

Conselho do Litoral: gestão democrática do espaço costeiro

*Carmem Terezinha Leal**

RESUMO

O Conselho do Litoral é um órgão de decisão colegiada responsável pelo disciplinamento do uso e ocupação do solo no litoral paranaense. A criação das Áreas Especiais de Interesse Turístico em 1980 deu início ao processo de gestão territorial litorâneo cuja principal função é combinar desenvolvimento com preservação do imenso patrimônio natural e cultural que compõe a paisagem costeira.

Palavras-chave: planejamento urbano; conselhos; litoral paranaense; gerenciamento costeiro.

ABSTRACT

The Littoral Council is a government organism that has a collective decision-making process, and is responsible for planning the PARANÁ (in Brazil) coast land use and occupation. The creation of Special Areas for Tourism in 1980, started the coast territorial management process with the main goal of supporting development while protecting the coast landscape natural and cultural inheritance.

Key words: urban planning; councils; Paraná coast; coast management.

*Arquiteta e urbanista. Mestranda em Ciência do Solo pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Assessora Técnica do Conselho do Litoral do Paraná desde 1987. E-mail: cleal@b.com.br

INTRODUÇÃO

O litoral do Paraná tem uma fisionomia de enorme valor paisagístico por ser constituído de ecossistemas riquíssimos. A diversidade de ecossistemas proporciona à região um grande número de opções de uso e ocupação do solo, em especial aquelas voltadas ao turismo. Criado em março de 1984, o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (Conselho do Litoral) tem atribuições de coordenar o disciplinamento do uso e ocupação do solo dessa importante região. Sua história demonstra que suas ações foram incisivas na determinação da volumetria edificada e da manutenção da qualidade das faixas de praias no tocante à insolação e ventilação. Com uma Secretaria Executiva aquém das necessidades, conseguiu, ao longo desses dezesseis anos de sua existência, manter em níveis satisfatórios as densidades populacionais para as zonas urbanas legalmente instituídas.

O Conselho do Litoral tem uma composição que permite a participação da sociedade nas decisões que dizem respeito à ocupação do solo. Porém, um processo de desenvolvimento, no qual as necessidades básicas da maioria da população deveriam ser contempladas, necessita claramente de uma maior vontade política dos dirigentes governamentais para implantação de mecanismos que reduzam as privações humanas das populações carentes e levem oportunidades de emprego, melhor qualidade nos serviços de educação, saúde e do ambiente físico-territorial em que vivem as populações da zona costeira.

A história de intervenção do poder público no disciplinamento do uso e ocupação do solo no litoral é significativa, como mostraremos nos itens 2 e 3 do presente trabalho. No entanto, constata-se com muita facilidade a deterioração da qualidade de alguns ambientes urbanos, em especial nos municípios de Paranaguá, Matinhos e Guaratuba. O aumento populacional verificado nos últimos 10 (dez) anos, sem a respectiva contrapartida de investimentos na área pública, criou cenários de exclusão social para a grande maioria dos residentes no litoral. Verifica-se um modelo de desenvolvimento excludente, no qual a classe trabalhadora é privada de saneamento básico, infra-estrutura viária e serviços sociais de saúde e educação. Tal modelo, além de contribuir para a perda de consideráveis parcelas de recursos naturais, consolida o cerceamento das liberdades básicas e da construção da cidadania. Em pesquisas e estudos nos continentes denominados de terceiro mundo, SEN (2000) procura demonstrar que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais, contrastando com as visões restritas que identificam desenvolvimento com o crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento das rendas pessoais, etc. Estes indicadores podem até ser importantes a um determinado grupo, ou classe social, mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas, os serviços sociais de saúde e educação e os direitos civis como, por exemplo, a liberdade de participar de discussões e fóruns públicos. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante. Desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e negligência dos serviços públicos.

A paisagem litorânea deve ser analisada considerando todos os fatores que interagem naquele espaço. A análise das legislações que instituíram um modelo de ocupação e de

gestão do litoral paranaense é certamente apenas um aspecto do dialético processo de urbanização e desenvolvimento das comunidades da zona costeira.

1 A PAISAGEM LITORÂNEA

O litoral paranaense é composto de sete municípios: Antonina (968,9771 km²), Guaraqueçaba (2.159,3374 km²), Guaratuba (1.326,8811 km²), Matinhos (111,5637 km²), Morretes (686,5942 km²), Paranaguá (665,8309 km²) e Pontal do Paraná (216,2945 km²). A área total, que corresponde a 3% do território paranaense, limita-se ao norte com o Estado de São Paulo, onde se localiza a Vila de Ararapira, ao sul com o Estado de Santa Catarina no curso do rio Sahi-Guaçu, a leste com o Oceano Atlântico e a oeste com a denominada Serra do Mar.

