


EXPANSÃO URBANA EM PONTA GROSSA-PR: UMA ANÁLISE SOBRE SEU PROCESSO E SUAS CONSEQUÊNCIAS


URBAN EXPANSION IN PONTA GROSSA-PR: AN ANALYSIS
ON ITS PROCESS AND CONSEQUENCES

EXPANSIÓN URBANA EN PONTA GROSSA-PR: UM ANÁLISIS
ACERCA DEL PROCESO Y CONSECUENCIAS

Karla Volaco Gonzalez Stamoulis¹

 0009-0006-9418-7938
karlagz@hotmail.com

Nisiane Madalozzo²

 0000-0001-9607-9275
nmadalozzo@uepg.br

1 É arquiteta urbanista, especialista em Habitação e Desenvolvimento Urbano pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-9418-7938>. E-mail: karlagz@hotmail.com.

2 É arquiteta urbanista, mestre em Geociências, doutora em Geografia, docente e pesquisadora pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. É vice-líder do Grupo de Estudos Urbanos e Regionais – GEUR, cujo líder é Edson Belo Clemente de Souza. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9607-9275>. E-mail: nmadalozzo@uepg.br.

Artigo recebido em outubro de 2023 e aceito para publicação em dezembro de 2023.



Este artigo está licenciado sob uma Licença
Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

RESUMO: Este estudo problematiza a expansão urbana horizontal ocorrida em Ponta Grossa-PR, município de porte médio, entre os Planos Diretores (PDM) de 2006 e de 2022. Através de pesquisa exploratória qualitativa, buscou-se investigar os motivos para a indução das expansões de perímetro urbano e suas consequências. Trata-se de assunto relevante para a Gestão Municipal, visando balizar políticas públicas para um desenvolvimento urbano mais sustentável e justo. Foi realizada revisão teórica sobre a produção do espaço urbano, especulação imobiliária, o processo histórico de urbanização do município e sobre planejamento urbano local. Foi realizado levantamento de dados referentes às áreas expandidas e foram elaboradas de planilhas e cartogramas para análise dos dados coletados. Foi possível concluir que as premissas existentes no PDM 2006 para evitar a expansão urbana desordenada não foram suficientes para contê-las, visto que ocorreram em 12 dos 16 anos, intensificando a segregação socioespacial e onerando o poder público municipal.

Palavras-chave: Expansão Urbana. Plano Diretor. Produção social do espaço urbano.

ABSTRACT: This study aims to understand the horizontal urban expansion occurred in Ponta Grossa-PR from year 2006 to 2022. It sought to investigate the possible reasons inducing urban expansions, as well as their consequences. This is a relevant issue for Municipal Management, and might contribute to the development of more sustainable and fair public policies. For such, the authors have made a theoretical review on the production of urban space, real estate speculation, the historical process of urbanization in the municipality and on urban planning, as well as a survey of data referring to the expanded areas and an analysis through spreadsheets and cartograms. The conclusion is, although there are premises in the PDM 2006 to avoid disorderly urban expansion, they were not enough, since similar expansions have been identified in 12 of the 16 years studied, intensifying socio-spatial segregation and burdening the municipal public power.

Keywords: Urban Expansion. Master Plan. Social production of urban space.

RESÚMEN: En este estudio, se busca comprender la expansión horizontal ocurrida en Ponta Grossa-PR entre los Planos Directores de 2006 y 2022. Las autoras buscaran investigar razones para la inducción de estas expansiones, así como sus consecuencias. Se trata de una temática interesante para la Gestión Municipal, y podrá contribuir para el desarrollo de políticas públicas más sostenibles y socialmente justas. Fueran hechos una revisión teórica de la producción social del espacio urbano; especulación inmobiliaria; el proceso histórico de urbanización local y de la planificación urbana. Se investigaron los datos referentes a las áreas de expansión y un análisis con tablas de datos y cartogramas. Se concluye que, mismo con premisas en el PDM de 2006 buscando prevenir expansiones urbanas desordenadas, las mismas han ocurrido en 12 de los 16 años estudiados, lo que ha intensificado la segregación socio espacial y sobrecargado el poder público municipal.

Palabras-clave: Expansión urbana. Plano Director. Producción Social del Espacio Urbano.

INTRODUÇÃO

Na segunda metade do século XX, intensificou-se o processo de urbanização no Brasil devido à industrialização do país que atraiu grande contingente populacional para as cidades. No sistema capitalista, no qual o Brasil está inserido, estas são centro de consumo, de produção e das relações sociais e refletem as contradições e conflitos inerentes deste sistema.

De forma dinâmica e flexível, as cidades transformam-se conforme os diversos interesses dos agentes que as produzem e passam, constantemente, em maior ou menor intensidade, pelo processo de expansão urbana que implica em seu crescimento. Este crescimento pode ser analisado pelo aspecto demográfico ou pelo aspecto territorial. Ambos estão relacionados (SANTORO, 2012, apud JAPIASSU; LINS, 2014) pois, quando a cidade cresce territorialmente, há uma redistribuição populacional pelo território urbano (BRITO; SOUZA, 2005, apud JAPIASSU; LINS, 2014).

De acordo com Japiassu e Lins (2014) em termos territoriais, a cidade cresce de modo a ampliar sua área urbana, ou seja, o perímetro urbano; ou aumentando sua mancha edificada; ou ainda parcelando o solo em áreas não ocupadas. Limitaremos este trabalho, a analisar o modo de crescimento horizontal que implica na ampliação do perímetro urbano. Ocorre pela conversão de áreas de uso rural, localizadas no entorno imediato do perímetro urbano, em áreas de uso urbano. (NASCIMENTO; MATIAS, 2011). Em Ponta Grossa, percebe-se esse fenômeno ocorrendo ao longo dos anos, e é imprescindível para um desenvolvimento urbano sustentável entender quais seriam suas causas e quais suas possíveis consequências.

É sob esta temática que se desenvolveu este trabalho. Buscou-se analisar e compreender, a configuração do espaço urbano que se desenha também através da incorporação de novas áreas ao espaço da cidade, ou seja, através da expansão urbana horizontal. O entendimento dessa dinâmica de crescimento é essencial para um planejamento e uma gestão democrática, que tenham como objetivo o desenvolvimento sob os princípios da sustentabilidade e da função social da cidade e da propriedade. Para Nascimento e Matias, 2011, a análise destas expansões permite inclusive caracterizar a estruturação interna e a distribuição das classes sociais na cidade, bem como o principal mecanismo de produção de novas áreas urbanas, que é a valorização fundiária.

Nas cidades capitalistas, onde tudo vira mercadoria, inclusive a terra e a habitação, muitas das expansões visam apenas a especulação imobiliária podendo trazer consequências socioeconômicas e ambientais negativas para o município. De acordo com Nascimento e Matias (2011), este tipo de crescimento, desordenado, é socialmente injusto, onera o poder público, e intensifica a segregação socioespacial. Identificar sua ocorrência em Ponta Grossa juntamente com suas motivações são importantes para o desenvolvimento de políticas públicas municipais que contribuam para um crescimento urbano mais justo e condizente com a capacidade de investimento do município.

Foi sob este contexto e ancorado em uma revisão bibliográfica que se procurou, neste artigo, investigar a expansão urbana territorial horizontal ocorrida em Ponta Grossa,

no Paraná, analisando o processo de produção do espaço urbano no município, levantando as expansões horizontais urbanas ocorridas entre os planos diretores de 2006 e 2022 e buscando identificar as possíveis causas e consequências destas expansões e a influência do plano sobre elas. Assim, este trabalho pode contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas que visem um desenvolvimento urbano sustentável e socialmente justo.

DESENVOLVIMENTO

O espaço urbano e seus agentes de produção

O espaço urbano é o onde ocorrem as disputas entre diferentes grupos sociais pela satisfação de suas necessidades, muitas vezes conflitantes. “A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem” (CORREA, 1999).

De acordo com Correa (1999), a organização espacial da cidade definida pelo conjunto de usos da terra: residencial, comercial, industrial, de lazer, entre outros é, em realidade o espaço urbano, que aparece assim como espaço seccionado. Ainda segundo o mesmo autor, “o espaço urbano capitalista é simultaneamente fragmentado e articulado: cada uma de suas partes mantém relações espaciais com as demais, ainda que de intensidade muito variável”. Para ele trata-se de “um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço”. Correa (1999) considera ainda o espaço urbano um reflexo e também um condicionante da sociedade e assim sendo, na sociedade capitalista a desigualdade constitui-se também em característica própria do espaço urbano.

A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano [expansão urbana], densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade (CORREA, 1999).

Os agentes sociais que fazem e refazem a cidade são, de acordo com Correa (1999): os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Para o autor, com exceção dos primeiros, todos os demais têm interesses na expansão urbana destacando-se dentre estes os proprietários fundiários.

Capel (1974, apud MADALOZZO, 2022) distribui os agentes modeladores do espaço de forma similar em 4 categorias: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os grandes proprietários de terra e o Estado. Madalozzo (2022) relata que Souza (1994), Gottdiener (1997) e outros autores propõem categorizações ligeiramente diferentes e que para Souza (1994, apud MADALOZZO, 2022) um mesmo agente pode assumir múltiplos papéis na produção do espaço urbano. Madalozzo (2022) constata esse fato na realidade de Ponta Grossa ao escrever:

Em realidades de porte pequeno ou médio, como no caso de Ponta Grossa, os mesmos cidadãos chegam a ocupar papéis de diferentes agentes, de forma a se transcenderem os limites do que é privado e do que é público, tornando indistinguíveis esses dois setores (MADALOZZO, 2022).

