



Planejamento ambiental e ocupação do solo urbano em Presidente Prudente (SP)

Environmental planning and occupation of urban land in Presidente Prudente, Sao Paulo state, Brazil

Sibila Corral de Arêa Leão Honda, Marcela do Carmo Vieira, Mayara Pissutti Albano, Yeda Ruiz Maria

Universidade do Oeste Paulista (Unoeste), Presidente Prudente, SP, Brasil

Resumo

O planejamento urbano ambiental é processo de extrema importância para os centros urbanos atualmente, auxiliando na ocupação racional e no equilíbrio ambiental. Não deveria ser desvinculado das políticas de desenvolvimento, pois está diretamente relacionado à qualidade de vida. Auxiliando nesse processo, o plano diretor municipal, aprovado constitucionalmente em 1988, é instrumento fundamental para orientar a ação dos agentes em prol do desenvolvimento urbano equilibrado. Apoiado nessa premissa, este artigo tem como objetivo primeiro a contribuição dessa discussão, por meio da relação de uso e ocupação do solo urbano e a produção da habitação de interesse social em cidades médias, considerando as questões ambientais, tendo como estudo de caso a realidade da cidade de Presidente Prudente, município localizado no oeste do Estado de São Paulo, no período entre 1997 e 1999. A metodologia utilizada foi baseada em pesquisa qualitativa, com levantamentos de campo dos conjuntos habitacionais escolhidos, segundo aspectos arquitetônicos, urbanísticos e ambientais. Verifica-se uma realidade inadequada no município analisado, cujos projetos de habitação social são inseridos na malha urbana desconsiderando normas, leis e diretrizes, em um processo de políticas urbanas não coerentes com os propósitos socioambientais desejáveis.

Palavras-chave: Políticas públicas. Habitação de interesse social. Meio ambiente construído.

Abstract

Urban environmental planning processes are of utmost importance to urban centers currently, assisting in rational occupation and environmental balance. They should not be separated from developmental policies because they are directly related to quality of life. Aiding in this process, the municipal Master Plan, constitutionally approved in 1988, is an essential instrument to guide the action of agents in favor of balanced urban development. Based on this premise, the primary goal of this article is to contribute to this discussion through the relations of use and occupation of urban land and the production of social housing in medium-sized cities, considering environmental issues. It is based on the case study of the reality experienced by the

SCALH é Arquiteta e urbanista, doutora em Arquitetura e Urbanismo, e-mail: sibila@unoeste.br

MCV é Arquiteta e urbanista, mestre em Agronomia, e-mail: mvieira@unoeste.br

MPA é Arquiteta e urbanista, mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional, e-mail: ma.albano@unoeste.br

YRM é Arquiteta e urbanista, mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional, e-mail: yeda@unoeste.br

municipality of Presidente Prudente, western of Sao Paulo state, between 1997 and 1999. The methodology used was based on qualitative research, with field surveys of selected housing estates, according to architectural, urban and environmental aspects. The municipality analyzed presents an inadequate reality, with social housing projects inserted in the urban grid disregarding rules, laws and guidelines, in a process of urban policies inconsistent with desirable environmental purposes.

Keywords: *Public Policies. Social housing. Built environment.*

Introdução

Este artigo busca colaborar na discussão sobre a produção de habitação de interesse social em cidades médias, e seu processo e controle na ocupação do espaço urbano. Visa a analisar uma realidade urbana relacionando-a às diretrizes de planejamento urbano aprovadas na Constituição Federal Brasileira e no Estatuto da Cidade, cujos instrumentos deveriam ser incluídos no plano diretor municipal e aplicados na gestão do território. Como estudo de caso foca-se em Presidente Prudente, cidade no interior do Estado de São Paulo, durante os anos de 1997 e 1999, em empreendimentos financiados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) do governo estadual paulista.

A metodologia utilizada está baseada em pesquisa qualitativa, com 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, caracterização física, social e ambiental dos empreendimentos estudados, e levantamentos de campo.

A abordagem qualitativa visa a relacionar a teoria e os dados, a teoria e a ação, por meio da compreensão dos fenômenos a partir da descrição e interpretação, bem como das experiências pessoais dos pesquisadores (Teixeira, 2000). Assim a pesquisa qualitativa utiliza-se do método dedutivo.

Os levantamentos físico-territoriais dos conjuntos habitacionais estudados e seus entornos natural e construído também apoiaram a referida pesquisa, tendo como objetivo verificar aspectos relativos ao uso e ocupação do solo, infraestrutura urbana e utilização do ambiente construído e natural. Ressalta-se a observação como técnica de coleta de dados que busca obter informações utilizando os sentidos

na obtenção de informações sobre determinados aspectos da realidade.

O processo de urbanização no Brasil, principalmente a partir da década de 1960, colocou inúmeros desafios às questões relativas às políticas públicas, à gestão e à organização do território municipal. O processo de urbanização brasileiro elevou ao mesmo tempo a demanda por moradia, por empregos e por serviços públicos nas cidades.

Nos grandes centros urbanos, é bastante visível o quadro de miséria social com grande percentual da população residindo em áreas ilegais, clandestinas, favelas e de risco. Essa realidade tem se propagado também para cidades médias e pequenas. Frente ao processo de crise urbana, o enfrentamento dos graves problemas que atingem a população requer soluções articuladas de planejamento e gestão urbanos.

Nesse contexto, a formulação de políticas públicas urbanas adequadas é fundamental, incluindo-se as relativas ao uso e à ocupação do solo urbano, à habitação e à infraestrutura, visando a contribuir para a construção de ambientes urbanos equilibrados e mais justos e menos degradantes do meio ambiente natural.