Além dos 98 (noventa e oito) quilômetros de praias balneáveis, a região abriga os últimos remanescentes da cobertura vegetal original do Estado e também grande percentagem da avifauna e da mastofauna paranaenses. No litoral norte encontra-se o Complexo Estuarino Iguape-Cananéia, do qual faz parte o sul do Estado de São Paulo, considerado pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) como um dos principais ecossistemas costeiros por possuir manguezais preservados e constituir um local rico em produção primária. Na baía de Guaratuba, no litoral sul, encontra-se o Conjunto Estuarino Lagunar de Guaratuba, com riqueza ambiental e diversidade ecológica.

Considerado o berço da civilização paranaense, o litoral possui um vasto patrimônio cultural e natural. Encontramos aí as cidades históricas de Antonina, Morretes e Guaraqueçaba, as quais possuem preciosos monumentos que guardam trechos da história. Como exemplo, temos o terminal portuário de Antonina, que no ciclo da erva-mate foi o quarto do Brasil em importância econômica. A beleza cênica desse município possui uma forte energia que encanta qualquer observador. Como sugere LUCAS (1991), a qualidade ou qualidades da paisagem que a faz única e especial pode levar ao conceito de espírito do lugar ou gênio 'loci'. Esse conceito é reconhecido no subconsciente, nível emocional ou pensamento provável que nos leva à compreensão da importância desses ambientes. A baía de Antonina, a mais adentrada do litoral brasileiro e de águas tranquilas, possui certamente esse caráter de excepcionalidade.

O conceito de paisagem e a necessidade de avaliação da qualidade ambiental de determinados territórios muitas vezes se tornam necessários para que se possam estabelecer critérios de uso e ocupação do solo, ou até mesmo para avaliar o grau de intervenção exercido pelo homem em um determinado território. Estudos e metodologias para avaliar a qualidade da paisagem são recentes no Brasil. Em nível internacional encontramos várias opiniões sobre o assunto. Para BOLOS (1992), a paisagem, em uma de suas concepções mais gerais, é a apreciação visual de um território e está estritamente ligada à percepção que tem um determinado indivíduo. No entanto, afirma que são necessários os estudos de valoração da paisagem para que os indivíduos possam estabelecer sua própria concepção da realidade. Uma das premissas básicas para o estudo de qualquer paisagem é o conhecimento mais profundo de sua história passada, incluindo-se aí as ações culturais. Segundo CANTERAS (1992), a qualidade de um lugar se define como o seu grau de excelência, seu mérito para não ser alterada ou destruída, ou seja, protegida. A qualidade visual da paisagem pode ser determinada ou baseada no valor estético dos seus elementos e da sua formação de conjunto e da sua qualidade em função do valor ambiental que têm seus componentes. Dessa forma, valorar a paisagem por ser mais ou menos bela ou pela diversidade e naturalidade de seus elementos, grau de raridade, etc., é possível, pois são valores que se podem medir de forma quantitativa. FERNANDEZ (1979), no entanto, diz ser difícil a definição em termos absolutos

da avaliação da qualidade visual, sendo necessário recorrer a critérios baseados em juízo de valor. A resposta destes critérios vem impregnada de subjetivismo, e para ser aceita publicamente deve ser dirigida para a análise daquilo que é visualizado.

No caso específico do litoral paranaense, embora não se conheça estudo de valoração da qualidade visual da paisagem, é grande a bibliografia que relata seus elementos naturais e o grau de preservação de alguns ecossistemas, como os manguezais, possibilitando inferir que se trata de ambientes com alto grau de qualidade. Ao analisar as áreas urbanas e principalmente as áreas de expansão urbana recentes, em particular nos municípios de Parana-guá, Matinhos e Guaratuba, constata-se um crescimento vertiginoso de suas malhas urbanas. São espaços de baixíssima qualidade ambiental em face da devastação indiscriminada da vegetação natural e inexistência de saneamento e infra-estrutura básica.

2 O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO NO LITORAL

2.1 ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE TURÍSTICO

A legislação de uso e ocupação do solo do litoral paranaense tem seu amparo jurídico na Lei Federal n.º 6513, de 20 de dezembro de 1977, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico e sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural. Esta Lei cria, na verdade, os fundamentos e o conceito de área protegida do ponto de vista legal. Através do seu artigo primeiro, define como de interesse turístico os bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico; as reservas e estações ecológicas; as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis; as manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde estas ocorram; as paisagens notáveis; as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas ou de lazer; as fontes hidrominerais aproveitáveis; e as localidades que apresentam condições climáticas especiais.