A pouca presença dos movimentos sociais, lutas e insurgências como agentes de destaque nessa categorização, em Ponta Grossa, é relatada por Madalozzo (2022) que considera que, na efetivação das dinâmicas urbanas, esse grupo ainda tem sua voz abafada pelos demais agentes. Já quanto à atuação do Estado, as autoras consideram que, devido ao contexto capitalista, sua intervenção não é suficiente para corrigir a natureza desigual do processo privado de desenvolvimento das cidades. Para Capel (1974, apud MADALOZZO, 2022), a complexidade singular do Poder Público, faz do Estado agente primordial na modelação do espaço urbano. Tal dinâmica de poderes entre os diferentes agentes produtores do espaço urbano se manifesta de forma singular conquanto Ponta Grossa possa ser enquadrada enquanto uma cidade média.

Para Batella (2019), no âmbito dos estudos urbanos, faz-se necessário discutir as cidades médias. O debate acerca desse tópico tem sido alargado, abarcando uma diversidade de contextos e complexidades entre essas cidades. Em especial a partir dos anos 1980, é possível identificar novos quadros de relações entre cidades, atribuindo às cidades médias certos papéis em processos como a desconcentração econômica e de população, quando em comparação a décadas anteriores.

Assim, em municípios como Ponta Grossa - cidades regional e internacionalmente relevantes, que cumprem um papel de intermediação entre grandes centros e pequenas localidades - passa-se a discutir de que forma as relações espaciais acontecem em diferentes escalas, através da circulação de bens e de pessoas. Segundo Batella:

“A leitura do processo de estruturação urbana articula os tempos e espaços das cidades, com o fito de se interpretar a evolução do uso do solo urbano e identificar particularidades da economia urbana dessas cidades. Na perspectiva da urbanização brasileira, as cidades médias têm se destacado a partir da década de 1970, em função de uma economia capitalista pautada na acumulação flexível, o que tem desencadeado processos de reestruturação urbana que podem ser expressos de diversas maneiras (BATELLA, 2019, p. 210).

No recorte que se busca apresentar neste trabalho, pode-se identificar certas dinâmicas típicas das cidades classificadas como médias. Como colocado por Batells (2019), são dinâmicas que não superam as redes nas quais essas cidades se incluem, e que se restringem ao comando de seu espaço regional. São, ainda, dinâmicas identificáveis em nível global, pois se repetem em diferentes cidades brasileiras de forma análoga. A produção do espaço urbano ponta-grossense, notadamente aquele relacionado à oferta de habitação, tem acontecido, paulatinamente, através de dinâmicas de expansão horizontal e de especulação imobiliária historicamente assistidas - e não barradas - pelo próprio poder público.

Expansão urbana horizontal, especulação imobiliária e a política habitacional Programa Minha Casa Minha Vida

De acordo com Nascimento e Matias (2011), a expansão urbana é uma das expressões mais concretas do processo de produção do espaço na atualidade, e seu estudo é fundamental para se compreender a configuração espacial atual das cidades. Devido à necessidade de novas áreas para a implantação de atividades produtivas e para a constituição de áreas habitacionais, “a ampliação da área urbanizada ocorre em direção às terras utilizadas, até então, para fins agropecuários, sendo estas anexadas ao perímetro dito urbano”. Portanto, o aumento da demanda por terras incentiva a expansão urbana, mas, de acordo com estes autores, não há uma relação direta entre a demanda por terras e a velocidade com que novas áreas são urbanizadas, nem com o grau de ocupação efetiva dessas terras. A produção de novas áreas urbanizadas normalmente vincula-se muito mais a uma expectativa, pelos proprietários de terras, de obter uma remuneração mais elevada pela terra do que o uso rural pode permitir (SINGER, 1982 apud MATIAS; NASCIMENTO, 2011).

Neste processo de produção do espaço urbano, Campos Filho (1999), descreve como condições para o seu funcionamento a infraestrutura de serviços urbanos, especialmente de comunicação e transporte de pessoas e mercadorias e a legislação urbanística controladora do uso e ocupação do solo que pode garantir uma redução do nível de conflito social de interesses existentes, mas, também pode apenas consolidar legalmente privilégios de grupos sociais.

O fenômeno de ganho privado pelo proprietário de imóveis à custa de um investimento da comunidade, através, inclusive, da ação estatal, Campos Filho (1999), define como especulação imobiliária. E é a partir da década de 40, que ela começa a se intensificar a ponto de atualmente, nas cidades brasileiras de médio e grande portes, cerca da metade do espaço utilizável para fins de edificação estar vazia.

Após o controle do crescimento dos aluguéis, a partir de 1942, o investimento em terra vazia, dentro das cidades ou nas zonas de expansão urbana, ganha as preferências gerais dos investidores imobiliários, por ser ofertado em grande volume e não haver controle governamental sobre o montante dos seus ganhos (a não ser controles indiretos muito pouco efetivos, a nível do imposto de renda) (CAMPOS FILHO, 1999, p.40).

Para Nascimento e Matias (2011), os proprietários fundiários assumem, papel de destaque na expansão da área urbana, uma vez que, de um modo geral, tal processo possibilita-lhes a obtenção de importantes ganhos financeiros, seja com a incorporação de glebas rurais ao perímetro urbano e seu posterior parcelamento em lotes para venda, seja com a manutenção de glebas desocupadas entre a malha urbana contínua e áreas loteadas nos limites da área urbanizada, para que tais terras valorizem-se com a ocupação e a dotação de serviços públicos nas áreas circunvizinhas. Sempre que possível, os proprietários fundiários buscam então influenciar a atuação do Estado - no direcionamento

dos investimentos públicos e na definição da legislação urbana municipal - para que esta venha beneficiar suas terras (CORRÊA, 1999; CAMPOS FILHO, 1999).

O processo de expansão urbana, implica sobre a organização restante do espaço e a distribuição dos segmentos sociais na cidade pois, a incorporação de novas áreas urbanizadas e a ampliação do perímetro urbano, alteram, de acordo com Nascimento e Matias, 2011, o valor não só das áreas recém incorporadas, mas também das áreas que tinham localização periférica segundo o perímetro anterior. Ademais, o crescimento urbano “desordenado”, impulsionado pela especulação fundiária, é também socialmente injusto, pois tende a elevar os preços no mercado imobiliário, limitando as possibilidades de compra de imóveis pelos segmentos populacionais de menor renda, além de encarecer, para a municipalidade, a dotação de infraestrutura nas áreas mais longínquas (MATIAS; NASCIMENTO, 2011). Isso notadamente tem contribuído para a periferação de segmentos populacionais empobrecidos, bem como para o acirramento da segregação socioespacial, expressos pela multiplicação de subequipados loteamentos nas periferias e de favelas nos interstícios da malha urbana, paralelamente à implantação de áreas condominiais fechadas, exclusivas às classes de renda mais elevada (MATIAS; NASCIMENTO, 2011).

Nesse contexto, a política habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), parece não ter contribuído para evitar a especulação imobiliária, a expansão do tecido urbano e a segregação socioespacial. De acordo com Martins e Polli (2018), o programa que visava à dinamização do setor da produção habitacional, foi expressivamente baseado nas ações do setor privado, em oposição ao papel estratégico do governo que havia sido estabelecido no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), retomando a produção habitacional federal em escala. Estruturado como uma política de subsídio concedido pelo governo federal, com a criação do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para o financiamento de unidades habitacionais de famílias com renda de até três salários mínimos, construídas em parceria com o setor privado o PMCMV tinha o objetivo de construir 1 um milhão de moradias para famílias de baixa renda. (MARTINS; POLLI, 2018). O fundo possibilita que a parcela paga pelo mutuário seja compatível com sua renda e garante a rentabilidade do empreendimento realizado por construtoras privadas contratadas pela Caixa Econômica Federal, que se responsabiliza pela fiscalização das obras e entrega dos imóveis (CARDOSO, 2013 apud MARTINS; POLLI, 2018).

Oito pontos críticos sobre o programa, são elencados por Cardoso (2013 apud MARTINS; POLLI, 2018) que são: a falta de articulação com a política urbana; a ausência de instrumentos que facilitassem o enfrentamento da questão fundiária; a localização precária dos empreendimentos; o excessivo privilégio dado ao setor privado; a escala dos empreendimentos; a baixa qualidade dos projetos dos empreendimentos; a perda de controle social e a descontinuidade do SNHIS; e as desigualdades na distribuição dos recursos. Novamente sobre as críticas do PMCMV, Fix e Arantes (2009) citam que:

Na ânsia de poder viabilizar o maior número de empreendimentos, o poder local ficará refém de uma forma predatória e fragmentada de expansão da cidade. O “nó da terra” permanecerá intocado e seu acesso se dará pela compra de terrenos por valores de mercado (ou ainda acima destes). O modelo de provisão mercantil e desregulada da moradia irá sempre procurar a maximização dos ganhos por meio de operações especulativas. Não há nada no pacote, por exemplo, algo que estimule a ocupação de imóveis construídos vagos (que totalizam 6 milhões de unidades, ou 83% do déficit), colaborando assim para o cumprimento da função social da propriedade. A existência desse imenso estoque de edificações vazias é mais um peso para toda a sociedade, pois são em sua maioria unidades habitacionais providas de infraestrutura urbana completa, muitas delas inadimplentes em relação a impostos (FIX; ARANTES, apud MARTINS; POLLI, 2018).

