

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL – A
HABITAÇÃO SOCIAL E A EXPANSÃO URBANA EM PRESIDENTE
PRUDENTE - SP**

MAYARA PISSUTTI ALBANO

Presidente Prudente – SP

2013

A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL – A HABITAÇÃO SOCIAL E A EXPANSÃO URBANA EM PRESIDENTE PRUDENTE - SP

MAYARA PISSUTTI ALBANO

Dissertação apresentada a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional: Área de concentração: Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Alba Regina Azevedo Arana

Presidente Prudente – SP

2013

307.76
A326i

Albano, Mayara Pissutti.

A importância do Planejamento urbano ambiental : a habitação social e a expansão urbana em Presidente Prudente - SP / Mayara Pissutti Albano. – Presidente Prudente, 2013.
(166)f.: il.

Dissertação (Mestrado Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional) - Universidade do Oeste Paulista – Unoeste, Presidente Prudente, SP, 2013.

Bibliografia.

Orientador: Alba Regina Azevedo Arana.

1. Habitação Social. 2. Expansão urbana. 3. Planejamento Ambiental. I. Título.

MAYARA PISSUTTI ALBANO

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL – A
HABITAÇÃO SOCIAL E A EXPANSÃO URBANA EM PRESIDENTE
PRUDENTE - SP**

Dissertação apresentada a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional: Área de concentração: Desenvolvimento Regional.

Presidente Prudente, 10 de junho de 2013

Orientadora: Prof^a Dr^a Alba Regina Azevedo Arana
Universidade do Oeste Paulista – Unoeste
Presidente Prudente

Banca: Prof^a Dr^a Edilene M. Takenaka
Universidade do Oeste Paulista – Unoeste
Presidente Prudente

Banca: Prof^a. Dr^a. Encarnita Salas Martin
FCT – Unesp
Presidente Prudente

Dedico este trabalho ao meu esposo Anderson e aos meus pais Myrian e Cilas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, que é a minha força e a minha fortaleza.

Agradeço também a todos que de alguma forma me ajudaram a desenvolver este trabalho:

Ao meu esposo Anderson por todo apoio, compreensão, e por todos os filmes que assistiu sozinho.

Aos meus pais Cilas e Myrian, por toda educação, incentivo, auxílio, pelas palavras de consolo.

Às minhas irmãs Maryana e Mayra pela amizade e pela torcida.

À professora Doutora Alba Regina Arana por toda orientação e dedicação à pesquisa nestes anos de mestrado.

Ao professor Doutor Marcos Norberto Boin pela imensa gentileza de ceder todo o material desenvolvido nos anos de acompanhamento de execução do Residencial Maré Mansa que foram de grande importância para esta pesquisa, e por todas as palavras de direcionamento à mim dirigidas.

Aos professores do Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional da Unoeste pelas aulas e conhecimentos compartilhados.

À professora Doutora Sibila Corral de Arêa Leão Honda, coordenadora do curso de Arquitetura e Urbanismo da Unoeste por acreditar e confiar na minha capacidade como ex-aluna, Arquiteta e professora do referido curso, e por todo apoio em todos esses anos de amizade.

À amiga Yeda Ruiz Maria, Arquiteta e Urbanista, mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional, pelo companheirismo e parceria, também, por todo apoio durante o mestrado.

À amiga Daniela Gamonal Marcatto pela amizade e pela ajuda no desenvolvimento de alguns trabalhos gráficos.

Aos amigos Andréia Olivo e André Turin pelas palavras de incentivo e pelo material cedido à pesquisa.

Aos alunos de iniciação científica pelo trabalho realizado neste último ano.

RESUMO

A Importância do Planejamento Urbano Ambiental – A Habitação Social e a Expansão Urbana em Presidente Prudente

O constante processo de urbanização no Brasil gera cidades carentes de infraestrutura, de habitação digna e serviços públicos, provocando séria segregação socioespacial. A falta de políticas públicas de habitação e de execução de conjuntos habitacionais adequados colaboram com o aumento de áreas ilegais e expansão descontrolada. Ao mesmo tempo, o descaso com a legislação ambiental na produção de habitação social tem gerado problemas aos seus moradores, assim como para o próprio ambiente natural; ou seja, a aprovação e a implantação de conjuntos sem a correta análise ambiental reforça espaços inadequados e/ou fortemente impactantes no ambiente natural e construído, reforçando situações de segregação e degradação do ambiente. Em Presidente Prudente, muitos empreendimentos de habitação de interesse social foram implantados sem um adequado estudo ou preocupação com as questões ambientais locais, assim como com a legislação de parcelamento do solo. Dessa forma, esta pesquisa busca contribuir para uma análise crítica sobre a produção de habitação social, verificando características de implantação de empreendimento de habitação popular, sua localização na estrutura urbana, o ambiente natural onde foi executado, as questões legais de aprovação em órgãos competentes de licenciamento ambiental, entre outros aspectos que se perceba relevantes. Como objeto de estudo desta dissertação foca-se no Residencial Maré Mansa, implantado na cidade de Presidente Prudente por meio de iniciativa privada, em 1998. A metodologia utilizada se baseou em aprofundamento teórico sobre os aspectos tratados, levantamentos sobre o processo de evolução da malha urbana de Presidente Prudente, aspectos legais voltados à habitação social e à análise ambiental, base documental de aprovação nos órgãos competentes, caracterização física, social e ambiental do empreendimento estudado, e levantamentos de campo. Busca-se, assim, verificar de forma sólida as características do conjunto habitacional analisado comprovando a carência de controle ambiental na produção da habitação social na cidade.

Palavras-chave: Habitação social, expansão urbana, planejamento urbano ambiental.

ABSTRACT

The Importance of Environmental Urban Planning - Social Housing and Urban Expansion in Presidente Prudente - Sp

The constant urbanization process in Brazil generates cities wanting infrastructure, dignified housing and public services, showing serious social and spacial segregation. The lack of public policies for housing and execution of adequate housing complexes create cities with illegal areas and uncontrolled expansion. At the same time, the neglect towards environmental legislation when planning social housing is bringing forth problems to its residents, as well as for the natural environment; in other words, the approval and implantation of complexes without the proper environmental analysis reinforces inadequate spaces and/or strongly impactful in the natural and built environments, reinforcing situations of segregation and degradation of the environment. In Presidente Prudente, many housing enterprises of social interest were implanted without adequate study or concern with the local environmental questions, as well as with legislation of land subdivision. Regarding this issues, this reasearch aims to contribute to a critical analysis about the production of social housing, verifying characteristics of implantation of social housing enterprises, its localization in the urban structure, the natural environment whre it was executed, the legal questions for approval in the competent agency of environmental licensing, among other relevant aspects. The object of study of this dissertation is focused in the Residencial Maré Mansa, executed in the city of Presidente Prudente by the private sector, in 1998. The methodology that is proposed to be followed is based in theoretical deepening on the mentioned aspects, research on the process of urban evolution of Presidente Prudente's design, legal aspects on social housing and environmental analysis, evidence base of approval in the competent agencies, social, environmental and physical characterization of the enterprise that was studied, and field research. It is aimed, then, to verify in a solid way the characteristics of the analyzed housing complex proving the lack of environmental control in the execution oof social house in the city.

Keywords: Social housing, urban expansion, environmental planning

LISTA DE SIGLAS

a.C. -	Antes de Cristo
AIA -	Avaliação de Impacto Ambiental
APA -	Área de Proteção Ambiental
APP -	Área de Preservação Permanente
Art -	Artigo
BID -	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH -	Banco Nacional da Habitação
CDHU -	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CECAP -	Caixa Estadual de Casas para o Povo
CEF -	Caixa Econômica Federal
CEPEU -	Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos
CF -	Constituição Federal
CIMA -	A Comissão Interministerial de Meio Ambiente
CH -	Conjunto Habitacional
CNDDA -	Campanha Nacional de Defesa e Desenvolvimento da Amazônia
COHAB -	Companhia de Habitação
CONAMA -	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COMDEMA -	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
DENERU -	Departamento Nacional de Endemias Rurais
DNAE -	Departamento Nacional de Águas e Energia
DNOS -	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
EIA -	Estudos de Impacto Ambiental
FAR -	Fundo de Arrendamento Residencial
FAU -	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FBCN -	Fundação Brasileira de Conservação da Natureza
FCP-	Fundação da Casa Popular
FDS -	Fundo de Desenvolvimento Social
FEMA -	Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento

Sustentável

FGTS -	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC -	Fernando Henrique Cardoso
FNHIS -	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAP -	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBAMA -	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF -	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBH -	Instituto Brasileiro de Habitação
INOCOOP -	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPMF -	Imposto Provisório Sobre Movimentações Financeiras
IPT -	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
IPTU -	Imposto Predial e Territorial Urbano
LTDA -	Limitada
MBES -	Ministério da Habitação e Bem-Estar Social
MDU -	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU -	Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
OGU -	Orçamento Geral da União
ONU -	Organização das Nações Unidas
PAIH -	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR -	Programa de Arrendamento Residencial
PBQP-H -	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Habitat
PD -	Plano Diretor
PDDI -	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PlanHab -	Plano Nacional de Habitação
PLAME -	Plano Mínimo de Educação
PMH -	Plano Municipal de Habitação
PMMA -	Política Municipal do Meio Ambiente
PNH -	Política Nacional de Habitação
PROFILURB -	Secretaria de Política Urbana
PSH -	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

RADAM -	Radar na Amazônia
RIMA-	Relatório de Impacto Ambiental
SBPE -	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SEMA -	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEPURB -	Secretaria de Política Urbana
SERFHAU -	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH -	Sistema Financeiro de Habitação
SFI -	Sistema Financeiro Imobiliário
SIMAHAB -	Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Habitação
SISNAMA -	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNH -	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS -	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUDEPE -	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA-	Superintendência da Borracha
UGRHI -	Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos
UNCED -	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente
USP -	Universidade de São Paulo
ZEIS -	Zona Especial de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização do município de Presidente Prudente.....	81
Figura 2 - Evolução da malha urbana de Presidente Prudente – SP.	85
Figura 3 - Localização dos conjuntos habitacionais de interesse social na cidade de Presidente Prudente – SP.	101
Figura 4 - Localização do Residencial Maré Mansa.....	111
Figura 5 - Mapa litológico da bacia do rio Santo Anastácio – SP.....	114
Figura 6 - Erosão superficial no empreendimento Maré Mansa.....	117
Figura 7 - Planta do levantamento das minas existentes na área de implantação do Residencial Maré Mansa.....	120
Figura 8 - Opção 1 para construção da cerca de alambrado adjacente a rua “M”.....	122
Figura 9 - Opção 2 para construção da cerca de alambrado adjacente a rua “M”, mais recomendada.....	123
Figura 10 - Taludes e calçada da avenida de acesso.	123
Figura 11 - Aterro da estrada de acesso ao Conjunto Habitacional.	124
Figura 12 - Cerca de alambrado sendo construída no setor sul do Residencial Maré Mansa.	125
Figura 13 - Entulho na APP.....	125
Figura 14 - Pontos da cerca de alambrado danificados.	126
Figura 15 - Vista da APP, com pessoas circulando em seu interior.	126
Figura 16 - Destruição da cerca em função da enxurrada.....	126
Figura 17 - Pontos em que a cerca encontra-se destruída.....	127
Figura 18 - Elevação da calçada como medida mitigadora dos processos erosivos.....	128
Figura 19 - Animais pastoreando na APP nos dias atuais.....	128
Figura 20 - Lixo e móveis velhos descartados na APP.	129
Figura 21 - Mata ciliar na APP recomposta.	129
Figura 22 - Antes e depois, do trabalho de recuperação da erosão.	131
Figura 23 - Detalhe da construção da drenagem e aspecto geral após a conclusão da recuperação da erosão.	131
Figura 24 - Escada de dissipação construída no córrego da Malandra.....	132

Figura 25 - Tubos utilizados para o esgoto na APP, à esquerda; à direita, tubos da rede de água pluviais, na Área de Preservação Permanente.	133
Figura 26 - Estragos na infraestrutura do Maré.....	134
Figura 27 - Meio fio erodido em função das águas pluviais que o transbordam.....	134
Figura 28 - Rede de drenagem danificada pelas águas pluviais.	135
Figura 29 - Segunda fase de implantação de unidades habitacionais, com grande movimentação e exposição de solo.	137
Figura 30 - Solo exposto em função da implantação do Conjunto Habitacional.....	138
Figura 31 - Área de Preservação Permanente, remanescente entre o meio fio e a cerca de alambrado, onde devem ser plantadas árvores de porte grande.	138
Figura 32 - Grandes áreas de exposição do solo e solo sobre o piso asfáltico.....	139
Figura 33 - Saída da rede de águas pluviais no córrego da Malandra e árvores em APP, soterradas.	139
Figura 34 - Rua do Residencial Maré Mansa com pavimento asfáltico.	140
Figura 35 - Desnível acentuado entre as casas e a inclinação do talude.....	140
Figura 36 - Unidades habitacionais do Residencial Maré Mansa atualmente.....	141

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Metodologia	19
1.1.1 Forma de análise dos dados	21
1.2 Objetivos	22
1.2.1 Objetivo Geral	22
1.2.2 Objetivos Específicos	22
1.3 Subdivisão da dissertação	23
2 O ESPAÇO URBANO NO BRASIL E O PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL	25
2.1 Aspectos da Produção do Espaço Urbano no Brasil	28
2.2 Segregação Socioespacial no Modelo de Produção Urbana Brasileira e os Problemas Ambientais – “A Ecologia da desigualdade”	31
2.3 Planejamento Urbano Ambiental	33
3 POLITICAS URBANAS DE HABITAÇÃO POPULAR E AS POLITICAS AMBIENTAIS URBANAS	39
3.1 Panorama das Políticas Habitacionais Brasileiras	42
3.1.1 Panorama da política habitacional pré-Governo Militar	42
3.1.2 Cenário da política habitacional brasileira pós-1964	476
3.1.3 Panorama da política habitacional brasileira pós-redemocratização.....	50
3.2 Panorama das Políticas Ambientais Federais brasileiras.....	62
3.3 Política Urbana Pós-Constituição Federal de 1988.....	72
3.3.1 Competências constitucionais e as políticas setoriais.....	73
3.3.2 Política urbana e os instrumentos urbanísticos	77
4 POLÍTICA URBANA EM PRESIDENTE PRUDENTE	81
4.1 A Produção do espaço Urbano em Presidente Prudente	82

4.2 Os Planos Diretores Municipais em Presidente Prudente.....	89
4.3 A Política Habitacional em Presidente Prudente	94
4.4 A Política Ambiental em Presidente Prudente.....	102
5 RESIDENCIAL MARÉ MANSA: UM ESTUDO SOBRE PROBLEMAS AMBIENTAIS URBANOS EM PRESIDENTE PRUDENTE	110
5.1 Caracterização do Meio Ambiente Natural da Área de Implantação do Residencial Maré Mansa.....	113
5.2 As Repercussões Ambientais no Processo de Implantação e Constituição do Residencial Maré Mansa	117
5.2.1 Algumas medidas mitigadoras para o conjunto habitacional.....	121
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	146
REFERÊNCIAS	148
ANEXO I	158
ANEXO II	163

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa proposta tem como base a produção da habitação de interesse social no espaço urbano relacionando-a à conservação do meio ambiente, e tem como objeto de estudo o Residencial Maré Mansa, localizado em Presidente Prudente, cidade de porte médio do interior do Estado de São Paulo.

O processo de urbanização no Brasil, o histórico processo de elitização da distribuição de terras, as omissões e descasos nas políticas públicas, ocasionam uma série de déficits ao acesso a moradia e carência de infraestrutura de saneamento básico, de transporte e principalmente de políticas urbanas habitacionais, que acarretam na diminuição da qualidade de vida nos centros urbanos. (LORENZETTI, 2001)

Diante do processo de crise urbana, o enfrentamento dos graves problemas que atingem a população necessita de soluções articuladas de planejamento e gestão urbanos. São necessárias formulações de políticas públicas coerentes aos cidadãos que vivem no meio urbano, em especial as relativas ao uso do solo urbano, à habitação, à infraestrutura de saneamento básico e de transportes, ao meio ambiente, etc., a fim de se construir ambientes urbanos justos e equilibrados (ANTONUCCI, 2009).

A partir da Constituição Federal de 1988, a política urbana e a gestão da cidade são temas que passaram a ser evidenciados nas diversas esferas institucionais, políticas e sociais. Essa Constituição possibilitou o fortalecimento do município, ampliando sua autonomia política, administrativa e financeira. Consta no artigo 30 da Constituição Federal que, juntamente como os Estados e a União, o município passa a ser ente federativo e deve reger-se por Lei Orgânica própria. Os artigos 182 e 183, regulamentados pela Lei Federal n.10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, definem as diretrizes básicas para a política urbana brasileira, bem como a obrigatoriedade de um Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes.

No campo da concepção de políticas urbanas, o município passou a ter a política habitacional como uma questão estratégica e central, visto que a

provisão de moradia adequada à grande parcela da população configura-se como um de seus principais problemas.

O Plano Diretor tem sido eficaz no controle e direcionamento do espaço urbano? A Política habitacional tem proposto soluções que atendam realmente às necessidades e anseios da população? Existe uma política ambiental compatível com a realidade local e necessidades da população? É perceptível a deficiência no planejamento urbano ambiental?

A partir da década de 1990, inicia-se a produção de unidades habitacionais para o mercado de baixa renda através de uma fatia da iniciativa privada, viabilizado por diversos programas governamentais, fato que constituiu uma oportunidade para o governo municipal minimizar uma significativa parcela de seus problemas ligados à demanda crescente por habitação. Foi através da iniciativa privada que o Residencial Maré Mansa, objeto de estudo desta pesquisa, foi implantado na cidade de Presidente Prudente.

Contudo, além da possibilidade da construção de moradias para população de baixa renda pelo setor privado, é de fundamental importância o papel de gestor municipal que deve regular a atuação do mercado imobiliário na produção de moradias de baixa renda, exercido pelo município de acordo com a política de desenvolvimento urbano e com as diretrizes que acoplam os propósitos da função social da cidade.

Outro ponto de suma importância é a análise das questões ambientais urbanas, que possuem legislação federal específica desde 1981, quando foi instituído do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Lei Federal n.6.938, ratificado pela Constituição Federal de 1988, no artigo 225. O art. 182 dessa Constituição, afirma que a política de desenvolvimento urbano, cuja competência é do Poder Público Municipal, deve dirigir o ordenamento da cidade, garantindo o bem estar de seus habitantes. Regulamentando os artigos sobre política urbana (182 e 183) da Constituição, o Estatuto da Cidade (Lei Complementar n.10.257/2001) estabelece em seu artigo 2º várias diretrizes relacionadas à política urbana:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura

urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: g) a poluição e a degradação ambiental

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Esta regulamentação têm como alicerce a preocupação com a qualidade de vida na área urbana, também com a conservação de ambientes naturais e com a manutenção de ambientes construídos frágeis, debatidos na Habitat I, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em Vancouver no ano de 1976. Na Habitat II, que ocorreu em Istambul, em 1996, foi aprovada a Agenda Habitat II, um documento que apresenta compromissos, princípios e estratégias que o poder público e a sociedade devem adotar visando o desenvolvimento sustentável no espaço urbano (ANTONUCCI *et al*, 2010).

Segundo Medauar (2004, p.16), as políticas urbanas devem promover sustentabilidade a este espaço:

A implementação de uma política urbana hoje não pode ignorar a questão ambiental, sobretudo nas cidades de grande porte, onde adquirem maior dimensão os problemas relativos ao meio ambiente, como, por exemplo: poluição do ar, da água, sonora, visual, lixo, ausência de áreas verde.

Sendo assim, evidencia-se a necessidade de integração das políticas públicas setoriais, através da gestão ambiental urbana, ou seja, conjunto de atividades e responsabilidades voltadas para uma série de intervenções sociais com vistas ao manejo adequado do uso do solo e dos recursos naturais, para construção e manutenção da qualidade de vida urbana.

Nesse contexto, pode-se observar Presidente Prudente, apesar de ter sido objeto de três Planos Diretores (1968, 1996 e 2008), seu processo de expansão urbana vem ocorrendo na contramão dos propósitos dos instrumentos urbanísticos instituídos e aprovados na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (HONDA, 2011).

A partir desse pano de fundo, esta pesquisa visa a analisar a política habitacional local, que ora estaria atrelada aos propósitos do governo federal ou do estadual, ora aos do municipal. Essa política seria implementada dissociada de uma política pública includente? Seria voltada a um desenvolvimento urbano equilibrado? Ou seria implementada sem preocupações com o meio ambiente natural e construído?

Dessa forma, este trabalho se propõe a verificar se ocorre omissão do Poder Público local com os ambientes natural e construído, com carência de políticas habitacional e ambiental municipais concretas, reproduzindo e reforçando o modelo de expansão urbana periférica e segregadora ocorrido nas últimas décadas; tendo como objeto de estudo o Residencial Maré Mansa, executado em Presidente Prudente, relacionando ao processo de expansão urbana.

1.1 Metodologia

A metodologia utilizada nesta pesquisa foi baseada na investigação qualitativa, utilizando-se de levantamento bibliográfico, de pesquisa documental, de levantamentos físico territoriais urbanísticos do Residencial Maré Mansa e entorno natural e construído, com observação sistemática dos mesmos.

Segundo Cervo e Bervian (1978, *apud* LAKATOS; MARCONI, 1991, p.39) “método é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um fim dado ou um resultado desejado.” Nas ciências, denomina-se método a junção de processos que devem ser empregados na investigação e na demonstração da verdade.

A abordagem qualitativa visa a relacionar a teoria e os dados, a teoria e a ação, através da compreensão dos fenômenos a partir da descrição

e interpretação bem como das experiências pessoais do pesquisador (TEIXEIRA, 2000). Assim a pesquisa qualitativa utiliza-se do método dedutivo.

Através do levantamento bibliográfico, buscou-se inicialmente identificar produções na área de conhecimento, assim como pesquisas realizadas sobre o objeto de estudo, levando-se em conta as particularidades da área que constitui esse objeto. A pesquisa aprofundou a linha teórica onde foram elaborados os conceitos, pressupondo uma avaliação lógica da problemática.

A partir da teoria apreendida e dos conceitos elaborados, a investigação passou para a fase de pesquisa documental - políticas, ações públicas e privadas voltadas à habitação social, legislação municipal voltada ao uso e ocupação do solo urbano e ao meio ambiente, legislações federal e estadual paulista sobre meio ambiente; levantamentos sobre as características ambientais naturais locais; mapeamentos de aspectos como: estrutura urbana municipal, localização do empreendimento na malha urbana, características ambientais locais.

A análise documental “pode-se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38).

A etapa seguinte da pesquisa foi a de levantamentos físico territoriais do Conjunto Habitacional e seu entorno natural e construído. Tais levantamentos tem como objetivo verificar aspectos relativos ao uso e ocupação do solo, equipamentos, serviços, e infraestrutura urbanos, e utilização do ambiente construído e natural, como as Áreas de Preservação Permanente (APP). Também foram realizados levantamentos fotográficos para melhor caracterização desses ambientes e usos. Dessa forma, foi possível um contato mais próximo com o local analisado. Também é importante ressaltar que a observação é uma técnica de coleta de dados que busca obter informações utilizando os sentidos na obtenção de informações sobre determinados aspectos da realidade.

1.1.1 Forma de análise dos dados

Considerando a diversidade dos objetivos, a pesquisa foi desenvolvida em várias fases. Uma primeira, de caráter mais exploratório, apoiado em revisão de trabalhos científicos e periódicos especializados sobre o assunto, objetivando sistematizar dados atuais sobre planejamento e gestão urbanos; sustentabilidade, planejamento e desenvolvimento ambientais; zoneamento urbano ambiental, plano diretor municipal e habitação social.

O aprofundamento do assunto exigiu não só a revisão de estrutura sobre o assunto, mas principalmente o recurso a outros trabalhos que enfocam a problemática num nível nacional, verificando exemplos que deram certo, num segundo momento, foi realizada pesquisa documental.

Para a análise sistemática dos resultados obtidos, foi necessária uma analogia entre as literaturas selecionadas na revisão bibliográfica, os sites consultados e as informações coletadas através de pesquisas realizadas, no município de Presidente Prudente-SP. A análise qualitativa foi realizada com base nas categorias criadas.

Na última etapa da pesquisa foram feitas as análises de maneira sistemática, considerando a relação das ações levantadas com as políticas urbanas e setoriais definidas para o território municipal; e a elaboração do corpo de argumentação.

Não existindo imparcialidade no trabalho científico conforme afirma (LEME, 2007), seu mérito se dá na maior parte em função da transparência em que as informações que o originam são obtidas e analisadas. Logo acredita-se ser de grande importância tanto a análise dos resultados da pesquisa quanto o revelar dos elementos ou perspectiva a partir dos quais ela foi realizada.

A análise dos dados seguiu o método dedutivo, pois as análises partirão do geral para o específico, analisando a situação nacional e focando no conjunto Residencial Maré Mansa, objeto de estudo desta pesquisa, localizado na cidade de Presidente Prudente.

Neste sentido, o método utilizado para se realizar o projeto de pesquisa usou o raciocínio de forma sistêmica para analisar os dados

coletados, sendo este o norteador do trabalho, auxiliando nas decisões a serem tomadas, com o intuito de alcançar os objetivos preestabelecidos trazendo assim o conhecimento válido e verdadeiro.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta dissertação de Mestrado é analisar o processo de expansão urbana em cidades médias, por meio do planejamento e gestão ambiental urbanos, tendo como objeto de estudo Residencial Maré Mansa, em Presidente Prudente-SP, verificando as políticas urbanas locais setoriais - ambiental e habitacional, que controlam e direcionam o crescimento da malha e a implantação de novos espaços urbanos.

1.2.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos focados nesta pesquisa são:

Analisar a política urbana habitacional e ambiental de Presidente Prudente, assim como o processo de expansão territorial dessa cidade, identificando a implantação dos conjuntos habitacionais na malha urbana e sua relação com a segregação socioespacial.

Verificar a implantação do Residencial Maré Mansa, objeto de estudo, e sua influência na expansão e na segregação espacial urbanos, bem como os possíveis impactos ambientais por ele causados.

Levantar a legislação Federal, Estadual e Municipal relacionadas a Planejamento e Gestão urbanos, Habitação de Interesse Social e Meio Ambiente, possibilitando correlacioná-la ao processo de implantação do Conjunto Habitacional e ao controle público.

Discutir a importância do planejamento ambiental no espaço urbano.

1.3 Subdivisão da dissertação

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos. O capítulo 1 se refere à Introdução da mesma, enumerada dessa forma, segundo norma específica da Universidade do Oeste Paulista – UNOESTE – ‘Normas e Padrões para Apresentação de Trabalhos Científicos da UNOESTE’, de 2011.

O segundo capítulo traz uma revisão bibliográfica sobre a produção do espaço urbano no Brasil, ocorrido com maior intensidade no último século, e que possui, de maneira geral, a segregação sócioespacial como modelo de expansão urbana. Este modelo é chamado por Maricato (2001) de “A Ecologia da desigualdade”, visto que a população de baixa renda torna-se ambientalmente impactante e impactada. E por fim traz a discussão sobre a Importância do Planejamento Urbano Ambiental para as cidades brasileiras.

Uma análise sobre as políticas urbanas habitacionais e ambientais brasileiras compõe o cerne do terceiro capítulo. A priori, uma análise histórica das políticas habitacionais no Brasil divididas períodos históricos marcantes em seu desenvolvimento. De semelhante modo, segue a análise das políticas ambientais, cuja temática é mais recente entre as políticas nacionais. Por fim, traz uma discussão sobre a Política Urbana advinda com a Constituição Federal de 1988, ressaltando as competências constitucionais e as políticas setoriais, e também os instrumentos urbanísticos de gestão urbana.

O quarto capítulo começa a focar na política urbana de Presidente Prudente, cidade onde está situado o Residencial Maré Mansa, objeto de estudo desta pesquisa. Para que se possa compreender o contexto de sua implantação, faz-se necessário o entendimento de como se deu a produção do espaço urbano local, e a relação com os Planos Diretores, instrumentos importantes de planejamento e gestão urbanos. Segue uma análise das políticas habitacional e ambiental locais.

O capítulo 5 é composto por estudos relacionados ao Residencial Maré Mansa, exemplo singular dos problemas ambientais urbanos em Presidente Prudente. Primeiramente buscou-se levantar as características do meio ambiente natural da área em que o referido conjunto foi implantado,

observando a constituição geomorfológica, para que fosse possível compreender por que este conjunto impactou essa área de tal modo. Em sequência as repercussões ambientais e sociais provocadas pela sua implantação, bem como algumas medidas mitigatórias impostas à empreendedora pelo Ministério Público, na tentativa de reverter alguns danos e evitar o agravamento da situação provocada no momento de tal implantação.

Por fim as considerações finais constam no capítulo 6.

2 O ESPAÇO URBANO NO BRASIL E O PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL

A análise e a discussão do espaço intra-urbano (VILLAÇA, 1998) nas cidades brasileiras são referenciais para compreensão dos processos que nelas ocorrem, e é o objetivo deste capítulo, assim como as características de segregação socioespacial no modelo de reprodução da urbanização brasileira e as repercussões ambientais provocadas por esse modelo. Também visa a discutir a importância do Planejamento Urbano Ambiental.

O processo de urbanização do Brasil na segunda metade do século XX, apresentou intensificação, e assim são considerados sociedade e território urbanizados, por meio de um extenso período de urbanização social “territorialmente seletiva” (SANTOS, 2005).

Nota-se a intensidade desse processo quando se observa os seguintes dados: a população urbana na década de 1940 era de 26,3 % do total, enquanto em 2000 era de 81,2%. Em números absolutos a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes (1940) contra 130 milhões no ano 2000. Os assentamentos humanos, em sessenta anos, ampliaram-se de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas, sendo 22 milhões desse total, apenas na última década do século passado – o equivalente a metade da população do Canadá (MARICATO, 2001).

Onde se abrigaram tantas pessoas? Ocorreu um enorme movimento de construção de cidade legal e ilegal, com forte expansão da malha voltada a áreas habitacionais. E juntamente com a necessidade de moradia, há necessidades como saneamento básico, transportes, saúde, educação. Infelizmente, sabe-se que o crescimento urbano não ocorreu de maneira adequada, e que, a ausência de um planejamento prévio, reforça a ocupação do território de forma não apropriada, seja improvisada ou não, cujas pessoas se adensam em assentamentos urbanos (MARICATO, 2001).

Essa situação vigente nos espaços urbanos brasileiros acarreta a diminuição da qualidade de vida, e o agravamento de problemas sociais e

ambientais, causados principalmente por assentamentos ilegais. Porém, esse quadro possui suas origens em tempos remotos, ou seja, há tempos que a fatia de mais baixa renda enfrenta problemas relacionados à moradia e à infraestrutura urbanas; e mesmo já tendo ocorrido diversos planos e políticas emitidos pelos diferentes entes federativos visando à melhoria da qualidade de vida desta população, não foram suficientes ou eficazes.

Qualidade de vida para Forattini (1991) é a somatória de fatores que resultantes da interação entre o ambiente e a sociedade, ou seja, que engloba a vida com relação às suas necessidades psíquicas e biológicas. Esses fatores são: condições materiais primárias e fundamentais para a vida humana, a estrutura econômica, jurídica, política, a formação social, forma de produção, circulação, desenvolvimento da sociedade civil, entre outros.

Avaliar as condições urbanas ambientais proporciona subsídios ao planejamento, visto que é um meio de reunir informações que venham contribuir para a qualidade de vida da população, surgindo a necessidade de diagnóstico da existência ou não de condições mínimas de habitação e vivência, em termos sociais, ambientais, econômicos, entre outros.

A habitação digna e salubre é considerada um condicionante de saúde de seus moradores e correlacionada com o espaço físico e social onde se insere, com os materiais que a compõe, a configuração espacial, a educação ambiental, o estilo de vida e conhecimentos sobre hábitos de vida saudável de seus habitantes (AZEREDO *et al.*, 2007).

Em geral, pode-se considerar o meio ambiente representa um fator decisivo para obtenção de uma melhor qualidade de vida. Como afirma Santos (1990, p.59):

O espaço é [...] instrumental à produção de pobres e da pobreza: um argumento a mais para considerarmos o espaço geográfico não apenas como um dado reflexo, mas como um fator ativo, uma instância da sociedade como a economia, a cultura e as instituições.

Desta feita, Oliveira (1983 apud MACHADO, 1997) destaca que a qualidade ambiental está fortemente ligada à qualidade de vida, pois vida e meio ambiente são intrínsecos. Ou seja, há uma interação e uma influência mútua entre ambos que varia na escala de tempo e lugar.

Nessa perspectiva, pesquisas na área do planejamento urbano ambiental, atentando à saúde e à qualidade de vida das populações, ratificam sua importância, especialmente quando relacionados aos resultados sociais, estéticos, educacionais, psicológicos e ecológicos. Antes de ser um espaço físico, o urbano é um espaço social, é o ambiente em que vivem seres humanos com suas necessidades, seus sonhos e seus projetos de vida.

Sendo o homem o principal agente de transformação do espaço urbano, compreende-se também que é dele obrigação de organizar, planejar e executar suas atividades dentro deste espaço, sempre respeitando o meio ambiente, otimizando o uso dos recursos naturais.

A ação de planejar o desenvolvimento das cidades brasileiras configura-se como um contínuo desafio para todos os profissionais que atuam no processo de gestão do espaço urbano, visto que o planejamento urbano tradicional, tal como foi institucionalizado nas administrações do país ao longo das últimas décadas, não foi capaz de enfrentar e formular a respostas adequadas para a dura realidade urbana brasileira.

O planejamento ambiental é de extrema importância para a constituição de um espaço mais adequado aos seres humanos e menos impactante ao meio ambiente. A gestão do espaço urbano com atenção ao meio ambiente é de responsabilidade dos Poderes Públicos locais, e devem objetivar o desenvolvimento e o necessário equilíbrio entre a cidade e o meio ambiente (ARRUDA, 2001).

No Brasil, a realidade de suas cidades se defronta com seus conflitos e desafios e o planejamento urbano e ambiental não responde às necessidades sociais que vão além dos projetos urbanos e restrições legais (SILVA; WERLE, 2007).

Conclui-se que há uma necessidade extrema de um planejamento urbano ambiental e de uma gestão adequada desse espaço, que olhe para as pessoas e para o meio ambiente natural e construído, a fim de mitigar os problemas existentes e antever o crescimento das cidades, para que ocorram de maneira planejada, controlada e com qualidade ambiental, para que a realidade possa ser diferente no futuro.

2.1 Aspectos da Produção do Espaço Urbano no Brasil

Durante séculos o Brasil foi, de maneira geral, um país agrário. A cidade representava apenas pontos comerciais, de serviços, e de religiosidade. Santos (2005) compara as aglomerações urbanas a um arquipélago, por possuírem características próprias e não serem interdependentes muitas vezes umas das outras, porém seguiam lógicas ditadas, em grande parte, por suas relações com o exterior. Quadro que perdura até a segunda metade do século XIX.

Desde o período colonial, existiam no Brasil cidades de grande porte, mas é por volta das últimas décadas do século XIX e início do século XX que o acelerado processo de inchaço urbano começa a ocorrer, concomitantemente com o florescimento do trabalho urbano livre, com o primeiro surto de crescimento da indústria, com a consolidação do sistema bancário, e com a Proclamação da República, que colaboraram para aumentar a necessidade de assentamentos residenciais (BONDUKI, 2004).

Pouco a pouco esse arquipélago territorial, que compunha o espaço no período colonial, foi se transformando em um espaço nacional, construído sob pressão de mercadorias, que exigiam um mercado unificado; embora o espaço ainda resultava fragmentado por barreiras naturais e artificiais, que dificultaram e retardaram a homogeneização (DEÁK, 1999).

Nesse período começaram a aparecer os primeiros indícios de segregação, com a chamada heterogeneidade de funções, ou seja, de um lado da cidade instalavam-se bairros operários e, opostos a eles, os bairros residenciais finos (BONDUKI, 2004).