Diretrizes legais de políticas urbanas

Principalmente a partir da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), as temáticas da política urbana e da gestão das cidades no Brasil passaram a ocupar lugar de destaque em diversas esferas institucionais, políticas e sociais, com fortalecimento do município, que passou a ser um dos entes federativos conjuntamente com os estados e a União, e cuja autonomia foi ampliada política, administrativa e financeiramente.

Nos artigos 182 e 183 da Constituição (Brasil, 1988), foram definidas as diretrizes básicas

para a política urbana brasileira, assim como a obrigatoriedade de algumas cidades em aprovar um plano diretor. Em 2001, esses artigos foram regulamentados por meio da instituição da Lei Federal n. 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). E, entre as políticas urbanas, a habitacional passou a ser central e estratégica para o município, uma vez que um dos principais problemas é a provisão de moradias adequadas à grande parcela da população.

Assim, o papel do município como gestor tornou-se primordial, devendo regular a atuação do mercado imobiliário e o processo de ocupação do território em consonância com a política de desenvolvimento urbano e com as diretrizes que vão ao encontro dos propósitos da função social da cidade, além da preocupação com a qualidade de vida e conservação dos aspectos ambientais locais, conforme o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) em seu artigo 2º, apoiado na primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), ocorrida em Vancouver em 1976.

Durante a Conferência Habitat II, realizada em Istambul em 1996, foi aprovado documento, denominado Agenda Habitat II, que apresenta princípios, compromissos e estratégias a serem adotados pelo poder público e pela sociedade, com vistas ao desenvolvimento sustentável na área urbana. E na Rio-92, foi elaborada a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21), em torno da discussão sobre sustentabilidade do meio ambiente urbano, apresentando metas para promoção da qualidade de vida e equidade social nas cidades (Antonucci et al., 2010).

No Brasil, ocorreu a formulação da Agenda 21 Brasileira, “instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica” (Brasil, 1992a, p. 1). Isso significa que as políticas públicas que intervenham na área urbana deveriam buscar a sustentabilidade na realidade urbana, por meio de implementação de políticas urbanas que não ignorem as questões ambientais (Medauar, 2004).

Dessa forma, demonstra-se a necessidade de integração das políticas públicas setoriais, inclusive ambiental, visando a um conjunto de ações e diretrizes voltadas ao adequado uso do solo e dos

recursos naturais, para construção e manutenção da qualidade de vida urbana.

Planejamento e gestão urbanos

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), em seu capítulo sobre política urbana, atribuiu ao município as funções de controle, de planejamento, de gestão e de desenvolvimento urbano. Verifica-se, assim, a relação entre planejamento e política urbana, pois o planejamento pode ser identificado como um processo político-administrativo de governo, que, apesar de dever estar embasado em conhecimentos teóricos, precisa estar definido como políticas e diretrizes práticas (Ferrari, 1991).

O processo de planejamento urbano tem como propósito ordenar, articular e equipar o espaço, de maneira racional, direcionando a malha urbana, assim como suas áreas ou zonas, a determinados usos e funções. No entanto, a ideia de processo de planejamento está baseada na compreensão de que somente ocorre eficazmente se houver todas as fases de desenvolvimento técnico: levantamentos e diretrizes, projeto, execução e reanálise (Philippi et al., 2004).

Di Sarno (2004) informa que o planejamento é instrumento necessário à adequada ordenação 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 (Di Sarno, 2004, p. 55).

Mas é importante a visão de que o planejamento é processo que também precisa ser planejado, pois 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 (Dowbor, 1987).

E é importante destacar a relação entre planejamento e gestão, baseada no referencial temporal, pois o planejamento é a preparação para

a gestão futura, enquanto a gestão se refere ao presente. Segundo Souza (2002, p. 46, grifo do autor):

[...] Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem *referenciais temporais distintos* e, por tabela, por se referirem a *diferentes tipos de atividades*. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro [...], *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios*. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa *administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas*.

Essa conceituação baseia as discussões e análises deste artigo. Importante destacar também que, embora não sinônimos, o objetivo principal de ambos está voltado ao desenvolvimento urbano, que deve visar à melhoria da qualidade de vida de sua população, conforme afirma a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), no artigo 225, para a qual todos têm direito a uma boa qualidade de vida. O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) reforça essa visão, como em seu artigo 1º, parágrafo único, que estabelece como objetivo o bem-estar dos cidadãos e o equilíbrio ambiental, devendo constar no plano diretor municipal a realização da qualidade de vida da população afetada.

A Organização Mundial da 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. Dessa forma, há íntima relação com políticas urbanas. E os indicadores de qualidade de vida de uma cidade são influenciados pela política pública, sendo o Poder Público 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 (Di Sarno, 2004).

Em relação à qualidade de vida, Dias (2005) afirma que há relacionamento direto com a proteção do meio ambiente, e que para ocorrer o progresso social é necessária proteção ambiental.

Planejamento e desenvolvimento urbano ambiental

O equilíbrio ambiental está diretamente relacionado à qualidade de vida, e, buscando tal equilíbrio, o planejamento urbano é necessário, com revisão de seus conceitos, com inclusão real da questão ambiental, por meio do um planejamento considerado ambiental (Canepa, 2007).

Para Almeida et al. (1999), o planejamento ambiental deve ser visto de forma ampla, como processos de definições e decisões, aplicável a vários tipos e níveis de atividade humana, por meio de ações contínuas voltadas a auxiliar a tomada de decisões para a resolução de objetivos específicos, ou seja, “é a aplicação racional do conhecimento do homem ao processo e tomada de decisões para conseguir uma ótima utilização dos recursos, a fim de obter o máximo de benefícios para a coletividade” (Almeida et al., 1999, p. 12).