Para Martins e Polli (2018), “a implantação de programas habitacionais nas franjas, ou até mesmo fora das cidades, tem sido uma das principais causas e efeitos da valorização imobiliária, processo cíclico altamente excludente, desigual e agressivo”.

O acesso à terra é, sem dúvida, o principal entrave para a solução da problemática habitacional no Brasil, pois a retenção da terra urbanizada pelas camadas de mais alta renda ainda impera de forma generalizada. [...]. O preço fundiário alto é evidentemente transferido para o preço da unidade habitacional, fazendo com que, em relação às faixas de menor renda, o mercado tenha que se deslocar em direção às regiões mais distantes onde a terra é mais barata (FERREIRA, 2012 apud MARTINS, 2017).

A maioria das cidades brasileiras tem crescido de acordo com este padrão, desigual e contraditório de produção do espaço urbano resultando, conforme Nascimento e Matias, 2011 afirmam, mesmo nas cidades mais ricas, na consolidação de espacialidades excludentes, abrigando populações privadas das principais fontes de renda e dos bens e serviços urbanos. A cidade de Ponta Grossa insere-se neste contexto, onde a evolução do processo de expansão urbana tem limitado o acesso à terra e à moradia digna, contribuindo para segregar segmentos empobrecidos da população e comprometendo suas condições de vida (NASCIMENTO; MATIAS, 2011).

O Planejamento Urbano e o Plano Diretor

O espaço urbano, segundo Corrêa (1999), é o resultado da ação, muitas vezes conflitante, de diversos atores sociais. Entre eles cita-se o Poder Municipal a quem cabe a função de ordenar e planejar o crescimento das cidades. “Se o espaço urbano é um condicionante social, ele é também condicionado socialmente e, seja pela ação ou omissão, é principalmente por meio do Estado que se dá este condicionamento” (SILVA; OLIVEIRA, 2011).

Segundo Silva e Oliveira (2011) o Estado atua de forma direta na produção do espaço urbano quando realiza obra de infraestrutura, sistema viário, equipamentos públicos e ainda quando constrói habitações de interesse social. Pode também atuar de forma indireta, quando realiza a regularização fundiária de favelas, em que se reconhece a efetividade da função social do solo urbano legitimando a ocupação inicialmente irregular.

Entretanto, as formas mais frequentes e generalizadas, de participação indireta do Estado na produção do espaço urbano de acordo com Silva e Oliveira (2011) são por meio da criação de normas técnicas e jurídicas de ordenação e condicionamento das cidades. Entre estas normas estão as leis de parcelamento, zoneamento, uso e ocupação do solo urbano, as leis do sistema viário, as leis de posturas, os códigos de obras, meio ambiente, etc. além dos planos diretores que, em tese articulam todas as demais legislações, tornando coerente e lógico o conjunto de normas que disciplinam o espaço urbano (SILVA; OLIVEIRA, 2011). A existência de planos diretores, para as maiores cidades brasileiras, remonta as primeiras décadas do século XX. Mas é a Constituição Federal de 1988 que consolida esse instrumento técnico e jurídico, tornando-o obrigatório para todas as cidades com mais de 20 mil habitantes (OLIVEIRA, 2013).

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 182, atribuiu ao município a responsabilidade de executar a política de desenvolvimento urbano, seguindo as diretrizes legais fixadas por meio de planos diretores. No capítulo específico sobre política urbana Título VII, capítulo II, artigos 182 e 183), o texto prioriza, sobretudo, a função social da propriedade e a sua relação com o direito à moradia (BRASIL, 1988). No âmbito da União, entre os marcos regulatórios anteriores a 1988, destaca-se o papel da Lei Federal 6766/79 que, ao tratar do parcelamento do solo urbano, definiu algumas importantes diretrizes para estruturação física das cidades, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Lei Federal 9503/97, que dentre determinações, estão as normas de ordenamento da circulação, estabelecendo com clareza a classificação e a hierarquização das vias. Destaca-se a interdependência entre a tipologia das vias, a circulação e o zoneamento do uso e ocupação do solo urbano.

Em 2001, foi sancionada outra lei federal sobre política urbana. Considerada por muitos estudiosos como um marco jurídico moderno, a lei 10.257/01, mais conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e consolidou o princípio da obrigatoriedade de Planos Diretores para algumas categorias de cidades (NASCIMENTO; MATIAS, 2011).

PLANEJAMENTO EXPERIMENTAL

Para execução deste trabalho, foi, num primeiro momento, realizada uma pesquisa bibliográfica sobre assuntos pertinentes ao tema em questão como a evolução da ocupação do território em Ponta Grossa, a produção do espaço urbano e seus agentes, planejamento urbano, especulação imobiliária e a política habitacional, tanto em livros como em artigos científicos, a fim de se explorar os conceitos, o histórico do crescimento em Ponta Grossa, e conhecer um pouco do que já foi abordado sobre o tema em outras pesquisas.

Num segundo momento, procurou-se identificar, através de um levantamento, as leis municipais que incluíam áreas no perímetro urbano após a revisão do Plano Diretor Municipal de 2006, que era o plano vigente até dezembro de 2022, quando foi sancionado o novo Plano, buscando identificar o intuito destas ampliações e se estas seguiram as premissas estabelecidas no plano de 2006. Para uma análise e melhor compreensão do processo de ocupação, os dados foram planilhados e as áreas levantadas em leis foram espacializadas em um cartograma, elaborado no software *QGIS*. Posteriormente, analisando o histórico de ocupação, os fatos e o referencial teórico estudado, deduziram-se as causas e as consequências destas inserções de áreas rurais ao perímetro urbano.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Expansão Urbana no município de Ponta Grossa

O Município de Ponta Grossa localiza-se na região dos Campos Gerais, no estado do Paraná a 117,7 km da capital, Curitiba (IPARDES, 2016). Com uma população de aproximadamente 391.654 habitantes de acordo com a prévia do censo 2022 (IBGE de 2022), caracteriza-se como uma das cidades mais populosas da região. Em relação à posição entre as regiões administrativas do Estado do Paraná, Ponta Grossa faz parte da Mesorregião Geográfica Centro-Oriental Paranaense e seu grau de urbanização é de 97,79% (IBGE, 2010).

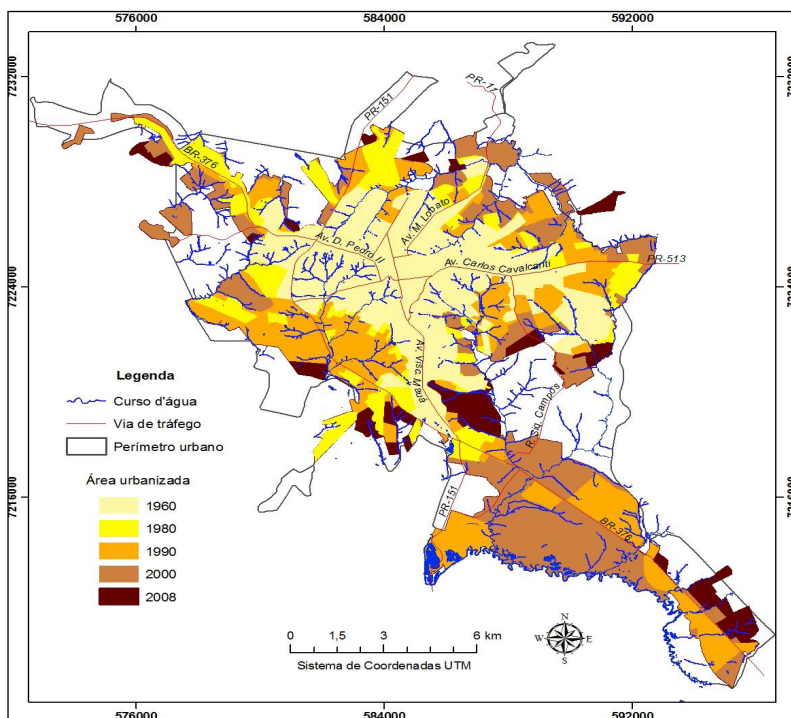
Esta região em que Ponta Grossa se insere, tem sua ocupação iniciada no séc. XVIII, com a integração econômica da área ao movimento do tropeirismo. Assim como em grande parte das cidades brasileiras, o início da expansão urbana em Ponta Grossa foi realizado de maneira espontânea pela população que se instalava sempre no entorno do núcleo urbano consolidado, que atualmente é identificado como o centro da cidade (IPLAN, 2022). A forma e desenho desta ocupação, desde o início até o presente, estiveram condicionados primeiramente pelas condições topográficas e posteriormente pelas forças sociais. Em Ponta Grossa, a evolução da expansão horizontal e da respectiva ocupação do espaço urbano resulta de um conjunto de forças sociais, cuja ação foi influenciada pelas características particulares de seu sítio (LÖWEN SAHR, 2001).

No início do século XX, Ponta Grossa já apresentava uma população urbana maior que a rural, distinguindo-se da maioria dos municípios paranaenses de mesmo porte. Este fator é decorrente, em grande medida, da construção de ferrovias que ampliaram as possibilidades comerciais do setor secundário e terciário da cidade (MATIAS; NASCIMENTO, 2011). Até o final da década de 1910, o crescimento da área urbanizada ocorria sobretudo ao redor do alto topográfico, onde a cidade teve origem. A partir da década de 1920 alguns processos de organização foram estabelecidos, sobretudo por agentes privados, que buscaram definir algumas diferenciações entre os usos do espaço e de melhoramento das vias. Neste sentido, o crescimento da cidade passou a acompanhar as divisões topográficas. Lowen, 2001 afirma que nesta década, a cidade começou a se expandir radialmente ao longo dos principais interflúvios, com destaque para a implantação de importantes loteamentos nos eixos sul

(bairro Oficinas) e leste (bairro Uvaranas), seguindo a estrada de ferro que, à época, cruzava a área central da cidade (LÖWEN SAHR, 2001).