As epidemias urbanas ocorridas em função da aglomeração de trabalhadores fizeram surgir um urbanismo sanitário, que realizou obras de saneamento básico a fim de eliminar as epidemias e também promover obras de embelezamento e paisagismo, que estabeleceram apoio ao mercado imobiliário capitalista, onde a consequência mais marcante foi a expulsão de uma população já excluída para morros e franjas urbanas (BONDUKI, 2004; MARICATO, 2001).

A partir dos anos 1950, surgiu no Brasil uma nova etapa de industrialização, que colaborou com mudanças relevantes no modo de vida, consumo, habitação, cultura e valores dos brasileiros, inicialmente restritos às classes mais abastadas economicamente (MARICATO, 2001). Nesse período transparece uma tendência à aglomeração tanto da população quanto da urbanização, percebidos pelo aumento significativo de centros urbanos com mais de 20 mil habitantes, outros com população em torno de 100 mil habitantes e as metrópoles, que Santos (2005) chama de cidades milionárias, em função dos seus milhões de habitantes. Essas metrópoles eram duas em 1960 – São Paulo e Rio de Janeiro, cinco em 1970, dez em 1980 e doze na década de 1990.

O Censo Demográfico de 1940 apontou que apenas 31% da população brasileira vivia em centros urbanos, número que aumentou significativamente nas décadas seguintes, revelando uma crescente tendência à urbanização, constatada pelo fato histórico ocorrido na década de 1970, quando, pela primeira vez, a população urbana supera a população residente em áreas rurais.

Um dos fatores que colaborou para aumento demográfico foi a dinâmica de migrações internas provocadas pelo crescimento da economia urbana industrial ocorrido entre o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e o final da década de 1960, considerado dos pontos de vista social e espacial, demasiadamente desequilibrados (BRITO, HORTA; AMARAL, 2001).

Deák (1999, pp.14-15) faz uma reflexão sobre o movimento migratório:

Falava-se em “atração” das cidades (sobre a “população”) pela variedade de oportunidades de vida que ofereciam – o que deixava inexplicada a massa de subproletariado que se avolumava nas aglomerações urbanas. E quando a “atração da cidade” foi substituída pela “repulsão do campo”, chegava-se mais próximo da essência do processo [...].

O Banco Nacional da Habitação (BNH), instituído pelo Regime Militar, a partir de 1964, alterou o padrão de produção das cidades brasileiras através da política habitacional estabelecida. A verticalização ocasionada pelos edifícios de apartamentos destinados à moradia da classe média se intensificou

nesse período, bem como a explosão imobiliária promovida pelo mercado privado e o acentuado processo de periferização herdado do adensamento e crescimento das cidades que deslocou a moradia das classes mais baixas para as franjas da malha urbana (BONATES, 2008).

Como relata Maricato (2001, pp. 20-21), “Infelizmente o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso à terra”, essa alta no mercado imobiliário nas cidades brasileiras “não subjugou as atividades especulativas” e como reflexo da exclusão social e segregação espacial nítida no modelo de urbanização adotado no país, o mercado não se abriu para a maioria das pessoas que necessitavam de moradia – as pertencentes às classes populares. Para reforçar ainda mais esse quadro, a questão fundiária não é enfrentada pelo Poder Público que parece não atender aos vazios urbanos, valorizados pela infraestrutura e investimentos de capital público e privado circunvizinhos, e insiste em

[...] jogar a população em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional, penalizando seus moradores e também todos os contribuintes que tiveram que arcar com a extensão da infraestrutura (MARICATO, 2001, p. 21).

Nas décadas de 1980 e 1990, conhecidas como “décadas perdidas” a pobreza se concentra nas urbes, assim enormes contingentes de brasileiros concentram-se em extensas regiões de morros, alagados, várzeas, caracterizadas pela extrema pobreza. Concomitantemente a essa situação, o Brasil conhece a violência urbana (MARICATO, 2001).

No Brasil, desde a emergência do trabalho livre, que contribuiu para o inchaço urbano, o crescimento das cidades se deu com exclusão social. Além de um contingente de mão de obra não absorvida no mercado durante todo o século XX, também se pode observar uma massa de trabalhadores empregados regularmente na indústria, porém com salários que não lhes dão opção diversa a juntar-se ao contingente de pessoas que habitam em áreas irregulares ou invadidas.

E, desde então, assiste-se a enchentes, desmoronamentos, poluição hídrica, invasões de áreas de preservação ambiental, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamentos, sobreposição de

moradias em áreas insuficientes, violência urbana, reincidência de epidemias, e outros tantos problemas que se enfrenta regularmente nas cidades brasileiras.

2.2 Segregação Socioespacial no Modelo de Produção Urbana Brasileira e os Problemas Ambientais – “A Ecologia da desigualdade¹”

Os processos de segregação sócioespacial e exclusão social vêm ocupando lugar de destaque nas pesquisas na área das ciências sociais. O processo acelerado de urbanização tem promovido alterações de princípios e valores políticos, sociais e culturais.

Ao observar os efeitos dessa urbanização sem precedentes, nota-se um aumento significativo da exclusão social, entendida como um processo associado a perdas gradativas dos direitos fundamentais a todo ser humano, como o direito à saúde, à educação, à habitação, ao emprego, aos direitos civis, aos direitos políticos, entre outros, enfim, aos mínimos direitos garantidos pela *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (MARISCO, 2003).

Existem diferenças entre o grau e a intensidade de urbanização, porém, todas as cidades brasileiras possuem problemas muito semelhantes ligados à alteração estrutural da malha provocada pelo processo de urbanização recente, visto que esse quadro era menos acentuado na primeira metade do século XX (SANTOS, 2005).

Essa mudança no modelo de estruturação das cidades também desencadeia uma acentuada segregação sócioespacial, resultando em um tecido urbano cada vez mais fragmentado:

A consolidação de processos de informalidade na ocupação urbana se traduz pelo uso e ocupação do solo urbano às margens das normas urbanísticas, ou seja, que não correspondem na prática o que determinam os instrumentos urbanísticos de regulação do espaço urbano [...] (MARISCO, 2003, p. 03).

Desta forma se concretiza um padrão de urbanização seletivo e excludente, visto que se estabelecem dois padrões paralelos de reprodução da cidade: uma porção da cidade se constrói obedecendo aos princípios legais

¹ Termo utilizado por Maricato (2001).

estabelecidos pela legislação urbanística, e outra que se constrói à revelia da lei (MARISCO, 2003).

Segundo Maricato (2001), o processo de urbanização corresponde a uma fábrica de assentamentos ilegais e conseqüentemente de agressão ao meio ambiente. Na maior parte das cidades brasileiras o número de imóveis ilegais é bastante grande, podendo ser identificado que a cidade legal caminha rumo a se tornar minoria. Santos (2005, p.10) afirma que a cidade é o “lugar com mais força e capacidade de atrair gente pobre”, mesmo que em muitos casos, em condições sub-humanas, e continua: “a pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial”.

As palavras de Mautner (2004, p. 253) confirmam essa afirmativa quando ela descreve que:

[...] o Estado, com raras exceções, vê o crescimento periférico como um fenômeno “residual” do processo de industrialização e urbanização, sem jamais considera-lo como parte do processo de produção de espaço, isentando-se assim de apresentar propostas de intervenção para incorporar a “cidade real” na cidade “legal”.

A permanente irregularidade urbanística a que é submetida uma parcela da população, a mantém excluída de um conjunto de parâmetros legais que possibilitam viver em condições adequadas de habitabilidade. Assim é estabelecida a chamada exclusão urbanística, que também é caracterizada pela exclusão às condicionantes de qualidades mínimas a que se tem direito, ou seja, não possuem uma série de benefícios urbanos como infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. (MARISCO, 2003).

Essa exclusão urbanística ocorre, na visão de Santos (2005), devido à incapacidade da população de ter acesso a empregos, a bens e serviços essenciais, promovendo a expansão da crise urbana: “algumas atividades continuam a crescer, ao passo que a população se empobrece e observa a degradação de suas condições de existência (SANTOS, 2005, p. 10).

A falta de um planejamento urbano ambiental que venha a anteceder problemas mais profundos e olhar para as massas populares a tanto ignorada é sentida quando se nota uma ausência de controle urbanístico.

Maricato (2001, p.39) completa quando afirma que “legislação urbana detalhista e abundante, aplicação discriminatória da lei, gigantesca ilegalidade e predação ambiental constitui um círculo que se fecha em si mesmo”.

Deák (1999) acredita que as cidades terão condições melhores de saneamento, transporte coletivo de qualidade, áreas públicas de lazer melhores e maiores, serviços públicos acessíveis à população mais carente, meio ambiente natural e construído preservados, se e quando as transformações da sociedade brasileira demandarem e exigirem; e quando também conseguirem se livrar dos traços patrimonialistas e das barreiras que impedem seu desenvolvimento, e assim adentrar num estágio de desenvolvimento ancorado no aumento da produtividade do trabalho. Para tal necessitam de uma constante elevação dos níveis de reprodução da força de trabalho e conseqüentemente dos padrões de infraestrutura e serviços urbanos.

Segundo Santos (2005, p.11), “a cidade [...] está desse modo fadada a ser tanto o teatro de conflitos crescentes como o lugar geográfico e político da possibilidade de soluções”. Para tal são necessários novos instrumentos de gestão, novas práticas políticas que correspondam às novas transformações que promovam alterações na promoção de serviços públicos e na regulamentação do uso do solo urbano.

2.3 Planejamento Urbano Ambiental

Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu capítulo sobre política urbana, que será discutido no item 3.3 dessa dissertação, compete ao Poder Público Municipal ações de controle e regulação sobre o planejamento, a gestão e o desenvolvimento urbanos.

O planejamento urbano constitui um processo político-administrativo de governo que, embora deva estar embasado em conhecimentos teóricos, necessita estar definido como políticas e diretrizes práticas; portanto verifica-se a relação do planejamento urbano com as políticas urbanas (FERRARI, 1991).

O processo de planejamento urbano tem como finalidade ordenar, articular e equipar o espaço, de maneira racional, direcionando a malha urbana, assim como suas áreas ou zonas, a determinados usos e funções. Contudo, a ideia de processo de planejamento está pautada na compreensão de que somente ocorre eficazmente se houver todas as fases de desenvolvimento técnico: levantamentos e diretrizes, projeto, execução, e reanálise (PHILIPPI JR.; ROMERO; BRUNA, 2004).

Para Di Sarno (2004, p. 55), o planejamento é instrumento imprescindível para uma ordenação adequada do espaço urbano, sendo que,

[...] o planejamento urbanístico deve traduzir metas para o setor público e privado, pretendendo a transformação dos espaços, ou o estímulo a certas atividades, ou a manutenção de determinadas áreas para que, vista no conjunto, a cidade se equilibre nas suas múltiplas funções.

Souza (2002, p.46) apresenta o seguinte conceito de planejamento:

[...] sempre se remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou [...] tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fato de melhor tirar partido de prováveis benefícios (grifos do autor).

É importante a ideia de que o planejamento é processo que também precisa ser planejado, conforme relata Dowbor (1987); o planejamento é um sistema organizado de trabalho, implicando em alterações no sistema de organização de informações, reforço da capacidade administrativa e um amplo trabalho de formação, segundo um esforço da administração municipal sobre si mesma.

No entanto, segundo Leal (1995), o planejamento pode ser identificado como um processo autoritário e segregador, seja por motivos técnicos ou por interesses políticos e econômicos aos que está subordinado. Deste modo, há necessidade da participação popular nas definições das políticas públicas e na elaboração dos planos municipais, como é definido pelo Estatuto da Cidade.

A relação do planejamento e da gestão está pautada no referencial temporal, pois o planejamento é a preparação para a gestão futura.

Ou seja, a gestão se refere ao presente, “gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (SOUZA, 2002, p.46) (grifos do autor). Sendo que o desígnio principal do planejamento e da gestão é o desenvolvimento urbano, que deve visar à melhoria da qualidade de vida.

O artigo 225 da Constituição Federal Brasileira (BRASIL. Constituição, 1988), afirma que todos têm direito a uma boa qualidade de vida; a Organização Mundial de Saúde (OMS) informa que a qualidade de vida está intimamente ligada às condições de alimentação, educação, renda, trabalho, emprego, liberdade, saneamento, habitação, meio ambiente, transporte, lazer, acesso à terra e à saúde. Há íntima relação com políticas urbanas. E Di Sarno (2004) afirma que os indicadores de qualidade de vida de uma cidade são influenciados pela política pública, sendo o Poder Público o responsável pela gestão dos serviços a serem considerados, ou seja, há relação entre a eficácia da gestão pública e a qualidade de vida dos habitantes de uma cidade.

Em relação à qualidade de vida, Dias (2005) informa que há relacionamento direto com a proteção do meio ambiente, e que para ocorrer o progresso social é necessária proteção ambiental. Segundo Canepa (2007), a sustentabilidade está diretamente ligada à qualidade de vida, não só para o ser humano, mas para toda a biosfera, sem prejuízo do futuro, incluindo a sobrevivência da diversidade cultural e social humana, e biológica do planeta. E, buscando a sustentabilidade, o planejamento urbano é necessário, com revisão de seus conceitos, com inclusão real da questão ambiental. Urge, dessa forma, um planejamento considerado ambiental.

Contudo, o Planejamento Urbano Ambiental configura-se numa combinação entre o planejamento e a análise ambiental, visando ao uso racional dos recursos naturais, de modo que se respeite os limites e sua capacidade de suporte a fim de melhorar as condições de vida da população residente nas urbes (MARIA, 2012).

De forma mais simplista, o Planejamento ambiental, seja de um território ou de uma bacia hidrográfica, torna-se um elemento ao mesmo tempo básico e complementar para o desenvolvimento econômico e social, bem como

para uma melhor utilização, manejo e gestão de uma unidade territorial (SOARES; LEAL, 2011).

As fases de inventário e diagnóstico de um Planejamento Ambiental, são o caminho para que se possa entender as potencialidades e as fragilidades da área que se deseja estudar, considerando a evolução histórica, evolução da ocupação e as pressões exercidas pelo ser humano e as cidades, de uma maneira geral, sobre os sistemas naturais. Essas fases também ajudam na compreensão das ações do passado, presente e futuro, pois consideram variações temporais, espaciais e escalares. Tais análises formam retratos das áreas, que quando comparados e somados, apontam as principais características da dinâmica regional.

Para Almeida *et al* (1999), o planejamento deve ser encarado como teoria, ou como instrumento aplicável a diversos tipos e níveis de atividade humana, com objetivos que podem variar de alteração estrutural da sociedade à simples composição de programas. Pode-se afirmar que o planejamento é o emprego racional do conhecimento do homem focando na obtenção de uma ótima utilização dos recursos para alcançar o máximo de benefícios para a coletividade.

Almeida *et al* (1999, p.124) continua:

O Planejamento Ambiental não deve ser desvinculado das políticas de desenvolvimento e da distribuição dos benefícios sociais por ele gerados, tampouco essas políticas podem continuar a ser orientadas pelos tradicionais modelos normativos e técnico-econômicos de planejamento, estratégia compreensiva racionalmente que não reconhecem as especificidades das inter-relações dos fatores naturais e culturais de uma dada realidade planejada. O alcance desse reconhecimento requer o fortalecimento de metodologias interdisciplinares de planejamento, capazes de articular as especificidades das relações entre os ambientes naturais e humanos em dada realidade, como também ter a capacidade de responder às exigências de viabilização política dos planos, programas e projetos ambientais (estratégia do incrementalismo articulado).

Dias (2005, p.158) afirma que, não há como realizar a proteção do meio ambiente, se não ocorrer adequadas transformações nos ambientes urbanos, e continua:

[...] o planejamento e a execução de políticas públicas não de ser pensados na atualidade e para o futuro, o que implica a prestação de serviços públicos de forma duradoura, para todos, hoje e amanhã. Este processo de planejamento e execução de políticas urbanas [...]

pressupõe o bem-estar coletivo, a segurança e o bem-estar para todos os que habitam os espaços urbanos, e, ainda, a proteção ao meio ambiente como condição *sine qua non* à realização de cidades, de espaços urbanos sustentáveis.

O discurso relacionado aos problemas ambientais tem como alicerce questões ligadas à ética, cidadania, valores culturais, aspectos econômicos e políticos. Por ser o habitat do homem, o ambiente urbano deve ser pensado e planejado de forma a garantir não apenas a sobrevivência, mas a vida da sociedade.

[...] o comportamento humano é regido não só por parâmetros éticos e sociais, mas também por fatores ambientais. Ora, em um ambiente urbano que constitui o verdadeiro 'habitat' e 'nicho' do ser humano, obviamente, ele deve (ou deveria ser) o ponto central de referência quando da tomada de decisão pela autoridade constituída, ou no nível da própria cidadania. (NUCCI, 2001, p.22, *apud*, MARIA, 2012, p. 9).

Cada cidade possui características próprias, e, portanto, devem ser consideradas suas particularidades no desenvolver do planejamento. Não há como definir um padrão de política, direcionamento e ação únicos com aplicação a todas as cidades; devendo cada uma, estipular estratégias voltadas à busca da sustentabilidade, ou seja, cada cidade precisa encontrar suas próprias soluções para seus problemas urbanos (OLIVEIRA FILHO, 1999 *apud* DIAS, 2005). Fica sob responsabilidade do planejador analisar a realidade de cada cidade e a partir daí propor novos caminhos para transpor os problemas já enraizados e aqueles que surgem no decorrer do tempo, lembrando que existem inúmeros obstáculos que dificultam a implementação dos planos.

Almeida *et al* (1999, p 37) completa:

O mais "perfeito" plano em nada resolverá as questões ambientais, se o espaço não for entendido como uma instancia social e não como mero apoio das atividades humanas. O espaço físico é o reflexo não apenas dos processos naturais, como também das contradições da sociedade, na medida em que são os interesses socioeconômicos dos determinantes das formas de apropriação e exploração do espaço.

Pode-se concluir que o Planejamento Urbano Ambiental, na prática reconstrói o planejamento das cidades, promovendo uma reanálise do espaço urbano, das relações que envolvem a sociedade e natureza e, concomitantemente, persiste na busca de velhos ideais, que apesar de

consensuais, ainda não foram efetivamente implantados, tais como: a importância do planejamento, o planejamento participativo e a própria questão ambiental. Sempre destacando a generalização de alguns aspectos e levando em conta o contexto em que cada cidade se insere.

3 POLITICAS URBANAS DE HABITAÇÃO POPULAR E AS POLITICAS AMBIENTAIS URBANAS

Neste capítulo busca-se discutir as políticas voltadas à habitação de interesse social, e as políticas ambientais urbanas, com ênfase na política urbana estabelecidas após a Constituição Federal de 1988, destacando os novos instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade, que objetivam direcionar o desenvolvimento urbano e impulsionar a democratização da gestão das cidades, bem como analisar as competências constitucionais.

Política é um conceito de difícil definição em função de sua abrangência, dentre seus múltiplos significados, busca-se compreender o que diz respeito à ciência dos fenômenos referentes ao Estado ou Governo, suas regras sistematizadas relativas à administração pública (MELAZZO, 2006).

“Política” é um adjetivo originado da palavra grega *polis* que faz referência à cidade, ou seja, a tudo que é relacionado ao urbano, civil e social. O primeiro filósofo a escrever um tratado sobre Política foi Aristóteles, ainda no século 4 a.C., onde o autor tratava de várias formas de governar a *polis* (a cidade) (RODRIGUES, 2010).

Política pública é uma diretriz formatada para enfrentar um problema público (SECCHI, 2012), ou seja, políticas públicas são instrumentos de atuação, ou programas de ação governamental, que objetivam “coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (SILVA, 2003, p. 02).

Segundo Alvim *et al* (2006), as políticas públicas são respostas das demandas e das práticas sociais pela somatória de instituições que compõem o Estado. Constitui as atribuições e funções do Estado democrático e, também representa o alicerce para sua legitimidade e para o exercício de sua hegemonia. Ainda que o resultado seja incompleto ou distorcido, o somatório dos enunciados e práticas ligadas às políticas públicas são criados como contrapartida às necessidades dos diferentes grupos e classes sociais.

Desta maneira, pode-se afirmar que os conflitos, as disputas, as convergências e coalizões de interesses distintos e, por vezes, até conflitantes dos grupos, se refletem no âmbito das políticas públicas das ações governamentais.

O desenvolvimento das políticas públicas urbanas se dá em resposta a problemas urbanos, que abrangem a previsão de bens coletivos e serviços públicos, o controle do espaço urbano, o planejamento e a gestão municipais. Segundo Honda (2011), a análise das políticas urbanas, seja conceitualmente ou no estudo das ações e seus resultados, é fundamental, sendo crucial a constante adequação da gestão das políticas. Para Villaça (1999 b, p.180), as políticas urbanas “devem referir-se às reais ações e às propostas consequentes de ação do Estado sobre o urbano”.

Denominam-se políticas urbanas o montante de ações do poder público e de políticas públicas que dizem respeito aos processos urbanos, onde inserem-se metas, diretrizes, objetivos e procedimentos que servem para nortear as ações do Poder Público referentes às necessidades ou demandas sociais, expressos ou latentes nos centros urbanos; generalizando, as políticas urbanas devem objetivar principalmente as necessidades da população local (ALVIM, CASTRO; ZIONI, 2010).

As políticas urbanas devem voltar-se aos processos de produção, reprodução, transformação e apropriação do ambiente construído, ou seja, toda infraestrutura e estrutura física, os serviços e equipamentos urbanos, sua localização no território e as práticas sociais aos quais estão articulados e dos quais não podem se dissociar (ALVIM *et al*, 2006).

A modalidade de vínculos que nas ações estatal-governamentais são estabelecidos com os processos sociais, políticos, econômicos, culturais nos quais o território urbanizado, a urbanizar ou a reurbanizar desempenha um papel central constituem, portanto, o aspecto distintivo das políticas urbanas. Embora a dimensão espacial representada principalmente pela abrangência da escala de atuação seja um aspecto importante de toda política pública, as políticas urbanas distinguem-se pelo fato de seus efeitos provocarem transformações na estruturação do ambiente construído (Alvim, et al, 2006, p.7).

São várias as áreas em que o Estado pode atuar na esfera local, que pode-se denominar de “políticas de desenvolvimento urbano”, que necessitam da criação de políticas específicas. Recebem esta denominação

visto que são referentes ao atendimento dos interesses locais refletidos nas necessidades e demandas das aglomerações urbanas. São exemplos de políticas setoriais urbanas: saúde, educação, habitação, meio ambiente, saneamento ambiental, parcelamento, uso e ocupação do solo, coleta de resíduos sólidos, segurança pública, entre outros (ALVIM, CASTRO; ZIONI, 2010).

Diversos estudos realizados ratificam a importância das relações entre política urbana e desenvolvimento, salientando assim o papel das ações públicas nos processos de inclusão social e suas consequências no processo de modernização e desenvolvimento nacional no âmbito social e econômico (ALVIM *et al*, 2006).

A política habitacional – programas de acesso à moradia – existe na instância federal e compreende programas de financiamento de habitações para diversas faixas de rendas familiares, de infraestrutura urbana, acesso ao solo urbanizado, de recuperação e requalificação de estoque habitacional entre outros; em nível estadual, têm-se programas que exercem função de complementar as políticas em nível federal, e definem programas na sua esfera também com contribuição de recursos federais. Os municípios podem definir programas habitacionais observando as particularidades locais que podem ou não estar subordinados às políticas das demais instâncias (ALVIM, CASTRO; ZIONI, 2010).

A política ambiental é constituída por uma somatória de metas e instrumentos que objetivam mitigar os impactos negativos da ação antrópica – resultantes das ações do ser humano – sobre o meio ambiente. Esta política se faz fundamental hoje, pois induz ou mesmo força os agentes econômicos produtores do espaço a adotarem posturas e procedimentos que agridam menos o meio ambiente, para desta maneira minimizar a depleção dos recursos naturais (LUSTOSA, CÁNEPA; YOUNG, 2010).

Segundo afirmam Souza *et al* (2003), os ambientalistas consideram a esfera “local” como a mais apropriada para ações ambientais e arranjos democráticos, pois possibilitam melhor atendimento dos problemas locais, visto que a proximidade torna o governo mais sensível aos problemas e às necessidades da sociedade e do ambiente. No entanto as ações nas demais

esferas de Governo – estaduais e federal – se fazem necessárias, pois ainda ocorrem déficits na elaboração e implementação dessas políticas porque os municípios nem sempre possuem coordenação necessária para o exercício de tais funções.

No decorrer deste capítulo tem-se um panorama das políticas habitacionais e ambientais divididas em federais e locais. Visto que os problemas concernentes ao espaço urbano são demasiadamente complexos e que cada aglomerado urbano possui características particulares, esta dinâmica torna-se interessante, pois, ao mesmo tempo em que se tem uma política com diretrizes gerais que dá suporte às ações mais abrangentes, a política local pode e deve focar nas peculiaridades de seu município a fim de atender as características que divergem das gerais e assim complementá-la.

3.1 Panorama das Políticas Habitacionais Brasileiras

A atuação governamental no Brasil referente à habitação é recente, e coincide com o processo de industrialização dos centros urbanos (HONDA, 2011). Sempre existiram moradias precárias, mas estas só passaram a ser notadas em meados da década de 1880, quando se tornaram uma ameaça à saúde pública (LEAL, 1990), num período de mudanças na ordem social, que refletiram no âmbito social, “mudaram enredos, palcos e personagens” (ROLNIK, 1994, p.95).

3.1.1 Panorama da política habitacional pré-Governo Militar

Em 1886, no Rio de Janeiro, os relatórios do Conselho de Saúde do Distrito Federal descreviam os cortiços insalubres, e por considerarem higienicamente perigosos, propunham a demolição das casas e a remoção dos moradores, para outras regiões urbanas. Propunham onerar as casas não higiênicas e conceder descontos nas taxas de água e limpeza para as

moradias consideradas higiênicas para que pudessem investir ainda mais em melhorias na habitação (LEAL, 1990).

Neste mesmo período a cidade de São Paulo vivencia a chegada de um grande número de trabalhadores ligados ao complexo cafeeiro, que impulsionou o surgimento de atividades comerciais, a consolidação do sistema bancário, o primeiro surto de crescimento industrial, e com isso a cidade apresentou grande expansão, e a falta de habitação tornou-se explícita. A aglomeração de trabalhadores mal alojados passou a se constituir em uma ameaça concreta à saúde pública. Desencadeia-se assim a primeira crise habitacional brasileira (BONDUKI, 2004).

O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionou inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres de deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos. (BONDUKI, 2004, p.20)

A principal forma de moradia da população paulistana (inclusive a classe média), até a década de 1930, era a casa de aluguel, desde a residência unifamiliar, até um cômodo de cortiço, ou um cubículo num porão. O aluguel era um excelente investimento, e certeza de retorno do capital empregado. As moradias das classes trabalhadoras eram construídas de maneira precária, sem ventilação, iluminação ou condições de higiene. A configuração comum era rua de chão batido, esgoto a céu aberto e linha de bonde na via principal. Vários surtos de doenças aconteceram devido às péssimas condições em que grande parte da população vivia (LEAL, 1990; BONDUKI, 2004; ROLNIK, 1994).

Leal (1990) afirma que não existiu no período da “República Velha” (1889-1930) uma política oficial voltada à questão urbana. A oferta de casas de aluguel era somente da iniciativa privada. A preocupação dos órgãos públicos ocorria apenas com o aspecto higiênico e de salubridade das casas. As favelas e cortiços existentes não despertavam grandes preocupações, pois eram vistos como fenômenos passageiros que desapareceriam com o aumento

da industrialização. As poucas intervenções se resumiam à remoção (LEAL, 1990).

A partir de 1930, instalou-se no Brasil a “Era Vargas” (1930 – 1945), período em que se manteve no poder o Presidente Getúlio Vargas. Neste período diversas alterações no cenário político e social foram realizadas, entre as quais o início da intervenção direta do Estado no campo da habitação social, que se deu em função do Plano de Desenvolvimento Social.

Os custos com moradia consumiam uma parcela alta do salário das classes trabalhadoras, e começou, inclusive, a afetar a classe média, formadora da opinião pública, que também dependia da moradia alugada de empreendedores privados. Neste período a crítica sobre o mercado de habitações tornou-se generalizada, e a ideia de que o Estado deveria intervir na produção e no financiamento de habitação era defendida (BONDUKI, 2004). Transformou-se a maneira de propor habitação.

O principal enfoque na Era Vargas, no setor habitacional, era a proposta de obtenção da casa própria por meio de políticas públicas, barateando o custo de produção, criando facilidades para o trabalhador construir sua moradia. Foi considerável esse esforço, pois a crise habitacional dificultava o desenvolvimento econômico do país, e, além disso, “[...] ia ao encontro de um antigo desejo da elite: eliminar os cortiços do centro da cidade e segregar o trabalhador na periferia” (BONDUKI, 2004, p.77).

Segundo Kowarick e Bonduki (1994, p.150):

A consolidação do padrão periférico de crescimento urbano foi de grande importância, pois gerou uma solução habitacional – baseada no trinômio loteamento periférico / casa própria / autoconstrução – que em São Paulo representou a principal opção de moradia encontrada pelos setores populares até os anos 70 [...].

A ação pública no âmbito habitacional ocorreu em níveis distintos, e se consolidou por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's), vinculados ao Ministério do Trabalho. Através dos Institutos, o Estado pôde intervir na área habitacional, que contribuíram para um intenso processo de verticalização e especulação imobiliária, ocorrido por meio da produção voltada para vendas de apartamentos (LIMA, 2007; BONDUKI, 2004).

Também entre as ações implementadas pelo Presidente Vargas havia uma série de Leis do Inquilinato, que restringiam a negociação dos aluguéis na tentativa de regulamentar as relações entre proprietários e inquilinos (BONDUKI, 2004). No contexto da crise habitacional, as medidas provocaram o aparecimento de novas formas de produção de habitação tendo como base a auto-construção em favelas, loteamentos nas periferias e assentamentos informais.

A crise de moradia ficou ainda mais grave na década de 1940 quando começaram ocorrer despejos judiciais em função de demolições nos bairros do centro para possibilitar abertura de novas avenidas na cidade de São Paulo (BONDUKI, 2004).

Posteriormente à Era Vargas, assumiu o Presidente Eurico Gaspar Dutra, na conjuntura do período pós-guerra, da crise habitacional e do avanço do Partido Comunista. Ele proporcionou aumento dos recursos dos Institutos, constituindo-se assim “o período da construção dos grandes conjuntos residenciais”, tendo sido transformado na Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, pelo Decreto-lei n. 9.218, mas que não atingiu o déficit habitacional da população carente (BONDUKI, 2004, p.106).

A FCP foi o primeiro órgão de âmbito nacional criado a fim de prover moradia às populações de menor poder aquisitivo. Os IAP's atuaram de maneira pontual e fragmentada visto que atendiam apenas os associados (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). Entre os anos de 1946 e 1950, os IAPs e a FCP construíram uma enorme quantidade de habitações superando qualquer outra produção até 1964 (BONDUKI, 2004).

Os criadores da FCP conheciam a realidade da crise habitacional, embora possuíssem metas ambiciosas, tinham a consciência de que as políticas não poderiam restringir-se à construção de casas, assim possibilitavam também a atuação em setores complementares que a tornariam “um verdadeiro órgão de política urbana *lato sensu*” (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.21).

Fundado para solucionar a questão habitacional, no entanto, esse órgão não alcançou maturidade institucional, e sua imagem era de um órgão sem personalidade, e Bonduki (2004, p.125) o descreve como “símbolo da

ineficiência governamental e do predomínio da fisiologia em detrimento da racionalidade e do interesse público”.

O direcionamento tomado pela Fundação da Casa Popular e de maneira geral a produção estatal de moradias revelam que, no Brasil, a questão nunca esteve no centro das preocupações dos governos populistas.

O governo do Presidente Jânio Quadros, no início da década de 1960, objetivou uma estruturação na política habitacional por meio do Plano de Assistência Habitacional, que propunha ações a curto e longo prazos além da criação do Instituto Brasileiro de Habitação - IBH (HONDA, 2011). Esse plano objetivava a restauração da Fundação Casa Popular, e propunha a construção de 100 mil casas num período de dezoito meses.

Havia uma diferença significativa entre a FCP e o IBH, pois aquele possuía prestações fixas, e este teria um sistema de pagamento com prestações corrigidas pelo aumento do salário mínimo, na mesma proporção; embora não pudessem exceder 20% do salário mínimo do Rio de Janeiro e São Paulo (LEAL, 1990).

O Instituto Brasileiro de Habitação (IBH) propunha a centralização do planejamento, reunindo os esforços de entidades públicas e privadas, e responsabilizando-se pelos assuntos urbanos de maneira geral. Enfatizava a necessidade de encontrar soluções diferentes para a política habitacional unindo diretrizes nacionais com as características peculiares de cada região (HONDA, 2011).

A essa época, o processo de urbanização no país ocorria em ritmo acelerado, gerando aumento da demanda por moradias, agravando a situação habitacional brasileira; além do processo inflacionário que causou diminuição de investimentos no setor. Assim o padrão de expansão urbana periférica se consolidou. A intervenção direta do Estado nas questões urbana e habitacional pode ser percebida na nova forma de estruturação da cidade, baseada no aumento de veículos particulares e a verticalização das edificações (HONDA, 2011).

3.1.2 Cenário da política habitacional brasileira pós-1964

Com a crise do populismo, a política habitacional vinha se desestabilizando e o ponto final foi dado com a derrubada do Governo João Goulart pelo golpe de 31 de março de 1964, que colocou os militares no poder. a Fundação da Casa Popular é extinta (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Com os militares no poder, foi alterada a aparência da política habitacional, que começou a ser tratada como uma matéria técnica, onde objetivavam soluções politicamente neutras (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). O momento era marcado pelo aumento da inflação, aceleração do processo de urbanização, grande demanda por moradias e ausência de infraestrutura básica. O déficit habitacional era, na época, de aproximadamente 8 milhões de moradias (LEAL, 1990; SANTOS, 1999).

Em 21 de agosto de 1964, através da Lei n.4.380, foi instituído do Plano Nacional de Habitação, e criados o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), iniciando assim uma nova política habitacional (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Segundo Azevedo e Andrade (1982), por trás das novas medidas, o novo regime tinha a intenção de demonstrar sensibilidade às necessidades das massas que haviam sido despertadas politicamente no governo de João Goulart.

A percepção é que há “uma vacância de lideranças”, que “as massas estão órfãs” e “socialmente ressentidas”, e que é preciso mostrar que o novo governo é receptivo a suas necessidades: que pode sem a demagogia da esquerda, agir pronta e seguramente em benefício delas (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 58).

O Banco Nacional da Habitação (BNH) era o órgão principal do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que funcionava como um sistema de captação de poupança a longo prazo, a fim de investir na área habitacional. Seus meios de obtenção de recursos eram através de arrecadações do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), este após 1967. O BNH administrava e

fiscalizava os rendimentos das cadernetas de poupança, e também era responsável por garantir rendimentos caso as cadernetas não fossem suficientes (SANTOS, 1999).

Azevedo e Andrade (1982) consideram uma inovação na política habitacional, o conceito do BNH, em função de características como: se tratar de um banco, e os financiamentos serem corrigidos segundo a inflação e por propor articulação de parcelas públicas e privadas no momento da execução das unidades.

Segundo Santos (1999), para melhor compreender o SFH é necessário dividi-lo em dois subsistemas, segundo suas fontes de recursos. No primeiro subsistema, os recursos captados pelo SBPE serviam quase que na totalidade para financiar investimentos propostos por construtoras ou empreendedores que beneficiavam basicamente as classes médias e altas. No segundo subsistema, a arrecadação do FGTS era gerida pelo BNH e destinada prioritariamente à construção de moradias de interesse social. As Companhias de Habitação (COHAB) eram as principais responsáveis pela construção dessas unidades.

As COHAB's eram empresas mistas, onde os governos estaduais e/ou municipais tinham seu controle acionário. Mediante apresentação e aprovação de projetos pelo BNH, conseguiam o financiamento do banco, que também supervisionava a construção das moradias, em função das prioridades estabelecidas pelo Poder Público (HONDA, 2011).

Com a finalidade de auxiliar na implantação e na organização das COHAB's, de apoiar Estados, Municípios e agentes do setor habitacional e urbano na elaboração de Planos Diretores, e de realização de pesquisas e estudos no setor urbanístico foi instituído o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), ligado ao Ministério do Planejamento. Esse órgão passou por diversas transformações e acabou sendo extinto em 1974 (HONDA, 2011).