Albano (2013) informa que o planejamento ambiental é o elemento básico para o desenvolvimento econômico e social voltado à melhor utilização e gestão de uma unidade territorial, cujas fases de inventário e de diagnóstico tornam-se caminho para a compreensão das potencialidades e das fragilidades da área. Assim, o planejamento ambiental é a base para o desenvolvimento sustentável, compreendido como a maneira possível para a qualidade de vida da população, principalmente para os países periféricos e subdesenvolvidos, ou a única possibilidade de sobrevivência para a humanidade (Assis, 2000 apud Moreno, 2002).

Acselrad et al. (2001 apud Moreno, 2002, p. 86) afirmam que “a aplicação da noção de sustentabilidade ao debate sobre o desenvolvimento das cidades exprime um duplo movimento de ‘ambientalização’ das políticas urbanas e de introdução das questões urbanas no debate ambiental”. Para Canepa (2007), o conceito de desenvolvimento sustentável envolve várias dimensões, incluindo a ambiental, a social, a econômica e a temporal dos processos urbanos, podendo aparecer isoladamente ou de forma dinâmica.

Ou seja, o conceito de desenvolvimento sustentável propõe “uma harmonização entre o desenvolvimento socioeconômico com a conservação do meio ambiente, com ênfase na preservação dos ecossistemas naturais e na diversidade genética, para

a utilização racional dos recursos naturais” (Franco, 2001, p. 26).

Configura-se, dessa forma, um grande desafio para o que poderia ser denominado planejamento urbano ambiental, que deveria conseguir atrelar o meio ambiente aos processos intraurbanos por meio da combinação entre planejamento e análise ambiental, voltada ao uso racional dos recursos naturais e à melhora das condições de vida da população (Maria, 2013; Albano, 2013).

Mas Dias (2005) alerta que não há como realizar a proteção do meio ambiente, com qualidade de vida e sustentabilidade econômica e de recursos naturais, se não ocorrerem adequadas transformações nos ambientes urbanos, com prestação de serviços públicos de forma duradoura, para toda sociedade, de forma continuada.

No entanto, segundo Oliveira Filho (1999 apud Dias, 2005), não há como definir um padrão de sustentabilidade 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.

Plano diretor municipal

O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, sobre política urbana, e deveria apresentar o conceito de função social da cidade e da propriedade urbana e o que seria seu cumprimento. No entanto, delegou essa tarefa aos municípios, juntamente com alguns instrumentos inovadores para intervenção no território, com sua inclusão e aprovação nos planos diretores (Rolnik, 2001).

Ou seja, a definição sobre a função social da cidade e se a propriedade urbana cumpre função social passaram a ser atribuições de cada município por meio de seus planos diretores, além da tarefa de definir e mapear as áreas urbanas onde as propriedades deveriam ter uma função social real, por meio de uma ação coercitiva do Poder Público (Saule, 1997, 2001).

A matéria de política urbana, seus instrumentos e a função social da cidade deveriam 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).

O Ministério das Cidades e o Conselho Federal de Engenharia, Agricultura e Agronomia (Brasil, 2004) identificam questões relevantes que deveriam ser consideradas na execução dos planos diretores municipais, como a dimensão econômica, na criação de empregos, e a territorial, que deve ser aliada às propostas de planejamento e gestão urbanos, aumentando o controle do espaço urbano, diminuindo segregação socioespacial e a expansão desordenada da malha urbana, e reabilitando áreas urbanas consolidadas. Nessa linha, e focando na subdivisão do território municipal para definição do seu uso e ocupação e da melhor qualidade de vida aos habitantes de uma cidade, de forma a mitigar os impactos e a degradação no ambiente urbano, há o zoneamento urbano ambiental (Canepa, 2007; Souza, 2002).

Assim, a figura do zoneamento ambiental amplia o conceito de zoneamento, sem mudar sua essência nem sua natureza, possibilitando maior ênfase à proteção de áreas de significativo interesse ambiental, controlando a ocupação de novas áreas naturais, assim como objetivando a redução de degradação do ambiente já urbanizado por meio de uso e ocupação compatíveis com as características geomorfológicas, hídricas e climáticas do local (Silva, 2003 apud Canepa, 2007).

Importante destacar também que quando ocorre o processo de urbanização sobre sistemas naturais, sem um planejamento e uma gestão adequados, com mitigação dos danos, acontece fortemente a degradação ambiental, reduzindo as possibilidades de implementação da sustentabilidade das cidades. Assim sendo, a urbanização sustentável é um dos maiores desafios da atualidade (Carrera, 2005 apud Canepa, 2007).

Segundo a Agenda 21, definida na Rio-92, no capítulo 7 (Brasil, 1992b), sobre assentamentos humanos, há várias áreas a serem priorizadas, das quais podem-se ressaltar: a oferta adequada de habitação a todos; a promoção do planejamento e da gestão do uso do solo dos assentamentos humanos em bases sustentáveis, com seu aperfeiçoamento; e a promoção do planejamento e do gerenciamento de assentamentos humanos em áreas suscetíveis a desastres. Isso resulta na necessidade de implementação de políticas públicas visando ao desenvolvimento urbano sustentável.

Presidente Prudente, SP, e habitação de interesse social

Presidente Prudente, município de porte médio, localizado no oeste do Estado de São Paulo, apresentou na sua formação política o coronelismo, alterado pelo populismo a partir da década de 1930, segundo Abreu (1996), que contribuiu para a ausência de um processo de planejamento e gestão urbanos efetivos e coerentes.

