

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO**

**SANEAMENTO AMBIENTAL E REGULAÇÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**

Ernestina Gomes de Oliveira

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Emília Wanda Rutkowski

Dissertação de Mestrado apresentada à Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Campinas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Engenharia, na área de concentração Saneamento e Ambiente.

Campinas  
2006

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA E ARQUITETURA - BAE - UNICAMP

Oliveira, Ernestina Gomes de

OL4s Saneamento ambiental e regulação urbana  
no Município de Campinas / Ernestina Gomes de  
Oliveira.--Campinas, SP: [s.n.], 2006.

Orientador: Emília Wanda Rutkowski.

Dissertação (Mestrado) - Universidade  
Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia  
Civil, Arquitetura e Urbanismo.

1. Saneamento. 2. Planejamento urbano –  
Campinas (SP). 3. Planejamento urbano - Legislação.  
4. Política urbana. 5. Política ambiental. I. Rutkowski,  
Emília Wanda. II. Universidade Estadual de Campinas.  
Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e  
Urbanismo. III. Título.

Titulo em Inglês: Environmental sanitation and urban regulation instruments in the  
municipality of Campinas.

Palavras-chave em Inglês: Sanitation, Environment, Urban planning, Regulation  
instruments

Área de concentração: Saneamento e ambiente

Titulação: Mestrado

Banca examinadora: Simone Narciso Lessa, Ricardo de Souza Moretti

Data da defesa: 11/05/2006

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E URBANISMO

SANEAMENTO AMBIENTAL E REGULAÇÃO URBANA NO  
MUNICÍPIO DE CAMPINAS

Ernestina Gomes de Oliveira

Dissertação de 4 Mestrado aprovada pela Banca Examinadora constituída por:



Profª Drª Emília Wanda Rutkowski

Presidente e Orientadora/ UNICAMP



Profª Drª Simone Narciso Lessa

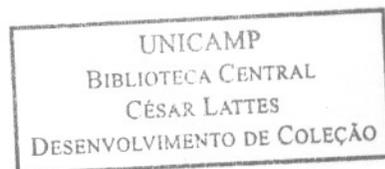
UNICAMP



Prof. Dr. Ricardo de Souza Moretti

PUCAMP

200730815



*Dedico esta dissertação a Ana Paula, minha filha, e ao "Seu" Oliveira e "Dona" Dina, meus pais, amores de ontem, hoje e sempre.*

## Agradecimentos

A busca de um tema para esta dissertação foi extremamente difícil, dadas as resistências de sua autora em assumir suas limitações – o mundo era pouco para suas pretensões. Conseguir definir um recorte nessas condições foi quase impossível e, para defini-lo, o papel dos(as) interlocutores(as) foi fundamental. Como foram muitos(as), mesmo porque muito tempo se passou, foi-me apresentado um grande leque de caminhos. Passei pelo saneamento, pela saúde, pelo urbanismo, pelo planejamento, pelas relações políticas, econômicas, sociais e sobretudo legais, tudo isso tentando adotar uma perspectiva ampliada pelo “olhar ambiental”.

No percurso desses caminhos até o ponto de chegada, encontrei o apoio, carinho e atenção de muita gente. Não registrarei o nome de cada um e espero que os “excluídos” me perdoem e entendam. A alguns poucos, porém, não posso deixar de agradecer nominalmente.

Em primeiro lugar, e não apenas por ser o mais apropriado, à Prof<sup>a</sup> Emília, porque foi ela quem venceu a “parada” de definir o recorte escolhido e teve a infinita paciência de esperar minha decisão de concluir o trabalho. O segundo da lista seguramente é o Ari. Além do inestimável apoio intelectual, só ele para conseguir atravessar ao meu lado os momentos de desânimo nesse longo período. Na seqüência da lista está a Simone, pela amizade e interlocução valiosa. Não dá para esquecer também da Edi, pelo constante incentivo, do Hugo e da Eunice, sempre solidários diante de minhas dificuldades. Aos membros da Banca de Qualificação, Prof. Moretti e Prof<sup>a</sup> Rozely, pelo estímulo e atenção.

Nessa pequena lista não poderia faltar uma referência às funcionárias da Biblioteca Jurídica da Prefeitura Municipal de Campinas, em especial à Renata e à Valéria, pela dedicação e carinho, sempre me auxiliando quando não conseguia localizar o que procurava; e à Paula, secretária da Pós Graduação da FEC, pela paciência de me orientar em minhas “idas e vindas” ao longo desse período.

Por último, à minha filha Ana Paula, por compreender e aceitar minhas ausências em momento tão importante de sua vida.

# Sumário

<b>LISTA DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>III</b>
<b>MAPAS .....</b>	<b>IX</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>XI</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>XIII</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1 - A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL.....</b>	<b>5</b>
1.1. HOMEM X NATUREZA.....	5
1.2. DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE .....	7
1.3. MEIO AMBIENTE URBANO E “CONSUMO” URBANO.....	10
1.4. SUSTENTABILIDADE NA CIDADE INDUSTRIAL E GLOBALIZADA.....	13
1.5. A “ALDEIA GLOBAL”.....	16
<b>CAPÍTULO 2 - CUIDANDO DA SAÚDE PÚBLICA... E DAS CONDIÇÕES PARA A MANUTENÇÃO E REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO.....</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 3 - RACIONALIZAÇÃO DA CIDADE: A TÉCNICA LEGITIMADORA .....</b>	<b>37</b>
<b>CAPÍTULO 4 - CUIDANDO DA SAÚDE DO PLANETA .....</b>	<b>63</b>
<b>CAPÍTULO 5 - CAMPINAS NO PERÍODO AMBIENTAL .....</b>	<b>93</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>145</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>155</b>

## **Lista de Abreviaturas**

ABEMA — Associação Brasileira de Entidades de meio Ambiente

ABES — Associação Brasileira de Engenharia Sanitária

AESB — Associação Brasileira de Empresas de Saneamento Básico

ANA — Agência Nacional de Águas

ANAMMA — Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente

ANSUR — Associação Nacional do Solo Urbano

AP — Área de Planejamento

APA — Área de Proteção Ambiental

ASSEMAE — Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgoto

ASFAMAS — Associação Brasileira de Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento

BNDES — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH — Banco Brasileiro de Habitação

CATI — Coordenadoria de Assistência Técnica Integral

CBIC — Comissão Brasileira da Indústria de Construção

CEASA — Centrais de Abastecimento de Campinas S.A.

CEDEC — Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico

CEF — Caixa Econômica Federal

CETESB — Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico

CIATEC — Companhia de Desenvolvimento do Pólo de Alta Tecnologia

CIDES — Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável

CIESP — Centro das Indústrias do Estado de São Paulo

CMDU — Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano

CMP — Central dos Movimentos Populares

CNS — Conselho Nacional de Saneamento

CNUMAD — Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

COHAB — Companhia de Habitação

COMAPE — Comissão de Análise de Projetos Especiais

COMDEMA — Conselho de Meio Ambiente

CONAMA — Conselho Nacional de Meio Ambiente

CONESAN — Conselho Estadual de Saneamento

CNRH — Conselho Nacional de Recursos Hídricos

CONSEMA — Conselho Estadual de Meio Ambiente

COPASAD — Conferência Pan-Americana sobre Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Humano Sustentável

CPDS — Comissão de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional

CRH — Conselho Estadual de Recursos Hídricos

CVSF — Comissão do Vale do São Francisco

DNERu — Departamento Nacional de Endemias Rurais

DNOS — Departamento Nacional de Obras e Saneamento

DNOCS — Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

DNPM — Departamento Nacional da Produção Mineral

DUF — Departamento de Urbanização de Favelas

EHIS — Empreendimento Habitacional de Interesse Social

EMBRAPA — Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMDEC — Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas

EMPLASA — Empresa de Planejamento S.A.

ETA — Estação de Tratamento de Água

ETE — Estação de Tratamento de Esgoto

FASE — Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FGTS — Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNRU — Fórum Nacional de Reforma Urbana

FNSA — Frente Nacional Pelo Saneamento Ambiental

FNU — Federação Nacional dos Urbanitários

FUNASA — Fundação Nacional de Saúde

FUNDAP — Fundação de Desenvolvimento e Amparo à Pesquisa

FUNDERC — Fundação de Desenvolvimento da Região de Campinas

IBAM — Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBAMA — Instituto Brasileiro de Meio ambiente e Recursos Naturais Renováveis

IBDF — Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IDEC — Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

IPEA — Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

IPPUR — Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

IPTU — Imposto Predial e Territorial Urbano

LOM — Lei Orgânica Municipal

LUOS — Lei de Uso e Ocupação do Solo

MDUMA — Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

MHU — Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente

MMA — Ministério do Meio Ambiente

MNLM — Movimento Nacional de Luta pela Moradia

MP — Medida Provisória

ONG — Organização Não Governamental

ONU — Organização das Nações Unidas

OPAS — Organização Pan-Americana de Saúde

PDAC — Plano Diretor de Água de Campinas

POLIS — Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

PLC — Projeto de Lei Complementar

PDDI — Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PDUR — Plano de Desenvolvimento Urbano e Rural

PPDI — Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado

PL — Projeto de Lei

PLANASA — Plano Nacional de Saneamento

PLC — Projeto de Lei Complementar

PLS — Projeto de Lei do Senado

PMSS — Projeto de Modernização do Setor de Saneamento

PND — Plano Nacional de Desenvolvimento

PNMA — Política Nacional de Meio Ambiente

PNRH — Política Nacional de Recursos Hídricos

PNS — Política Nacional de Saneamento

PNSA — Plano Nacional de Saneamento

PROFILURB — Programa de Financiamento para Lotes Urbanizados

PUCC — Pontifícia Universidade Católica de Campinas

RAE — Repartição de Água e Esgoto

SAAE — Serviço Autônomo de Água e Esgoto

SANASA — Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento

SEDU — Secretaria de Desenvolvimento Urbano

SEMA — Secretaria Especial de Meio Ambiente

SEPURB — Secretaria de Políticas Urbanas

SERFHAU — Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SERLA — Serviço de Regularização de Loteamentos e Arruamentos

SESP — Serviço Especial de Saúde Pública

SFS — Sistema Nacional de Saneamento

SINGREH — Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

SISNAMA — Sistema Nacional de Meio Ambiente

SISNASA — Sistema Nacional de Saneamento

SUDAM — Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE — Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUDEPE — Superintendência de Desenvolvimento da Pesca

SUDHEVEA — Superintendência de Desenvolvimento da Borracha

SUS — Sistema Único de Saúde

SVEA — Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia

UNICAMP — Universidade Estadual de Campinas

UNMP — União Nacional por Moradia Popular

UTB — Unidade Territorial Básica

ZHIS — Zona de Habitação de Interesse Social

ZP — Zona de Preservação

## Mapas

Mapa 1: Delimitação de Quadra, Perímetros e Zoneamento Urbano - 1894 a 1926 .....	27
Mapa 2: Loteamentos aprovados .....	44
Mapa 3: Zoneamento Lei 6.031/88 .....	94
Mapa 4: Macrozoneamento - Plano Diretor 1991 .....	103
Mapa 5: Divisão de Setores de Abastecimento de Água.....	108
Mapa 6: Macrozonas - Plano Diretor 1996 .....	114
Mapa 7: Expansão do perímetro urbano - Lei 10617/00 .....	128
Mapa 8: Setores de Tratamento de Esgoto .....	134
Mapa 9: Centralidades e Territórios de Influência.....	140
Mapa 10: Ampliação do Perímetro Urbano - MZ 2 e 3.....	141

## Resumo

A oferta dos serviços de saneamento em sistemas de rede está estreitamente associada ao desenvolvimento das cidades. Na cidade industrial, à medida que a concentração espacial de pessoas e atividades se acentua, os problemas de saneamento se agravam e passam a ser tratados sob diferentes perspectivas: a partir de sua relação com a Saúde Pública no século XIX, associados às práticas de planejamento e “racionalização” do espaço urbano ao longo do curto século XX e, mais recentemente, incorporando a problemática ambiental. A importância do papel do Estado é evidenciada em todos esses momentos, em função de sua posição privilegiada de agente e regulador dos serviços urbanos. No contexto brasileiro, a ação do poder público municipal adquire relevância maior, à medida que o município é o tradicional detentor da titularidade na concessão desses serviços, bem como o principal formulador de normas que incidem diretamente sobre a conformação do espaço urbano. Este trabalho pretende analisar, sob a ótica da sustentabilidade, os instrumentos de regulação urbana produzidos no município de Campinas a partir da década de 90, apontando elementos de integração para a ação do poder público municipal na gestão do saneamento ambiental.

## **Abstract**

The increased spatial concentration of persons and activities at the industrial city intensified the problems of sanitation. Since then, urban salubrity has been analysed from distinct perspectives: from its relation with public health in the nineteen century; associated with planning practices and rationalisation of urban space since the beginning of this century; and, more recently, merging with the environmental problematics. The State importance becomes evident through the process, due to its privileged position of urban services agent and controller. In the Brazilian context, the action of local power has greater significance, because municipal district traditionally owns the concession titularity for these services besides being the major ruler on the process of urban space design. The present work has as case-study the municipality of Campinas (São Paulo State, Brasil), intending to examine, under urban sustentability perspective, the relevant regulation instruments produced during the ninety decade.

## INTRODUÇÃO

A intensidade da urbanização e dos processos de degradação que a acompanharam ao longo do século 20 gerou, em diferentes momentos, a emergência de duas grandes questões que se inter-relacionam: a urbana e a ambiental.

O papel do Estado no enfrentamento dessas questões tem sido objeto de constante preocupação nas diversas investigações sobre as cidades. Essas investigações, em sua grande maioria, identificam a ausência de integração das políticas públicas como um dos principais problemas para a eficácia da ação estatal.

No caso brasileiro, a desvinculação das políticas referentes às duas questões deve-se também a um processo de desenvolvimento e urbanização dissociado de maior preocupação ambiental, cujas origens se encontram na colonização do País.

A formação do Brasil urbano, que se intensifica no início do século passado, é reflexo dessa ausência de integração. A legislação ambiental existente, de caráter setorial, se referenciava em uma perspectiva territorial mais ampla e com enfoque predominantemente rural. Os principais instrumentos legais que disciplinavam as questões relacionadas com o meio ambiente, como o Código das Águas, Código Florestal, Código de Caça, Código de Mineração e Lei de Proteção à Fauna, apresentam essa característica. A regulação do urbano, por outro lado, se concentrava mais nas questões sanitárias e de disciplinamento e controle das edificações.

Entretanto, a nova realidade urbano-industrial, que se consolida no país na década de 70, evidencia a necessidade de compatibilização dos instrumentos de

regulação ambiental e de política urbana, uma vez que é no meio urbano onde os problemas ambientais mais se evidenciam.

A idéia de que a prevenção e controle dos “desconfortos” presentes no meio urbano só se efetivam através de políticas públicas integradas se expressa nos movimentos sociais urbano e ambientalista dos anos 70/80. Esses movimentos ganham intensidade e visibilidade em 1986 com a instalação do Congresso Nacional Constituinte, que mobilizou amplos setores da sociedade.

As Leis Orgânicas municipais e os Planos Diretores, que se seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988, representaram um avanço no sentido de promover uma aproximação entre as temáticas ambiental e urbana. Entretanto, a promoção de ações integradas entre os diversos setores dos governos locais e entre os diferentes níveis de governo ainda está em processo de construção, constituindo-se em um dos principais pontos do debate sobre a gestão das cidades.

Este trabalho se propõe a analisar a evolução dessa problemática no município de Campinas, tendo como enfoque a ação do poder público na área de saneamento. A escolha dos serviços de saneamento como fio condutor da análise empreendida no trabalho se deve a dois aspectos que caracterizam a sua especificidade em face dos demais serviços urbanos. Por um lado, estão diretamente ligados à utilização de um recurso natural — água doce — essencial à manutenção e reprodução da vida, cuja disponibilização deve ser pública. Por outro lado, vinculam-se às externalidades que caracterizam a produção urbano-industrial e sua forma de ocupação do espaço.

Diante dessa especificidade, a abordagem do tema deve contemplar a necessária reflexão sobre a igualdade no usufruto dos recursos naturais e dos bens de uso coletivo produzidos pelo homem, bem como sobre a distribuição dos custos sociais e ambientais do desenvolvimento urbano.

Nessa perspectiva, a questão da sustentabilidade se coloca como elemento fundamental na análise a ser empreendida no trabalho, que é feita através das proposições legais e arranjos institucionais que referenciam a ação do poder público na gestão do urbano e dos serviços de saneamento.

No capítulo 1 é discutida a noção de sustentabilidade que referencia a concepção de saneamento adotada no trabalho. A discussão desse referencial é necessária para a identificação dos aspectos que devem ser destacados na análise da produção e consumo dos serviços públicos urbanos e particularmente os de saneamento. Nesse sentido, o trabalho busca referências em autores que adotam a premissa de que a discussão da sustentabilidade deve ter seu foco principal na reflexão sobre as formas de produzir e pensar características da sociedade capitalista industrial.

Os capítulos 2, 3 e 4 constituem uma reconstituição das diferentes conjunturas históricas na oferta dos serviços de saneamento no Brasil e em Campinas, tendo como referência os instrumentos de regulação desses serviços, a conformação institucional que viabiliza sua oferta, e sua relação com as políticas ambiental e urbana.

Na reconstituição de como se organizam os serviços de saneamento no Brasil são identificados três momentos diferenciados: **sanitarista**, em suas origens e conformação enquanto proposta de intervenção pública, compreendendo o período que se inicia em meados do século XIX e se estende até os anos 30 do século XX, numa perspectiva do Estado liberal; **técnico-econômico**, quando se consolida a concepção do Estado de Bem-Estar, da década de 30 até meados da década de 80; e **ambiental**, a partir dos anos 90, quando se encerra o curto século XX<sup>1</sup>, já no contexto da globalização e do pensamento neoliberal. É nesse último período que se produz uma inflexão na legislação ambiental do País: a preocupação com a garantia da

---

<sup>1</sup> Período (1914-1990) demarcado pela crise do liberalismo, no início da Primeira Guerra, e a crise da utopia socialista no final da década de 80, após a queda do Muro de Berlim (Hobsbawm, 1990).

qualidade de vida e proteção dos recursos naturais substitui o enfoque econômico que predominava nos períodos anteriores.

A visão dominante de saneamento em cada um desses momentos se reflete diretamente na conformação de sua oferta, na sua regulação, nas intervenções no espaço urbano e nas relações entre os agentes envolvidos na produção dos serviços.

O trabalho parte das seguintes premissas: primeiro, o entendimento de que a perspectiva que norteia as ações brasileiras de oferta de infra-estrutura social nos dois primeiros momentos está vinculada prioritariamente ao provimento das condições necessárias ao desenvolvimento industrial e, em menor escala, às demandas sociais e ambientais decorrentes da urbanização; em segundo lugar, que a problemática ambiental, abordada sob a ótica da sustentabilidade, é efetivamente incorporada na discussão das políticas públicas brasileiras a partir do processo constituinte.

No capítulo 5 são analisados os principais atos normativos do município de Campinas relativos às políticas urbana, ambiental e de saneamento. A análise prioriza os atos produzidos a partir da década de 90 por ser este o momento em que, no plano das legislações municipais, se inicia o esforço no sentido de promover a integração entre os conceitos de saneamento, saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano.

A partir dessa análise, são identificadas as principais dificuldades, bem como alguns elementos que podem viabilizar a ação integrada na gestão do saneamento em Campinas.

Cabe acrescentar, ainda, que o trabalho é desenvolvido a partir de uma abordagem interdisciplinar, característica da área de pesquisa “Saneamento e Ambiente” da FEC-UNICAMP. Assim, embora a regulação urbana e sua interface com os serviços de saneamento seja a temática central do trabalho, a análise do tema se dá através da interlocução com autores ligados a diferentes áreas do conhecimento que têm a cidade como objeto de estudo.

# CAPÍTULO 1 - A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL

## 1.1. Homem X Natureza

Boa parte das análises sobre as formas predatórias de apropriação dos recursos naturais que caracterizam a sociedade contemporânea está concentrada na discussão das relações do homem com a natureza. O “homem poluidor” é objeto freqüente dessas análises, que tendem a focar o homem como um ser abstrato, dissociado da natureza e do contexto histórico que determina suas relações (Rodrigues, 1998).

Contra-pondo-se a essa visão, Foladori (1999) afirma que o ponto de partida para entender o comportamento do ser humano com seu ambiente *“não é estender a análise ecológica de forma a contemplar a sociedade humana, mas sim entender como cada forma de organização econômica da sociedade humana explica um determinado tipo de relacionamento ecológico”*.

Nesse sentido, Moreira (1985) destaca que as “sociedades naturais” caracterizavam-se por uma relação mais equilibrada entre o homem e a natureza, com o ritmo de trabalho e da vida dos homens acompanhando o ritmo da natureza. Com o desenvolvimento da humanidade, e a conseqüente aceleração do ritmo de exploração, essa relação se desequilibra.

Vista como fonte de produção e riqueza, a natureza é submetida pelo homem a um processo de transformação que se intensifica na sociedade industrial. O desenvolvimento científico-tecnológico introduz novas técnicas, novos conhecimentos, novos processos de produção que potencializam a capacidade do homem de se apropriar da natureza e transformá-la.

As formas de constituição dessa “segunda natureza” refletem a materialidade do processo de trabalho, ou seja, a transformação da natureza, através do trabalho, em produtos úteis aos homens (Santos, 1996). É nesse sentido que Lobato (1997), considerando o meio ambiente como *reflexo e condicionante social*, apresenta-o como um conjunto de três aspectos interligados. Em primeiro lugar, é o resultado da ação humana, tratando-se de segunda natureza transformada pelo trabalho social; engloba também os diferentes fluxos que interconectam os objetos criados pela ação humana e, em terceiro lugar, inclui o homem, “*qualificado pelas suas relações sociais, sua cultura, seu ideário, mitos, símbolos, utopias e conflitos, agente produtor e usuário do meio ambiente, algoz e vítima*”.

Assim, sob a perspectiva de que a transformação do espaço acompanha e condiciona a evolução da sociedade, pode-se concluir que as transformações notadas hoje no meio ambiente são sobretudo transformações sociais e não mais naturais, fundadas na maior ou menor densidade dos sistemas técnicos<sup>2</sup>, que são a base material da atividade humana.

A utilização mais intensiva do espaço e dos recursos assume proporções preocupantes com o desenvolvimento do capitalismo industrial ao longo do século XX. A produção ilimitada, que visa a perseguição do lucro e não a satisfação das necessidades humanas, é geradora de graves problemas ecológicos e sociais, cuja solução está vinculada à decisão política sobre o que e como produzir (Foladori, 1999).

Em cerca de dois séculos de desenvolvimento da sociedade industrial, foi disseminado um modelo de progresso cuja sustentação está centrada na multiplicação do consumo. O estímulo ao consumo, feito especialmente através de apelos que criam falsas necessidades, se dá também de forma compulsória, na

---

<sup>2</sup> Em tempos de globalização, o sistema técnico hegemônico se caracteriza pela união da técnica à ciência e à informação, formando o que Santos (1996) vai chamar de *meio técnico-científico-informacional*.

medida em que as mercadorias produzidas têm sua durabilidade cada vez mais reduzida. Produzimos cada vez mais, produtos que duram cada vez menos.

Além disso, na sociedade globalizada pelos mercados e pela homogeneização dos desejos de progresso material, que é característica do final de século XX, a mundialização dos anseios de consumo é facilitada pela fluidez cada vez mais rápida da informação.

Entretanto, embora os apelos de consumo vendam a ilusão de sua possível realização, necessária ao desenvolvimento do capitalismo, a maioria da população encontra-se alijada desse mercado. Os benefícios do “progresso” não são estendidos a todas as camadas sociais, mesmo nos países desenvolvidos.

## **1.2. Desenvolvimento e meio ambiente**

Tendo em vista que a forma, extensão e o ritmo com que a sociedade se relaciona com o meio são determinados pela forma de sua organização, pode-se afirmar que a situação de degradação que a chamada crise ambiental revela é, antes de tudo, uma crise econômica, social e política, produzida pelas relações sociais que caracterizam a sociedade capitalista industrial.

O modelo de desenvolvimento dominante, cuja meta é a progressão infinita da riqueza material da sociedade, gerou um impasse para a humanidade no final do século XX. Por isso, discutir a crise ambiental requer, como lembra Stahel (1995), uma discussão sobre os fundamentos materiais, institucionais e culturais de nossa sociedade.

Como bem destaca Santos (1996), vivemos uma era de constantes inovações, um mundo em que nada é durável, e no qual o tempo das inovações se acelera a ritmos nunca pensados pelo homem. Um dos problemas da intensificação dessa “produção destrutiva” mencionada por Mészáros (1996), está na problemática ambiental, que se manifesta na sociedade do descartável. Uma sociedade que não joga fora apenas bens produzidos, expressos nas externalidades (lixo), mas também

“valores, estilos de vida, relacionamentos estáveis, apego a coisas, edifícios, lugares, pessoas e modos adquiridos de agir e ser” (Harvey, 1993).

Mudanças significativas e mesmo revolucionárias nos processos produtivos, nas relações econômicas, políticas e sociais serão necessárias para a superação da crise que o modelo dominante criou. Essas mudanças devem ter, necessariamente, amplitude global, e requerem um longo período de maturação e construção, que apenas se inicia no limiar deste novo século.

As críticas ao modelo consumista, cujas origens podem ser encontradas nos movimentos de contestação da década de 60 do século passado, vêm gerando discussões em torno de uma nova base de desenvolvimento. Ante a evidência da deterioração humana e ambiental que o modelo de desenvolvimento dominante gerou, cresce a certeza da necessidade de abandono do mito do crescimento econômico ilimitado.

O reconhecimento desse quadro conduziu à incorporação da discussão de propostas alternativas de desenvolvimento na agenda política dos organismos internacionais, com destaque para a problemática ambiental.

As propostas de superação do estilo de desenvolvimento que tem se mostrado ecologicamente depredador, socialmente perverso e politicamente injusto (Guimarães, 1997), têm se apresentado, ao longo das últimas décadas, em discussões que questionam a busca de progresso infinito que lhe é subjacente (Pretes *apud* Rutkowski, 1999).

A noção de desenvolvimento sustentável se contrapõe a esse paradigma hegemônico e encontra ampla aceitação. Entretanto, as formas alternativas de se pensar a relação entre meio ambiente e desenvolvimento, que se consubstanciam em

documentos como o relatório “Nosso futuro comum”<sup>3</sup>, não vêm acompanhadas de propostas de alteração nos modos de produzir e de pensar do modelo dominante (Rodrigues, 1998).

Na verdade, como apontam os críticos da nova proposta, sob o discurso do desenvolvimento sustentável o que se dá é uma adaptação do antigo modelo às novas realidades. Trata-se, portanto, de um novo ciclo do modelo de produção dominante e não de mudança na organização social do trabalho e das relações entre sociedade e natureza.

Nesse novo ciclo, a ciência e a tecnologia desempenham papel fundamental. É através do desenvolvimento científico e tecnológico que se pretende promover novo fôlego ao “produtivismo sustentado”, viabilizando-se um novo patamar de exploração dos recursos.

Uma análise crítica da proposta de desenvolvimento sustentável que tem predominado deve questionar em que medida ela aponta para um caminho verdadeiramente transformador, pois, como lembra Stahel (1995), não se colocando em discussão a questão básica quanto à possibilidade de sustentabilidade do sistema industrial capitalista, o conceito de desenvolvimento sustentável servirá apenas para dar legitimidade à expansão insustentável do capitalismo.

As premissas que permeiam uma nova concepção de desenvolvimento podem ser sintetizadas em cinco diretrizes: respeito à renovabilidade da natureza e a seus ciclos; garantia da saúde do ambiente, nele incluído o homem; eqüidade na distribuição dos recursos ambientais; democratização dos processos decisórios; e, acima de tudo, mudança significativa dos processos produtivos e dos padrões de consumo.

---

<sup>3</sup> Documento produzido em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, também conhecido como “Relatório Brundtland”, que referenciou a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente – CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro em 1992.

### 1.3. Meio ambiente urbano e “consumo” urbano

O meio ambiente urbano está necessariamente sintonizado com o ideário de desenvolvimento da sociedade capitalista industrial, pois a cidade (o urbano)<sup>4</sup> é a obra do homem que melhor expressa a sua lógica. Acompanhando o processo de industrialização, a expansão das cidades atraiu e concentrou em espaços territoriais relativamente limitados grandes quantidades de capital, trabalho, energia e consumo de recursos naturais.

Considerando que a urbanização caracteriza o mundo desde o início do século passado, é possível afirmar que ela exerce significativo controle sobre o processo de industrialização. A partir do urbano novas mercadorias são criadas para satisfazer novas necessidades ou mesmo para resolver os problemas que o próprio processo de urbanização produz (Lefebvre, *apud* Rodrigues, 1996).

Assim, ao mesmo tempo em que a urbanização determina a produção industrial, a lógica da produção industrial também se manifesta no urbano através da produção e consumo ilimitados de espaços, bens e serviços. Os efeitos colaterais dessa produção são, dentre outros, a especulação com o valor da terra urbana, a proliferação de moradias precárias e insalubres, o agravamento da pobreza, a degradação do meio e o crescimento da criminalidade e da delinqüência.

