

## ESTRATÉGIAS DE GESTÃO PARA AS ÁREAS DE VULNERABILIDADE AMBIENTAL NA CIDADE DE DOURADOS-MS.

**Victor Dengo Sabino**

Universidade Federal da Grande Dourados/UFGD, Acadêmico do Curso de Gestão Ambiental - bacharelado.

**Patrícia Regina de Souza, Graciela Gonçalves de Almeida, Ana Paula Vieira da Silva, Douglas Nunes de Moraes**

**Victor Dengo Sabino:** (vto.dngo@hotmail.com)

### RESUMO

O processo de urbanização tem ocasionado perdas das características naturais originais do ambiente pela ocupação de locais que deveriam ser destinados à preservação, em função de sua alta vulnerabilidade ambiental. Quando não asseguradas as propriedades biológicas e geológicas dessas áreas, há possibilidade de se tornarem suscetíveis a ocorrência de desastres naturais (deslizamentos, alagamentos etc) e que por serem ocupadas podem trazer prejuízos à população residente e à administração municipal. A gestão ambiental aplica-se como uma ferramenta a gerir os conflitos existentes em um ambiente, território ou espaço de forma a harmonizá-los em um sistema que vise à mitigação de impactos e implementação de ações preventivas e compensatórias. Seguindo esta perspectiva o objetivo deste trabalho consistiu em elaborar estratégias de gestão para áreas de vulnerabilidade da cidade de Dourados-MS como subsídio ao planejamento municipal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão Ambiental, áreas de vulnerabilidade, metodologia FOFA.

### INTRODUÇÃO

A urbanização acelerada que transformou o Brasil rural em urbano, deu-se a partir de um modelo de produção do espaço conservador, de forma a fazer com que a terra seja um domínio de uma parcela favorecida socialmente, impedindo o acesso a essa terra pela população de baixa renda. Contribuiu, assim, para intensificar a segregação social enquanto ajudava a promover uma intensa degradação ambiental, com aumento de favelas em morros e áreas inundáveis, áreas de risco, margens de rio, todas desprovidas de infraestrutura e, conseqüentemente, com pouca ou nenhuma condição de habitabilidade (BRASIL, 2008, p.33, *apud* Lins e Fernandes, 2005).

A polarização determinada pelo sistema econômico impossibilita a população com menor poder aquisitivo de se incluir de forma efetiva na cidade, construindo uma fronteira quase intransponível para as pessoas e ocasionando desdobramentos ambientais e sociais.

Diante de tais conflitos, o planejamento urbano vem se constituindo como uma alternativa no processo de construção de realidades urbanas ambientalmente sustentáveis e socialmente justas. Nesta perspectiva, as cidades passam a ganhar funções e se organizar espacialmente, primeiramente divididas em setores, e logo depois reconhecidas sob formas multi-setoriais.

Neste modelo, cada zona da cidade começa ser interpretada de forma diferente, formando pequenos núcleos ligados por uma via de comunicação. Neste sentido, o Plano Diretor do Município deve conter obrigatoriamente normas relativas ao desenvolvimento urbano que levem em conta a proteção ambiental, estabelecendo entre as funções da cidade prioridade para aquelas que dêem suporte, no meio rural, ao desenvolvimento de técnicas voltadas ao manejo sustentável dos recursos naturais cerceando os vetores de expansão urbana em áreas ambientalmente frágeis ou de relevante interesse ambiental (DOURADOS, 2002).

Sendo assim, para diminuir a ocorrência de ocupações informais, regularizar e/ou remover populações, a União juntamente com os Estados, Distrito Federal e os Municípios têm total competência para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento (BRASIL, 2001). Sobretudo a municipalidade quanto à instância administrativa pública deve fazer uso de

todos os instrumentos da política urbana, e deve ir mais além, apoiando-se na comunidade como um princípio de descentralização, gerando sempre a multidisciplinaridade para dar melhor gestão aos conflitos urbanos e ambientais.

Programas para reverterem esses casos tão presentes no território brasileiro vêm sendo aplicados com muito vigor, sobretudo em áreas favelizadas das grandes cidades. Porém vale ressaltar que conflitos urbanos, sócio-ambientais necessitam de um planejamento muito abrangente para viabilizar uma solução, e que muitas vezes, mesmo um bom planejamento implantado com sucesso pode levar anos para ser finalizado.

Laranjeira 2002 *apud* Fernandes 2011 relata que os municípios brasileiros têm sido muito mais bem sucedidos em melhorar os assentamentos informais do que em legalizá-los, embora a maioria dos programas de modernização não tenha levado à escrituração. Um bom exemplo a citar é o Programa Favela – Bairro, no Rio de Janeiro, que distribuiu apenas 2.333 escrituras em um universo de mais de 50 mil famílias, e somente 145 concluíram o processo de registro.

O programa melhorou as condições de vida, mesmo sem a segurança da posse legal integral, e também valorizou os terrenos, propriedades e aluguéis, acompanhado por mudanças significativas na composição socioeconômica da comunidade local (ABRAMO, 2009 *apud* FERNANDES, 2011).

