



GT 7: DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA

A GESTÃO PÚBLICA EM FACE DA OCUPAÇÃO DESORDENADA DO ESPAÇO URBANO E OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DELA DECORRENTES, NA CIDADE DE PONTA GROSSA

Bárbara Holzmann Mass (UFPR); E-mail: barbarahmass@gmail.com
Juliana Moletta Nadal (Faculdade Secal); E-mail: julianamnadal@gmail.com

TEMÁTICA: GESTÃO PÚBLICA EM FACE DA OCUPAÇÃO DESORDENADA DO ESPAÇO URBANO.

RESUMO: Os desastres ambientais são, acima de tudo, construídos socialmente, pois, devido a uma urbanização acelerada e excludente, as pessoas mais carentes - pelas suas condições sociais, econômicas e culturais - acabam se instalando em áreas impróprias e de risco, ficando mais expostas a problemas ambientais. A ocupação destes locais não foi feita por escolha dos cidadãos, mas porque foi o local onde conseguiram se instalar; sendo assim, esta situação deve ser enfrentada sob uma perspectiva social pelos gestores públicos.

Trata-se de um estudo de caso realizado no município de Ponta Grossa cujos resultados se expressam através de uma pesquisa exploratória que inclui a revisão bibliográfica e a análise de dados, que buscam mostrar a deficiência no planejamento e fiscalização atuais, e a relevância da proposição de políticas públicas capazes de reverter esta situação. O estudo tem como objetivo mostrar a relação da urbanização excludente, a ocupação desordenada do espaço urbano e as vulnerabilidades socioambientais sofridas por parte da população e analisar a deficiência na abordagem das políticas públicas cujo propósito principal é evitar os riscos e desastres ambientais. Após as diferentes abordagens, conclui-se que os desastres ambientais têm forte relação com a forma de urbanização das cidades e com a ausência de políticas públicas eficazes capazes de reverter a situação, deixando os cidadãos em permanente processo risco.

Palavras chave: urbanização; impactos ambientais; vulnerabilidade; gestão pública.

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno brasileiro da urbanização ocorreu de forma acelerada e excludente nas últimas quatro décadas, muito impulsionado pela especulação imobiliária e pela falta de planejamento urbano governamental. Este fenômeno ocorre desde o início trazendo implicações tais como: a ocupação desordenada do espaço urbano e a segregação socioespacial. Como a ocorrência de tais práticas torna-se cada vez mais intensa e amplia-se progressivamente para diversas cidades e regiões, e, à medida que torna-se também excludente, uma vez que as pessoas, impulsionadas pelas suas reais necessidades – pelas suas condições sociais, econômicas e culturais – acabam se instalando em áreas impróprias, de risco e/ou de preservação ambiental, sendo involuntariamente expostas a diversos tipos de



problemas pela marginalização excludente são algumas abordagens presentes neste estudo. Assim, optamos por prospectar como objeto e desdobramento desta investigação, a relação das vulnerabilidades socioambientais com a deficiência na abordagem das políticas públicas e da gestão referentes ao planejamento urbano e cumprimento das leis e diretrizes já estabelecidas em diversas cidades. A temática tratada procura desvelar os impactos de uma ocupação desordenada do espaço (devido a uma urbanização acelerada), e destaca o papel da gestão pública nesta equação. Para completar a pesquisa, foi realizado um estudo de caso real, o da cidade de Ponta Grossa, mostrando a evolução da ocupação da cidade, seus problemas atuais e as atitudes tomadas pelo poder público.

A justificativa para tal estudo está na delicadeza e importância do tema a ser tratado, pois envolve a vida dos cidadãos. A urbanização excludente e as consequentes vulnerabilidades geradas afetam inúmeras instâncias da vida das pessoas e mostram o cumprimento, ou não, do acesso aos direitos sociais, presentes na Constituição Federal. “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, p.21). No caso das ocupações irregulares, também ficam comprometidos: a moradia, o transporte, o saneamento básico, entre outros. Os cidadãos ficam expostos à insalubridade e doenças. Além disso, com a segregação, perde-se a função social da cidade, presente no Estatuto das Cidades.

Sendo assim, os objetivos principais deste estudo são: conceituar e explorar elementos-chave sobre o tema, como espaço urbano, urbanização, vulnerabilidade, riscos e impactos ambientais; mostrar a relação da urbanização excludente e ocupação desordenada do espaço urbano com as vulnerabilidades socioambientais; analisar o papel da gestão pública e a deficiência na abordagem de políticas públicas eficazes neste cenário, tendo como base o estudo de caso da cidade de Ponta Grossa/PR.

