



Resumo da pesquisa “Expansão urbana e controle: o sistema de ordenamento territorial nas Regiões Metropolitanas de Florianópolis, Vale do Itajaí e Foz do Rio Itajaí em Santa Catarina”

Flávia Crespo Grivol

Uma das recomendações adotadas pelo Habitat III, realizada em Quito no ano de 2016, associa a questão da expansão urbana à compacidade dos tecidos urbanos, abordando o planejamento racional das infraestruturas e de “densidades populacionais adequadas” como meios para se estabelecer cidades mais compactas. O objetivo geral da pesquisa foi levantar os instrumentos de contenção ou controle da expansão urbana e de proteção ambiental dentro do sistema de macrozoneamento de municípios brasileiros pertencentes a três regiões metropolitanas do estado de Santa Catarina: Florianópolis, Vale do Rio Itajaí e Foz do Rio Itajaí, selecionadas devido às suas dinâmicas específicas de crescimento populacional. Ao agregar 44 municípios, estas regiões, em conjunto com outras cinco RMs brasileiras, apresentaram taxas geométricas de crescimento populacional maior que 2% em dois períodos consecutivos: entre 2000 e 2010 e entre 2010 e 2017, bem acima das taxas apresentadas pelas outras 63 regiões instituídas no Brasil nestes mesmos períodos. Pretendeu-se que a pesquisa pudesse trazer insumos para o avanço no âmbito dos mecanismos de planejamento e gestão ligados ao ordenamento territorial e controle da expansão urbana e proteção ambiental em situações de crescimento populacional mais intenso. Desejou-se compreender também possíveis razões pelas quais as três regiões metropolitanas selecionadas - que são próximas entre si - apresentaram estas características demográficas.

Nessa pesquisa, foram realizadas as seguintes etapas do projeto de pesquisa: a revisão da literatura para compreensão do cenário atual acerca do tema geral da pesquisa - urbanização, planos diretores e metropolização - e dos cenários particulares de cada região

metropolitana levantada (RM de Florianópolis, RM do Vale do Itajaí e RM da Foz do Rio Itajaí); a elaboração da cartografia das três regiões; o levantamento e produção de informações; e o levantamento e análise dos planos diretores de cada município das regiões metropolitanas em questão.

Na Região Metropolitana de Florianópolis, os municípios cujas taxas de crescimento geométrico mais se destacaram no último período (2010-2017) foram Tijucas, São Pedro de Alcântara, Palhoça, Garopaba, Nova Trento e Florianópolis - todos com taxas superiores a 2%, sendo que apenas Palhoça e Florianópolis fazem parte da área de conurbação da RMF. Em contrapartida, aqueles que possuíram as menores taxas foram São Bonifácio, Angelina e Leoberto Leal, todas inferiores a 0. Tijucas, assim como Nova Trento de maneira menos intensa, se aproxima mais das outras duas regiões metropolitanas - do Vale do Itajaí e da Foz do Itajaí - e tende a se expandir em direção a elas - tal como é possível visualizar nos mapas de manchas urbanas. Garopaba, que também se destacou por conta de seu crescimento, parece ter sofrido influência do sistema viário na sua expansão, mas ainda não é clara a tendência de expansão em direção à Florianópolis. Um município próximo, São Bonifácio, é um dos únicos que apresentou taxa geométrica negativa no último período, o que pode ser explicado pelo próprio crescimento de Garopaba, que, presume-se, atrai população - refletindo também no crescimento de Paulo Lopes, que não chega a se destacar.

Na área central da Região Metropolitana de Florianópolis acontece um fenômeno curioso: a existência de municípios com os planos diretores mais antigos dos levantados, que nem apresentam macrozoneamento - são eles: de Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz e São José, todos da década de 1990 ou antes. E outro muito mais detalhado, o de Florianópolis, que possui macrozonas com várias subdivisões e, inclusive, áreas de transição urbana-ambiental - mas, possivelmente devido às suas características geomorfológicas, não apresenta macrozona rural. Além do outro município que possui macrozona de transição com objetivo de conter a expansão urbana que é Biguaçu, que também fica na área central, mas em seu plano diretor não há macrozona ambiental. A partir dessa composição, pode-se

levantar a hipótese de que a expansão urbana na área de conurbação da RMF, futuramente, vai acontecer nos municípios que não apresentam instrumentos de controle: aqueles que possuem planos diretores muito antigos e já são caracterizados por abrigar as ocupações periféricas da área central - isso pode representar uma ameaça para as áreas verdes que compõem grande parte dos territórios de São José, Palhoça e Santo Amaro da Imperatriz.

Na Região Metropolitana do Vale do Itajaí, os municípios cujas taxas de crescimento geométrico do último período (2010-2017) mais se destacam são Pomerode, Luiz Alves, Timbó, Guabiruba, Brusque e Indaial. É importante ressaltar que, enquanto Blumenau não tem taxa tão alta quanto esses - por mais que mantenha sua posição de polo da RM -, Brusque tem a segunda maior taxa (2,89%), perdendo apenas para seu município vizinho, Guabiruba (3,04%). Esse fato, associado com o levantamento bibliográfico, mostra que Brusque vem ganhando cada vez mais importância dentro da região metropolitana.