Bonduki (2008) afirma ser o SFH de importância indiscutível, e possuidor de uma estratégia clara de intervenção na questão habitacional:

[...] estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar

a implementação em grande escala das ações necessárias na área habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas. (BONDUKI, 2008, p.74)

A intenção de seus idealizadores, é que ele fosse auto-suficiente. No entanto, em função da instabilidade econômica do país, do grau de inadimplência dos mutuários e dos níveis inflacionários, a auto-suficiência não pode ser concretizada a longo prazo. No fim do regime militar quando foi executada uma política de atendimento às famílias com rendimento de até três salários mínimos, as COHAB's foram prejudicadas em função justamente da inadimplência, fato que gerou o reconhecimento por parte do BNH da incapacidade do programa em solucionar o déficit habitacional das camadas de rendas mais baixas, e colaborou para a implantação de programas habitacionais alternativos, voltados à essa população, como o PROFILURB, PRO-MORAR e João de Barro, com políticas de auxílio à autoconstrução e a reurbanização de áreas ocupadas em estado de degradação (SANTOS, 1999).

Mediante à grande inadimplência dos anos de 1970, houve uma elevação da faixa de renda do público alvo. Segundo pesquisas realizadas no ano de 1979, os estratos mais pobres da população (renda de até 3 salários mínimos) eram atendidos por apenas 10% do total de aplicações do BNH financiadas com recursos do FGTS (BONATES, 2008).

A produção destes conjuntos habitacionais teve repercussões tanto na área social quanto no espaço urbano das cidades brasileiras. Embora o banco tenha contribuído quantitativamente para a minimização do problema habitacional, os conjuntos por ele produzidos “foram localizados fora da malha urbana existente, impondo um modelo de expansão periférica para as cidades” (BONATES, 2008; p. 148), onde se encontram com maior facilidade áreas extensas com o custo do solo menor, o que facilita a construção em grande escala, barateando o custo da produção adequando à possibilidade de pagamento do público-alvo. Segundo Bonates (2008, p. 148):

O processo de periferização também se desenvolveu em função do crescimento e do adensamento das cidades bem como do processo de especulação imobiliária daquele momento histórico, os quais impunham forte pressão no sentido de se deslocarem os grandes conjuntos para as franjas da malha urbana.

Além das consequências supracitadas, este tipo de implantação contribuiu para a valorização das áreas circunvizinhas a estes conjuntos. Em suma, a produção do BNH ocasionou uma transformação “na estrutura e na paisagem urbana da maioria das cidades brasileiras”, onde muitos destes conjuntos, devido às suas consideráveis dimensões, transformaram-se em bairros e, juntamente com a autoconstrução da casa própria, contribuíram para a “expansão periférica das cidades brasileiras” (BONATES, 2008, p.148).

Diversos fatos ocorridos ainda durante a Ditadura Militar provocaram o declínio do BNH, sendo extinto em 1986. Contudo, foi de grande vulto a produção no período de seu auge com o financiamento de cerca de 400 mil unidades por ano (SANTOS, 1999).

3.1.3 Panorama da política habitacional brasileira pós-redemocratização

Em 1985, instala-se no Brasil o período denominado Nova República, em processo de redemocratização, eleição para Presidente da República, tendo sido eleito o civil Tancredo Neves, e assumido José Sarney.

Com a intensificação da crise econômica, durante o governo do Presidente José Sarney, ocorreu o encerramento das atividades do BNH, no ano de 1986. O Brasil vivenciava a ausência de uma política de habitação clara e sistemática, agravando ainda mais o déficit de moradia, visto através do aumento do número de favelas e outras formas de habitação precária. Tais fatores repercutiram na inconstância de propostas para o setor: “o fechamento do BNH marcou a passagem de uma política de Estado para uma política de governo, com mudanças a cada novo mandato presidencial” (BONATES, 2008, p. 148).

Azevedo (2007, p.15) descreve a situação do setor habitacional com as seguintes características: “baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente”, havia também a esperança de que as novas autoridades solucionassem a crise do sistema sem a penalização dos mutuários.

A crise inflacionária que atingira o país no início dos anos de 1980, após o fracasso do Milagre Econômico, enfraqueceu o SFH e o BNH. Tal crise diminuiu o poder de compra do salário, sobretudo o da classe média, principal alvo das políticas habitacionais do sistema, que buscava a renegociação de suas dívidas. Outro fator que colaborou para a desestabilização do sistema SFH-BNH foram os casos de corrupção constantes ao longo de sua existência (BOTEGA, 2007).

Na tentativa de solucionar o problema, o governo Sarney (1985–1989) concedeu no ano de 1985 um elevado subsídio aos mutuários, uma última tentativa de segurar um sistema que já apresentava sinais de falência. Contudo essa medida se mostrou ineficaz. Neste contexto, no dia 21 de novembro de 1986 com o Decreto nº 2.291, o presidente José Sarney estabeleceu o fechamento do BNH, que foi incorporado à Caixa Econômica Federal (CEF), fato que transformou a questão habitacional em uma política setorial, numa instituição sem qualquer experiência ou tradição no setor (BOTEGA, 2007). Na Caixa Econômica Federal, a questão habitacional foi tratada como interesse secundário, enquanto no BNH tinha o problema habitacional como objetivo principal, além de funcionários qualificados com experiência de mais de vinte anos de funcionamento do órgão (SANTOS, 1999).

Santos (1999, p.19) relata que:

Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério *urbano* do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então chamada Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos.

As crises financeira e institucional não encerraram totalmente as ações no setor habitacional. No entanto, investiu-se no fortalecimento de

programas habitacionais alternativos ao invés do SFH (SANTOS, 1999). Destacam-se o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, bem como seus antecessores como o PROFILURB, o PRO-MORAR e o João de Barro, executados com recursos do fundo perdido e destinados a famílias com renda inferior a três salários mínimos (LIMA, 2007). Santos (1999, p.20) analisa a ação destes programas da seguinte maneira:

[...] se por um lado tiveram mérito de focalizar uma faixa de renda que vinha sendo negligenciada, por outro foram objeto de má utilização de recursos, o que contribuiu para enfraquecer as COHAB e, portanto, aumentar a centralização política habitacional.

E a ação do governo federal pode ser identificada como: “um conjunto de ações segmentadas, sem articulação adequada a uma política consistente e coerente com os objetivos expressos nos planos de governo, que determinam tratamento prioritário à população de baixa renda” (IPEA, 1989 *apud* SANTOS, 1999, p.34). Para Azevedo (2007), o findar desse modelo alternativo juntamente com o governo Sarney, se deu em função de seu frágil modelo institucional.

No ano de 1990, o Presidente Fernando Collor de Mello assumiu o governo onde permaneceu até 1992, num contexto de crise das políticas públicas habitacionais (LIMA, 2007). Não houve durante esse governo grandes inovações no setor habitacional em relação ao mandato anterior, ocorreram apenas alterações ilusórias no SFH, além de utilização inadequada dos recursos dos programas habitacionais (AZEVEDO, 2007; SANTOS, 1999).

O Ministério do Interior, que administrava as questões habitacionais, foi extinto e criado o Ministério da Ação Social. Este novo ministério era o responsável pelo principal programa habitacional desse governo, o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), criado em 1990 (LIMA, 2007).

A proposta desse programa era dar suporte financeiro para programas de construção de unidades e oferta de lotes urbanizados para famílias com rendimento mensal de até cinco salários mínimos, por meio de financiamento de projetos propostos pelas COHAB's, cooperativas, prefeituras e demais entidades, utilizando recursos do FGTS. Tal programa era composto

por três linhas: 1- programa de moradias populares, unidades entregues acabadas, mas sem infraestrutura; 2- programa de lotes urbanizados, sendo estes financiados com ou sem cesta básica de materiais de construção e 3 – programa de ação municipal de habitação popular, unidades acabadas e lotes urbanizados (LIMA, 2007).

O Plano de Ação Imediata (PAIH) visava, em nível de urgência, à construção de 245 mil unidades habitacionais em aproximadamente 180 dias, através da contratação de empreiteiras privadas (SANTOS, 1999). Azevedo (2007) ressalta que, na atuação do PAIH, o descumprimento de diversas metas, como, por exemplo, o prazo que se alongou por mais de dezoito meses e do custo das unidades ter sido superior ao estimado, colaborou para a redução da quantidade de moradias em 35 mil unidades.

Entre os anos de 1990 e 1991 foram construídas 526 mil unidades habitacionais, comprometendo os recursos do FGTS, não permitindo a continuidade do processo. Muitas dessas unidades, atendendo caprichos políticos e em função da inobservância da boa técnica construtiva, obtiveram problemas em sua comercialização, sendo que 50 mil não foram vendidas até o fim de 1996, e outra parte nem mesmo tinha saído do papel (LIMA, 2007; SANTOS, 1999).

Durante o governo de Collor, não houve nenhuma iniciativa para se repensar o SFH, apenas disfarces de efeito e legalidade duvidosa, que procuravam diminuir o rombo histórico do Sistema Financeiro de Habitação (SANTOS, 1999). Segundo Lorenzetti (2001, p.20):

[...] em especial com a reforma administrativa empreendida pelo Governo Collor, assistimos a uma completa descoordenação institucional do setor habitacional, cuja ação ficou pulverizada por um grande número de órgãos, com atuações muitas vezes conflitantes. Os vários programas habitacionais empreendidos no período mostraram-se, mais uma vez, inadequados e incapazes de atender a parcela da população mais atingida pelo déficit.

Com a destituição de Collor através do processo de *impeachment*, tomou posse o Presidente Itamar Franco (1993–1994), que procurou realizar alterações no rumo das políticas de habitação social. Contudo, a produção estatal de moradias sofreu diminuição quantitativa devido à crise do FGTS, herança do governo anterior (BONATES, 2008).

Na tentativa de amenizar a crise estrutural do SFH foi a criado o plano de amortização baseado no comprometimento de renda (que substituiu o antigo Plano de Equivalência Salarial) e também houve uma tentativa de obrigar bancos a separarem uma parcela da arrecadação das poupanças para investimentos habitacionais (AZEVEDO, 2007).

Os Programas Habitacionais sofreram reestruturação e passaram para o controle do Ministério de Bem Estar Social. Uma das principais mudanças no direcionamento das políticas foi a participação dos governos locais e de conselhos compostos pela comunidade, na tentativa de ampliar o controle e a transparência da gestão dos programas (LIMA, 2007).

A priori, a gestão Itamar investiu no término de cerca de 260 mil unidades financiadas pelo governo anterior que se encontravam inacabadas; tal ação utilizou cerca de 800 mil dólares pertencentes ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e a verbas orçamentárias. A posteriori, lançou dois programas habitacionais, o Habitar Brasil, destinado a atender municípios com população superior a 50 mil habitantes e o Morar Município, voltado para municípios menores.

Embora utilizassem nomenclaturas distintas, possuíam características básicas similares, ambos deveriam atender famílias de baixa renda ou que viviam em áreas de risco, e previam verbas orçamentárias e parte dos recursos advindos do Imposto Provisório Sobre Movimentações Financeiras (IPMF), que não foi totalmente cumprido devido à prioridade dada ao Plano de Estabilização Econômica.

Dentre as ações previstas estavam: construção de residências, melhorias habitacionais, urbanização de favelas, produção de loteamentos urbanizados, os beneficiários deveriam ter a posse, ou serem proprietários do terreno. No primeiro e segundo casos citados, o regime trabalhista deveria ser de ajuda mútua ou auto-ajuda. Em casos de obras de infraestrutura e de equipamentos comunitários era permitida a contratação de empreiteiras privadas para auxiliar no sistema de auto-ajuda (AZEVEDO, 2007).

Segundo Lima (2007), embora tais programas tenham representado um avanço substancial devido ao fato de proporem a formação de Conselhos Gestores das políticas habitacionais, a dependência de verbas

orçamentárias e de recursos do IPMF, os tornaram frágeis e impossibilitados de alcançar as metas relacionadas ao montante das famílias beneficiadas. Santos (1999) completa dizendo que as alterações ocorridas neste mandato não tiveram força para reverter o quadro de crise estrutural do sistema.

No ano de 1995, teve início o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, ex-Ministro da Fazenda, responsável pela criação do Plano Real em 1994, que causou a estabilização da economia e conteve a crise hiperinflacionária que assolava o país. Seu mandato teve como principal bandeira a continuidade do Plano Real e a política de estabilidade (LIMA, 2007).

Entretanto, nesse mesmo ano, o governo FHC extinguiu o Ministério de Bem Estar Social e criou a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) ligada ao Ministério de Planejamento e Orçamento. A SEPURB se tornou responsável pelas questões habitacionais que passaram a ser discutidas juntamente com as políticas urbanas e de saneamento ambiental. Sua atuação se resumia na descentralização de execução de programas específicos de habitação, saneamento e infraestrutura, passando tal responsabilidade aos estados e municípios, que eram incentivados inclusive a adotar linhas de ação diversas, a fim de executar programas de urbanização de favelas e áreas degradadas, além da participação da iniciativa privada e sociedade civil. A União exerceria funções normativas e reguladoras (LIMA, 2007; AZEVEDO, 2007).

A SEPURB tinha a proposta de formular uma política habitacional para o país, que foi divulgada em 1996 na Conferência realizada pela ONU - Habitat II em Istambul, intitulada Política Nacional de Habitação, que continha conceitos, princípios e programas de atuação federal neste setor, além de assumir o compromisso de provisão de moradia adequada a todos (LIMA, 2007).

As diretrizes desta política tiveram respaldo em estudos elaborados para a SEPURB que acusavam um déficit de 4 milhões de moradias aproximadamente na área urbana no ano de 1995, referentes a habitações improvisadas e a coabitação familiar (HONDA, 2011).

O modelo de ações no setor habitacional, até então, baseados no SFH, era tido como esgotado devido às dificuldades de obtenção de recursos, como o FGTS e incapaz de atingir populações de mais baixa renda, visto que os principais beneficiados eram de camadas médias e altas da sociedade, que recebiam elevados subsídios pagos com recursos públicos (LIMA, 2007). Para Bonduki (2008, p.78)

Princípios como flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, foram adotados com novos referenciais, pelo menos na retórica, de maneira compatível com o ambiente e o debate nacional e internacional que, de uma forma bastante generalizada, passou a rejeitar programas convencionais, baseados no financiamento direto à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão.

Tendo em vista os problemas das antigas políticas, o novo modelo se propõe a atuar em diferentes linhas, priorizando o atendimento às famílias de mais baixas rendas, possuidoras do maior déficit habitacional, buscando a integração entre as diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal), e reconhecendo a incapacidade do governo solucionar o problema habitacional sem a ajuda da iniciativa privada, e para tanto deveria melhorar o funcionamento do mercado de habitações (LIMA, 2007).

Para o atendimento das necessidades elencadas, foram criados outros programas específicos, como o Pró-Moradia, o Habitar-Brasil, e a Carta de Crédito.

O programa Pró-Moradia era financiado com recursos vindos do FGTS e com contrapartidas estaduais e municipais. Previa financiamentos para Estados e Municípios para projetos que visavam ao atendimento de famílias com rendimento mensal de até três salários mínimos, que residissem em locais inadequados, sem condições de segurança ou salubridade. A novidade deste programa era a participação dos Estados e Municípios nas decisões e definições de prioridades para aplicação dos recursos, participação esta, recomendada pela Agenda Habitat (LORENZETTI, 2001).

O programa Habitar-Brasil, do mesmo modo que o Pró-Moradia, também era destinado aos Estados e Municípios a fim de atender à mesma camada da população, mas cuja fonte de recursos seria o Orçamento Geral da

União (OGU), além da possibilidade da utilização de recursos externos. Entre seus objetivos estavam possibilitar melhoria das condições habitacionais bem como da qualidade de vida das famílias que vivem em áreas degradadas, sujeitas a riscos, em condições insalubres ou impróprias para moradia (LORENZETTI, 2001).

Outra diferença entre esses programas é que no primeiro os parâmetros para a liberação de verbas eram técnicos, e no segundo eram definidos pelo Congresso Nacional através do OGU, o que possibilitou a influência de fatores políticos na definição de áreas favorecidas, além do fato de que muitas vezes os valores orçados eram insuficientes em vista das necessidades e bastante pulverizados tornando-os pouco produtivos (LIMA, 2007).

O programa Carta de Crédito foi um mecanismo para conceder financiamento a longo prazo para construção e melhoria de habitações destinadas à classe média, com renda mensal de até doze salários mínimos. Os financiamentos eram concedidos direto aos cidadãos para a compra de um imóvel residencial novo ou usado, para ampliação ou melhoria da moradia própria, também poderia ser usado para a construção da unidade habitacional, ou aquisição de um lote urbanizado para a construção, ou ainda para a compra de material de construção com recursos do FGTS (LIMA, 2007).

Tal programa dependia basicamente da ação espontânea do cidadão, que poderia obter o financiamento após a procura em uma agência da Caixa Econômica Federal. O rompimento com o modelo do SFH que concedia créditos a produtores, possibilitou uma nova maneira de negociação e representou uma inovação no sistema de concessão de créditos.

Este governo também implementou medidas que visavam ao desenvolvimento institucional e à modernização da legislação que regulamentava o setor habitacional; para isso criou o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Habitat (PBQP-H) e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). O primeiro visava à capacitar as empresas de construção civil a fim de ampliar a produção habitacional e reduzir os custos de produção das moradias. O segundo buscava melhorar o mercado habitacional e teve como ação principal “o contrato prevendo a alienação fiduciária do imóvel até sua

quitação, como garantia do banco, ou seja, o mutuário tem a posse e o direito de uso, mas a propriedade permanece do agente financiador“ (HONDA, 2011, p. 40).

O baixo desempenho do setor habitacional neste período se deu em função de fatores como a reestruturação deste setor, que era dependente da política de estabilização econômica, as altas taxas de juros do mercado e altos índices de desemprego que aumentavam os riscos de inadimplência em financiamentos à longo prazo. O programa Carta de Crédito destinado à classe média recebeu a maior quantidade de recursos, enquanto os programas Habitar-Brasil e Pró-Moradia destinados à população de mais baixa renda receberam apenas 9,5% do total de recursos investidos (LIMA, 2007).

No segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1999–2002), a Secretaria de Desenvolvimento Urbano substituiu a Secretaria de Política Urbana - SEPURB. Essa nova secretaria estava ligada diretamente à Presidência da República que, ao menos na retórica, simboliza um maior interesse pelas questões habitacionais e urbanas.

Em 1999, foi criado o Habitar-Brasil/BID, remodelando o antigo Habitar-Brasil por meio da criação de dois subprogramas, o Desenvolvimento Institucional e o Urbanização de Favelas, utilizando Contratos de Empréstimos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No primeiro subprograma, os municípios receberiam repasses de verba para implementação de ações de melhorias habitacionais, e o segundo previa a execução de projetos integrados voltados para a urbanização de áreas degradadas ou de risco (LIMA, 2007).

As ações do Habitar-Brasil/BID, em 2001, foram incorporadas ao programa Morar Melhor, que tinha como objetivo a produção de moradias com a participação de Estados e Municípios.

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) também foi criado em 1999, baseado em pesquisas realizadas na época que apontavam um déficit considerável de moradia e uma situação dos financiamentos executados pela Caixa Econômica Federal cuja grande maioria dos moradores das unidades não eram mais os beneficiados (BRASIL. Caixa Econômica Federal, 2008, p.4):

Havia também um quadro de elevada mobilidade/migração da população de baixa renda, uma vez constatado que 65% dos atuais ocupantes dos imóveis financiados pela CAIXA à época, para o segmento de baixa renda, não eram mais os adquirentes originais, gerando uma série de distorções - invasão, sublocação ilegal, comercialização de chaves, entre outras - dificultando a retomada do imóvel, aumentando a inadimplência e inviabilizando a continuidade dos programas destinados à essa parcela da população.

Em função desse quadro foi criado o sistema de arrendamento, não mais a compra imediata do imóvel na tentativa de evitar a comercialização ilegal de moradias. Este programa buscava solucionar problemas habitacionais de famílias com renda de até seis salários mínimos, priorizando as que moravam em grandes centros urbanos, através do arrendamento residencial, onde os beneficiados tinham opção de compra no final do prazo determinado pelo contrato que era de quinze anos.

Os recursos eram provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que foi criado para dar suporte ao programa e constituídos de “recursos não onerosos oriundos de fundos e programas em extinção e de recursos onerosos, provenientes de empréstimo obtido junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS” (BRASIL. Caixa Econômica Federal, 2008, p. 4). Os empreendimentos adquiridos pelo PAR poderiam ser adquiridos na planta, em construção, concluídos ou para reforma, em cidades com mais de 100 mil habitantes (BONATES, 2008).

A fim de diminuir o problema urbano criado pela produção do BNH como grandes vazios urbanos e segregação socioespacial dos conjuntos habitacionais, já mencionados, os conjuntos do PAR deveriam ser inseridos na malha urbana onde houvesse infraestrutura pronta como abastecimento de água, esgoto, energia elétrica, vias de acesso e transporte público, no padrão predominante dos demais bairros do município ocupados por população do mesmo nível do público alvo do empreendimento.

A recomendação era para que fossem construídos conjuntos com até 160 moradias, embora fosse permitido até 500 unidades habitacionais, e implantados de maneira fragmentada na malha urbana a fim de evitar grandes transformações na estrutura ou na paisagem urbana (BRASIL. Caixa Econômica Federal, 2008).

O programa também se preocupava em incentivar a recuperação de áreas de risco e áreas de preservação ambiental, bem como a revitalização urbana e recuperação de sítios históricos. E o Poder Público deveria ser o responsável pela indicação das famílias interessadas, que seriam posteriormente selecionadas pela CAIXA de acordo com o perfil do público alvo estabelecido (BRASIL. Caixa Econômica Federal, 2008).

Em 2001, o Governo FHC criou ainda o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) que tinha como público-alvo a população de mais baixa renda que se beneficiaria por meio da concessão de subsídios que complementaríamos os valores não suportados pelos contratantes do crédito habitacional. Existiam dois tipos de subsídios, o primeiro deveria cobrir os custos da operação de crédito habitacional, e o segundo complementar os preços de compra e venda ou construção das moradias. Quanto menor fosse a renda do mutuário, maior era o subsídio recebido (LIMA, 2007).

Os Estados e Municípios interessados em participar do programa deveriam montar um cadastro de cidadãos organizados em grupos, apresentar uma proposta de participação à CAIXA. Deveriam responsabilizar-se pelos projetos e pela execução do empreendimento bem como pela sua viabilização através de contrapartida complementando os subsídios oferecidos pelo programa, além do fornecimento do lote, infraestrutura do local e parte dos materiais de construção. A parte que cabia ao Governo Federal era o subsídio complementar da capacidade de pagamento dos mutuários (LIMA, 2007).

No primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003–2006) foi criado o Ministério das Cidades, responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e inserida nela, a Política Setorial de Habitação. Este ministério incorporou programas e ações em atividade em sua formulação, mantendo assim o Habitar-Brasil/BID, da extinta Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, responsável por projetos de urbanização de favelas; os programas de saneamento e de habitação empreendidos pela CAIXA; o PSH da Secretaria do Tesouro Nacional; bem como substanciais recursos do FGTS (BONDUKI, 2008).

Em outubro de 2003, foi realizada a Conferência Nacional das Cidades onde foram aprovadas diretrizes para a elaboração da Política

Nacional de Desenvolvimento Urbano, e em 2004 foi aprovado o documento denominado Política Nacional de Habitação. Dentre seus objetivos estava o planejamento habitacional, buscando a promoção de moradias dignas em áreas urbanizadas inseridas na malha urbana, especialmente as camadas de mais baixa renda (HONDA, 2011).

A Política Nacional de Habitação possui instrumentos que auxiliam sua viabilização e implementação, o Desenvolvimento Institucional que apoia os demais níveis institucionais e estimula a criação e fortalecimentos de instituições de implementação de ações no setor habitacional; o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento de Habitação (SIMAHAB), criado a fim de garantir um processo constante de revisão e redirecionamento das políticas habitacionais, através de uma base de informações que monitore e avalie permanentemente os programas da Política Nacional de Habitação; e por fim o Sistema Nacional de Habitação (SNH) (LIMA, 2007).

O Sistema Nacional de Habitação (SNH) é o principal instrumento da PNH. Esse prevê a integração ente União, Estados e Municípios, com agentes públicos e privados, também define as regras que asseguram a articulação financeira indispensável à PNH. O SNH possui dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o de Habitação de Mercado (LIMA, 2007).

Por meio do SNHIS, objetiva-se centralizar todos os programas e projetos voltados à habitação de interesse social, buscando principalmente a implementação de programas e políticas que facilitem o acesso à moradia digna, concedendo subsídios financeiros que complemente a capacidade de pagamento das famílias beneficiadas, e também a redução ou isenção de impostos (HONDA, 2011).

O Sistema de Habitação de Mercado atende famílias com rendimento mensal superior a cinco salários mínimos, através do mercado privado de imóveis, estimulando sua ampliação (HONDA, 2011).

No primeiro ano do segundo mandato do Presidente Lula (2007–2010), iniciou-se a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Este plano busca estratégias que possam combater o déficit habitacional brasileiro até o ano de 2023. O PlanHab possui propostas de articulação de programas e

ações que contem com o envolvimento dos três níveis de governo, além de outros agentes sociais.

Em junho de 2005 foi instaurado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) através da Lei n.11.124, instrumento pelo qual foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) com o objetivo de centralizar e gerenciar os recursos orçamentários direcionados à implementação de políticas habitacionais à pessoas de baixa renda; regulamentada pelo Decreto n.5.796, de junho de 2006.

O Programa Minha Casa Minha Vida, criado em junho de 2009, e em atividades até os dias atuais, visava a financiar unidades habitacionais para famílias com renda de até R\$ 1600,00 (um mil e seiscentos reais). A Caixa é a responsável pelo financiamento das residências após o término de suas construções.

O programa possui uma tabela de especificações do mobiliário que deve ser inserido em cada ambiente e os materiais que devem ser utilizados, a fim de estabelecer um padrão mínimo de conforto aos beneficiados. As moradias devem estar inseridas na malha urbana, em áreas com adequada infraestrutura, que permita a ligação de água, esgoto e energia elétrica. Também deve ser atendida pelo sistema de transporte público, deve haver infraestrutura para coleta de lixo e drenagem urbana. A cartilha do programa regulamenta a quantidade de unidades em loteamentos, que deve ser de até 500 unidades habitacionais e em condomínios, até 250 unidades (BRASIL. Caixa Econômica Federal, 2010).

3.2 Panorama das Políticas Ambientais Federais brasileiras

O Brasil possui em sua história marcas referentes à questão ambiental desde o período Colonial, quando os ciclos econômicos representaram verdadeiras catástrofes ecológicas: iniciava-se com a intensa exploração de algum recurso natural abundante e culminava na estagnação e posterior decadência, visto que cada recurso era devastado impiedosamente, apenas com o objetivo do lucro numa visão mercantilista da Coroa Portuguesa (BOEIRA, 2003).

Durante séculos os problemas ambientais foram desconsiderados, uma vez que o desenvolvimento econômico iniciado com a Revolução Industrial o impedia. A mentalidade predominante afirmava que a poluição e os impactos ambientais, embora notados, eram um “mal necessário” ao desenvolvimento, algo que deveria ser ignorado (SOUSA, 2005).

De 1500 até o início do século XX, as posturas frente às questões relativas ao meio ambiente foram alterando-se gradativamente, conforme descreve Boeira (2003, p. 526):

- a) o elogio retórico e laudatório do meio natural, indiferente e, por vezes, conivente com a realidade da devastação; b) o elogio da ação humana em sentido abstrato, distante das suas conseqüências destrutivas; c) a crítica da destruição da natureza, com proposta de modernização urbano-industrial; d) a crítica da destruição da natureza, com a busca de um modelo alternativo e autônomo de desenvolvimento nacional.

É na segunda metade do século XX, que a política ambiental brasileira começa a ser estruturada. Rissato e Spricigo (2010) afirmam que na década de 1960, o Poder Público começa a atender para a deterioração ambiental, e então esse assunto ganha relevância entre os diversos segmentos da sociedade, tornando-se uma questão de interesse público. Nesse período, inicia-se um movimento ambientalista histórico e transnacional; seus valores e propostas disseminaram-se entre os setores governamentais, entre as organizações não governamentais, entre os grupos comunitários, também nas comunidades científicas e empresariais. A partir desse momento, a descrição da evolução da política ambiental se baseia em uma série de acontecimentos internacionais que influenciaram os rumos referentes à política ambiental em todo o mundo e também no Brasil.

Segundo Vieira e Bredariol (1998), até a Conferência de Estocolmo, no ano de 1972, não havia no Brasil uma política ambiental consolidada, existiam algumas políticas e ações que culminaram nela. Os principais temas abordados na época eram relativos ao incentivo à exploração dos recursos naturais, ao avanço no desbravamento do território, ao saneamento nas áreas rurais, e à educação sanitária. Também existiam divergências entre os interesses econômicos: os conservacionistas como a Fundação Brasileira de Conservação da Natureza (FBCN), que exigiam a

proteção da natureza defendendo a bandeira da exploração controlada, e os nacionalistas como a Campanha Nacional de Defesa e Desenvolvimento da Amazônia (CNDDA), que defendiam a exploração dos recursos naturais pelos brasileiros.

A sustentação legal desta política era uma legislação cujo início da formulação data da década de 1930, período em que o Estado iniciou a construção de uma base de regulamentação dos usos dos recursos naturais, que era composta pelos Códigos de Águas (1934), Florestal (1934), Mineração (1967), de Caça e Pesca (1967) (CERQUEIRA *et al*, 2009; BOEIRA, 2003).

O Governo não possuía ações coordenadas ou uma entidade que gerisse essas questões como descrevem Vieira e Bredariol (1998, p.80):

O Serviço Especial de Saúde Pública, criado para viabilizar a exploração da borracha durante a guerra, cuidava do saneamento. O Ministério da Agricultura cuidava dos parques e da conservação dos solos, o Departamento Nacional de Endemias Rurais (DENERU), como o nome já diz, tratava das endemias rurais, o Departamento Nacional de Águas e Energia (DNAE) era responsável pelo aproveitamento energético das águas, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) atentava para as secas, e por aí se multiplicavam órgãos federais, contando com o apoio de secretarias estaduais, institutos de engenharia sanitária, centro de tecnologia de saneamento, administração de recursos hídricos, departamentos de parques etc.

A demora no estabelecimento da regulamentação de normas ambientais e de órgãos especializados no controle da poluição e degradação ambiental demonstra que, este assunto não estava entre as prioridades políticas brasileiras (RISSATO e SPRICIGO, 2010).

Nessa época, as bases de desenvolvimento do país eram firmadas em investimentos do setor público nas áreas de petróleo, energia, mineração, siderurgia e infraestrutura, aliados aos capitais privados que foram investidos na indústria, tornavam viável a industrialização por substituição de importações. Na década de 1960, a poluição gerada por estas atividades era elevada e começaram surgir demandas ambientais (BREDARIOL, 2001).

Questões como o desmatamento da Floresta Amazônica, poluição do ar e das águas, principalmente nos grandes centros urbanos, também as altas taxas de concentração demográfica nas cidades de grande porte, resíduos radioativos, contaminação do solo pelo uso desmedido de agrotóxicos

na agricultura, aumento da desertificação nas regiões semiáridas do país, extinção de espécies animais, esgotamento de recursos hídricos, entre outros temas, geraram uma acentuada preocupação em todo o território nacional (LITTLE, 2003).

Fatos como o aparecimento de nuvens de espuma no Rio Tietê, no Estado de São Paulo, percepção de impactos causados por indústria de papel em Porto Alegre-RS, adjacente ao Rio Guaíba, incômodos gerados por indústria de cimento em Betim-MG, serviram como alerta à situação do meio ambiente e à necessidade de uma política ambiental. Nesse contexto, ocorreu a Conferência Mundial do Meio Ambiente, em Estocolmo, na Suécia, em 1972, em que o Brasil foi um dos participantes (VIEIRA; BREDARIOL, 1998).

O documento final da Conferência de Estocolmo levantou discussões relativas à poluição do ar, da água e do solo consequentes da industrialização, e que deveriam ser reparadas. O objetivo dessa conferência era incentivar a ação governamental e dos organismos internacionais em promover a proteção e o aprimoramento do meio ambiente humano. As propostas apresentadas na Conferência de Estocolmo foram baseadas nos dados divulgados no relatório do Clube de Roma² no início da década de 1970.

Tanto a publicação do Clube de Roma quanto a Conferência de Estocolmo foram consequências dos debates iniciados na década de 1960 e que no final desta década e início da década de 1970, foram se intensificando, tratando sobre os riscos da degradação do meio ambiente (BRÜSEKE, 1994).

Segundo Sousa (2005, p.2): “no entanto, tanto a análise dos problemas quanto as medidas propostas para sua solução tinham um caráter

² O relatório formulado pelo Clube de Roma em parceria com um grupo de pesquisas do Massachusetts Institute of Technology (MIT) foi publicado com o nome de “Limites do Crescimento” (SOUSA, 2005). O relatório do Clube de Roma contém teses formuladas como conclusões de suas pesquisas e que se baseiam na teoria de que se as tendências de crescimento da população mundial, industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição dos recursos naturais continuassem na mesma intensidade em que estavam, os limites de crescimento do planeta seriam alcançados dentro de cem anos; também afirmavam que era possível alterar esta tendência de crescimento e se planejar o equilíbrio global para que as necessidades de cada pessoa sejam satisfeitas e que todos tenham oportunidades iguais de exercer seu potencial individual; outra afirmação deste documento era, que se a população decidisse se empenhar para alterar as tendências de crescimento vigentes, quanto antes iniciasse esse processo, maior seriam suas chances de êxito. O relatório do Clube de Roma propunha a estagnação do crescimento da população global e industrial (BRÜSEKE, 1994).

muito pontual, privilegiando basicamente a correção dos problemas apontados”. Os princípios resultantes desta Conferência representavam compromissos entre as nações. Estes recomendavam assistência técnica e financeira em tarefas de planejamento, gerenciamento e controle dos recursos ambientais por instituições nacionais apropriadas.

O posicionamento do Brasil em relação às questões discutidas em Estocolmo foi clara e endossada pelos países do Terceiro Mundo. Os delegados brasileiros defendiam a ideia de que o crescimento econômico não deveria ser sacrificado pelo bem do meio ambiente. Embora tenham reconhecido as ameaças da poluição ambiental, eles sugeriram que os esforços pela recuperação deveriam ser atribuídos aos países desenvolvidos. O Brasil também não concordou com a relação entre o crescimento populacional e a extinção de recursos naturais, tomando posições opostas às propostas de controle de natalidade (SOUSA, 2005).

Os delegados brasileiros sustentaram a posição de que a soberania nacional não poderia ser dirimida em nome de interesses ambientais que classificaram como mal definidos. Defendiam a ideia de que a nação deveria explorar seus recursos naturais de acordo com suas prioridades (SOUSA, 2005).

No ano seguinte à Conferência do Meio Ambiente em Estocolmo, seguindo suas recomendações, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, através do Decreto n.73.030/1973, órgão responsável pelos assuntos ambientais, e coordenado pelo Ministério do Interior (RISSATO e SPRICIGO, 2010).

Entre as ações desta secretaria pode-se citar o esforço pelo avanço da legislação e negociações em nível nacional, como exemplo, a produção de detergentes biodegradáveis, controle da poluição provocada por veículos, a demarcação de áreas críticas de poluição e a criação de unidades nacionais de conservação. O Governo concentrava suas ações no comando e controle, geralmente em retorno às denúncias de poluição rural e industrial (PECCATIELLO, 2011).

Esse modelo de política ambiental implantada no Brasil, como consequência da Conferência de Estocolmo, instituído e coordenado

nacionalmente pela SEMA, possuía características de execução descentralizadas. Não constavam nesse modelo de política, ações voltadas ao crescimento populacional ou saneamento básico, por exemplo, fatores que compunham políticas setoriais de impacto sobre o meio ambiente.