A Lei 7389/80, que vigorou até 1998, instituiu como Áreas Especiais de Interesse Turístico e Locais de Interesse Turístico localidades dos municípios de Antonina, Guaquecaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes e Paranaguá, no litoral do Paraná. São definidas como especiais as localidades que apresentam condições climáticas especiais; as paisagens notáveis; as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas, de lazer, de pesca artesanal e de artesanato regional típico; as áreas lindas à orla marítima, que compreendem a faixa de terra que se estende até 2.000 m, medidos horizontalmente, bem como a faixa que se estende até 400 m em torno das baías, estuários de rio e canais do litoral do Estado, que serão estabelecidas a partir da linha do preamar médio de 1831; as reservas e estações ecológicas; as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais; as fontes hidrominerais; os locais de interesse histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico; e os locais onde ocorram manifestações culturais ou etnológicas.

Em face da necessidade de instituir dispositivos relativos às penalidades ao descumprimento da legislação recém-instituída, em 05 de janeiro de 1983 é aprovada a Lei n.º 7694 que acrescenta aos dispositivos da Lei n.º 7389 sanções aos infratores. O Decreto Estadual n.º 6274, de 09 de março de 1983, regulamenta a lei e define como sanções a advertência; a multa de 1 (um) a 100 (cem) vezes o valor de referência aplicável na região, por dia; embargo e/ou demolição da obra. A penalidade de embargo foi, durante muito tempo, uma prática significativa adotada pelo Conselho do Litoral como forma legítima de coibição de irregularidades.

2.2 PARCELAMENTO DO SOLO

A Lei Federal n.º 6766/79, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, no artigo décimo terceiro, remete aos estados a competência de examinar e anuir previamente para a aprovação pelos municípios os loteamentos e desmembramentos, quando localizados em áreas de interesse especial, tais com as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, definida por legislação estadual ou federal. Essa lei remeteu à Secretaria de Estado do Planejamento, através da Fundação de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná (Famepar) a competência de examinar e anuir previamente para aprovação pelos municípios os projetos de parcelamento do solo urbano nas áreas declaradas como de interesse e proteção especial.

2.3 ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Como marco no processo de uso e ocupação do solo no litoral paranaense, em 14 de março de 1984 é instituído o Decreto Estadual 2722, que aprova regulamento que especifica e define as condições para o aproveitamento de áreas e locais considerados de interesse turístico, de que trata o artigo 1.º da Lei Estadual n.º 7389, de 12 de novembro de 1980. Esse regulamento, além de proteger as áreas e localidades definidas na Lei Estadual 7389/80, protege as faixas de terreno ao longo dos rios ou de qualquer outro curso d'água com medidas variáveis de acordo com as larguras das margens dos rios; os terrenos montanhosos e as elevações isoladas da planície costeira, inclusive as faixas de 50 m de largura, contados horizontalmente a partir dos seus sopés; as áreas de mangue e os terrenos em cotas originais inferiores ao nível máximo do preamar e as ilhas fluviais costeiras e as do interior das baías de Antonina, Guaratuba, Laranjeiras, Paranaguá e Pinheiros; e as pontas e os pontais.

O Decreto Estadual 2722 cria também o conceito de áreas e locais de maior e menor restrição, constituindo-se áreas e locais de maior restrição a faixa de terreno lindeira à orla marítima e a linha de contorno das baías, que se estende até 80 m, medidos horizontalmente em sentido contrário do mar, a partir da linha do preamar médio do ano de 1831; as faixas de terreno ao longo dos rios ou qualquer outro curso d'água nas larguras especificadas; os terrenos montanhosos e as elevações isoladas da planície costeira, com altura superior a 20 m, medidos a partir do nível máximo do preamar; as faixas de 50 m, contados horizontalmente a partir dos sopés dos terrenos montanhosos ou elevações isoladas da planície costeira; as áreas de mangue e os terrenos em cotas originais inferiores ao nível máximo do preamar; as ilhas fluviais, costeiras e as do interior das baías de Antonina, Guaratuba, Laranjeiras, Paranaguá e Pinheiros; as áreas onde a declividade natural for superior a 20%; as pontas e pontais; as faixas de 200 m em torno das áreas lagunares e restingas; os conjuntos de valor histórico, arquitetônico, artístico e etnológico; e os sítios de valor arqueológico ou pré-histórico, em especial os sambaquis e os complexos zoobotânicos representativos, inalterados da orla marítima.

Nas áreas de maior restrição foi proibido o desmatamento, a remoção da cobertura vegetal autóctone e a movimentação de terras, a ampliação de serviços, obras e edificações já existentes e o impedimento, a qualquer título, do acesso do público às faixas de praia.

O artigo oitavo do Decreto Estadual 2722 estabeleceu o zoneamento de uso e ocupação do solo para as áreas urbanas dos municípios de Matinhos, Guaratuba e balneários do então município de Paranaguá (hoje município de Pontal do Paraná). Este Zoneamento, em verdade, institui parâmetros de ocupação, pois não estabelece usos para as zonas criadas. Ressalta-se aqui que esse Zoneamento, instituído em 1984, é vigente até a presente data.