Na década de 1.930 a expansão radial da cidade segue nas direções norte, noroeste e sudoeste, dando origem, respectivamente aos atuais bairros Órfãs, Nova Rússia e Ronda. Na medida em que o espaço foi se tornando uma mercadoria cada vez mais valiosa (SANTOS, 1991), os proprietários de terras exerceram pressão sobre o poder público municipal para o aumento da malha urbana, de forma que foram aprovados diversos loteamentos, inclusive alguns desligados da malha urbana, e o tecido urbano foi sucessivamente ampliado até o ano 2000 (NASCIMENTO; MATIAS, 2011). O centro dotado de infraestrutura fora historicamente ocupado pelas classes de renda alta e média, enquanto os distantes loteamentos compreendiam a população de mais baixa renda, em que se concentra um grande número de pessoas.

Analisando a Figura 1 (MATIAS; NASCIMENTO, 2011), verifica-se que em 1960 a área urbanizada se limitava à atual área central, e às ocupações ao longo dos eixos dos principais divisores topográficos, seguindo as avenidas Carlos Cavalcanti, Monteiro Lobato, D. Pedro II e Visconde de Mauá. Ocorreram nas décadas de 1960 e (em menor número) na de 1970 a implantação de loteamentos afastados da malha urbana contínua, que contribuiu para um espraiamento da área urbanizada, sobretudo nas direções norte, sudoeste e sul. Segundo Nascimento (2011) em 1960, de toda a área urbanizada do município, que perfazia um total de 43,06 km², em apenas 29,4% das terras havia algum tipo de edificação (residencial, comercial, de prestação de serviços etc.), ao passo que 60,12% eram compostas por glebas e lotes desocupados (2,03% chácaras, 6,74% mata e 1,67% outros), como expresso na Figura 1.



Fonte: MATIAS; NASCIMENTO (2011).

Figura 1. Evolução da área urbanizada em Ponta Grossa no período de 1960 a 2008.

Segundo Löwen Sahr (2001), durante as décadas de 1970 e 1980, além da implantação de novos loteamentos, o crescimento urbano de Ponta Grossa ocorreu também por meio da construção de diversos conjuntos habitacionais pelo Estado, o que ajudou a densificar a ocupação da periferia. O crescimento vertical da cidade também se acelera nesse período, com a produção de edifícios especialmente na área central e nas proximidades desta, acompanhando as principais vias de ligação às porções sul e oeste do espaço urbano (LOWEN SAHR, 2001).

Oliveira (2013) e Nascimento e Matias (2011) consideram que a Lei Federal nº 6.766 de 1979, que reflete na legislação municipal como veremos mais adiante, faz com que a partir dos anos 1980, diminuísse a implantação de loteamentos afastados da malha contínua. Nesta década, conforme Nascimento (2011), a área urbanizada do município totalizava 60,55 km² (aumento em 40,7% em relação a 1960), e os percentuais de áreas com edificações e desocupadas somavam respectivamente 49,74% e 44,07% (2,42% chácaras; 3,03% mata e 0,74% outros). Verifica-se neste período a urbanização de terras situadas entre terrenos periféricos já parcelados e a densificação nas áreas centrais. De outra parte, a destacada expansão da área urbanizada no sentido sudeste é particularmente explicada pela densificação da ocupação na área do distrito industrial ao longo da rodovia BR-376.

Segundo Nascimento (2011) a taxa de ocupação por edificação, em 2004, totalizava 51,78% (aumento em 4% em relação a 1980), e os percentuais de áreas com edificações e desocupadas somavam respectivamente 51,78% e 17,01% (19,98% chácaras; 5,04% mata e 6,19% outros). Comparativamente a 1980 percebe-se com relação as áreas desocupadas uma forte retração do percentual (passou de 44,07 para 17,01). Outro destaque é o percentual elevado de incorporação de chácaras a área urbanizada. No período de 1.990 a 2.000, a urbanização de Ponta Grossa avança consideravelmente ao longo da BR-376 (sudoeste e sudeste da área urbanizada).

O planejamento Urbano e os Planos Diretores de Ponta Grossa

No caso de Ponta Grossa, Oliveira (2013) menciona o decreto-Lei Federal nº 58, de 10 de dezembro de 1.937, como um pequeno avanço no controle de uso e ocupação do solo, até então inexistente. Entretanto, percebe-se um expressivo aumento da área loteada em Ponta Grossa a partir desta legislação, altamente permissiva. Diante do fato destes loteamentos terem ocorrido em áreas periféricas e isoladas e da constatação da existência de diversos vazios urbanos, Oliveira conclui que se trata do resultado de um real processo de especulação imobiliária.

O Decreto-Lei Federal nº 271 de 1.967 repercute em Ponta Grossa com a criação da lei municipal 2.018 de 1968 que dentre outros, estabelece as dimensões mínimas dos lotes de acordo com a zona em que estão inseridos, e obriga o loteador a abrir vias de circulação e rede de escoamento de águas pluviais. Em 1.976, a lei municipal nº 2.839, incluiu, dentre outras, a obrigatoriedade para o loteador de contemplar no projeto de loteamento o sistema de esgoto sanitário, distribuição de água potável, iluminação pública e pavimentação das vias públicas. Esta lei foi substituída pela Lei Municipal 4840/92 que

por sua vez foi revogada e substituída pela Lei Municipal 10.408/2010 que fixava as normas para aprovação de arruamentos, loteamentos e desmembramentos de terrenos no município de Ponta Grossa (OLIVEIRA, 2013). Com a entrada em vigor da Lei Municipal 14.468 de dezembro de 2022, que dispõe sobre o parcelamento e ocupação do solo em Ponta Grossa, oriunda do processo de revisão do Plano Diretor em 2018, a lei 10.408/2010 foi revogada.

Os Planos Diretores de 1967 e 1992, de acordo com Oliveira, 2013, não apresentavam dispositivos para a inibição da especulação imobiliária. As penalidades para proprietários que subutilizassem seus imóveis - ou não os utilizassem - não constavam nestas legislações. Já o Plano Diretor de 2006 do município, Lei Ordinária nº 8.663 de outubro de 2006, estabelece normas, princípios e diretrizes fundamentados, principalmente, na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade que prevê mecanismos com vistas a evitar a especulação.

De maneira geral, as finalidades do Plano Diretor 2006 expressam semelhanças às estabelecidas pelo art. 2º do Estatuto, como por exemplo, a gestão democrática; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura e a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na subutilização ou não utilização (OLIVEIRA, 2013).

O Plano de 2006 também revela a relação entre a função social da cidade e da propriedade urbana. A propriedade, agora inserida no bojo da legislação, municipal, exercerá sua função adequando-se à infraestrutura urbana. A propriedade deve agora cumprir exigências cujo intuito é a distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar ociosidade e sobrecarga dos investimentos coletivos (OLIVEIRA, 2013).

Em relação ao conjunto de instrumentos que se destinam a inibir o processo de especulação imobiliária - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos - pode-se dizer que eles integram a linha coativa trazida pela Constituição Federal de 1988 (art. 182, § 4º) e complementada e materializada pelo Estatuto da Cidade. São imposições ao proprietário que, ao não cumprir suas obrigações estabelecidas na legislação urbanística, pode vir a perder a posse de seu imóvel (BONIZZATO apud OLIVEIRA, 2013).

A partir da definição pelo poder público no Plano Diretor Municipal dos critérios a serem adotados, para se estabelecer que uma propriedade não esteja cumprindo sua função social, poderá ser exigido do proprietário o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória em um prazo estabelecido. Em caso de descumprimento, o Estatuto da Cidade, bem como o Plano Diretor de Ponta Grossa preveem a aplicação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo por um período de cinco anos consecutivos, com alíquota progressiva não maior que o dobro da aplicada do ano anterior. O imposto será cobrado até que o proprietário cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, dependendo do caso. No caso de esgotamento do prazo, com a área permanecendo incompatível com os usos e densidades previstas, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública,

conforme prevê o texto constitucional, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Ponta Grossa (OLIVEIRA, 2013).

Embora previsto no Plano Diretor de 2006, somente em 2011 a Câmara Municipal de Ponta Grossa apresentou um projeto de lei visando penalizar os proprietários de terrenos ociosos. Contudo, o projeto, aprovado pela Câmara em 19 de outubro de 2011 e transformado na Lei nº 10.753 foi vetado em 21 de novembro do mesmo ano pelo poder executivo.

O texto referente ao veto do prefeito expressa em diversos momentos a postura conservadora que o Executivo quer preservar não acatando as leis de caráter progressista. Como introdução, se justifica que o veto à lei se deu “em função de ser considerada inconstitucional e contrária ao interesse público” (PONTA GROSSA, 2011e, p.1). Ainda coloca que “a presente lei afronta os princípios constitucionais do livre exercício da propriedade privada, da livre iniciativa, da capacidade contributiva e do não confisco” (p.1).