Essa política foi desenvolvida dissociada do projeto Brasil Potência, do Governo Militar, prioridade no momento, cuja base foi apoiada no endividamento externo e através de grandes projetos como: Integração Nacional, Radar na Amazônia - RADAM, Grande Carajás, Cerrados, Corredores de Exportação, Expansão da Fronteira Agrícola, entre outros. Que culminaram na destruição dos principais ecossistemas brasileiros, conservando-se apenas algumas amostras representativas dos Campos do Sul, Araucárias, Mata Atlântica, Mangues, Restingas e Cerrados. A Amazônia e o Pantanal foram atingidos pela fronteira agrícola (BREDARIOL, 2001).

Em agosto de 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente, foi instituída pela Lei Federal n.6.938, que criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), integrado por um órgão colegiado: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Essa lei estabeleceu diretrizes, objetivos e instrumentos da Política Nacional, com o objetivo de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental, além de conciliar a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico. Em suma a Política Nacional do Meio Ambiente é um conjunto de instrumentos legais, técnicos e científicos, políticos e econômicos, que visam à promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil (VIEIRA; BREDARIOL, 1998). O artigo 2º da Lei n.6.938/81 ratifica essa afirmação quando afirma que deve ser promovida

A preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Segundo Rissato e Spricigo (2010, p.10), essa Lei “trouxe um artigo-capítulo sobre o Meio Ambiente e inseriu mudanças significativas na área ambiental passando, desde então, a ser a principal referência legal para proteção ao meio ambiente no país”.

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL. Constituição, 1988, Artigo 225).

Atendendo a pressões relativas às queimadas na Amazônia, no ano de 1989, o então presidente da República José Sarney, iniciou uma redefinição da política ambiental brasileira, com a Lei Federal n.7.735/89, que reestruturou os órgãos públicos encarregados das questões ambientais. O programa Nossa Natureza, unificou o Sudep (pesca), o Sudhevea (borracha), o IBDF (Desenvolvimento Florestal) e a SEMA (meio ambiente) em torno de apenas um órgão federal, denominado Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (SOUSA, 2005).

No cenário internacional, a Convenção de Viena (1985), lançou uma nova perspectiva sobre as questões ligadas ao meio ambiente, uma perspectiva preventiva, que buscava, sobretudo, proteger o ser humano, sua saúde e também o meio ambiente dos efeitos adversos provenientes das atividades que alteravam a camada de ozônio, entre os quais pode-se citar o aquecimento global, o derretimento das calotas polares e o aumento de doenças como o câncer de pele.

Baseado neste novo enfoque, o instrumento Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) – de caráter preventivo, tornou-se uma condição para obtenção de concessões para implantação de projetos que pudessem ser prejudiciais ao meio ambiente. O Decreto n.99.274/90, que regulamentou a Lei n.6938/81, trazia especificações a respeito dos procedimentos para obtenção do licenciamento ambiental. Coube ao Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA - estabelecer os critérios exigidos para os Estudos de Impacto Ambiental (EIA), conforme artigo 2º. da Resolução CONAMA n.01, de 23 de janeiro de 1986. Os Estudos de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), em cada caso específico, ficam sob a responsabilidade do órgão concessor da licença (SOUSA, 2005).

A década de 1980 foi marcada por importantes avanços na Política Ambiental Brasileira, que segundo Rissato e Spricigo (2010), foi motivada pela falência do modelo de desenvolvimento nacional, baseado na

substituição de importações e pelo aumento e maior visibilidade de movimentos ambientalistas transnacionais, fatos que contribuíram para uma tomada de consciência sobre questões ambientais pela população brasileira.

Em junho 1992, ocorreu a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNCED), (que também é chamada de Cúpula da Terra e Rio – 92), sediada na cidade do Rio de Janeiro, onde se reuniram mais de 35 mil pessoas, entre as quais, 196 eram chefes de governos. A UNCED foi uma tentativa de reunir representantes de todos os países do mundo a fim de se discutir e divulgar uma nova concepção de desenvolvimento sustentável a partir do Relatório de Brundtland³ (BRÜSEKE, 1994).

O período que antecedeu a Rio – 92 foi repleto de medidas de caráter emergencial que buscaram atender à opinião pública internacional. Pode-se enumerar algumas como: bombardeio dos campos de pouso dos garimpos, fechamento do poço de testes nucleares construído na Serra do Cachimbo, demarcação do território lanomâmi, e outras (BREDARIOL, 2001). A Comissão Interministerial de Meio Ambiente (CIMA) foi responsável pela preparação do país para este evento, e o fez com a elaboração de um relatório explanando sobre o posicionamento do Brasil diante da temática ambiental. Essa Comissão coordenou representantes de 23 órgãos públicos que deram origem à Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, que se transformou posteriormente no Ministério do Meio Ambiente. Em função desse evento o país teve que enfrentar a crise ambiental e simultaneamente buscar o desenvolvimento, por meio do fortalecimento da democracia e a estabilidade da economia (PECCATIELLO, 2011).

Como resultado da Conferência, foram assinados importantes acordos ambientais, como: as Convenções do Clima e da Biodiversidade, a Agenda 21, a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, e a

³ O Relatório de Brundtland é resultado do trabalho da ONU - Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Recebe esse nome em função do presidente da comissão Gro. Harlem Brundtland. O relatório se baseia em uma complexa visão sobre as causas dos problemas socioeconômicos e ecológicos da sociedade global. Também apresenta uma lista de medidas a serem tomadas em nível nacional e internacional, como limitação do crescimento populacional, garantia de alimentação a longo prazo, preservação de ecossistemas e da biodiversidade, fim das guerras e a implantação de um programa de desenvolvimento sustentável pela ONU, entre outras (BRÜSEKE, 1994).

Declaração de Princípios para as Florestas. A Agenda 21 merece ser destacada, pois contempla compromissos e intenções para a preservação e a melhoria da qualidade ambiental e dispõe sobre ações sociais e econômicas, conservação e gestão de recursos para o desenvolvimento, fortalecimento das comunidades e meios de implementação.

A Agenda 21 sintetizou em seus capítulos os focos da temática ambiental que são: Desenvolvimento Sustentável, Biodiversidade, Mudanças Climáticas, Águas Doces e dos Oceanos, Resíduos Tóxicos e Nucleares, considerados, a partir de então, problemas do planeta e da humanidade. Entretanto, esse documento foi alvo de críticas em função de sua posição conservacionista, à sua abordagem pouco efetiva a respeito do consumo e dos vultuosos investimentos necessários para sua implantação no mundo, estimados 600 bilhões de dólares por ano (BREDARIOL, 2001; PECCATIELLO, 2011).

No entanto, faz-se necessário ressaltar que na Agenda 21 constam programas considerados como importantes instrumentos para a elaboração de políticas públicas nos diferentes níveis de governo, embora privilegiem a esfera local. Esses fatos culminaram na elaboração da Agenda 21 brasileira, lançada em julho de 2002, com um enfoque voltado em se buscar a fusão entre o ambiental e o urbano (MARIA, 2012).

Segundo Peccatiello (2011, p. 76):

Este posicionamento da Agenda 21 brasileira estabeleceu-se diante da crise do modelo de política ambiental executado no Brasil ao longo dos anos 1990, a qual evidenciou a necessidade de redefinição das opções de política ambiental e do próprio papel do Estado brasileiro.

Em 1998, foi aprovada no Brasil a Lei de Crimes Ambientais. Condutas e atividades que sejam consideradas prejudiciais ao meio ambiente passaram a ser punidas civil, administrativa e criminalmente. A referida lei, além de tratar de punições severas, incorpora métodos e possibilidades de não aplicação das penas, desde que o infrator recupere o dano ou, de outro modo, pague sua dívida à sociedade. Com essa lei, esperava-se que o Ministério Público e órgãos ambientais pudessem contar com um instrumento a somar no

exercer de suas funções e que lhes garantisse agilidade e eficácia na punição dos infratores que venham a dirimir o meio ambiente (SOUSA, 2005).

No ano de 2002, as Nações Unidas promoveram uma nova conferência, denominada Rio + 10, em Johannesburgo na África do Sul. Um dos principais objetivos dessa conferência foi avaliar os acordos e convênios firmados na Rio-92, além de procurar chegar a um consenso sobre as condições ambientais e sociais da época e estabelecer prioridades para ações futuras. Temas como a erradicação da pobreza, globalização, questões energéticas, o desenvolvimento limpo e o Protocolo de Kyoto foram discutidos na Rio + 10. Os resultados dessas discussões deixaram alguns grupos insatisfeitos, entre eles o de ambientalistas, conforme afirma Little (2003, p.13): “não é um exagero se afirmarmos que os resultados mostrados em Johannesburgo foram mínimos e, em alguns casos, houve retrocesso”.

Segundo Peccatiello (2011) os impactos da Rio + 10 nas políticas ambientais em âmbito mundial e nacional foram modestos se comparados à Rio – 92, porém importantes como, por exemplo, a definição de compromissos de aumento de saneamento básico no mundo e redução do desmatamento, e também foi iniciada a restauração dos estoques pesqueiros, criando um novo sistema de gerenciamento de produtos químicos. Foram conquistados progressos relacionados ao combate à pobreza e ao controle de emissão de gases poluentes na atmosfera, mesmo sem a adesão dos Estados Unidos ao Protocolo de Kyoto (SOUSA, 2005).

Peccatiello (2011, p.77) afirma que:

Mesmo em meio à ineficiência e, muitas vezes, inoperância dos acordos e determinações legais elaborados, verifica-se o direcionamento de políticas públicas ambientais com enfoque territorial em uma tentativa de maior espacialização dos projetos e programas desenvolvidos, uma vez que o patrimônio ambiental e, conseqüentemente, sociocultural brasileiro foi por um longo período exaurido por vetores de expansão e exploração inadequados.

No ano de 2012 ocorreu no Rio de Janeiro entre os dias 13 e 22 de junho, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento, denominada Rio + 20, que reuniu mais de 45 mil pessoas, entre elas mais de 100 chefes de Estados, que discutiram questões a respeito da sustentabilidade. Como resultado dessa Conferência, foi assinado um documento com 53

páginas, acordado por 188 países, que estabelece caminhos para a cooperação internacional sobre desenvolvimento sustentável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012).

A relação da política ambiental com a questão urbana, fundamental para esta pesquisa, será tratada no item seguinte, sobre as políticas urbanas.

3.3 Política Urbana Pós-Constituição Federal de 1988

A década de 1980 ficou marcada, no Brasil, pelo processo de redemocratização e por intensas mobilizações sociais. Ainda nesse período, com a perspectiva da elaboração da nova Constituição, é retomada a discussão sobre a reforma urbana. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana, iniciado na década de 1960 e paralisado durante a Ditadura Militar, bem como outros movimentos sociais recém surgidos nessa época, foi de fundamental importância no processo de redemocratização, que possibilitou a discussão de novos temas relacionados à gestão urbana a serem incluídos na nova Constituição (CYMBALISTA, 2006).

As potencialidades desse novo arranjo de forças políticas evidenciaram-se na imensa mobilização social prévia à Constituição de 1988, que logrou inserir no texto constitucional um viés marcado pelos direitos humanos e cidadania (CYMBALISTA, 2006, p. 31).

Tal mobilização resultou em uma Emenda Popular de Reforma Urbana que propunha reformular a legislação, e que após negociações resultou no capítulo de política urbana da Constituição – os artigos 182 e 183.

A questão ambiental já possuía legislação federal específica desde 1981, quando foi instituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente – Lei Federal n.6.938, já apresentado neste trabalho (SOUSA, 2005).

Alvim *et al* (2006) afirmam que diante dos desafios postos pelo intenso processo de urbanização no nosso país, as questões referentes às políticas ambientais, de gestão das cidades e de organização do território, ganham crescente destaque e relevância, e poderiam auxiliar na construção de ambientes urbanos mais justos e equilibrados.

Baseado neste contexto, procura-se a seguir, discutir o quadro legal estabelecido pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade - Lei Complementar n.10.257/01, e Lei n.6.938/81 que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente, analisando os artigos que embasam as ações públicas relacionadas às políticas Habitacional e Ambiental brasileiras.

3.3.1 Competências constitucionais e as políticas setoriais

A partir da promulgação da nova Constituição Federal em cinco de outubro de 1988, o Município passa ser ente federativo, como os Estados e a União. No artigo 23, iniciou-se a discussão sobre a competência na promoção de programas como de construção de moradia, melhoria nas condições habitacionais e de saneamento básico, também o combate às causas da pobreza e promoção da integração social, afirmando ser “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, bem como “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (BRASIL. Constituição, 1988, art. 23, IV, IX, X).

Segundo o artigo 24, a União, os Estados e o Distrito Federal devem legislar concorrentemente sobre a “conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” e sobre a “responsabilidade por dano ao meio ambiente” (BRASIL. Constituição, 1988, art. 24, VI, VIII).

Este artigo pode induzir ao erro de excluir do Município a competência de legislar sobre assuntos ambientais. No entanto deve-se ater ao fato de que o Município pertence ao estado, e deve procurar estruturar suas leis de forma que atenda às necessidades locais, conforme estabelece o artigo 30.

O artigo 30 afirma que o Município deve “legislar sobre os assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual” no que for necessário, ou seja, dá ao município a obrigação sobre o espaço urbano local, por meio de um “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo

urbano”. Sendo assim, compete a todas as esferas do Poder Público, em uma ação comum, legislar sobre a conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, controle da poluição, proteção do meio ambiente, ordenamento territorial, uso e ocupação do solo urbano.

O artigo 225 integra o Capítulo VI – “Do Meio Ambiente” e destaca ser do direito de todos o “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, por se tratar de um bem comum aos cidadãos e essencial à manutenção sadia da vida. Impõe ao Poder Público bem como a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Ainda incumbe ao Poder Público definir áreas e seus componentes a serem protegidos, proibindo qualquer uso que comprometa sua integridade. Também estabelece a obrigatoriedade de um estudo prévio de impacto ambiental a qualquer obra ou atividade que seja “potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente” (BRASIL. Constituição, 1988, art. 225, III, IV).

O art. 1º da Lei n. 6.938/81, fundamentado nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 225 da Constituição, estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente, definindo o meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Esta mesma lei institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Cadastro de Defesa Ambiental, que trata dos objetivos, princípios e define as diferentes situações e interações do homem com o meio ambiente, principalmente as causadoras de degradação.

Ficou definido no artigo 6º da referida lei que o Município, juntamente com os Estados, a União, e as fundações instituídas pelo Poder Público, a fim de proteger e promover melhorias na qualidade ambiental, constituem o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Conclui-se que o Município, como parte da federação, é co-responsável e constituinte do Sistema citado, e deve atuar, por meio de órgãos e entidades próprias.

Descreve o artigo 4º da referida lei, que a Política Nacional de Meio Ambiente visará:

- I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;
- IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
- V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
- VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

A Carta Magna fundamentou o fortalecimento do Município, quando o definiu como um dos entes federativos conjuntamente com os Estados e a União, devendo também reger-se por Lei Orgânica própria (BRASIL. Constituição, 1988, art. 29), sendo ampliada sua autonomia, política, administrativa e financeira.

Os artigos 182 e 183 estão incluídos no Capítulo 'Da Política Urbana' nessa Constituição. No artigo 182 há afirmação sobre a política de desenvolvimento urbano, que deve ser executada pelo Município, com o objetivo do "pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes", possuindo como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana o Plano Diretor municipal, que determinará quando a propriedade urbana cumpre sua função social, através das exigências de ordenação da cidade nele contidas.

O Estatuto da Cidade - Lei n.10.257/01 regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88, e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Alvim *et al* (2006) afirmam que:

[...] o Estatuto da Cidade - firmar-se como marco do novo quadro institucional da Política Urbana no Brasil, reconhecendo a importância da cidade na articulação dos processos de desenvolvimento econômico e social. Assim, através desse quadro institucional, reconhece-se a função social da cidade em um país essencialmente urbano, onde a cidade é o local da diversidade e da legitimidade social, representada pelos movimentos populares, força política

essencial para garantir o desenvolvimento associado ao processo de inclusão (ALVIM, *et al*, 2006, p.14).

Esta Lei visa a regular o uso da propriedade urbana através de normas de ordem pública e de interesse social a fim de propiciar o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental (BRASIL. Estatuto da Cidade, parágrafo único do art. 1º).

Seu artigo 2º dispõe as diretrizes gerais que buscam garantir aos cidadãos o direito a cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana. Busca também, a cooperação entre os diferentes níveis de governo, da iniciativa privada e dos demais setores da sociedade “no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”. São ainda diretrizes que constam neste 2º artigo da citada lei, o planejamento do desenvolvimento das cidades, que possa evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano, a fim de evitar seus “efeitos negativos no meio ambiente”.

Com o Estatuto da Cidade, a política e a gestão urbana obtiveram maior destaque, e assim o Município passou a ter como sua estratégia central no campo da concepção das políticas urbanas, a política habitacional, pois a provisão de moradia para grande parte da população constitui um de seus principais problemas, assim como refletem diretamente na manutenção ou impacto do meio ambiente urbano, e, conseqüentemente, municipal.

Para Honda (2011), existem diversas possibilidades de áreas de atuação do Poder Público no âmbito local, como a política habitacional, considerada uma política urbana específica, setorial. Embora faça parte da política urbana, a política habitacional pode envolver programas de responsabilidade de qualquer um dos níveis de Governo – Federal, Estadual e Municipal. A fim de ser exercida com excelência, é necessário que as esferas políticas e técnico-científicas estejam em conformidade nos objetivos. Dessa forma, a aprovação, regulamentação e utilização de instrumentos urbanísticos possibilitam uma adequada gestão do espaço municipal. Assunto que será discorrido a seguir.

3.3.2 Política urbana e os instrumentos urbanísticos

A promulgação do Estatuto da Cidade insere-se num “contexto de valorização do processo de planejamento urbano na ação pública”. No entanto, deve-se ressaltar que sua implementação possui vertentes positivas e também frágeis, pois contraria práticas políticas patrimonialistas e clientelistas históricas no Brasil, e institui características progressistas a fim de alterar a situação de “concentração social e espacial de serviços e benefícios”, e também a generalizada paisagem de assentamentos precários, onde se instala a população mais pobre, “ambientalmente prejudicados e prejudiciais” (ALVIM *et al*, 2006, p. 14).

Os instrumentos do Estatuto da Cidade possuem finalidades de direcionar o desenvolvimento urbano, regularizar problemas fundiários, financiar políticas urbanas e de impulsionar a democratização da gestão das cidades. A implementação desses instrumentos acarretam em transformações na ordem urbanística convencional e na atuação da lógica econômica da cidade (HOLZ; MONTEIRO, 2008). Alvim *et al* (2006, p. 14) ratificam tal afirmação: “Trata-se, portanto da colocação de objetivos de justiça social e de qualidade de vida, através de estratégias de elaboração de políticas urbanas inclusivas e sustentáveis”.

E para Saule Jr. (2001), a efetiva implementação do Estatuto da Cidade, como instrumento de reforma urbana nos municípios brasileiros, pode contribuir para alterar o quadro de desigualdade social e de exclusão da maioria da população urbana, e também para transformar as cidades em espaços mais justos, humanos e democráticos.

Para que sejam aplicados os instrumentos urbanísticos, algumas questões devem ser consideradas, tais como, o não cumprimento da função social da propriedade urbana, ter definição das áreas passíveis de aplicação dos instrumentos do Plano Diretor, e ser aprovada legislação municipal específica sobre exigências e prazos para cumprimento da função social. (SAULE Jr, 2001). Para Alvim *et al* (2006, p.15):

Os instrumentos de política urbana que os Municípios poderão utilizar devem estar vinculados ao Plano Diretor. Nesse sentido, é fortalecida a figura do Plano Diretor e a necessidade de instalação de um

processo de planejamento - como instrumento para o desenvolvimento e a gestão urbana.

No Estatuto da Cidade estão contidas inovações que podem ser divididas em três grupos: I - uma série de novos instrumentos urbanísticos, criados a fim de induzir e normatizar o uso e ocupação do solo urbano; II – uma estratégia nova de gestão que traz consigo o ideal de participação direta dos cidadãos em processos que definem o futuro da cidade; III – e o aumento das possibilidades de regularização da propriedade urbana, que permeia entre o legal e o ilegal (ROLNIK, 2001).

A adoção dos instrumentos de controle do uso e ocupação do solo urbano (grupo I), que devem constar e ser aprovados no Plano Diretor Municipal, parcelamento e edificação compulsória, imposto sobre propriedade urbana (IPTU) progressivo no tempo, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir; devem servir como suporte às cidades que enfrentam a expansão horizontal ilimitada, que avança de maneira voraz sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental.

As cidades médias e grandes brasileiras possuem como marca comum uma ocupação horizontal de forte tendência à expansão da malha urbana, privilegiando os grandes latifundiários urbanos, e que obriga os governos a terem gastos exorbitantes com infraestrutura (transportes, pavimentação, saneamento, iluminação) e que condena uma grande parte da população de menor renda a viver em condições precárias permanentemente. (ROLNIK, 2001).

O que ocorre nas cidades brasileiras é a apropriação privada do solo urbano por uma minoria, a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e coletivos, advinda dos impostos que são pagos por todos os cidadãos. Este mecanismo, que Rolnik (2001) chama de perverso, é sustentado pela desigualdade de condições urbanas, características das cidades, que instaura um urbanismo excludente e segregador, contrapondo-se a poucas áreas dotadas de qualidades provenientes de projetos adequados e equipamentos urbanos destinados aos segmentos de maior renda, sendo que para a maioria da população, resta apenas áreas distantes dos locais onde se concentram oportunidades de emprego e consumo. São áreas muitas vezes

inaptas para se urbanizar, por exemplo, encostas de morros, áreas muito próximas à córregos e mangues. Assim se estrutura o mercado urbano, que torna o urbanismo um produto imobiliário, e nega à maioria dos cidadãos o direito a uma cidade com infraestrutura básica.

Conselho de política urbana, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança, são instrumentos que visam à gestão democrática da cidade (grupo II). Para que esta gestão democrática de fato ocorra, além da participação da população na formulação dos planos diretores, também é imprescindível a participação na sua implementação e no seu monitoramento (CYMBALISTA, 2006).

Os instrumentos que tratam da regularização fundiária de áreas ocupadas e não tituladas (grupo III), vêm para tratar de grande parte do território das cidades, visto que segundo Rolnik (2001), uma grande quantidade dos assentamentos nas cidades são ilegais, irregulares ou clandestinos. Para o enfrentamento dessa situação foram aprovados os instrumentos como usucapião e concessão do direito real de uso, este foi vetado pelo Presidente da República, e Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Segundo Holz e Monteiro (2008), o acesso informal ao solo, e conseqüentemente, à moradia, constitui-se num dos maiores problemas das últimas décadas, e continua afirmando que o principal causador da exclusão territorial e da degradação ambiental é a segregação espacial, que acarreta a perpetuação da pobreza e o não cumprimento do exercício de cidadania.

Villaça (2005), afirma que, sendo o Plano Diretor a imagem do planejamento urbano no Brasil, é necessário que ele incorpore novos instrumentos de gestão urbana, a fim de se considerar a dimensão ambiental.

Cymbalista (2006), no entanto, pondera questionando se este novo modelo de Plano Diretor instituído pelo Estatuto da Cidade provocou mudanças na estrutura administrativa das cidades, e continua questionando se as novas políticas são realmente capazes de interferir nas condições de vida da população, especialmente nas duas mais pobres, e arguir os processos de segregação, periferização e irregularidades que são tão perversos.

Ele continua afirmando que é muito recente a implantação dessa legislação para constatar as transformações em diversos aspectos, visto que

as cidades possuem metabolismo acelerado e em constante transformação (CYMBALISTA, 2006), sendo que estas transformações dependem de muitos fatores, como políticos, econômicos e sociais, bem como cenários pré-existentes, que tornam esse processo demasiadamente complexo.

Assim como vêm trazendo inovações, os últimos anos da política urbana têm também revelado a alta capacidade de adaptação dos esquemas tecnocráticos e clientelistas, mesmo em um contexto democrático. (CYMBALISTA, 2006, p.42).

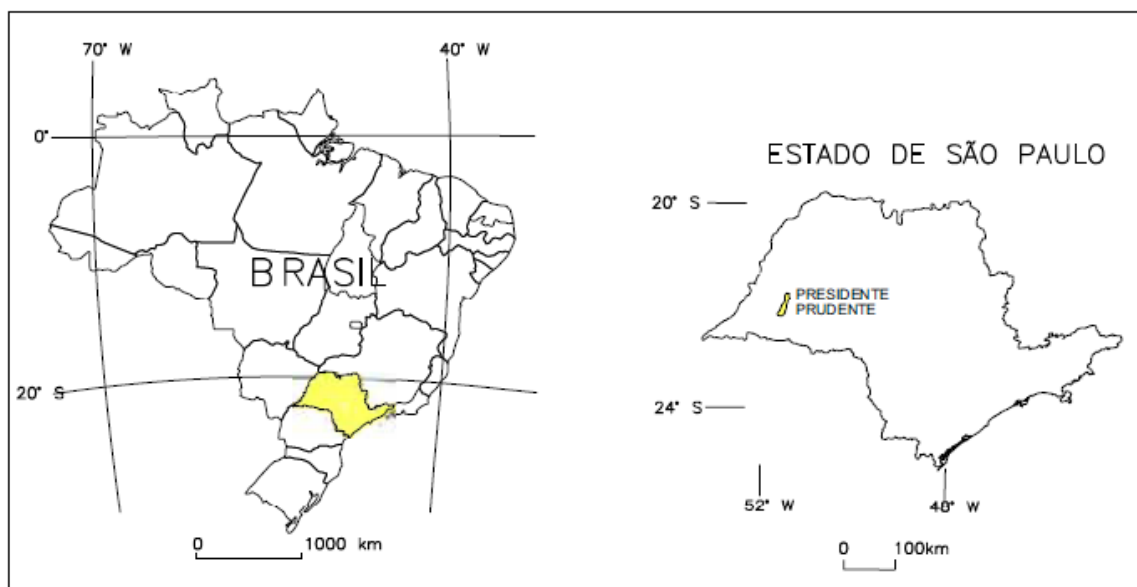
Na cidade de Presidente Prudente, foco deste estudo, um Plano Diretor foi aprovado em 1996, segundo diretrizes da Constituição Federal de 1988, e também, considerando as discussões em torno do Projeto de Lei que seria aprovado mais tarde como Lei n.10.257/01 – conhecida como Estatuto da Cidade. Sua revisão foi sancionada em 2008. Esses Planos Diretores, serão analisados no item 4.2, com o objetivo de verificar como os instrumentos urbanísticos foram utilizados, principalmente o Plano Diretor de 1996 que estava em vigor na época em que o Residencial Maré Mansa, objeto de estudo desta pesquisa, foi executado.

4 POLÍTICA URBANA EM PRESIDENTE PRUDENTE

Este capítulo tem como foco a compreensão da política urbana de Presidente Prudente, relacionada com a habitação social e o meio ambiente, levantar como se deu a formação do espaço urbano, analisar a implantação dos conjuntos habitacionais, e verificar sua relação com a segregação socioespacial.

Presidente Prudente, cidade média do interior paulista, possui uma população de aproximadamente 200.000 habitantes. Localiza-se na região conhecida como Alta Sorocabana⁴, no oeste do estado de São Paulo (Figura 1), próxima à divisa dos estados do Paraná e Mato Grosso do Sul, seu território está inserido nas Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Peixe UGRHI - 21, e Pontal do Paranapanema, UGRHI – 22. Uma das principais atividades econômicas da região é a agropecuária.

Figura 1 - Localização do município de Presidente Prudente.



Fonte: Instituto Geográfico e Cartográfico (2001) *Apud* TAKENAKA, 2008.

⁴ Alta Sorocabana é a denominação da área localizada no limite final do Vale do Paranapanema, que segundo Abreu (1972, p.16) corresponde a “parte meridional do Estado de São Paulo desde Sorocaba e Botucatu até o Rio Paraná”.

4.1 A Produção do Espaço Urbano em Presidente Prudente

A área em que a cidade de Presidente Prudente está inserida começou a ser colonizada por volta do ano de 1850 em duas frentes e momentos distintos: uma frente de expansão, onde posseiros ocuparam o local para subsistência e troca, que ocorreu entre 1850 e 1890, e outra frente pioneira, com ocupação como empreendimento econômico, que ocorreu entre 1890 e 1920 (ALVIM, 1996).

José Teodoro de Souza foi o primeiro a desbravar os sertões do Paranapanema em meados do século XIX (ABREU, 1972). Por volta de 1850 a região de Presidente Prudente, que pertencia à antiga fazenda Pirapó - Santo Anastácio, não era ocupada. Somente no ano de 1856 o posseiro João da Silva de Oliveira, que migrou de Minas Gerais à procura de riquezas, mudou-se para esta localidade, e na mesma ocasião passou as terras a Antonio José Golveia, que embora tenha registrado sua posse, não procurou legitimá-la oficialmente (ALVIM, 1996).

Abreu (1972) destaca que até o ano de 1850 – ano que foi instituída a Lei das Terras (Lei n.601 de 18 de setembro de 1850) – a posse de terras no Brasil ocorria através da doação de sesmarias pela Coroa Portuguesa, proprietárias das terras locais. Essa Lei buscava a regulamentação da posse de terras no país.

Esta porção do estado ainda sofreu algumas negociações até ser adquirida por Manoel Pereira Goulart no ano de 1890, através de uma permuta realizada entre as terras da fazenda Pirapó – Santo Anastácio e uma porção de terras ao norte denominada fazenda Boa Esperança do Água – Pehy (ALVIM, 1996).

Embora não possuísse a posse legal da fazenda, Manoel Goulart conseguiu junto ao Ministério da Agricultura uma permissão para trazer colonos estrangeiros e assim iniciou o parcelamento e comercialização de sua fazenda, fato que marcou o princípio do processo de ocupação da região (LEITE, 1972).

A ocupação da Alta Sorocabana, através de empreendimentos econômicos (1890 – 1920), se iniciou com o avanço do café pelo interior do estado de São Paulo, facilitado pela implantação da ferrovia Sorocabana, que

culminou na formação de grandes propriedades e a chegada de volumosos contingentes de imigrantes (ALVIM, 1996).

Baseada na agropecuária, expandida pelos produtores de café, e através da instalação da estação ferroviária que foi inaugurada em janeiro de 1919, Presidente Prudente foi fundada pelos colonizadores Coronel Francisco de Paula Goulart e Coronel José Soares Marcondes em 1917. A estrada de ferro Sorocabana era a divisora das propriedades dos fundadores do município: Vila Goulart e Vila Marcondes (HONDA, 2011).

A oeste, a Vila Goulart loteada em 1917, voltada para frente da estação ferroviária, o Coronel Goulart colonizou sua área com pouco investimento de capital, simultaneamente com a abertura de sua fazenda. Comercializou lotes a interessados em abrir empreendimentos comerciais. Esse loteamento acabou por se tornar centro comercial e abrigar pessoas com condições financeiras melhores (ABREU, 1972).

A leste da estação férrea, o Coronel Marcondes abriu seu loteamento no ano de 1919. Comercializou lotes da Fazenda Montalvão, por meio de sua colonizadora, com características capitalistas, e divulgou por todo o estado a garantia de riqueza em função do solo para seus possíveis compradores. Em pouco tempo estavam vendidos e ocupados por empresas de beneficiamento agrícola, próximas à linha férrea, e habitado por pessoas de classes mais baixas (ABREU, 1972).

A posterior fusão das duas propriedades deu início à cidade. Sua emancipação política se deu em 1921, com a criação legal do município. Na década de 1920, ocorreu o desenvolvimento de um sistema de serviços e comércio que a possibilitou ter um crescimento maior que as demais cidades de sua região. Consolidou-se como “centro comercial, de beneficiamento de produtos agrícolas e de prestação de serviços de toda a Alta Sorocabana” (SILVA, 2005, p.32), onde se instalaram empresas expressivas como S/A IRF Matarazzo e Anderson Clayton e Co. S/A., entre os anos 1935 e 1945.

Nos primeiros anos do município, os dois fundadores da cidade disputavam sua administração. Miño (2004, p. 40) salienta que “para os coronéis, os interesses públicos e privados nunca estiveram claramente diferenciados” e suas relações político-eleitorais eram baseadas numa espécie

de gratidão pelas facilidades oferecidas na compra de um lote e outros favores recebidos (MIÑO, 2004).

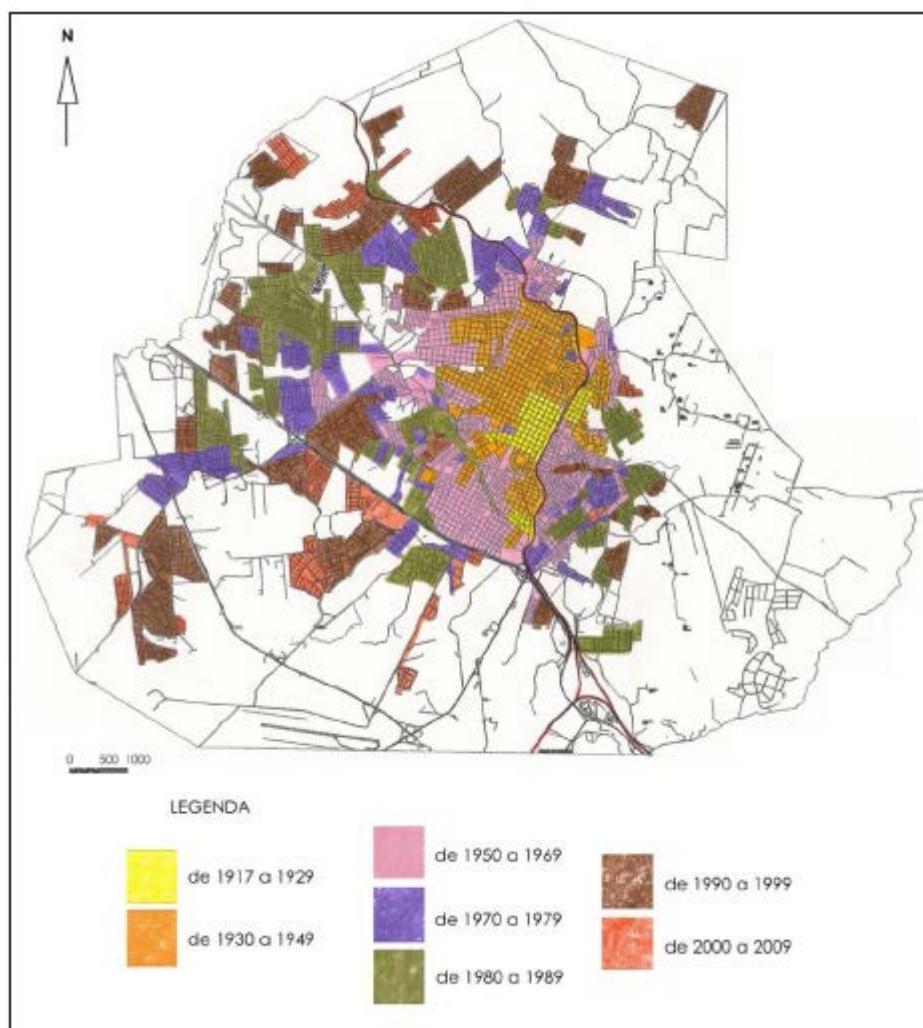
O Coronelismo se instalou como prática política, no início através dos desbravadores Coronel Goulart e Coronel Marcondes, e continuou por anos; sendo que nem mesmo a Revolução de 1930 alterou tais práticas, em função da não alteração social e econômica na cidade. Tal como nos governos federal e estadual, as práticas do coronelismo continuaram “disfarçadas” nas práticas populistas conforme afirma Abreu (1996). E Miño (2004, p.42) completa afirmando que “o patrimonialismo e o coronelismo associados à figura do coronel ainda aparece, mesmo que de forma residual e subliminar, nos dias atuais da política prudentina”.

Presidente Prudente se desenvolveu de maneira mais expressiva na direção sudoeste, com a ampliação da Vila Goulart, que possui as portas da estação voltada para si e apresenta relevo com pouca declividade, favorecendo o aumento de sua ocupação, visto que a Vila Marcondes possui relevo com declive acentuados (HONDA, 2011).

A cidade expandiu-se significativamente entre a década de 1920 e primeira metade da de 1950; porém, sem planejamento e sem regularização legal, através da informalidade na organização fundiária do território, “atingindo diretamente a produção da cidade, com grande expansão da malha urbana” (HONDA, 2011, p.86).