A ocupação do solo nas áreas de menor restrição nos municípios de Guaratuba, Matinhos e Pontal do Paraná (anteriormente balneários de Paranaguá) obedecerá às dispo-

sições especificadas para cada Zona, sendo criadas 7 (sete) Zonas Residenciais, para as quais se estabelece: altura máxima, taxa de ocupação total máxima, coeficiente de aproveitamento máximo, recuo mínimo do alinhamento predial, recuo mínimo das divisas, recuo mínimo de fundos; área destinada e tratada exclusivamente para recreação e área mínima de garagens. Foram criadas também Zonas de Expansão urbanas, Zona Agrícola e Zona de Proteção Ambiental. Para a Zona de Proteção Ambiental (ZPA) a definição de altura máxima, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e recuos seria estabelecida pelo órgão estadual competente, de forma a preservar ao máximo as suas condições naturais.

No Balneário de Caiobá, município de Matinhos, único local do litoral paranaense em que foi permitida a edificação com até 10 (dez) pavimentos, o planejador teve o cuidado de estipular recuos progressivos para as edificações voltadas para o mar, de forma que quan-

FOTO 1 - VISTA DO BALNEÁRIO DE CAIOBÁ - PR



FONTE: Acervo da Prefeitura Municipal de Caiobá

to maior for a edificação, maior será o recuo da torre ao alinhamento predial. Tal providência, além de permitir contínua insolação nas faixas de praia, propicia uma paisagem de maior qualidade visual (foto 1).

De forma pioneira no Paraná e no litoral brasileiro, o Regulamento citado delegou a um colegiado a gestão do uso do solo. Em seu artigo décimo, estabeleceu que Estado e municípios deveriam assegurar a implementação das normas de uso e ocupação do solo e proteção ambiental e a necessidade de criação, como principal instrumento, de um órgão de deliberação colegiada, em que participassem representantes do Estado, dos municípios e da comunidade interessada nas questões econômicas, sociais e ambientais, para coordenar e controlar o processo de uso e ocupação do solo na região. Nesse momento inicia-se o processo diferenciado de gestão do meio urbano e rural que certamente trará um comportamento diferenciado de ocupação das faixas litorâneas, em relação aos demais estados brasileiros. Esse Regulamento não disciplina o uso e ocupação das áreas urbanas da sede do município de

Paranaguá, considerada como de Porte Médio pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, do Ministério do Interior, exceto em relação às áreas de mangue e à faixa de 2.000 m ladeira à orla.

3 O CONSELHO DO LITORAL

3.1 O CONSELHO E SUAS ATRIBUIÇÕES

Após várias negociações de membros do Estado com a sociedade civil e os representantes dos municípios, em 26 de dezembro de 1984, ficou instituído o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense (Conselho do Litoral), através do Decreto Estadual 4605/84, com a missão de assessorar a administração pública estadual na aplicação das normas que dispõem sobre o disciplinamento da ocupação do solo nas Áreas Especiais de Interesse Turístico e Locais de Interesse Turístico do litoral paranaense e na solução de problemas a eles afetos.

Além de contar com uma Secretaria Executiva, o Conselho do Litoral tem em sua composição um espelho relativamente fiel das organizações que atuavam naquele momento histórico. Nesse sentido, compõe-se por 20 membros, sendo 6 (seis) secretários de Estado, cuja presidência é do Secretário de Estado do Planejamento, 6 (seis) prefeitos dos municípios litorâneos como membros natos e 8 (oito) membros efetivos com mandato de 3 (três) anos. Os membros efetivos são compostos por representantes das categorias patronais, dos trabalhadores, da Associação de Defesa e Educação Ambiental do Estado do Paraná, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da 7.º Região, das Associações Comerciais Industriais da região litorânea e das Associações Comunitárias de Matinhos, Guaratuba e Paranaguá.

Entre as atribuições do Conselho, ressalta-se a 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, à prevenção e controle da poluição, à gestão dos recursos naturais, à proteção das áreas e locais de interesse e proteção especial, do patrimônio histórico, paisagístico, arqueológico ou pré-histórico. Nota-se o caráter inovador da proposta quando, ao instituir um Conselho voltado para o "desenvolvimento", coloca-se inequivocamente a necessidade da "proteção" deste importante território paranaense.

O Decreto Estadual 4605 institui, ainda, em suas competências, a de conceder anuência prévia, através de sua Secretaria Executiva, aos processos de edificações com três ou mais pavimentos, quando situadas nas áreas e locais de restrição definidos no Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 2722/84. Esse instrumento de gestão territorial vai definir claramente o tipo de ocupação litorânea: como o Conselho do Litoral tem uma ação estritamente dentro da lei, a volumetria observada no litoral é a permitida pela legislação. Por outro lado, as edificações com até dois pavimentos, examinadas diretamente pelas prefeituras, vêm, ao longo dos anos, caracterizando-se por espaços urbanos de menor qualidade visual e ambiental. Certamente a falta de recursos para investimento em saneamento básico para estas localidades influenciou na qualidade destes espaços, mas também foi levada pela falta de observância de parâmetros construtivos pelas prefeituras locais na aprovação destas edificações.