Associado a isso, a ausência de uma política habitacional municipal efetiva, o desinteresse público declarado na definição clara de áreas voltadas à habitação social na estrutura urbana, a falta de preocupação com os ambientes natural e construído, reproduzem e reforçam o modelo de expansão urbana periférica e segregada ocorrido nas últimas décadas (Honda, 2011).

Em 1968, o Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos (CPEU), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, elaborou o primeiro plano diretor para a cidade, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Também nesse ano, o município foi beneficiado com a construção do primeiro conjunto habitacional, com financiamento do Banco Nacional de Habitação (BNH), o Parque Continental (Silva, 2005). Esse conjunto, localizado na franja urbana da cidade, apresentava 142 unidades de casas unifamiliares. Entretanto, o loteamento onde foi implantado esse empreendimento estava aberto desde 1962, conhecido como Jardim Bongiovani, em área bastante isolada na região sul da cidade.

A expansão urbana durante as duas décadas seguintes (1970 e 1980) ocorreu sem precedentes, surgindo grandes vazios no traçado da cidade. A malha urbana praticamente dobrou nesse período. Marisco (2003) informa que, a partir da década de 1970, começa a se configurar um processo de urbanização altamente segregacionista na cidade.

É possível verificar que muitos loteamentos abertos, para além da malha urbana, somente receberam moradores após serem utilizados para construção de habitação social, como o Parque Continental (acima descrito) e o Conjunto Bartholomeu Bueno de Miranda, segundo empreendimento residencial para baixa renda na cidade. Esse empreendimento, aprovado em 1978, por meio da Cohab-Bauru e financiamento do BNH, apresentava 1.017 casas, entregues em 1980, localizado no setor oeste da cidade.

A maior parte dos conjuntos habitacionais, entre os anos de 1976 e 1982, foram implantados na região oeste da cidade, sendo que a maioria deles criada em loteamentos previamente aprovados e abertos na cidade. A partir de 1983, ocorreu uma mudança no percurso histórico de oferta de lotes e loteamentos, com poucos investimentos privados em terra (Torrezan, 1992).

A nova Constituição Federal foi sancionada em 1988, com inclusão de capítulo específico sobre política urbana e exigência de plano diretor municipal. No ano seguinte, foi criada a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), vinculada à Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo. Na gestão municipal 1989-1992, nove conjuntos foram aprovados (Honda, 2011).

Durante a gestão municipal de 1993-1996, houve concessão de Direito Real de Uso de 4.013 lotes urbanizados no município, sem participação do governo federal ou do estadual. A construção dos imóveis foi realizada por meio de autoconstrução (Marisco, 2003). No último ano desse governo municipal, foi aprovado o novo plano diretor para a cidade, a Lei Municipal n. 29/1996.

A Política Nacional de Habitação (PNH) em vigor durante a Presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) visava à descentralização da execução dos programas habitacionais, com incentivo a ações dos governos municipais como agentes promotores de habitação social.

Na gestão municipal de 1997-2000, cinco empreendimentos de habitação social foram executados na cidade, sendo um particular – Residencial Maré Mansa – e quatro da CDHU – Maracanã, Cecap II, Cobral e São João, foco desta discussão.

Em janeiro de 2008, foi aprovada a revisão do plano diretor (Presidente Prudente, 2008). Em 2009, assumiu novo governo municipal. Durante a década de 2000, foram executados quatro conjuntos habitacionais e um loteamento do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), além de dois outros conjuntos pela CDHU.

A expansão urbana de Presidente Prudente tem demonstrado o maior interesse nas áreas a sudoeste para loteamentos e condomínios das elites, e a oeste e norte para as camadas de menor poder aquisitivo. O processo de crescimento com manutenção de grandes vazios urbanos tem permanecido (Figura 1).

Política ambiental em Presidente Prudente

Conforme a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), é de competência municipal a proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas (artigo 23). Dessa forma, o município

deve suplementar a legislação federal e estadual relacionada a questões ambientais, criando bases para o desenvolvimento local com qualidade ambiental; podendo ou devendo se apoiar no plano diretor municipal e em Política Municipal do Meio Ambiente (PMMA), visando a regular e direcionar