Estas mesmas situações conflituosas também se reproduzem no município de Dourados-MS, o qual segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE possui uma população quantificada em 196.035 habitantes, dos quais 92,33% estão situados na cidade, de modo a configurá-lo como a segunda maior população urbana do estado de Mato Grosso do Sul (IBGE, 2010). A cidade vem sofrendo com casos cada vez mais frequentes de alagamentos, em função da ocupação inadequada do solo urbano. Nestas condições, áreas que deveriam ser reconhecidas como de não ocupação, tornam-se locais de moradia, sobretudo, de famílias de baixa renda, expondo-as à suscetibilidade de agravos ambientais motivados pelo escoamento superficial da água pluvial, sobretudo nos fundos de vale.

Referindo-se às condições de vulnerabilidade de algumas áreas, principalmente em fundos de vale, é notável que a função social da terra, atribuída primeiramente pela Constituição Federal Brasileira e posteriormente reforçada pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor para dar real aplicação às diferentes condicionantes de cada território, vem sendo violada, visto que uma vez tais áreas não cumprem sua função ambiental com excelência e eficiência. Fogem assim do disposto no Plano Diretor, pois a função social da propriedade só será cumprida quando atender ao princípio de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor do município.

Nesse sentido a Lei Complementar Nº 55/2002 que institui a *Política Municipal de Meio Ambiente de Dourados*, em seu artigo 2º, relata que o cumprimento da função ambiental, deve estar inclusa na função social das propriedades urbanas e rurais (DOURADOS, 2002).

Vale ressaltar que a Lei Complementar Nº 55/2002 que institui a *Política Municipal de Meio Ambiente de Dourados*, em seu artigo 6º, define o planejamento ambiental como um instrumento dessa Política, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento sustentável do Município. Neste marco legal, o planejamento ambiental é definido como um processo dinâmico, participativo, descentralizado e lastreado na realidade sócio-econômica e ambiental local que deve levar em conta as funções da zona rural e da zona urbana, onde deve considerar as condições dos recursos ambientais e da qualidade ambiental, as fontes poluidoras e o uso e a ocupação do solo no território do Município de Dourados, entre outros (DOURADOS, 2002).

O Plano Diretor de Dourados define que a Política Urbana deve atender a garantia do direito a uma cidade sustentável, entendido como um direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. (DOURADOS, 2003).

No entanto, a deficiência da administração pública em garantir uma gestão e planejamento ambiental de forma ideal e eficiente, que promova a redução dos conflitos sócio-ambientais que caracterizam as áreas de

vulnerabilidade, motiva uma nova abordagem teórica e prática destes conceitos no município. Essa nova abordagem deve permitir a construção de uma estratégia que seja capaz de conduzir do desenvolvimento sustentável do seu atual estágio formal/instrumental para uma realidade efetiva/prática/operacional.

A este propósito, o presente trabalho teve como objetivo a construção de um diagnóstico estratégico sobre as fragilidades institucionais de gestão de uso do solo que contribuem para o processo de ocupação das áreas de vulnerabilidade ambiental e sobre as alternativas de planejamento e gestão ambiental que contemplem a redução da condição de vulnerabilidade das áreas suscetíveis a agravos ambientais na cidade de Dourados.

## **METODOLOGIA**

O encaminhamento metodológico proposto enfatizou a construção de uma estratégia de gestão formulada por meio de um plano de ação sócio-institucional para o enfrentamento dos processos que determinam o uso e ocupação do solo em áreas de vulnerabilidade ambiental na cidade de Dourados. A construção desse cenário de ação foi procedido da elaboração de um marco diagnóstico com a identificação tanto das condicionantes sócio-institucionais que determinam a ocupação de áreas de vulnerabilidade, quanto das possibilidades intrínsecas ao contexto político institucional local e que, uma vez articuladas, podem produzir um mecanismo para reversão das condicionantes relacionadas aos conflitos de uso em áreas de vulnerabilidade ambiental.

A este propósito, foi empregada a metodologia – FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças), a qual consiste num procedimento analítico do ambiente em que se insere uma organização ou sistema, com vistas à elaboração de um diagnóstico estratégico que permita um reposicionamento desta mesma organização num cenário conjuntural adverso, à partir do reconhecimento de suas limitações e desafios (fraquezas e ameaças), juntamente com a valorização de suas potencialidades e possibilidade (forças e oportunidades).

Não há consenso entre autores sobre a real origem do(s) criador(es) da análise Swot. Segundo Tavares (2008) citado por Medeiros (2010), a análise SWOT começou a se tornar mais conhecida a partir de uma conferência que abordava políticas de negócios, realizada pelo pesquisador Kenneth Andrews. Em seu livro, *The Concept Of Corporate Strategy*, Andrews cita, de forma sucinta, os conceitos intrínsecos a essa análise, apesar de não deixar claro, o que impossibilita suas chances de ser considerado o “autor” dessa análise. Ainda nesse patamar, é verificada a “essência” da análise há muitos anos atrás, como se faz presente famoso livro de Sun Tzu, “A Arte da Guerra”, como se faz presente, em um dos coselhos de Sun Tzu, no trecho: “Concentre-se nos pontos fortes, reconheça suas fraquezas, agarre as oportunidades e proteja-se contra as ameaças (TAVARES apud MEDEIROS et al, 2010).

A operacionalização dessa metodologia incluiu as fases de consulta institucional, análise dos fatores conjunturais internos e externos relacionados aos conflitos de uso do solo na cidade de Dourados e construção de uma estratégia de gestão configurada num plano de ação.