O Decreto n.º 4605 institui como competência legal do Conselho do Litoral o denominado poder de polícia ao estabelecer em suas atribuições a de fiscalizar, por sua Secretaria Executiva, o cumprimento das disposições legais pertinentes ao uso e ocupação do solo do litoral. Esse instrumento de gestão territorial propiciou ao Conselho uma intervenção concreta

no disciplinamento do uso do solo, coibindo ocupações irregulares de grande porte que viriam prejudicar sobremaneira a qualidade dos espaços litorâneos.

Em 1985, quando da instalação do Conselho do Litoral, foi aprovado o seu Regimento Interno, que traz em seu bojo o critério de funcionamento permanente, o que se dará através da instituição de Comissões denominadas de Permanentes. Essas Comissões são constituídas por cinco membros natos, efetivos ou os seus suplentes e são convocadas sempre que houver três ou mais processos. É sua competência opinar em processos postos a sua apreciação, inclusive aqueles que por sua natureza, importância e complexidade denotem um maior estudo sobre a matéria. De maneira ágil e moderna, analisam um volume expressivo de processos relativos à ocupação do solo litorâneo, viabilizando a instituição em seu caráter democrático de participação coletiva.

Quanto as suas decisões, os pronunciamentos das Comissões serão dados em reuniões pelo voto da maioria simples de seus componentes, sendo submetidos à discussão e votação pelo Conselho Pleno, quando o assunto for de maior amplitude de debates.

Ressalta-se aqui que a Secretaria Executiva, relevante seguimento no contexto do Conselho, teve em sua composição um número restrito de profissionais técnicos e administrativos, o que comprometeu em vários momentos a efetividade das suas decisões.

Em 1989 o Decreto Estadual 5040 veio inovar ao estabelecer as penalidades, ampliando a abrangência dos autores, podendo ser diretos, indiretos, assim compreendidos aqueles que de qualquer forma concorrem para a prática da infração ou dela se beneficiarem, como arrendatários, parceiros, posseiros, gerentes, administradores, diretores, promitentes, compradores ou proprietários, quando praticada por prepostos ou subordinados e no interesse dos preponentes ou superiores hierárquicos; autoridades que se omitirem ou facilitarem, por consentimento ilegal, a prática da infração. Amplia as atribuições do Conselho ao definir que os pedidos de autorização ou licença para implantação de atividades previstas naquele Regulamento seriam instruídos e apreciados pelos órgãos competentes, cabendo ao Conselho do Litoral a anuência prévia para a sua efetivação. Reconhece aqui o caráter abrangente da atuação do Conselho, reforça seu caráter deliberativo e fortifica as possibilidades de real participação desse órgão em todas as políticas públicas para a região, uma vez que as atividades humanas contempladas pelo Decreto seriam tanto da iniciativa privada como da pública. Objetivando a agilização do trâmite dos procedimentos administrativos, o regulamento facultou à Secretaria Executiva do Conselho do Litoral, *ad referendum* deste, conceder anuência prévia para a implantação de atividades e realização de obras, desde que haja parecer favorável dos órgãos competentes, respeitadas a legislação aplicável e as Resoluções do Conselho. Amplia-se aqui a competência da Secretaria Executiva, que até então tem prerrogativas de gerenciar as ações e não a de conceder anuência sem a análise do Conselho. Infelizmente este dispositivo, na prática, vai permitir uma ação autônoma da Secretaria, afastando, em parte, os membros do Conselho das rotinas por ela executadas.

No mesmo ano de 1989, através da Resolução 02, o Conselho do Litoral, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o deliberado na décima nona reunião ordinária, faz um novo desenho para as linhas delimitadoras do Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, instituído pelo Decreto Estadual 2722/84. Em face da escala utilizada à época do Zoneamento, foram definidas zonas com divisas em meio de quadra e lotes, inviabilizando, em alguns casos, a aplicação da legislação. Através da Comissão do Conselho especialmente criada para este fim e utilizando escala de 1:2000, foram redesenhados, dentro dos princípios da lei, os novos limites de zonas.

Em 1989, o Conselho do Litoral, em sua vigésima terceira reunião ordinária, através da Resolução 01/89, define os critérios básicos para a aplicação do Decreto Estadual 2722/84,

no que se refere à aprovação dos projetos de edificações, localizados nas áreas especiais de interesse turístico, em relação aos índices urbanísticos de ocupação do solo, facilitando a interpretação e aplicação da Lei 7389/80.