Em outro momento, a redação do veto explicita que “a Lei 10.753 é excessivamente onerosa para o proprietário de imóvel, inviabiliza o exercício da propriedade privada e impede completamente o investimento imobiliário, que é um dos focos da propriedade” (p. 2). Por fim, como forma de consolidar o veto dado à lei, o Executivo reafirma que ela, “além de inconstitucional, afronta o interesse público na medida em que repercute negativamente sobre o patrimônio privado e o exercício da propriedade, o que não se coaduna com o interesse da comunidade” (p. 4) (OLIVEIRA, 2013).

A partir dessas afirmações, percebe-se que o poder Executivo em Ponta Grossa em 2011 seguia rumos diferentes da política urbana atual, que tanto prezam o princípio da função social da propriedade. Nota-se na concepção do veto, os interesses individuais dos proprietários, acima dos direitos coletivos, “portanto a legislação municipal concebe a propriedade urbana como fonte somente de direitos, negligenciando suas obrigações sociais, o que é extremamente benéfico para a lógica especulativa do mercado, que vê na propriedade somente o seu valor de troca” (OLIVEIRA, 2013). A interpretação conservadora do executivo, favoreceu para a existência de diversos terrenos ociosos e edifícios subutilizados ou vazios no município (OLIVEIRA 2013). Mesmo o veto tendo sido rejeitado pelo poder legislativo, não se tem conhecimento de que esta lei tenha sido aplicada e seu decreto regulamentador tenha sido sancionado.

O Plano Diretor 2006 trouxe dispositivos para evitar a especulação imobiliária e garantir a função social da cidade, porém estes não foram suficientes para evitar a expansão urbana, conforme veremos adiante. A partir de 2016, um novo trâmite passou a ser realizado para efetivação das expansões. O procedimento a partir de então, consistia em solicitar parecer ao Conselho da Cidade, antes do encaminhamento do projeto de Lei à Câmara. Esse procedimento, tinha o intuito de simular a participação popular na gestão pública. Conforme observado nas atas das reuniões que analisaram a inclusão de

áreas no perímetro urbano, as discussões possuíam pouco embasamento técnico, e todas tiveram parecer favorável. Na ata da 19ª Reunião Ordinária deste conselho realizada em 2019 a justificativa de alguns dos conselheiros para voto favorável foi: “favorável, pelo fato de que na região haverá uma quantidade significativa de loteamentos”; “tudo que for anterior ao Plano Diretor tem que votar favorável”; “favorável pois na região serão construídos vários empreendimentos e também pelo fato de que ao tornar a área urbana, já há incidência automática da tributação dentro do Município”.

Em dezembro de 2022, a nova lei do Plano Diretor foi aprovada. Esta Lei, 14.305/2022, mantém e aprimora os avanços da lei anterior quanto à função social da cidade e aos instrumentos urbanísticos que visam desestimular a especulação imobiliária. A necessidade de consultas e audiências públicas para revisão e alterações de leis urbanísticas e planos setoriais, está agora expressa no artigo 214 da nova lei.

Constituem alguns dos princípios do novo Plano: a função social e ambiental da propriedade e da cidade; a garantia do direito a uma cidade sustentável e a equidade social. Dentre seus objetivos consta: promover o reordenamento do território priorizando-se a racionalização, a sustentabilidade e a ocupação dos vazios urbanos. Quanto a inclusão de novas áreas no perímetro urbano a lei obriga que sejam de iniciativa do poder executivo e que sejam realizadas audiências públicas, consulta pública, publicação e disponibilização.

As Expansões Urbanas em Ponta Grossa entre os Planos Diretores de 2006 e 2022

Ao longo de sua história, Ponta Grossa teve por vários momentos, um crescimento periférico, muitas vezes desconectado da malha urbana. Destacam-se os anos entre 1950 e 1960, que resultaram num acréscimo de mais de 100% da área do perímetro urbano do município. Para Nascimento (2008), este período revela o auge da especulação imobiliária em Ponta Grossa, que para Oliveira (2013) é comprovada pela existência dos diversos vazios urbanos entre as áreas periféricas e o centro. Salienta-se nesse período a implantação de 2 conjuntos habitacionais, um em 1952 e outro em 1956. Destaca-se ainda a inexistência de Plano Diretor Municipal nesse período, visto que o primeiro Plano pontagrossense, de acordo com Larocca (2015), data de 1967. Posteriormente, na primeira década dos anos 2.000, na qual foi promulgado o Estatuto da Cidade e instituído o Plano Diretor Participativo no Município, novas áreas foram incluídas, sendo duas delas em 2009 e uma em 2010, conforme o Quadro 1.

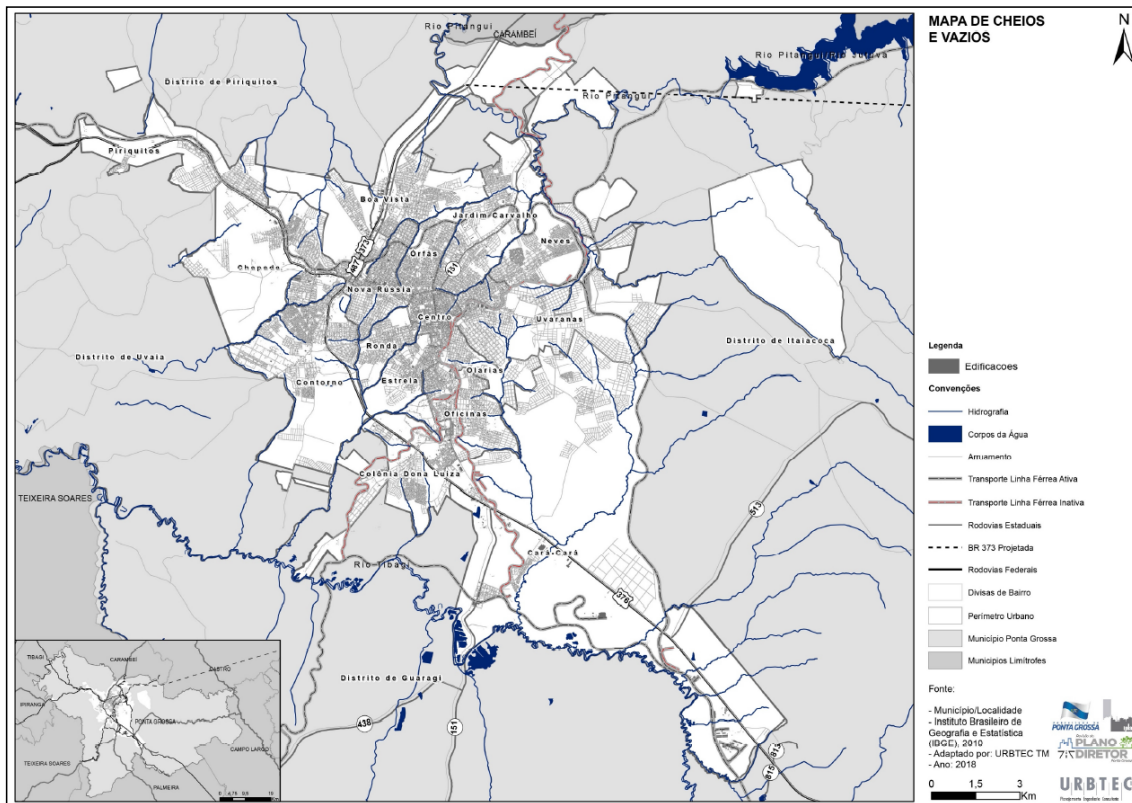
Quadro 1. Inclusões e exclusões de áreas no Perímetro Urbano.

Lei Municipal	Data de inclusão	Iniciativa do poder:	Descrição	Loteamento	Tipo de empreendimento
Não identificada			Área a nordeste	Terras Alphavile	Condomínio Fechado
10.099	2009	executivo	Fazenda Inhazinha	Itapoa	PROLAR
10.134	2009	executivo	Chácara Ipê	não localizado (entre São Martin e Tropeiros)	
10.297	2010	executivo	inclui ZI	dist ind. Norte (Frísia)	INDUSTRIA
10.634	2011	executivo	inclui ZEIS	Res. Roma e Athenas	PROLAR
10.688	2011	legislativo			
10.749	2011	executivo		vazio	
10.793	2011	executivo		Conj. Res. Costa Rica	PROLAR
10.842	2011	legislativo		Alagados Rural	Loteamento
10.952	2012	executivo	inclui ZEIS	Jd Boreal 2	PROLAR
11060	2012	executivo	zeis	Jd Santa Edwiges	Loteamento de interesse social
11.085	2012	legislativo		Jd Royal	Loteamento
11.214	2012	executivo	ZR2	não localizado	
11.250	2012	executivo	ZEIS	Res Buenos Aires	PROLAR
11.634	2013	executivo	ZR2	já incluído em 2006	
11.715	2014	executivo	ZR4	Vazio	vazio
11.739	2014	legislativo		Jd Porto Feliz	Conjunto Habitacional de interesse social (MCMV)
11.860	2014	legislativo		vazio	vazio
12.365	2015	executivo	ZR2	Jardim das Flores	Condomínio Fechado e Loteamento de interesse social (MCMV)
12.583	2016	executivo	ZR2 e ZEIS	vazio	vazio
12.487	2.016	executivo	ZR2	Recanto Brasil	Loteamento de interesse social
12.460	2.016	executivo	ZR2	Condomínio Fechado EOS Mirage	Condomínio Fechado
13.338	2018	executivo	ZR2	vazio	
13.611	2019	executivo	ZR2	vazio	
13.612	2019	executivo	ZR2	Loteamento Bela Vista (em análise EIV)	Loteamento aberto
13.795	2020	executivo	ZEIS	Mirante do Arcaño	Loteamento aberto
14.537	2022	executivo	ZEI	Maltaria Campos Gerais	Industrial

Fonte: Elaborado pelas autoras (2023).