Sob outro aspecto, o desenvolvimento urbano também apresenta efeitos paradoxais: ao mesmo tempo em que parecem fornecer benefícios ilimitados e prosperidade no curto prazo, as economias de escala e externalidades tendem a produzir custos ambientais e sociais desastrosos no longo prazo. Além disso, o processo de urbanização cria escassez e compromete a qualidade de recursos (bens) naturais como a água e o ar atmosférico, quando não provoca a sua destruição.

---

<sup>4</sup> Vista como “apropriação da natureza de tal forma que a faz simbolicamente desaparecer como tal” (Rodrigues, 1997).

Dessa forma, além de ser o local privilegiado para a realização do consumo ilimitado requerido pela produção industrial, o espaço urbano é também o espaço para um consumo diferenciado, dirigido a necessidades sociais que, diferentemente das mercadorias, só podem ser satisfeitas coletivamente. Esses consumos — meios de consumo coletivos — são bens e serviços<sup>5</sup> de caráter coletivo, que representam um custo da concentração urbana e têm, na sociedade capitalista industrial, dupla função: econômica, auxiliando o processo de reprodução da força de trabalho, e política, garantindo a legitimação da ordem social (Castells, 1973; Lojkine, 1981; Jaramillo, 1986).

Embora indispensáveis ao processo de acumulação e reprodução do capital, os meios de consumo coletivos são de difícil provimento pelo capital individual, pois não permitem um retorno no curto prazo em função da escala requerida para sua produção, e do prolongado período de rotação do capital investido. (Jaramillo, 1986).

Com o desenvolvimento da cidade capitalista industrial, a oferta desses consumos coletivos, que está fora do processo imediato da produção, é assumida pelo Estado através da criação de um sistema público, cujo custo é distribuído por toda a sociedade. A criação de um sistema público de consumo coletivo depende, portanto, da capacidade política do Estado para reunir e administrar os recursos necessários à produção desses bens e serviços.

No Brasil, com o desenvolvimento do capitalismo industrial e o crescimento das cidades, a conformação institucional que esse sistema público de consumo coletivo assume nas grandes cidades é a de empresa pública com financiamento estatal.

Esse financiamento, entretanto, é comprometido em função da contradição entre a socialização dos custos da concentração urbana, e a apropriação privada de seus benefícios, que produz um crescimento das despesas públicas maior do que os

---

<sup>5</sup> Valores de uso e não valores de troca.

meios para financiá-las. A consequência disso é o colapso do precário sistema estatal de consumo coletivo, acentuando-se as desigualdades sociais e regionais (Ribeiro, 1997; Jaramillo, 1986; Melo, 1982).

Três alternativas de base econômica, destacadas por Jaramillo (1986), têm sido adotadas para fazer frente à escassez de recursos: a adoção de medidas técnicas, com ações de racionalização das organizações estatais com vistas à elevação de sua produtividade; a introdução de mecanismos de mercado para a definição de tarifas, transferindo-se para setores populares crescente proporção desses custos; e a privatização dos serviços.

No quadro econômico atual, sob hegemonia do pensamento (neo)liberal, ganham destaque as teses que propugnam pela redução do controle do Estado sobre a economia e sobre a própria sociedade, com a transferência desse papel para as forças de mercado. A privatização dos serviços oferecidos pelo Estado se coloca então como a melhor alternativa para solução da crise fiscal do chamado “Estado de Bem-Estar”.

Com isso, serviços que se vinculam a necessidades sociais engendradas pela concentração urbana se transformam em mercadorias a serem oferecidas pelo mercado, cabendo ao Estado o papel de árbitro, de intermediador dessa relação mercantil. Entretanto, como lembra Ferreira (1996), soluções de compromisso desse tipo *“já experimentadas historicamente, [conduziram as relações sociais] a um oceano de irracionalidades acumuladas”*.

Essa solução se torna mais preocupante no contexto da globalização pois, como lembra Ianni (1996), enquanto o liberalismo baseava-se no princípio da soberania nacional, ou ao menos tomava-o como parâmetro, o neoliberalismo desloca as possibilidades de soberania para as organizações, corporações e outras entidades de âmbito global, submetendo a sociedade aos seus interesses.

Esses conglomerados transnacionais formam tecnoestruturas dotadas de recursos científicos e tecnológicos em condições de produzir informações, análises e diagnósticos em escala mundial e, à medida que seus interesses se sobrepõem às economias nacionais, eles impõem a sua racionalidade no âmbito global, fragilizando o poder político do Estado para garantir um sistema de consumo coletivo de caráter universal.

Nesse contexto, duas concepções sobre os consumos coletivos se contrapõem: de um lado, aquela que propugna pela sua universalidade enquanto direitos sociais, concebendo-os como inerentes ao direito de cidadania e, do outro lado, a proposta de uma ação pública compensatória e focalizada, fundamentada basicamente em uma equação econômico-financeira que justificaria uma reformulação do papel do Estado (Ribeiro, 1997).

#### 1.4. Sustentabilidade na cidade industrial e globalizada

A discussão da sustentabilidade na cidade, especialmente no que se refere às questões relacionadas com os consumos coletivos do espaço urbano, deve contemplar, a nosso ver, a reflexão sobre duas questões essenciais: a socialização do acesso aos benefícios do desenvolvimento e da urbanização e a definição do papel do Estado na garantia desse direito.

A respeito do papel que cabe ao Estado, Guimarães (1997) chama a atenção para a contradição entre o discurso antiestatista, “carro-chefe” da ideologia neoliberal, e a necessidade de democratização e fortalecimento do papel do Estado na garantia dos direitos requeridos pela proposta de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, o autor afirma que “o Estado continua oferecendo uma contribuição ao desenvolvimento (...) porque transcende a lógica do mercado, e porque a própria lógica da acumulação capitalista requer a oferta de ‘bens comuns’ que não podem ser produzidos por atores competitivos (...)”. Além disso, o Estado se

apresenta como ator privilegiado *“para orientar o processo de desenvolvimento e forjar um pacto social que ofereça alternativas de solução à crise de sustentabilidade”*.

Ainda a esse respeito, Rodrigues (1998) lembra que a proposta de diminuição do tamanho e da ação do Estado se dá ao mesmo tempo em que são ampliadas as suas responsabilidades. A autora sustenta que a problemática ambiental, especialmente no meio ambiente urbano, tem evidenciado a necessidade de maior intervenção do Estado, particularmente em suas funções de planejamento e com destaque para o resgate de sua capacidade reguladora.

É importante registrar também que as discussões a respeito do papel do Estado na garantia da universalidade dos meios de consumo coletivos vêm sempre carregadas de forte conteúdo econômico. Além disso, essas análises tendem a se concentrar nas discussões sobre a dimensão ideal do Estado e não em sua função social. Quanto à perspectiva ambiental, freqüentemente é ignorada.

Nesse sentido, como oportunamente lembra Rodrigues (1998), a discussão sobre o tamanho do Estado deve estar necessariamente atrelada à discussão sobre o que se espera desse Estado. Para Guimarães (1996) este deve ser um Estado democratizado e *“mais forte ainda que o Estado intervencionista do passado”*.

Com relação à socialização do acesso aos benefícios do desenvolvimento e da urbanização, é importante destacar que as marcas que a racionalidade capitalista industrial produz se expressa com maior evidência no espaço urbano: degradação ambiental, exclusão social e recrudescimento da violência são características comuns à maior parte das cidades contemporâneas.

Essas marcas são conseqüência da aceleração do processo de urbanização, que se acentua após a Segunda Guerra Mundial, fazendo com que o território das cidades se torne objeto de incessantes transformações técnicas. Essas transformações, entretanto, estão circunscritas aos espaços necessários à realização das atividades modernas de produção e de circulação.

Segundo Santos (1996), na cidade industrial globalizada “*certos espaços da produção, da circulação e do consumo são a área de exercício dos atores ‘racionais’, enquanto os demais atores se contentam com as frações urbanas menos equipadas*”. Assim, ao lado da racionalidade dominante instalam-se contra-racionalidades que se expressam social e espacialmente: pessoas e territórios excluídos que não têm acesso aos objetos da modernidade.

Paradoxalmente, no momento em que se constitui sobre territórios cada vez mais vastos o que se chamará de *meio técnico-científico-informacional* (Santos, 1996), isto é, no momento histórico em que a construção ou reconstrução do espaço se dá com um crescente conteúdo de ciências, de técnicas e de informação, é quando se pode observar de forma mais clara o recrudescimento da segregação espacial, criando-se territórios desprovidos desse conteúdo.

Criam-se, assim, duas cidades, que configuram as duas cidades de Rolnik (1997) — legal e ilegal. Uma de opulência, bem estar e poder, e outra de pobreza e desesperança. No entanto, essas duas cidades são partes integrantes de uma mesma unidade contraditória.

A esse respeito, Lobato (1997) observa que os espaços desiguais da cidade industrial são simultaneamente perversos e funcionais. Perversos porque contribuem para a reprodução de cidadãos desiguais. Funcionais porque a desigualdade é necessária, constituindo-se mesmo em parte integrante de uma sociedade de classes. A extinção dessas desigualdades colocaria em risco a própria sociedade de classes.

Por outro lado, considerando a ênfase tecnológica presente no debate sobre o desenvolvimento sustentável das cidades, Acsehrad (2001) destaca que há uma forte tendência a reduzir o debate sobre a sustentabilidade das cidades à simples necessidade de um ajuste ecológico dos fluxos urbanos. Entretanto, o autor observa que a característica das cidades contemporâneas sob os efeitos da globalização é, fundamentalmente, o acesso desigual aos recursos ambientais como água,

saneamento e solo seguro, bem como a profunda desigualdade social na exposição aos riscos ambientais.

Dessa forma, ao lado das incertezas do desemprego, da desproteção social e da precarização das relações de trabalho, os trabalhadores nas grandes cidades convivem cotidianamente com a precariedade de moradias situadas em diferentes situações de risco como encostas perigosas, beiras de cursos d'água, áreas contaminadas por resíduos tóxicos, sobre gasodutos e oleodutos ou sob linhas de transmissão de eletricidade. Esse quadro seguramente não será revertido apenas a partir de “ajustes” de fluxos de bens e serviços.

### 1.5. A “aldeia global”

A difusão global das políticas econômicas e dos estilos de vida que o capitalismo em tempos de globalização promove enseja também uma nova percepção do planeta, que passa a ser visto como território da humanidade. Ianni (1996) aponta esse paradoxo, afirmando ser muito significativo que a problemática ambiental se manifeste de forma mais enfática justamente na época da globalização.

Nesse sentido, enfocando o sistema urbano como parte do ecossistema global, as discussões sobre as formas de garantir o desenvolvimento urbano sustentável foram destaque em diversos fóruns internacionais na década de 90.

O tema do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos é destacado em importantes documentos produzidos na década. Nos encontros promovidos pela ONU destacam-se dois documentos oficiais, Agenda 21<sup>6</sup> e Agenda

---

<sup>6</sup> Principal documento produzido na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, também conhecida como Rio-92 ou Eco-92, que se realizou no Rio de Janeiro, em junho de 1992.

Habitat<sup>7</sup>, e um documento produzido pelos movimentos sociais, os Tratados das ONG's<sup>8</sup>.

O tema principal da Rio-92 estava centrado no conceito de desenvolvimento sustentável, produzindo-se documentos que apontam para uma nova ordem internacional, baseada no desenvolvimento eqüitativo e na segurança ambiental.

Quanto à Habitat II, seu objetivo principal era pensar um novo modelo de desenvolvimento urbano, baseado no princípio da democratização dos territórios, no combate à segregação sócio-espacial, na defesa dos direitos de acesso aos serviços urbanos e na superação da desigualdade social.

Os princípios que norteiam os documentos oficiais acima citados, dos quais o Brasil é signatário, estão centrados no direito à cidadania, que inclui com destaque o direito aos bens e serviços urbanos, e na democratização da gestão da cidade, com enfoque para o fortalecimento e autonomia dos poderes públicos locais.

Contendo um conjunto de princípios, metas, compromissos e um plano global de ação visando orientar os esforços nacionais e internacionais no campo da melhoria dos assentamentos humanos, ambos os documentos têm a sustentabilidade como princípio e assentamentos humanos sustentáveis como objetivo a ser perseguido.

O documento produzido pelo Fórum Internacional das ONG's e Movimentos Sociais – conhecido como Tratados das ONG's (1992), avança no sentido de propor a construção de um novo projeto civilizatório, *“fundado sobre uma ética que determine e fundamente limites, prudência, respeito à diversidade, solidariedade, justiça e liberdade”* (pg. 223).

---

<sup>7</sup> Documento resultante da conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat II, realizada na cidade de Istambul, em 1996.

<sup>8</sup> Conjunto de Tratados aprovados no Fórum Internacional de ONG's e Movimentos Sociais, realizado simultaneamente à CNUMAD, que contou com a participação de milhares de cidadãos representando 1300 ONG's com atuação em 108 países.

No tratado sobre a questão urbana as propostas das ONG's e Movimentos Sociais se baseiam em três princípios fundamentais: direito à cidadania, entendido em sua concepção mais ampla<sup>9</sup>; a gestão democrática da cidade, ampliando-se a participação dos cidadãos nos processos de produção, apropriação e consumo do espaço urbano; e a definição da função social da propriedade, que deve subordinar-se ao interesse comum<sup>10</sup>.

Atender a todos (universalidade), de forma justa (eqüidade), com todos os serviços (integralidade), constituem os princípios que já são consenso no setor de saneamento e que devem nortear as políticas públicas. Além desses, o princípio de gestão democrática dos serviços e da cidade constitui condição necessária para a inclusão daqueles cidadãos para os quais "*a rede urbana existente e a rede urbana de serviços correspondente são apenas reais para os outros*" (Santos, 1998).

A transposição desses princípios da teoria para a prática esbarra, entretanto, na progressiva transformação, de programas de garantia de direitos por parte do Estado, em prestação de serviços pelo mercado. No Brasil esse processo é especialmente danoso pois resulta na interdição do "*direito a ter direitos*", à medida que implica na perda de direitos cuja universalidade ainda não foi alcançada. (Rodrigues, 1998).

A contraposição entre coletivo e individual, público e privado, consumo e necessidades, permeia as discussões sobre serviços de saneamento e sustentabilidade. Assim, a análise desses serviços deve contemplar, além dos aspectos econômicos, políticos e sociais relacionados à sua produção e consumo, a reflexão sobre a apropriação privada dos recursos naturais e dos benefícios da urbanização e a socialização dos custos sociais e ambientais do desenvolvimento.

---

<sup>9</sup> Concepção que inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação e à liberdade de organização, bem como o respeito à diversidade, à história e à cultura.

<sup>10</sup> Interessante observar que esses mesmos princípios norteiam a Lei federal 10.237/01, conhecida como Estatuto da Cidade.

## **CAPÍTULO 2 - CUIDANDO DA SAÚDE PÚBLICA... E DAS CONDIÇÕES PARA A MANUTENÇÃO E REPRODUÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO**

A abordagem do tema saneamento deve se reportar necessariamente à relação da cidade com a saúde, uma vez que os serviços de saneamento no contexto urbano encontram-se, em suas origens, estreitamente vinculados às ações de Saúde Pública. A tese da influência do meio na origem, determinação e evolução das doenças, sustentada desde a Grécia antiga<sup>11</sup>, é reforçada a partir dos séculos XVII e XVIII com a "Teoria dos Miasmas", que concebia a transmissão das doenças a partir das emanações e fluidos pestilentos suspensos em meios insalubres (Gouveia, 1999; Béguin, 1991).

No período que aqui se denomina sanitária, as propostas de intervenção no espaço urbano no sentido de dotá-lo de serviços sanitários são influenciadas pelas idéias higienistas amplamente disseminadas na Europa, que associam a insalubridade do meio à propagação de doenças infecto-contagiosas e, sobretudo, ao comportamento anti-social das pessoas.

Enquanto proposta de intervenção pública sobre as condições de saúde das cidades, a questão sanitária desenvolveu-se associada à noção de salubridade. Essa noção, entretanto, não se confunde com a noção de saúde. Como lembra Foucault (1979),

---

<sup>11</sup> Na literatura médica esta relação já é identificada em "Ares, águas e lugares" de Hipócrates.

"a salubridade é a base material e social capaz de assegurar a melhor saúde possível dos indivíduos, [associando-se a ela a noção de higiene pública, que se constitui na] técnica de controle e modificação dos elementos materiais do meio que são suscetíveis de favorecer ou prejudicar a saúde".

Portanto, salubridade e insalubridade, são, para Foucault, "o estado das coisas e do meio enquanto afetam a saúde, [ao passo que] a higiene pública é o controle político-científico deste meio" (Foucault, 1979).

Como aponta Beguin (1991), se o século XVIII havia reconhecido a existência de uma patologia urbana, o que caracteriza o começo do século XIX é um desenvolvimento sem precedentes dos meios técnicos que vão permitir frear as doenças da insalubridade. A própria saúde torna-se um problema técnico que se pode controlar com a ajuda de engenheiros e artefatos sanitários.

O ambiente é reduzido a seus componentes mais técnicos: os esgotos, os sistemas de drenagem, o modo de limpar as ruas e coletar o lixo, a distribuição das águas. "*Se desenharmos um mapa dos locais atingidos pela febre e compararmos este mapa com o da comissão encarregada dos esgotos, descobriremos que onde os esgotos não passaram a doença se espalhou*"<sup>12</sup>. Como observa Rutkowski (1999), o espaço habitável não mais se circunscreve aos limites naturais, passando a ser definido a partir de limites técnicos, econômicos e políticos.

A insalubridade das aglomerações urbanas na Europa deste período, representada pela falta de saneamento e pelas precárias condições de moradia, aglomeração e ausência de higiene pública, é associada à propagação das freqüentes epidemias. Essa situação conduz à realização de várias investigações a

---

<sup>12</sup> Edwin Chadwick, Relatório a respeito de uma investigação sobre as condições sanitárias da população trabalhadora da Grã-Bretanha, Londres, 1842.

respeito das relações entre o meio e a propagação de doenças infecto-contagiosas. Médicos e filantropos passam a perscrutar o meio visando reduzi-lo a dados técnicos que comprovem estatisticamente seus efeitos sobre a doença e o comportamento das pessoas.

Como afirma Pechman (1997), *“serão os médicos-higienistas, com suas investidas sobre os agentes causadores das epidemias, nas suas suposições sobre a contaminação do meio urbano pelos miasmas, que inventarão os problemas urbanos”*. No final do século XVIII, portanto, a problematização da cidade se dá sob a ótica da teoria médica do ambiente (Bresciani, 1991).

Entretanto, a preocupação com os altos índices de morbi-mortalidade associados às epidemias não surge em função de sentimentos humanitários ou de consciência social, como aponta Beguin (1991), mas se prende, sobretudo, a fatores de ordem econômica. Ao se referir à pesquisa dirigida por Chadwick<sup>13</sup> na Inglaterra, Beguin salienta que a originalidade da pesquisa está na atenção dedicada ao custo econômico e social do desconforto: *“Custo que é traduzido tanto pelo cálculo das jornadas de trabalho perdidas por causa de doenças, como pelas despesas das instituições, pelas cifras que medem o que custa à sociedade cuidar das viúvas e dos órfãos”*.

Da mesma forma, Rosen (1994) avalia que, por ser a população trabalhadora a mais seriamente atingida pelas doenças contagiosas, a necessidade de ação do poder público se dá em função do *“reconhecimento dos custos econômicos e sociais das doenças evitáveis [o que fornece] estímulo para a ação de melhorar a saúde pública”* (Rosen, 1994).

Além disso, Beguin (1991) destaca ainda nas pesquisas de Chadwick a relação que se estabelece entre os ambientes físicos insalubres e a degradação moral das

---

<sup>13</sup> Edwin Chadwick, *op. cit.*

classes trabalhadoras. A adversidade do meio é vista como causa de ignorância, desagregação familiar e desenvolvimento de hábitos anti-sociais. Assim, as intervenções no espaço urbano têm a função de manipular a influência do meio sobre a população, induzindo-a a adequar-se às novas condições do desenvolvimento capitalista, que impunham uma “disciplina” necessária à manutenção e reprodução da força de trabalho. (Beguin, 1991; Bresciani, 1991; Costa, 1987).

Nessa perspectiva, a técnica se apresenta como instrumento de modificação do meio para atingir a mente e a formação moral do homem e, em decorrência, do corpo e do comportamento das pessoas. As propostas de Owen, citadas por Beguin (1991), ilustram essa relação que se estabelece entre as condições do meio e o comportamento da população: *“o caráter é formado para e não pelo indivíduo, e a sociedade dispõe agora de meios e poder suficientes para formar, como convém, o caráter de cada um”*.

Esse “poder” se ajusta perfeitamente ao que Foucault (1979) chamou de disciplina ou poder disciplinar, ou seja, uma técnica, um mecanismo, *“métodos que permitem o controle minucioso das operações do corpo, que asseguram a sujeição constante de suas forças e lhes impõem uma relação de docilidade-utilidade (...)”*. Nesse sentido, os objetivos desse poder se inscrevem nos planos político e econômico, à medida que visam tornar os homens força de trabalho dando-lhes uma utilidade econômica máxima, e os tornam dóceis politicamente, diminuindo sua capacidade de revolta, de resistência e de insurreição.

Assim, o crescimento das cidades e desenvolvimento do modo de produção capitalista impõe a necessidade de intervenção do poder público para garantir a manutenção e reprodução da força de trabalho, mas também para assegurar a proteção da classe dominante, uma vez que as epidemias não distinguiam classes sociais.

A “teoria dos miasmas” tem grande influência na aplicação de práticas sanitárias, nos programas de prevenção e nas medidas reformadoras do ambiente

urbano ao longo do século XIX. As investigações de Chadwick provaram que especialmente as doenças transmissíveis estavam relacionadas às condições ambientais precárias, o que justificava uma intervenção mais sistemática do poder público.

No final do século XIX, a questão social se agrega à perspectiva higienista. Conseqüência e condição para o desenvolvimento do capitalismo industrial, as aglomerações urbanas se constituem em permanente foco de tensões. A miséria, o desemprego e a exclusão social decorrentes da radicalização da relação capital-trabalho conduzem à percepção de que o risco de convulsão social só seria contido à medida que se equacionassem os problemas sociais engendrados pelo sistema. Segundo Pechman (1997), essa articulação da questão social com a questão urbana produz nas cidades européias uma proposta de intervenção mais coordenada, adquirindo uma dimensão maior do que a meramente técnica.

Por outro lado, é nesse momento também que a descoberta da causa microbiana de inúmeras doenças, bem como a imunização bacteriana, fizeram com que programas de saúde pública pudessem descartar a relação entre doenças e condições de moradia e de trabalho.

Os avanços da microbiologia e da bacteriologia relegariam a teoria miasmática a um segundo plano e, junto com ela, a importância do meio ambiente físico e social. A vacinação e eliminação de vetores permitiriam o controle das doenças. As ações de saúde pública tornavam-se eficazes prescindindo de medidas preventivas e mudanças no ambiente da cidade.

As intervenções sanitárias adquirem uma nova conformação: quando se preocupam com as condições sanitárias das habitações populares o fazem com o objetivo de legitimar a expulsão de populações pobres de áreas urbanas cobiçadas pelos interesses imobiliários — nova forma de acumulação de capital (Gouveia, 1999; Costa, 1987).

Nesse momento a problematização das cidades acontece a partir da questão urbana, que emerge como uma transformação da questão social: “Mudar a cidade para mudar a sociedade e, particularmente, o povo” (Topalov, 1997). Assim, as intervenções na cidade propostas pelos reformadores<sup>14</sup> do início do século XX se fundam na idéia de que o progresso social exige uma ação racional sobre a sociedade e a cidade, partindo-se do pressuposto de que nova ordem social será engendrada a partir desta nova ordem urbana planejada.

Essa ação racionalista sobre o meio ambiente construído tem como premissa básica a capacidade infinita da tecnologia de transformar os bens da natureza em recursos, e da ciência de resolver os problemas que possam surgir desta apropriação. Tais recursos passam a representar uma segunda natureza — a “natureza” tecnológica — que difere da natureza propriamente dita e da “natureza” humana (Santos, 1996). Sob a premissa da “natureza” tecnológica, a água é vista no espaço urbano-industrial como infra-estrutura — promovendo saneamento — e como matéria-prima — nos processos industriais e na produção de energia (Rutkowski *et al*, 1999).

Embora as idéias higienistas exerçam forte influência no Brasil do final do século XIX, por ser um país ainda essencialmente agrário, as intervenções nas cidades se caracterizam por ações pontuais, incorporando apenas os aspectos técnicos, sem a sua vinculação com a questão social (Pechman, 1997). “*A responsabilidade sobre a qualidade de vida nas cidades passa a ser dos engenheiros e da administração pública, que se tornaram os agentes efetivos da construção de novos sistemas de salubridade*” (Rutkowski, 1999).

A influência das teorias higienistas está presente também nas primeiras regulamentações urbanísticas, constituídas de propostas para o traçado urbano das ruas, a disposição das edificações nos lotes e a definição da relação entre espaço

---

<sup>14</sup> Identificados com o movimento de reforma urbana vinculada a um projeto de reforma social, na Europa e América do Norte.

edificado-espaco livre, onde a grande preocupacao era com respeito à boa circulacao do ar e da luz (Leme, 1991).

No caso de Campinas, o Código de Posturas de 1895<sup>15</sup> traduzia a concepcao do pensamento sanitaria, determinando que

“as edificações que se fizerem no perimetro urbano deverão se revestir de todas as condições de higiene, de solidez e de aspecto [e que] nenhuma obra de construcao de prédio se fará dentro do perimetro da cidade de Campinas sem prévia licenca da Intendencia Municipal” (Santos, 1999).

Essa lei proibe a construcao em terrenos alagadiços e pantanosos, além de exigir obras de ligacao de esgoto e captacao de águas pluviais como condicao para a aprovacao de plantas por parte do engenheiro municipal. Regulamentada como Código de Posturas apenas no ano seguinte, segundo Badaró (1996) a Lei nº 43 pode ser considerada como o primeiro Código de Obras do Município.

No que diz respeito à definicao de perimetros da cidade, Fernandes (2003) destaca que não seguiam os critérios rigorosos de divisao entre zona rural e zona urbana. A primeira definicao de perimetro se dá através da Lei Municipal nº 30, de 14/2/1894, que estabelece um perimetro sanitario para efeitos de aplicacao das disposicoes do código sanitario estadual. Posteriormente, em 1906, a Lei Municipal nº 116 cria três perimetros mais ou menos concêntricos associando-os com as disposicoes do código sanitario.

A Lei Municipal nº 203 de 17/3/1915 modifica o ‘3º perimetro’ estendendo-o em direcao à porcao oeste do território. Posteriormente, a Lei nº 379 de 19/2/1926

---

<sup>15</sup> Lei municipal nº 43, de 27.08.1895.

estabelece quatro perímetros e adota, pela primeira vez a denominação de 'zonas' para seus territórios, cabendo ao 1º perímetro a delimitação da 'zona central'.

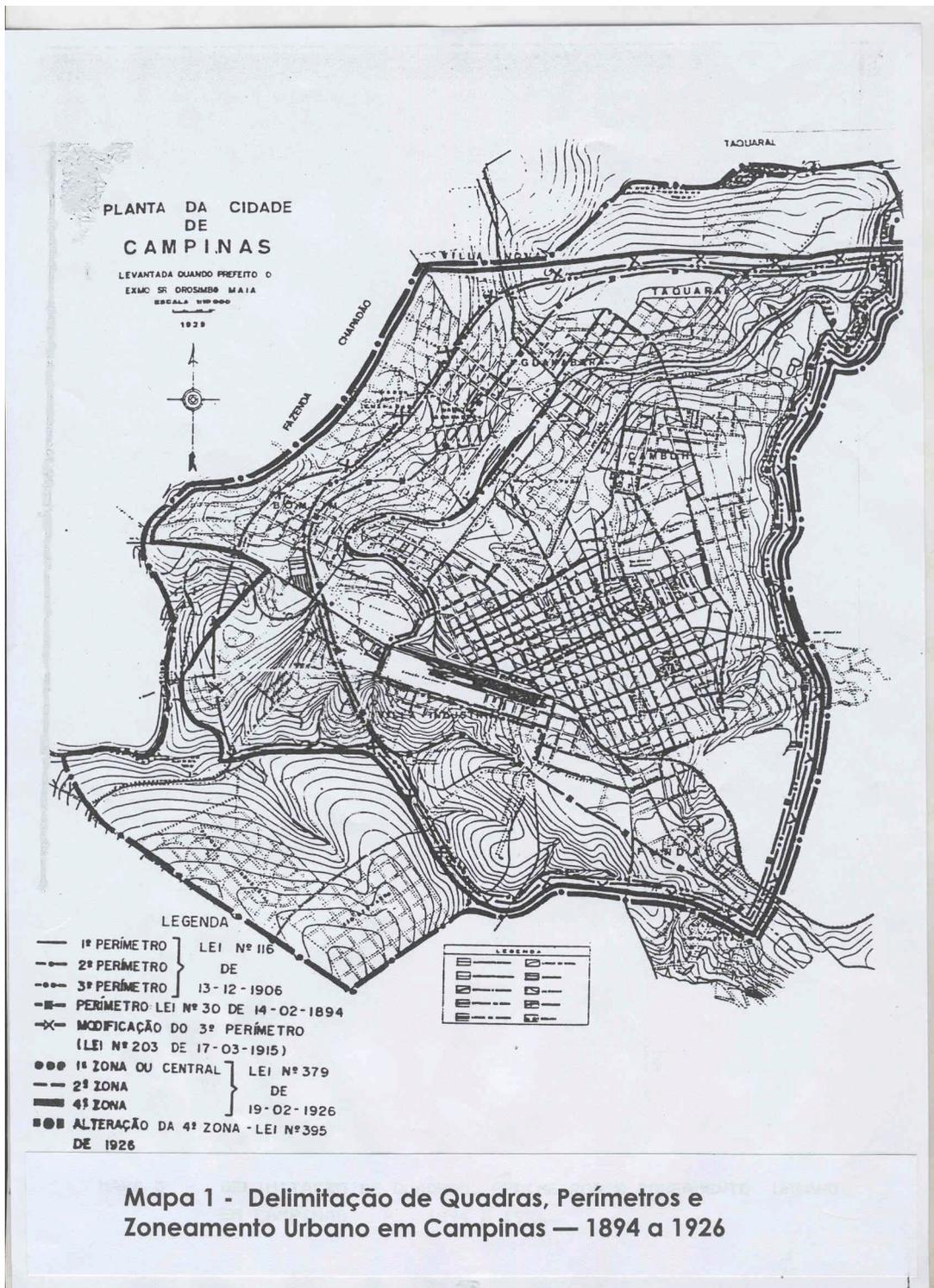
A Lei nº 395/1926 estabelece a extensão do 4º perímetro a sudoeste de modo a conter em seu interior os bairros Parque Industrial e São Bernardo, aprovados pela já citada Lei Municipal nº 379/1926 (**Mapa 1**).