3.2 FUNDO DE MULTAS

Em 1989 o Decreto Estadual n.º 4758 define que as multas deveriam ser recolhidas à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, a partir das quais se constituiria um fundo do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense para estudos e ações, visando à proteção e incremento ao patrimônio paisagístico do Litoral Paranaense. Estes recursos permitiriam uma atuação mais efetiva na edificação de um ambiente costeiro urbano de maior qualidade, uma vez que o Conselho poderia discutir e aprovar ações concretas que, pelo menos, minimizassem as carências nos campos do saneamento básico e demais infra-estruturas urbanas para as localidades litorâneas.

O Fundo de Multas, importante instrumento de gestão territorial, não obteve apoio das estruturas de governo para sua implementação. Este fato vem, ao nosso ver, prejudicando as ações tanto da Secretaria Executiva quanto do Conselho, uma vez que seria uma fonte de recursos para desenvolver projetos de melhorias de qualidade ambiental e de vida para as populações litorâneas.

3.3 MACROZONEAMENTO DA REGIÃO DO LITORAL

Também marco no processo de disciplinamento do Uso e Ocupação do Solo do Litoral foi a instituição do Macrozoneamento da Região do Litoral Paranaense. Essa ação foi possível mediante os estudos e propostas elaborados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), que submetidos à análise e deliberação pelo Conselho do Litoral culminaram no Decreto Estadual 5040/89 e o Regulamento que definiu o Macrozoneamento da Região do Litoral Paranaense, suas diretrizes e normas de uso.

Ao contrário do Zoneamento de Uso e Ocupação anteriormente aprovado pelo Decreto 2722/84, que se detém mais detalhadamente às ocupações nas áreas urbanas, o Macrozoneamento incorpora novos conceitos no planejamento territorial. Define e estabelece as Unidades Ambientais Naturais (UAN), criando "zonas" que, na verdade, correspondem às unidades naturais classificadas inicialmente em três sub-regiões: Montanhosa Litorânea, Planícies Litorâneas e Planaltos, nas quais, por sua vez, foram classificadas e mapeadas as seguintes unidades ambientais:

Sub-região Montanhosa Litorânea:

- a) Serras (SS);
- b) Áreas Colúviais (SC);
- c) Planícies Aluviais Significativas (SPS);
- e) Planícies Aluviais Não-Significativas (SP);

Sub-regiões de Planícies Litorâneas:

- a) Planícies Aluviais (LP);
- b) Planícies de Restingas (LR);
- c) Morros (LQ);
- d) Áreas Colúviais (LC);
- e) Colinas (LL);
- f) Mangues (LM);

Sub-regiões de Planaltos:

- a) Planalto Ondulado (PO);
- b) Planalto Dissecado (PD);
- c) Planícies Aluviais (PP).

Partindo-se de uma classificação prévia das principais atividades humanas (mineração, silvicultura e extração vegetal, agricultura e pecuária, aquíicultura, indústria, infra-estrutura viária, infra-estrutura energética e infra-estrutura geral), o Decreto Estadual 5040/89 estabelece a permissibilidade ou não destas atividades nas distintas Unidades Ambientais Naturais. Em suas diretrizes e normas de uso, o desenvolvimento das atividades humanas é calcado na observância de princípios gerais e restrições que, emanados nas legislações inicialmente comentadas, visam resguardar os ambientes naturais de intervenções prejudiciais ao caráter de proteção destas áreas.

3.4 CÂMARAS DE ASSESSORAMENTO TÉCNICO

Outro aspecto positivo desta legislação foi o de possibilitar à Secretaria Executiva a criação de Câmaras de Assessoramento Técnico ao Conselho do Litoral. Essas câmaras são compostas por técnicos de órgãos federais, estaduais e municipais que de algum modo atuam ou realizam estudos no litoral. Várias câmaras têm sido criadas, e sua composição é definida em função do assunto em análise, privilegiando a participação de técnicos das prefeituras locais e dos órgãos de ensino e pesquisa. As Câmaras de Assessoramento Técnico ao Conselho do Litoral têm sido um importante elo de ligação da Secretaria Executiva aos demais órgãos atuantes no litoral, assim como permitem que a análise e licenciamento de obras e atividade e elaboração de estudos e propostas para o litoral sejam realizados com maior profundidade e eficiência.

3.5 REESTRUTURAÇÃO DO CONSELHO DO LITORAL

Em 17 de setembro de 1996, fundamentando-se na nova conjuntura e no reconhecimento de novos agentes que compunham o cenário político do litoral paranaense, foi instituído o Decreto Estadual n.º 2154, que altera a composição e as atribuições do Conselho do Litoral. Esta composição fica adequada à nova realidade das Secretarias de Estado, passando inclusive a presidência ao Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Permanecem as representações de seis Secretarias de Estado e os seis prefeitos litorâneos. A sociedade civil organizada passa a ter novas formas de representação, em que se destaca a valiosa e efetiva participação do Ministério Público. Participam, então, neste novo quadro: um representante das categorias patronais, indicado de comum acordo pelas suas federações estaduais; um representante dos trabalhadores, indicado de comum acordo pelas suas federações estaduais; um representante do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da 7.ª Região; um representante da Promotoria de Proteção do Meio Ambiente; um representante das entidades ambientalistas do Paraná que atuem no Litoral Paranaense; um representante das colônias de pescadores do Litoral Paranaense; um representante das entidades da Construção Civil, incorporadoras e do mercado imobiliário; e dois representantes das associações comunitárias do Litoral Paranaense, num total de 21 membros. Altera-se o prazo do mandato dos membros efetivos de três para dois anos, não sendo admitida a recondução no período seguinte.