2. URBANIZAÇÃO E SEGREGAÇÃO

Grande parte das cidades passou, ou ainda passa, por um rápido crescimento de sua área urbana, sendo este processo chamado de urbanização. No Brasil, essa alteração da dinâmica da sociedade passou a ocorrer, principalmente, a partir da década de 1970, com a modificação na relação rural-urbana e a intensificação dos impactos no meio natural através do crescimento das cidades. Atualmente, 85,43% da população brasileira concentra-se no meio urbano (IBGE, 2014).

Segundo Nieto (1992 *apud* MASS; BARROS, 2012), este rápido crescimento das cidades ocorreu, na maior parte das vezes, de forma descontrolada e gerando traumas sociais, desequilíbrios econômicos e problemas de gestão difíceis de resolver. O processo crescente de urbanização não foi acompanhado por um planejamento adequado, sendo assim, não houve aplicação dos investimentos necessários em infraestruturas urbanas, gerando grandes desníveis na ocupação do solo em diferentes áreas da cidade, sendo mais privilegiadas as áreas centrais. Devido a este processo, surgiram espaços sujeitos à periferização, com exclusão social, bolsões de pobreza, falta dos serviços básicos, desemprego, violência, entre



outros. São paisagens deterioradas com populações deprimidas socialmente, muitas vezes sujeitas a ocupações irregulares e/ou ilegais.

O fenômeno que se observa é, de acordo com Mass e Barros (2012), a espacialização das diferenças sociais, econômicas e culturais na formação do território da cidade. As regiões mais centrais e valorizadas são usufruídas pelos grupos dominantes, onde há todas as infraestruturas básicas, como esgoto, fácil acesso a transportes, pavimentação, localização privilegiada, etc. Para Ferreira *et al* (2008 *apud* MASS; BARROS, 2012), a urbanização ocorre sem justiça social, sem urbanidade, pois a conformação do espaço urbano só confirma as diferenças sociais existentes, ficando os mais carentes marginalizados e vivendo nas periferias.

2.2 Impactos e vulnerabilidade socioambientais

Como já citado, a urbanização gerou uma transição do rural para o urbano, com a maioria da população passando a viver nas cidades. Este fenômeno transformou e afetou o meio natural de forma irreversível. O espaço urbano é um local cada vez mais complexo, sendo que as alterações promovidas pelo homem são cada vez mais intensas. Segundo Corrêa e Pereira (2009), este processo de intervenções possui a necessidade de orientação da população quanto ao crescimento dos centros urbanos e à importância da minimização dos impactos no meio ambiente. Porém houve inúmeros impactos negativos causados pela ocupação, muitas vezes desordenada do espaço, como alterações de encostas e cursos de rios, impermeabilização do solo, etc.

Sin embargo, (...), los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Estos procesos favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas em condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales. (CARTA..., 2012, p.184)

De acordo com ONU Habitat (2014), o abuso no uso do solo e de outros recursos naturais cresceu muito com a urbanização caótica, sendo que não há muita consciência dos fatores de risco que podem ser gerados, com consequentes desastres, perdas materiais e humanas. Em muitos países da América Latina, medidas para reduzir esta vulnerabilidade são desconhecidas, desconsideradas e/ou não fiscalizadas.

Além dos impactos da urbanização acelerada por si só, também temos as ocupações irregulares. Segundo Borelli (2012), os grupos sociais com maiores níveis de pobreza e privação social tendem a residir em áreas com precariedade no acesso a infraestruturas urbanas e serviços públicos. Essas populações mais carentes são impelidas a ocupar locais frágeis de forma irregular e ilegal devido à falta de alternativas tanto via mercado privado, quanto via políticas públicas sociais. São áreas em situação de risco e degradação ambiental, como margens de cursos d'água, encostas, morros, áreas de preservação permanente, entre outros, modificadas com habitações precárias e que causam diversos impactos ambientais.