A fase de consulta às instituições foi desenvolvida mediante a realização de entrevistas (anexos 1, 2, 3 e 4) junto a representantes dos poderes públicos municipais e de conselhos representativos da sociedade. Essas entrevistas foram orientadas por questionários semi-estruturados com perguntas dirigidas a cada representante, elaborados pelo grupo de pesquisa “Identificação de áreas de vulnerabilidade ambiental em áreas urbanas de Mato Grosso do Sul”, tendo como objetivo o delineamento do perfil do desenvolvimento sócio-institucional do município de Dourados-MS.

Posteriormente, as informações obtidas pela aplicação dos questionários foram sintetizadas e organizadas em quadros de síntese referentes aos quatro aspectos que compõem o diagnóstico estratégico proposto pela metodologia FOFA: forças, oportunidades, fraquezas e ameaças.

Cada fator identificado como força, foi confrontado por todos os outros fatores que expremiam a mesma característica de força. Assim neste modelo de comparação, alencava-se notas em nível de importância e influência para com as áreas de vulnerabilidade. As notas obedeciam a seguinte escala: 0 nenhuma importância ou influência, 1 pouco importância ou influência, 2 média importância ou influência e 3 alta

importância ou influência. Essa ponderação permitiu saber qual fator de força é mais importante. Este mesmo modelo foi seguido para as demais categorias da análise FOFA: oportunidades, fraquezas e ameaças.

Por fim elaborou-se um plano de ação com o intuito de criar linhas de ações que visem o enfrentamento das debilidades presentes na cidade de Dourados.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Através da aplicação da metodologia FOFA sobre os questionários semi-estruturados que foram submetidos aos órgãos públicos, foi possível delimitar os níveis de relevância dos fatores analisados por este método. Os fatores apurados através do estudo e o nível de sua relevância são apresentados a seguir.

### Fraqueza/ Debilidade

As debilidades estão relacionadas às deficiências presentes no ambiente organizacional, que atuam de forma a prejudicar o desenvolvimento do planejamento. Na avaliação desses fatores em relação ao município de Dourados evidenciou-se oito aspectos mais significativos à constituição da vulnerabilidade ambiental em sua área urbana, dentre os quais destacam-se, em ordem de significância, três que exercem maior influência sobre o conjunto de debilidades: 1- falta de planejamento contínuo e participativo; 2- instrumentos de regulamentação urbanística pouco utilizados e 3- Ineficiência do poder público na aplicação dos instrumentos de regulamentação. A figura 1 apresenta a relevância de cada fator de debilidade obtida a partir de sua relação com os demais aspectos analisados.

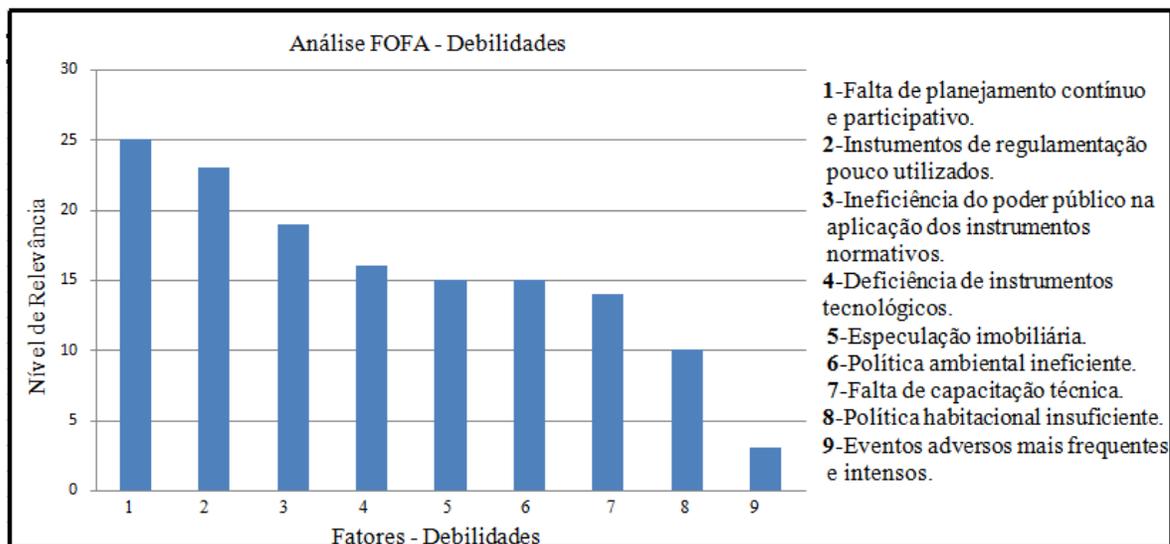


Figura 1 – Análise das debilidades

A falta de planejamento contínuo e participativo é apontada como o aspecto mais relevante e de maior influência sobre os demais fatores de debilidade analisados. Está relacionada à baixa capacidade do município em implementar uma política de gestão democrática, com o envolvimento dos mais diversos segmentos da sociedade, que pudesse consolidar o planejamento como fator estruturante e balizador das decisões coletivas sobre a cidade. Embora o município tenha constituído na última década um importante marco para seu planejamento, com a instituição do Plano Diretor, verifica-se uma dificuldade em projetá-lo para uma dimensão supra-institucional e participativa. Vale ressaltar que o planejamento só é contínuo se for participativo. Sendo assim, não basta apenas que seja um item vinculado ao programa de governo de uma gestão administrativa de quatro ou oito anos, mas que seja incorporado e que permaneça como um instrumento conduzido com a efetiva participação da sociedade civil organizada à promoção do desenvolvimento e ordenamento territorial.