Até o início do século XIX, as obras de interesse público no Brasil, que eram realizadas pela própria população, começam a se estruturar como responsabilidade do poder público através da definição das atribuições do Governo Provincial e das Câmaras Municipais, estabelecidas inicialmente por Leis Imperiais de 1828 e 1834.

Na divisão das atribuições entre os diferentes níveis de governo, caberia ao Governo Provincial os assuntos referentes a edificações públicas em geral, sistemas de infra-estrutura urbana e regional e obras urbanísticas de grande porte. As Câmaras Municipais se restringiriam à administração dos chafarizes e a obras menores de conservação e limpeza das cidades, bem como a edição de posturas sobre "*o asseio, segurança, elegância e regularidade externa dos edifícios e ruas da povoação*" (Simões Júnior, 1991).

As disposições urbanísticas e edilícias, portanto, misturavam-se com as leis de posturas, inexistindo normas específicas de territorialidade e de edificação, como código de obras, normas de loteamentos, de traçado viário, de uso e ocupação do solo, que surgem no início do século 20, no período entre as duas guerras mundiais (Fernandes, 2003).

Os instrumentos de regulação dos serviços de saneamento são praticamente inexistentes, se reduzindo a disposições contidas nos Códigos de Posturas das Câmaras Municipais, que disciplinavam questões como limpeza e conservação de ruas e praças, asseio dos currais e matadouros, localização de cemitérios, etc.



Mapa 1: Delimitação de Quadra, Perímetros e Zoneamento Urbano - 1894 a 1926

A competência das Câmaras Municipais sobre as águas vinha expressa em dispositivos que as autorizava a deliberar sobre aquedutos, chafarizes, poços, tanques, esgotamento de pântanos e qualquer estagnação de águas infectas.

A regulação sanitária no Brasil colônia estava vinculada às políticas de saúde e referenciava-se na teoria dos miasmas, com enfoque no disciplinamento da boa circulação do ar e da água. No período de 1828 a 1850 os serviços de saúde pública ficaram a cargo dos municípios, que nada fizeram senão organizar alguns regulamentos na tentativa de promover o saneamento do meio.

A partir de 1840, a insalubridade das grandes cidades é causa de epidemias de cólera e febre amarela nas cidades de Recife, Salvador e Rio de Janeiro. A precariedade da organização sanitária municipal motiva o Governo Imperial a criar, em 1850, o Conselho Superior de Saúde, de caráter normativo. Posteriormente é criada também a Comissão de Engenheiros e a Junta Central de Higiene Pública, com a finalidade de unificar os serviços sanitários do Império (Silva, 1998).

Nesse período também se manifestam as graves conseqüências da ausência de qualquer preocupação com a administração dos recursos naturais. O desmatamento indiscriminado das áreas de mananciais passa a comprometer o abastecimento de água da cidade do Rio de Janeiro, levando D. Pedro II a criar as Florestas da Tijuca e das Paineiras como forma de preservação (Centro de Conservação da Natureza, 1966; Dean, 1966 *apud* Rutkowski, 1999).

A Constituição Republicana de 1891 formaliza aquilo que será o modo pelo qual serão realizadas as práticas sanitárias no Brasil durante a República Velha, determinando a responsabilidade dos Estados pela Saúde Pública nas suas respectivas áreas. Surgem então estruturas burocrático-administrativas de âmbito regional para a efetivação das práticas sanitárias (Mascarenhas, 1973).

Dando cumprimento à determinação constitucional, em julho de 1892 a Lei Estadual nº 37 organiza o Serviço Sanitário do Estado de São Paulo, definindo em seu

artigo 3º, dentre as finalidades do Serviço criado, “o saneamento das localidades e habitações”. A estrutura deste Serviço consistia de uma Diretoria de Higiene à qual se subordinavam 8 delegados de higiene na Capital, dois delegados em Santos, dois em Campinas, um delegado de higiene para cada uma das 62 cidades do interior e 84 delegados para as vilas (Salgado, 1992).

O alto custo da montagem da estrutura necessária para responder pelo serviço, aliado à ausência de técnicos para serem enviados a todas as cidades e vilas do Estado, leva à reorganização do Serviço Sanitário em 1893, através da Lei Estadual nº 240. Essa lei atribuía às municipalidades o “saneamento local do meio em todos os seus detalhes”, cabendo ao estado apenas uma função normativa e de controle geral.

Segundo Salgado (1992), a descentralização promovida pela Lei nº 240/1893 não solucionou o problema de falta de recursos humanos e financeiros, promovendo apenas a transferência do problema para os municípios. Com o objetivo de atenuar os problemas advindos dessa descentralização, em 1894 foi elaborado o Código Sanitário do Estado de São Paulo, que tinha por finalidade “difundir o conhecimento dos princípios gerais de higiene pública administrativa”.

Editado através do Decreto Estadual nº 233, de 2 de março de 1894, o Código Sanitário contém capítulos e artigos dirigidos às edificações e às condições gerais de urbanização. Assim, visando o controle da saúde pública, inúmeras disposições do Código Sanitário se referem a questões urbanísticas que serão observadas com prioridade pelas cidades mais afetadas por epidemias, em especial a de febre amarela.

No caso de Campinas, a leitura dos ‘relatórios dos Intendentes de Higiene e Instrução Pública de Campinas’ da passagem do século revelam a interferência da legislação sanitária na forma de sua expansão urbana (Fernandes, 2001 e Salgado, 1992).

A esse respeito, cabe reproduzir as principais questões abordadas pelo Decreto 233/1894 — Código Sanitário que, de acordo com Salgado (1992) caracterizam o urbanismo sanitário do período, e cuja observância, segundo Fernandes (2001), produz interferências do poder público local e dos intendentes de higiene em pelo menos cinco aspectos do desenho urbano da cidade de Campinas:

- “1. O dessecamento e drenagem dos terrenos urbanos úmidos e pantanosos – que levou ao aterro de várzeas e canalização de todos os córregos e nascentes da área central da cidade.
2. O calçamento de ruas e praças – que gera padrões de largura, caimento, traçado de curvas, esquinas, etc., além de definir o uso de paralelepípedos, guias e sarjetas de granito como padrão de pavimentação.
3. A arborização das ruas, jardins e praças – entendida como medida de proteção contra focos epidêmicos e de eliminação de alagados em geral na cidade.
4. A proibição de cocheiras e estábulos na cidade – associada à introdução dos perímetros que estabeleciam os limites da cidade, a partir do qual esses equipamentos são permitidos.
5. O disciplinamento da localização dos edifícios de uso público, dos edifícios coletivos e dos cemitérios – que estabelece que todos sejam construídos preferencialmente fora da aglomeração urbana”.

Por outro lado, a questão da oferta dos serviços de Saneamento constitui-se em um dos maiores problemas decorrentes do acelerado processo de urbanização do país. Ao atingir determinado tamanho urbano, torna-se sanitariamente desaconselhável e mesmo impossível resolver o problema de saneamento através de soluções individuais como poços ou fossas sépticas domiciliares, como aponta Coutinho (1978).

A precariedade da oferta pública de serviços de saneamento no Brasil Colônia, de atendimento localizado e essencialmente individual, enseja a concessão dos serviços a empresas estrangeiras. No entender de Pechman (1997), as concessões são feitas porque tais serviços se mostram como uma alternativa de acumulação das mais

lucrativas. Para Silva (1996), entretanto, “essa concentração de investimentos privados na formação da infra-estrutura não deve ser associada a uma possível rentabilidade interna dos serviços (...) mas a um sem número de facilidades e garantias concedidas pelo Estado (...)”. Costa (1994, apud Silva, 1998), por outro lado, associa a concessão dos serviços de infra-estrutura sanitária para o capital estrangeiro ao incipiente desenvolvimento tecnológico brasileiro do setor.

O crescimento acelerado das cidades não é, entretanto, acompanhado pela expansão da oferta de água, e tampouco pelos investimentos necessários em esgotamento sanitário. Na cidade de São Paulo, por exemplo, esse descompasso entre oferta e demanda provoca a encampação dos serviços privados pelo poder público já no final do século XIX<sup>16</sup> (Rutkowski e Oliveira, 1999).

Em Campinas é o capital privado local que assume a concessão dos serviços de saneamento, bem como os de iluminação e transporte elétrico. Segundo Santos (1999), as empresas constituídas para provimento de infra-estrutura urbana eram dirigidas pela elite produtora de café, que agregaria mais valor às suas propriedades “*construindo hidroelétricas de geração de energia, adutoras de captação de águas dos mananciais hídricos, as linhas de trem e a rede de estradas municipais ao redor de suas próprias fazendas*”

A especulação com a terra será, a partir de então, a marca do processo de urbanização de Campinas. As primeiras obras de saneamento na cidade são a canalização dos córregos do Tanquinho e Serafim, em 1873, que se fazem para o aproveitamento urbano das terras às suas margens, desconsiderando-se a importância da região como possível manancial de abastecimento de água.

O texto abaixo, extraído de Salgado (1992), é bastante elucidativo quanto ao potencial hídrico da área que será priorizada para urbanização:

---

<sup>16</sup> Através da Lei estadual 62/1892 cria a Repartição de Água e Esgoto - RAE, que encampa os serviços oferecidos pela Companhia Cantareira de Águas e Esgotos.

“A cidade de Campinas, situada nas cabeceiras do ribeirão Anhumas, é assentada sobre uma forte camada de terreno arenoso e muito permeável, recebe na sua parte mais povoada as águas de uma superfície de 355 hectares... as casas servidas por poços, salvo ocasiões raríssimas, não sentem propriamente falta d'água, ao menos para os misteres mais necessários ... Além dos poços, tem Campinas à disposição diversas fontes que formam o ribeirão de Anhumas. Na extremidade da rua Direita (atual Barão de Jaguará), na cota de 690m sobre o mar, nasce uma fonte que atravessa toda a cidade e vai se juntar a outros mananciais nas proximidades do gazometro, tendo no seu percurso recebido as águas que nascem no largo Carlos Gomes, onde uma camada de terreno argiloso aflora à superfície. Essa fonte conhecida pela do Tanquinho que abastece os três chafarizes dos largos do Teatro, Rosário e Matriz Velha. No largo Correa de Melo, onde o subsolo argiloso também aflora o terreno, existem várias nascentes que reunidas, logo abaixo se juntam com as águas denominadas do Serafim (a fonte mais apreciada pela boa qualidade de suas águas) e formam um pequeno córrego que vai engrossar uma vertente importante do ribeirão de Anhumas, (...). Do exposto evidencia-se não haver propriamente falta de água em Campinas; as fontes são perenes e mais ou menos abundantes, e nos poços sempre se encontra água, ao menos para as necessidades mais urgentes. O que evidentemente faltam são: em primeiro lugar águas de qualidade apropriadas à alimentação, e em segundo lugar um serviço de abastecimento público. (José de Castro Mendes, Correio Popular, 17/10/1968, p.4)”

Contrariando estudos do engenheiro Antônio Francisco de Paula Souza, que defendia a captação de água para abastecimento da população<sup>17</sup> em mananciais próximos do núcleo urbano<sup>18</sup>, em 1887 é constituída a Companhia Campineira de Águas e Esgotos, com a incumbência de abastecer a cidade com água captada em afluentes do rio Pinheiros na Vila de Rocinha, atual cidade de Vinhedo, a dezoito quilômetros de Campinas. Esse abastecimento, entretanto, será iniciado apenas em 1891 (Badaró, 1996).

---

<sup>17</sup> Os chafarizes que abasteciam a cidade desde 1850 recebiam água canalizada das nascentes do Córrego do Tanquinho, localizado entre as atuais ruas Francisco Glicério, Regente Feijó, Aquidabã e Uruguaiana.

<sup>18</sup> Entre as bacias do ribeirão Anhumas a leste e a do Piçarrão a oeste.

No período compreendido entre 1889 e 1897, Campinas foi atingida por três surtos de febre amarela, que fez com que sua população decrescesse de 20 para 5 mil habitantes. A gravidade da epidemia levou as autoridades municipais a propor medidas de higiene e saúde pública, bem como apressar as obras de saneamento.

Em 1896, através da lei Estadual nº 432, o Serviço Sanitário no estado de São Paulo é novamente reorganizado, dividindo-se o estado em 3 zonas: a primeira na Capital, a segunda em Santos e Campinas, e a terceira sendo formada pelo restante dos municípios do estado. As atividades de saúde pública permanecem descentralizadas, ampliando-se, contudo, o poder de intervenção do estado quando necessário.

Com a instalação da Comissão Sanitária do Estado<sup>19</sup> na cidade de Campinas em 1896, são iniciadas, com investimentos do Governo do Estado e sob a orientação do engenheiro Saturnino de Brito, um conjunto de obras de saneamento compreendendo a drenagem para o centro histórico, reforço da captação de água, racionalização da distribuição de água tratada com a introdução de hidrômetros, bem como a adoção de planos para melhorar a coleta de lixo e esgoto.

Nesse período foram canalizados os córregos do Tanquinho, do Serafim, e do ribeirão das Anhumas, com a construção de galerias subterrâneas nas áreas centrais e canais a céu aberto nas áreas periféricas<sup>20</sup> (Badaró, 1996). Segundo Santos (1999), a intervenção proposta por Saturnino se constituía em um novo plano de abastecimento e saneamento para Campinas, nunca totalmente executado, que se contrapunha às intervenções até então realizadas pela Cia. Campineira, duramente criticadas por Emílio Ribas, chefe da Comissão Sanitária instalada em Campinas.

---

<sup>19</sup> Órgão da Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, criada pelo Decreto estadual nº 384, de 09/09/1896, que passa a responder pelas obras de saneamento no estado, em substituição à Superintendência de Obras Públicas, também vinculada à mesma Secretaria.

<sup>20</sup> Para esses canais Saturnino recomendaria a construção de avenidas marginais, que anos mais tarde se constituiriam nas avenidas Anchieta e Orozimbo Maia.

Em fins do século XIX o crescimento das cidades e a necessidade de preservação da força de trabalho ameaçada pelas epidemias (especialmente os imigrantes europeus), provocam uma maior preocupação com a organização da cidade no que se refere ao controle de doenças e embelezamento.

A oferta dos serviços de saneamento passa para a responsabilidade do poder público à medida que cresce a necessidade de investimentos em função da expansão das cidades. As intervenções que se realizam nesse período se caracterizam por ações pontuais e técnicas em áreas vitais para a economia<sup>21</sup> (Silva, 1996; Rutkowski *et al*, 1999).

A prioridade de atendimento das regiões centrais das cidades, com a conseqüente expulsão das classes populares para locais mais distantes, produz um crescente agravamento das tensões sociais. exemplo típico desse tipo de intervenção é a reforma urbana realizada pelo prefeito Pereira Passos no Rio de Janeiro no começo do século XX, que acontece ao mesmo tempo em que são desenvolvidas campanhas sanitárias, primeiro para combater a febre amarela e a peste (controle de vetores), e depois para controle da varíola (vacinação).

Aliada à reforma urbana, a reforma sanitária provoca descontentamentos de dois tipos: das camadas populares, que são expulsas dos centros das cidades e têm demandas por saúde e condições de trabalho não atendidas, e de setores das classes dominantes que se encontram marginalizados do poder e identificam no movimento popular uma possibilidade de reação à ascendência da burguesia agrária paulista.

Respaldando-se no discurso higienista, o poder público impõe às classes populares uma racionalidade excludente e segregacionista, que refletia a proposta da elite dominante na ocupação do espaço urbano (Costa, 1987). Os planos urbanísticos começam a se tornar uma atividade rotineira da administração urbana no período,

---

<sup>21</sup> As primeiras ações sanitárias se dão em cidades portuárias — Santos e Rio de Janeiro.

restringindo-se, entretanto, a intervenções no sentido de promover “*melhoramentos e embelezamento das cidades*” (Villaça, 1998).

Ao longo da Primeira República as intervenções sanitárias ainda são localizadas e, além do caráter higienista, buscam atender às aspirações de modernidade preconizadas pela elite dominante. Essa modernização caracteriza-se pela não-universalidade no oferecimento dos serviços, pelo enquadramento da habitação popular e pela vigilância sobre os modos e usos da cidade, expulsando as classes populares do centro, local privilegiado nas intervenções, para lugares mais distantes de seu trabalho e vivência (Ribeiro e Cardoso, 1997; Costa, 1987).

Na década de 20, “*quando a primeira fase de acumulação capitalista ultrapassa seus próprios limites com o auge da economia cafeeira, refletindo-se numa aceleração da urbanização e do desenvolvimento industrial, a questão urbana cresce como questão social no Brasil*” (Braga e de Paula, 1980).

Nesse período as medidas de saúde pública vão se caracterizar pela tentativa de extensão das práticas sanitárias por todo o país. A saúde passa a ser considerada como uma das atribuições do Estado Nacional. Assim, em 1923 é criado o Departamento Nacional de Saúde Pública, ampliando-se institucionalmente as atribuições federais na área, que passa a compreender: o saneamento rural e urbano, a propaganda sanitária, a higiene infantil, industrial e profissional, atividades de supervisão e fiscalização, saúde dos portos e do Distrito Federal e combate às endemias rurais.

Entretanto, como apontam Braga e de Paula (1980), essas atribuições não foram assumidas pelo governo federal em sua totalidade, permanecendo sob responsabilidade local os problemas de saneamento rural e urbano e os combates às endemias. Inicia-se assim, do ponto de vista institucional, o processo que conduzirá à dissociação dos setores de saúde e saneamento.

Na Campinas da década de 20 a crise de abastecimento de água e de saneamento da cidade evidencia a debilidade financeira, administrativa e técnica da Cia. Campineira de Águas e Esgotos, o que determinará a sua encampação pelo poder público municipal. Essa encampação foi aprovada pela Câmara Municipal em dezembro de 1923<sup>22</sup>, e a Cia. Campineira encerraria suas atividades em junho de 1925, quando é constituída a Repartição de Águas e Esgotos<sup>23</sup>.

A segunda década do século XX já aponta também para uma mudança de postura do poder público nas intervenções no espaço urbano. As grandes obras urbanas de embelezamento são aos poucos substituídas pelas obras de infra-estrutura, especialmente saneamento e transportes, necessárias ao processo de industrialização. *“Passa-se assim da ‘cidade bela’ para a ‘cidade eficiente’, da cidade do consumo para a cidade da produção”* (Villaça, 1998).

---

<sup>22</sup> Através da Resolução nº 746, de 7.12.1923.

<sup>23</sup> Transformada em Diretoria de Águas e Esgotos em 1934.

## CAPÍTULO 3 - RACIONALIZAÇÃO DA CIDADE: A TÉCNICA LEGITIMADORA

O período **técnico-econômico** tem início na década de 30, momento de crise econômica e de reformulação do papel do Estado, que passa a intervir na economia para alavancar o processo de industrialização do País, concentrando investimentos em infra-estrutura destinada à produção.

Nas primeiras décadas do século passado os serviços de saneamento já não atendiam às crescentes demandas decorrentes dos processos de industrialização e urbanização. A incipiente regulação do Estado se mostrava ineficaz. O acelerado crescimento das cidades e a conseqüente necessidade de equacionar problemas sanitários e de abastecimento, evidenciam a necessidade de ação por parte do governo central. A preocupação com a definição de políticas nacionais para produção de infra-estruturas sociais se impõe.

A crise econômica e política dos anos 30 confere um caráter centralizador e maior autonomia ao Estado, dando espaço para o surgimento de políticas sociais de âmbito nacional<sup>24</sup>. Essas políticas, como destaca Singer (1975), tinham sua aplicabilidade restrita às áreas urbanas, provocando a atração de parcelas crescentes de trabalhadores rurais às cidades, constituindo-se em verdadeiro “reservatório de mão-de-obra”. Além disso, a abolição da autonomia dos estados federados propicia a unificação do mercado interno, criando condições para uma crescente concentração empresarial e espacial do capital.

No plano legal esse quadro se expressa na Constituição de 1934, que dedicou um título específico à ordem econômica e social, onde se destaca a preocupação com as riquezas do subsolo e com a água. A União assume competência privativa para legislar sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, água, energia elétrica, florestas, caça e pesca. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e energia hidráulica passam a depender de licença ou concessão federal. A caracterização dos recursos naturais como bens econômicos importantes se consubstancia na edição do primeiro Código Florestal brasileiro<sup>25</sup>, e no Código das Águas<sup>26</sup>.

O Código das Águas, importante instrumento de regulação dos serviços vinculados ao aproveitamento desse recurso, tem seu enfoque principal na utilização das águas como fonte geradora de energia elétrica, subproduto essencial ao processo de industrialização.

A água passa a ser vista como recurso dotado de valor econômico, dissociando-se sua propriedade da propriedade privada da terra. O Código estabelece também mecanismos de intervenção governamental com vistas a garantir a qualidade e salubridade dos recursos hídricos, prevendo sanções ao poluidor (inclusive sanções administrativas e responsabilidade criminal), e garantindo o acesso público às águas.

Em 1937, com o Estado Novo, centralizam-se na esfera federal as funções de regulação e controle do setor de energia elétrica, o que não se aplica a serviços como saneamento e transporte urbano, que continuam a ser objeto de maior responsabilidade local (Silva, 1996).

---

<sup>24</sup> Legislação trabalhista, sistema previdenciário, política de saúde e, com a institucionalização das mútuas e fundos de pensões, programas de habitação popular.

<sup>25</sup> Decreto 23.793/34.

<sup>26</sup> Decreto 24.643/34.

No que diz respeito ao planejamento urbano, a emergência de uma nova visão a respeito da noção de propriedade, inaugurada com a Constituição de 1934, confere ao Estado o poder de intervir na propriedade através do disciplinamento de seu uso. Isso não altera, entretanto, a lógica de produção do espaço. A ação “racionalista” do Estado interventor e planejador, que se pretende neutra, prossegue promovendo a segregação nas cidades.

Na expansão da cidade de Campinas essa lógica não é diferente. Os problemas de habitação popular se manifestam desde a década de 1920, em decorrência do desenvolvimento industrial e da crescente urbanização. Ocupada sob relativo controle da municipalidade até meados da década de 20, a área urbana de Campinas sofre grande expansão a partir da ação de empresas privadas de loteamento. A necessidade de ordenar o crescimento da cidade leva a Prefeitura a contratar os serviços do engenheiro Prestes Maia para a elaboração de um plano urbanístico, que ficaria pronto em 1938.

O Plano Prestes Maia foi concebido inicialmente como um Plano Urbanístico de caráter abrangente. Entretanto, nas discussões com a Comissão de Urbanismo, formada por representantes da comunidade local<sup>27</sup>, reduziu-se a um Plano de Melhoramentos Urbanos<sup>28</sup>, com ênfase em questões estéticas e na constituição de um novo sistema viário para a cidade, preparando-a para a era do automóvel.

Implantado ao longo de quase 30 anos, o Plano Prestes Maia, segundo Santos (1999), *“projetaria o papel de intervenção do Estado na produção e gestão do espaço da cidade, bem como consolidaria a hegemonia política dos engenheiros municipais através da sua realização”*.

---

<sup>27</sup> Comunidade que era representada por seus indivíduos “notáveis”, especialmente engenheiros.

<sup>28</sup> Aprovado pelo Ato Municipal nº 118, de 1938.

A partir de 1934, a administração municipal de Campinas se estrutura a partir de quatro diretorias: Expediente, Tesouro, Águas e Esgotos<sup>29</sup>, Obras e Viação<sup>30</sup>. A esta última Diretoria caberia, além dos encargos da Repartição de Obras e Viação, os serviços de cadastro imobiliário e de limpeza pública<sup>31</sup>.

Ainda em 1934 a idéia de racionalizar a ação municipal, dotando-a de meios para orientar o desenvolvimento da cidade, se expressa na instituição do Código de Construções, cujas disposições *"perpassavam todas as determinações de produção do espaço da cidade, desde as mais gerais da infra-estrutura, como arruamentos e canalização de bacias hidrográficas, até as mais específicas do lote e da arquitetura"* (Santos, 1999). O Código regulamentava as condições para arruamentos e construções, dividia a cidade em quatro zonas conforme o nível de urbanização que apresentavam, e continha normas que especificavam alguns usos e ocupações próprias para cada uma delas.

A implementação do Plano de Melhoramentos Urbanos proporcionou *"condições para o projeto de remodelação do centro histórico da cidade e ampliação do seu perímetro urbano, [e caracterizou-se] pela composição de capital público e privado, [cabendo] ao primeiro remodelar o centro, e ao último ampliar a cidade, loteando as fazendas mais próximas"* (Santos, 1999).

O plano não se fez acompanhar, entretanto, de normatização adequada de uso do solo, provocando a intensificação do processo de especulação. O alto custo dos terrenos municipais na área urbanizada leva os trabalhadores a buscarem alternativas de moradia nos cortiços ou em áreas mais distantes.

---

<sup>29</sup> Em 1966, através da Lei Municipal nº 3.534, de 12 de dezembro de 1966, é criado o Departamento de Água e Esgoto – DAE, sob a forma de autarquia municipal.

<sup>30</sup> Decreto municipal nº 97, de 29.12.1934.

<sup>31</sup> Coleta e remoção do lixo domiciliar, varrição geral das vias públicas, limpeza do Mercado, instalações sanitárias públicas, etc.

A resposta do poder público ao problema se expressa em disposições do Código de Construções que, além de proibir a construção de cortiços, estabelece padrões de construção muito elevados para habitações populares. Entretanto, a necessidade de estimular o desenvolvimento industrial, garantindo a disponibilidade de mão-de-obra, aliada à preocupação com a insalubridade dos cortiços, levou o poder municipal a rever essa legislação em 1940<sup>32</sup> e 1948<sup>33</sup>, definindo padrões construtivos mais acessíveis aos trabalhadores e prestando assistência técnica para a construção de habitações populares (Badaró, 1996).

Do ponto de vista econômico, neste período é incrementado no país o processo de industrialização, produzindo-se uma significativa inflexão política: rompe-se a estrutura de poder da Primeira República com a substituição da hegemonia da oligarquia rural pelos setores ligados ao capital industrial. Dessa forma, é nesse período que avançam as políticas sociais, o que se reflete na legislação e nos desenhos institucionais dos aparelhos de Estado, que passam a contemplar as necessidades da classe trabalhadora apenas para assegurar a sua reprodução.

A partir do momento em que a nova dinâmica de acumulação, sob dominação do capital industrial, produz seus resultados característicos – aceleração da urbanização, ampliação da massa trabalhadora em precárias condições de higiene, saúde e habitação etc – novas exigências pressionam a efetivação das políticas sociais, criando espaço para o surgimento de políticas sociais de âmbito nacional.

Segundo Villaça (1998), na esfera do urbano inicia-se nesse período a gestação de uma nova etapa no planejamento brasileiro. Com o declínio dos planos de melhoramentos e embelezamento, que eram executados, surgem os planos de conteúdo generalizante, de base técnico-científica que, embora se constituam de “*planos discursos*”, expressam e atendem os interesses do capital.

---

<sup>32</sup> Lei municipal nº 82, de 22.12.1940.

<sup>33</sup> Lei municipal nº 19, de 23.06.1948.

O autor cita como marcos dessa transição os planos anunciados em 1930 para as duas maiores cidades do País: o plano Agache para o Rio de Janeiro, que inicia a nova fase, e o plano Prestes Maia para São Paulo, que se caracteriza como o último dos planos de melhoramentos e embelezamento. O autor ressalta ainda como principal novidade desses planos o destaque dado para a infra-estrutura de saneamento e transportes, embora as intervenções previstas atendessem fundamentalmente “às partes da cidade [que interessavam à elite dominante], como remodelação do centro, principalmente pela remodelação de seu sistema viário”.