Entre a metade da década de 1950 à de 1960, configurou-se um período de crescimento espacial urbano restrito se comparado ao ocorrido na década de 1940 (Figura 2), que ilustra a evolução da malha urbana de Presidente Prudente. Spósito (1983) relaciona tal fato à instalação de filiais de empresas de grande porte em Presidente Prudente nos anos de 1940, que atraiu população naquele período.

Figura 2 - Evolução da malha urbana de Presidente Prudente – SP.



Fonte: HONDA, 2011.

A partir de 1964, após o início do Regime Militar e das mudanças no sistema de governo em nível nacional, ocorreu uma busca por moralização impulsionada pelo aumento de arrecadação de impostos municipais. Dessa forma, o Poder Público iniciou uma onda de regularização dos loteamentos irregulares, lotes e até de áreas devolutas inseridas no perímetro urbano herdadas do período populista. No período compreendido entre os anos de 1960 e 1970, houve um aumento industrial local dado pela desvinculação da agricultura, e de atividades do setor terciário, e também ocorreu crescimento da população (SPÓSITO, 1983).

O Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CPEU), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de São Paulo (USP), desenvolveu o primeiro Plano Diretor do município de Presidente Prudente em 1968, afirmando a vocação industrial local e localização geográfica estratégica, apoiando a legislação estadual para descentralização e interiorização do quadro industrial. Porém as diretrizes deste Plano Diretor nunca foram adotadas (HONDA, 2011).

Na década de 1970 a administração municipal vigente naquele momento, implantou uma Política de Regularização Urbana de loteamentos e lotes que gerou expansão territorial devido à expulsão de população de bairros mais centrais pela cobrança de IPTU (MIÑO, 2004). Nessa época Presidente Prudente sofreu uma grande expansão territorial, não acompanhada pelo crescimento demográfico, ocorrido principalmente após 1973 quando aconteceu a quebra da Bolsas de Valores em São Paulo que incentivou investimentos privados em novos loteamentos e comercialização de lotes devido ao redirecionamento da economia (SPÓSITO, 1983).

Segundo Spósito (1983), o aumento nas taxações territoriais urbanas provocou redistribuição da população que, com os novos tributos, passou a ter dificuldades em pagá-los e se sentiu obrigada a mudar dos bairros em que residia para outros mais periféricos e baratos. O que, segundo Miño (2004), contribuiu para a acentuação da “diferenciação social no espaço urbano em Presidente Prudente e aumentar a segregação socioespacial na cidade” (MIÑO, 2004, p.46).

Entre as décadas de 1970 e 1980, continuou em ritmo acelerado a expansão da malha urbana, que praticamente dobrou de tamanho, e ocorreu principalmente na parte sudoeste da cidade, provocando a geração de vazios urbanos que permaneceram por longo período.

O processo de urbanização segregador foi reforçado na década de 1970, sendo que o direcionamento da expansão da malha urbana deu-se com a participação do Poder Público e incorporadores imobiliários, que agiam na destinação de áreas voltadas às classes de maior poder aquisitivo e outras para as classes mais baixas, conforme afirma Marisco (2003). Essa autora ressalta também a relevante elevação do preço dos lotes no período

compreendido entre os anos 1975 e 1977, devido à maior participação de pessoas jurídicas na comercialização dos mesmos e ao aumento na implantação de loteamentos na cidade.

Marisco (2003, p. 104) resume as ações públicas na década de 1970 como “determinantes para a conformação de um padrão de uso e ocupação do solo urbano seletivo e excludente”, tais ações foram direcionadas às distintas camadas socioeconômicas, sendo implantados conjuntos habitacionais e loteamentos na periferia oeste e norte da cidade voltados às camadas de mais baixas rendas, e investimentos públicos no setor sudoeste destinados às camadas mais altas da sociedade.

Miño (2004, p. 46) salienta que:

O aumento do perímetro urbano foi fundamental para a materialização de uma política habitacional orientada para a implantação de loteamentos populares periféricos em áreas descontínuas ao núcleo compacto da cidade, mal equipadas e sem a provisão de serviços necessários. Concomitante, essa ação provocou a valorização de áreas que, com relação à nova periferia criada, passaram a possuir uma posição mais central, gerando um forte processo especulativo.

No ano de 1983, em reflexo às políticas nacionais, ocorreu uma alteração no percurso de oferta de lotes e loteamentos, com poucos investimentos privados em terra, notados também na construção de habitação social na cidade; onde dois conjuntos foram construídos em 1982, e outros somente cinco anos após, em 1987 (TORREZAN, 1992).

Nos últimos anos da década de 1980, o solo urbano em Presidente Prudente tinha sua propriedade concentrada na mão de poucos investidores, que agiam no direcionamento da expansão urbana. Este período foi marcado também por transformações nas políticas habitacionais do município, que utilizou de desapropriações e parcerias com empresas privadas para construção de habitações sociais (HONDA, 2011).

Nessa década também, alteraram-se os padrões de relação entre centro e periferia, visto que até então o centro tradicional possuía predominância comercial na cidade com características de “monocentralidade na concentração de estabelecimentos comerciais e de serviços” (HONDA, 2011, p.93). A partir de então, ocorreu uma redefinição desta relação centro x

periferia, onde é possível perceber um relevante aumento de áreas de concentração das atividades comerciais próximas a seus mercados consumidores.

Em 1989, foi implantado pelo Poder Público local o Projeto de Lotes Urbanizados e Desfavelamento, cujo programa previa a realocação de famílias que habitavam em áreas de risco e em favelas, para lotes urbanizados, sendo que os locais criados para receber tais famílias foram o Jardim Morada do Sol e Brasil Novo, ambos localizados no setor norte da cidade, na franja urbana, em grande parte sem infraestrutura, demonstrando a continuidade de uma política segregacionista (MARISCO, 2003).

Na gestão municipal seguinte (1993-1996), houve concessão de Direito Real de Uso de 4.013 lotes urbanizados na cidade, sem apoio estadual ou federal, onde os imóveis foram construídos por meio de autoconstrução (FERNANDES, 1998).

Outro fator que provocou impactos socioespaciais na configuração urbana em Presidente Prudente, na década de 1990, foi a implantação de loteamentos horizontais fechados de alto padrão, através da atuação de empresas incorporadoras, dos proprietários fundiários e do Poder Público municipal (MARISCO, 2003).

No ano de 1996 foi aprovado um novo Plano Diretor⁵ (PD) para o município. A configuração urbana da década de 1990 reflete ações de diversos agentes que atuaram na produção do espaço urbano e conseqüentemente na configuração socioespacial durante décadas (HONDA, 2011). Foi aprovada a revisão do Plano Diretor (PD) no ano de 2008 (Lei Municipal n.151/2008).

A cidade de Presidente Prudente tem se expandido com maior vigor na direção sul onde se encontram condomínios voltados às classes mais abastadas e na direção oeste e norte, voltadas para as classes de menor poder aquisitivo. A expansão urbana nesta cidade tem demonstrado a constante criação e manutenção de vazios urbanos.

É possível notar este fato observando o Residencial Maré Mansa, objeto de estudo deste trabalho, implantado na região oeste da cidade, na

⁵ Os Planos Diretores Municipais serão discutidos no item 4.2 dessa dissertação.

franja da malha urbana, gerando uma descontinuidade entre o bairro e a malha urbana, acentuando a segregação socioespacial.

Para Marisco (2003, p.112) “o processo de urbanização da cidade de Presidente Prudente é análogo ao verificado em todas as cidades que se originaram e desenvolveram-se sob o modo de produção capitalista”, onde as porções de terras melhores localizadas da cidade são adquiridas pelas classes que podem pagar o preço desta mercadoria, já as populações que não possuem condições de pagar por esse produto são excluídas pelo mercado imobiliário, e acabam sendo obrigadas a residirem em localidades distantes dos centros urbanos, e sem infraestrutura e serviços adequados.

Esses aspectos são importantes, pois possibilitam a compreensão da localização e inclusão do loteamento Maré Mansa, foco deste estudo, que foi implantado na franja urbana de Presidente Prudente, e que será tratado em capítulo específico.

4.2 Os Planos Diretores Municipais em Presidente Prudente

O Estatuto da Cidade (Lei Complementar n.10.257/2001) regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, sobre política urbana. Ele garante o direito a cidades sustentáveis, por meio do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento e infraestrutura ambiental urbana, ao transporte e aos serviços públicos, de maneira sustentável. Afirma que deve existir cooperação entre os entes federativos⁶, a iniciativa privada e a sociedade civil no processo de urbanização; busca garantir um espaço urbano justo e equitativo a todos, atendendo ao interesse social e à função da cidade (Estatuto da Cidade, art. 2º).

Segundo Rolnik (2001), essa lei delegou ao município a tarefa de definir o conceito de função social da cidade e da propriedade urbana, além de alguns instrumentos inovadores para a intervenção no espaço urbano, com a inclusão e aprovação nos Planos Diretores (PD) municipais.

⁶ Entes Federativos são os diferentes níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal.

O conceito de Plano Diretor (PD) surgiu no Brasil aproximadamente a partir da década de 1950, embora tal expressão já tenha sido utilizada no plano para o Rio de Janeiro elaborado por Agache em 1930 (VILLAÇA, 1999-a). Nas décadas de 1970 e 1980, os Planos Diretores caracterizavam-se como um compêndio de propostas irrealizáveis, e distante das realidades políticas e sociais da época, fatos que resultavam em seu engavetamento, e que o colocou em descrédito. Cymbalista (2006) afirma que a Constituição e o Estatuto da Cidade deram um novo significado a esse instrumento.

O PD é definido por Villaça (1999 a, p.238) como:

[...] um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

Este instrumento é de grande importância na política urbana, expresso no artigo 182, §1º, da Constituição Federal de 1988: “O plano diretor [...] é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, e sua obrigatoriedade foi ratificada no Estatuto da Cidade.

Rolnik *et al* (2004) afirmam que o Plano Diretor municipal deve ser aprovado como legislação pela Câmara de Vereadores, com discussão ampla com a população, e, posteriormente, sancionado pelo Prefeito municipal. Todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, que estejam inseridos em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, que possuam áreas especiais de interesse turístico, ou se situem em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região no país são obrigados a desenvolver um Plano Diretor.

O PD conferiu aos municípios a possibilidade de “estabelecer quando a propriedade urbana cumpre a função social através das exigências fundamentais de ordenação da cidade” (SAULE Jr, 1997, p.33) e assim garantir a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos. A política urbana, seus instrumentos e a função social da cidade devem ser discutidos e aprovados com seriedade nos planos diretores, pois “procuram coibir a

retenção especulativa de terrenos”, e visam à “separação entre direito de propriedade e potencial construtivo dos terrenos” (ROLNIK, 2001, p.5).

A primeira ação para a elaboração desse plano é o reconhecimento da estrutura fundiária municipal e suas tendências de desenvolvimento, para então realizar a escolha dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que mais favoreçam a inclusão social (ROLNIK, 2004).

Segundo Rolnik *et al* (2004, p. 16) o Plano Diretor “indica os objetivos a alcançar, explicita as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e oferece todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos”. Para Marisco (2003, p.11)

O processo de implantação de um Plano Diretor e suas Leis correlatas é, acima de tudo, um processo político, pois implica uma correlação de forças (políticas, econômicas e sociais) e que conferem exequibilidade desse Plano conforme os interesses envolvidos.

Villaça (1999 a) concorda que o plano diretor seja uma ferramenta política e não apenas uma ferramenta científica e técnica, e completa afirmando que é uma ferramenta ligada diretamente aos poderes e atribuições do governo municipal. Ele salienta, que o planejamento urbano “tem existido quase que somente na teoria, no discurso, sem empirismo” (VILLAÇA, 1999 a, p. 237), que a maioria da população vive à margem da lei urbanística, sendo “ignorados pelos planos diretores e seus princípios gerais” (VILLAÇA, 1999 a, p. 242).

A cidade de Presidente Prudente, em sua história, já desenvolveu três Planos Diretores, contudo, a administração pública neste município não possui como tradição um método de ação ou um planejamento sistemático. As primeiras discussões sobre a elaboração de um Plano Diretor municipal datam década de 1960, mais de quarenta anos após a criação do município, e ainda pouco efetivas (MARISCO, 1997).

Os dois primeiros planos elaborados no município possuem caráter setorial, não se configurando como Planos Diretores, eles foram elaborados e regulamentados através de leis específicas, ambos são de meados da década de 1960. O primeiro denominado Plano Mínimo de Educação (PLAME) tinha como objetivo estabelecer uma política educacional em âmbito municipal, foi sancionado através da Lei n.1.153/1966. O segundo

plano foi o Plano Sanitário e de Promoção Social, que visava à promoção de políticas públicas para os setores de saúde e assistência social, este foi aprovado pela Lei n.1.340/1968. Os dois planos não foram implantados na totalidade das políticas propostas (MARISCO, 1997).

Marisco (1997) afirma que durante a década de 1960, a Prefeitura Municipal de Presidente Prudente firmou uma parceria com o Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CEPEU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP) e a Associação dos Engenheiros e Arquitetos da Alta Sorocabana, a fim de elaborar um projeto de implantação de um distrito industrial, relacionado com a política estadual que objetivava a criação de polos regionais de desenvolvimento buscando descentralizar as indústrias em São Paulo.

Como consequência desta parceria foi elaborado o primeiro Plano Diretor de Presidente Prudente no ano de 1968, em função da Lei Estadual n.9.842/1964 intitulada Lei Orgânica do Estado de São Paulo, que tornou obrigatória a elaboração de um plano diretor municipal a todos os municípios paulistas, que recebia o nome de Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Este plano deveria abranger as áreas econômicas, sociais e administrativas, e deveria seguir a metodologia especificada pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU (HONDA, 2011).

Em função da parceria estabelecida pela Prefeitura, citada anteriormente, estudos foram realizados para elaboração do Plano e, em decorrência destes estudos, foi divulgada a primeira proposta de uma legislação de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano. Marisco (2003, p.99) afirma que “até então, as práticas usuais de uso e ocupação do solo estavam ao sabor dos proprietários fundiários e empreendedores imobiliários, desvinculado de uma Lei que regulasse essa ocupação e uso”.

Segundo Marisco (1997), o PDDI elaborado contemplou políticas e diretrizes que abrangiam todo o município de Presidente Prudente, mas o aspecto físico-territorial ganhou ênfase maior, com análises minuciosas para a organização espacial da cidade. A autora continua afirmando que tais diretrizes não foram implementadas, as ações ficaram restritas principalmente ao zoneamento.

No ano de 1996, o então prefeito municipal Agripino de Oliveira Lima Filho sancionou a Lei Complementar n.029/96, instituindo o segundo Plano Diretor (PD) do Município de Presidente Prudente. Mesmo a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal estando ainda em discussão no Congresso Nacional, algumas políticas setoriais, baseadas neste projeto de lei, que mais tarde resultaram no Estatuto da Cidade, foram incluídas neste Plano Diretor.

Tal plano informava seu objetivo em assegurar a função social da propriedade urbana e da cidade, por meio do favorecimento de oportunidades que garantissem o acesso à propriedade urbana e à moradia, assim como a distribuição justa e equitativa dos benefícios e dos ônus derivados do processo de urbanização. Assim como “proteger e preservar o meio ambiente”, regular a expansão horizontal do território, e garantir a ocupação de áreas adequadas ao uso residencial, objetivos que deveriam ser posteriormente regulamentados através de leis específicas.

Tais objetivos não foram cumpridos no Residencial Maré Mansa, implantado em Presidente Prudente no ano de 1999, dois anos após a aprovação desse Plano Diretor.

Apenas no ano de 2007 foi elaborada a revisão do PD de 1996, tendo sido sancionado em 2008 o novo Plano Diretor municipal através da Lei Complementar n.151/2008. Esse plano possui capítulos específicos que tratam “Da Política Habitacional” e “Da Política Ambiental” (PRESIDENTE PRUDENTE. Prefeitura Municipal, 2008, seção VI, art. 21, art. 22, art. 23; seção XII, art. 35, art. 36), diferindo do plano anterior.

O artigo 22 busca assegurar que a política habitacional deve conter diretrizes e projetos que auxiliem a provisão de habitação de interesse social como, por exemplo, reurbanização de áreas ocupadas por favelas, construção de conjuntos habitacionais para população de baixa renda, promoção de financiamentos de cestas básicas de materiais de construção entre outros (Presidente Prudente. Prefeitura Municipal, 2008, art. 22).

Em seu artigo 23, o Plano Diretor de 2008 identifica os instrumentos urbanísticos Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e Concessão Onerosa do Direito de Construir como

passíveis de serem utilizados pelo município na busca por atender à política habitacional municipal e os planos e programas de moradia popular.

Na seção “Da Política Ambiental”, o artigo 35 enumera os objetivos da política ambiental, referentes a diversas áreas e meios que possam melhorar a qualidade ambiental; dentre eles, pode-se destacar a busca pela preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente, a necessidade de ações voltadas à educação ambiental, a implantação de coleta seletiva de resíduos sólidos e destinação adequada de lixo urbano, a imposição a poluidor e depredador de recuperação e indenização de danos, a elaboração de políticas e planos específicos voltados às questões ambientais, a elaboração do zoneamento ambiental, e implantação de Agenda 21 local.

O artigo 36 estabelece as diretrizes da política ambiental municipal, para que tais objetivos possam ser alcançados, como preservação e recuperação de áreas, a ampliação de áreas verdes e arborização urbana, controles ambientais. Importante destacar, no entanto, a não definição de processos e prazos para cumprimento das diretrizes. Honda (2011, p.114) afirma que:

[...] apesar dos instrumentos urbanísticos permitidos na Constituição Federal, regulamentados por meio do Estatuto da Cidade, e incluídos no Plano Diretor Municipal de Presidente Prudente, não tem ocorrido sua utilização a contento, resultando na falta de controle eficaz sobre o espaço urbano, ficando à mercê do mercado privado de terras.

Nos Planos Diretores municipais de Presidente Prudente, tanto o aprovado em 1996 como o sancionado em 2008, constam políticas específicas sobre as questões habitacional e ambiental, mas seus resultados práticos não têm surtido um efeito adequado, como será apresentado a seguir.

4.3 A Política Habitacional em Presidente Prudente

A cidade de Presidente Prudente teve sua emancipação política em 1921. Sua colonização ocorreu sustentada pela produção agropecuária e pela implantação da estação ferroviária ocorrida no início do século XX. A estrutura urbana obteve sua definição inicial através da abertura de dois

loteamentos que iniciaram a cidade, a Vila Marcondes e a Vila Goulart (ABREU, 1972).

Esses dois núcleos foram estabelecidos segundo tipos distintos de empreendimentos; a Vila Marcondes com caráter empresarial, com investimentos financeiros e especulação do mercado capitalista; e a Vila Goulart sem capital, à mercê dos esforços dos compradores. No entanto, esta possuía localização privilegiada, voltada para frente da estação ferroviária, que culminou no seu estabelecimento como centro principal da cidade, tornando-se centro comercial e área residencial das famílias com maior poder aquisitivo. Enquanto a Vila Marcondes, localizada além da linha férrea, concentrou empresas de beneficiamento agrícola e moradia das famílias de classes mais baixas (ABREU, 1972).

Essa bipolaridade surgida já com os primeiros loteamentos da cidade, ficou como herança notável até os dias atuais na expansão territorial urbana. A expansão da malha urbana prudentina ocorreu sempre de modo mais dinâmico na direção sudoeste, através do prolongamento da Vila Goulart (SPÓSITO, 1983).

Entre as décadas de 1920 e 1950, a cidade obteve expressiva expansão territorial, que teve como característica a ausência de planejamento e de regularização legal. A produção da cidade sofreu influências da informalidade na organização fundiária. A partir de 1964, com a mudança do sistema de governo, a cidade de Presidente Prudente sofreu significativas alterações sociais, políticas, econômicas, e legais que refletiram no processo de estruturação urbana (HONDA, 2000).

No ano de 1968 foi implantado o primeiro conjunto habitacional desta cidade através da Poupança Continental, financiado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), localizado em uma parte do Jardim Bongiovani, região sul da cidade, denominado Parque Continental, com 142 unidades unifamiliares. Este permaneceu por cerca de dez anos como o único conjunto habitacional de Presidente Prudente. Na época, o loteamento Jardim Bongiovani, implantado desde 1962, configurava-se como área isolada em função das dificuldades de se atravessar o Córrego do Veado.

Conforme descreve Sposito (1983, p.100):

O bairro era então afastado da cidade nem tanto pela distância, mas muito mais pelas dificuldades de acesso impostas pelo Córrego do Veado. Não havia quaisquer estabelecimentos comerciais e de serviços (como padaria, açougue, sapateiro, bar, por exemplo) que servissem então ao núcleo habitacional. Aos poucos as casas foram sendo abandonadas, passando novamente às mãos do BNH. Em 1973, o conjunto foi adquirido do BNH pela imobiliária Roque & Seabra. A esse tempo a proximidade do Jardim Bongiovani, já com construções de padrão elevado e a notícia de que o vale seria beneficiado, representavam externalidades que promoveram em bem pouco tempo a valorização das casas, antes ocupadas por classes de baixa renda, eram adquiridas depois pela classe média, tanto assim que a maior parte das construções sofreu reformas (ampliações, modernizações, transformações na fachada, etc.).

Nos dias atuais, essa região corresponde a uma das áreas mais valorizadas da cidade.

A partir da década de 1970 o processo de expansão urbana começou a se caracterizar pela alta tendência segregacionista, ocorrida através da ação direta de agentes públicos e privados, como incorporadores imobiliários e proprietários fundiários, que promoveram o direcionamento da expansão urbana e também a destinação das áreas e regiões destinadas às camadas de alta e baixa rendas (MARISCO, 2003).

Honda (2011, pp.88-89) afirma que a cidade de Presidente Prudente estabeleceu-se com grande segregação socioespacial, sendo que “O processo de urbanização da cidade aponta o modo com que as diferentes rendas fundiárias são incorporadas, e permite revelar os processos socioespaciais que atuam e direcionam a estruturação urbana”. Tal segregação pode ser notada na implantação dos conjuntos habitacionais de interesse social.

Entre as décadas de 1970 e 1980, o crescimento populacional, bem como a quantidade de imóveis construídos, não acompanhou o acelerado ritmo de expansão territorial da cidade, onde a oferta de lotes foi maior que a demanda (MELAZZO, 1993). Segundo Honda (2011), muitos loteamentos foram implantados para além da malha urbana e só foram ocupados quando utilizados para construção de habitação de interesse social, fato já ocorrido no Parque Continental e no conjunto Bartolomeu Bueno de Miranda, o segundo empreendimento de habitação social da cidade.

Este foi construído em 1978, na região oeste da cidade, contendo 1.017 unidades, financiado pelo BNH e executado pela COHAB/Bauru. Neste período não havia continuidade entre a área onde o conjunto foi implantado e a malha urbana da cidade, ocasionando grandes vazios urbanos. Ao redor desse conjunto, foram executados outros empreendimentos habitacionais e loteamentos através de financiamentos dos governos Estadual e Federal nas décadas de 1980 e 1990. Este conjunto impulsionou também a instalação de conjuntos habitacionais e loteamentos de iniciativa privada para esta região (SILVA, 2005).

Dessa forma, no período compreendido entre os anos de 1973 a 1981, ocorreram regularizações de loteamentos, implantação de conjuntos habitacionais na franja urbana ou além dela, aumento de impostos urbanos, ampliação do perímetro urbano. Tais ações propiciaram tanto a expansão urbana como um processo de realocação das populações de menor poder aquisitivo, que migraram das áreas mais centrais da cidade para os novos loteamentos, reforçando a segregação socioespacial urbana (TORREZAN, 1992).

Aprovado em 1979 e entregue em 1982, o conjunto habitacional Vila Nova localizado na porção norte da cidade, foi promovido pelo INOCOOP, através da Cooperativa Habitacional Ouro Fino e financiado pelo BNH, contendo 180 casas construídas com auxílio de funcionários da Prefeitura Municipal. Os conjuntos habitacionais Bartolomeu Bueno de Miranda e Vila Nova, proporcionaram um aumento de 1.197 unidades habitacionais em um curto período de tempo, influenciando grandemente a expansão horizontal da cidade, tendo como consequência reflexos na mobilidade urbana (FERNANDES, 1998).

No ano de 1980 o programa Nosso Teto promoveu diversos conjuntos habitacionais, o Parque Alexandrina, localizado na zona norte, contendo 190 unidades; o Jardim Santa Martha, na zona leste, com 17 unidades; o Parque Cedral, localizado na zona oeste, contendo 82 unidades; o Parque Watal Ishibashi, na porção norte da cidade, com 42 unidades; o Jardim Itatiaia, na zona leste, com 20 unidades; o Parque Bandeirantes, na porção norte, com 14 unidades e o Jardim Jequitibás, localizado na zona oeste,

contendo 414 unidades habitacionais. Com exceção do Parque Alexandrina, os demais obtiveram auxílio da Prudenco (Companhia Prudentina de Desenvolvimento) (FERNANDES, 1998).

Estes novos loteamentos, que possuíam preços mais baixos em relação às áreas centrais, tiveram acentuada procura, provocando o deslocamento de uma camada da população, gerando a necessidade de implementação de infraestrutura pela gestão pública (SILVA, 2005).

Marisco (2003) afirma que os beneficiários dos conjuntos habitacionais eram famílias com renda igual ou superior a três salários mínimos. Entre as décadas de 1960 e 1980, a população sem renda ou com renda inferior a três salários mínimos, recebeu concessões verbais de uso e ocupação de áreas públicas municipais não legalizadas. Após a regularização legal dos loteamentos, estes começavam a receber cobrança de impostos, inviabilizando a permanência desta população no local, fato que acarretou na expulsão destes moradores, na valorização dos lotes e favelização na cidade.

Em 1982, foi implementado o conjunto habitacional Cidade 2000, na zona oeste da cidade, com projeto da CECAP, contendo 776 unidades. Foram utilizadas neste conjunto técnicas de construção pré-moldada, sendo as paredes de concreto e as telhas de fibro cimento, procurando a redução de custos com a construção, tendência observada desde o início desta década, que representava muitas vezes queda na qualidade dos imóveis. Durante os quatro anos seguintes não houve execução de conjuntos habitacionais, este período corresponde ao período de crise do BNH, que culminou na sua extinção (FERNANDES, 1998).

Em 1987 foi implantado o Jardim Mediterrâneo, na zona oeste, com 146 unidades, no mesmo ano 389 unidades também foram construídas no Jardim Itapura, entre casas e apartamentos ambos os conjuntos foram promovidos pela COHAB/CRHIS.

No ano de 1990, foram entregues 80 moradias no Jardim Cambuci através do Programa Municipal de Habitação (PMH), aprovado em 1985 em parceria com o Governo do Estado, na zona leste da cidade, o único feito através do sistema de mutirão em Presidente Prudente, com financiamento de material de construção pela CDHU. A Secretaria Municipal de

Habitação definiu as famílias que participariam do projeto e visavam a atender a população com rendimento de até três salários mínimos (FERNANDES, 1998).

O conjunto habitacional do Jardim Itapura configurou-se o primeiro de apartamentos na cidade, feito de acordo com as especificações do Programa Prohap-Privado, em função das alterações impostas ao SFH com o fim do BNH. Estes imóveis foram vendidos a famílias com renda superior a cinco salários mínimos, motivo que favoreceu a quase imediata transformação do conjunto, com construção de abrigos para veículos, colocação de vidraças nas janelas dos corredores, colocação de grades e muros ao redor dos edifícios. Em relação à localização, é a melhor dos conjuntos habitacionais implantados em Presidente Prudente, por ser o mais próximo da região central. Foi rápida também a pavimentação das ruas e a chegada de comércios como padarias e farmácias à sua vizinhança (FERNANDES, 1998).

No ano de 1990 foram entregues conjuntos habitacionais no Jardim Santa Paula, com 74 unidades; Jardim Vale do Sol, com 183 unidades, localizado na zona oeste; na zona norte com 250 unidades o Brasil Novo, onde também foram entregues lotes urbanizados. Em parceria entre a Prudenco e a CDHU, foram construídas 232 unidades, no Sítio São Pedro, no ano de 1992 (SILVA, 2005)

Os conjuntos habitacionais Ana Jacinta, com 2.500 unidades; Ana Jacinta II, com 104 unidades; Mário Amato, com 500 unidades e Jequitibás II, com 386 unidades, foram entregues também no ano de 1992, sendo que a COHAB/CRHIS geriu o primeiro e o último empreendimento, enquanto o CDHU financiou os demais. Os três empreendimentos foram construídos juntos, de maneira que formam um único aglomerado somando 3.490 unidades, e se localizam na parte sudoeste da cidade. Importante destacar que a área de implantação desses conjuntos encontrava-se além do perímetro urbano à época de execução (FERNANDES, 1998).

Entre os anos de 1993 a 1996 não foram executados novos empreendimentos habitacionais com recursos Federais e Estaduais, sendo priorizados programas de Desfavelamento e Lotes Urbanizados promovidos pelo Poder Público Municipal. Em 1997 foram implantados o Jardim Maracanã,

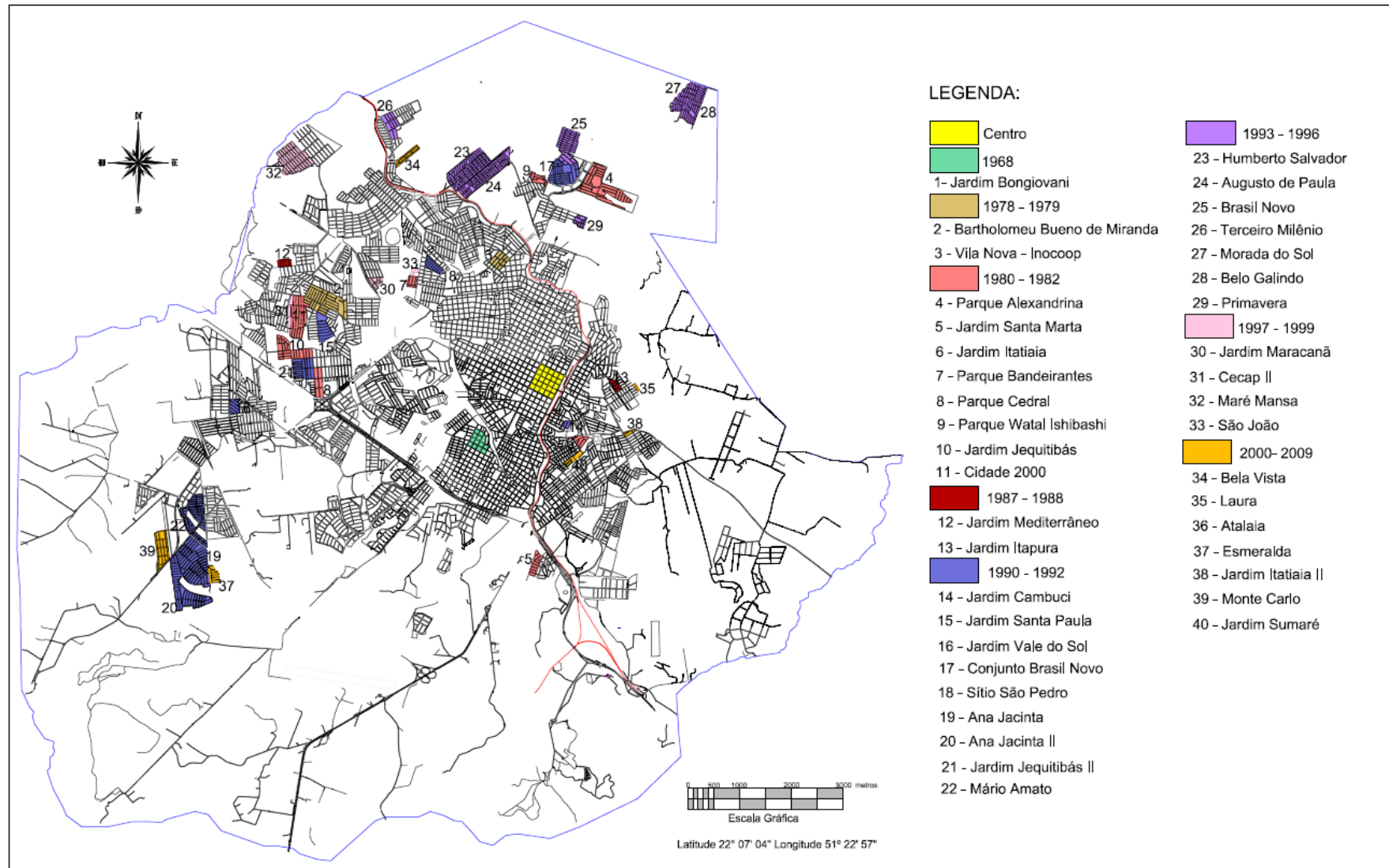
com 304 unidades habitacionais e o CECAP II com 256 unidades, ambos com tipologia de apartamentos, financiados com recursos estaduais da CDHU.

Durante os anos de 1997 a 2000, foram implantados cinco empreendimentos de habitação social. Neste período a PNH era assentada na descentralização da execução dos programas habitacionais, através de incentivos ao município como promotor de habitação social. Desses conjuntos, quatro foram financiados pela CDHU - Jardim Maracanã, Cecap, Jardim Cobral e São João, e um pela iniciativa privada – o Residencial Maré Mansa – objeto de estudo deste trabalho (HONDA, 2011).

Entre os anos de 2003 a 2006, foram construídos cinco conjuntos habitacionais segundo as diretrizes do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) do Governo Federal, são eles: Conjunto Residencial Bela Vista, Conjunto Residencial Atalaia, Conjunto Residencial Laura, Residencial Monte Carlo e Conjunto Residencial Esmeralda, que somam 810 unidades habitacionais adicionadas à cidade de Presidente Prudente.

Bonates (2008) relata sobre a tendência de implantação dos conjuntos habitacionais no Brasil após a instituição da política implantada pelo regime militar através do BNH, onde ela afirma uma forte tendência à periferização das cidades brasileiras, onde as moradias das classes mais baixas foram deslocadas para as franjas da malha urbana. Esta tendência pode ser observada também na cidade de Presidente Prudente onde todos os conjuntos foram implantados a partir do final da década de 1960. Ao comparar as Figuras 02, mapa com o crescimento da cidade, e 03, mapa com a localização dos conjuntos habitacionais implantados em Presidente Prudente, nota-se a aumento da tendência de periferização, em que os conjuntos habitacionais forma implantados na franja da malha urbana, apresentando maior interesse na área oeste e norte para implantação de empreendimentos que atendam as camadas de mais baixa renda, e perpetuando a formação de grandes vazios urbanos e a segregação socioespacial.

Figura 3 - Localização dos conjuntos habitacionais de interesse social na cidade de Presidente Prudente – SP.



Fonte: Honda, 2012

4.4 A Política Ambiental em Presidente Prudente

Conforme já tratado nesta dissertação em capítulo específico, a Constituição Federal brasileira, promulgada no ano de 1988, afirma em seu artigo 23, que é de competência do Poder municipal a proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. Ou seja, o Município deve gerir e promover serviços públicos locais que venham a suplementar a legislação estadual e federal, relacionadas às questões ambientais.

De acordo com o artigo constitucional citado, os Municípios devem criar bases para o desenvolvimento local com qualidade ambiental, e para isso lhes é garantido autonomia relativa ao licenciamento ambiental e controle dos impactos ao meio ambiente em seu território, a criação e manutenção de parques e áreas verdes. O Município, também, deve promover ações de educação ambiental e desenvolver seu Planejamento Ambiental, podendo aumentar sua arrecadação através de taxas de licenciamento e multas.

O Plano Diretor, o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais compõem a base do sistema de planejamento municipal para a efetivação de suas competências, conforme a Constituição Federal. Os instrumentos normativos de planejamento municipal são detalhados na Tabela 1.

Tabela 1 – Instrumentos normativos de planejamento municipal.