O planejamento participativo mais do que garantir o empoderamento sobre a cidade por parte dos diferentes segmentos sociais, constitui um exercício de cidadania que promove como benefício a inserção de parcelas inaudíveis da população nas decisões políticas comunitárias, garantindo acesso aos seus direitos sobre a cidade, a começar pelo direito à terra urbanizada e à moradia digna.

No entanto, a fragilidade dos canais de gestão participativa impõe sérias limitações de acesso à cidade a uma parcela significativa da população, na medida em que contribui para o fortalecimento de um modelo de construção da cidade baseada na lógica de apropriação do solo urbano conduzido por interesses corporativos dominantes e facilitados por uma ação político-institucional pública a seu favor, cujo resultado consiste na reprodução da especulação imobiliária em paralelo à constituição de áreas excluídas do mercado imobiliário, predominantemente áreas de vulnerabilidade ambiental, as quais serão ocupadas pela população sem condições de acesso à terra urbanizada.

Este fato pode ser evidenciado pela recente decisão que culminou no aumento do perímetro urbano do município, o que irá demandar maiores investimentos em infraestrutura em locais mais distantes do centro urbano, ao passo que a cidade poderia aproveitar seus espaços vazios localizados em áreas já urbanizadas para atender demandas de moradia. Além do mais os impactos como mudança do uso do solo, deslocamento de veículos para áreas mais distantes agravam ainda mais as condições ambientais.

Soma-se a isso a capacidade que essas novas áreas terão de atrair novos moradores de classe baixa, uma vez que implantada a infraestrutura básica como energia e água e principalmente por se localizarem distante do centro da cidade, formando assim verdadeiros aglomerados ao redor da cidade. A ausência de participação popular nessas decisões impossibilita a apropriação do espaço urbano tendo em vista sua função social. Assim, o que prevalece é a sua submissão aos interesses especuladores e corporativos, os quais impedem que a população de baixa renda desfrute dos direitos básicos sobre a cidade, a começar pela moradia.

O segundo fator de maior significância dentre as deficiências que influenciam na ocupação de áreas de vulnerabilidade ambiental está relacionado a não aplicação dos instrumentos de regulamentação urbanísticas existentes, dentre os quais, aqueles preconizados pela política urbana brasileira, regulamentados pelo Estatuto da Cidade e com aplicabilidade prevista no Plano Diretor Municipal. Dentre esses instrumentos, destacam-se os institutos jurídicos e políticos que visam combater o interesse especulativo do solo urbano e garantir a função social da cidade, a exemplo do IPTU progressivo no tempo, do direito de preempção e do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Tais institutos, caso aplicados, garantiriam maior facilidade no acesso à terra urbanizada e à moradia, sobretudo pela população de menor renda, reduzindo a pressão da ocupação residencial sobre as áreas de fundos de vale e margens de córregos.

Por outro lado, a não regulamentação dos planos setoriais, instrumentos específicos previstos no Plano Diretor Municipal para orientar a implementação da política de desenvolvimento municipal, restringe a capacidade do planejamento atuar como elemento para evitar e corrigir distorções urbanísticas e conflitos de uso e ocupação do solo. Menciona-se como exemplo o Plano de Desenvolvimento Ambiental, o qual poderia contemplar a regulamentação das zonas especiais de interesse ambiental, com a definição de critérios que pudessem garantir desde a restrição da ocupação dessas áreas até a sua destinação às finalidades compatíveis com suas características geoambientais e relevância ecológica.

Quando esses instrumentos existem e não são utilizados e/ou implementados por uma necessária mobilização e pressão popular, são fadados à completa ineficácia e esquecimento, não passando de uma simples boa intenção sobre “o que fazer”. Sua aplicação, sendo preterida pelos interesses corporativos de grupos econômicos e políticos acabam por neutralizar sua capacidade de corrigir os problemas urbanos, de promover a equidade do direito à cidade a todos os seus habitantes e de garantir a inclusão social, a começar pelo acesso à moradia por parte da população de menor renda.

Se no campo da estrutura social a não implementação dos diplomas urbanísticos circunscreve entre a hegemonia de interesses econômicos e políticos dominantes e a baixa capacidade de mobilização da sociedade civil organizada, sobretudo das classes populares, no contexto institucional esta condição é agravada pela ineficiência do poder público na aplicação desses mesmos instrumentos, a qual corresponde no terceiro fator

de maior significância dentre as deficiências que caracterizam o estágio de desenvolvimento institucional de Dourados e que influenciam na ocupação de áreas de vulnerabilidade ambiental da cidade. Esta ineficiência prende-se, sobretudo às necessidades técnica e tecnológica de setores públicos de suporte à operacionalização dos instrumentos de planejamento. Quanto a isso, o atual secretário da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), Luiz Carlos Nogueira, expõe que:

*Por lei nós temos toda a infraestrutura, mas não temos todos os profissionais capacitados de forma que permita um trabalho com total eficiência, pois eles encontram muitas dificuldades. Temos um quadro de funcionários completo, porém falta experiência e capacitação<sup>1</sup>.*

Sendo assim, a falta de pessoas capacitadas no governo municipal constitui um importante fator que caracteriza a falta de uso e/ou implementação dos instrumentos contidos em lei, obrigando a administração municipal atuar conforme suas possibilidades técnicas disponíveis, o que implica em sua capacidade de atuação muitas vezes precária quanto ao cumprimento das determinações legais.