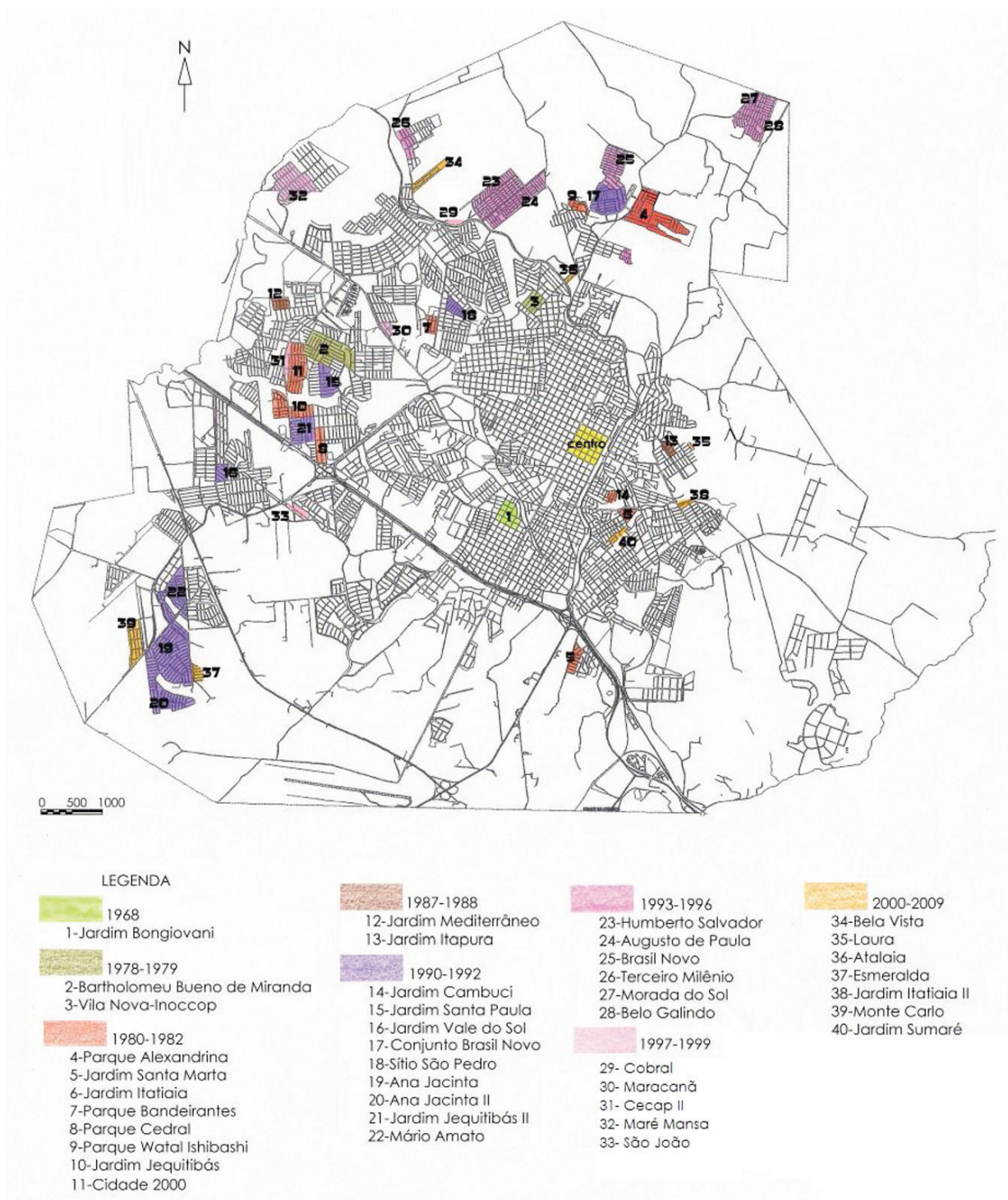


Figura 1 - Planta urbana de Presidente Prudente – localização dos conjuntos habitacionais executados entre 1968 e 2009

Fonte: Honda (2011).

as ações do Poder Público local e da sociedade civil (Albano, 2013).

Em relação ao município de Presidente Prudente, não há em seu quadro normativo uma Política Municipal de Meio Ambiente ou um plano relativo ao meio ambiente. Toda normatização a esse respeito encontra-se definida no plano diretor municipal e em leis complementares. O plano atual foi revisado em 2007 e sancionado em 2008, apresentando capítulo "Da Política Ambiental" nos artigos 35 e 36.

Entre os objetivos elencados constam a preservação, a melhoria e a recuperação do meio ambiente; o desenvolvimento de ações integradas à defesa do meio ambiente, com estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; a imposição de recuperação e indenização dos danos causados a poluidor e depredador; a coleta seletiva de lixo e resíduos sólidos urbanos; a compatibilização da política ambiental com as políticas setoriais de uso e ocupação do solo; a elaboração de zoneamento ambiental; a elaboração de plano de gestão de resíduos sólidos; a elaboração de plano de drenagem urbana e combate à erosão.

Também há uma série de leis municipais que regulamentam ações a respeito de questões ambientais na tentativa de mitigar impactos ao meio ambiente, mas de forma bastante pontual, como leis que tratam de escapamentos de ônibus de transporte coletivo, cadastro de entidades ambientalistas, instalação de usina de reciclagem, permissão de manutenção de praças por entidades públicas e privadas, criação de conselho do meio ambiente, criação de projeto de educação ambiental junto à rede municipal de educação, criação de fundo do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, aprovação do programa Promar (Programa Municipal de Arborização Urbana), criação de plano de gerenciamento de resíduos sólidos e a aprovação da obrigatoriedade de calçadas ecológicas na área urbana municipal.

Verifica-se, dessa forma, a carência de definições legais mais abrangentes e mais significativas no controle dos processos urbanos. O zoneamento ambiental não é tema de preocupações e diretrizes municipais, e não se verifica qualquer relação entre uso e ocupação do solo rural ou urbano com questões ambientais.

Ou seja, a expansão territorial, o processo de abertura de novos loteamentos e a implantação

de novos empreendimentos urbanos demonstram descaso com a ocupação do solo com bases ambientais. Sendo importante destacar que a caracterização geomorfológica é ferramenta fundamental nos estudos, diagnósticos e prognósticos, tanto para áreas rurais como urbanas, auxiliando na delimitação de zonas residenciais, na demarcação de áreas de proteção ambiental, áreas de risco, entre outros aspectos (Nunes et al., 2006).

Considerando aspectos geoambientais, 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, associadas à estrutura geológica constituída por rochas sedimentares da Formação Adamantina, de área de solos rasos e litólicos, ou seja, com uma pequena quantidade de solo sobre o maciço rochoso deixando o lençol subterrâneo em contato praticamente direto com a superfície (Fushimi & Nunes, 2011; Boin, 1999).

Maria (2013) afirma que essa definição dos aspectos geoambientais relevantes possibilita a interpretação e o reconhecimento dos processos de interação dos quadros físico e biológico, de suas potencialidades e limitações, revelando as possibilidades de uso racional dos recursos naturais da referida região; cuja inter-relação constitui ferramenta básica para um adequado planejamento urbano ambiental.