Analisando o Quadro 1 verifica-se que 27 novas áreas foram incluídas no perímetro urbano entre os planos de 2006 e 2022, sendo 5 delas para implantação de empreendimentos de conjuntos residenciais da Companhia de Habitação de Ponta Grossa - Prolar, 02 para implantação da indústria Frísia e Maltaria Campos Gerais e as demais, acredita-se serem resultados da especulação imobiliária e da política do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Na Figura 2 pode-se observar a existência de grandes vazios, principalmente a sudeste. Em breve passeio pela área central de Ponta Grossa e seu entorno imediato, também se nota quantidade significativa de terrenos ociosos. Estas constatações corroboram com a afirmação de que os proprietários de terras e a especulação imobiliária desenham o espaço urbano de Ponta Grossa. Não foi objetivo deste trabalho levantar precisamente os terrenos subutilizados, apenas sinalizar a existência destes e visualizar sua ocupação como possível alternativa às expansões de perímetro.



Fonte: IPLAN (2018).

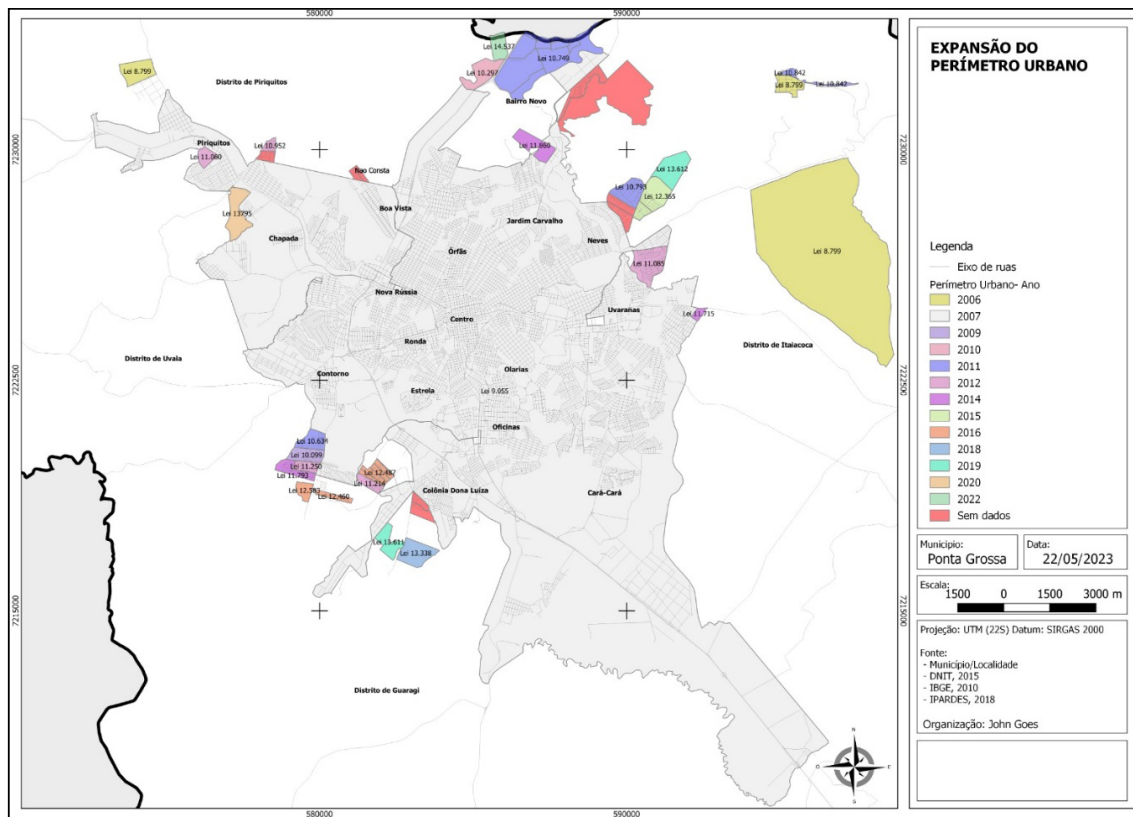
Figura 2. Mancha urbana e vazios urbanos no Município de Ponta Grossa em 2018.

A finalidade que se foi dada à maioria das expansões é a implementação habitações de interesse social, acusando também como causa da periferização a política habitacional vigente na época. Para Martins e Polli (2018) a produção habitacional do Município sempre esteve atrelada ao processo de expansão urbana, porém, após o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, em 2009 esse processo acentuou-se. Com os Municípios tendo controle absoluto sobre a produção do espaço urbano e a aprovação

dos projetos urbanísticos, os vazios urbanos - tão presentes no cenário pontagrossense, não foram utilizados. O governo optou por estimular a simbiose entre o mercado imobiliário e segregação espacial (MARTINS; POLLI, 2018)

Ainda sobre essa temática, Scheffer (2011) certifica que como a definição dos locais de implantação dos empreendimentos Minha Casa Minha Vida parte dos agentes privados (proprietários fundiários e construtoras), com consentimento dos agentes governamentais, verifica-se a alta influência desses agentes sobre a produção do espaço.

A Figura 3 revela as direções das expansões (nordeste, noroeste e sudoeste), as áreas isoladas inseridas no perímetro criando vazios entre o limite do perímetro e a área expandida, a inclusão posterior desses vazios unindo a área desconectada ao antigo limite do perímetro urbano e a existências de grades vazios urbanos no perímetro limitado em 2007 que, até 2022, não haviam sido urbanizados.



Fonte: Elaborado pelas autoras (2023).

Figura 3. Expansões do Perímetro Urbano de 2006 a 2022.

Este padrão de espraiamento da urbanização da cidade produz distâncias entre as zonas residenciais situadas na periferia e as principais áreas geradoras de empregos e de consumo. Isto encarece a implantação de elementos de infraestrutura pelo poder público. Constata-se, de acordo com a pesquisa realizada, o processo de transformação de Ponta Grossa inclui a expansão da malha urbana desde o princípio até os dias atuais. No início, a ausência de regulamentação permitiu o crescimento desarticulado da cidade,

voltado aos interesses dos proprietários fundiários com vistas à especulação imobiliária. Atualmente percebe-se que embora, pareçam ocorrer em menor quantidade, as causas não diferem muito do passado, a especulação imobiliária e os interesses dos proprietários de terras continuam entre elas, uma vez que, continuam sendo incluídas áreas no perímetro urbano, inclusive desconectadas da área consolidada, mesmo diante de inúmeros vazios urbanos. Para exemplificar, basta observar na Figura 4, as expansões de 2016, antigas áreas rurais, desconectadas da malha urbana que por interesse de seus proprietários, foram transformadas em áreas urbanas garantindo sua valorização sem que fosse feito, neste caso, nenhum investimento por parte de seus proprietários.

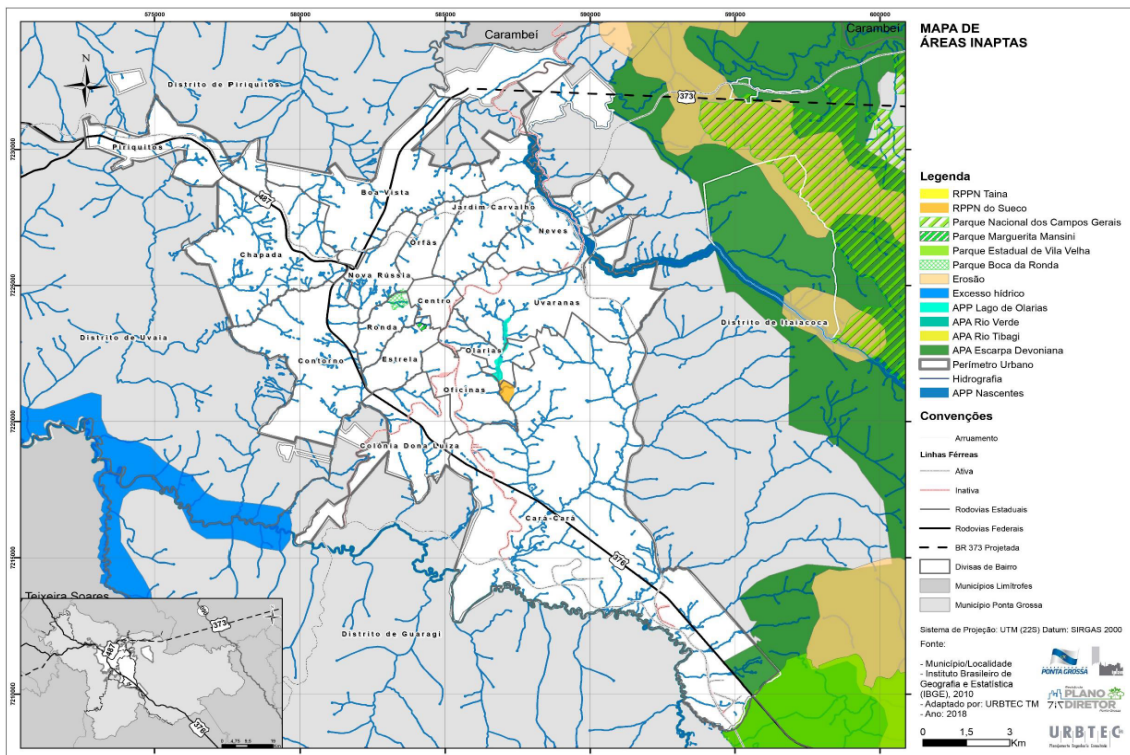
Apartir do momento que a terra é, na sociedade capitalista, entendida como mercadoria, ela passa a se submeter à dinâmica do mercado imobiliário altamente especulativo. Aguardar o incremento no valor de troca do terreno por meio de melhorias advindas da coletividade e a conversão de terra rural em urbana (mais rentável) fazem parte do processo de especular com a terra, de acordo com Oliveira (2013). São essas ações que foram identificadas no processo de expansões urbanas horizontais em Ponta Grossa desde o princípio.