INSTRUMENTOS	CONTEÚDO
Plano Diretor	<ul style="list-style-type: none"> - é o instrumento legal básico da política de desenvolvimento municipal; - deve condicionar o processo de desenvolvimento local, por intermédio de diretrizes básicas para a formulação de planos, projetos e obras; - deve evitar a ocupação desordenada do espaço urbano e rural; - deve apontar critérios para definição de áreas de destino dos resíduos domiciliares, industriais, hospitalares, entulho e perigosos; - deve-se considerar no Plano Diretor a totalidade do território do município (espaços urbanos e rurais); - deve-se articular o Plano Diretor com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento anual.
Lei de Uso e Ocupação do Solo	<ul style="list-style-type: none"> - é o instrumento legal específico de cada município e obrigatório para o controle do uso, da densidade populacional, da localização, da finalidade, da dimensão e do volume das construções, com o fim de atender à função social da propriedade e da cidade, também conhecida como Lei de Zoneamento;

	<ul style="list-style-type: none"> - é o meio legal de estabelecer zonas específicas para a instalação da área para destino final dos resíduos sólidos e para o tratamento de esgoto, entre outras. - poderá prever a avaliação de EIA/RIMA, ou laudos técnicos para empreendimentos públicos e privados, de grande porte e/ou que possam degradar a qualidade do meio ambiente; - poderá prever sanções administrativas (multas e recuperação da área degradada) no caso de descumprimento da lei.
Lei de Parcelamento do Solo	<ul style="list-style-type: none"> - é o instrumento legal capaz de ordenar a divisão do solo para fins urbanos, definindo o tamanho do lote e porcentual de áreas públicas;
Lei Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> - é o instrumento legal que estima a receita e fixa as despesas anuais do município; - deve prever as despesas do Serviço de Limpeza Pública; - deve fixar o custo de obras, projetos, equipamentos, entre outros; - deve fixar os gastos com a formação e manutenção de consórcios intermunicipais e/ou convênios (se houver).
Código Tributário	<ul style="list-style-type: none"> - é o instrumento legal por meio do qual pode-se prever incentivos tributários (isenção e remissão) para o contribuinte que preserva, protege e conserva o meio ambiente; - pode prever instituição de taxa diferenciada de limpeza pública para aqueles que aderirem a programas de coleta seletiva; - pode prever cobrança de contribuição de melhoria ambiental ou sobre uso particular de recursos naturais com fins econômicos; - o município que não dispõe de seu próprio Código Tributário poderá se utilizar dos princípios e regras da Constituição Federal, do Código Tributário Nacional e de legislação municipal específica.
Código de Obras	<ul style="list-style-type: none"> - é o instrumento de limitação administrativa que disciplina as edificações, com o fim de preservar suas condições de higiene, saúde e segurança; - pode exigir equipamentos para o tratamento prévio de esgoto e/ou aplicação de métodos adequados de controle e tratamento de fluentes, antes de serem lançados nos cursos d'água; - o município que não dispõe de seu próprio Código de Obras poderá se utilizar do Código Estadual Sanitário.
Código de Posturas	<ul style="list-style-type: none"> - é o instrumento legal que visa regular a utilização de espaços públicos ou de uso coletivo; - pode exigir a limpeza e o cercamento de terrenos urbanos vazios a fim de evitar o surgimento de áreas de descarga clandestinas; - pode implantar, com a ajuda da população, a coleta seletiva do lixo urbano; - pode disciplinar e fiscalizar (com a previsão de multas) a colocação do lixo e outros detritos sólidos ou líquidos nas calçadas e vias públicas.

Fonte: Takenaka, 2008.

Apoiado nas diretrizes da Constituição Federal, é de grande importância que o Município estabeleça uma Política Municipal do Meio Ambiente (PMMA), a fim de regular a ação do Poder Público municipal, dos cidadãos, de instituições privadas, relacionadas ao meio ambiente, ou seja, ao uso sustentável dos recursos naturais, para um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sempre considerando e respeitando as competências estaduais e federal (SOUZA *et al*, 2003)

A PMMA é um dos instrumentos do Poder Público municipal para estabelecer diretrizes e normas que venham a regulamentar as questões relativas ao meio ambiente no âmbito local. Uma vez efetivada a PMMA, se tem maior possibilidade de controle e participação das diversas camadas da sociedade civil, visto que o Município é o ente federativo com que população tem maior proximidade. A efetivação dessa política não diz respeito apenas à preservação dos recursos naturais, mas também é um meio de assegurar maior qualidade de vida à população, garantindo que a população de camadas mais baixas da sociedade não sejam excluídas dos benefícios do desenvolvimento local.

Presidente Prudente não apresenta em seu quadro normativo ou em seu programa de governo uma Política Municipal de Meio Ambiente específica por meio de um Plano Municipal de Meio Ambiente. O Poder Público se utiliza da legislação municipal referente ao meio ambiente na sua Lei Orgânica, no Plano Diretor e em leis complementares referentes ao assunto.

A Lei Orgânica do Município tem como princípio a organização do governo municipal, e dispõe sobre a estrutura, o funcionamento e as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo; sobre a organização e o planejamento municipal; o processo legislativo e a participação da população; os bens e serviços locais; os interesses locais voltados à saúde, saneamento, transportes, educação, uso e ocupação do solo urbano; o Plano Diretor, o orçamento; o meio ambiente, os consórcios intermunicipais e os conselhos municipais (PRESIDENTE PRUDENTE. Prefeitura Municipal, 1996a).

A Lei Orgânica do Município de Presidente Prudente foi promulgada em 05 de abril de 1990, e alterada pela Resolução n.200, de 27 de março de 1996. Em seu Artigo 184, seção II – Do Meio Ambiente, afirma ser de responsabilidade do Município com participação efetiva da população, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente. Também afirma em seu Artigo 186, inciso I, que cabe ao Poder Público, a promoção de uma política urbana do Município, tendo com principal instrumento desta política o Plano Diretor, que deve direcionar a proteção do meio ambiente, através da regulamentação do uso e ocupação do solo urbano.

O inciso XIV da referida lei, prevê a criação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, que tem como objetivo, definir a política municipal no que concerne à expansão e desenvolvimento municipais, também a preservação do meio ambiente por meio do envolvimento em estudos regionais que visem à manutenção, recuperação e conservação do meio ambiente natural.

O Plano Diretor é um importante instrumento de Política urbana e deve conter instrumentos de gestão urbana, a fim de nortear a política municipal, conforme já discorrido nesse trabalho em capítulos específicos. O Plano Diretor municipal de 2008 possui no capítulo “da Política Ambiental” composto pelos artigos 35 e 36, objetivos e diretrizes a cerca da Política ambiental no âmbito municipal.

Entre os objetivos elencados no Artigo 25 estão: a preservação, a melhoria e a recuperação do meio ambiente; desenvolvimento ações integradas à defesa do meio ambiente, estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; imposição ao poluidor e ao depredador que recupere e indenize os danos causados; a compatibilização da política ambiental com as políticas setoriais como a de uso e ocupação do solo; a coleta seletiva do lixo urbano; a elaboração do Zoneamento Ambiental; elaboração do Plano de Gestão de Resíduos sólidos; a elaboração do Plano de Drenagem urbana e combate a erosão; reutilização das águas através da coleta das águas pluviais; entre outros.

Existe uma série de leis municipais que regulamentam ações a respeito de questões ambientais, na tentativa de mitigar impactos ao meio ambiente, conforme se segue.

A Lei n.3.124 de 1991, em seu Artigo 1º, determinou que os escapamentos dos ônibus de transporte coletivo urbano sejam dirigidos para o alto, com o objetivo de diminuir a poluição ambiental.

A Lei n. 3.141 de 1991, criou o cadastro Municipal de Entidades Ambientalistas, ou seja, entidades que possuam em seus estatutos disposições sobre defesa das condições ambientais.

A Lei n. 3.265 de 1991, autorizou a instalação de uma Usina de Reciclagem e Compostagem de Lixo no município de Presidente Prudente.

A Lei n.3.604 de 1993, alterada pela Lei n. 5.219 de 1999, autorizou o poder Executivo a permitir que qualquer entidade pública ou privada, façam manutenção em praças e canteiros centrais das avenidas.

A Lei n. 3.643 de 1993 criou as Áreas de Proteção Ambiental (APA) do Município, ou seja, áreas representativas dos ecossistemas municipais, destinando-as a realização de pesquisas básicas aplicadas de Ecologia à proteção do meio ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista.

A Lei n. 3.660 de 1993, criou o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), órgão consultivo orientador e normativo do município, no que diz respeito à sua política de expansão, desenvolvimento, prevenção e defesa da sua ecologia. Esta Lei foi revogada pela Lei 4.854 de 1997.

A Lei n.3.906 de 1994, alterada pela Lei n.5.188 de 1998, e também pela lei 5.506 de 2000, regulamentou questões relativas às árvores nos passeios públicos, como o porte adequado, o projeto de arborização em loteamentos novos, a poda da vegetação arbórea em passeios públicos, e instituiu penalidades em casos de descumprimento da referida Lei.

A Lei n. 3.926 de 1994, criou o projeto “Educação Ambiental” junto a Secretaria Municipal de Educação, com o objetivo de esclarecer a população e dos alunos das escolas do município sobre a coleta seletiva de lixo.

A Lei n.3.990 de 1994 criou o Programa Socorro ao Meio Ambiente, que previa punição aos que danificassem árvores em áreas públicas.

A Lei n. 4.029 de 1994 instituiu o “Dia do Meio Ambiente” a ser comemorado no dia 05 de junho. A comemoração, segundo o Artigo 2º, tinha como objetivo conscientizar a população sobre a importância das árvores na saúde humana.

A Lei n.4.176 de 1995 instituiu a disciplina Educação Ambiental no currículo das Escolas municipais de ensino fundamental. Também no ano de 2003, foi instituída a Lei 6.047, que semelhante a esta, instituiu Palestras de Conscientização Ambiental nas escolas da Rede Municipal de ensino.

A Lei n. 4.524 de 1997 criou a Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Essa Secretaria tinha como objetivo, segundo o Artigo 2º:

[...] a preservação, manutenção e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no município, condições ao desenvolvimento sócio econômico, aos interesses de segurança de sua comunidade e à proteção dos ecossistemas, em benefício das gerações atuais e futuras.

É de competência da referida Secretaria ações de promoção da Educação Ambiental; definição de prioridades e programas de ação municipal relativos ao meio ambiente; a prevenção da degradação e a proteção de ecossistemas e biomas; preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental; entre outros.

A Lei n.5.385 de 1999 instituiu o Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA), vinculado à Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Este Fundo constitui-se de recursos de dotações orçamentárias, produtos de multas de infrações ambientais, doações de pessoas físicas e jurídicas, preço público cobrado pela análise de projetos ambientais, entre outros. Seus recursos são destinados ao apoio a projetos de uso racional dos recursos naturais, manutenção e melhoria da qualidade ambiental, pesquisas e atividades ambientais, controle e fiscalização do meio ambiente.

A Lei n. 5.600 de 2001 instituiu o Selo Verde para empresas que executem programas de recuperação e preservação do meio ambiente.

A Lei n. 6.118 de 2003 instituiu o programa “PROMAR” – Programa Municipal de Arborização Urbana com árvores frutíferas, que buscava a “melhoria ambiental através da arborização com árvores frutíferas, que ao lado do apelo ecológico servem também de alimento a população” (Artigo 2º).

A Lei n.7.012 de 2009 regulamentou a disposição de medicamentos com prazo de validade vencido e a vencer no município de Presidente Prudente, como meio de proteção ao meio ambiente e à saúde pública.

A Lei n.7.052 de 2009, exigiu às empresas de comércio de veículos, o plantio de uma muda de árvore para cada veículo vendido.

A Lei n.7.199 de 2010, firmou um convênio entre a Prefeitura Municipal e uma empresa privada, com o objetivo de dar destinação aos pneus inservíveis.

A Lei n.7.551 de 2011 obrigou o plantio de árvores nas calçadas de todos os imóveis residenciais e comerciais de Presidente Prudente.

No ano de 2011, foi criado o Conselho Municipal de Meio Ambiente, através da Lei n. 7.667, formado por representantes do Poder Público e da sociedade civil. Seu Artigo 2º determina seus objetivos que são:

- I - avaliar, acompanhar, auxiliar a política ambiental municipal;
- II - estudar, propor e definir normas e diretrizes visando à conservação, proteção, e recuperação do meio ambiente urbano, cultural e natural;
- III - deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;
- IV - apreciar em última instância administrativa os recursos interpostos em razão de aplicação de penalidade baseadas em normas ambientais;
- V - manter intercâmbio com entidades públicas e privadas de pesquisa e de atuação na proteção do meio ambiente;
- VI - colaborar com campanhas educativas relativas a problemas ambientais como saneamento básico, poluição de águas, do ar e solo, combate a vetores, proteção de fauna e flora;
- VII - promover e colaborar na execução de programa de educação ambiental a ser ministrado, obrigatoriamente, em toda a rede municipal de ensino;
- VIII - conhecer e prever os casos possíveis de agressão ambiental que ocorram ou possam ocorrer no município, diligenciando no sentido de sua apuração e sugerir ao Prefeito Municipal providências que julgar necessárias;
- IX - participar e opinar na criação e manutenção de áreas de especial interesse ambiental, histórico, urbanístico, cultural e de utilidade pública;
- X - deliberar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente, exercer a fiscalização de sua movimentação orçamentária e apreciar a prestação de contas anual apresentada por seus gestores ao Conselho;
- XI - elaborar e aprovar seu regimento interno; e
- XII - organizar e regulamentar, a cada dois anos, eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil.

Em setembro de 2012 foi lançado o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos de Presidente Prudente, que dentre seus objetivos está a preservação dos recursos naturais e a minimização dos impactos ambientais já causados. Para que os objetivos possam ser cumpridos

foram realizados levantamentos do sítio onde o município se encontra, suas características geomorfológicas, climáticas, sua hidrografia, vegetação, aspectos sociais e econômicos. Visando a conhecer a realidade local e assim adequar as propostas a essa realidade.

A Lei n.8.153 de 2013 instituiu a criação e calçada ecológica para a área urbana do município.

A Lei n. 8.190 de 2013 regulamentou o descarte de lâmpadas fluorescentes, pilhas e baterias usadas.

Conforme pode ser observado nesta descrição das Leis municipais que dizem respeito às questões ambientais, o Poder Público Municipal, apresenta um descaso ao meio ambiente. Mesmo muitas das leis supracitadas serem de indiscutível importância, não existem leis que representem um planejamento urbano ambiental que possa evitar a expansão urbana desordenada e coibir situações de impacto como na implantação do Residencial Maré Mansa, objeto de estudo dessa dissertação.

5 RESIDENCIAL MARÉ MANSA: UM ESTUDO SOBRE PROBLEMAS AMBIENTAIS URBANOS EM PRESIDENTE PRUDENTE

As análises sobre a implantação do Residencial Maré Mansa, executado na cidade de Presidente Prudente, são referenciadas neste capítulo, verificando sua contribuição para a expansão da malha urbana e a segregação socioespacial. Dessa forma, torna-se fundamental levantar as características no sítio no qual o residencial foi implantado e os impactos ambientais por ele causados; construindo desta maneira embasamento para analisar as consequências da ausência de planejamento urbano ambiental para os moradores do residencial e para o meio ambiente.

Partindo dessas considerações, este capítulo foi construído através de apresentação de fatos identificados por meio de levantamentos documentais qualitativos, tendo como fontes de pesquisas principais, o processo de implantação do Residencial Maré Mansa junto à Prefeitura Municipal e os relatórios ambientais elaborados por perícia e entregues ao Ministério Público, além do Kit do Proprietário⁷ e verificações *in loco*, durante o mês de abril de 2013, que resultaram em constatações da realidade atual do empreendimento.

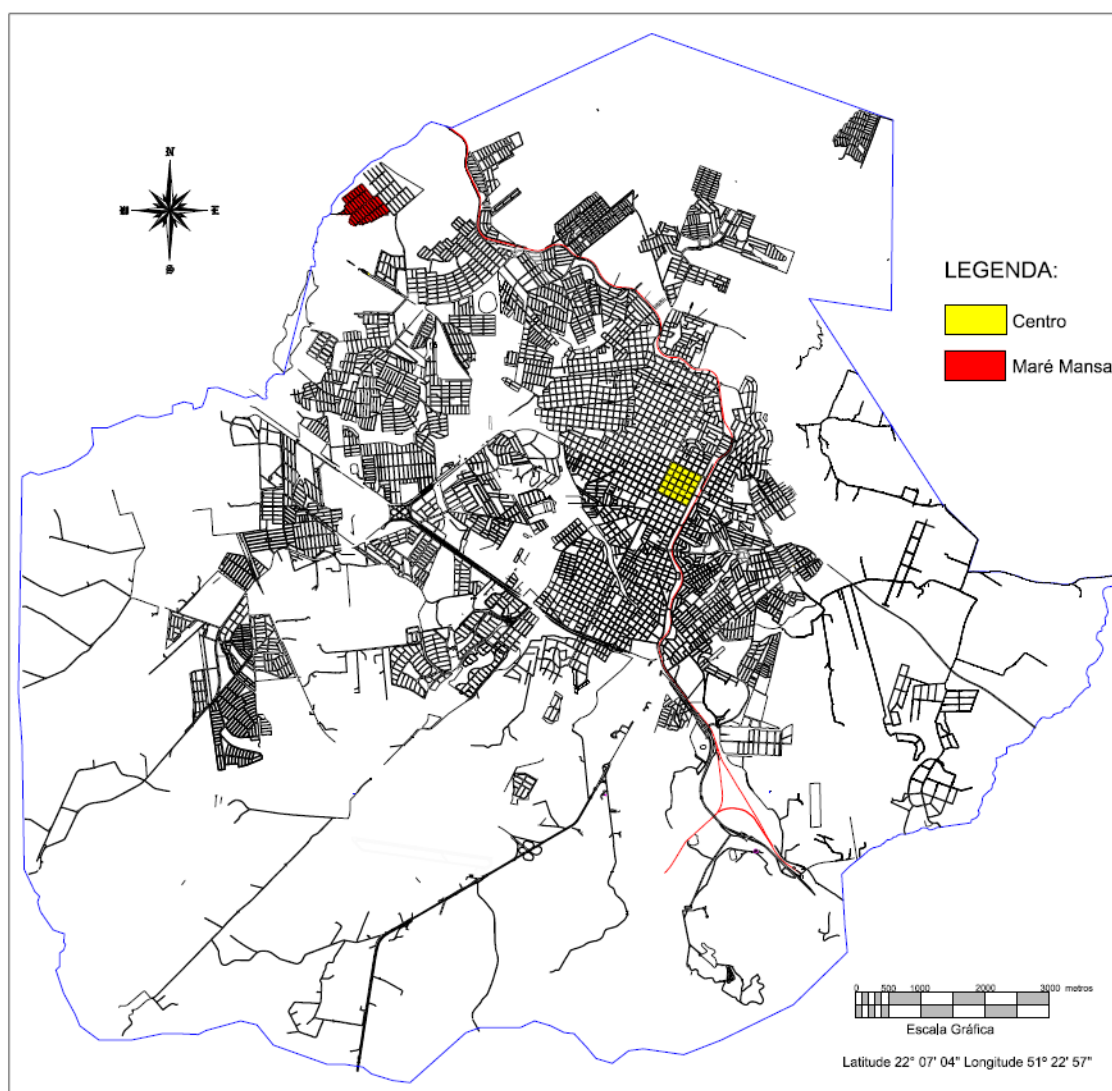
O Residencial Maré Mansa é um conjunto de habitação popular construído na cidade de Presidente Prudente por uma empresa privada, a Sat Engenharia e Comércio LTDA, cujas unidades habitacionais foram financiadas pela Caixa Econômica Federal.

A área em que o empreendimento foi implantado encontra-se na Bacia do córrego Limoeiro, entre as coordenadas UTM. 75 57 350 e 75 58 000 N e 4 54 850 e 4 55 800, e entre os córregos da Malandra e da Bomba, com área total de 47,62 hectares. Os córregos da Malandra e Bomba são afluentes do córrego do Limoeiro, que por sua vez é afluente do rio Santo Anastácio, que

⁷ Kit do Proprietário foi entregue aos compradores das unidades habitacionais pela construtora responsável pelo empreendimento e se encontra uma cópia de algumas partes no Anexo I deste trabalho.

pertence à bacia hidrográfica do Pontal do Paranapanema, UGRHI-22⁸ (BOIN, 1999 a). O loteamento, está localizado à aproximadamente 8 Km do centro da cidade de Presidente Prudente (Figura 4), no terreno da antiga Chácara Maré Mansa.

Figura 4 - Localização do Residencial Maré Mansa.



Fonte: Prefeitura Municipal de Presidente Prudente; organização: a autora, 2013.

O terreno onde o conjunto habitacional foi implantado, não é contíguo à malha urbana da cidade, localiza-se no limite do perímetro urbano

⁸ Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estabelecida pela Lei Estadual n.7.663, de 30 de dezembro de 1991.

(Figura 4), reforçando a periferização da cidade e o aumento da expansão horizontal, configurando também, um caso de exclusão socioespacial, visto que é um bairro destinado à famílias de classes sociais mais baixas.

O Projeto de Implantação do Residencial Maré Mansa era composto por 800 unidades habitacionais (Anexo I) (BOIN,1999 a) divididas em quatro tipologias diferentes: I - residências de apenas um dormitório, banheiro, cozinha, área de serviço e sala, totalizando 35,71 m²; II - residências de dois dormitórios, banheiro, cozinha, área de serviço e sala, totalizando 42,11 m²; III - residências com mesma quantidade de ambientes, porém com 44,47 m²; e IV - casas com três dormitórios, banheiro, cozinha, área de serviço e sala, com 51,88m² (Kit do Proprietário).

Os lotes possuem dimensões variáveis que vão de 200 m² a 517,64 m². A proposta inicial da incorporadora era de taxas de ocupação máxima de 50% do lote, e todos deveriam ser destinados a uso exclusivamente residencial (Processo de aprovação Prefeitura Municipal).

O empreendimento em questão, quando de sua imolantação, em fevereiro de 1999, possuía inúmeros pontos prejudiciais ao meio ambiente, que resultou um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado e assinado entre a Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo de Presidente Prudente e a Sat – Engenharia e Comércio LTDA, construtora responsável pela execução do Residencial Maré Mansa. Segundo esse documento, os compromissados se comprometeram a observar a legislação ambiental e também implantar uma série de compensações ambientais a fim de reparar os danos causados pela implantação do empreendimento.

A obra foi acompanhada por um perito contratado pela construtora, o Geólogo Marcos Norberto Boin, indicado pelo Ministério Público, objetivando estabelecer um novo conceito de Qualidade Ambiental e de Vida aos residentes daquele bairro, através da aplicação da legislação ambiental e de formas adequadas de uso e ocupação do meio físico urbano nesta cidade.

Foram mais de 36 meses de acompanhamento e mais de 57 relatórios elaborados e entregues à Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, constando caracterização do meio ambiente natural onde o empreendimento foi

construído, apontamentos dos problemas ambientais causados e recomendações de como mitigá-los. Destes relatórios foram retiradas importantes informações para o desenvolvimento desse capítulo, conforme poderá ser observado a seguir.

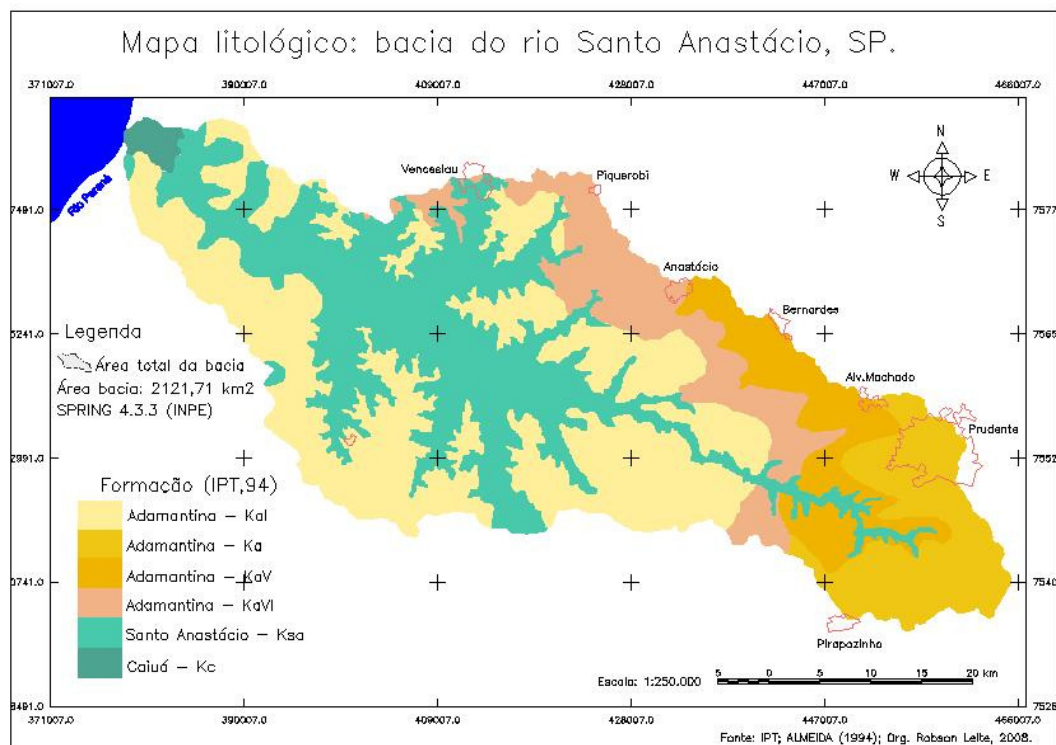
5.1 Caracterização do Meio Ambiente Natural da Área de Implantação do Residencial Maré Mansa

O município de Presidente Prudente é constituído, de forma geral, por colinas amplas, suavemente onduladas e, em poucas áreas com topos suavizados e vertentes íngremes, associada à estrutura geológica constituída por rochas sedimentares da Formação Adamantina (FUSHIMI; NUNES, 2011).

O Residencial Maré Mansa foi implantado na bacia do alto curso do córrego do Limoeiro, que compõe a bacia do rio Santo Anastácio, e se localiza geologicamente sobre a Formação Adamantina (Ka) e depósitos cenozoicos do Grupo Bauru. Importante destacar que a caracterização geomorfológica é ferramenta importante nos estudos, diagnósticos e prognósticos, tanto para áreas rurais, como urbanas; neste caso, auxiliando na delimitação de zonas residenciais, na demarcação de áreas de proteção ambiental, áreas de riscos, entre outros aspectos (NUNES; FREIRE; PEREZ, 2006), caracterizada por uma multiplicidade de fácies, agrupadas em cinco unidades de mapeamento, (Figura 5) (LEITE *et al*, 2008). O conjunto habitacional estudado está inserido em uma área inteiramente pertencente à unidade de mapeamento KaV (DIBIESO; LEAL,2011).

[...] a unidade de mapeamento Ka V caracteriza-se por possuir arenitos dispostos em bancos pouco espessos, com frequente alimentação carbonática, com ocorrências locais de nódulos carbonáticos. As rochas da Unidade Ka V são compostas de bancos de arenitos de granulação fina e muito fina, com cor variando de róseo a castanho, com espessura variada, alternados com bancos de lamitos, silitos e arenitos lamíticos. (DIBIESO; LEAL,2011, p.3).

Figura 5 - Mapa litológico da bacia do rio Santo Anastácio – SP.



Fonte: LEITE *et al*, 2008 p.09.

Segundo Boim (1999 a, p.5)

Esta alternância de camadas arenosas e siltosas, [...] constituindo camadas mais permeáveis e menos permeáveis respectivamente, provoca o retardamento do fluxo descendente da água, formando zonas saturadas, que se constitui no lençol de água subterrânea. A rocha ao se alterar, mesmo decomposta, ainda, conserva parcialmente, sua estrutura plana paralela com alternância de camadas mais arenosa e mais argilosa, dando continuidade à concentração de água em determinados níveis no solo, que podem aflorar em pontos isolados ou em zonas difusas dispersas ao longo das vertentes.

A relação entre a estruturação da rocha e do solo é inversamente proporcional, ou seja, quanto maior for esta estruturação, menor a espessura do solo. No local do empreendimento isso ocorre, pois é uma área de solos rasos e litólicos; assim a pequena quantidade de solo sobre o maciço rochoso deixa o lençol subterrâneo em contato praticamente direto com a superfície, ainda, a composição e a estrutura desse solo mantém características da rocha na qual se originou (BOIN, 1999 a).

O fato da profundidade do lençol freático ser pequena, provoca o surgimento de pontos de encharcamento do solo, que pouco abaixo, começa a aflorar sob forma de filetes de água. Esse encadeamento de surgência do lençol freático em níveis diversos é comum na Formação Adamantina, onde a sobreposição de camadas mais siltosas e mais arenosas não são muito espessas, origina diferentes níveis de lençol subterrâneo, dependendo da posição na vertente em que estão localizados (IPT, 1995, *apud* BOIN, 1999 a).

Na área de inserção do Residencial Maré Mansa há, segundo Boin (1999 a), três tipos de surgimento de lençol subterrâneo ou freático:

1- Nascentes ou olhos de água com escoamento superficial e concentrado (filetes de água), formando minas de água nas cabeceiras dos córregos. Neste caso, estas nascentes se encontram em solo pouco espesso, em meia encosta, ou no fundo dos vales.

2- Áreas saturadas de água, com intenso encharcamento do solo, onde o afloramento do lençol freático se apresenta de forma difusa. Essas áreas saturadas relacionam-se com o processo de erosão interna, que ocorre em solos rasos em áreas de baixa declividade com remoção de partículas de base, do contato do solo com o maciço rochoso, através de um fluxo laminar de água subterrânea, que ocasiona um desequilíbrio da vertente, descalçada e desprovida de apoio, gerando um comprometimento da estabilidade dos níveis sobrepostos. Na base do solo onde se tem a concentração das linhas de fluxo interno, se desenvolve uma cavidade, formando um vazio, resultado de processos de erosão subterrânea remontante, ou erosão sub-superficial ou “piping”⁹. Na área superficial o entrelaçamento de raízes da vegetação retém as partículas do solo, formando uma cobertura instável que pouco a pouco desaba, formando depressões; nas quais a proximidade do lençol freático encharca o solo surgindo assim áreas brejosas. Num terceiro momento desse processo, a vegetação, não dando conta mais de reter as partículas do solo,

⁹ Em solos com composição siltosa, silto-arenosa ou arenosa, pode ocorrer o fenômeno conhecido por “piping”, que se inicia com a percolação da água nos poros do solo, quando essa percolação encontra um caminho preferencial, essa velocidade aumenta, erodindo esse caminho formando um “tubo” dentro do solo, e o processo vai aumentando até que ultrapassa a capacidade limite de suporte maciço da terra, provocando um colapso ou ruína estrutural.

permite que o lençol freático corra livre pela superfície, formando assim os filetes de água.

3- Zonas de saturação de água no solo, formando cordões ao longo das vertentes onde o lençol freático aflora de maneira difusa nos solos encharcados e também de forma concentrada nos olhos d'água ou nascentes.

Esse terceiro caso de surgência do lençol freático, pode ser notado na área do conjunto habitacional em questão, na vertente do córrego da Bomba, com um cordão difuso de áreas encharcadas e filetes de água, numa extensão de aproximadamente 400 metros, sendo 300 metros contínuos e outra área com 100 metros (BOIN, 1999 a). Em casos como esse, a inclinação das vertentes, quando mais acentuada, favorece o escoamento superficial e pode provocar em alguns casos a erosão em sulco, propiciando o desenvolvimento de ravinas ou boçorocas, que expõem o lençol freático em posições provocadas pelo processo erosivo.

No Residencial Maré Mansa, na vertente da margem esquerda do córrego da Bomba, os processos de erosão atuam em sub-superfície bem como superficialmente, provocando solapamentos que podem evoluir para o ravinamento em fases mais avançadas. Olhos d'água ou Minas, primeiro tipo de surgência do lençol freático, ocorrem no córrego da Malandra. O segundo tipo ocorre na área do conjunto habitacional no afluente do córrego da Malandra e no afluente do córrego da Bomba, local onde a declividade da vertente é mais suave e prevalece a erosão sub-superficial (BOIN, 1999 a).

Através dos trabalhos realizados pelo Geólogo Marcos Norberto Boin, foram identificados trinta pontos de surgência de lençol freático na área de implantação do Residencial Maré Mansa. Nestes pontos de surgência, constatou-se que o afloramento do lençol freático nessa área ocorre em função de fatores que estão relacionados a processos de erosão, que podem ocorrer de forma natural, porém, são intensamente dinamizados pelo homem, quando em situações de desequilíbrio das relações sistêmicas do meio físico, e assim esses processos acabam por atingirem dimensões drásticas, seja na degradação do solo, ou na manutenção da qualidade e quantidade dos corpos d'água subterrâneos e superficiais (BOIN, 1999 b).

Para que haja a conservação dos solos e das águas precisa-se controlar os processos de erosão que degradam os solos e afetam a qualidade e disponibilidade da água através da poluição, assoreamento de mananciais, enchentes no período das chuvas ou escassez no período de estiagem. E estudos realizados por outros autores (ELIAS; CARVALHO; FREIRE, 1997 *apud* BOIN, 1999 c) comprovam que a área de implantação do Residencial Maré Mansa é altamente suscetível à erosão por sulcos, ravinas e boçorocas, em toda a faixa de encosta da área do empreendimento, (Figura 6).

Figura 6 - Erosão superficial no empreendimento Maré Mansa.



Fonte: BOIN, 1999 c.

Sendo assim, a preservação dos recursos naturais e hídricos, está diretamente ligada ao controle dos processos de erosão, o descaso com as condições vigentes pode desencadear novos focos de erosão e a dinamização dos pontos de erosão já detectados, colocando em risco o meio ambiente, a infraestrutura do conjunto habitacional, e o Balneário da Amizade, que corresponde à uma das represas de captação de água da cidade de Presidente Prudente, através de seu assoreamento (BOIN, 1999 c).

5.2 As Repercussões Ambientais no Processo de Implantação e Constituição do Residencial Maré Mansa

Conforme já apresentado, o Residencial Maré Mansa esta localizado entre dois córregos, o Córrego da Bomba e o Córrego da Malandra,

e possui em sua área de implantação uma formação geológica que propicia o surgimento de minas e olhos d'água em áreas de vertentes.

Segundo o Código Florestal vigente no ano de 1999, período de implantação do conjunto habitacional (atualizado na Lei n.7.803/89), em seu artigo 2º considerava áreas

(...), de preservação permanente, pelo só efeito dessa lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de qualquer outro curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será de 30 metros para os rios com até 10 metros de largura"; de 50 m para os cursos d'água que tenham de 10 a 50 m de largura; de 100 m para cursos d'água que tenham de 50 a 200m de largura; de 200 m para cursos d'água que tenham entre 200 m a 600 m de largura; de 500 m para cursos d'água que tenham largura superior a 600 m.(...) c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura.

A Resolução do CONAMA nº004, de setembro de 1985, afirma que são Reservas ecológicas no seu Art. 3º:

(...) b) As florestas e demais formas de vegetação natural situadas:
 (...) III - Nas nascentes permanentes ou temporárias, incluindo os olhos d'água e veredas, seja qual for sua situação topográfica, com uma faixa mínima de 50 (cinquenta) metros e a partir de sua margem, de tal forma que proteja, em cada caso, a bacia de drenagem contribuinte;

Essa mesma Resolução do CONAMA, em seu Art. 2º, alínea "e" define vereda da seguinte forma:

Vereda - nome dado no Brasil Central para caracterizar todo espaço brejoso ou encharcado que contém nascentes ou cabeceiras de cursos d'água de rede de drenagem, onde há ocorrência de solos hidromórficos com renques, buritis e outras formas de vegetação típica;

Na alínea "d" do artigo supracitado, define nascente ou olhos d'água, como local onde se constata o aparecimento de água por afloramento do lençol freático (Resolução CONAMA nº 004, Art. 2º, alínea "d").

A implantação do Residencial Maré Mansa não cumpriu inúmeras vezes a legislação competente, provocando impactos ao meio ambiente natural e construído. Esses impactos e irregularidades também existentes no projeto de implantação foram levantados e descritos pelo Geólogo Marcos Norberto Boin, perito responsável pela fiscalização, e entregues à Promotoria Pública de

Justiça e Meio Ambiente, em relatórios realizados no período de implantação do referido empreendimento, conforme será apresentado.