E, em virtude de não ter havido os devidos cuidados com o solo, com relação aos desmatamentos advindos das ocupações urbanas regulares e irregulares do Pontal do Paranapanema, acentuaram-se os problemas das erosões características do tipo de solo encontrado e ficam cada vez mais susceptíveis às ações do crescimento desordenado sem a necessária prática do planejamento urbano ambiental.

Execução de habitação social em Presidente Prudente e preocupação socioambiental

Durante a gestão municipal de 1997 a 2000, foram executados em Presidente Prudente quatro conjuntos habitacionais com recursos públicos, todos financiados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) do Estado de São Paulo: São João, Cecap II, Maracanã e Cobral (Figura 2).

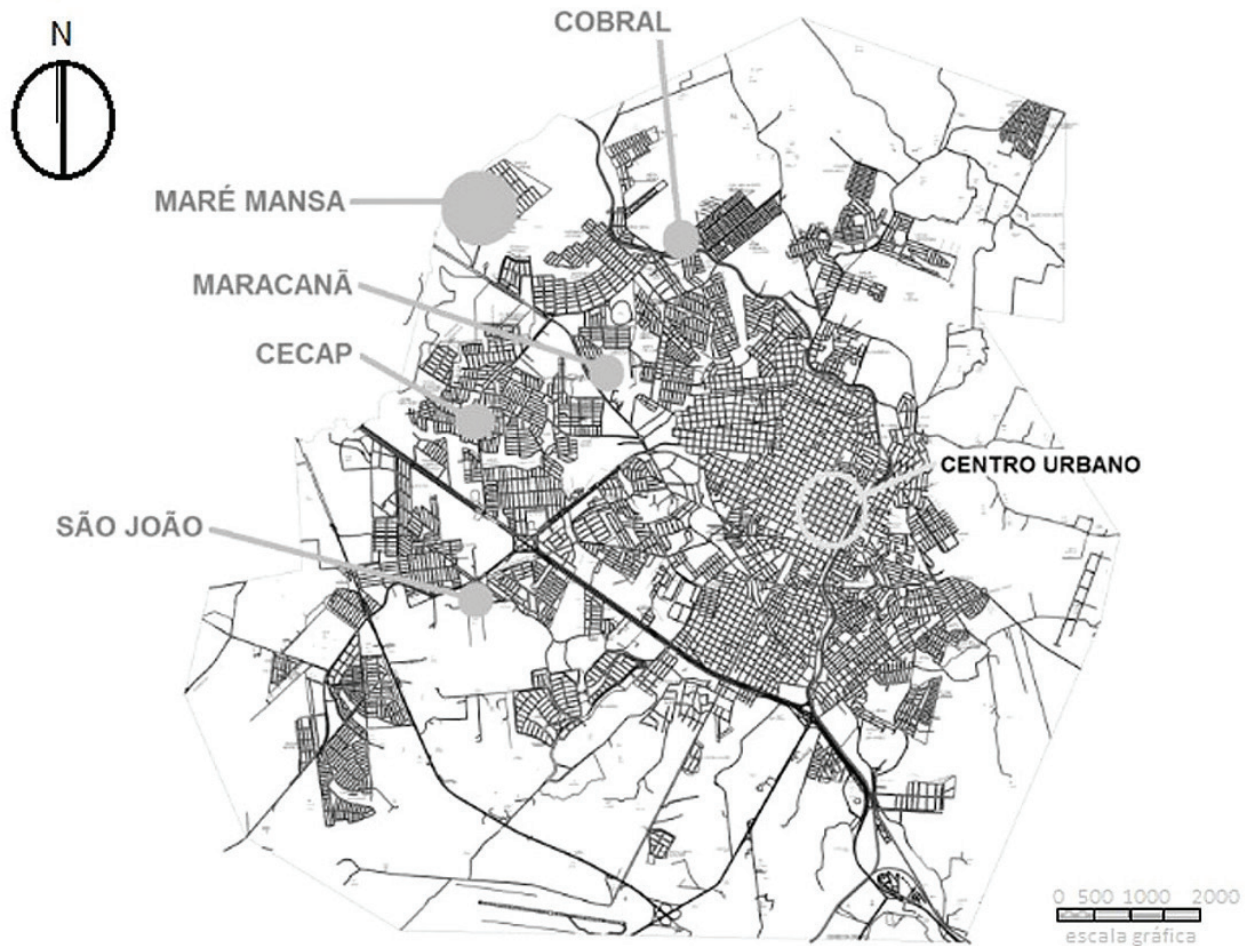


Figura 2 - Localização dos conjuntos habitacionais Cobral, Maracanã, Cecap II e São João
 Fonte: Elaborada pelas autoras.

Todos os quatro empreendimentos são formados por edifícios multifamiliares de quatro pavimentos com unidades residenciais (térreo, primeiro, segundo e terceiro pavimentos), e seguintes ambientes internos: sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios. O número de unidades em cada empreendimento é: São João, Maracanã e Cobral com 304 cada, e Cecap II com 256, com um total de 1.168 unidades.

O conjunto São João foi implantado em grande vazio urbano decorrente de processo de expansão urbana gerada pela execução de habitação de interesse social no início da década de 1990, na região sudoeste da malha. Encontra-se em cota elevada, distante de córregos e áreas de preservação ambiental, cujo solo apresenta características mais favoráveis à execução de fundação de edificações com menores prejuízos ambientais. O local é beneficiado pelos ventos predominantes, seja na dispersão de

poluentes como na questão de conforto térmico, criando um microclima ameno.

A localização não gerou maior expansão territorial urbana, cuja população foi beneficiada com transporte e serviços públicos e infraestrutura urbana já implantada. É exemplo positivo de empreendimento, inclusive segundo preocupação de planejamento urbano ambiental; mesmo que esse não tenha sido o foco na decisão de disposição de área.