Os anos 40 e 50 foram férteis em obras de remodelação urbana e, com relação aos serviços de saneamento, marcam a busca por um controle maior por parte do Estado e de maior autonomia em sua oferta através das formas de gestão autárquicas. Em 1940 é criado o Departamento Nacional de Obras e Saneamento — DNOS junto ao Ministério do Interior, que assumia a responsabilidade pela execução de obras de drenagem, aterros e canais em todo o país, além da construção de sistemas de águas e esgotos, serviços que seriam entregues às administrações municipais (Silva, 1998).

Em 1942 é criado o Serviço Especial de Saúde Pública — SESP, vinculado ao Ministério da Saúde<sup>34</sup>, a partir de convênio dos governos brasileiro e norte-americano. O SESP originalmente tinha a função de prestar assistência médica e executar obras de saneamento nas bacias dos rios Amazonas e Doce, regiões produtoras de insumos estratégicos para o esforço de guerra — borracha e manganês. Após a Segunda Guerra o SESP estende seus serviços a outras regiões do país, impulsionando, através de assistência técnica e financeira, a criação dos Serviços Autônomos de Águas e Esgotos — SAAE em diversos municípios (Paula, 1990; Costa, 1997).

Com o fim do Estado Novo, no período 1945-1950 se verifica uma ligeira inflexão com relação ao papel intervencionista do Estado, substituindo-se o modelo centralizador por uma perspectiva mais liberalizante. A Constituição de 1946

---

<sup>34</sup> Em 1960 o SESP transformou-se em Fundação SESP, hoje Fundação Nacional de Saúde - FUNASA.

regulamenta a utilização dos recursos naturais com enfoque na sua exploração econômica, dando ênfase à livre iniciativa e à propriedade privada (Silva, 1998).

O caráter intervencionista do Estado volta a se acentuar na década de 50, especialmente durante o segundo Governo Vargas. Esse período é marcado pelo fortalecimento do projeto nacional-desenvolvimentista, que preconiza como papel do Estado o provimento de condições estratégicas para o desenvolvimento, priorizando o fornecimento de infra-estrutura econômica, principalmente energia.

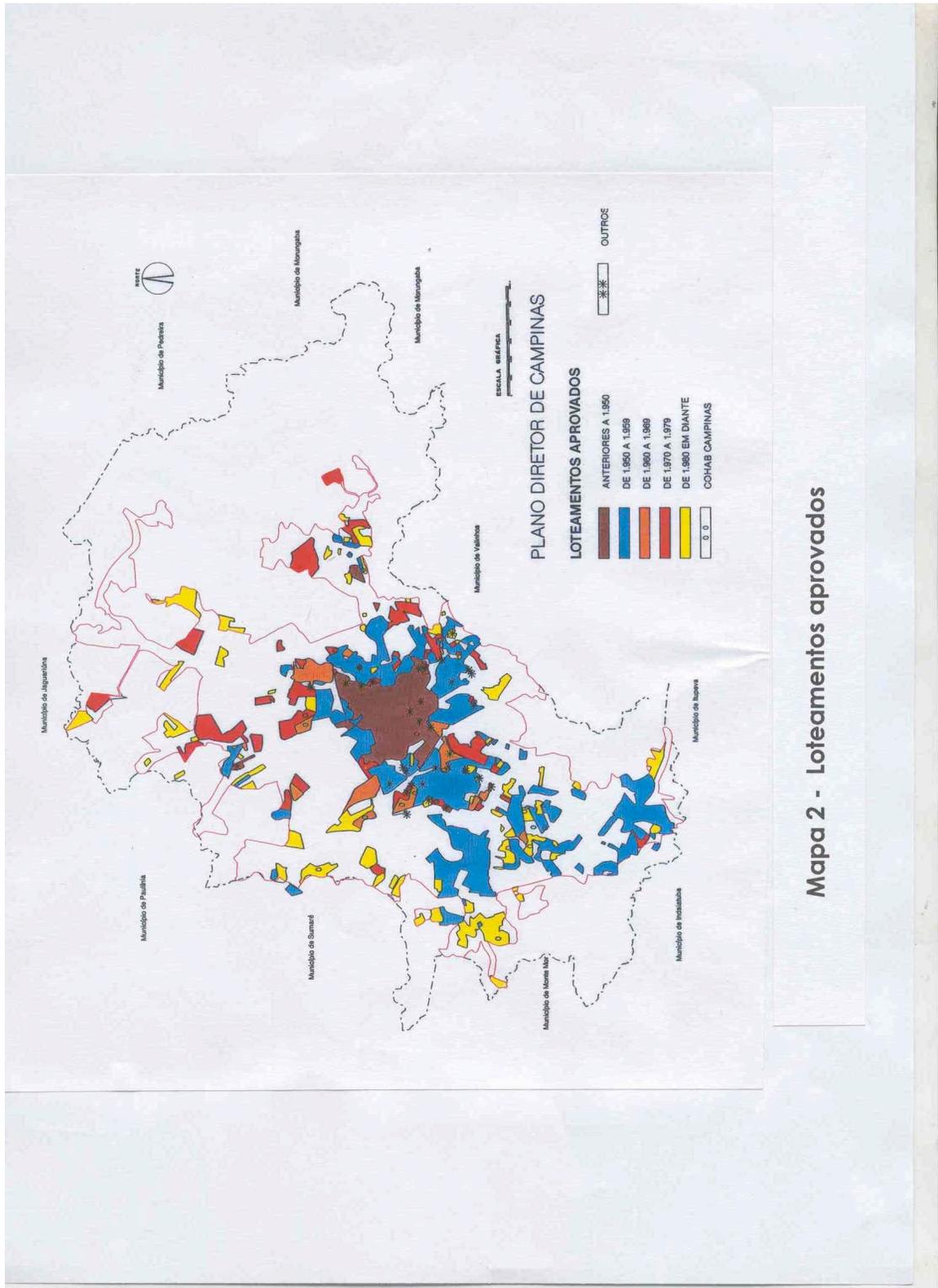
É nesse período também que se consolida o termo *saneamento básico*, a partir da definição de prioridades de atuação sanitária da SUDENE — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, que delimita suas ações em abastecimento de água potável, coleta e afastamento de esgotos. No governo de Juscelino Kubitschek se consolida a opção por fortalecer o Estado e suas entidades na provisão de infra-estrutura (Silva, 1996; Silva, 1998).

Até o início da década de 50 a cidade de Campinas se expandia de forma controlada, sem comprometimento dos serviços públicos. Segundo Badaró (1996), “os planos de distribuição de água, juntamente com os planos de esgoto e de pavimentação asfáltica das novas vias iam sendo implementados segundo as exigências da demanda, imprimindo à cidade um excelente padrão urbanístico”.

A partir da inauguração da rodovia Anhanguera, em 1950, o crescimento da cidade sofre vigoroso impulso, com a aprovação de um grande número de loteamentos, como pode ser visto no **Mapa 2**. Esse crescimento determina a revisão do Plano de Melhoramentos Urbanos<sup>35</sup>, que introduz normas de zoneamento com a finalidade de restringir a expansão vertical do centro da cidade sem, contudo, disciplinar sua expansão horizontal.

---

<sup>35</sup> Aprovada a através da Lei municipal nº 640, de 28.12.1951.



Mapa 2 - Loteamentos aprovados

Entretanto, além de não conseguir conter a expansão vertical do centro, essa lei induz a ação especulativa a empreender grande quantidade de novos loteamentos, legando à municipalidade um enorme passivo em termos de infra-estrutura, especialmente saneamento básico.

A insuficiência das iniciativas oficiais no enfrentamento do problema habitacional em Campinas se acentua em função da intensidade da urbanização. Como tentativa de conter a especulação, em 1948 é aprovado o Código Tributário do Município, que institui a taxa de contribuição de melhoria, de modo a ressarcir a municipalidade pelos investimentos em infra-estrutura. Nesse mesmo ano é constituída uma comissão para elaborar um código de obras e urbanismo, que só será aprovado em 1959.

A implantação do Plano de Melhoramentos Urbanos estimula a ação do capital especulativo imobiliário, promovendo uma expansão sem precedentes da área urbana. A quantidade de lotes edificáveis em Campinas cresce numa proporção três vezes maior que sua população urbana, com o conseqüente ônus para a municipalidade de prover essas novas áreas de infra-estrutura. Essa situação levou a alterações na legislação em 1953 e 1957, com a exigência de maior reserva de áreas livres nos novos loteamentos e obrigação de execução de redes de água por conta do loteador (Badaró, 1996).

Com a aprovação do Código de Obras, em 1959<sup>36</sup>, são definidas diretrizes urbanísticas para loteamentos e criadas zonas urbanas diferenciadas, determinando-se índices máximos de ocupação e limites de altura para cada uma delas. Entretanto, a capacidade de controle da Prefeitura sobre a abertura de loteamentos fora do perímetro urbano permanece limitada até 1979<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Lei municipal nº 1993, de 29.01.59.

<sup>37</sup> Quando é promulgada a lei federal nº 6.766/79, conhecida como Lei Lehman, que disciplinará o loteamento e parcelamento do solo urbano.

No plano nacional, o modelo de gestão do saneamento se complexifica para atendimento das exigências de captação de recursos internacionais, com diversos órgãos nos três níveis de governo atuando simultaneamente. Assim, segundo Silva (1998), no início dos anos 60 havia, só no plano federal, dezessete órgãos atuando no setor<sup>38</sup>. Ao mesmo tempo, em 1961 é editado o Código Nacional de Saúde<sup>39</sup>, que em seu capítulo IV dispõe sobre saneamento e abastecimento, colocando esses serviços sob orientação e fiscalização das autoridades sanitárias, que passam também a ter competência para a aprovação de loteamentos urbanos. Este Código traz ainda disposições sobre condições adequadas para a coleta, o transporte e o destino final de lixo.

No que diz respeito ao planejamento, segundo Villaça (1998) nesse período se consolida uma estrutura tecnocrática de planejamento, que pretende legitimar a ação do Estado pela técnica, uma vez que a ausência de democracia suprimira a legitimação popular.

Na atividade planejadora do Estado o autor ressalta, entretanto, a distinção entre os planos setoriais, regionais e nacionais e os planos urbanos: enquanto os primeiros *“eram utilizados para justificar obras ou decisões que eram executadas [...] ou havia um esforço real para que o fossem”*, os planos urbanos se consolidam cada vez mais como *“plano-discurso”*, não se refletindo na ação concreta do Estado.

Nesse mesmo sentido se manifesta Bonduki (1996) ao identificar o despreparo do poder público para dar resposta ao agravamento dos problemas urbanos em decorrência da intensificação do processo de urbanização, referindo-se a *“uma*

---

<sup>38</sup> Dentre eles destacam-se o DNOS - Departamento Nacional de Obras de Saneamento, o DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, a Fundação SESP, o DNERu - Departamento Nacional de Endemias Rurais, a Divisão de Engenharia Sanitária do Ministério da Saúde, a SVEA - Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia, a SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, a SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, a CVSF - Comissão do Vale do São Francisco, o DNPM - Departamento Nacional da Produção Mineral (Silva, 1998),

<sup>39</sup> Decreto 49.974-A/61, que regulamentou Lei 2.312/54.

*burocracia estatal emergente ligada ao planejamento urbano [que] propunha, como retórica ou como planos natimortos, diretrizes que buscavam equacionar a longo prazo os problemas das cidades”.*

Nesse novo planejamento a cidade deixa de ser encarada apenas sob os seus aspectos físicos, contemplando também aspectos econômicos, políticos e sociais. O novo padrão de planejamento urbano se consolida após o golpe militar de 1964 através da atuação do SERFHAU — Serviços Federal de Habitação e Urbanismo, criado em 1964 para, dentre outras funções, orientar a elaboração de planos diretores municipais urbanos.

Com a intenção de promover a integração das ações setoriais sobre o espaço urbano, juntamente com o SERFHAU o Governo Militar cria o BNH — Banco Nacional da Habitação<sup>40</sup>. De acordo com Araújo Filho (1996), ao SERFHAU caberia originalmente, além da orientação a Estados e Municípios na elaboração de planos diretores<sup>41</sup>, funções normativas e regulatórias da política urbana do País, enquanto o BNH promoveria as ações necessárias para implantação de infra-estrutura de habitação, submetendo-se ao *“planejamento urbano-territorial consubstanciado na produção normativa e regulatória a ser formulada pelo SERFHAU”*. Entretanto, face às pressões de agentes estatais e privados, o projeto original foi modificado, ficando o BNH *“independente frente às orientações normativas a serem produzidas pelo SERFHAU, [que foi esvaziado politicamente], transformando-se em simples carteira do BNH até a data de sua extinção”* (Cintra, 1977 apud Araújo Filho, 1996).

A centralização dos processos decisórios na esfera federal, característica da estrutura política dos governos militares, se acentua com a reforma tributária de 1966<sup>42</sup>,

---

<sup>40</sup> Lei federal 4380/64.

<sup>41</sup> Essa ação do SERFHAU dará origem a inúmeros planos diretores no final da década de 60 e começo dos anos 70. São os chamados Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado — PDDI — que, segundo Villaça (1998), *“são peças da mais pura tecnocracia”*, elaborados por especialistas de escritórios de consultoria que pouco ou nada tinham a ver com as cidades contratantes.

<sup>42</sup> Lei federal 5172/66, cujas disposições passam a vigorar em 1967.

que concentra os recursos na União, esvaziando a capacidade de investimentos dos Estados e Municípios.

Centralizando praticamente todos os recursos para habitação e a maior parte dos destinados a saneamento, o BNH representou, segundo Bonduki (1996), "*a mais importante intervenção sobre as cidades em toda a história do país*". Entretanto, como evidencia o autor, essa intervenção se deu às custas de graves conseqüências ambientais e sociais.

"Os conjuntos habitacionais financiados pelo BNH se caracterizam, em geral, pela monotonia de sua arquitetura, por sua localização periférica, estendendo horizontalmente as cidades, pela despreocupação com a qualidade dos projetos e com o meio físico, resultando na depredação ambiental, pela negação aos processos de participação comunitária [além de] excluir parcelas consideráveis da demanda que não dispunham de renda mínima para acessar o sistema" (Bonduki, 1996).

Essas intervenções poderão ser observadas em Campinas nos anos 60, quando grandes contingentes de trabalhadores do campo são atraídos para a cidade em função do seu crescimento industrial. A expansão da população não se faz acompanhar do necessário investimento em habitação, acarretando o surgimento de inúmeras favelas e loteamentos irregulares. Enfrentado inicialmente como caso de polícia, o agravamento do processo de favelização levou à criação da COHAB<sup>43</sup>.

Em 1969, em parceria com a Secretaria de Bem-Estar Social, a COHAB lança o Projeto Casas Transitórias, que consistia na remoção dos favelados para residências provisórias por período suficiente para habilitá-los à aquisição de uma casa financiada pelo BNH. Esse projeto é incorporado ao Plano Diretor de 1971 como modelo no combate às favelas e, segundo Lopes (1997), serviu para que os favelados fossem removidos de espaços da cidade que se pretendia valorizar.

---

<sup>43</sup> Criada através da lei nº 3.213, de 17/02/1965.

A política habitacional implantada pela COHAB, como nas demais cidades brasileiras, teve um papel decisivo na formação da periferia de Campinas, contribuindo para a expansão da mancha urbana. Nesse sentido, embora a região Sudoeste seja desaconselhada como vetor de expansão física da cidade pelo Plano Diretor de 1971, é exatamente nessa região que a COHAB implantará, em 1974, grandes conjuntos habitacionais. Essa região concentra hoje grande parte da população de baixa renda e as maiores invasões do município.

A retomada do planejamento na cidade se dá sob a perspectiva dos chamados "superplanos" a que se refere Villaça (1998) ou do padrão tecnoburocrático desenvolvimentista mencionado por Ribeiro (1997), que se caracteriza pela elaboração de planos de conteúdo extremamente abrangente, em que o urbano é assumido como um problema do desenvolvimento econômico, a ser objeto de um tratamento racionalizador e administrativo.

O Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de Campinas, elaborado entre 1969/1970, durante a gestão de Orestes Quércia, não foge ao modelo geral, procurando integrar aspectos sócio-econômicos aos físicos territoriais, e tendo como eixo a questão do desenvolvimento. O Plano é elaborado quando se inicia o processo de descentralização e interiorização industrial e, por isso, seu enfoque predominante é o desenvolvimento econômico-industrial.

O PPDl se constitui em um trabalho de cinco volumes, quatro dos quais se referem a diagnósticos e prognósticos setoriais, que apontam as tendências e características do desenvolvimento municipal. Nas estratégias de desenvolvimento são indicadas diretrizes agrupadas em sete categorias: atividades econômicas, habitação, serviços e equipamentos urbanos, estrutura urbana, transportes, finanças municipais e sistema administrativo municipal.

Dentre as diretrizes referentes às atividades econômicas destacam-se: incentivo à instalação de indústrias de grande porte voltadas para a exportação, associado ao estímulo a pequenas e médias empresas complementares ou voltadas para o

mercado local; fortalecimento do papel do município como pólo gerador de bens e serviços de consumo regional; e fomento a instituições de ensino e pesquisa.

Com relação à expansão física da cidade, o plano projeta três cenários de desenvolvimento para o município: o primeiro contempla a possibilidade de futura dispersão industrial acompanhada de maior concentração habitacional; o segundo trabalha com um horizonte futuro de concentração industrial e habitacional; e o terceiro aponta para a dispersão habitacional e industrial.

Entendido como mais provável o cenário de prosseguimento da industrialização do município e seu crescimento habitacional, o plano aponta quatro alternativas de expansão geográfica, recomendando a expansão Norte, com adensamento do eixo Centro-Barão Geraldo, constituindo-se no distrito um subcentro com autonomia de equipamentos e serviços. Além desse eixo de expansão, a conurbação com Valinhos, que já se configura nesse período, é aceita como irreversível, justificando-se a ocupação mais adensada dessa área. O plano indica, ainda, inconvenientes no estímulo ao crescimento da região Oeste<sup>44</sup>.

Quanto ao sistema administrativo, o plano propõe a criação de Conselhos Consultivos para ampliar os meios de participação da comunidade na formulação da política de ação do governo, um Conselho de Desenvolvimento que coordene as atividades dos diversos órgãos da administração, e a implantação de uma entidade supramunicipal com autonomia financeira e administrativa para atuação conjunta e planejada dos municípios da região.

---

<sup>44</sup> Essas diretrizes de ocupação, que foram implantadas ao longo das últimas décadas, resultaram na ocupação da região Oeste por população de baixa renda, enquanto as terras valorizadas da região Norte têm sido destinadas à implantação de grandes equipamentos e condomínios destinados às camadas de média e alta renda.

Em 1971 será constituída a Fundação de Desenvolvimento da Região de Campinas — FUNDERC, consórcio formado por 18 municípios<sup>45</sup> com a finalidade de planejar e coordenar medidas destinadas a promover e acelerar o desenvolvimento sócio-econômico da região, e que funcionará por apenas dois anos. Em 1971 é criada também a EMDEC — Empresa Municipal do Desenvolvimento de Campinas, com o objetivo de promover e acelerar o desenvolvimento planejado do Município, que tem suas funções gradativamente esvaziadas, limitando-se hoje ao planejamento dos sistemas viário e de transportes.

Restringindo-se a um extenso diagnóstico e à enumeração de diretrizes gerais de caráter econômico e administrativo, o PPDI se inscreve entre os inúmeros planos elaborados no período como mais um *“plano que diz como será o plano quando ele vier a ser feito”* (Villaça, 1998). Assim, em seu capítulo final é destacado que o Plano *“não apresenta, em muitos casos, o grau de detalhamento necessário à execução direta das proposições. Por isso, os estudos deverão ser retomados numa segunda etapa, visando implementar diversas medidas propostas”* (PPDI, p.165).

Paralelamente ao estímulo dado ao planejamento urbano através do SERFHAU, imprime-se ao longo da década de 70 um novo modelo de intervenção pública no setor de saneamento, calcado na busca de maior autonomia financeira e na gestão empresarial. Esse modelo se implementa através de companhias estatais constituídas a partir da adoção de um novo conceito de eficiência, no qual os interesses econômicos prevalecem sobre os interesses sociais, o que caracteriza de um modo geral as políticas públicas do pós-64 (Jacobi, 1987).

No que se refere particularmente às políticas para o setor, uma visão ampliada de seu conceito e integradora de ações se expressa na Política Nacional de Saneamento<sup>46</sup>, integrando-a com a Política Nacional de Saúde. Essa lei define diretrizes

---

<sup>45</sup> Artur Nogueira, Campinas, Capivari, Conchal, Cosmópolis, Elias Fausto, Indaiatuba, Itapira, Jaguariuna, Mombuca, Monte Mor, Paulínia, Pedreira, Rafard, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

<sup>46</sup> Lei federal 5.318/67

amplas para o setor e cria o Conselho Nacional de Saneamento – CNS, com as funções de planejamento, coordenação e controle da Política Nacional.

Entretanto, essa tentativa é abortada em 1968 com a instituição do Sistema Financeiro de Saneamento — SFS, gerido pelo Banco Nacional de Habitação -BNH, que assume essas funções. Dessa forma, assim como se deu com o setor habitacional, o BNH passa também a direcionar as ações e investimentos em saneamento com a instituição, em 1971, do Plano Nacional de Saneamento — PLANASA.

De caráter político extremamente centralizador, o PLANASA incorpora as tendências de soluções técnicas e mecanismos de mercado que permeavam o setor desde a década de 50. O modelo de gestão adotado pelo PLANASA consistia na

“minimização das aplicações a fundo perdido, a partir da adoção de uma estratégia de subsídios cruzados por meio dos quais seriam viabilizados os investimentos em áreas carentes; operação dos serviços no estado por uma só concessionária, de forma a se obter economias de escala e maior eficiência; adoção de tarifas que permitissem os custos de manutenção e operação dos sistemas; e gestão empresarial na prestação dos serviços, uma vez que o BNH condicionava a aprovação de projetos a sua viabilidade econômico-financeira” (Paula, 1990).

A organização setorial resultante do PLANASA estava centrada na articulação entre o governo federal, com as funções de planejamento e controle a cargo do BNH, e os estados, encarregados da execução através de companhias estatais que receberiam dos municípios a concessão dos serviços. Nesse contexto, considerando a concentração dos recursos tributários na esfera federal e a exclusão dos créditos do SFS aos municípios que se recusassem a conceder seus serviços, *“apenas cerca de um quarto dos municípios brasileiros<sup>47</sup> puderam resistir ao PLANASA”* (Vargas, 1998).

---

<sup>47</sup> Constituído em sua maior parte por municípios de médio e grande porte, concentrados na região Sudeste.

Em Campinas a prestação dos serviços de saneamento pela administração direta se estende até 1973<sup>48</sup>, quando, através da Lei municipal nº 4.356/73, é criada a Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento — SANASA, sob a forma jurídica de sociedade de economia mista com controle acionário do poder público.

Criada no período de estruturação e implantação do PLANASA, a SANASA surge como contraponto regional à criação, também em 1973, da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo — SABESP que, na estrutura do PLANASA, centralizaria os serviços de saneamento no estado de São Paulo. A regionalização pretendida no projeto político de constituição da SANASA, bem como na criação da FUNDERC, não se concretiza, com a empresa assumindo apenas os serviços do município de Campinas.

A expansão da oferta dos serviços de saneamento durante o período em que o PLANASA esteve em vigor (1971 - 1986) é inquestionável<sup>49</sup>. Por outro lado, como observa Vargas, (1998), de acordo com estudos mais abrangentes e recentes<sup>50</sup> “os serviços municipais têm atingido, grosso modo, níveis de cobertura comparáveis, senão superiores aos das melhores companhias estaduais, embora geralmente adotem tarifas médias muito inferiores às praticadas pelas últimas”.

Não obstante a avaliação positiva no que se refere à evolução da cobertura dos serviços de saneamento no período do PLANASA, inúmeras críticas são feitas ao Plano (Silva, 1996; Rutkowski, 1999; Paula, 1990, Vargas, 1997; Costa, 1996; PMSS, 1995-7). Dentre essas críticas destacam-se as que se referem à sua conformação política extremamente centralizadora; à adoção de um caráter restritivo da noção de saneamento, limitando-o às ações de abastecimento de água potável e esgotamento

---

<sup>48</sup> Sendo que a partir de 1966 esta prestação se dá sob a forma autárquica do DAE-Campinas.

<sup>49</sup> Avaliação do período compreendido entre 1970 e 1983 apontam evolução de 55% para 84% dos domicílios urbanos ligados em rede de abastecimento de água e 22% para 35% de esgotamento sanitário (PMSS, 1995-7).

<sup>50</sup> O autor se refere a estudos da ASSEMAE/FNS (1995) e CEDEC (1996).

sanitário; à falta de integração intersetorial, particularmente com as políticas de desenvolvimento urbano, saúde e meio ambiente; e à prevalência dos interesses econômicos sobre os interesses sociais, descaracterizando o caráter essencial do serviço.

O caráter tecnicista e despolitizante das intervenções setoriais nesse período refletem a adoção de um estilo de desenvolvimento que prioriza o crescimento econômico em detrimento da proteção ambiental. Entretanto, a constatação da necessidade de compatibilizar crescimento econômico com a proteção do meio ambiente, tema de debate em fóruns internacionais no período, passa a fazer parte das discussões da ONU, constituindo-se em tema de Conferência da ONU, realizada em Estocolmo em 1972<sup>51</sup>.

A posição dos países desenvolvidos na Conferência de Estocolmo era de priorizar investimentos no desenvolvimento de tecnologias de controle de poluição. Para os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, tal política inviabilizaria ou postergaria a continuidade de seus processos de crescimento. O Governo Brasileiro, liderando um grupo de países do Terceiro Mundo, advogava a tese de que os países desenvolvidos eram os principais causadores da degradação ambiental e, portanto, deveriam arcar com o ônus da despoluição, cabendo aos países do Terceiro Mundo concentrar esforços no sentido de promover o desenvolvimento econômico para combater a pobreza. Com esta postura, pretendia o Brasil justificar seu modelo de desenvolvimento, baseado no crescimento a qualquer preço (Guimarães, 1986).

Por outro lado, a ampliação e diversificação do parque industrial brasileiro, que polui o espaço urbano com toda espécie de rejeitos e conduz a uma crescente insatisfação popular, passa a exigir uma ação mais efetiva do Estado. Assim, em resposta às pressões internacionais e ao ainda incipiente movimento ambientalista

---

<sup>51</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano.

local, os reflexos de Estocolmo se fizeram sentir em nosso país com a criação de agências e legislação de controle ambientais.

No plano federal, em 1973 é criada a — SEMA — Secretaria Especial de Meio Ambiente<sup>52</sup> vinculada ao Ministério do Interior, orientada para o controle do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais. O decreto estabelecia ainda a necessidade de articulação entre o Ministério do Interior e o Ministério do Planejamento e Coordenação, com vistas à análise das implicações ambientais da estratégia de desenvolvimento nacional e do progresso tecnológico. A SEMA, entretanto, não detinha poder político, e sua atuação nesse período limitou-se ao enfoque preservacionista, com a criação de inúmeras áreas para conservação da natureza (Guimarães, 1986; Rutkowski *et al*, 1999).

O II PND — Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>53</sup> já reflete uma inflexão na política desenvolvimentista dos governos militares, pelo menos no plano legal. Com enfoque centrado em ações de controle, o plano contempla diretrizes e prioridades sobre preservação do meio ambiente, reconhecendo áreas críticas de poluição e indicando o zoneamento e planejamento adequados para a recuperação do meio nessas áreas<sup>54</sup>.

A acelerada expansão urbana que o País experimenta nas décadas de 60 e 70 leva à consolidação de regiões metropolitanas que passam a exigir tratamentos administrativos específicos. Em resposta às questões postas por diversos governos estaduais e segmentos representativos da sociedade civil<sup>55</sup>, em 1973 o governo federal institui 8 regiões metropolitanas no país<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Decreto federal 73.030/73.

<sup>53</sup> Lei federal 6.151/74.

<sup>54</sup> Essas normas para o zoneamento industrial só serão formuladas em 1980, através da Lei federal nº 6.803.

<sup>55</sup> A discussão de solução conjunta para problemas de áreas de grande concentração urbana constituídas por municípios distintos já se manifesta no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil e Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do

Dentre os serviços urbanos que esta lei define como de interesse comum destacam-se o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, o uso do solo metropolitano, controle de poluição ambiental e saneamento básico, notadamente abastecimento de água potável, construção de rede de esgoto e implementação de serviço de limpeza pública (Araújo Filho, 1996).

O crescimento das cidades, aliado a uma política econômica geradora de exclusão, leva a um processo de ocupação irregular e desordenado do espaço urbano, gerando condições urbanas radicalmente distintas no interior da mesma cidade. Esse quadro, segundo Rolnik (1997), não é enfrentado pelo planejamento urbano, que transfere a responsabilidade de resposta ao caos urbano às políticas setoriais de infra-estrutura.

Nesse contexto, o país vive nos anos 70 um acirramento nas lutas dos diversos setores de oposição, em especial dos moradores de periferia, que passam a se mobilizar em torno de questões como transporte, saneamento, saúde e moradia.

Em Campinas, o processo de urbanização se intensifica a partir da década de 70, momento em que a taxa de crescimento da população elevou-se significativamente, atingindo nesse ano o dobro (375,8 mil) da população existente nos anos 50.

O processo de industrialização da região resultou num parque industrial bastante diversificado, cuja produção atingiu em 1975, 14,7% do total do estado, com a instalação de indústrias ocorrendo mais intensamente ao longo dos eixos rodoviários regionais: inicialmente na Rodovia Anhanguera, depois na Santos Dumont, D. Pedro I, Bandeirantes e nas ligações Campinas-Mogi Mirim e Campinas-Paulínia.