Na primeira visita realizada pelo Geólogo ao empreendimento, no dia 04 de novembro de 1999, foi efetuado um trajeto ao longo da área de implantação do conjunto. O objetivo primeiro foi definir o leito maior sazonal dos corpos d'água citados, bem como, os pontos de nascentes, minas ou olhos d'água. Foi constatado que o limite da faixa de trinta metros, especificada pela Lei n.4.771/1965, estava demarcado na planta do empreendimento, porém, traçada a partir do limite externo do corpo d'água, ao invés, do leito maior sazonal.

Também foi averiguada a existência de um maior número de pontos de nascentes ou olhos d'água em campo, do que os que constavam na planta do empreendimento. Ou seja, em planta foram representadas apenas quatro nascentes, quando em campo foram levantados trinta e um pontos de nascentes cadastradas e duas minas na área de abrangência do empreendimento (Figura 7). Também foram levantados no entorno do conjunto vinte e dois pontos de controle do leito maior sazonal.

Figura 7 - Planta do levantamento das minas existentes na área de implantação do Residencial Maré Mansa.



Fonte: BOIN, 1999 c.

Nestes levantamentos realizados pode-se constatar que no afluente do córrego da Bomba havia uma grande diferença do traçado do referido córrego em relação ao traçado existente, constatado em campo.

A proximidade do empreendimento com os referidos córregos e as minas ou olhos d'água, bem como as nascentes existentes na área de implantação, e a falta de devidos cuidados com o meio ambiente natural circundante à área do conjunto habitacional, provocaram alguns problemas durante a construção do conjunto habitacional Maré Mansa, que foram levantados pelo perito responsável pelo acompanhamento das obras do referido conjunto habitacional.

Os problemas ambientais causados durante a implantação do conjunto habitacional Maré Mansa na cidade de Presidente Prudente, foram apresentados em perícia pelo Ministério Público através dos relatórios e pareceres técnicos efetuados após inúmeras visitas ao local. Vários foram os procedimentos indicados pela perícia a fim de mitigar os impactos ambientais provocados pelo empreendimento em face de suas condições de implantação; contudo, a construtora realizou alguns procedimentos. A seguir serão apresentadas algumas medidas mitigatórias observadas no local, indicadas pela perícia e realizada pela construtora.

5.2.1 Algumas medidas mitigadoras para o conjunto habitacional

Neste tópico são expostas algumas medidas mitigadoras dos impactos ambientais apresentadas em Relatórios pelo Ministério Público, e que foram escolhidas em função da importância ambiental, visando a proporcionar uma melhora na qualidade de vida da população do Conjunto Habitacional, evitando a maximização dos problemas ambientais verificados in loco.

A redefinição e delimitação da APP, com cercamento com alambrado, os cuidados e manutenção da APP e das espécies plantadas para recomposição da mata ciliar, controle dos focos de erosão, adequação dos projetos de infraestrutura urbana, adequação do projeto das vias públicas adjacentes à APP, projeto de recuperação do Balneário da Amizade, foram

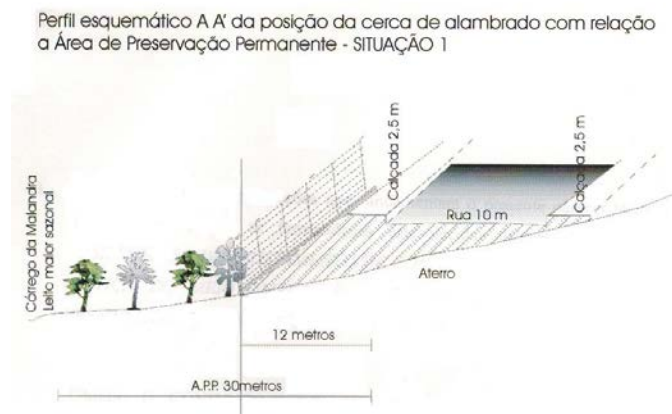
problemas apresentados na primeira fase de execução do empreendimento; bem como alguns problemas apresentados na segunda fase de execução do empreendimento, foram escolhidos para observação e discussão dos problemas verificados no Residencial Maré Mansa.

A. Adequação do traçado do loteamento

O projeto do loteamento - desenho urbano – foi elaborado ignorando os aspectos ambientais locais e suas fragilidades.

Uma das ruas do conjunto habitacional, denominada rua “M”, projetada próximo ao córrego da Malandra, resultara em ocupação de parte da APP, sendo necessário um aterro com uma saia de talude de 12 metros de largura. Segundo Boin (2000 d), nessa situação haviam duas opções para o posicionamento da cerca de alambrado: uma a cerca seria construída na base da saia do aterro, perdendo 12 metros de área de APP (Figura 8), ou com a posição da cerca de alambrado posicionada em cima da linha que demarca o limite da APP (Figura 9), que, além de delimitar a APP ainda evitaria a deposição de lixo na área. Esta segunda opção foi recomendada para que os recursos naturais fossem preservados da melhor maneira possível (Figuras 10 e 11).

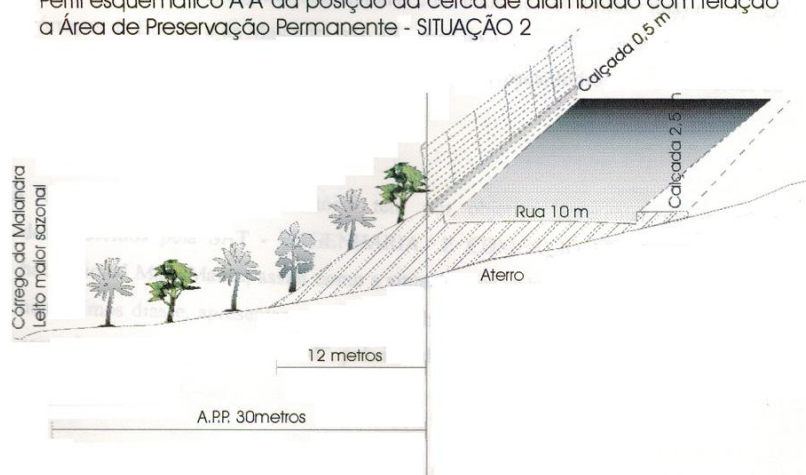
Figura 8 - Opção 1 para construção da cerca de alambrado adjacente a rua “M”.



Fonte: BOIN, 2001 d (de 13/04/00).

Figura 9 - Opção 2 para construção da cerca de alambrado adjacente a rua "M", mais recomendada.

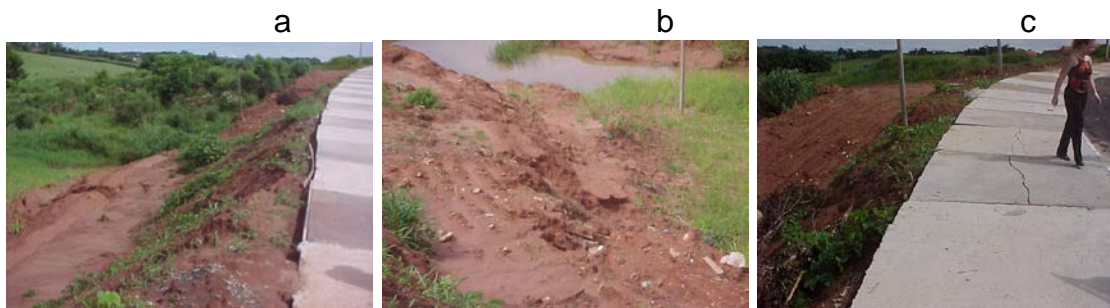
Perfil esquemático A A' da posição da cerca de alambrado com relação a Área de Preservação Permanente - SITUAÇÃO 2



Fonte: BOIN, 2001.d (de 13/04/00).

A rua Maria Godoy Canholi, rua de acesso ao Residencial Maré Mansa possuía um traçado que viria impactar mais uma área de frágil equilíbrio ambiental, pois nela constavam nascentes e áreas de erosão, além da sobrecarga gerada pelas redes de água pluvial e de esgoto. Foi determinado um traçado alternativo que ofereceu um menor impacto ao meio ambiente. Isso resultou em uma distância maior do setor de nascentes, a mais de cinquenta metros previsto em lei, também com solo mais seco, estável e menos declivoso (BOIN, 2000 a).

Figura 10 - Taludes e calçada da avenida de acesso.



Fonte: BOIN, 2001 b (de 18/03/01).

Figura 11 - Aterro da estrada de acesso ao Conjunto Habitacional.



Fonte: BOIN, 2001 c (de 18/04/01)

B. Redefinição e delimitação da APP, cercamento com alambrado, cuidados e manutenção da APP e das espécies plantadas para recompor a mata ciliar

A preocupação ambiental com a Área de Preservação Permanente (APP) foi bastante significativa, tendo sido determinado que se fizesse um novo traçado delimitando e cercando toda área (Figura 12), considerada área como “Zona de Pressão Urbana”, onde não é permitida nenhuma atividade de exploração de seus recursos, com especificações que constam no Relatório nº 04; instalação de portões para possibilitar o monitoramento e manutenção ao plantio de mudas de espécies vegetais ao longo do córrego, como também a rede de esgoto e de drenagem que cortam a APP (BOIN, 2000 a).

Segundo o Termo de Ajuste de Conduta estabelecido entre a Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e a construtora responsável pelo empreendimento, as obras de cercamento da APP deveriam ser realizadas até o dia 31 de março de 2000, porém, o cercamento só foi concluído no dia 24 de agosto de 2000, totalizando 146 dias de atraso (BOIN,2000 I).

Figura 12 - Cerca de alambrado sendo construída no setor sul do Residencial Maré Mansa.



Fonte: BOIN, 2000 i (de 03/06/00).

O atraso na construção do cercamento da Área de Preservação Permanente possibilitou invasão por animais, que pisotearam os córregos, comeram as espécies plantadas para recuperação da mata ciliar; também foram colocados tubos de concreto utilizados para obras de infraestrutura sem devida licença ambiental, entre outros casos que afetaram a integridade do meio ambiente natural (Figura 13) (BOIN, 2000 i, j).

Figura 13 - Entulho na APP.



Fonte: BOIN, 2001 d (de 26/06/01).

Além do atraso na construção da cerca, que deveria proteger a Área de Preservação Permanente, a devida manutenção e a execução de reparos quando necessários deveriam ser realizados para evitar problemas de invasão dessa área ou destruição por chuva e por sedimentos carregados. No entanto, verificou-se danos à cerca por pessoas (Figura 14 e 15), assim como, em função da erosão de taludes (Figura 16). Observa-se a pressão exercida pelos taludes, e então o deslocamento da cerca do alinhamento da mesma (BOIN, 2001 j).

A existência dessas aberturas na cerca de alambrado, possibilitou incêndio nas trilhas, como ocorreu em julho de 2002, que se espalhou por toda a APP (BOIN, 2002 a).

Figura 14 - Pontos da cerca de alambrado danificados.



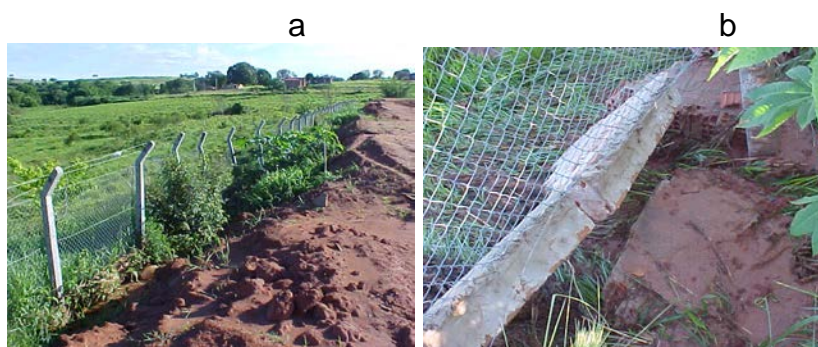
Fonte: BOIN, 2001 j (de 23/11/01).

Figura 15 - Vista da APP, com pessoas circulando em seu interior.



Fonte: BOIN, 2002 b (de 01/10/02).

Figura 16 - Destruição da cerca em função da enxurrada.



Fonte: BOIN, 2001 j (de 23/11/01).

Nos dias de hoje, em visitas ao local, observou-se que a cerca de alambrado em torno da APP, construída pela construtora no momento de implantação do empreendimento que deveria isolar e proteger os córregos e também a mata ciliar, ainda apresenta pontos danificados e com aberturas (Figura 17 a), e em alguns locais, destruída e também com acúmulo de sedimentos forçando demasiadamente a sua base (Figura 17 b).

Figura 17 - Pontos em que a cerca encontra-se destruída.



Fonte: A autora, 2013.

Ainda na implantação do empreendimento, foi possível verificar que pelo carreamento das águas pluviais, ocorreu assoreamento do leito dos córregos e soterramento da vegetação plantada. Isso resultou, já no primeiro relatório, da sugestão de execução de curvas de nível nas áreas onde o solo estivesse exposto e colocação de grama nos taludes próximos à área de APP, enquanto a infraestrutura do empreendimento não fosse totalmente concluída. Tais serviços foram realizados, minimizando o transporte de partículas vertente a baixo (BOIN, 1999 a; BOIN, 1999 c).

Alguns trechos de calçadas tiveram seu nível elevado em locais onde poderiam ocorrer transposição das águas pluviais sobre as mesmas, adentrando assim, o perímetro da APP (Figura 18) (BOIN, 2001 a).

Figura 18 - Elevação da calçada como medida mitigadora dos processos erosivos.



Fonte: BOIN, 2001 a (de 06/02/01)

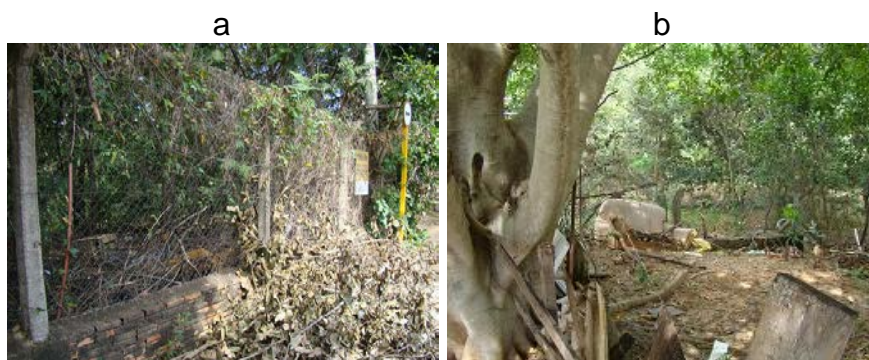
Problemas como os citados anteriormente, que ocorreram no período de implantação do Conjunto Habitacional são recorrentes e ainda existem nos dias de hoje. Em visita ao local, no dia 27 de abril de 2013, pode ser observada a presença de animais pastoreando dentro da Área de Preservação Permanente (Figura 19). Foram encontrados também entulhos, móveis velhos e lixo descartado na APP (Figura 20).

Figura 19 - Animais pastoreando na APP nos dias atuais.



Fonte: A autora, 2013.

Figura 20 - Lixo e móveis velhos descartados na APP.



Fonte: A autora, 2013

Apesar desses fatos, a mata ciliar foi recomposta, e tomou toda a área ao longo dos córregos que circundam a área de implantação do Residencial Maré Mansa (Figura 21), demonstrando que mesmo ações posteriores aos impactos resultam em aspectos positivos.

Figura 21 - Mata ciliar na APP recomposta.



Fonte: Google maps, acesso em 01/05/13. **Organização:** a autora, 2013

C. Controle dos focos de erosão

Após serem levantados inúmeros focos de erosão, sugeriu-se a implantação de medidas mitigatórias para o controle das erosões superficiais e de sub-superfície em toda a Área de Preservação Permanente no entorno do empreendimento. Nas áreas de erosão superficial, foi recomendado o plantio de espécies nativas com raízes predominantemente pivotantes, aplicação de técnicas de conservação do solo, aplicação de técnicas de aumento de infiltração de água no solo. Nas áreas de erosão sub-superficial, recomendou-se o plantio de espécies arbóreas com raízes fasciculadas e que apresentassem características de adaptação a solos úmidos. Nas áreas com ambos os processos de erosão – sub-superficial e superficial – as espécies a serem plantadas deveriam ser distribuídas igualmente, as com raízes pivotantes e fasciculadas (BOIN, 1999 b).

Antecedendo o plantio das mudas de espécies vegetais, foi recomendada a execução de um projeto de recuperação das erosões existentes, com o objetivo de prevenir o avanço destas sobre o empreendimento e, também recuperar o solo no local de plantio das mudas. Tal recuperação também é justificada pelo fato das redes de esgoto e de drenagem pluvial que cortam a área de APP poderem ter suas tubulações rompidas no caso de agravamento das erosões, fato que provocaria inúmeros danos ao meio ambiente local e de toda bacia do córrego do Limoeiro (BOIN, 2000 a).

Quanto à contenção de focos de erosão através de drenagem das nascentes, foram realizados conforme pode-se notar nas imagens 22 e 23 (BOIN, 2000 l). Nos córregos da Malandra e da Bomba foram construídas escadas de dissipação de energia¹⁰ (Figura 24). Todas as obras para conter as erosões foram executadas conforme proposto pelo técnico. Diversas

¹⁰ O dissipador de energia possibilita reduzir a velocidade de saída em seções hidraulicamente instáveis para um regime tranquilo, garantindo a estabilidade do corpo receptor no ponto de lançamento; sua implantação depende das características topográficas, hidráulicas e geológicas, bem como do desnível a ser transportado (FENDRICH, 1997).

providências foram tomadas com relação às erosões provocadas pelas águas concentradas no empreendimento: construção de escadas de dissipação de energia nos córregos, drenagem das nascentes e elevação de calçadas para evitar transposição de sedimentos para Área de Preservação Permanente.

Figura 22 - Antes e depois, do trabalho de recuperação da erosão.

a



b



Fonte: BOIN, 2000 I (de 24/08/00)

Figura 23 - Detalhe da construção da drenagem e aspecto geral após a conclusão da recuperação da erosão.

a



b



Fonte: BOIN, 2000 I (de 24/08/00)

Figura 24 - Escada de dissipação construída no córrego da Malandra.



Fonte: BOIN, 2001 b (de 18/03/01)

D. Adequação dos projetos de infraestrutura urbana

Conforme citado, foram executadas escadas de dissipação de energia junto aos córregos no sistema de macrodrenagem de águas pluviais.

As águas pluviais que escoavam pelas ruas do Residencial Maré Mansa durante o período de construção do empreendimento, eram conduzidas à uma rede de tubos de concreto que despejavam suas águas diretamente no leito dos copos d'água sem dissipação de energia, fato que poderia provocar processos erosivos ao atingirem o leito dos córregos da Malandra e da Bomba. Desta feita, foi recomendada a construção de escadas de dissipação de energia devidamente dimensionada para as duas vertentes do local em estudo, para evitar erosão pela água das chuvas (BOIN, 2000 a).

No relatório nº 20, realizado no dia 24 de agosto de 2000, foi constatado o início dos trabalhos de implantação da infraestrutura localizados na Área de Preservação Permanente, com a execução da rede de águas pluvial e esgoto. Na figura 25 a, consta o material utilizado na execução da rede de esgoto e na Figura 25 b, o início da construção da rede de águas pluviais.

Figura 25 - Tubos utilizados para o esgoto na APP, à esquerda; à direita, tubos da rede de água pluviais, na Área de Preservação Permanente.



Fonte: BOIN, 2000 - I (de 24/08/00)

O dimensionamento inadequado dos equipamentos de dissipação de energia, entre a vertente do córrego da Malandra e a vertente do córrego do Limoeiro foi constatado e afirmado pelo perito Marcos Norberto Boin, que não suportariam o volume de águas dos dias mais chuvosos, extravasando à superfície nos pontos a jusante da rede, provocando destruição da pavimentação das vias públicas e comprometendo toda a infraestrutura de algumas áreas do empreendimento.

Na Figura 26 a, observa-se um ponto de extravasamento das águas pluviais, com destruição da pavimentação da rua, na Figura 26 b, têm-se solo transportado da erosão causada pelo extravasamento da rede de águas pluviais sendo encaminhada para a "boca de lobo" e conseqüentemente para a APP a jusante e na Figura 26 c, rua por onde extravasa a água da rede pluvial, totalmente destruída com apenas uma parte das águas do residencial sendo encaminhada para este setor da rede.

Figura 26 - Estragos na infraestrutura do Maré.



Fonte: BOIN, 2002 - d (de 03/12/02).

O perito ainda expõe a seguinte preocupação na época em que o relatório foi executado:

[...] a rede de águas pluviais está sendo utilizada somente por parte do residencial construído nesta vertente. Quando toda a vertente estiver ocupada e encaminhando suas águas pluviais para este setor, possivelmente neste ponto, o volume de água será tão grande que além de destruir a pavimentação da rua, poderá arrastar consigo até mesmo as residências próximas, deste local (BOIN, 2002 d, p.8).

Outro aspecto inadequado na construção da infraestrutura do Residencial Maré Mansa, é referente à quantidade e à localização das bocas de lobo e entrada das águas pluviais, que não comportavam as águas que escorriam no meio fio, adentrando a APP e danificando-a, fato que pode ser observado nas Figuras 27 e 28 (BOIN, 2003 a).

Figura 27 - Meio fio erodido em função das águas pluviais que o transbordam.



Fonte: BOIN, 2003 a (de 21/01/03).

Figura 28 - Rede de drenagem danificada pelas águas pluviais.

a



b



Fonte: BOIN, 2003 a (de 21/01/03).

Quanto aos projetos de infraestrutura urbana, foi recomendada a realocação da rede de abastecimento de água, que no projeto estava locada no prolongamento das quadras 26 e 32, na área de preservação permanente, devido à ocorrência de nascentes e erosões, caracterizando o meio ambiente local como de equilíbrio frágil. As redes de águas pluviais e de esgoto já provocariam impacto na referida área, e a rede de abastecimento de água poderia ter uma solução menos impactante se fosse seguido as recomendações da perícia (BOIN, 2000 a).

A rede de esgoto que corta a APP recebeu orientação para ser executada com material resistente (ferro fundido ou PVC reforçado) a fim de evitar vazamento sobre os corpos de água locais. (BOIN, 2000 a). Foi sugerido pelo perito que se convocassem vários órgãos técnicos competentes para discutir e assim obter uma solução adequada para a rede de esgotos do conjunto habitacional e de menor impacto ambiental para toda a bacia do córrego do Limoeiro.

No entanto, a construtora responsável pelo empreendimento juntamente com a Companhia responsável pelo abastecimento de água e coleta de esgoto da cidade de Presidente Prudente apresentaram à Promotoria de Justiça e Meio Ambiente uma solução estabelecida sem a realização de estudos específicos da bacia hidrográfica onde seria implantado um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para cada micro bacia a ter seu solo parcelado,

procedimento especificado pelo Decreto 99.274/90, que regulamentou a Lei n.6938/81.

Desta forma, a melhor solução, não somente para o C.H. Maré Mansa, mas para toda a bacia, para todos os futuros empreendimentos a serem instalados nesta unidade hidrográfica, em especial para o meio ambiente, é uma solução que seja planejada para a bacia como um todo e não “remendos” aqui e ali, sem planejamento com escoamento forçado, colocando em risco o meio ambiente (BOIN, 2000 m, p.3).

Além disso, foi constatado segundo o Relatório nº 25, que a rede de esgoto provisória, em funcionamento, estava interligada clandestinamente à rede de águas pluviais. Fato que constitui um crime ambiental, além de poder provocar danos à saúde da população (BOIN, 2000 n). No dia 07 de dezembro de 2000, dia da realização do Relatório 26, foi denunciado o fato de que o extravasor de esgoto, da estação elevatória que outrora lançava seus afluentes na rede de águas pluviais, passou a ser despejado sobre o solo na Área de Preservação Permanente. Para efetuar qualquer tipo de lançamento de efluentes no meio físico é necessário outorga e licenciamento de órgãos ambientais.

E. Principais problemas ambientais provocados pela implantação da segunda fase da construção do empreendimento

No Relatório entregue à Promotoria Pública no dia 18 de abril de 2001 foi mencionado o início das obras de implantação da segunda fase do empreendimento com construção de mais duzentas unidades habitacionais (BOIN, 2001 - c). Segundo o perito responsável pela execução dos relatórios, essa segunda fase movimentou uma grande quantidade de terra, expondo a área à erosão (Figura 29). Tal fato, se não controlado, poderia ter transportado grande quantidade de terra na direção da Área de Preservação Permanente, prejudicando o plantio de espécies vegetais ali implantadas, assoreando o córrego, inviabilizando a rede de drenagem de águas pluviais já executadas, entre outros problemas.

Figura 29 - Segunda fase de implantação de unidades habitacionais, com grande movimentação e exposição de solo.



Fonte: BOIN, 2001 c (de 18/4/01).

Para que houvesse menor risco de grandes impactos na área, a segunda etapa de construção deveria seguir as recomendações do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, que constam no relatório IPT/DAEE – 1995 (*apud* BOIN, 2001 c) (Anexo II). O relatório do IPT recomenda que a implantação de loteamentos seja feita de jusante para montante, e que a implantação da infraestrutura e a pavimentação das vias de circulação sejam executadas o mais rápido possível e no período de seca do outono e inverno (BOIN, 2001c).

Essa recomendação não foi seguida integralmente, pois no Relatório 35 foi constatada a presença de sedimentos de solo na APP transportados das áreas em construção da segunda fase do Residencial Maré Mansa, que provocaram soterramento da vegetação ali plantada para recuperar a mata ciliar, devido ao grande volume de solo de alta suscetibilidade à erosão movimentado (BOIN, 2001 d). Na figura 30 pode ser observada grande quantidade de solo com processos erosivos, onde as partículas de solo da área de implantação estavam sendo transportadas para a APP, em função da implantação do Conjunto Habitacional desenvolvido de montante para jusante, ao contrário das recomendações técnicas para esse tipo de solo.

Figura 30 - Solo exposto em função da implantação do Conjunto Habitacional.



Fonte: BOIN, 2001 d (de 11/06/01).

O início da instalação do meio fio e construção do arruamento asfáltico (Figura 31) expôs de maneira negativa áreas que deveriam compor a Área de Preservação Permanente e, após o acordo firmado entre a Promotoria do Meio Ambiente e a construtora responsável pela execução do empreendimento, estas áreas ficaram dentro do conjunto habitacional, mas continuam sendo Áreas de Preservação Permanente e deveriam receber o plantio de árvores de grande porte (BOIN, 2001 g).

Figura 31 - Área de Preservação Permanente, remanescente entre o meio fio e a cerca de alambrado, onde devem ser plantadas árvores de porte grande.



Fonte: BOIN, 2001 g (de 28/09/01).

A continuidade da segunda fase de implantação de unidades habitacionais no conjunto habitacional prosseguiu sem maiores danos ao meio ambiente em função da ausência de chuvas. Entretanto, as chuvas ocorridas no final desse ano corrente na cidade de Presidente Prudente provocaram

erosão nas áreas onde o solo se encontrava exposto no Residencial Maré Mansa, ocasionando transporte de partículas que causaram o assoreamento das porções mais baixas do terreno, destruindo cercas e soterrando os leitos dos corpos d'água, bem como mudas introduzidas na APP (Figura 32 a). Na Figura 32 b, nota-se a grande quantidade de solo sobre o piso asfáltico sendo encaminhado para as bocas de lobo que levam até o corpo de água através da rede de águas pluviais. O resultado dessa situação pode ser verificado na Figura 33 a, a saída da rede de águas pluviais (escada de dissipação de energia) no córrego da Malandra, com sedimentos assoreando o corpo d'água; na Figura 33 b, mostra as áreas de plantio de árvores em APP, soterradas pelos sedimentos originados dos solos transportados das áreas internas ao empreendimento que se encontram a montante. (BOIN, 2001 j).

Figura 32 - Grandes áreas de exposição do solo e solo sobre o piso asfáltico.



Fonte: BOIN, 2001 j (de 23/11/01).

Figura 33 - Saída da rede de águas pluviais no córrego da Malandra e árvores em APP, soterradas.



Fonte: BOIN, 2001 j (de 23/11/01).

As obras de infraestrutura urbana foram concluídas no referido empreendimento. Nos dias atuais, o bairro encontra-se com a pavimentação asfáltica em estado regular de conservação (Figura 34), e sem lotes vazios, reduzindo áreas de solo exposto, fatos que evitam outros eventos de soterramento das espécies da APP e assoreamento dos córregos.

Figura 34 - Rua do Residencial Maré Mansa com pavimento asfáltico.



Fonte: A autora, 2013.

Outro fator de risco à população e ao meio ambiente são as unidades habitacionais construídas na segunda etapa do empreendimento que, por um período de tempo, não apresentavam muro de arrimo entre os lotes, constando apenas grandes taludes, que devido ao volume de chuvas poderiam provocar movimento de massas e prejudicar a estrutura das casas, e a integridade das pessoas e do meio ambiente.

Figura 35 - Desnível acentuado entre as casas e a inclinação do talude.



Fonte: BOIN, 2002 c (de 18/10/02).

Ao longo dos anos os próprios moradores arcaram com implementações, ampliações e reformas em suas residências, melhorando assim a qualidade das unidades habitacionais pouco a pouco, transformando aos poucos as características das unidades que lhes foram entregues.

Na Figura 36, observa-se algumas unidades habitacionais, muradas, com portões diferenciados, algumas com modificações nas fachadas. Benfeitorias realizadas pelos moradores ao longo dos anos.

Figura 36 - Unidades habitacionais do Residencial Maré Mansa atualmente.



Fonte: A autora, 2012.

Pode-se dessa forma, concluir que a implantação do Residencial Maré Mansa, realizada pela iniciativa privada, provocou inúmeros impactos ao meio ambiente e problemas aos moradores. As ações tomadas pelo Ministério Público após as perícias realizadas durante o processo de implantação foram de grande importância para diminuir esses impactos e proporcionar uma melhor qualidade de vida à população.

Porém, nota-se ainda nos dias atuais, cerca de quatorze anos do início do processo de implantação, problemas existentes em função de uma ausência de educação ambiental por parte da população e falhas no controle do Poder Público, como a grande quantidade de lixo encontrada na APP, e gado pastoreando nesta área.

Ao analisar as características do meio ambiente natural onde o Residencial Maré Mansa foi implantado, o modo como essa implantação ocorreu, os impactos ambientais por ele causado, chega-se à conclusão de que

as falhas existentes no processo de expansão urbana em Presidente Prudente segue o modelo nacional de forma negativa.

No processo de produção das cidades brasileiras, segundo Maricato (2001), a expansão da malha urbana se dá comumente voltada a áreas habitacionais reforçando a segregação urbana, a criação de vazios na malha urbana, e as atividades especulativas que se beneficiam com toda infraestrutura que é levada até os pontos mais distantes do perímetro urbano. Essas características podem ser notadas no processo de implantação do referido conjunto habitacional, que repete o padrão de urbanização brasileiro, seletivo, segregador e excludente.

O Planejamento Urbano Ambiental deve ter como objetivo o uso mais adequado do solo para o desenvolvimento da produção racional e da proteção dos recursos naturais. O Planejamento Urbano Ambiental não deve ser desvinculado das políticas de desenvolvimento, e deve buscar a distribuição igualitária dos benefícios sociais. Nota-se que a ausência deste Planejamento na cidade de Presidente Prudente impede a concretização desses objetivos e benefícios. Desta feita, são as pessoas de mais baixa renda e o meio ambiente os principais prejudicados pela expansão urbana descontrolada e não planejada. Há necessidade de Planejamento Urbano Ambiental, com diretrizes claras e abrangentes, que possa direcionar o crescimento e a expansão urbanas a fim de evitar a implantação de outros empreendimentos tão impactantes ao meio ambiente, quanto o Residencial Maré Mansa.

Segundo Villaça (1999 a), os Planos Diretores ignoram a maioria da população, não preocupando-se com suas situações de moradia e mobilidade, entre outros aspectos. Embora nos Planos Diretores de Presidente Prudente, tanto o aprovado em 1996 quanto o de 2008, contenham políticas específicas sobre as questões habitacional e ambiental, na prática sua aplicação não têm surtido um efeito adequado.

O artigo 225 da Constituição Federal ratificou a Política Nacional de Meio Ambiente – Lei 6.938/1981, que afirma que o Poder Público deve definir áreas a serem protegidas, proibindo usos que comprometam sua integridade. No caso do Residencial Maré Mansa, houve a necessidade de

intervenção do Ministério Público para que o projeto fosse adequado às condições naturais. Verifica-se, no entanto, que deveria ter ocorrido ações anteriores do Poder Público municipal, como zoneamento de áreas não passivas de urbanização devido aos aspectos de fragilidade ambiental, não aprovação de projeto de loteamento além malha urbana e em área ambientalmente inadequada. Ações mitigatórias após aprovação de empreendimento não apresentam eficácia suficiente para conservar o meio ambiente natural, mesmo ocorrendo redução dos impactos negativos ao mesmo.

Ao refletir sobre a importância do Planejamento Urbano Ambiental sobre a habitação social e a expansão urbana em Presidente Prudente, observa-se que não ocorre como Souza (2002) diz: uma preparação para a gestão futura. Visto que o Residencial Maré Mansa foi aprovado, e quando da sua execução foi acompanhado pelo Ministério Público na tentativa de mitigar os impactos que já estavam ocorrendo.

Através dessa pesquisa pode-se constatar que a expansão da malha urbana em Presidente Prudente se deu repetidas vezes voltadas para áreas de habitação de interesse social. Tal afirmação pode ser constatada ao comparar as Figuras 2 e 3 que ilustram a expansão urbana e a implantação dos conjuntos habitacionais em nessa cidade, respectivamente, pôde-se perceber que a grande maioria desses conjuntos foram implantados na franja da malha urbana consolidada, ou além dela; e muitos se encontram inseridos na malha urbana atualmente, porque a cidade cresceu em sua direção, visto que o vazio outrora formado ente si e a malha consolidada foi beneficiado com infraestrutura, provocando valorização dessas áreas, e conseqüentemente sua ocupação.

Com a presente pesquisa também constatou-se a ausência do direcionamento do crescimento da malha urbana, que ficou muitas vezes durante a história dessa cidade nas mãos do mercado imobiliário, visto que inexistente um Planejamento Urbano Ambiental em Presidente Prudente. Seus Planos Diretores não especificam áreas de expansão e áreas a serem preservadas, também não estipula Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS),

visando a implantação de empreendimento voltados às classes de mais baixa renda.

Além da segregação sócioespacial reforçada por esse processo de expansão da malha urbana e provisão de moradias de interesse social, também foram reforçados problemas ambientais, pois não são definidas áreas ambientalmente frágeis à serem protegidas conforme determina a Constituição Federal, assim, outros conjuntos de interesse social já foram implantados em áreas de mananciais tal como o Residencial Maré Mansa, e ainda, este problema pode ser repetido, pois, mesmo com esse exemplo singular de impacto ambiental ocorrido quando o Plano Diretor aprovado em 1996 estava em vigor, ao ser revisado e então aprovado novamente em 2008, o Plano Diretor de Presidente Prudente, não inseriu algum artigo que contemplasse a definição de áreas para onde a malha urbana pode expandir e áreas a serem preservadas.

Outro fator importante que deve ser considerado é as implicações que a distância entre o bairro e a malha urbana consolidada acarretam aos seus moradores e à população prudentina de uma maneira geral. Embora hoje, o referido empreendimento tenha se tornado um bairro considerado agradável por sua população, podendo ser comparado a uma cidade de pequeno porte, em função de seu isolamento do restante da cidade, é sabido, pois outrora já foi discutido por diversos urbanistas, estudiosos do assunto, que este distanciamento, além de acentuar a segregação socioespacial, dificulta a mobilidade urbana, aumentando o tempo de deslocamento dessa população até o centro ou os subcentros da cidade, fato que provoca uma diminuição da qualidade de vida desses cidadãos, também aumenta o custo e a demanda por transporte público, que por sua vez aumenta a emissão de gases tóxicos, potencializando os problemas ambientais decorrentes de tal situação.