Este modelo de apropriação do espaço reflete as desigualdades socioeconômicas e agrava os problemas ambientais das metrópoles. (BORELLI, 2012)

2.3 Planejamento e gestão

A conformação do espaço urbano que vemos em muitas cidades atualmente é, como já citado, reflexo de um processo de urbanização acelerado ocorrido há anos atrás. Uma grande parcela da população transferiu sua residência do campo para a cidade, sendo que estas cresceram de forma muito rápida e sem o devido planejamento. O fenômeno pegou os gestores e governantes desprevenidos, ocorrendo muitas vezes de forma “natural”, sem que houvesse um direcionamento das novas ocupações. Como resultado, temos uma urbanização excludente, a periferação. Temos a espacialização das diferenças sociais, sendo as populações mais carentes deixadas à margem da cidade formal, que recebe boa parte das infraestruturas urbanas e investimentos governamentais. Para ONU Habitat (2014), há um estreito laço entre os aspectos sociais, econômicos e ambientais, o que requer a adoção de políticas integrais por parte dos governos. Isto porque um desenvolvimento urbano mal gerido contribui muito para o risco de ocorrência de desastres.

Mas o que se vê é que o planejamento urbano de muitas cidades é falho ou inexistente. Algumas cidades pequenas possuem apenas zoneamento de uso e ocupação do solo, muitas vezes baseado no padrão já existente, apenas colocado em mapas e tabelas para mera formalização. Quanto às cidades um pouco maiores, estas possuem, pelo Estatuto das Cidades, a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor Municipal, que deve nortear as ações no município e garantir a função social da propriedade.

Além de as práticas de planejamento urbano se mostrarem insuficientes para impedir ocupações irregulares e garantir a proteção dos espaços ambientalmente frágeis e de risco e das populações mais carente; vemos que planos, políticas e projetos vêm sendo implementados erroneamente. Não há a devida intersetorialidade, muito menos a revisão, por parte dos planejadores e gestores, das práticas que se mostraram ineficientes, insustentáveis ou até mesmo prejudiciais ao ambiente natural e/ou população da cidade (JACOBI; MOMM-SCHULT; BOHN, 2013). Muitas questões acabam extrapolando o nível de decisão municipal, sendo difíceis de serem incorporadas, visto que requerem ações coordenadas dos governos em diferentes níveis, assim como a atuação de entes não estatais. As relações institucionais devem ser fortalecidas para construção de consensos em prol do desenvolvimento urbano, com participação e coordenação de diferentes atores (ONU HABITAT, 2014).

Hay limites óbvios a la capacidad que tienen los Gobiernos de determinar o incluso guiar las inversiones. Uno de ellos es la persistencia de una cultura de la resolución de problemas de forma fragmentada y ad hoc, cuando sería necesario un enfoque sistemático y general de la planificación estratégica. Las agendas sectoriales asignadas a diferentes departamentos o secretariados municipales son raramente coordinadas, con frecuencia resultan ineficientes y ciertos casos conflictivos. (ONU HÁBITAT, 2014, p. XV)



3. ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

A fim de relacionar a teoria com uma situação real, foi escolhido o município de Ponta Grossa como estudo de caso. Segundo Scheffer (2003 *apud* MASS; HOLZMANN, 2012), com o início do processo de industrialização do município, Ponta Grossa passou a apresentar uma maior concentração de população na área urbana a partir de 1970. Desde então, o número só cresceu, sendo que atualmente mais de 95% da população vive na zona urbana, a qual ocupa 47,4% da área total do município (PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, 2006). Isto mostra um grande adensamento populacional em uma área que possui menos da metade do tamanho total do município.

O processo de ocupação da área urbana de Ponta Grossa foi acelerado e desordenado, como em muitas outras cidades brasileiras. Isto levou ao problema da falta de acesso a moradia regularizada por parte das parcelas mais carentes da população. A cidade possui um relevo bastante acidentado e cerca de 150 km de arroios em sua área urbana, facilitando as ocupações irregulares e com falta de infraestruturas adequadas. Segundo o PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social, são 162 pontos de ocupações irregulares no perímetro urbano, contemplando 8.778 unidades habitacionais, sendo que a maior parte delas se encontra na região dos arroios e/ou em áreas de preservação permanente.

Os dados demonstram que 49,5% das ocupações irregulares da cidade estão em condições de inadequação ambiental alta ou muito alta (PONTA GROSSA, 2010). Além disso, há a inadequação de infraestrutura urbana, de moradia e socioespacial. Estas inadequações geram riscos à população envolvida. São locais onde a vegetação ciliar foi destruída, onde as encostas foram alteradas, a biodiversidade foi modificada, as águas contaminadas; onde as condições de habitação, edificação e saneamento são precárias, e há dificuldade de acesso a equipamentos urbanos, enfim, onde os domicílios e infraestrutura urbana não são adequados para as famílias.