Apesar de não ter tido uma taxa de crescimento geométrico alta em comparação com os demais municípios da RMV, Blumenau ainda se destaca nos levantamentos: seja por ter a população muito maior, ser o núcleo da conurbação ou por ter um plano diretor mais detalhado - conforme também acontece com Florianópolis. Em seu plano diretor, apesar de não existir macrozona rural, Blumenau restringe a ocupação urbana através de algumas especificações acerca da suscetibilidade a desastres ambientais e contenção da expansão nesses locais. Mesmo assim, com a elaboração do mapa de aglomerados subnormais, ficou nítido que muitos deles se encontram dentro da macrozona de atenção especial (zonas de risco), o que coloca em dúvida a eficácia de tais medidas.

Por fim, a Região Metropolitana da Foz do Itajaí se destaca como um todo: apresenta a totalidade de seus municípios com taxas de crescimento geométrico muito elevadas, todas acima de 3% exceto Itajaí, com 2,14%. Além disso, também se destaca por ser a que mais apresenta macrozonas de transição, o que é um bom sinal. O município de Itapema, porém, é o que apresenta a maior taxa (4,23%) e não possui macrozoneamento - sendo também um município que boa parte do território é composta por área verde. Pela análise da mancha urbana, Itapema, Porto Belo e Bombinhas parecem formar uma conurbação à parte - apesar

da tendência de conurbação com o restante da RM. Dessa forma, o grande crescimento de Itapema pode significar a formação de uma subcentralidade, na qual tanto Porto Belo quanto Bombinhas apresentam macrozonas ambientais e de transição - e, no caso de Porto Belo, rural. Há maior controle da expansão, portanto, naqueles que, diferente de Itapema, apresentam macrozoneamento - por isso, existe a hipótese de que Itapema poderá crescer desordenadamente no futuro.

De maneira geral, a maioria dos planos diretores levantados apresentam preocupação com a questão ambiental, em concordância com a quantidade de áreas verdes na região. A maioria também distingue as áreas rurais das urbanas, sendo poucos os que abrem alguma exceção para a ocupação de uso urbano nas áreas rurais - as limitações quanto aos loteamentos para condomínios horizontais também seguem um padrão: quando são regulados, eles são permitidos apenas dentro das macrozonas caracterizadas como urbanas. Esses dois pontos se mostram como instrumentos de contenção da expansão urbana, apesar de não ser possível avaliar a real eficácia destes. Em alguns planos, também são citados instrumentos que podem ser utilizados para a finalidade de contenção ou ordenação de maneira não relacionada a nenhuma macrozona específica, são eles: direito de preempção; direito de preferência; o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória do solo urbano; outorga onerosa do direito de construir.

Observando-se as regiões em questão, foi possível perceber alguns aspectos semelhantes entre elas - e, aparentemente, característicos do Estado de Santa Catarina em geral. O primeiro deles é a polarização e desenvolvimento desigual, aspectos que se mostra presente a partir da existência de municípios com grandes populações e taxas de crescimento geométrico e municípios com taxas de crescimento negativas ou muito pequenas dentro de uma mesma região metropolitana - com exceção da RM da Foz do Rio Itajaí em que todos os municípios têm taxas maiores que 2% no período mais recente (2010-2017).

O segundo aspecto é a periferização e segregação espacial, que acontece como um fenômeno de consequência da polarização. Dentro de todas as regiões metropolitanas

levantadas, principalmente a de Florianópolis, é marcante a presença da expansão urbana espalhada por municípios vizinhos das cidades polo de maneira periférica, em que é muito presente a dependência com o centro da RM e a falta de infraestrutura local.

O terceiro e último aspecto se desmembra em dois e são os problemas e dificuldades relacionados à questão ambiental e à mobilidade urbana. Essas duas questões são muito evidentes do Estado de Santa Catarina como um todo, por ser um, primeiramente, estado com muitas unidades de conservação ambiental e diversos contratempos causados por problemas ambientais, tais como eventos catastróficos. Segundamente, por ser um estado em que, devido ao rápido crescimento urbano de alguns locais, há atualmente uma crise de mobilidade urbana, que depende prática e exclusivamente do transporte rodoviário individual e do transporte público rodoviário de maneira deficiente.

Com relação aos Planos Diretores dos municípios, foi descoberta a terceirização por parte de quase todos os municípios para uma mesma empresa de elaboração de leis municipais. Essa terceirização do trabalho acarretou em algumas informações semelhantes entre diversos municípios dentro de uma mesma região metropolitana - ou mesmo entre regiões. Isso, porém, não se mostrou totalmente negativo, uma vez que a maioria dos municípios apresenta macrozonas ambientais e rurais - e frequentemente outros instrumentos de contenção ou ordenamento da expansão urbana, tais como macrozonas de transição ou amortecimento. Todos os municípios polo - Florianópolis, Blumenau e Itajaí - apresentaram características positivas, de maneira geral. Mas todas as três RMs também apresentaram algumas poucas liberalidades ou falta de macrozoneamento nos municípios com maior destaque. As três regiões, em especial a do Vale do Itajaí e da Foz do Itajaí - possivelmente por serem menores, pareceram possuir uma boa organização administrativa.