### Ameaças

As ameaças são fatores de origem externa ao ambiente municipal, e que sinalizam a necessidade de um reposicionamento estratégico do município, em face dos desafios que os mesmos imprimem à sua organização interna, sobretudo relacionado ao seu ordenamento territorial urbano. Geralmente, essas ameaças são incorporadas (absorvidas) ao contexto urbano, refletindo em impactos negativos para a sociedade e o meio ambiente.

Dentre os fatores que podem ser destacados como desafios ao município e que de forma direta ou indireta podem influenciar a ocupação de áreas de vulnerabilidade ambiental na cidade de Dourados, encontram-se a taxa de crescimento populacional e a atuação de grandes incorporadoras imobiliárias.

Quanto ao primeiro fator, ressalta-se que a taxa de evolução da população de Dourados situada em 1.88% ao ano, constatada ao longo da última década, encontra-se acima da que foi registrada para o Brasil, de 1.17% (IBGE, 2010). Essa taxa estando situada acima da média do país pode estar indicando um incremento populacional significativo motivado por movimento migratório, ou seja, pela chegada de novos moradores ao município.

Este fato reflete o próprio papel da cidade, a qual assume a condição de centralidade comercial e de serviços num cenário regional que envolve outros 38 municípios da porção sul do Estado de Mato Grosso do Sul. Tal condição sustenta uma dinâmica de relações intermunicipais motivadas pela necessidade de compras, assistência técnica e, sobretudo, por serviços de saúde e educação em função dos quais a cidade é procurada pela população de outros municípios. Particularmente, em relação ao setor educacional, ressalta-se que Dourados possui quatro instituições de ensino superior (IES), entre outras que oferecem cursos técnicos profissionalizantes, o que naturalmente coloca a cidade na condição de centro receptor para pessoas de cidades vizinhas em busca de oportunidades de formação e capacitação profissional.

Ademais, a ampliação dos investimentos públicos e privados no município, a exemplo do que se verifica no segmento de agronegócios, especialmente no setor sucro-alcooleiro, ou com a implantação de novas instituições de ensino que a consolidam como centro de formação universitária, a exemplo da criação da UFGD (Universidade Federal da Grande Dourados), dinamizam a economia da cidade, atuando como fator de atração para pessoas em busca de oportunidades oferecidas pela ampliação do mercado de trabalho local.

É importante destacar que o simples aumento populacional não se caracteriza como fator negativo para o município, mas ao contrário, pode ser considerado como oportunidade para sustentação e ampliação de seu desenvolvimento, uma vez que implica em sua maior participação nos repasses governamentais, aumento da arrecadação, ampliação do mercado consumidor local e na potencialização da geração de emprego com a ampliação de negócios individuais e de pequenas empresas.

<sup>1</sup> Entrevista realizada em 06/03/2012

No entanto, quando o aumento populacional não se dá de forma planejada, ou quando, em função da deficiência de planejamento a cidade não consegue se preparar para responder as demandas de infra-estrutura e serviços advindas desse incremento demográfico, tal fenômeno pode se tornar um desafio frente a redução da capacidade de controle social por parte do poder público, com consequências para a ampliação dos conflitos ambientais relacionados ao uso e ocupação do solo, refletidos, sobretudo, em novas ocupações de áreas inadequadas ao uso residencial. Quanto a isso, ressalta-se que Dourados já possui um histórico de ocupações de áreas de fundo de vale motivadas por famílias sem oportunidade de moradia advindas de zona rural. Cita-se como exemplo a sítiação de 40 famílias<sup>2</sup> que viveram durante 30 anos, sujeitas a condições de risco, em uma área de ocupação irregular, às margens do Córrego Água Boa, no Jardim Clímax.

Do outro lado dessa realidade social estão as grandes incorporadoras imobiliárias, cuja atuação vêm se tornando cada vez mais intensa nos últimos anos em Dourados. Estas selecionam áreas para o estabelecimento de condomínios de luxo que geralmente ocupam grandes áreas<sup>3</sup> e que têm ocorrido em fundos de vale<sup>4</sup>. As áreas de fundo de vale são sensíveis a mudanças no uso do solo e geralmente apresentam predisposição à vulnerabilidade por não serem manejadas da forma adequada.

Ademais, a sobressalência do interesse de grupos corporativos externos na condução do comércio de imóveis da cidade, transforma a população local em refém de um circuito especulativo que dita uma hipervalorização imobiliária, a qual dificulta, ou mesmo impossibilita o acesso à terra urbanizada pelas classes populares. Uma situação que não deixa de produzir como consequência a pressão, por parte dessa parcela da população, na ocupação irregular das áreas relativamente excluídas do mercado imobiliário, como as áreas de servidão, áreas públicas e áreas protegidas e de vulnerabilidade ambiental, como margens de córregos. Neste contexto, a produção da cidade, conduzida mais pelo poder de atuação de grupos corporativos imobiliários do que pela vontade e necessidade de seus próprios habitantes, converte-se mais em uma arena de negócios do que num ambiente necessário à reprodução da vida e das relações sociais.