Devido a todas as variáveis mencionadas, a população fica exposta a inúmeros fatores de risco, ficando vulnerável quando há chuvas intensas ou em grande quantidade. Em pesquisa a notícias veiculadas pelos meios de comunicação de Ponta Grossa, viu-se que frequentemente chuvas provocam deslizamentos próximos às margens dos arroios ou em encostas, atingindo residências e comércios. Em notícias do ano de 2010 e 2013, verificou-se que famílias ficaram desabrigadas devido a deslizamentos que derrubaram casas. Já em 2014, viu-se grande risco de deslizamento de encostas, ocorrência de enchentes que invadiram casas nas proximidades, alagamentos, possibilidade de desabamentos, interdição de casas em áreas de grande risco, entre outros.

Em visita ao Corpo de Bombeiros em Ponta Grossa, o site da Defesa Civil do Estado do Paraná foi apontado como valiosa fonte de dados sobre os desastres e situações de emergência ocorridos no estado. Nele pode-se obter um mapa ou relatório de ocorrências em período de tempo escolhido, podem-se escolher também quais ocorrências deseja pesquisar. Escolhendo a cidade de Ponta Grossa, no período de 01/01/2010 a 26/01/2015, verifica-se um total de 12 ocorrências, entre



alagamentos, enxurradas e deslizamentos. O mapa de ocorrências mostra todo o estado, destacando a cidade escolhida (as cidades são pintadas em escala de cores conforme o número de desastres) e mostrando um relatório com a data, horário e tipo de ocorrência.

Isto tudo mostra como a forma de ocupação da cidade com seus arroios deixou sua população vulnerável, principalmente os mais pobres que ocupam áreas irregulares e/ou de preservação ambiental. Sendo assim, vê-se que é de suma importância investir mais na Defesa Civil da cidade (para enfrentar os desastres e situações de risco com mais estrutura), aumentar a fiscalização (para impedir novas invasões de áreas irregulares e diagnosticar as famílias mais vulneráveis) e criar políticas públicas que possam reverter a situação, relocando os moradores que vivem em áreas de risco e proporcionando condições para que a população se instale em terrenos legais.

Segundo Mass e Holzmann (2012), o PLHIS, citado anteriormente, foi criado para identificar os problemas habitacionais de Ponta Grossa e tentar promover a regularização e/ou relocação das famílias afetadas. Isto mostra uma iniciativa dos gestores públicos em prol da melhoria das condições de vida da população mais pobre do município. Em notícia divulgada pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa, viu-se outra ação do poder público, que foi a autorização para realização de obra do Lago de Olarias, uma barragem no Arroio de Olarias que visa criar um lago para diminuir o índice de enchentes na região, contendo-as no lado sul da cidade (PREFEITURA DE PONTA GROSSA, 2013). Outro exemplo é o projeto “Ajude a cuidar do que é seu”, que faz com que os moradores e comunidades colaborem com a fiscalização de terrenos ocupados irregularmente, denunciando as invasões que ocorrerem (BUSNARDO, 2008).

Em resumo, o município tem diversos problemas com habitações irregulares que geram vulnerabilidades e riscos aos habitantes, principalmente os mais pobres. Algumas atitudes estão sendo tomadas pelos gestores públicos para tentar minimizar o problema, mas ainda há muito que fazer. Deve-se, principalmente, valorizar o planejamento urbano e o Plano Diretor das cidades como ferramentas importantes no diagnóstico multidisciplinar de situações problema e na proposição de alternativas mais sustentáveis para todos. Uma ferramenta que também pode ser utilizada nesta análise é o Plano da Defesa Civil para o município, que tem mapeadas as áreas de risco.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo conceituou e explorou elementos-chave sobre o tema proposto, mostrando a relação da urbanização excludente e ocupação desordenada do espaço (geradas por interesses imediatistas e falta de planejamento urbano governamental) com vulnerabilidades socioambientais, que foram, e ainda estão sendo criadas, visto que a população mais pobre instala-se em locais inadequados (ocupações irregulares e/ou áreas de preservação ambiental) e acaba ficando exposta a diversos riscos, como deslizamentos, alagamentos, erosão, entre outros. Neste cenário, destacou-se o papel das políticas públicas e administração do



Estado, pois falta uma gestão pública comprometida com o problema de forma multidisciplinar, criando um plano de ação e políticas eficientes.