O Cecap II foi executado na região oeste da malha urbana, em área delimitada de um lado (leste) por loteamento urbano voltado à população de baixo poder aquisitivo, e do outro (oeste) pela abertura da Avenida Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira. A região encontrava-se consolidada quando da implantação do empreendimento social. Também está em cota alta, distante de área mais frágil ambientalmente, com formação geomorfológica

adequada à ocupação urbana. Devido à ocupação dos bairros adjacentes, o conjunto habitacional é bastante privilegiado quanto aos aspectos de ventilação e insolação, assim como aos aspectos de transporte e serviços públicos, e infraestrutura urbana. Não há característica que desabone a definição da área.

O conjunto habitacional Maracanã foi implantado no Jardim Maracanã, na área definida como de lazer no projeto de aprovação do loteamento, cuja área foi doada pela Prefeitura Municipal de Presidente Prudente. Encontra-se na região oeste da malha urbana, próximo a bairros de interesse social e a grandes vazios urbanos, junto a fundos de vale e córregos canalizados.

A eliminação da área de lazer no loteamento não foi compensada por qualquer outra estrutura urbana, resultando em carência de espaços livres (ou espaços públicos abertos), de vital importância nos meios urbanos, pois agregam qualidade ao ambiente construído, oferecendo condições ambientais e sanitárias e possibilidades de convívio e lazer. Assim como resultou em aumento significativo da densidade populacional, ampliando ainda mais os problemas da falta daqueles espaços.

A formação geomorfológica local não é adequada ao uso verticalizado e adensado na estrutura urbana. O descaso legal é bastante significativo, ignorando-se leis federais e estaduais, assim como as normas, planos e diretrizes municipais. Verifica-se, neste caso, que o planejamento urbano não se configura como preocupação do Poder Público local, e ainda menos o planejamento urbano ambiental.

O Cobral é conjunto de habitação de interesse social executado na região norte da malha urbana. Está próximo a outros empreendimentos de habitação social, como o Humberto Salvador, loteamento entregue em concessão de uso pela Prefeitura Municipal em 1993, mas não faz divisa com nenhum bairro ou conjunto habitacional. O Cobral se encontra no limite da malha, na franja urbana; em área de mobilidade urbana bastante reduzida, devido à linha férrea e à carência de transposições. É área bastante segregada e carente de serviços públicos.

O conjunto está próximo a uma área de preservação permanente (APP), em área de cota baixa, com formação do solo bastante frágil. Em relação aos ventos predominantes, não apresenta aspectos positivos, encontrando-se implantado na face descendente da colina conexizada, além de estar

posicionado no final do percurso do vento após cortar toda a cidade, resultando em poluição do ar devido ao carregamento de partículas e maior intensidade de calor. Não pôde ser percebida qualquer preocupação social, econômica ou ambiental na definição da localização do citado conjunto habitacional.

Considerações finais

A expansão territorial e a ocupação do solo urbano em Presidente Prudente apresentam uma dinâmica marcada pela história econômica, política e social da região, sem foco em planejamento urbano, ainda menor preocupação ambiental, ou inclusão social.

Constata-se que nos quatro empreendimentos analisados os aspectos positivos foram decorrência de causalidade, não havendo discussão e reflexão sobre eles; assim como os aspectos negativos foram ignorados quando do projeto e de sua execução, inclusive com descaso legal.

Ao analisar as características de implantação dos referidos conjuntos habitacionais, considerando essa falta de critérios na escolha dos locais de implantação, notam-se implicações sociais e ambientais por eles causadas, concluindo-se que o processo de expansão urbana em Presidente Prudente reproduz localmente aspectos negativos dos modelos nacionais sobre o processo de produção das cidades brasileiras, colaborando no reforço da segregação urbana e da criação de vazios na malha urbana.

O planejamento urbano com uma preocupação ambiental deve ter como objetivo o uso adequado do solo para o desenvolvimento local e a proteção dos recursos naturais. Assim não deve ser desvinculado das políticas urbanas, buscando-se a distribuição igualitária dos benefícios sociais. Nota-se que a ausência desse planejamento na cidade de Presidente Prudente impede a concretização desses objetivos e benefícios de modo igualitário.

Nesse município, apesar de ter sido objeto de três planos diretores, entre 1968 e 2008, o 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, pois, embora tais planos contenham políticas específicas sobre as questões habitacional e ambiental, na prática sua aplicação

não fez surtir um efeito adequado como pôde ser observado na presente pesquisa.

Verifica-se a necessidade de novas diretrizes de ação do Poder Público municipal, anteriores aos processos de implantação de conjuntos habitacionais, tais como zoneamento ambiental, restrição de ocupação de áreas não urbanizáveis devido à fragilidade ambiental, não aprovação de projetos de loteamento além da malha urbana e em área ambientalmente inadequada.

Ao refletir sobre os processos de expansão e de adensamento urbano e sobre a habitação social em Presidente Prudente, observa-se que não ocorre uma preparação para a gestão futura. Além da segregação socioespacial reforçada pelo processo existente de expansão da malha urbana e da provisão de moradias de interesse social, também foram reforçados problemas ambientais, pois não são definidas áreas ambientalmente frágeis a serem protegidas.

Sua política habitacional, ora atrelada aos propósitos do governo federal ou do estadual, ora aos do municipal, vem sendo implementada dissociada de uma política urbana inclusiva, voltada a um desenvolvimento urbano equilibrado, assim como sem preocupações com o meio ambiente natural e construído.

A expansão e o desenvolvimento de uma cidade não podem contar com a “sorte”, por isso o planejamento e o cumprimento das leis são necessários e importantes para a consolidação dos direitos básicos da população, principalmente as classes de baixa renda, que se encontram em vulnerabilidade social, como as beneficiadas pelos conjuntos de habitação social.