### **Fortalezas**

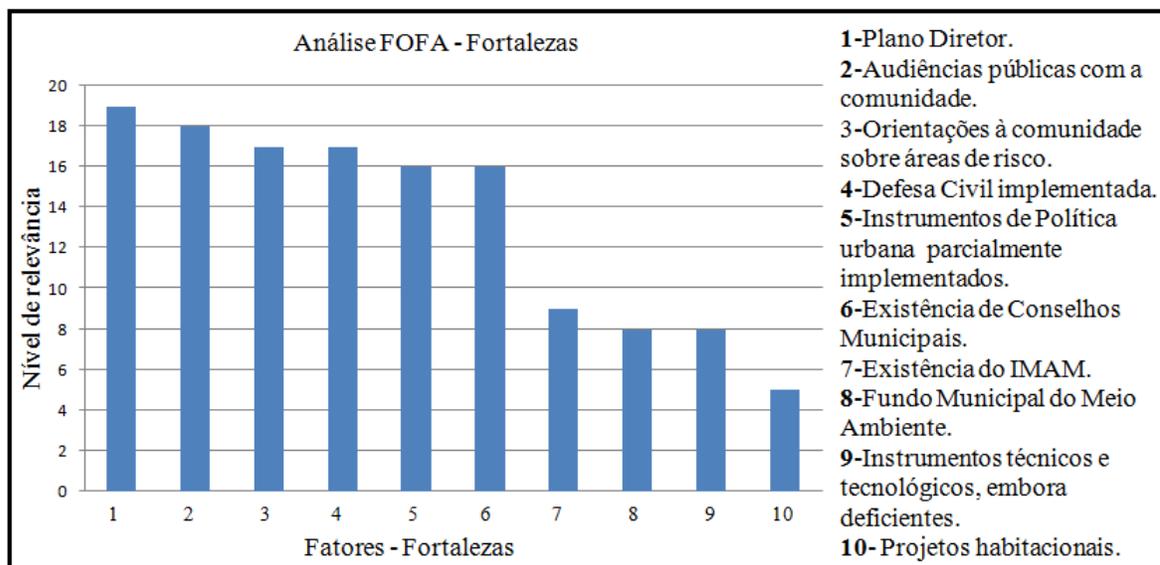
As fortalezas correspondem aos fatores positivos apresentados pelo município e que podem ser considerados elementos potenciais ao enfrentamento dos pontos fracos (deficiências) e das ameaças (desafios) que contribuem à reprodução dos conflitos de uso e ocupação do solo. As fortalezas devem ser entendidas, portanto, como fatores que na esfera municipal servem como instrumentos de defesa, educação, cidadania e justiça social, sobretudo são mecanismos normativos que auxiliam na construção do espaço urbano, dando um direcionamento adequado e equitativo ao uso do solo, contribuindo assim para minimizar os efeitos da urbanização e da ocupação residencial em fundos de vale e demais áreas de vulnerabilidade ambiental.

---

<sup>2</sup> Através de um trabalho realizado na disciplina de Projetos Integrados do curso de Gestão Ambiental, foi possível fazer um levantamento das famílias residentes no local, bem como conhecer sua realidade através de visitas e entrevistas com os moradores.

<sup>3</sup> Dourados seria capaz de suprir a demanda de moradia através da verticalização, porém vale destacar que as imobiliárias dão preferência à construção de condomínios horizontais.

<sup>4</sup> A título de exemplo foi lançado um grande empreendimento imobiliário às margens do córrego Laranja Doce, local este próximo à aldeia indígena.



**Figura 3 – Análise das fortalezas.**

Dentre os fatores positivos que podem ser identificados como potencialidades apresentadas pelo município de Dourados destaca-se o Plano Diretor Municipal. Este instrumento foi apontado pela análise de correlação como o elemento mais significativo e de maior influência sobre os demais fatores positivos identificados na pesquisa, à promoção do ordenamento urbano e à gestão dos conflitos relacionados ao uso e ocupação do solo em áreas de vulnerabilidade ambiental. O Plano Diretor configura-se como instrumento de gestão urbana por excelência, dispondo das diretrizes que orientam o planejamento e ordenamento municipal e que possui como objetivo central a promoção da política de desenvolvimento urbano no município. No contexto operacional, apresenta o zoneamento como instrumento para promoção do ordenamento territorial, com a definição das zonas especiais de proteção (ambiental/cultural) e as áreas de interesse social, destinadas à moradia e à construção de projetos que visem à habitação popular, evitando assim a ocupação em fundos de vale.

Como segundo fator de maior significância entre as potencialidades municipais, as audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal se destacam como fóruns que valorizam a participação popular e garante a manifestação de posicionamento dos segmentos sociais sobre temas de interesse coletivo e cujos resultados, orientam as decisões político-administrativas a serem tomadas em favor da comunidade.

As audiências descentralizam o poder e a tomada de decisão referente ao que se fazer dentro do território urbano. Sua consolidação como instrumento de consulta à comunidade além de fortalecer a construção de um necessário canal de comunicação entre população e tomadores de decisão, propicia a formação cidadã, despertando o interesse dos cidadãos em discutir temas referentes à cidade, um passo importante à construção do ideal de uma gestão participativa.