---

Estado, bem como em inúmeras iniciativas estaduais de criação de órgãos setoriais de âmbito metropolitano (Araújo Filho, 1996).

Ainda nos anos setenta, ocorreu o transbordamento da indústria para além das fronteiras do município; ocorreram também crescentes movimentos de horizontalização e periferação, concentrados principalmente no vetor sudoeste, que se configura pelas áreas situadas além da Rodovia Anhanguera, indo em direção à Sumaré, Hortolândia, Monte-Mor. Este vetor acabou se transformando no principal eixo de ocupação da população de baixa renda do município<sup>57</sup>.

Ao longo dessa década o movimento de favelados<sup>58</sup>, que vinha concentrando seus esforços na luta por infra-estrutura urbana, acrescenta às suas reivindicações a questão da posse da terra. A Prefeitura resiste a essa reivindicação com a regulamentação do PROFILURB — Programa de Financiamento para Lotes Urbanizados, que prevê a remoção da população favelada para núcleos distantes, encontrando forte oposição<sup>59</sup>. Vitoriosa a luta dos favelados, em 1981 é promulgada a Lei municipal nº 5.079, conhecida como Lei da Terra, que possibilita a concessão de direito real de uso de imóveis públicos para fins de moradia.

Ainda na década de 70, ao movimento de horizontalização e periferação da região sudoeste, somou-se um outro movimento, configurando-se um novo vetor de expansão urbana com menor poder de indução à ocupação. Trata-se do eixo Norte-Nordeste, em direção ao distrito de Barão Geraldo e município de Paulínia, que acomodou camadas de média e alta renda. Este novo setor de expansão consolidou-se em função da abertura da Rodovia D.Pedro I e do seu anel de ligação com a

---

<sup>56</sup> Lei Complementar federal nº 14, que regulamenta a Constituição Federal de 1967, instituindo as seguintes Regiões Metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

<sup>57</sup> As tendências de expansão periférica dos espaços urbanos e a segregação da população de baixa renda foram reforçadas, como já foi observado, pela implantação dos conjuntos habitacionais da COHAB e do Distrito Industrial de Campinas – DIC, especialmente no eixo sudoeste, junto ao sistema Anhanguera-Bandeirantes.

<sup>58</sup> Organizando-se em 1979 sob a denominação de Assembléia do Povo.

<sup>59</sup> A oposição dos favelados à remoção, exigindo o loteamento dos seus locais de moradia fundamentava-se juridicamente em dois dispositivos legais: a Lei federal nº 4132, de 10.02.62, que institui

Rodovia Anhanguera e dos empreendimentos que foram se instalando ao longo desses eixos: UEMURA, CEASA, Makro, Carrefour, shopping, universidades e outras instituições de pesquisa (CIATEC, CPqD, ABCxTAL, Intal, etc), assim como a instalação do pólo petroquímico de Paulínia (REPLAN, Rhodia, Shell, etc.) (Oliveira et all, 2000).

Como tentativa de resposta à proliferação dos loteamentos ilegais e clandestinos é editada a Lei Lehman<sup>60</sup>, regulamento nacional para loteamento e parcelamento do solo urbano que, embora não se destine a organizar a ocupação do espaço da cidade como um todo, aponta diretrizes no sentido de conter os processos de ocupação geradores de degradação ambiental.

Com a promulgação dessa lei, o município de Campinas instituiu o perímetro de zona de expansão urbana, restringindo, a partir de então, a possibilidade de parcelamento das glebas situadas fora do perímetro urbano ou da zona de expansão urbana. O poder de sanção previsto nessa lei, através da impugnação do empreendimento e da possibilidade de execução legal dos loteadores, reforçou o poder de gestão da prefeitura sobre o processo de abertura de loteamentos.

Frente às novas exigências legais, mas também em função da conjuntura econômica, durante a década de 80 houve uma retração na implantação de novos loteamentos; esse período foi marcado pela inadimplência dos loteadores quanto ao cumprimento dos prazos de execução das obras de melhoria pública aprovadas, o que fez a prefeitura recorrer a ações judiciais<sup>61</sup>.

Assim, devido à maior exigência legal e à postura mais severa da prefeitura para o parcelamento do solo na forma de loteamentos, os empreendedores partiram para

---

a Concessão do Direito Real de Uso por interesse social de terras públicas, e no princípio da função social da propriedade, reconhecido pela Constituição então vigente.

<sup>60</sup> Lei federal 6.766/79, *op.cit.*

<sup>61</sup> Foi criada então o Serviço de Regularização de Loteamentos e Arruamentos - SERLA voltado exclusivamente para a regularização de loteamentos, exigindo-se dos loteadores as obrigações assumidas mediante a propositura de medidas judiciais.

outras formas de atuação. Passaram então a constituir os condomínios residenciais fechados, não sujeitos às exigências da lei do parcelamento e que dispunham de maior oferta de crédito e financiamento. No estado de São Paulo essa prática leva a Corregedoria Geral de Justiça a emitir o Provimento nº 58/89, que normatiza o registro de loteamentos em geral, proibindo em seu item 151 o registro de fração ideal de parcelamento nos seguintes termos:

"151. É vedado proceder a registro de venda de frações ideais, com localização, numeração e metragem certa, ou de qualquer outra forma de instituição de condomínio ordinário que desatenda aos princípios da legislação civil, (Código Civil, artigos 623 e segs) caracterizadores, de modo oblíquo e irregular, de loteamentos ou desmembramentos."

Nos anos 80 a discussão ambiental ganha destaque com a edição da Política Nacional de Meio Ambiente<sup>62</sup> — PNMA, que procura tratar a gestão adequada do meio promovendo a coordenação dos órgãos ambientais dos três níveis de poder através do Sistema Nacional do Meio Ambiente — SISNAMA. É criado, ainda, o Conselho Nacional de Meio Ambiente — CONAMA — órgão colegiado de caráter normativo e deliberativo, contando com representação da sociedade civil, cuja implantação só se efetiva em 1984<sup>63</sup>.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Campinas foi criado antes do CONAMA, no ano de 1979<sup>64</sup>, com caráter consultivo, orientador e normativo, destacando-se entre seus objetivos a definição da "*política municipal no que concerne à expansão e desenvolvimento do Município e a preservação e defesa de seu meio ambiente*" (art. 2º, I, da Lei 4864/79). A lei de criação do Conselho previa que o Conselho seria composto por 7 a 15 membros escolhidos a critério do Prefeito,

---

<sup>62</sup> Lei federal nº 6.938/81.

<sup>63</sup> O Regimento Interno do Conselho é aprovado em sua primeira reunião ordinária, realizada em 05 de junho de 1984, através da Resolução CONAMA nº 001/84.

<sup>64</sup> Através da lei nº 4.864, de 06 de março de 1979, regulamentada pelo Decreto nº 5.922, de 20 de dezembro de 1979.

devendo contar obrigatoriamente com representantes do Prefeito, da Câmara Municipal, da Secretaria Municipal de Saúde, da Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento — SANASA, e da Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas — EMDEC

Em 1984 o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Campinas é reformulado<sup>65</sup>, sendo composto pelo Prefeito, que exerceria a Presidência do Conselho, e uma Diretoria Executiva de 14 membros entre titulares e suplentes assim distribuídos: dois indicados pelo Prefeito, dois indicados pela Câmara Municipal, cinco escolhidos pelo Prefeito entre pessoas “representativas da comunidade”, e cinco escolhidos pelo Conselho das Sociedades de Amigos de Bairros. Com o agravamento dos problemas ambientais do Município e considerando a pouca representatividade do Conselho para o enfrentamento desses problemas, em 1989 os conselheiros colocam seus cargos à disposição, exigindo uma reformulação na composição e redefinição das competências do Conselho<sup>66</sup>.

Com a entrada da questão ambiental na agenda política, iniciam-se discussões no setor de saneamento no sentido de ampliar o conceito de saneamento básico então dominante. Assim, em meados da década de 80 o setor resgata o conceito de saneamento ambiental. Entretanto, como observa Costa (1997), “apesar de incorporar o componente ambiental, o setor saneamento não conseguiu, na prática, articular em suas formulações políticas a integração dessas ações, [centralizando] suas atividades no abastecimento de água e esgotamento sanitário”.

As discussões sobre a necessidade de reestruturação do setor e reformulação do PLANASA já eram discutidas em 1984. Com a instalação do governo da “Nova República”, em 1985, é criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente — MDUMA, com responsabilidade sobre as políticas de saneamento básico,

---

<sup>65</sup> Através da lei nº 5.515, de 03 de dezembro de 1984, com reformulações em 1991, 1996 e 2001.

<sup>66</sup> Após longo período de discussões, é editada a Lei nº 6.792, de 04 de dezembro de 1991.

desenvolvimento urbano e do meio ambiente. No mesmo ano é instituída pelo MDUMA a Comissão para Reformulação do Sistema Financeiro de Saneamento<sup>67</sup>, composta por representantes do governo e entidades de classe envolvidas no setor<sup>68</sup>.

O trabalho dessa comissão resultou em documento contendo recomendações importantes, dentre as quais destacam-se: defesa da autonomia municipal, democratização do processo decisório, maior integração com as políticas de desenvolvimento urbano, ambiental e de saúde, e ampliação do conceito de saneamento. Entretanto, segundo Paula (1990), essas recomendações não se fazem acompanhar da indicação de medidas concretas para a reformulação do sistema.

Por outro lado, o fechamento do BNH em 1986 gerou um vazio institucional para as políticas de água potável e esgotos, que se expressa em um caótico processo de transferências da gestão dos programas de saneamento entre distintos ministérios. Em 1987 o MDUMA é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente — MHU, ao qual ficava subordinada a Caixa Econômica Federal — CEF, “herdeira” do BNH. Essa vinculação da CEF ao MHU constitui importante tentativa no sentido de integrar as instâncias formuladoras das políticas ambiental e urbana do Ministério com a agência financiadora de sua execução. Entretanto, em 1988, nova reformulação ministerial transformou o MHU em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, transferindo-se a formulação da política nacional de saneamento para o Ministério da Saúde e a política urbana para a Secretaria de Políticas Urbanas do Ministério de Planejamento e Orçamento.

Se no início do século XX, as ações ordenadoras do espaço urbano visam disciplinar a sociedade através da mecanização do território, na segunda metade do século as ações de saneamento encontram justificativa no âmbito técnico-econômico

---

<sup>67</sup> Portaria nº 142, de 16/10/85.

<sup>68</sup> ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária; ASSEMAE - Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgoto; AESB - Associação Brasileira de Empresas de Saneamento Básico; ASFAMAS - Associação Brasileira de Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento e CBIC - Comissão Brasileira da Indústria de Construção.

e não mais no social. O conjunto de ações praticadas, que ficam conhecidas como saneamento básico, é definir áreas hídricas com função de abastecedoras, “tratar” essas águas, e definir áreas hídricas com função de receptoras de águas “servidas” (Rutkowski, 1999).

Todavia, essas intervenções centradas em padrões de racionalidade técnico-científica-econômica são questionadas nos anos 80 com a emergência da questão ambiental. Por outro lado, como observa Maricato (2000) ao discutir o colapso do planejamento urbano estatal, “*a descrença no controle racional e centralizado dos destinos de sistemas sociais faz parte de uma grande mudança*” promovida pelas estruturas internacionais de poder, que apontam para o desmonte do Estado de bem-estar.

Assim, ao mesmo tempo em que o processo de globalização justifica e aprofunda a heterogeneidade entre países, regiões, cidades ou no espaço intra-urbano, a questão ambiental evidencia que a degradação da qualidade de vida nas cidades não pode se constituir em custo necessário e inevitável do progresso e desenvolvimento dos grandes centros urbanos.

A partir do momento em que a cidade e seus problemas passam a ser pensados dentro da problemática ambiental, evidenciam-se novos problemas, que exigem novas técnicas de ação e novas escalas de articulação. Essa nova perspectiva incorpora as noções de gestão e direito de cidadania, que passam a referenciar o planejamento urbano (Ribeiro e Cardoso, 1997).

## CAPÍTULO 4 - CUIDANDO DA SAÚDE DO PLANETA

Com a consagração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental, e do princípio da sustentabilidade como norteador do processo de desenvolvimento do País, a Constituição Federal de 1988 demarca o início do período **ambiental**. É também no final dos anos 80 que se acentua a crise fiscal dos Estados nacionais, com o conseqüente fortalecimento das propostas neoliberais, que passam a referenciar a política econômica.

Como foi visto no capítulo anterior, a inserção da preocupação ambiental na agenda política brasileira remonta à década de 70, adentrando os anos 80 com uma série de instrumentos legais definidores de políticas de governo.

O Congresso Constituinte se instala, portanto, num período em que a abordagem ambiental já está presente na legislação e nas propostas de políticas públicas defendidas por setores organizados da sociedade civil e por técnicos e especialistas, inclusive na área de saneamento.

Esse contexto propicia intensa mobilização da sociedade civil que, através de movimentos organizados, apresenta inúmeras propostas para o novo texto constitucional<sup>69</sup>. Entretanto, ainda que importantes conquistas tenham sido obtidas com a Constituição Federal de 1988, o texto final frustrou as expectativas de setores técnicos mais articulados e dos movimentos sociais mais avançados.

---

<sup>69</sup> Segundo Oliveira (1988), foram apresentadas 122 Emendas Populares, subscritas por cerca de 10 milhões de cidadãos em propostas para diferentes temas.

Na questão ambiental o texto constitucional é inovador ao incorporar princípios fundamentais e ao incluí-la em diferentes temas, embora no capítulo específico sobre meio ambiente (artigo 225) ainda predomine uma visão naturalista do ecossistema e no capítulo sobre política urbana a dimensão ambiental seja ignorada.

No capítulo que trata da Política Urbana (artigos 182 e 183) a Constituição avança ao ampliar o princípio da função social da propriedade, estendendo-o explicitamente à propriedade urbana. o texto constitucional reafirma também a importância do planejamento urbano ao tornar obrigatório o plano diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes<sup>70</sup> e vincular o cumprimento da função social da propriedade ao atendimento das exigências de ordenação da cidade expressas no plano<sup>71</sup>.

Quanto ao tema saneamento, além de não adotar a sua dimensão ambiental, o texto constitucional trata a questão de forma pouco explícita, apresentando apenas algumas poucas definições sobre competências dos entes da federação com relação às responsabilidades sobre ações de saneamento básico (artigo 23, IX) e reafirmando a titularidade do município para a prestação dos serviços (artigo 30, V). Sobre o tema destaca-se ainda a previsão de integração com a política de saúde, ao estabelecer a participação do Sistema Único de Saúde — SUS — na formulação da política e na execução das ações de saneamento básico (artigo 200, IV).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciam-se as discussões sobre as constituições estaduais e, no caso de São Paulo, associações ligadas às áreas de recursos hídricos e saneamento se mobilizaram no sentido de encaminhar propostas para os respectivos setores. Sistematizadas num seminário realizado na FUNDAP —

---

<sup>70</sup> A Constituição paulista de 1989 amplia a exigência de elaboração de Plano Diretor a todas as cidades do estado.

<sup>71</sup> A importância conferida aos planos diretores foi questionada por setores técnicos ligados aos movimentos sociais urbanos que, críticos em relação à eficácia desses planos, viam nas disposições constitucionais uma forma de postergação da necessária reforma urbana.

Fundação de Desenvolvimento e Amparo à Pesquisa, essas propostas foram incorporadas ao Anteprojeto de Constituição Estadual.

Como resultado, na Carta paulista as disposições relativas ao saneamento e aos recursos hídricos são contempladas com destaque no Título VI, que disciplina a Ordem Econômica, em seções específicas do Capítulo IV, que trata do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e do Saneamento. Sob o mesmo Título a Constituição paulista apresenta também capítulos referentes ao Desenvolvimento Urbano (Cap. II) e à Política Agrícola, Agrária e Fundiária (Cap. III). Nos dispositivos que tratam do Saneamento (artigos 215 e 216), destaca-se a consagração do princípio da universalidade na sua oferta e a instituição, por lei, de plano plurianual estabelecendo diretrizes, programas e ações do estado, que deverá prestar assistência técnica e financeira aos Municípios. Interessante observar, também, que a Constituição de São Paulo veda “o lançamento de efluentes e esgotos urbanos e industriais, sem o devido tratamento, em qualquer corpo d’água” (art.208), dispositivo de eficácia questionável, uma vez que as condições para o seu cumprimento não estão dadas até hoje.

As Leis Orgânicas municipais e os Planos Diretores que se seguiram à promulgação das Constituições Federal e estaduais avançaram no sentido de promover uma aproximação entre as temáticas ambiental e urbana, fato constatado através de pesquisa realizada pelo IPPUR<sup>72</sup> em 1994. Essa aproximação, como aponta Cordeiro (1996), pode ainda ser observada nos resultados da Consulta Nacional sobre Gestão do Saneamento e do Meio Ambiente Urbano<sup>73</sup>, onde se verifica o esforço dos municípios em “*articular os conceitos de saneamento, meio ambiente, saúde e desenvolvimento urbano*”. Entretanto, como destaca a mesma autora, a promoção

---

<sup>72</sup> “Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: avaliação do Programa Nacional de Reforma Urbana”, pesquisa coordenada pelo Prof. Luiz César Queiroz Ribeiro, que identifica os modelos de políticas urbanas presentes nas leis orgânicas e nos planos diretores dos 50 maiores municípios do país.

<sup>73</sup> Consulta realizada em 1994 nas nove regiões metropolitanas e nos Municípios de Santos, Juiz de Fora, Volta Redonda, Florianópolis e Campo Grande, sob a coordenação do IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

de ações integradas entre os diversos setores das prefeituras e entre os diferentes níveis de governo ainda não se concretizou.

Os princípios e diretrizes que norteiam as políticas e ações dos governos nos anos 90 reafirmam sempre a necessidade da busca dessa integração e, considerando seu caráter intersetorial, a questão ambiental se apresenta como elemento importante na sua promoção.

Nesse sentido, documentos produzidos em fóruns internacionais do período, que têm referenciado a elaboração de políticas públicas no Brasil e no mundo, apontam que um dos grandes desafios do século XXI diz respeito à necessidade de se adotar uma filosofia de abordagem integral nas ações que influem no meio ambiente.

Dentre esses fóruns de discussão destaca-se a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento — CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, que contou com a representação de cerca de 180 países, incluindo 105 chefes de Estado. Simultaneamente a esse evento, realizou-se também o Fórum Global das Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais, que congregou milhares de ativistas de movimentos civis de todo o mundo.

O tema principal da CNUMAD e do Fórum paralelo estava centrado no conceito de desenvolvimento sustentável, produzindo-se inúmeros documentos que apontam para uma nova ordem internacional, baseada no desenvolvimento eqüitativo e na segurança ambiental<sup>74</sup>.

Nos dois principais documentos produzidos na Rio-92 — a Agenda 21 e o Tratado das ONG's — se evidencia a constatação de que as questões que dizem respeito ao meio ambiente e ao desenvolvimento estão de tal forma inter-relacionadas que não podem ser tratadas por políticas e instituições separadas.

Essa preocupação, aliás, já vem expressa no relatório “Nosso futuro comum”<sup>75</sup>, documento que norteou as discussões da CNUMAD, ao identificar que

“A natureza integrada e interdependente dos desafios e problemas que se colocam no final deste século está em descompasso com a natureza das políticas e instituições hoje existentes, que tendem a ser independentes e setorializadas, trabalhando com atribuições fragmentadas e processos decisórios fechados. Os problemas são interdependentes e complementares, exigindo abordagens mais abrangentes e, principalmente, a conscientização e o apoio da comunidade, o que implica maior participação popular nos processos de planejamento e na tomada de decisões”. (CMMAD, pág.347).

Os documentos produzidos na Conferência oficial e no Fórum das ONG's reafirmam que muitos dos problemas sobre meio ambiente e desenvolvimento, que se refletem na qualidade de vida da população, têm sua origem na fragmentação de responsabilidades, e apontam ações no sentido integrar as políticas setoriais.

A problemática das águas e do saneamento está contemplada nesses documentos, a partir do reconhecimento da água como um dos elementos mais importantes da vida na terra, da constatação da crescente degradação de sua qualidade com a poluição das fontes de superfície e subterrâneas, bem como a necessidade de entendimento das conexões entre desenvolvimento, manejo, uso e tratamento dos recursos hídricos e os ecossistemas aquáticos.

As avaliações concluem que os problemas mais graves que afetam a qualidade das águas doces superficiais decorrem, em ordem variável de importância, segundo as diferentes situações, de esgotos domésticos tratados de forma inadequada, controles inadequados de efluentes industriais, perda e destruição das bacias de captação,

---

<sup>74</sup> É importante destacar, todavia, que o conceito de desenvolvimento sustentável que permeia os documentos produzidos naquela oportunidade não compreende transformações essenciais no modelo de desenvolvimento dominante, conforme observado no capítulo 1.

localização errônea de unidades industriais, desmatamento, agricultura migratória sem controle e práticas agrícolas deficientes. Tudo isto somado a políticas públicas que atendem prioritariamente a interesses privados que visam a exploração dos recursos hídricos numa perspectiva imediatista.

Esses documentos apontam que a causa de muito desses problemas está na adoção de um modelo de desenvolvimento que é ambientalmente destrutivo, além da falta de consciência e educação do público sobre a proteção das águas de superfície e subterrâneas.

No que diz respeito especificamente aos serviços de saneamento, a Agenda 21 os contempla em diferentes capítulos, associando-os à proteção da qualidade e da oferta dos recursos de água doce (cap. 18); à promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos (cap. 7); à proteção e promoção das condições da saúde humana (cap. 6); e ao manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos (cap. 21). Por outro lado, nos Tratados das ONG's o tema é praticamente ignorado, merecendo apenas ligeira referência no Tratado de Águas Doces e no Tratado sobre a Questão Urbana.

O capítulo 18 da Agenda 21 define como objetivo maior para a proteção da qualidade dos recursos hídricos *“assegurar que se mantenha uma oferta adequada de água de boa qualidade para toda a população do planeta”*. Este capítulo destaca ainda o abastecimento de água potável e saneamento como área de programa a ser priorizada na gestão das águas doces, definindo *“a oferta de água confiável e o saneamento ambiental [como] vitais para proteger o meio ambiente, melhorando a saúde e mitigando a pobreza”*.

---

<sup>75</sup> Documento também conhecido como “Relatório Brundtland”, produzido entre 1983 e 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento- CMMAD, criada em 1983 junto à ONU e presidida pela Primeira-Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland.

No capítulo 7, ao tratar do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, a Agenda 21 estabelece a promoção da “*existência integrada de infraestrutura ambiental: água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos*” como ação prioritária a ser implementada pelos governos e a merecer ampla cooperação financeira internacional. Esse capítulo define ainda “o acesso à *habitação segura e saudável [como] essencial para o bem estar físico, psicológico, social e econômico das pessoas [e] o direito a habitação adequada [como] direito humano fundamental*”.

No mesmo sentido, em 1996 a Agenda Habitat<sup>76</sup>, ao definir habitação adequada como componente do direito humano à moradia, ressalta a “*infra-estrutura básica, fornecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde (...)*” como componente essencial para a caracterização da habitação adequada.

No Brasil, esses princípios e diretrizes vão se expressar na formulação de políticas e nos instrumentos legais produzidos na década de 90, bem como nos arranjos institucionais que se dão no período.

Na área da Saúde, merecem referência dois documentos onde é reforçada a integração com as políticas de saneamento e meio ambiente: a Lei Orgânica da Saúde<sup>77</sup> e o Plano Nacional de Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Sustentável<sup>78</sup>.

A Lei nº 8.080/90 estabelece a Política Nacional de Saúde considerando como fatores determinantes e condicionantes da saúde, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a educação, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

---

<sup>76</sup> *Op cit.*

<sup>77</sup> Lei federal 8.080, de 19 de setembro de 1990.

A lei destaca ainda o saneamento **básico** como um dos fatores determinantes da saúde (artigo 3º) e prevê, no campo de atuação do Sistema Único de Saúde — SUS, a participação na elaboração da política de saneamento e na execução de ações de saneamento **básico** e colaboração na proteção do meio ambiente (artigo 6º). Prevê também a competência da direção municipal do SUS para a execução de serviços de saneamento **básico** (artigo 18, IV, d) <sup>79</sup>, e colaboração na fiscalização das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana (artigo 18, VI). Para viabilizar a necessária integração com o saneamento e o meio ambiente, é criada, junto ao Conselho Nacional de Saúde, a Comissão de Saneamento e Meio Ambiente (artigo 13, II).

O Plano Nacional de Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Sustentável apresenta diretrizes de planejamento para ações de saúde e ambiente, e contempla as políticas de Saúde, Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos. O plano identifica os marcos legais e institucionais associados a essas políticas, apontando um conjunto de ações que têm como objetivo assegurar o cumprimento dos compromissos assumidos na Rio-92.

Três princípios, originários da Reforma Sanitária, são adotados no Plano como base para ação, norteando a integração das ações de saúde e ambiente ao desenvolvimento econômico:

- A **universalização**, que consiste em estender a toda a população o acesso a bens e serviços, independentemente dos vínculos de contribuição financeira e das condições sócio-econômicas de cada indivíduo.
- A **equidade**, que implica em fazer com que todos disponham, em cada região, dos bens e serviços mais apropriados a suas

---

<sup>78</sup> Elaborado em 1995 por um Grupo de Trabalho Intersetorial coordenado pelo Ministério da Saúde, como contribuição brasileira à Conferência Pan-Americana sobre Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Humano Sustentável (COPASAD), organizada pela Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS.

<sup>79</sup> A ação do SUS na área de saneamento básico é realidade apenas nas localidades onde há atuação mais intensa da FUNASA, o que não acontece no estado de São Paulo e particularmente no Município de Campinas.

necessidades, independentemente da vinculação funcional, da posição social na hierarquia ocupacional ou do local de moradia ou trabalho.

- A **integralidade**, que pressupõe a realização do conjunto completo de atividades de cada setor institucionalmente organizado, abrangendo as fases de planejamento, execução, avaliação e controle.

No que se refere aos recursos hídricos, encontros nacionais promovidos entre os órgãos gestores ao longo da década de 80 resultaram na criação, em 1990, de um Grupo de Trabalho com a função de *“estudar o gerenciamento e a administração dos recursos hídricos, em nível nacional, no que se refere ao uso, conservação e controle da água, e propor medidas visando ao estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos e à instituição do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”*<sup>80</sup>, atendendo ao disposto no artigo 21, inciso IX da Constituição Federal. Os resultados desse trabalho deram origem ao Projeto de Lei nº 2.249/91, que resultou no texto da lei nº 9.433, sancionado em janeiro de 1997, instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos.

A Lei 9.433/97 é resultado de amplo processo de discussão, que se originou com o Projeto de Lei 2.249/91, elaborado a partir dos resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho constituído pelo Decreto 99.400/90.

Essa lei representa um significativo avanço, instituindo uma política bem estruturada de recursos hídricos para o País, com fundamentos, objetivos e instrumentos para sua implementação. A lei cria um sistema hierarquizado de gerenciamento, estruturado em colegiados, estabelece a bacia hidrográfica como unidade básica de gestão, enfatiza a prática de planejamento do uso e conservação dos recursos hídricos, determinando a elaboração de planos de bacia hidrográfica e de um plano nacional que os consolide, e reforça os instrumentos de outorga de direitos de uso de recursos hídricos e de cobrança do seu uso (Rutkowski, 1999).

---

<sup>80</sup> Decreto 99.400/90, que criou o GT.

Em sua estrutura, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos — SINGREH — conta com um órgão colegiado de caráter normativo e deliberativo, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos — CNRH, que é o principal fórum de discussão nacional sobre a gestão dos recursos hídricos, a quem cabe decidir sobre as grandes questões do setor.

Destaca-se ainda no SINGREH a Agência Nacional de Águas — ANA<sup>81</sup>, órgão executivo e fiscalizador do Sistema; os Comitês de Bacia Hidrográfica, órgãos colegiados de caráter local com função técnica e política (aprovam os Planos de Bacia e definem critérios para a cobrança pelo uso da água); e as Agências de Águas, que exercem a função de secretaria executiva dos Comitês de Bacia. Ao Ministério do Meio Ambiente, através da Secretaria de Recursos Hídricos, cabe a função de coordenação, além da secretaria executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Não obstante os avanços da lei 9.433/97, Rutkowski (1999) destaca o caráter centralizador do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos instituído, uma vez que na composição do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, instância máxima de deliberação do Sistema, assegura-se ao Poder Executivo Federal a representação de até metade mais um do total de membros do Conselho, embora esteja prevista a representação dos Conselhos Estaduais e representantes dos usuários e organizações civis de recursos hídricos.

Esse caráter centralizador se expressa também na Lei 9.984/00, que cria a Agência Nacional de Águas — ANA, órgão encarregado de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos — PNRH e coordenar o Sistema Nacional de

---

<sup>81</sup> Criada posteriormente, através da Lei 9.984 de 17 de julho de 2000, a ANA se constitui em autarquia com autonomia administrativa e financeira, com a finalidade de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Gerenciamento dos Recursos Hídricos. As atribuições conferidas ao novo órgão, contidas no artigo 3º da Lei, são muito amplas<sup>82</sup>.