Os aspectos relativos ao meio ambiente natural não são ainda piores e mais impactantes sobre a população devido aos cuidados das ações mitigatórias do Ministério Público. No entanto, alguns problemas não mudam como o fato de as unidades habitacionais ainda se encontram num limite inferior ao determinado por lei das nascente existentes no córrego da Bomba e da Malandra, os moradores continuam jogando lixo na APP. Assim, verifica-se

que mantém-se a degradação ambiental pela própria existência do empreendimento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa, buscou-se levantar um panorama das políticas habitacionais e ambientais brasileiras, bem como a realidade das competências referentes à política urbana.

Visto que o objeto de estudo dessa dissertação, o Residencial Maré Mansa, está localizado em Presidente Prudente, cidade média do interior do estado de São Paulo, foi de grande importância, levantar o percurso histórico da formação da cidade, a implantação de políticas habitacionais e ambientais, e as competências municipais a respeito da promoção de políticas, o desenvolvimento de um Planejamento Urbano Ambiental adequado, e a legislação competente.

Ao estudar o Residencial Maré Mansa, objetivou-se exemplificar a realidade local sobre a ação do Poder Público, através de políticas setoriais e diretrizes de controle e planejamento do espaço urbano, e a preocupação com o meio ambiente natural e construído que deve ser mantido, e que influencia diretamente na qualidade de vida da população.

Esta pesquisa procurou evidenciar que são falhas as políticas urbanas e que as políticas ambientais não tratam as questões relativas ao Planejamento Urbano Ambiental com a devida importância, visto que o projeto original do Residencial Maré Mansa foi aprovado na Prefeitura Municipal, conforme verificado na Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Habitação. As políticas habitacionais não são inclusivas, ficando nas mãos de agentes privados a provisão e gestão de habitação de interesse social, que em busca do lucro, reproduzem espaços urbanos segregados.

O Residencial Maré Mansa foi implantado em Presidente Prudente, diretamente pela iniciativa privada. Seu modelo colaborou para a expansão e fragmentação da malha urbana municipal, visto que o sítio de sua implantação se localiza distante do centro, adjacente à franja urbana, onde o preço do solo é menor. Reforçando o modelo de expansão periférica e segregador brasileiro discutido por Bonates (2008).

Desta feita, pode-se afirmar que há omissão do Poder Público e que inexistente um Planejamento Urbano Ambiental que possa coibir situações de

extremo impacto ao meio ambiente e com consequências à população de baixa renda. Ou seja, o Poder Público tem sido coparticipante do processo de degradação ambiental, e desigualdade socioespacial, quando torna-se omissor com suas políticas urbanas ineficazes e não condizentes com a realidade local.

Embora o Ministério Público tenha se posicionado no momento da execução desse empreendimento imobiliário, e tomado inúmeras providências para mitigar as repercussões ambientais a fim de promover uma melhor qualidade de vida à população, através do Termo de Ajustamento de Conduta firmado, das visitas e relatórios elaborados pelo perito Marcos Norberto Boin, onde inúmeras providências tiveram que ser tomadas pela construtora, o problema ambiental e a segregação socioespacial constituem um fato.

Apesar das ações mitigadoras que focaram na redução de impactos, o desrespeito inicial às leis ambientais federais e estaduais, há carência de leis ambientais de controle municipais, planejamento e desenvolvimento urbano e regional adequadas, ou seja, uma política municipal que direcione o processo de expansão territorial urbano, restringindo a ocupação de fundos de vales, áreas de mananciais, ou áreas frágeis geomorfologicamente, com redução do processo de segregação socioespacial urbana.

Ainda hoje, encontra-se problemas de desrespeito à Área de Preservação Permanente que resguarda os Córregos da Bomba e da Malandra, onde, quatorze anos após o início das obras de implantação, vê-se animais pastoreando em APP, lixos e entulhos jogados nesta área, impactando o meio ambiente, a carência de ações de educação ambiental.

Assim, pode-se concluir a importância de um Planejamento Urbano Ambiental, que deveria antever situações como a estudada neste trabalho e, evitar a implantação de bairros que tivessem tantas ressalvas ligadas às questões de tamanha importância para a sociedade, como as habitacionais e ambientais.

REFERÊNCIAS

ABREU, Dióres S. **Formação histórica de uma cidade pioneira paulista: Presidente Prudente**. Presidente Prudente: FFCLPP/UNESP, 1972.

ABREU, Dióres S. **Poder político local no populismo: Presidente Prudente (SP) 1928-1959**. Presidente Prudente: Impress, 1996.

ALMEIDA *et al.* **Planejamento ambiental: caminho para a participação popular e gestão ambiental para o nosso futuro comum: uma necessidade, um desafio**. 2.ed. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

ALVIM, A. A. T. B. **O Pontal do Paranapanema sob a ótica do planejamento regional no Estado de São Paulo: 1960 a 1995**. 1996. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ALVIM *et al.* Desafios das políticas públicas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, v. 6, n. 1, 2006. Disponível em: www.mackenzie.br/dhtm/seer/index.php/cpgau/article/viewFile/109/16. Acesso em: 20 mai 2012.

ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. R. ; ZIONI, S. Avaliação de políticas urbanas. *In*: ALVIM, A. T. B.; CASTRO, L. G. de (Org.). **Avaliação de políticas urbanas: contexto e perspectivas**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie; Mackpesquisa; R. Guerra, 2010.

ANTONUCCI, Denise. ONU e 30 anos do Un-Habitat. *In*: Fórum de Pesquisa FAU – Mackenzie, 5., 2009. **Anais...** São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.

ANTONUCCI, D. *et al.* **UN-Habitat: das declarações aos compromissos**. São Paulo: R. Guerra, 2010.

ARRUDA, Ângelo M. **O arquiteto e o planejamento ambiental e os riscos da falta de discussão**. Vitruvius. Arqtextos 015 – texto especial 092, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/arqtextos/arq000/esp092.asp>>. Acesso em: 25 de novembro de 2006.

AZEREDO, C. M. *et al.* Avaliação das condições de habitação e saneamento: a importância da visita domiciliar no contexto do Programa de Saúde da Família. **Ciência e Saúde coletiva**, v. 12, n. 3, p. 743-753, 2007.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A.G. **Habitação e poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. *In: CARDOSO et al. Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.* Porto Alegre: Coleção Habitare ANTAC, 2007. Coleção 7, cap.1. Disponível em: http://habitare.infohab.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/coleção7/capitulo_1.pdf. Acesso em: 26.abril.2012

BOEIRA, Sérgio Luis. Política e gestão ambiental no Brasil: da Rio-92 ao estatuto da cidade. **Alcance**, v. 10, n. 3, p. 525–558, set./dez., 2003.

BOIN, Marcos Norberto. **Relatório n.1.** Procuradoria Geral de Justiça. (1999 a).

_____. **Relatório n. 2.** Procuradoria Geral de Justiça. (1999 b).

_____. **Relatório n. 3.** Procuradoria Geral de Justiça. (1999 c).

_____. **Relatório n. 4.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 a).

_____. **Relatório n. 6.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 b).

_____. **Relatório n. 9.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 c).

_____. **Relatório n. 10.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 d).

_____. **Relatório n. 11.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 e).

_____. **Relatório n. 12.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 f).

_____. **Relatório n. 13.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 g).

_____. **Relatório n. 14.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 h).

_____. **Relatório n. 15.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 i).

_____. **Relatório n. 16.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 j).

_____. **Relatório n. 17.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 k).

_____. **Relatório n. 20.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 l).

_____. **Relatório n. 22.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 m).

_____. **Relatório n. 25.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 n).

_____. **Relatório n. 26.** Procuradoria Geral de Justiça. (2000 o).

_____. **Relatório n. 29.** Procuradoria Geral de Justiça. (2001 a).

- _____. **Relatório n. 31.** Procuradoria Geral de Justiça. (2001 b).
- _____. **Relatório n. 32.** Procuradoria Geral de Justiça. (2001 c).
- _____. **Relatório n. 35.** Procuradoria Geral de Justiça. (2001 d).
- _____. **Relatório n. 40.** Procuradoria Geral de Justiça. (2001 e).
- _____. **Relatório n. 41.** Procuradoria Geral de Justiça. (2001 f).
- _____. **Relatório n. 42.** Procuradoria Geral de Justiça. (2001 g).
- _____. **Relatório n. 43.** Procuradoria Geral de Justiça. (2001 h).
- _____. **Relatório n. 44.** Procuradoria Geral de Justiça. (2001 i).
- _____. **Relatório n. 45.** Procuradoria Geral de Justiça. (2001 j).
- _____. **Relatório n. 52.** Procuradoria Geral de Justiça. (2002 a).
- _____. **Relatório n. 53.** Procuradoria Geral de Justiça. (2002 b).
- _____. **Relatório n. 54.** Procuradoria Geral de Justiça. (2002 c).
- _____. **Relatório n. 55.** Procuradoria Geral de Justiça. (2002 d).
- _____. **Relatório n. 56.** Procuradoria Geral de Justiça. (2002 a).
- _____. **Relatório n. 57.** Procuradoria Geral de Justiça. (2002 b).

BONATES, Maria Fialho. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v.7, n. 1, p. 147-164, 2008. Disponível em: http://www.arquitetura.eesc.usp.br/revista_risco/Risco7-pdf/02_art10_risco7.pdf. Acesso em: 8 nov 2008.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. 4.ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

_____. Políticas habitacionais e exclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: www.ustj.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acesso em: 16.dez.2009.

BOTEGA, L. R. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, v. 7, n.17, p. 65-72, 2007. Disponível em:

<http://erevista.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/view/1619/1308>. Acesso em: 26.abr. 2012.

BREDARIOL, Celso. **Conflito ambiental e negociação para uma política local de meio ambiente**. 2001. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BRITO, F.; HORTA, C. J. G.; AMARAL, E. F. L. A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas. **Anais...** Belo Horizonte: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2001. Disponível em: <http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?caderno_id=362&nivel=1&texto_id=2092>. Acesso em: 10. jan. 2010.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. *In*: CAVALCANTI, Clovis (org). **Desenvolvimento e Natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. Recife: INPSO/FUNDAJ, 1994.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Cartilha do PAR**: módulo arrendamento. Jun. 2008. Disponível em: http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/par/CARTILHA_PAR_V16.pdf. Acesso em: 07. out. 2010.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida**. Organização de Raquel Rolnik. Brasília : Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetroles.net/planosdiretores/download/cartilha.pdf> . Acesso em: 10. Fev. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei complementar n.10.257 de 10/07/2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

BRASIL. **Lei n.6.938 de 31/08/1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência social: reflexões e desafios**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2009. 232 p. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30). Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_100202-164641-248.pdf. Acesso em: 14.mai.2012.

CANEPA, C. **Cidades Sustentáveis**: o município como lócus da sustentabilidade. São Paulo: RCS, 2007.

CERQUEIRA, A. A. et al. Gestão das águas de produção: histórico, políticas ambientais e alternativa tecnológica. **Revista Uniara**, v. 12, n. 2, p. 21–36, dez. 2009.

- CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial do Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, p. 29 – 45, jul./dez. 2006.
- DEÁK, Csaba. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas. *In:* DÉAK, C; SCHIFFER, S.R (Org). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo, EDUSP, 1999. p. 9–18.
- DIAS, D. S. **Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2005.
- DIBIESO, Eduardo Pizzolim ; LEAL, Antônio Cezar. Análise do meio físico como subsídio ao planejamento ambiental da bacia hidrográfica do manancial do alto curso do rio Santo Anastácio/SP. *In:* **XIV Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada. XIV Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada Dinâmicas Socioambientais, das Inter-relações às Interdependências**. Dourados, 2011. p. 1-12.
- DI SARNO, D. C. L. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.
- DOWBOR, L. **Introdução ao planejamento municipal**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- FENDRICH, R. **Drenagem e controle da erosão Urbana**. 4.ed. Curitiba: Champagnat , 1997.
- FERNANDES, S. A. S. **Territorialização das políticas habitacionais em Bauru e Presidente Prudente**: a atuação da CDHU, COHAB-CRHS e COHAB-Bauru. 1998. 248 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.
- FERRARI, C. **Curso de planejamento municipal integrado**: urbanismo. 7.ed. São Paulo: Pioneira, 1991.
- FORATTINI, O. P. Qualidade de vida e meio urbano: a cidade de São Paulo, Brasil. **Revista Saúde Pública**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 75-86, 1991.
- FUSHIMI, Melina; NUNES, João Osvaldo Rodrigues. Geomorfologia do município de Presidente Prudente – SP, Brasil. **Revista Geográfica da América Central**, Costa Rica, n. esp., p. 1-16, 2001.
- HOLZ, S.; MONTEIRO, T. V. A. Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. **Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica**, Universidade de Barcelona, maio, 2008. Disponível em: www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm. Acesso em: 10. mai. 2012.

HONDA, Sibila C. A. L. **Habitação de baixa renda como produto do capital:** o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) em Presidente Prudente. 2011. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

HONDA, Sibila C. A. L. **A centralidade urbana em Presidente Prudente.** 2000. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

KOWARICK, Lúcio; BONDUKI, Nabil. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: KOWARICK, L. (Org.). **As lutas sociais e a cidade:** São Paulo: passado e presente. 2.ed. rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 147–179.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LEAL, A. C. **Meio ambiente e urbanização na Microbacia do Areia Branca – Campinas-SP.** 1995. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Rio Claro.

LEAL, Edson. P. B. **Evolução urbana e a questão da habitação no Brasil:** 1964 - 1988. 1990. 303 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em História, Departamento de História, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Júlio Mesquita Filho, Assis.

LEITE, J.F. **A Alta Sorocabana e o espaço polarizado de Presidente Prudente.** Presidente Prudente: FFCLPP/UNESP, 1972.

LEITE, R. Subsídios geofisiográficos para o entendimento de áreas úmidas continentais: bacia hidrográfica do rio Santo Anastácio, SP. In: Semana de Geografia, 9., 2008, Presidente Prudente. **Anais...**, Presidente Prudente: Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. v. 4, p. 15.

LEME, R. C. B. **Desenvolvimento e meio ambiente:** uma avaliação das políticas públicas na Mesorregião Sudoeste do Paraná. 2007. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Presidente Prudente.

LIMA, Erich C.M. **Políticas federais de habitação no Brasil (1930-2005):** marcos históricos e institucionais. 2007. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió.

LITTLE, P. E. **Políticas ambientais no Brasil:** análises, instrumentos e experiências. Brasília: Petrópolis, 2003.

LORENZETTI, Maria Sílvia B. **A questão habitacional no Brasil.** Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, junho/2001 (Relatório).

Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1469/questao_habitacional_lorenzetti.pdf?sequence=1, Acesso em: 17 ago. 2010.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUSTOSA, Maria Cecília J.; CÂNEPA, Eugênio M.; YOUNG, Carlos Eduardo F. Política Ambiental. *In*: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília J.; VINHA, Valéria da (Org.). **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

MACHADO, L. M. C. P. Qualidade Ambiental: indicadores quantitativos e perceptivos. *In*: MARTOS, H. L.; MAIA, N. B. **Indicadores ambientais**. Sorocaba: Bandeirante Ind. Gráfica, 1997.

MARIA, Yeda Ruiz. **Política municipal, desenvolvimento e gestão municipais: a zona rural de Anhumas/SP**. 2012. Monografia (Especialização) - Presidente Prudente/SP.

MARICATO, Ermínia. **Brasil cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARISCO, L. M. O. **Contribuição ao estudo do planejamento municipal no Brasil: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Presidente Prudente (SP) 1969**. 1997. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Presidente Prudente.

MARISCO, Luciane Maranhã de Oliveira. **A norma e o fato: abordagem analítica da segregação sócio-espacial e exclusão social a partir dos instrumentos urbanísticos**. 2003. Tese (Doutorado) - Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Presidente Prudente.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. *In*: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2004.

MEDAUAR, O. Diretrizes gerais. *In*: MEDAUAR, O.; ALMEIDA, F. D. M. (Coord.). **Estatuto da Cidade: lei n.10.257, de 10.07.2001: comentários**. 2.ed. São Paulo: Rev. dos Tribunais, 2004. p.15-40.

MELAZZO, E. S. **Mercado imobiliário, expansão territorial e transformações intra-urbanas: o caso de Presidente Prudente-SP**. 1993. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MELAZZO, E. S. **Padrões de desigualdades em cidades paulistas de porte médio: a agenda das políticas públicas em disputa**. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Presidente Prudente.

MIÑO, O. A. S. **Os espaços da sociabilidade segmentada**: a produção do espaço público em Presidente Prudente. 2004 Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Presidente Prudente.

NUNES, J. O. R.; FREIRE, R.; PEREZ, I. U. Mapeamento geomorfológico do perímetro urbano do município de Presidente Prudente – SP. In: Simpósio Nacional de Geomorfologia, 6., 2006, Goiânia – Go. **Anais...** Goiânia: UFG, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Além da Rio+20**: avançando rumo a um futuro sustentável. Departamento de informação pública da ONU, 2012. Disponível em: www.onu.org.br/rio20/alem-da-rio20-avancando-rumo-a-um-futuro-sustentavel/. Acesso em: 12. dez. 2012.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, p. 71–82, jul./dez. 2011.

PHILIPPI JR., A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C. (Org.). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri: Manole, 2004. p.3-16.

PRESIDENTE PRUDENTE. Prefeitura Municipal. **Lei orgânica do município de Presidente Prudente, 05 de abril de 1990**. Presidente Prudente, 1996.

PRESIDENTE PRUDENTE. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor do Município**. Lei complementar n. 029/1996. Presidente prudente, 1996a.

PRESIDENTE PRUDENTE. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor do Município**. Lei complementar n. 151/2008. Presidente Prudente, 2008.

RISSATO, Denise; SPRICIGO, Bruno. **A política ambiental no Brasil no período de 1970 - 1999**. Revista Ciências Sociais em Perspectiva, Vol. 9, n.16 - 1º Semestre de 2010. p.20 -36.

RODRIGUES, Maria Marta Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROLNIK, Raquel. São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política. In: KOWARICK, L. (Org.). **As lutas sociais e a cidade: São Paulo**: passado e presente. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 95–112.

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer em justiça e beleza. In: SAULE Jr., N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001. Caderno Pólis, n°.4, p.05-09. Disponível em: www.polis.org.br/obras/arquivo_92.pdf. Acesso em: 20.mai.2012.

ROLNIK *et al.* **Plano diretor participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: CONFEA/Ministério das Cidades, 2004.

Disponível em: www.viaciclo.org.br/portal/informacoes/publicacoes/84publicacoes/123-publicacoes. Acesso em: 20 maio 2012.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA; Ministério da Fazenda, jun.1999.

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada**: o caso de São Paulo. São Paulo: Nobel, 1990.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira. 5.ed.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

SAULE Jr., N. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997.

SAULE Jr., S. Estatuto da Cidade: instrumento de reforma urbana. In: SAULE Jr, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001. Caderno Pólis, nº.4, p.10-36. Disponível em: www.polis.org.br/obras/arquivo_92.pdf. Acesso em: 06 fev. 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análises, casos prático. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, Geovany Jessé Alexandre da; WERLE, Hugo José Scheuer. Planejamento urbano e ambiental nas municipalidades: da cidade a sustentabilidade, da lei a realidade. **Paisagens em Debate Revista Eletrônica da Área Paisagem e Ambiente**, n. 5, dez. 2007.

SILVA, Ronés Borges. **Segregação e/ou integração**: o “Programa de Desfavelamento e Loteamentos Urbanizados” em Presidente Prudente. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual paulista Julio de Mesquita Filho, Presidente Prudente.

SILVA, Solange Teles da. Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade urbana. **Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, n. 1, p. 121-137, ago./dez., 2003.

SOARES, Fernanda Bomfim; LEAL, Antonio Cezar. Planejamento Ambiental da Bacia do Balneário da Amizade nos Municípios de Álvares Machado e Presidente Prudente - São Paulo. **Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 7, n. 2, 2011.

SOUSA, A. C. A. A evolução da política ambiental no Brasil do século XX. **Achegas.net – Revista de Ciência Política**, n. 26, nov./dez., 2005. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm.

SOUZA, Elaine C. B et al. Desafios da gestão ambiental nos municípios. *In*: LITTLE, Paul (Org.). **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Peirópolis; Brasília: IEB, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPÓSITO, M. E. B. **O 'chão' em Presidente Prudente**: a lógica da expansão territorial urbana. 1983. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Rio Claro.

TAKENAKA, Edilene Mayumi Murashita. **Políticas públicas de gerenciamento integrado de resíduos sólidos urbanos no município de Presidente Prudente-SP**. 2008. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente.

TEIXEIRA, E. **As três metodologias**. 2.ed. São Paulo: Vozes, 2000.

TORREZAN, Rosiane M. **Reestruturação da cidade**: localização de conjuntos habitacionais, estrutura e crescimento urbano em Presidente Prudente. 1992. Monografia (Graduação) – Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente.

VIEIRA, Liszt; BREDARIOL, Celso. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Stúdio Nobel, 1998.

_____. Dilemas do Plano Diretor. *In*: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam (Org). **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Ed. Especial, 1999 (a). p. 237–248.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DÉAK, C; SCHIFFER, S.R (Org). **O Processo de urbanização no Brasil**. São Paulo, EDUSP, 1999 (b). p.169-243.

_____. **As ilusões do plano diretor**. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. São Paulo, Edição do autor, 2005. Acesso em: 27 jul. 2012.

ANEXO I

Kit do Proprietário. Material Entregue aos Moradores do Residencial Maré
Mansa no Momento da Compra das Unidades Habitacionais

KIT DO PROPRIETÁRIO

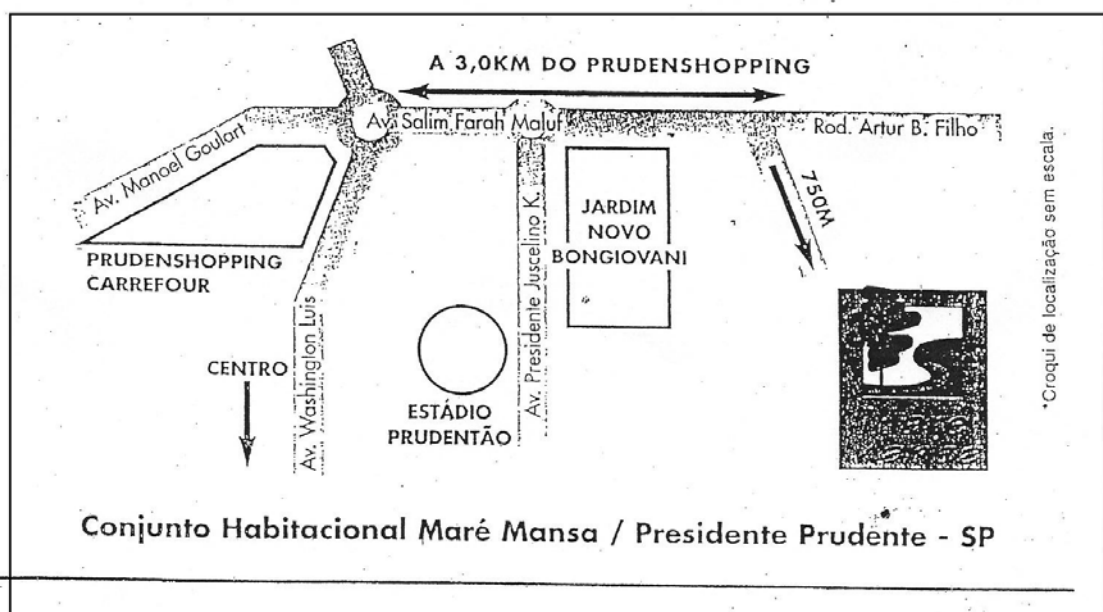
CASA 51,86 m²

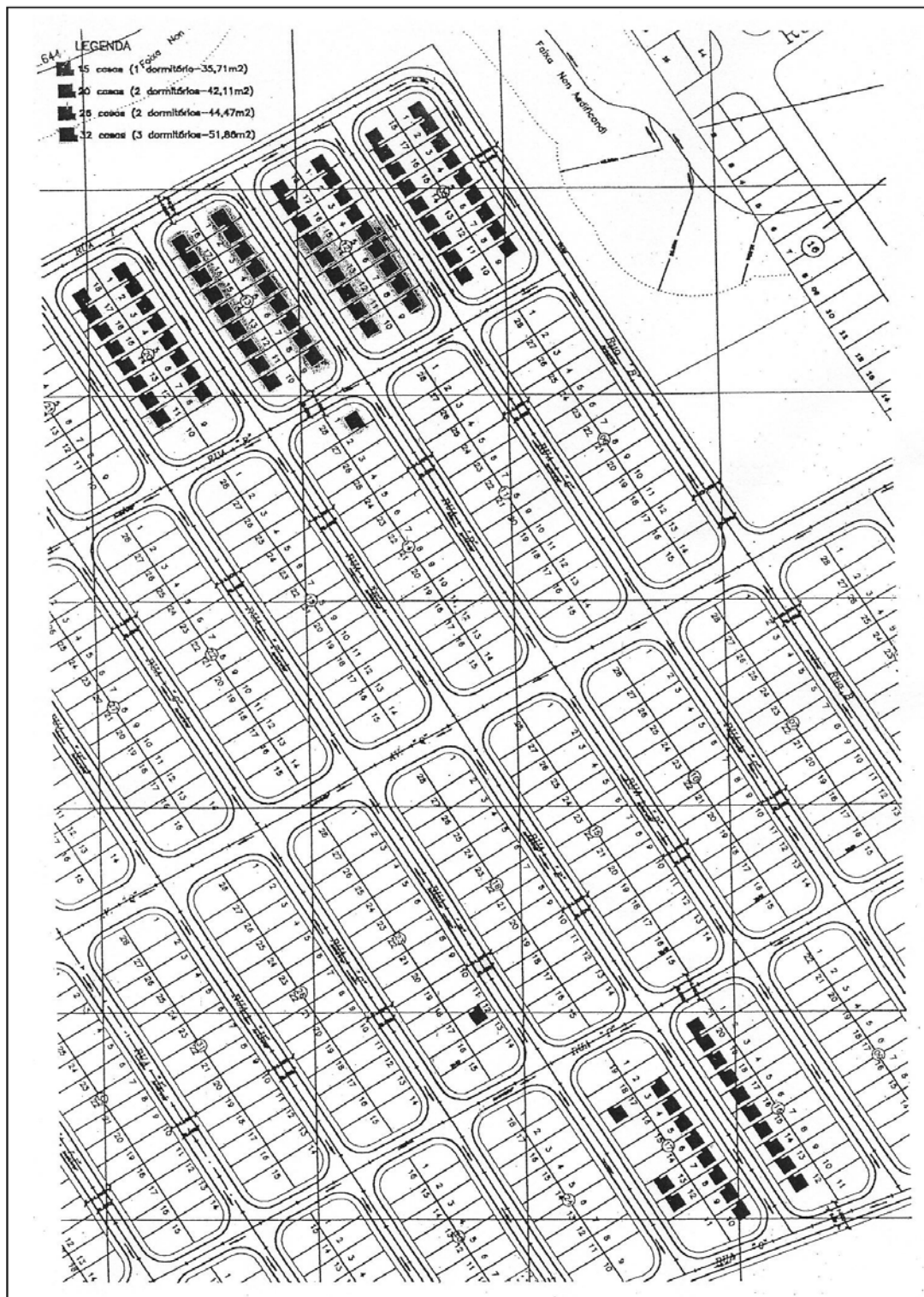
RESIDENCIAL MARÉ MANSA

FASE IV - MÓDULO 3 93 UNIDADES HABITACIONAIS

- Mapa de localização do empreendimento;
- Croqui de implantação das casas;
- Planta do imóvel;
- Planta dos projetos complementares (hidráulico e elétrico);
- Cronograma de obra;
- Memorial descritivo/especificação.

SAT ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA.





8.2 PLACA DE IDENTIFICAÇÃO

A obra será entregue com placas de identificação de casas e ruas.

8.3 LIMPEZA FINAL

Após o término dos serviços será realizada limpeza total interna de cada casa. Externamente removerá o entulho ou detritos da obra, que por ventura existam.

9. DECLARAÇÕES FINAIS

9.1 A obra obedecerá a boa técnica, atendendo às recomendações da ABNT e das Concessionárias locais.

9.2 Esta empresa tem ciência das exigências do Manual Técnico de Empreendimento da CAIXA, mais precisamente, das exigências em Memorial Descritivo, comprometendo-se a cumprir tais instruções.

9.3 Esta empresa responsabiliza-se pela execução e ônus financeiro de eventuais serviços extras, indispensáveis à perfeita habitabilidade das Unidades Habitacionais, mesmo que não constem no projeto, memorial e orçamento.

9.4 A obra será entregue completamente limpa, com cerâmicas e azulejos totalmente rejuntados e lavados, com aparelhos, vidros, bancadas e peitoris isentos de respingos. As instalações serão ligadas definitivamente à rede pública existente, sendo entregues devidamente testadas e em perfeito estados de funcionamento. A obra oferecerá total condição de habitabilidade, comprovada com a expedição do "habite-se" pela Prefeitura Municipal.

9.5 Estará disponibilizada em canteiro a seguinte documentação : todos os projetos (inclusive complementares), orçamento, cronograma, memorial, diário de obra e alvará de construção.

9.6 Em função da diversidade de marcas existentes no mercado, eventuais substituições serão possíveis, desde que apresentadas com antecedência à CAIXA, devendo os produtos apresentarem desempenho técnico equivalente àqueles anteriormente especificados pelos fabricantes, de acordo com as Normas Brasileiras.

Bauru, 22 de setembro de 2001.


SAT ENGENHARIA E COMERCIO LTDA.

ANEXO II

Recomendações do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, constantes no relatório IPT/DAEE -1995 (*apud* BOIN, 2001 c)

RISCO POTENCIAL	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	PROCESSOS E PROBLEMAS ASSOCIADOS E/OU EXISTENTES	RECOMENDAÇÕES GERAIS PARA O USO DO SOLO URBANO
Baixo	Áreas de suscetibilidade a erosão muito baixa, caracterizadas pelas planícies fluviais (fundos de vale), com vegetação de depósito, mata ciliar e/ou pastagens. São áreas sujeitas à inundação.	Áreas favoráveis aos processos de deposição, configurando trechos de depósitos de assoreamento (estabilizados ou não); poluição dos cursos d'água. Perda de capacidade de armazenamento dos reservatórios; enchentes localizadas.	<p>Áreas não recomendáveis para a ocupação urbana, exceto parques e atividades de lazer.</p> <p>Concepção:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. definir faixa de preservação permanente ao longo dos cursos d'água; 2. recomposição da mata ciliar; <p>Execução:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. investigação das características geológicas e geotécnicas, no caso de intervenção antrópica; 2. prever dimensionamento adequado das calhas e travessias do sistema viário; 3. evitar movimentação de terra em período chuvoso; <p>Manutenção:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. inspeção periódica dos sistemas de drenagem instalados; 2. desassoreamento constante dos sistemas obstruídos e disposição do material em local adequado; 3. contínuo reparo de obras de drenagem; 4. manter a preservação da vegetação (mata ciliar); 5. coibir ocupações irregulares junto às planícies fluviais (área de inundação);
Médio	Áreas de baixa a média suscetibilidade a erosão (topos amplos e vertentes suavemente convexas e/ou retilíneas e relevo tabular junto à foz do córrego do Limoeiro) associadas a pastagens e chácaras na zona rural e área urbana consolidada.	Erosão laminar. Presença de sulcos e ravinas nos setores em que não há sistemas de conservação nas áreas de pastagens e nas estradas vicinais encaixadas e sem conservação.	<p>Áreas favoráveis à ocupação urbana.</p> <p>Concepção: seguir as recomendações 1 e 2 acrescentando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. integrar o sistema de drenagem entre as áreas de montante e jusante; 4. prever coleta, adução e dissipação de águas pluviais e servidas; 5. <u>assegurar infra-estrutura básica na abertura de novos loteamentos: redes de água, esgoto, vias pavimentadas, sistema de drenagem completo, calçamento, muros nos terrenos (mesmo que sejam de 30 cm);</u> <p>Execução: seguir as recomendações de 1 a 3, acrescentando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. ao realizar obras de movimentação de terra, assegurar o risco da não ocorrência ou deflagração de processos erosivos; 5. evitar a concentração de águas pluviais em cabeceiras de drenagem; 6. providenciar cobertura vegetal em áreas não impermeabilizadas; 7. no traçado do sistema viário, evitar ruas extensas e perpendiculares às curvas de nível; 8. nas áreas rurais, obedecer medidas de conservação (terraços, curvas de nível etc.); 9. instalar os loteamentos de jusante para montante; <p>Manutenção: seguir as recomendações de 1 a 5, acrescentando:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. monitoramento constante para evitar ocupações irregulares; 7. realizar inspeções periódicas das adutoras de água e do sistema de esgoto e do sistema viário; 8. inspeção periódica do sistema viário para verificar qualquer alteração face a ocorrência de

Médio (cont.)			<p>erosão;</p> <p>9. manter os lotes vazios sempre com cobertura vegetal;</p> <p>10. revegetação das áreas com solo exposto;</p> <p>11. prever em áreas institucionais (não impermeabilizadas) cobertura vegetal constante para favorecer a infiltração de águas e retardar o escoamento superficial;</p> <p>12. construir sistema de barramentos junto as linhas dos talvegues, visando retardamento do escoamento superficial;</p> <p>13. recuperação das estradas vicinais encaixadas;</p>
Alto	<p>Áreas de alta e muito alta suscetibilidade à erosão (vertentes de alta declividade – interflúvios escalonados) associadas à pastagens e chácaras subordinadamente, na zona rural e grande parte da área urbana consolidada.</p>	<p>Erosão laminar intensa.</p> <p>Ravina de grande porte; boçorocas localmente. Trechos críticos de estradas vicinais encaixadas e sem conservação</p>	<p>Áreas favoráveis à ocupação urbana, desde que dotadas de infra-estrutura adequada.</p> <p>Concepção: seguir as recomendações de 1 a 5, acrescentando:</p> <p>6. evitar projetos que levem a execução de terraplanagem excessiva;</p> <p>7. evitar o lançamento concentrado de águas pluviais em cabeceiras de drenagem;</p> <p>8. prever projetos de recuperação de erosão;</p> <p>Execução: seguir as recomendações de 1 a 9, acrescentando:</p> <p>10. <u>na abertura e reaterro de valas para colocação de guias de sarjetas e tubulação de drenagem, assegurar a perfeita compactação e proteção superficial do solo;</u></p> <p>11. <u>dotar de infra-estrutura adequada os loteamentos populares periféricos, em fase de consolidação;</u></p> <p>12. <u>pavimentar e prover de eficiente sistema de drenagem as vias de acesso e circulação, imediatamente após sua abertura;</u></p> <p>13. em caso de corte e reaterro, prever a revegetação imediata para controle de erosão;</p> <p>Manutenção: seguir as recomendações de 1 a 13, acrescentando:</p> <p>14. Monitoramento constante das obras de drenagem, em especial das estruturas de dissipação.</p>
Muito Alto	<p>Áreas de alta e muito alta suscetibilidade à erosão associadas às áreas dos loteamentos em consolidação, áreas parceladas, de movimentação de terra e áreas rurais cobertas por culturas temporárias.</p>	<p>Erosão laminar intensa.</p> <p>Boçoroca de grande porte, abatimentos dos terrenos e solapamento das margens fluviais. Trechos muito críticos de estradas vicinais encaixadas e sem conservação.</p>	<p>Áreas com restrições à ocupação urbana, exigindo práticas ou projetos especiais.</p> <p>Concepção: seguir as recomendações de 1 a 8, acrescentando:</p> <p>9. elaboração de estudos específicos para o controle da erosão em áreas de expansão urbana, avaliando os riscos e definindo as obras e medidas necessárias;</p> <p>10. estabilização das margens fluviais (canalização).</p> <p>Execução: seguir as recomendações de 1 a 13 e acrescentar:</p> <p>14. <u>evitar obras de longa duração, principalmente nos períodos chuvosos;</u></p> <p>15. <u>realizar obras de curta duração;</u></p> <p>16. <u>realizar o controle das erosões durante a implantação dos loteamentos;</u></p> <p>17. <u>as obras devem ser iniciadas e concluídas em trechos reduzidos.</u></p> <p>18. Manutenção: seguir as recomendações de 1 a 14, acrescentando:</p> <p>15. destinar as áreas de cabeceiras de drenagem, ainda não ocupadas, como áreas de preservação permanente;</p> <p>16. monitoramento constante das obras de recuperação das erosões.</p>