Na cidade de Dourados essa participação popular nas audiências públicas ocorre ainda de forma incipiente. Porém entende-se que pelo fato de ser um fórum participativo (aberto à participação da comunidade) já constitui um elemento de significativa importância política destinada a ouvir os cidadãos, e que possibilita a tomadas de decisões políticas mais próximas do desejo e da necessidade dos habitantes da cidade.

Outros aspectos positivos relacionados ao município que podem contribuir ao enfrentamento dos conflitos de uso e ocupação do solo urbano, sobretudo os relacionados à ocupação de áreas de vulnerabilidade ambiental, incluem as atividades de orientações à comunidade desenvolvidas pelo serviço de defesa civil municipal quanto aos riscos impostos pela ocupação residencial dessas áreas, assim como a existência de um plano de contingência mantido pelo referido órgão, integrado a outros setores da administração municipal. Essas duas condicionantes possuem em sua base estrutural o mesmo objetivo – desenvolver uma ação

preventiva no sentido de evitar ocupação de áreas vulneráveis como forma de redução de risco. A este propósito, as atividades de orientação consistem em disponibilizar informações referentes à vulnerabilidade física dessas áreas e o risco à vida da população.

A estrutura operacional da Defesa Civil, uma vez estando integrada a outros órgãos municipais, passa a dispor de uma capacidade ampliada de atuação no auxílio à população no sentido de evitar maiores danos que possam ser provocados por agravos ambientais, como alagamentos e enxurradas.

Ademais, a existência de instrumentos da Política Urbana, mesmo que apenas parcialmente implementados, de conselhos municipais, que facilitam a implementação da gestão participativa, assim como de um Instituto de Meio Ambiente Municipal, de um Fundo Municipal de Meio Ambiente, de instrumentos técnicos e tecnológicos, mesmo que deficientes e, por fim, de projetos habitacionais em execução, somam-se aos fatores positivos apresentados pelo município ao enfrentamento e gestão de suas áreas de vulnerabilidade ambiental.

### Oportunidades

As oportunidades consistem nos aspectos positivos apresentados pelo ambiente externo e que representam um contexto de possibilidades favoráveis a influenciar o desenvolvimento institucional, ambiental e urbano do município.

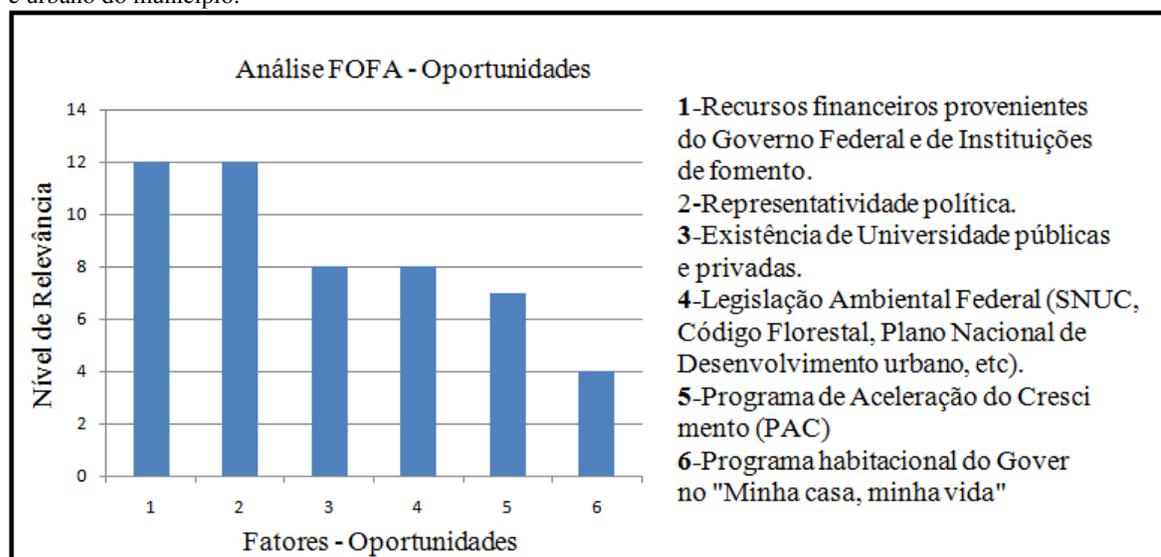


Figura 4 – Análise das oportunidades

Estas devem ser entendidas como elementos de contribuição externa ao ambiente municipal assim como de sua esfera administrativa e que, uma vez acionados, favorecem à resolução dos problemas afetos aos conflitos de uso em áreas de vulnerabilidade.

Neste sentido, os recursos financeiros que podem ser acionados junto aos governos federal e estadual, assim como aos órgãos e instituições de fomento nacionais e internacionais que atuam no financiamento de projetos ambientais, de infraestrutura e inclusão social, podem ser reconhecidos como importante oportunidade ao município em ampliar sua capacidade financeira de gestão das áreas de vulnerabilidade. Alia-se a isso, a significativa representatividade política que o município dispõe junto às esferas estadual e federal, o que garante facilidade de acesso aos recursos financeiros, sobretudo governamentais, necessários ao financiamento de projetos destinados à gestão das áreas vulneráveis do município, garantindo a recuperação e conservação das referidas áreas.