Referências

- Abreu, D. S. (1996). *Poder Político Local no Populismo: Presidente Prudente (SP) 1928-1959*. Presidente Prudente: Impress.
- Albano, M. P. (2013). *A importância do planejamento urbano ambiental – a habitação social e a expansão urbana em Presidente Prudente-SP* (Dissertação de mestrado). Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente.
- Almeida, J. R., Marques, T., Moraes, F. E. R., Bernardo, J. (1999). *Planejamento ambiental: caminho para a participação popular e gestão ambiental para o nosso futuro comum – uma necessidade, um desafio* (2a ed.). Rio de Janeiro: Thex Ed.
- Antonucci, A., Alvim, A. T. B., Zioni, S., & Kato, V. C. (2010). *UN-Habitat: das declarações aos compromissos*. São Paulo: Romano Guerra.
- Boin, M. N. (1999). *Relatório n. 1*. São Paulo: Procuradoria Geral de Justiça.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1998*. Brasília: Diário Oficial da União.
- Brasil. Ministério do Meio Ambiente (1992a). *Agenda 21 Brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Recuperado em 04 de julho de 2011, de <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>.
- Brasil. Ministério do Meio Ambiente (1992b). *Agenda 21. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD)*. Rio de Janeiro: Ministério do Meio Ambiente. Recuperado em 04 de julho de 2011, de <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>
- Brasil (2001, 11 de julho). *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União.
- Brasil. Ministério das Cidades. Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (2004). *Plano Diretor Participativo - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA. Recuperado em 01 de novembro de 2008, de www.viaciclo.org.br/portal/documentos/doc_details/148-guia-elaboracao-plano-diretor-participativo-min-cidadesconfea.
- Canepa, C. (2007). *Cidades sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade*. São Paulo: RCS Editora.
- Di Sarno, D. C. L. (2004). *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Manole.
- Dias, D. S. (2005). *Desenvolvimento urbano: princípios constitucionais*. Curitiba: Juruá.
- Dowbor, L. (1987). *Introdução ao Planejamento Municipal*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- Ferrari, C. (1991). *Curso de planejamento municipal integrado: urbanismo* (7a ed.). São Paulo: Pioneira.

- Franco, M. A. R. (2001). *Planejamento ambiental para a cidade sustentável* (2a ed.). São Paulo: Annablume.
- Fushimi, M., & Nunes, J. O. R. (2011). Geomorfologia do município de Presidente Prudente – SP, Brasil. *Revista Geográfica da América Central*, 2(47E), 1-16.
- Honda, S. C. A. L. (2011). *Habitação de Baixa Renda como Produto do Capital - o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) em Presidente Prudente-SP* (Tese de doutorado). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.
- Maria, Y. R. (2013). *Resíduos sólidos urbanos e políticas públicas de educação ambiental: o caso do Pontal do Paranapanema-SP* (Dissertação de mestrado). Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente.
- Marisco, L. M. O. (2003). *A norma e o fato: abordagem analítica da segregação sócio-espacial e exclusão social a partir dos instrumentos urbanísticos* (Tese de doutorado). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.
- Medauar, O. (2004). Diretrizes Gerais. In O. Medauar, & F.D.M. Almeida (Coords.), *Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10.07.2001 – Comentários* (2a ed. rev., atual. e amp., p. 15-40). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda.
- Moreno, J. (2002). *O futuro das cidades*. São Paulo: Editora SENAC.
- Nunes, J. O. R., Freire, R., & Perez, I. U. (2006). Mapeamento geomorfológico do perímetro urbano do município de Presidente Prudente – SP. In: Anais do VI Simpósio Nacional de Geomorfologia (p. 1-11). Goiânia: UFG.
- Philippi, A., Jr., Roméro, M. A., & Bruna, G. C. (2004). Uma Introdução à Questão Ambiental. In: A. Philippi Jr., M. A. Roméro, & G. C. Bruna (Orgs.). *Curso de Gestão Ambiental* (p. 3-16). Barueri: Manole.
- Presidente Prudente (2008, 10 de janeiro). *Lei Complementar n. 151, de 10 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a Lei do Plano Diretor do Município de Presidente Prudente*. Brasília: Diário Oficial da União.
- Rolnik, R. (2001). Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer em justiça e beleza. In: N. Saule Jr., & R. Rolnik (Eds.), *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana* (Caderno Pólis, n. 4, p. 5-9). São Paulo: Pólis. Recuperado em 06 de fevereiro de 2010, de www.polis.org.br/obras/arquivo_92.pdf.
- Saule, N., Jr. (1997). *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Fabris.
- Saule, N., Jr. (2001). Estatuto da Cidade – instrumento de reforma urbana. In N. Saule Jr., & R. Rolnik (Eds.), *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana* (Caderno Pólis, n. 4, p. 10-36). São Paulo: Pólis. Recuperado em 06 de fevereiro de 2010, de www.polis.org.br/obras/arquivo_92.pdf.
- Silva, R. B. (2005). *Segregação e/ou integração: o 'Programa de Desfavelamento e Loteamentos Urbanizados' em Presidente Prudente* (Dissertação de mestrado). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.
- Souza, M. L. (2002). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Teixeira, E. (2000). *As três metodologias* (2a ed.). São Paulo: Vozes.
- Torrezan, R. M. (1992). *Reestruturação da cidade: localização de conjuntos habitacionais, estrutura e crescimento urbano em Presidente Prudente* (Monografia de bacharelado). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

Recebido: Mar. 26, 2014

Aprovado: Jul. 1, 2014