As alterações nas atribuições do Conselho referem-se basicamente à concessão de anuência prévia aos processos de edificações com três ou mais pavimentos, quando situados nas áreas de menor restrição e a **quaisquer** edificações nas áreas de maior restrição definidas no Regulamento aprovado pelo Decreto Estadual n.º 2722/84.

Através da Resolução 01/97, o Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e presidente do Conselho do Litoral, tendo em vista o deliberado na 34.ª Reunião

Ordinária, altera a periodicidade das reuniões ordinárias de um para dois meses. A prática, no entanto, vai demonstrar que as discussões no nível do Pleno do Conselho são esporádicas, perfazendo um total de quatro reuniões no período de janeiro de 1994 a dezembro de 2000.

Em 1997, em face da criação do município de Pontal do Paraná em área desmembrada do município de Paranaguá, é incorporada à composição do Conselho do Litoral a representação daquela prefeitura, através do Decreto Estadual n.º 3060.

Em 31 de julho de 1998, a Assembléia Legislativa aprova a Lei Estadual 12243, que define áreas especiais e locais de interesse turístico nos municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná, revogando a Lei Estadual 7389, de 12 de novembro de 1980. Com essa nova Lei, reforça-se a necessidade do planejamento conjunto, conforme preceitua o parágrafo primeiro do artigo segundo, que estabelece que as condições de uso e ocupação do solo serão definidas em comum acordo entre o Estado e os municípios. Estabelece, tendo em vista a extinção da Famepar, que o exame de projeto urbanístico e de edificações, para fins de anuência prévia, é competência do Conselho do Litoral. Estabelece ainda que os municípios litorâneos deverão realizar Planos Diretores que contemplem, em seus aspectos físico-territoriais, as exigências das normas urbanísticas admitidas em comum acordo entre o Estado e os municípios litorâneos e que o Estado celebrará convênios com os municípios a fim de dar execução e cumprimento às leis federais n.º 6513/77 e 6766/79.

Em 23 de março de 2000, através do Decreto Estadual n.º 1861, o Conselho do Litoral, analisando proposta da Câmara de Assessoramento Técnico, sob a competência da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec) aprova e estabelece o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo das Áreas Urbanas do Município de Paranaguá. Esta regulamentação, embora polêmica por instituir Zonas Industriais e de Serviços no município de Paranaguá, consolida a ação do Conselho como órgão competente para o disciplinamento do uso e ocupação do solo no litoral paranaense.

Em 18 de outubro de 1999, o Presidente do Conselho do Litoral, através da Resolução 014/99 resolve constituir a Câmara de Assessoramento Técnico ao Conselho do Litoral para o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, de cuja composição participam trinta e nove membros. Sob a coordenação da Secretaria Executiva do Conselho, a Câmara passa a ser constituída por técnicos das seguintes instituições:

- 1) Departamento do Patrimônio da União (DPU)
- 2) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama)
- 3) Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM)
- 4) Ministério da Agricultura
- 5) Promotoria de Proteção do Meio Ambiente
- 6) Universidade Federal do Paraná (UFPR)
- 7) Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR)
- 8) Faculdade Estadual de Filosofia Ciências e Letras de Paranaguá
- 9) Instituto Agrônomo do Paraná (Iapar)
- 10) Embrapa Solos (Embrapa)
- 11) Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sema)
- 12) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (Sedu)
- 13) Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL)
- 14) Secretaria de Estado do Esporte e Turismo (SEET)
- 15) Secretaria de Estado dos Transportes

- 16) Secretaria de Estado da Cultura (SEC)
- 17) Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAG)
- 18) Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP)
- 19) Secretaria de Estado da Educação (SEED)
- 20) Secretaria de Estado da Saúde (Sesa)
- 21) Procuradoria Geral do Estado (PGE)
- 22) Minerais do Paraná S/A (Mineropar)
- 23) Instituto Ambiental do Paraná (IAP)
- 24) Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (Suderhsa)
- 25) Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES)
- 26) Companhia Paranaense de Energia (Copel)
- 27) Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar)
- 28) Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec)
- 29) Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater)
- 30) Prefeitura Municipal de Antonina
- 31) Prefeitura Municipal de Guaratuba
- 32) Prefeitura Municipal de Guaraqueçaba
- 33) Prefeitura Municipal de Matinhos
- 34) Prefeitura Municipal de Morretes
- 35) Prefeitura Municipal de Paranaguá
- 36) Prefeitura Municipal de Pontal do Paraná
- 37) Associação Comercial, Industrial e Agricultura de Paranaguá (ACIAP)
- 38) Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina
- 39) Instituto Ecoplan.