Ao analisar a situação real do município de Ponta Grossa/PR, observou-se que grande parte das ocupações irregulares da cidade encontra-se próxima aos arroios, ficando exposta aos desastres ambientais. São habitações construídas sem a infraestrutura básica necessária e com grandes deficiências, o que deixa a população muito vulnerável e reforça as desigualdades sociais existentes. Esse tipo de situação também é vista em outras cidades brasileiras, como Blumenau, São Paulo, Rio de Janeiro, entre outras.

Em relação às ações do poder público, vê-se alguma tentativa de reverter a situação e relocar as famílias em risco em Ponta Grossa, mas o processo é longo e complexo, estando longe de chegar na situação ideal. Deve-se atentar para a importância de um planejamento urbano de qualidade, que busque reverter os problemas atuais, e para gestores públicos comprometidos a diagnosticar os problemas e criar políticas públicas eficientes e eficazes que possam, efetivamente, reverter o quadro atual. Deve haver a busca de soluções inovadoras para os problemas urbanos, com reformas administrativas e a coordenação entre Estado, sociedade civil, empresas e universidades de forma compartilhada e transparente.

Algumas atitudes já têm sido tomadas, como a criação do PLHIS, por exemplo, mas políticas públicas devem ser pensadas de forma integrada com diversos setores e órgãos para que os efeitos sejam positivos em longo prazo e para que enfrentem o problema entendendo todas as suas dimensões. Ainda há um longo trajeto a ser percorrido para que o plano seja criado e colocado em prática, ficando evidente a deficiência na abordagem das políticas públicas atuais.

REFERÊNCIAS

BORELLI, E. **Urbanização e vulnerabilidade socioambiental na Grande São Paulo**. In: VI ENAPEGS – Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2012. Disponível em: <http://anaisenapegs.com.br/2012/dmdocuments/30.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BUSNARDO, E. **Comunidades ajudam a fiscalizar terrenos ocupados irregularmente**. Ponta Grossa, 2008. Disponível em: <http://www.pontagrossa.pr.gov.br/node/5449>. Acesso em: 21 jan. 2015.

CARTA Mundial por el Derecho a la Ciudad. **RPC – Revista de paz y conflictos**, Granada, n. 5, p. 184-196, 2012. Disponível em: <http://revistaseug.ugr.es/index.php/revpaz/article/view/473/555>. Acesso em: 09 jan. 2015.

CORRÊA, C.E.G.; PEREIRA, T.V.V. **Gestão urbana e regional no Vale do Itajaí: o caso de Blumenau**. In: III Encontro de Economia Catarinense. Blumenau, 2009. Disponível em:



http://www.apec.unesc.net/III%20EEC/sessoes_tematicas/Desenvolvimento/Artigo%2018.doc. Acesso em: 01 nov. 2014.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil. Disponível em: <http://www.defesacivil.pr.gov.br/>. Acesso em: 21 jan. 2015.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: banco de dados. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 01 nov. 2014.

JACOBI, P.R.; MOMM-SCHULT, S.I.; BOHN, N. Ação e reação: intervenções urbanas e a atuação das instituições no pós-desastre em Blumenau (Brasil). **EURE – Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Santiago, v. 39, n. 116, p. 243-261, jan. 2013. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612013000100010&script=sci_arttext. Acesso em: 01 nov. 2014.

MASS, B. H.; BARROS, S.B.M. **A urbanização excludente e sua relação com a violência**. In: I Congresso Histórico Internacional. As Cidades na História: População, 2012, Guimarães. I Congresso Histórico Internacional. As cidades na história: População. A Cidade Presente. Guimarães: Câmara Municipal de Guimarães, 2012.

MASS, B. H.; HOLZMANN, L. **Paisagem e risco social/ambiental: o caso da cidade de Ponta Grossa/PR**. In: I Congresso Histórico Internacional, 2012, Guimarães. I Congresso Histórico Internacional. As cidades na história: População. A Cidade Presente. Guimarães: Câmara Municipal de Guimarães, 2012.

ONU HABITÁT – Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. **Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión em América Latina**. Colombia, 2014.

PREFEITURA DE PONTA GROSSA. **Autorizadas obras para o Lago de Olarias**. Ponta Grossa, 2013. Disponível em: <http://www.pontagrossa.pr.gov.br/node/16177>. Acesso em: 21 jan. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA. **Plano Diretor Participativo**. Ponta Grossa, 2006. Disponível em: http://geo.pg.pr.gov.br/portal/plano_diretor. Acesso em: 22 jan. 2011.

PONTA GROSSA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS: produto 3**. Ponta Grossa, 2010.