue, mata atlântica, floresta ombrófila densa e áreas de restinga. Da mesma forma, o planejamento da oferta de equipamentos públicos comunitários, em especial a localização dos mesmos, é precário e não raras vezes o local escolhido está distante de onde mora a maior parte da população.

Portanto, recomenda-se que a expansão urbana seja realizada prioritariamente para dentro, ocupando adequadamente os imóveis que não estão cumprindo a função social. Se as cidades do litoral estão sendo procuradas por pessoas que buscam maior qualidade de vida, é essencial que elas cresçam respeitando o patrimônio natural que ainda resta, sem descuidar dos problemas sociais. Uma dimensão não anula a outra, e é possível crescer - mesmo em um sistema capitalista - de forma mais equilibrada e mais justa, se possível com o apoio de uma normativa urbana e colegiados de gestão que encarem os problemas reais e apresente soluções viáveis.

Referências Bibliográficas

ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 1998.

ALEXANDER, C.. **The city as a mechanism for sustaining human contact**. Institute of Urban & Regional Development, University of California, Berkeley. Working paper n° 50, october 1966.

CALVINO, I.. **As cidades invisíveis**. São Paulo: Folha de São paulo, 2003.

DEAK, C.; Schiffer, S., (Orgs). **O Processo de Urbanização no Brasil**. 2.ed. São Paulo:

Fupam/Edusp, 1999.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São paulo, Annablume, 2005.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2001. Título original: *The death and life of great american cities*. [1961]

MASCARÓ, J. L. **Desenho urbano e custos da urbanização**. 2.ed. Porto Alegre: SAGRA: DC Luzzanatto, 1989. [1987]

NEWMAN, P. W. G.; KENWORTHY. J. R. **Gasoline consumption and cities**. (A comparison of U.S cities with a global survey). APA journal, winter, 1989.

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

SILVA, A. N. R. da; FERRAZ, A. C. Pinto. **Densidades urbanas x custos dos serviços: Análise do caso de São Carlos -SP**. Rede de Administração Municipal, v. 38, n. 199, p.57-55. Rio de Janeiro: abr./jun. 1991.

VILLAÇA, F.. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.