Os Recursos financeiros externos, constituem, ademais, numa oportunidade de financiamento a projetos habitacionais e de acesso a moradia que contemplem as famílias que moram em fundos de vale,

possibilitando que as mesmas sejam beneficiadas com a realocação de suas atuais condições de risco e vulnerabilidade ambiental. A existência de quatro instituições de ensino superior configura-se como uma importante oportunidade à esfera administrativa do município. A promoção de uma proximidade entre o poder público e universidades possibilitaria condições ideais para a viabilização da transferência de tecnologia, cooperação técnica e capacitação, garantindo a superação de deficiências técnicas e tecnológicas em setores operacionais do município. O fortalecimento da relação interinstitucional município-universidades consiste numa oportunidade para o desenvolvimento de soluções e estratégias para resolução dos problemas relacionados ao uso e ocupação de áreas de vulnerabilidade.

A legislação ambiental federal configura-se numa oportunidade por constituir um instrumento que regulamenta legalmente as áreas de interesse ambiental, determinando seu uso e ocupação. Nesse sentido, as Zonas de Interesse Ambiental (ZEIA) em Dourados, poderiam vir a ser regulamentadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Através desse instrumento seria possível a implantação de parques, Áreas de Proteção Ambiental, dentre outras unidades de conservação, em áreas que se configuram como alta vulnerabilidade ambiental, o que poderia garantir a restrição do uso e ocupação desses locais, permitindo sua conservação e a efetiva manutenção de seus serviços ambientais.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados obtidos pela aplicação de questionários submetidos nas entrevistas realizadas aos órgãos administrativos municipais, assim como os resultados oriundos da ponderação através da metodologia FOFA, pode-se concluir que os aspectos sociais e administrativos estão intimamente e diretamente relacionados com a ocupação de fundos de vale, por qualquer que for a classe social.

Referindo-se às debilidades, pode-se dizer que as condições referentes às áreas de vulnerabilidade ambiental, tem sido exclusivamente de responsabilidade da falta de planejamento contínuo e participativo e dos instrumentos de regulamentação pouco utilizados e/ou não implementados, o que foi justificado através de entrevista pelo fato da administração pública não possuir mão de obra qualificada.

A respeito das ameaças cabe fazer menção ao crescimento populacional de Dourados, que se caracteriza como um crescimento oriundo de populações vizinhas e que está acima da taxa de crescimento vegetativo. Parte dessa população buscam melhores oportunidades de emprego, e por motivos sociais acabam ocupando áreas de vulnerabilidade. Outro fator de ameaça tem sido a presença de grandes incorporadoras que especulam o solo, e conseqüentemente causam desdobramentos socio-ambientais.

Como fortaleza pode-se mencionar para a cidade de Dourados a existência do Plano Diretor, cujo é o instrumento regulador do crescimento e desenvolvimento, abordando em seu escopo todo o conteúdo necessário para que se evite a ocupação em fundos de vale. Igualmente destaca-se o papel desenvolvido pelas audiências públicas, que tem o objetivo de aproximar a população da realidade política, e fazer com que a mesma participe deliberando em conjunto com os administradores. Menciona-se, ainda, o papel desenvolvido pela Defesa Cível em orientar a população a respeito das conseqüências da ocupação das áreas de vulnerabilidade, com efeitos positivos à prevenção de riscos de habitação nessas áreas. Esses fatores devem ser postos em posição privilegiada no que tange o planejamento urbano e ambiental da cidade, fazendo com que através dessas observações seja gerada maior qualidade e segurança habitacional.

Em relação as oportunidades pode-se citar como um diferencial o proveito de recursos financeiros advindos do Governo Federal e de Instituições de fomento, a título de exemplo pode ser mencionado a remoção de famílias de moradores do Jardim Clímax, que localizava-se em uma área de vulnerabilidade ambiental, para um nova área de moradias populares preparadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que ocorreu durante a realização deste estudo. A presença de Universidades públicas e privadas, demonstra um ativo poderoso em benefício a sociedade, bem como a iniciativa que motiva a realização deste projeto. O conjunto de legislações vem consolidar a base estrutural de ações de graça à população, uma vez observado o disposto em tais leis, buscando a efetivação na prática.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acessado em: 22 de outubro/2011.
2. DOURADOS. Lei n. 055, de 19 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a Política Municipal de Meio Ambiente do Município de Dourados, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, instituindo o Sistema Municipal de Meio Ambiente, o Fundo Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <<http://guarda.dourados.ms.gov.br/LinkClick.aspx?fileticket=HCVRRe3g9as%3D&tabid=66&mid=242>>. Acesso em: 18 de julho/2011.
3. DOURADOS. Lei n. 72, de 30 de dezembro de 2003. Institui o Plano Diretor de Dourados, cria o Sistema de Planejamento Municipal e dá outras providências. Diário Oficial, Dourados-MS, ano v, n 1.180, p. 24, dez/jan., 4. Trim. 2003. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br/Default.aspx?TabID=93&Pagina=60#>>. Acessado em: 18 de julho/2011.
4. FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. In: Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: <<http://www.urbanidades.arq.br>>. Acessado em: 22 de outubro/2011.
5. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Dados estatísticos e indicadores sociais – Dourados – MS 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acessado em: 28 de junho/2011.
6. LINS, R. D. B.; FERNANDES, N. B. Planejamento urbano e gestão ambiental municipal. UFSC/UFAL. 2005. Material de apoio elaborado para o Curso de Especialização em Gestão de Recursos Hídricos.