Analisando a legislação municipal verifica-se a cumplicidade da ação do poder municipal neste processo de especulação e expansão territorial. A Lei Municipal 8.799 de 26/12/2006 que define o perímetro urbano para fins de planejamento do uso do solo e da administração política, fiscal e tributária, promulgada logo após a Lei do Plano Diretor de 9/10/2006 teve sua redação alterada já em 2007 e áreas incluídas no perímetro através de leis ordinárias desde 2009, ou seja, a lei de dezembro de 2006 é uma lei de pouca efetividade que permitiu um crescimento sem planejamento desde sua sanção. Com relação ao Plano Diretor de 2006, Stefaniak (2015) relata que o Plano está em sintonia com os princípios e diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Constituição Federal, porém, “a análise positiva do Plano Diretor não guarda consonância com a gestão da cidade e com a política de desenvolvimento urbano adotado pela administração municipal”. Verificou-se também, que a iniciativa do poder legislativo municipal, através da Lei 10.753/2012, em instituir um dos instrumentos para cumprimento da função social da propriedade e quem sabe assim, inibir a expansão urbana, foi vetada pelo poder executivo de modo conservador, contrariando as diretrizes do Estatuto da Cidade, e mesmo tendo o veto rejeitado pela câmara de vereadores, permanece até hoje, apenas no papel, sem efetividade alguma.

Oliveira (2013) resume essas constatações quando escreve:

O parcelamento de novos loteamentos periféricos quase nunca está vinculado à escassez de imóveis ou à necessidade de espaço para suportar o crescimento populacional, sendo habitual o contraste de vazios urbanos com o crescimento horizontal excessivo da malha urbana. Tais circunstâncias são sintomáticas do predomínio dos interesses imobiliários, denunciando que não há, por parte do poder público, perspectiva em se pensar na otimização de áreas já infraestruturadas, ou na indução da ocupação de lotes vazios ou subutilizados (OLIVEIRA, 2013).

Ainda sobre a permissividade dos poderes municipais, Duarte (2011), considera que as vantagens orçamentárias de transferirem um imposto federal o Imposto Territorial Rural (ITR) para um imposto municipal o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), fazem com que a legislação seja frontalmente desrespeitada, ou seja, que se criem perímetros urbanos ilusórios. Para este autor, em deixar que o próprio município defina se determinada área é rural ou urbana corre-se o risco de que, visando aumentar o recolhimento de impostos, ocorra a ocupação de áreas ambientalmente frágeis ocasionando desastres ambientais. Neste sentido, percebe-se o perigo das expansões recentes à nordeste, direção onde encontra-se a APA da Escarpa Devoniana e áreas de erosão e onde, no passado, já foi incluída a área do loteamento Jardim São Jorge em 1954.



Fonte: IPLAN (2018).

Figura 4. Áreas com restrições de Ocupação Urbana – APA da Escarpa Devoniana.

Como já mencionado, a maioria das expansões em Ponta Grossa destinaram-se a habitações de interesse social ora implementadas pela Companhia de Habitação de Ponta Grossa - PROLAR, ora por empresas privadas. Estas últimas também implantaram alguns condomínios fechados de classe média e média-alta como os empreendimentos *EOS Mirage* e *Terras Alphaville*, elencados no Quadro 1. Pode-se assim, concluir como uma das consequências deste processo de periferização a segregação socioespacial.

Sobre esse aspecto, Duarte (2011) elucidada:

O processo de periferização diz respeito não somente à ocupação das bordas territoriais dos centros urbanos, mas também reflete, comumente, um processo de periferização socioeconômica. São as camadas da população que não tem condições financeiras de morar mais próximas aos centros (mas, que delas dependem para o trabalho), que ocupam as áreas limítrofes das cidades (...). Essas pessoas são segregadas do usufruto pleno da cidade. Isso é estudado como segregação urbana, fenômeno que deve ser combatido ao se buscar a oferta de condições equânimes para todos.

Mas, há um fenômeno relativamente recente na história das cidades no Brasil: a autoss segregação. Ela ocorre quando pessoas de classes sociais de alto poder aquisitivo agrupam-se em condomínios fechados, normalmente distantes dos centros urbanos. Esses enclaves de autoss segregação têm se estendido para classes sociais medianas, ao se tornarem um objeto de desejo imobiliário (DUARTE, 2011).

Esse crescimento sem planejamento, desconexo dos planos setoriais conforme Larocca (2015), pautado pelos interesses da classe dominante através do setor imobiliário e dos proprietários fundiários, acaba por onerar o poder público municipal, uma vez que será ele o responsável pela implantação dos equipamentos públicos de educação, saúde, lazer, saneamento básico, transporte público, coleta de lixo, dentre outros. Larocca (2015), também alerta sobre a ausência de estabelecimentos de comércio e serviços nestes conjuntos que acaba por obrigar seus moradores a se deslocarem cotidianamente para o trabalho e para prover seu abastecimento alimentar diário.

Para Rolnik e Nakano (2009):

O modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana. As longas viagens diárias entre a residência e os locais de trabalho ou de ensino congestionam as vias e os transportes coletivos, prejudicando a qualidade de vida coletiva (ROLNIK; NAKANO, 2009).

Oliveira (2013) identifica também, como uma consequência dessa expansão territorial a deterioração do centro urbano, uma vez que a prioridade da sociedade não é mais a região central. Martins e Polli (2018) identificam o esvaziamento do centro de Ponta Grossa, sendo o bairro com a maior taxa de imóveis vagos. Para eles, a população de baixa renda que mais se beneficiaria da infraestrutura desta localização acaba indo morar em grandes empreendimentos em áreas de expansão urbana.

CONCLUSÃO

Ponta Grossa revisou seu Plano Diretor em 2006, seguindo as premissas do Estatuto da Cidade e orientando as ações para o desenvolvimento integrado do município para o decênio 2006-2016. Havia no plano a intenção em conter a expansão urbana de forma desordenada ao contemplar a Lei do Perímetro Urbano promulgada ainda no mesmo ano, e ao estabelecer dentre suas finalidades evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura. Entretanto, conforme verificado nesta pesquisa, tais diretrizes não foram respeitadas logo nos anos seguintes, possibilitando que Ponta Grossa crescesse horizontalmente de forma desordenada, criando dificuldades para a gestão pública em promover qualidade de vida aos seus moradores.

Conforme exposto, áreas rurais foram transformadas em urbanas e incluídas no perímetro urbano tão logo este tivesse sido delimitado para fins de planejamento e continuou ocorrendo pelos anos seguintes, o que para o crescimento de forma planejada e sustentável de uma cidade é praticamente impossível. Como planejar a implantação dos equipamentos públicos, realizar um orçamento público, dentre outros, se a cada ano a cidade cresce horizontalmente exigindo mais e mais investimentos em infraestrutura, em serviços públicos sem que sejam supridas as necessidades das áreas já urbanizadas.

Como causas para este fenômeno analisaram-se a especulação imobiliária, as ações dos proprietários fundiários, a política habitacional e o interesse do poder público municipal. Verificou-se que desde o surgimento da cidade a periferização ocorre e, em certa medida, pelos mesmos motivos. Pode-se concluir que mesmo com os princípios do Estatuto da Cidade da função social da cidade e da propriedade estarem contemplados no Plano Diretor de 2006, o crescimento de Ponta Grossa continuou pautado na especulação imobiliária sob a égide do poder municipal. Verificou-se que a implantação de conjuntos habitacionais nas áreas de expansão urbana favorece apenas os proprietários fundiários pois, ao poder público fica o ônus de arcar com a implantação dos equipamentos públicos e à população residente à dificuldade no acesso à cidade.

Este crescimento espraiado que Ponta Grossa vem sofrendo onera o poder público municipal, devido à necessidade de se implantar, nestas áreas, equipamentos públicos como escolas e postos de saúde e executar a manutenção de toda a infraestrutura de abastecimento de água, esgoto, iluminação pública e promoção de transporte coletivo, coleta de lixo e segurança pública.

Um estudo sobre o impacto na tarifa de ônibus e na coleta de lixo e em outros serviços públicos gerados pela ocupação dessas áreas poderia quantificar o impacto no orçamento público contribuindo para desestimular esse fenômeno. Outra consequência deste modelo de expansão é a intensificação da segregação socioespacial. Geralmente é a população de baixa renda que acaba ocupando a maioria destes espaços longínquos, carentes de infraestrutura e de difícil acesso tanto pela ineficiência do transporte coletivo municipal como pela precariedade do sistema viário.

Através da análise das leis municipais e dos decretos regulamentadores, constatou-se que o poder público municipal é conivente com este modelo de crescimento uma vez que, ignorou as premissas do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor 2006 vetando de

modo conservador a iniciativa da Câmara de Vereadores na regulamentação de um dos instrumentos urbanísticos que mais favoreceria a ocupação de vazios, já incluídos no perímetro urbano e poderia inibir a sua expansão. Também se mostra favorável a este padrão de crescimento ao sancionar as leis aprovando as expansões, mesmo com grandes vazios ainda não urbanizados já inseridos no perímetro urbano.