Destacam-se entre as atribuições da ANA a normatização de questões relacionadas com os instrumentos da PNRH (como outorga, enquadramento dos corpos d'água e cobrança pelo uso da água); autorização de outorga; ações de fiscalização; implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos; arrecadação, distribuição e aplicação dos recursos advindos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio da União<sup>83</sup>.

No que diz respeito à política urbana, em 1989 ela foi objeto de projeto de lei apresentado pelo senador Pompeu de Souza, que definia suas diretrizes gerais e instrumentos básicos, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

A primeira tentativa de aprovar uma lei de desenvolvimento urbano remonta a 1983, com a apresentação do Projeto de Lei nº 775, que tem suas origens em 1977, no âmbito do CNDU — Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Por incorporar princípios e instrumentos defendidos pelo movimento pela reforma urbana, o projeto foi alvo de intensa crítica dos setores imobiliários, que se colocaram contra a sua aprovação<sup>84</sup>.

Com a mobilização em torno da nova Constituição, o movimento pela reforma urbana ganhou novo impulso e se articulou em torno de uma Emenda Popular que contou com cerca de 200.000 assinaturas, contribuindo para a incorporação do capítulo da Política Urbana na Constituição.

---

<sup>82</sup> Quando foi encaminhado o projeto de lei criando a ANA (PL 1617/99), os segmentos organizados do setor manifestaram preocupação quanto à amplitude dessas atribuições, por temer que o novo órgão viesse abalar a autonomia do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e assumir atribuições dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

<sup>83</sup> No PLC 4.147/01, comentado mais adiante, há uma tentativa de estender os poderes da ANA sobre o saneamento, conferindo-lhe papel determinante nas políticas de regulação e fiscalização do setor.

<sup>84</sup> Segundo De Grazia (2002), as críticas se referiam ao caráter estatizante do projeto e à ameaça à propriedade privada, com alguns mais radicais afirmando que o projeto tinha objetivos socializantes.

Entretanto, como o texto constitucional aprovado não correspondeu às expectativas do movimento, retomou-se a discussão no Congresso Nacional a partir do projeto de lei do Senador Pompeu de Souza, que resgatava os instrumentos previstos no antigo PL 775/83 e na Emenda Popular sobre Reforma Urbana. Apesar de aprovado no Senado em 1990, as negociações na Câmara Federal em torno do tema se estenderam por toda a década de 90, com a aprovação da lei nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, apenas em julho de 2001.

De Grazia (2002) observa, com muita propriedade, que o Estatuto da Cidade se referencia em princípios já consensuados no movimento pela Reforma Urbana e adotados em sua prática, quais sejam:

*1- Direito à Cidade e à Cidadania*, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.

*2- Gestão Democrática da Cidade* entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.

*3- Função Social da Cidade e da Propriedade* entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

Esses princípios se destacam na definição dos objetivos da política urbana e em suas diretrizes gerais, previstas no artigo 2º da Lei, entre as quais cabe destacar:

- garantia do direito a cidades sustentáveis, que compreende o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

- gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- ordenação e controle do uso do solo, de forma a promover a compatibilização do uso com a infra-estrutura instalada, coibir a retenção especulativa e a deterioração das áreas urbanizadas;
- justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- eqüidade na distribuição dos benefícios da urbanização;
- regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda<sup>85</sup>; e
- simplificação da legislação urbanística e edilícia.

A importância maior da lei 10.257, entretanto, está nos instrumentos da Política Urbana, previstos em seu artigo 4º, em especial os institutos que são regulamentados nas seções II a IX do Capítulo II da lei<sup>86</sup>, embora a maior parte deles dependa de regulamentação posterior e previsão no Plano Diretor<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Sobre essa diretriz cabe registrar que os dispositivos que tratavam do instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (artigos 15 a 20), que permite a regularização de ocupações em áreas públicas, foram vetados pelo Presidente da República, que assumiu o compromisso de discipliná-lo posteriormente, o que ocorreu em 04/09/2001, através da Medida Provisória 2.220.

<sup>86</sup> Direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, instituição de zonas especiais de interesse social, usucapião especial de imóvel urbano, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, consórcio imobiliário.

<sup>87</sup> A lei 10.257 estabelece um prazo de cinco anos para adequação dos Planos Diretores às suas disposições para as cidades em que o plano é obrigatório, quais sejam: com mais de 20.000 habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal – parcelamento, uso ou edificação compulsórios; integrantes de áreas de especial interesse turístico; e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Com efeito, esses instrumentos se constituem apenas numa listagem de possibilidades à medida que estão vinculados ao plano diretor, especialmente diante da constatação de que a lei não prevê sanções aplicáveis à sua não implementação. Quanto ao aspecto ambiental, à exceção do Estudo de Impacto de Vizinhança, a ausência de instrumentos específicos faz com que o tratamento da questão fique apenas na generalidade dos objetivos e diretrizes. Quanto ao desenho institucional das políticas urbanas, com o fim do BNH, ocorrido em 1985, instalou-se um vácuo no que se refere às políticas de habitação e saneamento. Mudanças constantes na estrutura institucional responsável por essas políticas ocorreram no período compreendido entre 1985 e 2003<sup>88</sup>, quando foi criado o Ministério das Cidades<sup>89</sup>.

Ao novo Ministério é atribuída a competência de tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, planejamento territorial e transporte e mobilidade urbanas. Com essa estrutura se pretende substituir o paradigma da desarticulação, que tem dominado as políticas urbanas, pelo conceito de políticas integradas que dialoguem entre si.

As mudanças na condução das políticas urbanas não se restringem a essa reorganização administrativa. Juntamente com a nova estrutura, inicia-se, a partir de 2003, um processo de abertura de espaços de participação à sociedade civil com a realização de Conferências<sup>90</sup> e criação do Conselho das Cidades<sup>91</sup>.

Órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, o Conselho das Cidades tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política

---

<sup>88</sup> Essas mudanças foram mencionadas no capítulo III, cabendo acrescentar, com relação à política urbana a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), em 1995, junto ao Ministério do Planejamento, e a sua sucessora, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU).

<sup>89</sup> O Ministério das Cidades foi instituído em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano.

<sup>90</sup> Em 2003 e 2005 realizam-se a I e II Conferência Nacional das Cidades, respectivamente.

<sup>91</sup> Dando cumprimento às Resoluções da I Conferência das Cidades, o Conselho das Cidades foi criado através do Decreto nº 5.031, de 02 de abril de 2004, em substituição ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano criado pela Medida Provisória nº 2.220/01.

nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, em especial as políticas de habitação, de saneamento ambiental, de transportes e de mobilidade urbana.

Entre as atribuições do Conselho, merece destaque a sua competência para propor normas gerais de direito urbanístico, manifestando-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente, além da importante função de elaborar orientações e recomendações sobre a aplicação dos atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano, e particularmente sobre o Estatuto da Cidade.

O Conselho das Cidades é presidido pelo Ministro das Cidades e composto por 72 membros, dos quais 41 são representantes da sociedade civil organizada das seguintes áreas: movimentos populares, entidades empresariais, entidades de trabalhadores, entidades da área profissional, acadêmica e de pesquisa e organizações não governamentais, eleitos em assembléia de cada segmento.

Na área ambiental, em 1989 é criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis<sup>92</sup> — IBAMA, como tentativa de evitar a superposição de funções e competências. Vinculado à Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República<sup>93</sup>, o IBAMA é fruto da fusão de quatro órgãos: a SEMA — Secretaria Especial do Meio Ambiente, o IBDF — Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, a SUDEPE — Superintendência de Desenvolvimento da Pesca, e a SUDHEVEA — Superintendência de Desenvolvimento da Borracha.

Em atendimento a uma determinação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU, em 1994 foi criada a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável — CIDES<sup>94</sup>, com a finalidade de assessorar o Presidente

---

<sup>92</sup> Lei federal nº 7735, de 22/02/1989.

<sup>93</sup> Criada através da Lei federal nº 8028, de 12/04/90, como órgão de assistência da Presidência da República e para preparar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento a ser realizada no Rio de Janeiro em 1992.

<sup>94</sup> Criada através do Decreto nº 1.160, de 21 de junho de 1994 a CIDES tinha as seguintes atribuições:

da República na tomada de decisões sobre as estratégias, políticas e instrumentos legais necessários ao desenvolvimento sustentável do País, de acordo com a Agenda 21.

Presidida pelo Ministro de Planejamento<sup>95</sup> e integrada pelos demais Ministros de Estado, a CIDES se mostrou inoperante e seu ato de criação foi alvo de críticas de setores da sociedade civil, pois, além de não identificar as fontes dos recursos financeiros necessários para o adequado funcionamento da Comissão, representava uma “indisfarçável despolitização da questão do desenvolvimento sustentável, na medida em que não engaja, de forma clara e permanente, a sociedade organizada” (Rebouças, 1997)<sup>96</sup>.

Ainda sob o aspecto institucional, medidas visando a integração de políticas se consubstanciam na transformação do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal<sup>97</sup> em Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal<sup>98</sup>,

- 
- I – Propor estratégias e políticas nacionais necessárias à implementação das atividades programadas na Agenda 21, com especial atenção à sua incorporação ao planejamento global e orçamentário no âmbito da Administração Federal;
  - II – propor os instrumentos legais necessários à implementação da Agenda 21, ao cumprimento da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e das obrigações advindas de acordos e convenções internacionais;
  - III – propor critérios e prioridades nacionais para a obtenção de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos internacionais necessários a implementação da Agenda 21;
  - IV – acompanhar e avaliar a implementação das atividades programadas.

<sup>95</sup> Viola e Leis (1997) assinalam que um fator que interferiu negativamente na instalação da Comissão foi a ocorrência de disputas intra e interministeriais – Meio Ambiente, Planejamento, Ciência e Tecnologia e Relações Exteriores – pela posição de coordenação das políticas de sustentabilidade ambiental dentro do governo.

<sup>96</sup> Rebouças critica ainda a finalidade da CIDES, entendendo que a Comissão deveria ter por objetivo a definição e coordenação da Agenda 21 Nacional.

<sup>97</sup> Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992 transforma, no art. 21, a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República em Ministério do Meio Ambiente (MMA); posteriormente, Lei nº 8.746, de 09 de dezembro de 1993 cria, mediante transformação, o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal.

<sup>98</sup> Através da Medida Provisória nº 813, de 01/01/1995.

em 1995. É criada então a Secretaria de Recursos Hídricos<sup>99</sup>, e redefinida a competência do Ministério, que passa a responder pelo planejamento, coordenação, supervisão e controle das ações relativas ao meio ambiente e aos recursos hídricos; pela formulação e execução da política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; pela preservação, conservação e uso racional dos recursos naturais renováveis; e pela implementação de acordos internacionais na área ambiental.

Em 1999, as competências do Ministério do Meio Ambiente são novamente redefinidas<sup>100</sup>, compreendendo: a política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; a política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas; proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais; políticas para integração do meio ambiente e produção; políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e zoneamento ecológico-econômico.

No final da década de 90 destaca-se também na área ambiental a construção da Agenda 21 brasileira, trabalho conduzido sob a coordenação da Comissão de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional — CPDS<sup>101</sup>.

O documento que resultou do processo de consulta nacional, realizado no período 1999-2002, intitulado “Resultado da Consulta”, apresenta estratégias e ações

---

<sup>99</sup> Além da Secretaria de Recursos Hídricos, o Ministério do Meio Ambiente conta com outras quatro Secretarias: de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável; de Biodiversidade e Florestas; da Qualidade Ambiental dos Assentamentos Humanos; e da Coordenação da Amazônia.

<sup>100</sup> Através da MP nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999.

<sup>101</sup> A CPDS foi criada por Decreto Presidencial de 26/02/97, com a seguinte composição: cinco representantes do Governo Federal - Ministério do Meio Ambiente, que exerceria a Presidência da Comissão, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Ministério de Ciência & Tecnologia, Ministério das Relações Exteriores e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República -, e cinco 5 representantes da sociedade civil - Fórum Brasileiro das ONGs e Movimentos Sociais, Fundação Getúlio Vargas, Fundação Onda Azul, Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável e Universidade Federal de Minas Gerais. Em fevereiro de 2004, Decreto Presidencial estabeleceu nova composição para a CPDS, que passou a contar com 34 membros, mantendo-se a paridade entre governo e sociedade.

propostas para os temas prioritários da Agenda, quais sejam: gestão dos recursos naturais, agricultura sustentável, cidades sustentáveis, infra-estrutura e integração regional, redução das desigualdades sociais e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável.

No tema “cidades sustentáveis” são apontadas as seguintes premissas para a sustentabilidade das cidades.

- indissociabilidade entre a problemática social e a problemática ambiental urbana;
- melhoria da qualidade sanitário-ambiental das populações urbanas, cujo principal indicador é a universalização dos serviços de saneamento ambiental<sup>102</sup>;
- reestruturação dos sistemas de gestão, de modo a permitir o planejamento intersetorial, a gestão integrada e participativa;
- descentralização das instâncias decisórias e dos serviços.

Dentro do contexto de abertura de espaços de participação à sociedade civil, que, neste século, ganha destaque nas diferentes políticas setoriais, também na área ambiental foram realizadas conferências nos três níveis da federação em 2003 e 2005.

A I Conferência Nacional do Meio Ambiente, em 2003, com o tema “Vamos cuidar do Brasil”, tinha por objetivo aperfeiçoar e consolidar o Sistema Nacional de Meio Ambiente — SISNAMA, apontando caminhos para o exercício do controle social, implementação da gestão ambiental compartilhada e a inclusão da variável

---

<sup>102</sup> A universalização vem associada à possibilidade de privatização na ação indicada sob o número 2.13: “Ampliar as linhas de financiamento do setor saneamento ambiental, prevendo forma de flexibilização da gestão e buscando o interlocutor/agente mais estratégico no sentido de assegurar a universalização e qualidade ambiental na prestação dos serviços, promovendo a articulação dos agentes públicos e privados e considerando as peculiaridades de cada região”.

ambiental no conjunto das políticas públicas, diretrizes centrais do Ministério do Meio Ambiente.

A I Conferência definiu seis temas estratégicos: recursos hídricos; biodiversidade e espaços territoriais protegidos; agricultura, pecuária, recursos pesqueiros e florestais; infra-estrutura - transportes e energia; meio ambiente urbano; e mudanças climáticas.

Entre as deliberações da I Conferência Nacional de Meio Ambiente destaca-se a proposta de consolidação do controle social na Política Nacional de Meio Ambiente com realização de conferências nacional, distrital, estaduais e municipais de meio ambiente, de caráter deliberativo e com ampla participação dos diversos setores da sociedade.

A temática do saneamento está presente no desenvolvimento do tema "meio ambiente urbano", sendo objeto de várias deliberações, com enfoque na indicação da sua gestão pública e na necessidade de formulação de uma Política Nacional elaborada a partir dos subsídios colhidos nas Conferências Nacionais de Meio Ambiente, das Cidades e da Saúde<sup>103</sup>.

Importante destacar também na I Conferência a proposta de fortalecimento da Comissão Técnica Tripartite Nacional<sup>104</sup> e a instalação de Comissões Técnicas Tripartites Estaduais como instâncias de articulação de políticas públicas de meio ambiente.

A II Conferência Nacional do Meio Ambiente, realizada em dezembro de 2005, teve como tema "Política Ambiental Integrada e Uso Sustentável dos Recursos Naturais". O texto-base da Conferência se organizava em cinco subtemas: Biodiversidade e Florestas; Água e Recursos Hídricos; Qualidade Ambiental nos

---

<sup>103</sup> Nesse sentido, há deliberação para que sejam retirados do Congresso Nacional os projetos de Lei que definem a Política Nacional de Saneamento e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, PL 4.147/01 e PL 203/91, respectivamente.

<sup>104</sup> Criada pela Portaria MMA nº 189, de 25 de maio de 2001, é composta por representantes do Ministério do Meio Ambiente, da Associação de Entidades Estaduais de Meio Ambiente/ABEMA e da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente/ANAMMA.

Assentamentos Humanos; Instrumentos de Desenvolvimento Sustentável no Território; e Fortalecimento do SISNAMA e Controle Social.

No subtema Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, o texto-base da conferência enfatiza as gestões efetuadas para a construção de projeto de lei instituindo a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dando destaque para propostas relacionadas com essa problemática. Já no subtema Água e Recursos Hídricos, merece destaque a proposta de articulação do sistema de gestão ambiental com o de recursos hídricos através da aplicação combinada de instrumentos como o licenciamento ambiental e a outorga de direito de uso dos recursos hídricos, bem como a articulação na elaboração dos planos de bacia nas 12 regiões hidrográficas brasileiras com o instrumento do zoneamento econômico-ecológico.

No setor de saneamento, ao longo da década de 90 se sucedem diferentes propostas de projetos de lei para sua reformulação, sem que nenhuma conseguisse lograr o necessário consenso entre posições que contrapunham governo e interesses econômicos de um lado, e comunidade técnica e movimentos sociais de outro. As questões que centralizavam essa discordância se referiam à possibilidade de privatização do setor e sobre sua titularidade (se estadual ou municipal).

Da parte da comunidade técnica e dos movimentos sociais organizados, em 1991 foi apresentado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 199, que propunha uma Política Nacional de Saneamento e a criação do Fundo Nacional de Saneamento. O projeto pretendia instituir um Sistema Nacional de Saneamento, integrando diversas ações, definindo competências e prevendo instrumentos de controle social, além de introduzir os conceitos de saneamento ambiental e de salubridade ambiental. O PLC 199 foi aprovado pelo Congresso Nacional e, em 1995, nos primeiros dias de seu mandato, vetado integralmente pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (Costa, 1997).

Da parte do Governo, em 1992 foi idealizado o Projeto de Modernização do Saneamento — PMSS, iniciado em 1993 com recursos do Banco Mundial e executado

inicialmente de forma isolada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas — IPEA. Em 1994, por pressões da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental — ABES, Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento — ASSEMAE e da Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais — AESBE, essas entidades foram integradas ao Comitê de Direção do Projeto, sendo excluídas em 1995 (Costa, 1997). O IPEA contratou diversos especialistas para elaboração de estudos cujos produtos fundamentariam as políticas a serem propostas<sup>105</sup>.

A estratégia central do PMSS estava na redução do papel do Estado segundo os princípios de privatização, descentralização e flexibilização do modelo de gestão, cabendo ao Estado a função de regulador e a garantia da “oferta essencial”, e à iniciativa privada a prestação direta dos serviços<sup>106</sup>.

Entretanto, essa estratégia de privatização encontra uma dificuldade: a questão da titularidade dos serviços de saneamento, que historicamente pertence ao município. Essa interpretação encontra abrigo na Constituição Federal de 1988 que estabelece a competência municipal sobre a organização e prestação de serviços públicos de interesse local. Como os serviços de saneamento são locais pela sua própria natureza, a titularidade do poder concedente deve ser estabelecida em função do interesse local da população. Aceita essa tese, a privatização das concessionárias estaduais dependeria da anuência legislativa dos municípios concedentes.

Na tentativa de superar essa dificuldade, em 1996 foi apresentado Projeto de Lei<sup>107</sup> de autoria do Senador José Serra indicando a transferência da titularidade dos municípios para os estados. Esse projeto encontrou fortes resistências e foi arquivado

---

<sup>105</sup> Série Modernização do Setor de Saneamento, vol. I a 8, 1995.

<sup>106</sup> Alterações na conjuntura político-econômica a partir de 2002 provocarão uma reformulação do PNSS, que deixa de ter caráter privatista.

<sup>107</sup> PLC 266/96.

em função das pressões exercidas pela sociedade civil e por entidades e profissionais do setor.

Essas iniciativas do governo no sentido de induzir a gradativa privatização dos serviços de saneamento desencadeou a articulação, em 1998, da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental — FNSA, constituída por entidades e organizações da sociedade civil que representam setores de infra-estrutura urbana<sup>108</sup>, que tem desempenhado um importante papel na formulação de propostas para o setor.

Na busca de entendimento que levasse a uma proposta de regulação do setor, a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados realizou em 1999 a Conferência Nacional de Saneamento, que teve como objetivo discutir os rumos institucionais do setor. As discussões nessa conferência giraram em torno de cinco temas: Titularidade dos serviços; Resíduos sólidos e cidadania; Financiamento do setor; Controle social e regulação dos serviços; e integração das políticas de Saneamento, Saúde Pública, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Dentre as recomendações aprovadas na Conferência Nacional de Saneamento sobre cada um desses temas destacam-se:

- Defesa da autonomia municipal na prestação de serviços de saneamento, e titularidade de poder concedente especialmente no que se refere aos serviços de abastecimento de água e de coleta, tratamento e disposição de esgotos sanitários;

---

<sup>108</sup> Dentre as quais destacamos o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor — IDEC, a Federação Nacional dos Urbanitários — FNU, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental — ABES, a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento — ASSEMAE, o Fórum Nacional de Reforma Urbana — FNRU, a Central dos Movimentos Populares — CMP, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia — MNLM, a União Nacional por Moradia Popular — UNMP, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional — FASE, a Associação Nacional do Solo Urbano — ANSUR, o Fórum Brasileiro de ONGs, o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais — POLIS.

- Definição de uma política nacional de resíduos sólidos, com delimitação clara de competências e abordagem integrada com fatores ambientais, sociais e econômicos;
- Ampliação dos recursos públicos destinados ao setor, inclusive a fundo perdido, com o descontingenciamento dos recursos do FGTS para financiar os agentes públicos promotores do saneamento e da habitação popular<sup>109</sup>;
- Participação da sociedade nos processos decisórios, levando-se em conta que *“saneamento constitui um serviço essencial para o desenvolvimento econômico e social e para a saúde pública e, como tal, um direito do cidadão. Por esses motivos, ele deve ser público e de responsabilidade do Estado”*.
- Integração de políticas setoriais relacionadas com o saneamento ambiental como condição para a obtenção de indicadores *“de excelência em desenvolvimento sustentável, qualidade de vida e salubridade ambiental”*.
- Implementação em todo o território nacional do “Plano Nacional de Saúde no Desenvolvimento Sustentável”, de 1995.

Fruto do debate ocorrido nessa Conferência, em 2000 é apresentado o Projeto de Lei nº 2.763, de autoria dos deputados Maria do Carmo Lara e Sérgio Novais, onde se evidencia a preocupação com questões relativas à titularidade sobre os serviços e aos investimentos para o setor. O projeto define o saneamento ambiental como o conjunto de ações que envolvem o abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos, promoção da disciplina sanitária e ambiental no uso e ocupação do solo, drenagem urbana e controle de vetores.

Por outro lado, em substituição ao PLC 199/91, em 2001 o Governo Federal apresentou nova proposta sobre o tema — o PL nº. 4.147 que, além do caráter

---

<sup>109</sup> A Resolução 2444/97 do Conselho Monetário Nacional veta o financiamento do saneamento com FGTS para o setor público, e as Resoluções 2521/98 e 2653/99 restringem a aplicação de recursos da Caixa Econômica Federal -CEF e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES no setor público.

centralizador, conferindo amplos poderes para setores da administração federal indireta, encontrou forte resistência dos técnicos do setor e dos segmentos organizados da sociedade, com base nas seguintes críticas:

- Com relação à titularidade, há o entendimento de que o projeto fragilizaria a tese da titularidade dos municípios na prestação dos serviços ao criar a figura do “serviço de saneamento básico de interesse comum”, cuja competência seria estadual;
- O conceito de saneamento básico é reduzido aos serviços de água e esgotos;
- O Conselho Nacional de Saneamento criado pelo projeto tem caráter meramente consultivo, conferindo-se, em última instância, a função para a elaboração da Política Nacional do Saneamento apenas aos órgãos do governo federal;
- A Agência Nacional de Águas – ANA, converter-se-ia, segundo o projeto, em unidade administrativa determinante nas políticas de regulação e fiscalização do setor<sup>110</sup>;

---

<sup>110</sup> O artigo 41 do projeto dispõe: “Art. 41 - Agência Nacional de Águas - ANA exercerá atividades de coordenação nacional das atividades de regulação dos serviços de saneamento, desenvolvendo, pelo menos, as seguintes atribuições:

- I- edição de normas e diretrizes nacionais relativas à prestação, delegação e regulação dos serviços de saneamento básico;
- II- elaboração de guias e manuais para a adequada regulação dos serviços de saneamento básico em todo o território nacional;
- III- capacitação técnica e institucional para a regulação e fiscalização dos serviços;
- IV- avaliação da prestação dos serviços em nível nacional, com base no Sistema Nacional de Informações em Saneamento;
- V- valiação do atendimento das normas contidas nesta Lei pelos titulares e prestadores de serviços, como condição para o desenvolvimento de ações de saneamento básico da União junto a Estados, Distrito Federal e Municípios;
- VI- promoção de estudos relativos à metodologias para a definição de regiões de tamanho econômico ótimo e escala mínima eficiente para a prestação dos serviços, com base nas bacias hidrográficas e na estrutura da rede urbana;
- VII- compatibilização e homogeneização de normas e procedimentos em todo o território nacional, em conjunto com os demais entes da federação;
- VIII- credenciamento de entidades de regulação e fiscalização de serviços de saneamento básico.

- O projeto apresentava também um excessivo detalhamento sobre a tarifação no setor de saneamento, matéria que deveria ficar sob a responsabilidade dos Estados e Municípios, titulares da prestação dos serviços.

O ponto positivo do projeto, apontado por todos os setores envolvidos na sua discussão, residia na previsão de que a Política Nacional de Saneamento deve estar integrada às políticas de saúde, de meio ambiente, de desenvolvimento urbano e de recursos hídricos. Entretanto, mesmo aqui o projeto é frágil, pois não aponta os mecanismos necessários para essa integração.

A partir da I Conferência das Cidades, realizada em 2003, o PI 4.417 foi arquivado, sendo definitivamente retirado pelo Executivo em maio de 2005, quando são encaminhados dois novos projetos ao Congresso Nacional: um de autoria do Senador Gerson Camata, PLS 155/05, que abriga contribuições do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Saneamento e da Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais — AESBE, e outro de autoria do Executivo, PL 5296/05, fruto de processo de discussão que se iniciou na I Conferência das Cidades, em 2003.

O PLS 155/05, que não passou por processo de debate público, envolvendo apenas as propostas das entidades acima referidas, tem sido alvo de intensas críticas de entidades representativas do setor, que vêem nele uma tentativa de reedição do PL 4.147/01.

Nesse sentido, as principais críticas ao PLS 155/05 se assemelham àquelas feitas ao PL 4147, quais sejam: a redução do conceito de saneamento básico, limitando-se a indicar diretrizes para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; a questão da titularidade dos serviços e autonomia dos municípios ao contrapor as definições de serviços de saneamento básico de interesse local aos de interesse comum; a insuficiência no que diz respeito às disposições sobre a Política da União para o setor; a insipiência quanto à disciplina dos instrumentos de controle social; e a ausência de dispositivos que contemplem os direitos dos consumidores na prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

Quanto ao PL 5.296/05, que institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Básico — PNS, por ter sido objeto de amplo debate<sup>111</sup>, atende a boa parte das reivindicações do setor, especialmente no que se refere à adoção dos conceitos de integralidade, eqüidade e universalidade, no respeito aos direitos dos cidadãos e usuários, e na caracterização dos serviços públicos de saneamento básico como de natureza essencial, constituindo-se num dever do Estado<sup>112</sup>.

Embora não adote o conceito de “saneamento ambiental”, o PL 5296/05 preserva o conceito integral de saneamento. Assim, saneamento básico, nos termos do projeto de lei, compreende abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, manejo dos resíduos sólidos, e manejo de águas pluviais, que são considerados como serviços de natureza diferente, admitindo-se que tenham prestadores distintos.

O PL 5.296/05 introduz importante inovação ao entender o saneamento básico como um direito subjetivo público, ou seja, “como um direito cujos titulares não são apenas os seus atuais usuários, mas todos os cidadãos, inclusive os que ainda não têm acesso aos serviços” (exposição de motivos do PL 5.296/05). Nessa perspectiva, a salubridade ambiental é entendida como um direito de todos, cuja promoção e proteção é dever do Estado e também da coletividade.

No que diz respeito à prestação dos serviços, o PL distingue a sua prestação direta, que se efetiva por meio de órgão ou entidade do titular, da prestação

---

<sup>111</sup> As premissas do projeto foram estabelecidas pela I Conferência das Cidades, realizada em 2003, constituindo-se Grupo de Trabalho Interministerial que elaborou proposta preliminar, aprovada pelos Conselhos das Cidades e da Saúde e submetida à consulta pública com a realização de dez seminários em diferentes capitais do país. Incorporadas as contribuições recolhidas durante a consulta pública, o projeto foi novamente submetido à apreciação do Conselho das Cidades que o aprovou, sendo encaminhado ao Congresso Nacional em maio de 2005.

<sup>112</sup> Diferentemente da diretriz de caráter privatista identificada no documento da Agenda 21 Brasileira, a I Conferência Nacional das Cidades traz resolução em defesa da “essencialidade e natureza pública que caracterizam a função social das ações e serviços de saneamento ambiental, garantindo a gestão pública nos serviços e a prestação por órgãos públicos”.

delegada, que se dá por contrato de programa<sup>113</sup> ou concessão<sup>114</sup>, caso se trate, respectivamente, de relações público-públicas ou público-privadas.