Essa Câmara tem a importante função de assessorar o Conselho do Litoral e propor ações no âmbito do Gerenciamento Costeiro, observando a Política Nacional do Meio Ambiente e a Política para os Recursos do Mar, de forma articulada com as demais políticas incidentes na área de atuação de cada entidade. Tem, entre outras atribuições, a de promover a elaboração e implantação dos Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento e dos Planos de Gestão, envolvendo ações de diagnóstico, monitoramento e controle ambiental, visando integrar o poder público, a sociedade organizada e a iniciativa privada; e propor e implementar ações visando à manutenção e à valorização das atividades econômicas nas comunidades tradicionais da Zona Costeira. A criação desta Câmara é a mais recente tentativa de conjugação de esforços governamentais para buscar alternativas de desenvolvimento com preservação dos ecossistemas costeiros inalterados ou pouco alterados da paisagem costeira.

Visando ao planejamento conjunto entre Estado e municípios e resgatando o preceituado na Lei 12.234/98, em janeiro de 2000, o Conselho do Litoral, através de seu presidente e de sua Secretaria Executiva, firmou Convênio com os municípios de Matinhos e Guaratuba com o intuito de elaborar Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado para estes municípios. Através deles, busca-se dar uma visão integrada do território, não excluindo o rural do urbano, e tampouco o urbano do rural. Com a elaboração desses Planos, a Secretaria Executiva visa a um processo de planejamento participativo. Nesse sentido, tem se empenhado em ações que viabilizem recursos para a implantação de fóruns de consulta e debates com as populações

locais, de forma a ouvir seus reais anseios, discutindo prioridades e buscando planejar o futuro de forma sustentável.

CONCLUSÃO

A legislação que disciplina o uso e a ocupação do solo no litoral paranaense é pioneira em termos de litoral brasileiro. E isso é relevante para o gerenciamento de uma área cujos ecossistemas são tão valiosos para a manutenção da qualidade de vida. No entanto, ela é apenas um aspecto no intrínseco processo de desenvolvimento.

O desenvolvimento deve ser visto como fonte de liberdade. O Conselho do Litoral, pelo caráter democrático de sua composição e abrangência de suas ações, poderá ser um importante instrumento para a elaboração e execução de políticas públicas que viabilizem esse processo.

A democracia será construída quando houver uma maior participação da sociedade nas decisões de caráter econômico, social e cultural. Embora com uma grande representação na composição do Conselho, a sociedade tem sido privada das discussões e reflexões sobre a ocupação do solo no território litorâneo, assim como das definições das políticas públicas para o litoral, em face da inexistência da vontade política governamental em promover a reunião e o debate neste órgão gestor.

A Secretaria Executiva, importante seguimento da estrutura organizacional do Conselho do Litoral, deveria funcionar com maior autonomia, administrativa e economicamente, das instituições de governo, de forma a implementar as decisões tomadas pelo Pleno do Conselho. Deveria possuir um quadro de técnicos compatível com as funções desempenhadas e coordenação articulada com os demais seguimentos governamentais.

As prefeituras municipais devem participar de forma mais efetiva na correta aplicação da Lei e na articulação com organismos estatais para a viabilização de recursos públicos a fim de promover investimentos nas áreas sociais de saúde e educação, infra-estruturas urbanas e edificação de um processo de construção da cidadania.

A qualidade visual da paisagem litorânea e a qualidade de vida estão ameaçadas pela ocupação desordenada deste incremento populacional que vem ocorrendo nos últimos anos. A ação do Conselho do Litoral, como órgão disciplinador do uso e ocupação do território costeiro, pode e deve implementar políticas sociais e econômicas que possibilitem a implantação de serviços sociais de saúde e educação para a maioria da população local, privilegiando os direitos civis e diminuindo a exclusão social, sob pena de deterioração da qualidade ambiental, aumento dos níveis de pobreza e privação das capacidades e liberdades individuais e coletivas.

REFERÊNCIAS

- BOLOS, M. et al. **Manual de Ciencia del Paisaje: teoría, métodos y aplicaciones**. Barcelona: Masson, 1992.
- CANTERAS, J. C. **Introducción al paisaje**. Santander: Universidad de Cantabria, 1992.
- FERNANDEZ, A. R. **Planificación física y ecológica: modelos y métodos**. Madrid: EMESA, 1979.
- LUCAS, W. R. L. **The design of forest landscape**. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- PARANÁ. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Coletânea de legislação ambiental**. Curitiba: IAP: GTZ, 1996.
- SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- R. paran. *Desenv.*, Curitiba, n. 99, p. 83-95, jul./dez. 2000