Constata-se que a situação de Ponta Grossa não difere muito da que Duarte (2011) considera como um dos desafios do planejamento na sociedade atual. A periferização crescente nas grandes cidades, tanto de pessoas sem recursos para morar nas áreas mais centrais quanto de pessoas ricas que buscam fugir dos problemas urbanos é uma realidade. O aspecto complicador desse processo é que essa periferização ocorre ao mesmo tempo em que os centros das cidades entram em decadência e se esvaziam.

Em dezembro de 2022, um novo Plano Diretor entrou em vigor. Em suas diretrizes e objetivos, a clareza de uma cidade mais racional, justa e sustentável como meta. No mesmo ano, foram aprovadas, dentre outras leis integrantes do Plano diretor, a nova Lei do Perímetro Urbano, lei 15.532/2022 e a lei 14.524/2022 referente ao instrumento do Parcelamento e utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo. Hoje Ponta Grossa conta com todo o aparato legal necessário para um desenvolvimento sustentável e socialmente justo, capazes de garantir o direito à cidade a todos os seus moradores se bem aplicados.

REFERÊNCIAS

- BATELLA, W. Cidades médias: da multiplicidade de definições à busca de seus limiares. **Caminhos da Geografia**, Uberlândia, MG, v. 20, n. 70, p. 196-215, 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Wagner-Batella/publication/335404246_CIDADES_MEDIAS_DA_MULTIPLICIDADE_DE_DEFINICOES_A_BUSCA_DE_SEUS_LIMIARES/links/5d641c6892851c619d780b78/CIDADES-MEDIAS-DA-MULTIPLICIDADE-DE-DEFINICOES-A-BUSCA-DE-SEUS-LIMIARES.pdf>. Acesso em 18/12/2023.
- CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. 3ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 1999.
- CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 4ª ed. São Paulo: Ática, 1999.
- DUARTE, F. **Planejamento Urbano**. 2ª ed. rev., atual. e ampl. Curitiba. IbpeX Dialógica, 2011.
- IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos Populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Caderno Estatístico de Ponta Grossa**. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=84000>>. Acesso em 18/12/2023.
- IPLAN – INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE PONTA GROSSA. **Relatório 04 do desenvolvimento da revisão do Plano Diretor em 2018**. Disponível em: <<https://planodiretor.pontagrossa.pr.gov.br>>. Acesso em 18/12/2023.
- JAPIASSU, L. A. T.; LINS R. D. B. As Diferentes Formas de Expansão Urbana. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidade**, v.02, nº 13, 2014, pp. 15-25.

- LAROCCA JR, J. Planejamento desconexo e oportunidades perdidas: o comércio no Além-Verde em Ponta Grossa PR. **Revista de Engenharia e Tecnologia**, v.7 n° 3, 2015.
- LOWEN SAHR, C. L. Estrutura interna e dinâmica social na cidade de Ponta Grossa. In: DITZEL, Carmencita de Holleben Mello; LOWEN SAHR, Cicilian Luiza (orgs.) **Espaço e cultura. Ponta Grossa e os Campos Gerais**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2001. p. 13-36.
- MADALOZZO, N. **Rio e Ferrovia: A produção social do espaço urbano em Ponta Grossa**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2022. Disponível em: <<https://www.editorafi.org/ebook/459nisiane>>. Acesso em 18/12/2023.
- MARTINS, B. C.; POLLI, S. A. Tanta gente sem casa, tanta casa sem gente: o direito ao centro da cidade a partir da experiência de Ponta Grossa-PR. In: **Anais do Fórum Habitar**. Belo Horizonte (MG) UFMG, 2018. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/habitar/73851-tanta-gente-sem-casa-tanta-casa-sem-gente--o-direto-ao-centro-da-cidade-a-partir-da-experiencia-de-ponta-grossa->>. Acesso em 18/12/2023.
- NASCIMENTO, E. MATIAS, L. F. Expansão Urbana e Desigualdade Socioespacial: Uma Análise da Cidade de Ponta Grossa (PR). **Revista RAEGA - O Espaço Geográfico em Análise**, Curitiba, Dep. de Geografia, UFPR, v. 23, 2011. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/raega/article/view/24833/16634>>. Acesso em 18/12/2023.
- OLIVEIRA, A. C. R. de. Agentes e efeitos da especulação imobiliária em Ponta Grossa-PR. **Revista RAEGA - O Espaço Geográfico em Análise**, Curitiba, Dep. de Geografia, UFPR, 2013, p. 106-133. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/32303>>. Acesso em 18/12/2023.
- PLANO DIRETOR 2006. Disponível em: <<https://iplan.pontagrossa.pr.gov.br/plano-diretor-participativo/>>. Acesso em 18/12/2023.
- PONTA GROSSA. **Lei 10.099 de 2009**. Inclui imóvel que menciona no Perímetro Urbano do município.
- PONTA GROSSA. **Lei 10.134 de 17/12/2009**. Inclui as áreas que menciona no Perímetro Urbano do município.
- PONTA GROSSA. **Lei 10.297 de 2010**. Inclui o imóvel que menciona no Perímetro Urbano de Ponta Grossa
- PONTA GROSSA. **Lei 10634 de 07/07/2011**. Inclui o imóvel que menciona no Perímetro Urbano de Ponta Grossa
- PONTA GROSSA. **Lei 10.688 de 06/09/2011**. Inclui os imóveis que menciona no Perímetro Urbano de Ponta Grossa.
- PONTA GROSSA. **Lei 10.749 de 10/10/2011**. Inclui os imóveis que menciona no Perímetro Urbano de Ponta Grossa.
- PONTA GROSSA. **Lei 10.793 de 02/12/2011**. Inclui o imóvel que menciona no Perímetro Urbano de Ponta Grossa.
- PONTA GROSSA. **Lei 10.842 de 28/12/2011**. Inclui o imóvel que menciona no Perímetro Urbano de Ponta Grossa.
- PONTA GROSSA. **Lei 10.952 de 10/04/2012**. Inclui o imóvel que menciona no Perímetro Urbano de Ponta Grossa.
- PONTA GROSSA. **Lei 11.060 de 16/07/2012**; Inclui o imóvel que menciona no Perímetro

Urbano de Ponta Grossa.

PONTA GROSSA. **Lei 11085 de 29/08/2012**. Inclui o imóvel que menciona no Perímetro Urbano do município de Ponta Grossa.

PONTA GROSSA. **Lei 11.214 de 14/12/2012**. Inclui os imóveis que menciona no Perímetro Urbano do município de Ponta Grossa.

PONTA GROSSA. **Lei 11.250 de 26/12/2012**. Inclui o imóvel que menciona no Perímetro Urbano do município de Ponta Grossa.

PONTA GROSSA. **Lei 11.634 de 20/12/2013**. Inclui o imóvel que menciona no Perímetro Urbano do município de Ponta Grossa.

PONTA GROSSA. **Lei 11.793 de 17/06/2014**. Inclui o imóvel que menciona no Perímetro Urbano do município de Ponta Grossa.

PONTA GROSSA. **Lei 11.860 de 15/07/2014**. Inclui o imóvel que menciona no Perímetro Urbano do município de Ponta Grossa.

PONTA GROSSA. **Lei 12.460 de 15/03/2016**. Inclui o imóvel que menciona no Perímetro Urbano do município de Ponta Grossa.

PONTA GROSSA. **Lei 12.487 de 06/04/2016**. Inclui os imóveis que menciona no Perímetro Urbano do município de Ponta Grossa.

PONTA GROSSA. **Lei 12.583 de 21/07/2016**. Inclui imóvel no perímetro urbano do Município de Ponta Grossa, conforme especifica.

PONTA GROSSA. **Lei 13.338 de 29/11/2018**. Inclui imóveis no perímetro urbano do Município de Ponta Grossa, conforme especifica.

PONTA GROSSA. **Lei 13.611 de 09/12/2019**. Inclui o imóvel que menciona no perímetro urbano do Município de Ponta Grossa.

PONTA GROSSA. **Lei 13.612 de 09/12/2019**. Inclui o imóvel que menciona no perímetro urbano do Município de Ponta Grossa.

PONTA GROSSA. **Lei 13.795 de 19/08/2020**. Inclui imóveis no perímetro urbano do Município de Ponta Grossa, conforme especifica.

PONTA GROSSA. **Lei 13.537 de 21/12/2022**. Inclui o imóvel objeto da matrícula 32.294 do 3º SRI, na Zona Urbana do Município, com característica industrial.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde Diplomatique Brasil, 2009. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>. Acesso em 18/12/2023.

SANTOS, M. **Pensando o espaço do homem**. 3ª ed. Editora Hucitec, São Paulo, 1991.

SCHEFFER, S. M. **Espaço urbano e política habitacional: uma análise sobre o programa de lotes urbanizados da PROLAR - Ponta Grossa**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - UEPG, Ponta Grossa, 2003

SILVA, L V. de O. da; OLIVEIRA, B. S. de. **Regulação e expansão urbana: a urbanização acelerada e desordenada do entorno de Brasília - Valparaíso de Goiás**. **Revista da Católica**, v. 3, p. 01-16, 2011.

STEFANIAK, J. L. **Entre a miragem e a utopia: a efetividade do direito à moradia na cidade capitalista**. 1ª ed. Editora Instituto Urbi. Ponta Grossa, 2015.