Quanto à polêmica questão da titularidade para provimento dos serviços de saneamento básico, ela não é enfrentada pelo projeto, sob a justificativa de que questões acerca de competência de entes federativos devem ser tratadas pela Constituição e não em lei ordinária. Assim, o projeto sempre se refere a “titular” e não ao “Estado” ou ao “Município”.

Com relação ao controle social, sua importância pode ser constatada a partir dos inúmeros dispositivos que tratam do tema. Assim, já no artigo 2º o projeto conceitua controle social como “os mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informação, representação técnica e participação nos processos de decisão do serviço” (inciso XXV) e, no artigo 6º, destaca entre as diretrizes para todos os serviços públicos de saneamento básico, “a participação da sociedade na formulação e implementação das políticas e no planejamento, regulação, fiscalização, avaliação e prestação dos serviços por meio de instâncias de controle social” (inciso XIV).<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Previsto na Lei 11.107/05.

<sup>114</sup> Disciplinada pelas leis 8.987/95 e 11.079/04.

<sup>115</sup> Normas de controle social relacionadas a cada uma dessas funções são estabelecidas nos seguintes dispositivos: no campo do planejamento, a que prevê a participação da comunidade, com a realização de audiência e consultas públicas (arts. 14, § 2º, 50, § 1º); no campo da regulação, exige-se que todos os atos a ela referentes sejam motivados e públicos, inclusive com o uso da rede mundial de computadores - internet (arts. 19 e 22, **caput**, II); que a decisão pela delegação dos serviços seja precedida de audiência e consultas públicas sobre o edital de licitação, ou seu termo de dispensa e a minuta do contrato (arts. 24, **caput**, IV, e 69); a avaliação periódica externa da qualidade dos serviços seja efetuada por colegiado integrado por representantes da sociedade civil (art. 27); a prévia oitiva de colegiado integrado por representantes da sociedade civil antes de decisão sobre revisão de tarifas e outras formas de remuneração - medida que não abrange os reajustes, que são considerados procedimento administrativo automático (art. 34, § 6º); reconhece que integra o Sistema Nacional de Saneamento - SISNASA os colegiados integrados por representantes da sociedade civil, os quais são de instituição obrigatória para todos os entes federados que venham a aderir à Política Nacional de Saneamento Básico - PNS (arts. 38, V, e 44 a 48).

Entretanto, não obstante a importância conferida aos mecanismos de controle social, ao tratar das competências dos órgãos colegiados do Sistema Nacional de Saneamento — SISNASA<sup>116</sup>, o projeto enumera atribuições de caráter consultivo, dando margens ao entendimento de que a competência deliberativa do Conselho das Cidades não se estende às matérias relacionadas com o Sistema e a Política Nacional de Saneamento, como pode ser observado no artigo transcrito abaixo.

Art. 45. Em relação ao SISNASA, são competências da Conferência Nacional das Cidades:

I- propor medidas para implementação e aperfeiçoamento da PNS;

II- indicar prioridades de atuação do Governo Federal;

III- avaliar a execução da PNS e do PNSA e o funcionamento do SISNASA.

Art. 46. - Ao Conselho das Cidades compete a proposição de estratégias e o acompanhamento da execução da PNS, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, bem como:

I- **opinar** sobre:

a) as propostas de regulamento, de instrução e de outros atos normativos para a execução do disposto nesta Lei;

b) o PNSA e suas revisões;

II- acompanhar e avaliar a implementação da PNS e do PNSA e dos projetos e ações que os integram;

III- propor prioridades para a alocação de recursos sob gestão da União em ações de saneamento ambiental;

IV- **recomendar critérios** para:

a) organização, composição e funcionamento dos conselhos com competência para o saneamento ambiental de âmbitos estadual, regional e municipal, inclusive nos casos de gestão associada;

---

<sup>116</sup> O artigo 44 do PL 5296/05 estabelece como órgãos colegiados do SISNASA a Conferência Nacional das Cidades e o Conselho das Cidades com seu Comitê Técnico de Saneamento Ambiental no nível federal, e, nos níveis estadual, distrital, regional ou municipal, órgãos colegiados similares aos previstos no nível federal.

b) elaboração dos planos de saneamento ambiental de âmbitos estadual, regional e municipal;

V- articular-se com os demais conselhos setoriais.

Parágrafo único. - Na forma de seu regimento interno, o Conselho das Cidades contará com Comitê Técnico de Saneamento Ambiental. (grifos nossos)

A sucinta análise dos instrumentos legais e desenhos institucionais nas áreas de saúde, recursos hídricos, desenvolvimento urbano, meio ambiente e saneamento, ao longo da década de 90 e nesse início do século XXI, evidenciam o esforço no sentido de promover a integração de ações nas diferentes áreas. Nesse sentido, políticas de âmbito nacional foram construídas ao longo dos últimos 15 anos, tendo como eixo norteador os princípios da universalidade, eqüidade, sustentabilidade, integralidade e gestão pública com controle social.

## CAPÍTULO 5 - CAMPINAS NO PERÍODO AMBIENTAL

A análise da legislação de Campinas no período ambiental envolve a produção legal de quatro governos<sup>117</sup>, e deve ser iniciada com a Lei de Uso e Ocupação do Solo — LUOS<sup>118</sup>, que instituiu novo zoneamento para a cidade e que ainda se encontra em vigor.

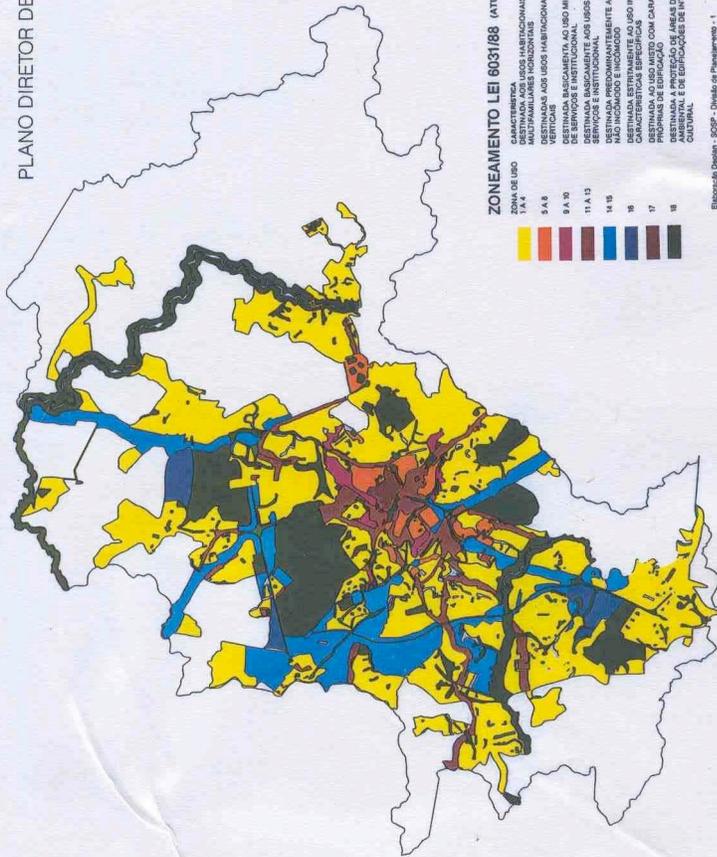
Aprovada no final de 1988 em meio a muita polêmica em função da falta de transparência em sua elaboração<sup>119</sup>, a LUOS divide a cidade em 18 zonas, sendo que 8 são de uso estrita ou predominantemente residencial; 2 de uso misto; 3 destinadas aos usos comercial, de serviços e institucional; 3 de uso industrial de portes e potencial de incômodo diferenciados; 1 zona central; e 1 zona destinada à proteção de áreas e/ou espaços de interesse ambiental e à preservação de edificações de interesse sócio-cultural (**Mapa 3**).

---

<sup>117</sup> Quatro governos com diferentes propostas político-ideológicas: 1989 a 1992, governo Jacó Bittar, eleito pelo Partido dos Trabalhadores – PT; 1993 a 1996, governo Magalhães Teixeira/Edivaldo Orsi, eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB; 1997 a 2000, governo Francisco Amaral, eleito pelo Partido Progressista Brasileiro – PPB; e 2001 a 2004, governo Antonio da Costa Santos/Isalene Tiene, novamente do PT.

<sup>118</sup> Lei municipal 6.031, aprovada em 28 de dezembro de 1988 e que passou a vigorar a partir de março de 1989.

<sup>119</sup> Fernandes (2004) afirma que “O novo zoneamento foi discutido e elaborado por um grupo restrito de técnicos e empresários, [e que] alguns poucos debates que antecederam o envio do projeto de lei à Câmara foram restritos ao público especializado...”



Mapa 3 - Zoneamento Lei 6.031/88

Mapa 3: Zoneamento Lei 6.031/88

Já em 1990 a LUOS foi alterada para permitir o adensamento em algumas zonas residenciais e comerciais e, desde então, a lei tem sido objeto de inúmeras alterações pontuais que atendem a interesses de grupos organizados do setor imobiliário da cidade. Essas constantes modificações, aliadas à deficiência de fiscalização e à complexidade da LUOS<sup>120</sup> e da legislação correlata, têm contribuído para sua pouca eficácia como instrumento regulador do uso do solo urbano, o que se reflete no elevado índice de irregularidades presente no município.

O zoneamento instituído pela Lei 6.031/88 tem sido objeto de muitas críticas ao longo dos 18 anos de sua vigência. A primeira diz respeito ao não reconhecimento da demanda por lotes populares e pela regularização de favelas e núcleos. Além de não considerar a necessidade de estabelecer parâmetros de uso e ocupação diferenciados nas áreas já ocupadas, possibilitando a sua regularização, apenas uma (Z1) das 18 zonas em que se dividiu a cidade admite lotes mínimos de 125,00 m<sup>2</sup>.

Gualtieri (2001) chama a atenção para outro aspecto relativo ao zoneamento instituído pela Lei 6.031/88 que, segundo ele, ilustra seu caráter segregacionista. Enquanto nas regiões Norte e Leste estão as zonas estritamente residenciais e com lotes de tamanhos avantajados, constituindo territórios de baixa densidade e, portanto, destinados a abrigar os mais ricos, nas regiões Sul e Oeste estão as zonas com tamanhos de lotes menores (Z1 e Z2), projetando-se densidades mais altas para o território dos pobres<sup>121</sup>.

Já em 1990 a LUOS foi alterada para permitir o adensamento em algumas zonas residenciais e comerciais e, desde então, a lei tem sido objeto de inúmeras alterações pontuais que atendem a interesses de grupos organizados do setor imobiliário da cidade. Essas constantes modificações, aliadas à deficiência de fiscalização e à

---

<sup>120</sup> Do ponto de vista da técnica legislativa a Lei 6.031/88 é extremamente confusa, ensejando dificuldades em sua interpretação.

<sup>121</sup> O autor apresenta a média salarial (em salários mínimos) do chefe de família por regiões que confirmam essa tendência: Norte – 7,32; Leste – 11,02; Sul - 5,99; Sudoeste 4,21; e Noroeste – 3,76.

complexidade da LUOS<sup>122</sup> e da legislação correlata, têm contribuído para sua pouca eficácia como instrumento regulador do uso do solo urbano, o que se reflete no elevado índice de irregularidades presente no município.

O zoneamento instituído pela Lei 6.031/88 tem sido objeto de muitas críticas ao longo dos 18 anos de sua vigência. A primeira diz respeito ao não reconhecimento da demanda por lotes populares e pela regularização de favelas e núcleos. Além de não considerar a necessidade de estabelecer parâmetros de uso e ocupação diferenciados nas áreas já ocupadas, possibilitando a sua regularização, apenas uma (Z1) das 18 zonas em que se dividiu a cidade admite lotes mínimos de 125,00 m<sup>2</sup>.

Gualtieri (2001) chama a atenção para outro aspecto relativo ao zoneamento instituído pela Lei 6.031/88 que, segundo ele, ilustra seu caráter segregacionista. Enquanto nas regiões Norte e Leste estão as zonas estritamente residenciais e com lotes de tamanhos avantajados, constituindo territórios de baixa densidade e, portanto, destinados a abrigar os mais ricos, nas regiões Sul e Oeste estão as zonas com tamanhos de lotes menores (Z1 e Z2), projetando-se densidades mais altas para o território dos pobres<sup>123</sup>.

Ainda sobre o zoneamento estabelecido pela LUOS, cabe um comentário sobre o seu artigo 27, que define as categorias de uso e os correspondentes tipos de ocupação do solo para cada uma das 18 zonas. Em 12 dessas 18 zonas o dispositivo prevê a possibilidade de uso e ocupação diferenciados mediante a elaboração de “*estudos específicos efetuados pelos órgãos técnicos de planejamento da Prefeitura*”<sup>124</sup>. Essa flexibilização excessiva tem sido objeto de muitas críticas em função

---

<sup>122</sup> Do ponto de vista da técnica legislativa a Lei 6.031/88 é extremamente confusa, ensejando dificuldades em sua interpretação.

<sup>123</sup> O autor apresenta a média salarial (em salários mínimos) do chefe de família por regiões que confirmam essa tendência: Norte – 7,32; Leste – 11,02; Sul - 5,99; Sudoeste 4,21; e Noroeste – 3,76.

<sup>124</sup> O Decreto nº 10.554, de 02 de setembro de 1991 criou a Comissão de Análise de Projetos Específicos – COMAPE, para realizar análise prévia de viabilidade técnica dos projetos de edificação específica. Esta Comissão era composta originalmente apenas por representantes da Secretaria de Planejamento

do elevado grau de subjetividade que envolve, além de dar margem a parcialidade nas análises e denúncias de facilitações.

Na Zona 18, que compreende áreas e/ou espaços de interesse ambiental<sup>125</sup>, edificações de interesse sócio-cultural e áreas abrangidas por proteção específica, a LUOS estabelece a necessidade de realização de "estudos específicos" para qualquer tipo de ocupação. O Decreto nº 10.012, de 29 de novembro de 1989, excetua dessa obrigatoriedade as construções destinadas a usos residenciais unifamiliares e multifamiliares horizontais (tipo H3 e HMH3) nos loteamentos localizados na Zona 18 regularmente implantados até março de 1989, data em que a LUOS passou a vigorar.

Ainda na década de 80 merece referência a lei 6.156/89, que acrescenta dois parágrafos ao Código de Obras e Urbanismo<sup>126</sup>, estabelecendo a exigência de caução, por hipoteca de lotes, como garantia para execução de obras de infraestrutura na abertura de loteamentos e arruamentos. Essa lei é uma resposta à constatação do elevado número de loteamentos que, aprovados nas décadas anteriores, permaneciam irregulares, pois não contavam com as devidas obras de infraestrutura.

Em 1990 é aprovada a Lei Orgânica do Município de Campinas, que reproduz boa parte dos princípios gerais estabelecidos nas constituições federal de 1988 e estadual de 1989, especialmente no que diz respeito aos temas relacionados com o

---

(arquitetos e engenheiros) e posteriormente passou a contar com representação das Secretarias de Obras, Assuntos Jurídicos, Habitação/COHAB, Transportes/ EMDEC, além da SANASA.

<sup>125</sup> São considerados áreas ou espaços de interesse ambiental, segundo a lei 6031/88 "aqueles cuja proteção permita preservar a paisagem urbana e a qualidade do meio ambiente", que são os seguintes: "Distrito de Joaquim Egídio, Distrito de Souzas, Rios Atibaia, Jaguari, Capivari e Capivari-Mirim, Fazendas, fundos de vales, fontes, bosques, parques, matas, rochas, pedreiras, clubes, cemitérios, faixas laterais de 30,00m (trinta metros) a 40,00 (quarenta metros), medidas a partir do eixo dos túneis de interligação das vias marginais ao Córrego Piçarrão com as avenidas Lix da Cunha e Aquidabã."

<sup>126</sup> Lei nº 1.993/59, com dispositivos de caráter urbanístico (parcelamento do solo) e edificação (código de obras).

meio ambiente e desenvolvimento urbano, tratados no Título “Da Ordem Econômica”<sup>127</sup>.

No capítulo que trata do Desenvolvimento Urbano é reafirmado o princípio da função social da propriedade e destacada a relevância do Plano Diretor como instrumento “*da política de desenvolvimento e expansão urbana*” (artigo 172). A LOM se refere ainda a outros instrumentos de política urbana como parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública, solo criado e operações interligadas, todos demandando regulamentação posterior.

A Lei Orgânica de Campinas retrata bem o momento político em que foi elaborada ao destacar a importância dos espaços de participação da sociedade nos processos decisórios, indicando a criação de catorze<sup>128</sup> Conselhos Municipais. A lei define esses Conselhos como instrumentos de democracia direta, tratando-os com destaque no Título II, que disciplina a Organização dos Poderes Municipais, ao lado dos poderes Legislativo e Executivo<sup>129</sup>.

Na tentativa de conter os processos de ocupação irregular de áreas públicas, a LOM reproduz os termos do dispositivo da Constituição paulista que proíbe a alteração de uso de áreas públicas, institucionais, verdes ou patrimoniais sem autorização legislativa. Entretanto, considerando o elevado número de áreas já ocupadas e a necessidade de sua regularização, a lei abre exceção para as áreas ocupadas e cadastradas até sua promulgação, ou seja, até 1990.

---

<sup>127</sup> Que compreende quatro capítulos: I- Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica; II- Do Desenvolvimento Urbano; III- Da Política Agrária; e IV- Do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e do Saneamento.

<sup>128</sup> A LOM faz referência aos seguintes Conselhos Municipais: Orçamentário, de Desenvolvimento Urbano, de Agricultura, do Meio Ambiente, de Proteção aos Animais, de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Cultura, de Transporte, de Tráfego, de Ciência e Tecnologia, de Defesa dos Direitos do Cidadão, de Proteção Especial.

<sup>129</sup> O Título II é composto por três capítulos: I- Do Poder Executivo; II- Do Poder Legislativo; e III- Da Participação Popular.

Na seção que trata do Saneamento, incluída no capítulo que cuida do Meio Ambiente, a LOM preconiza a instituição de um plano municipal de saneamento e prevê a definição de parcela específica da tarifa, a ser contabilizada em carteira própria, para investimento em tratamento de esgoto. Prevê também, no artigo 8º das disposições transitórias, a alocação anual de recursos para, no prazo de 10 anos, ser promovido o tratamento de todo o esgoto da cidade<sup>130</sup>. Ainda com relação ao saneamento, Emenda à LOM de 2001<sup>131</sup> define os serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto sanitário como de competência do município, proibindo a sua “concessão, permissão ou qualquer outra forma de transferência do controle para a iniciativa privada”.

Dando cumprimento às disposições da Lei Orgânica, em 1990 e 1991 são criados importantes conselhos municipais com características diferenciadas, destacando-se: o Conselho de Saúde<sup>132</sup>, com caráter deliberativo, normativo e fiscalizador, cuja competência se restringe à política de saúde, não abrangendo as ações de saneamento como preconizava a legislação federal; o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano — CMDU<sup>133</sup>, órgão apenas consultivo e fiscalizador<sup>134</sup>; e a reformulação do Conselho Municipal do Meio Ambiente — COMDEMA, que passa a ter caráter deliberativo e composição mais representativa<sup>135</sup>.

---

<sup>130</sup> Medidas não implementadas até hoje.

<sup>131</sup> Emenda nº 32, de 30/11/2001, apresentada em função de tentativa de privatização da SANASA ocorrida em 1999.

<sup>132</sup> O Conselho Municipal de Saúde é criado através da Lei nº 6.369/90 e, em 1991, através da Lei nº 6.547, são criados os Conselhos Locais de Saúde.

<sup>133</sup> Lei nº 6.426/91, de 12 de abril de 1991.

<sup>134</sup> Talvez para neutralizar o poder que lhe fora conferido pela LOM, que condiciona toda e qualquer alteração ao Plano Diretor ou a normas a ele correlatas a parecer do CMDU, antes de ser submetida à Câmara.

<sup>135</sup> Reformulado através da Lei nº 6.792, de 04 de dezembro de 1991, o COMDEMA passa a ser composto por representantes indicados pelos seguintes órgãos e entidades: Coordenadoria Ambiental da Prefeitura, Central de Abastecimento de Campinas – CEASA, Instituto Agrônomo de Campinas, Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI, CETESB, Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais – DEPRN, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, Câmara de Vereadores, PUCCAMP, UNICAMP, Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari, Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP, Associação dos Extratores de Minérios de

No plano institucional, alterações são feitas com a criação da Coordenadoria Ambiental em 1990<sup>136</sup>, que assumirá o *status* de Secretaria através da Lei 6.903/92, que lhe confere autonomia administrativa e orçamentária.

Nos primeiros anos da década de 90 intensifica-se também a produção de normas relacionadas à gestão de resíduos. A questão ganha relevância em função do esgotamento do aterro sanitário Santa Bárbara, tendo início o processo de discussão de nova área para disposição de resíduos<sup>137</sup>. Assim, são editadas normas disciplinando a limpeza urbana, bem como a coleta e disposição dos resíduos<sup>138</sup>.

A questão habitacional também é objeto de regulamentação municipal em 1991 através das leis nº 6.681 e nº 6.720 de autoria do Executivo, e a lei nº 6.703, originada no Legislativo. A lei nº 6.681 atendia à necessidade de definir parâmetros de loteamento e arruamento que atendessem aos empreendimentos de habitação de interesse social — EHS, limitando-os aos empreendimentos públicos<sup>139</sup>, enquanto que a Lei 6.720 criava, através de convênio entre a Prefeitura e a COHAB, serviço para a elaboração de projetos e oferta de assistência técnica para a execução de construções de casas populares de até 60m<sup>2</sup>.

Ainda na área da habitação, a Lei nº 6.703/91 instituiu o Programa Pró-casa, destinado à construção de habitações para população de até dois salários mínimos. A

---

Campinas e Região, 4 representantes de entidades ambientalistas, 2 representantes de Associações de Moradores e 2 representantes de sindicatos de trabalhadores.

<sup>136</sup> Criada pelo Decreto nº 10.095, de 13 de março de 1990.

<sup>137</sup> Em 1992 é editado o Decreto nº 10.811, declarando de utilidade pública área destinada à instalação do aterro.

<sup>138</sup> Lei nº 6.355/90 disciplinando a coleta e disposição de resíduos; Lei nº 6.901/91 que cria o Programa de Coleta Seletiva de lixo domiciliar e Reciclagem de resíduos sólidos reaproveitáveis, prevendo verba para implantação do programa no orçamento municipal a partir de 1992; Lei nº 7.058/92, estabelecendo normas para limpeza urbana.

<sup>139</sup> A partir de 1993 essa lei beneficiou a produção de moradias pelo setor privado, através da instituição do programa “Minha Casa”, uma parceria da COHAB com empreendedores da construção civil para a produção de lotes urbanizados e unidades habitacionais para a população de baixa renda. Os empreendimentos se localizavam em terrenos de propriedade privada e a comercialização dos produtos era feita pela COHAB.

lei autorizava a criação de “bolsões de habitação popular” em terrenos públicos da classe de bens dominicais, cabendo ao Executivo dotá-los de infra-estrutura e firmar convênios com o estado e a União para a construção de habitações populares. Após a entrega das casas, os lotes seriam doados aos adquirentes com cláusula de inalienabilidade por 10 anos. Entretanto, em função da não regulamentação da lei, o Programa não foi implementado.

A política de habitação terá também grande destaque no Plano Diretor do Município<sup>140</sup>. Elaborado na gestão de Jacó Bittar, sob a coordenação do arquiteto Siegbert Zanettini, o Plano Diretor de 1991 estabelece um conjunto de diretrizes gerais que incorporam princípios relevantes, particularmente no que se refere às propostas da reforma urbana.

Assim, instrumentos como o solo criado, operações interligadas, operações urbanas, parcelamento ou edificação compulsórios, são tratados com destaque. Entretanto, esses instrumentos não foram implementados, pois estavam condicionados a regulamentações posteriores, através de legislação específica que nunca foi editada. O Plano instituiu também as Zonas Especiais<sup>141</sup>, com destaque para as zonas de habitação de interesse social — ZHIS, mas não definiu sua localização, o que tornou a medida inócua.

A grande “novidade” do Plano estava no destaque dado a duas questões que se complementam e que suscitavam calorosos debates naquele momento: a ambiental e a metropolitana. Com relação à primeira, nos subsídios para a discussão do Plano é apresentada como uma de suas premissas norteadoras, relevância que se justifica em função de sua indissociabilidade com a “*busca do aumento da qualidade de vida do homem*”, identificado como objetivo central do Plano.

---

<sup>140</sup> Lei Complementar nº 2, de 26 de julho de 1991.

<sup>141</sup> ZHIS – zonas habitacionais de interesse social e ZP – zonas de preservação.

O Plano de 1991 apresenta extenso capítulo contemplando os aspectos ambientais do desenvolvimento e propõe um macrozoneamento ambiental<sup>142</sup> para o município, dividindo-o em 5 zonas: duas Áreas de Preservação — dos rios Atibaia e Jaguari, compreendendo os distritos de Souza e Joaquim Egídio e do rio Capivari; uma Área de Controle Ambiental, envolvendo o distrito de Barão Geraldo; uma Área com Vocação Urbana e Industrial, que abriga a área central e a região de urbanização consolidada, para a qual se prevê adensamento; e uma Área Intensamente Degradada, situada na fronteira de expansão urbana do Município nas regiões sul e sudoeste. (**Mapa 4**).

A preocupação ambiental se destaca ainda no Capítulo que trata dos ecossistemas naturais e modificados, com diretrizes específicas voltadas para preservação de áreas de mananciais e das águas subterrâneas, para as unidades de preservação e para a questão dos resíduos sólidos.

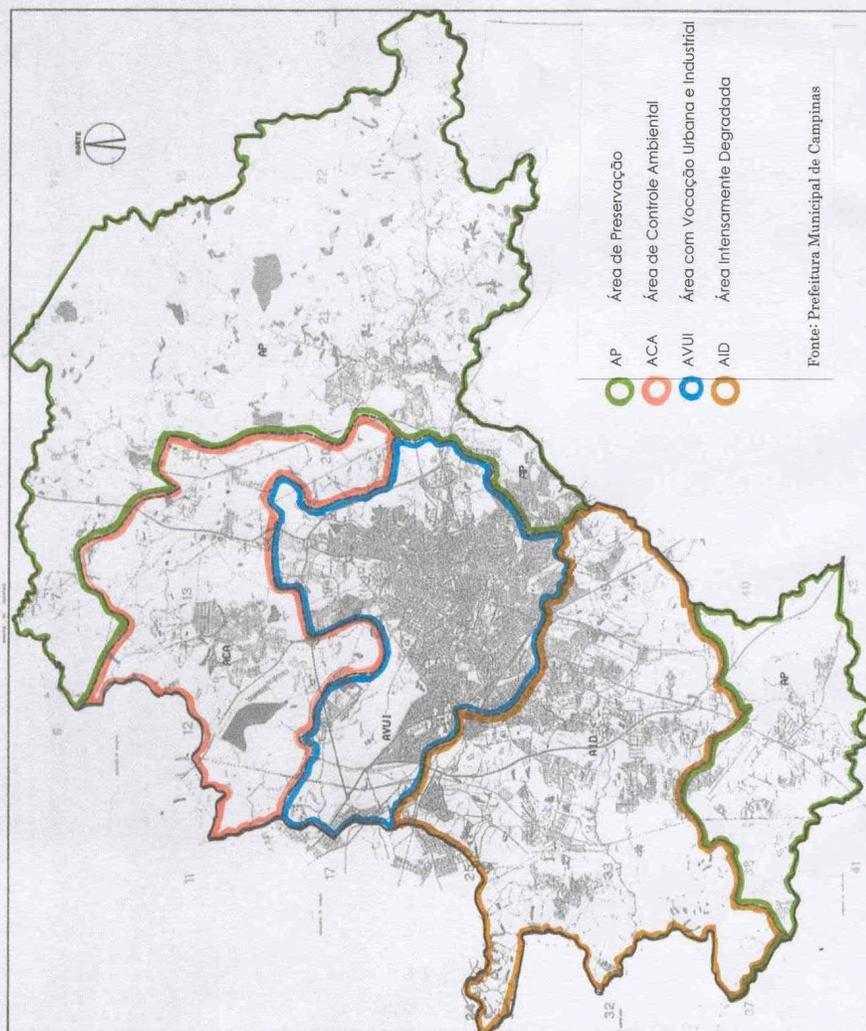
Essa preocupação não se expressa nas disposições relativas à estrutura de governo. Ao tratar do sistema institucional, o plano propõe uma estrutura organizacional (artigo 47) que não conta com órgão específico de meio ambiente, ainda que associado a outra área. Entretanto, a lei de diretrizes orçamentárias<sup>143</sup>, ao tratar das prioridades da Administração, prevê, na área de preservação do meio ambiente, a criação e estruturação da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (artigo 16, VII), prioridade que constará novamente da lei de diretrizes orçamentárias de 1992<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> De acordo com Fernandes (2003), esse macrozoneamento não entrou em vigor por não estar geograficamente referenciado.

<sup>143</sup> Lei 6578, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 1992.

<sup>144</sup> Lei nº 7.056, de 06 de julho de 1992, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 1993.



**Mapa 4 - Macrozoneamento - Plano Diretor 1991**

Quanto à relevância para a questão metropolitana presente no Plano de 91, dois motivos a determinavam. Por um lado a abordagem sistêmica proposta pelo plano, focalizando o município como parte integrante de um sistema geopolítico maior. Por outro lado, o tratamento da questão regional se impunha para fazer frente ao projeto de criação da Região Metropolitana de Campinas elaborado pelo Governo do Estado através da EMPLASA. Esse projeto encontrava forte resistência dos executivos municipais por não contemplar participação paritária de Estado e Municípios na composição do Conselho de Desenvolvimento Regional proposto, e por conceder a Secretaria Executiva do Conselho à EMPLASA.

Na abertura do capítulo sobre Sistema Metropolitano do caderno de estudos do Plano Diretor é apresentada uma Carta de Intenções assinada em abril de 1991 por 18 prefeitos da Região de Governo de Campinas<sup>145</sup>, sugerindo a criação de uma entidade de planejamento regional e indicando uma Comissão Técnica Intermunicipal para formatar uma proposta nesse sentido. A idéia, entretanto, não prosperou.

A análise metropolitana do Plano se concentra nos aspectos relacionados com a configuração urbana da região, sua dinâmica demográfica e a questão dos transportes, apresentando ao final tabelas relacionadas a indicadores econômicos agregados.

Com relação ao uso do solo e expansão urbana do Município, o Plano apresenta como prioridade a intervenção na região Sudoeste, no sentido de intensificar a sua ocupação e promover a elevação do seu padrão de urbanização, alertando, contudo, para as restrições de ocupação relacionadas com as dificuldades de abastecimento de água e ampliação do Aeroporto Internacional de Viracopos.

---

<sup>145</sup> Americana, Arthur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Indaiatuba, Itapira, Jaguariúna, Mogi Guaçu, Mogi Mirim, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antonio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

O Plano indica também a necessidade de disciplinar o crescimento da região de Barão Geraldo, inserida na Área de Controle Ambiental, apontando para a criação de um cinturão verde, com a manutenção das áreas rurais e matas remanescentes. Quanto à região de Sousas e Joaquim Egídio, o Plano propõe restrições à ocupação para garantir a preservação ambiental.

A questão dos recursos hídricos é abordada no caderno de estudos do plano a partir de uma perspectiva regional, com análise das inter-relações entre as diferentes bacias que se conectam através dos Sistemas Cantareira e Billings (Piracicaba, Tietê/Sorocaba, Alto Tietê e Baixada Santista). Essa análise é toda referenciada no Plano Estadual de Recursos Hídricos de 1990.

As condições de abastecimento e esgotamento de água de Campinas são apontadas como preocupantes, pois, além do comprometimento da qualidade da água, o balanço hídrico da bacia do Piracicaba apresentado no Plano Estadual identificava grande desequilíbrio quantitativo.

O Plano Diretor trabalha com uma projeção exagerada do crescimento demográfico de Campinas<sup>146</sup>, o que leva à previsão também superdimensionada da demanda de água, indicando a necessidade de captação no rio Jaguari já no ano 2000<sup>147</sup>. Nesse sentido, é interessante destacar que o Plano chama a atenção para a inconveniência de expansão da cidade na direção Sudoeste, em função da distância das maiores fontes de captação de água (existente e projetada), que se concentram nas regiões Leste (Atibaia) e Nordeste (Jaguari).

Quando trata do sistema de esgotamento sanitário, o Plano reafirma a inadequação de adensamento da região Sudoeste, para evitar a reversão

---

<sup>146</sup> Projetando uma população de 1,7 milhões de habitantes no ano 2000, 2,4 milhões em 2010 e 3,5 milhões em 2020.

<sup>147</sup> Campinas tem até hoje suas necessidades de abastecimento de água atendidas a partir de dois mananciais principais: o rio Capivari e o rio Atibaia, este respondendo por 90% da água captada.

representada pelo lançamento de esgotos no rio Capivari, que correspondia a 40% do volume da água captada no rio Atibaia.

O Plano indica também diretrizes para a questão dos resíduos sólidos e drenagem urbana, apresentando um levantamento com as principais áreas sujeitas a inundação no Município.

No capítulo dedicado às políticas públicas, grande destaque é dado à Política Habitacional. O Plano apresenta um extenso diagnóstico da situação habitacional do município, com ênfase nas ações desenvolvidas pelo Departamento de Urbanização de Favelas — DUF<sup>148</sup>, criado em 1989, e pela COHAB. Diretrizes e programas são propostos, com a indicação da aplicação de alguns dos instrumentos defendidos pelo movimento de reforma urbana como solo criado, operações interligadas, direito de preempção, concessão de direito real de uso de áreas públicas, criação de zonas habitacionais de interesse social, etc.

Elaborado a partir de um competente diagnóstico, o Plano Diretor de 1991 é frustrante como resultado final. A Lei Complementar nº 2/91, que o institui, é uma verdadeira peça de ficção. Exemplo típico de “plano discurso”, a lei que institui o Plano de 1991 fica na generalidade de objetivos e diretrizes, sem apontar instrumentos efetivos de implementação, e, quando os indica, remete-os para regulamentação posterior.

Entretanto, a qualidade dos estudos realizados para o Plano de 91 não foi ignorada<sup>149</sup>. A partir desses estudos, e tendo como horizonte o ano de 2010, em 1992 a Coordenadoria do Plano Diretor da SANASA, atualizou as projeções de evolução das demandas constantes do Plano Diretor de Água de Campinas — PDAC, elaborado em

---

<sup>148</sup> O DUF é criado através do Decreto 9.904, de 24 de agosto de 1989, junto à Secretaria de Obras e Planejamento Urbano, em substituição à Superintendência de Urbanização de Favelas, criada em 1987 junto ao Gabinete do Prefeito.

<sup>149</sup> O caderno de estudos do Plano de 1991 servirá de base para o Plano de 1996.

1983 e cujas principais obras já se encontravam concluídas<sup>150</sup>. Em 1994 foi feita nova revisão no PDAC, com a conclusão de que, confirmando-se o cenário de projeção de demanda previsto<sup>151</sup>, seria necessário ampliar o sistema produtor, com captação de água no rio Jaguari e implantação de uma nova ETA – Estação de Tratamento de Água.

Interessante observar no **Mapa 5**, que identifica a distribuição da população por setores de abastecimento, a área de influência das ETAs 3 e 4 que, trabalhando com a captação no rio Atibaia, na região Leste, chegava até o extremo Oeste do Município, ilustrando a pertinência da diretriz contida no caderno de estudos do Plano Diretor de 91, que sugere a contenção do adensamento da região Sudoeste<sup>152</sup>.

A regulamentação necessária da Lei Complementar nº 2/91 não foi providenciada em 1992, último ano do governo de Jacó Bittar e, no ano seguinte, já sob o governo de Magalhães Teixeira, a lei de diretrizes orçamentárias<sup>153</sup> indicava a revisão do Plano Diretor como uma das prioridades da área de Planejamento. Entretanto, em 1993 o novo governo promoveu alterações na estrutura administrativa<sup>154</sup> contemplando duas áreas que haviam obtido grande destaque no Plano: meio ambiente e habitação.

---

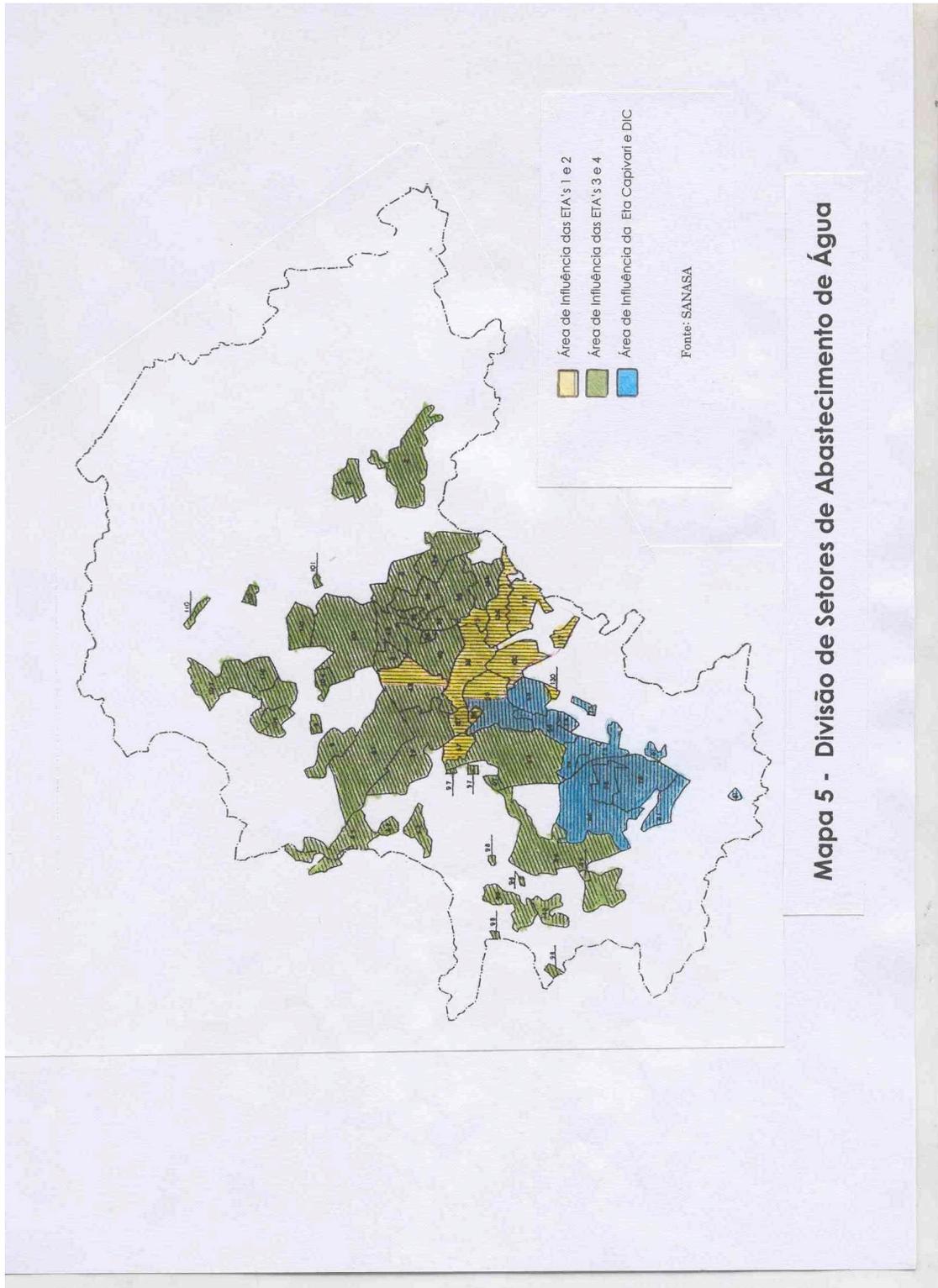
<sup>150</sup> As principais obras constavam de implantação integral do sistema do rio Capivari (captação, adução de água bruta, ETACapivari e estação elevatória) e ampliação do sistema produtor do rio Atibaia (adutora de água bruta, ETA 4 e adutora central).

<sup>151</sup> Cenário que incluía a adoção de um Programa de Controle de Perdas, reduzindo-as de 40% para 20%.

<sup>152</sup> Cabe lembrar que essa diretriz já constava do PDDI de 1970.

<sup>153</sup> Lei nº 7.570, de 23 de julho de 1993.

<sup>154</sup> Lei nº 7.721, de 15 de dezembro de 1993.



Mapa 5: Divisão de Setores de Abastecimento de Água

O setor de meio ambiente perde o *status* de Secretaria independente com a extinção da Coordenadoria Ambiental, transformando-se em Departamento da Secretaria de Planejamento, que passa a denominar-se Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.

Na habitação ocorre o inverso. O setor ganha *status* com a criação de uma Secretaria Municipal de Habitação<sup>155</sup>, extinguindo-se o Departamento de Urbanização de Favelas, cujas funções são assumidas pela Secretaria. O *status*, entretanto, não é completo, pois a Secretaria funcionará precariamente até 2003, passando a contar com estrutura efetiva.

Além da reforma administrativa, é interessante observar algumas das metas e prioridades para o quadriênio 1994-1997<sup>156</sup>, apresentadas na lei de diretrizes orçamentárias de 1993:

Na área de saneamento destacam-se três metas: universalizar o atendimento; reduzir as perdas de 40% para 20%; e implantar programa de “comercialização regional de água” para viabilizar a oferta e venda de água aos municípios vizinhos.

Na habitação merecem referência a implantação do programa de lotes urbanizados em parceria com iniciativa privada através da proposição de operações interligadas, e a retomada do processo de urbanização dos núcleos ocupados (excetuando-se os núcleos assentados em áreas de preservação permanente e aqueles ocupados após a promulgação da LOM).

Na área de meio ambiente se destacam: medidas de preservação das áreas de mananciais e águas subterrâneas, com proposta de criação de Lei de Proteção dos Mananciais do Município; disciplinamento do setor mineral; incremento das áreas

---

<sup>155</sup> Na lei de diretrizes orçamentárias de 1991 já fora prevista, como uma das prioridades da Administração para 1992, a criação de uma Coordenadoria Municipal de Habitação. Essa prioridade é reafirmada na lei de 1992, que aponta a necessidade de dotar a política de habitação com uma estrutura de Secretaria Municipal.

<sup>156</sup> Estabelecidas no PPA 94-97 através da Lei nº 7.762/93.

verdes, com a preservação de “todos os remanescentes de mata nativa”; elaboração e implementação de Plano Diretor de Drenagem Urbana; recuperação de áreas de preservação permanente; definição de área de proteção ambiental (APA) de Sousa, Joaquim Egídio e Barão Geraldo; e implantação de um sistema de gestão de resíduos sólidos.

No planejamento: criação do “Instituto da Cidade”, como agência de desenvolvimento; revisão do Plano Diretor do Município; elaboração do Plano Diretor do Meio Ambiente; e criação do “Fórum de Campinas”, que congregaria o *“Poder Público, Câmara de Vereadores, entidades de classe, sindicatos, partidos políticos, empresários e população para discussão e encaminhamento das grandes questões da cidade”*.

A questão dos resíduos sólidos também mobiliza o novo governo, que produziu um Plano Diretor de Limpeza Urbana em 1993 e editou o Código de Limpeza Urbana em 1994<sup>157</sup>. Esse Código discrimina as obrigações e direitos dos cidadãos e dos agentes envolvidos com a limpeza urbana, explicita a ação fiscalizadora da Prefeitura, define tecnologias selecionadas para tratamento e disposição, estabelece procedimentos para a coleta (inclusive a seletiva)<sup>158</sup>, além de disciplinar a conservação de terrenos edificadas ou não, de muros, cercas e passeios.

O Plano Diretor de Resíduos evolui para a proposta de um sistema de tratamento e destinação de resíduos, denominado Complexo Delta, que deveria concentrar todos os resíduos do município, manejados através de três sistemas básicos: central de reciclagem, compostagem e incineração para resíduos domiciliares; central de tratamento para resíduos industriais; e sistemas de aterramento sanitário. Ainda em

---

<sup>157</sup> Decreto nº 11.510, de 29 de abril de 1994, que regulamenta a Lei nº 7.058/92.

<sup>158</sup> Importante observar que a coleta de resíduos, juntamente com os serviços de varrição de vias públicas, foi parcialmente terceirizada em 1989, dando cumprimento a procedimentos já adotados em 1988 no 1º governo do Prefeito Magalhães Teixeira (inclusive destinação orçamentária para pagamento das empresas terceirizadas). Em 1993, em sua 2ª gestão, o Prefeito completa a terceirização, pois o Departamento de Limpeza Urbana – DLU – da Secretaria de Serviços Públicos ainda respondia pela coleta de 20% dos resíduos.

1994 foi editada lei com as diretrizes para implantação do Complexo Delta e o zoneamento urbano das áreas envoltórias<sup>159</sup>.

Na área de saneamento, além do Plano Diretor de Água de Campinas já mencionado, a SANASA produz também um Programa de Coleta e Tratamento de Esgotos, tendo como referência o Plano Diretor de Esgotos de 1972, elaborado pela PLANIDRO — Engenheiros Consultores, e o Diagnóstico de Sistema, elaborado em 1988 pelo Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores. O Programa acompanha a divisão das três bacias urbanas de Campinas<sup>160</sup> em sub-bacias ou setores de esgotamento, prevendo estações de tratamento de esgotos para cada setor.

No período compreendido entre 1993 e 1996, que corresponde ao governo Magalhães Teixeira/Edivaldo Orsi<sup>161</sup>, além da produção intensa de leis urbanísticas, destaca-se o trabalho de revisão do Plano Diretor, que se realizou ao longo dos anos de 1994 e 1995, sob a coordenação de técnicos de diversas áreas da Administração.

Concebido como uma revisão e detalhamento do Plano de 1991, o Plano Diretor de 1996<sup>162</sup> conserva os objetivos básicos do anterior, enfatizando a busca da melhoria da qualidade de vida no Município, a preservação e conservação do meio ambiente natural e construído e o resgate da cidadania, com garantia de participação da comunidade no processo de planejamento.

A proposta central do Plano consiste em orientar o planejamento e definir políticas públicas, com enfoque prioritário nas políticas setoriais consideradas como definidoras e/ou indutoras do processo de urbanização, quais sejam: uso e ocupação do solo, meio ambiente, infra-estrutura em geral e habitação. Nesse sentido, o Plano

---

<sup>159</sup> Lei nº 8.243, de 30 de dezembro de 1994.

<sup>160</sup> A cidade de Campinas drena em três direções: para o rio Atibaia, através do ribeirão Anhumas e Córrego Samambaia (afluente do ribeirão Pinheiros), para o rio Capivari, através do ribeirão Piçarrão e outros córregos afluentes, e para o rio Piracicaba, através do ribeirão Quilombo.

<sup>161</sup> Com a morte de Magalhães Teixeira, em fevereiro de 1996, o vice-prefeito Edivaldo Orsi completa o mandato.

<sup>162</sup> Lei Complementar nº 04 de 17.01.1996

não contempla extenso diagnóstico nem detalha outras políticas setoriais além das interfaces necessárias relativas à localização de equipamentos.

Na estrutura do Plano são priorizadas a caracterização e diretrizes para as sete macrozonas em que o município é subdividido, e que apresentam diferenças significativas daquelas definidas pelo plano anterior, especialmente no que se refere às áreas de preservação.

Assim, a grande Área de Preservação dos rios Atibaia e Jaguari prevista no Plano de 91 perde território para duas outras áreas: Área com Restrição à Urbanização e Área de Urbanização Controlada Norte. Quanto à Área de Preservação do Rio Capivari, passa a fazer parte de uma nova macrozona, caracterizada como Área Imprópria à Urbanização.

As sete novas macrozonas são:

1. Área de Proteção Ambiental (APA) – nos distritos de Sousas e Joaquim Egídio, correspondendo a parte da macrozona de Preservação dos rios Atibaia e Jaguari do Plano de 91;
2. Área com Restrição à Urbanização – em território à margem esquerda do rio Atibaia, cuja maior parte também estava inserida na Macrozona de Preservação dos rios Atibaia e Jaguari;
3. Área de Urbanização Controlada Norte – que tem como principal divisor a rodovia D. Pedro II, compreendendo o distrito de Barão Geraldo e as regiões dos Amarais e San Martin, na divisa com Paulínia e Sumaré. A maior parte dessa macrozona estava inserida na Área de Controle Ambiental do Plano de 91, com diretrizes de destinação predominantemente agrícola e de preservação ou urbanização restrita;
4. Área de Urbanização Consolidada – compreendendo a área central e expandida até as rodovias Santos Dumont e dos Bandeirantes, com desenho muito semelhante à Área com Vocação Urbana e Industrial do

Plano de 91, à exceção de parcela localizada ao sul, na divisa com Valinhos, que se inseria em Área de Preservação;

5. Área de Recuperação Urbana – localizada a oeste e sudoeste, nas regiões do Campo Grande e do Ouro Verde e fazendo divisa com Monte Mór e Capivari, correspondente a parte da Área Intensamente Degradada prevista no Plano de 91;

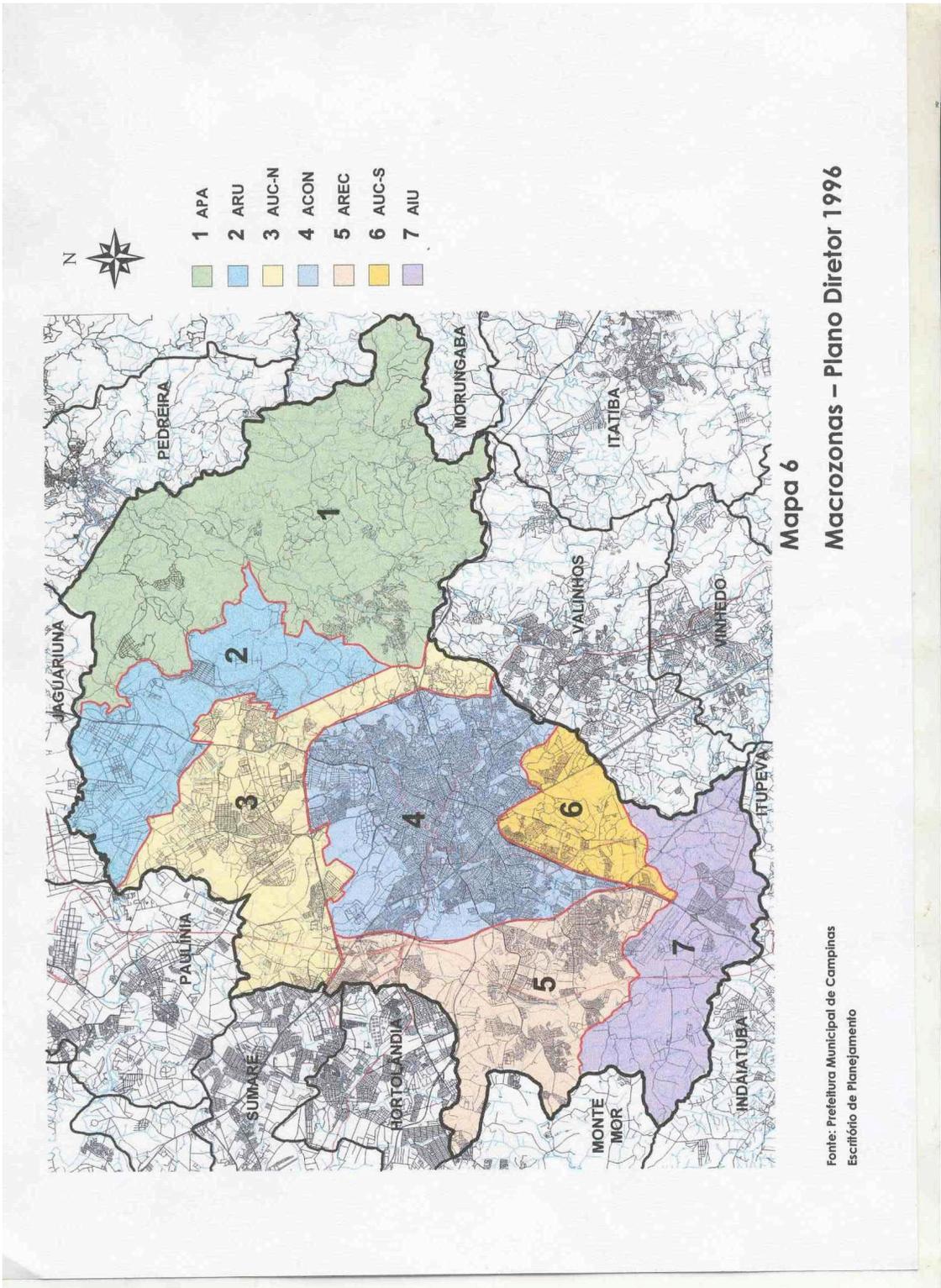
6. Área de Urbanização Controlada Sul – situada entre as rodovias Santos Dumont e Anhangüera, até a divisa com Valinhos, que estava inserida na Área Intensamente Degradada do plano anterior<sup>163</sup>; e

7. Área Imprópria à Urbanização – no extremo sudoeste do município, até divisa com Indaiatuba e Itupeva, compreendendo a área do aeroporto de Viracopos, cuja maior parte fora definida no Plano anterior como Área de Preservação do rio Capivari.

De acordo com o Plano, os critérios utilizados na definição dessas macrozonas de planejamento foram a questão ambiental, tendo como referência a preservação do patrimônio natural e a racionalização do uso dos recursos naturais, e a estrutura urbana, avaliada em função do perfil de parcelamento, uso e ocupação, bem como através de estudos sobre a infra-estrutura instalada e prevista. Quanto aos limites das macrozonas, os divisores de água das microbacias e as barreiras físicas existentes foram os principais elementos utilizados na sua definição (**Mapa 6**).

---

<sup>163</sup> Sobre a “valorização” da área com a mudança de sua característica (de ‘Intensamente Degradada’ para ‘Urbanização Controlada’), é interessante observar que durante a elaboração do Plano foi protocolado o projeto do “Plano de Desenvolvimento Urbano da Fazenda Sete Quedas”, empreendimento de grande porte envolvendo a urbanização de área de cerca de 5 milhões de metros quadrados, cuja aprovação pela Prefeitura se deu logo após a aprovação do novo Plano Diretor, ainda em 1996. Oportuno lembrar também que, em 1997, na mesma macrozona, ocorreu a maior ocupação de área privada do Município – o Parque Oziel.



Além das macrozonas, o Plano divide o território em unidades de planejamento de dimensões menores, que se constituem em bases espaciais para o detalhamento da legislação urbanística. Assim, as macrozonas foram divididas em 37 Áreas de Planejamento — APs, e 77 Unidades Territoriais Básicas — UTBs, estas correspondentes a um bairro ou conjunto de bairros.

O Plano identifica ainda princípios e objetivos que deverão nortear a formulação e implementação de políticas setoriais, apontando diretrizes e instrumentos para aquelas consideradas mais relacionadas com o ordenamento físico-territorial, e destaca: meio ambiente, drenagem, sistema viário e transportes, habitação e infraestrutura, serviços públicos e equipamentos sociais.

Tendo como uma de suas orientações centrais a descentralização da gestão da cidade, o Plano prevê a elaboração de planos locais específicos para bairros ou regiões, onde se daria o detalhamento das normas e/ou regras urbanísticas locais<sup>164</sup>.

Quanto aos instrumentos de aplicação do Plano, destacam-se:

- Político-institucionais: plano estratégico, Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Conselho Municipal de Habitação.
- Financeiros contábeis: Fundo Municipal de Habitação e Gestão Urbana.
- Tributários: IPTU progressivo, contribuição de melhoria, tarifas diferenciadas, incentivos e benefícios fiscais.
- Urbanísticos setoriais: plano de drenagem, plano de água, plano de esgotos, lei de uso e ocupação do solo, planos locais de gestão urbana, zonas habitacionais de interesse social e áreas de proteção ambiental.
- Urbanísticos operacionais: operação interligada, operação urbana, solo criado, transferência de potencial construtivo, parcelamento, desmembramento e edificação compulsórios, desapropriação, urbanização consorciada.

---

<sup>164</sup> Foram previstos planos locais para Barão Geraldo, região Sudoeste-Campo Grande, e da APA de Souza e Joaquim Egídio, sendo que o de Barão Geraldo e da APA já foram concluídos e aprovados.

A simples enumeração desses instrumentos demonstra o avanço desse Plano em relação ao anterior. Entretanto, mais uma vez a sua regulamentação é remetida para legislação posterior, permanecendo sem aplicação.

No que diz respeito às inúmeras diretrizes ambientais, elas não passam de “declaração de boas intenções”<sup>165</sup>, uma vez que são constantemente ignoradas na análise para implantação de grandes empreendimentos. Além disso, com a lei de zoneamento sendo alterada com frequência para atender projetos pontuais, decisões políticas e não técnicas acabam determinando onde e como se pode edificar.

A grande ausência no Plano Diretor de 1996 diz respeito à questão da Região Metropolitana. Há, nesse sentido, certa incoerência entre o enfoque na questão ambiental, destacado em todo o Plano, que requer uma visão mais ampliada do território, especialmente no que diz respeito às questões referentes à preservação dos recursos hídricos e saneamento.

O texto final da Lei Complementar nº 4 de 17/01/96 incide no mesmo problema da anterior: não possui instrumentos de aplicação imediata e remete as definições mais importantes para a legislação específica ordinária.

O detalhamento do Plano Diretor através dos Planos Locais de Gestão foi realizado entre 1995 e 1996, quando produzidos os cadernos de subsídios para os planos de Barão Geraldo, da APA de Sousas e Joaquim Egídio e da região do Campo Grande. Entretanto, apenas o de Barão Geraldo resultou em lei aprovada ainda em 1996, enquanto que a lei instituindo o Plano da APA só foi editada em 2001<sup>166</sup> e o plano do Campo Grande permanece sem instrumento legal<sup>167</sup> que o institua.

---

<sup>165</sup> Segundo Fernandes (2004), “a posterior ocupação desses ‘lugares sagrados’ por empreendimentos de alto padrão revelará, as reais intenções dos governantes e seus parceiros”.

<sup>166</sup> Lei nº 10.850, de 8 de junho de 2001.

<sup>167</sup> Embora os estudos realizados em 1996 tenham sido atualizados em 2000, o projeto de lei não foi elaborado.

O Plano Local de Gestão Urbana de Barão Geraldo — PLGU/BG<sup>168</sup> — foi elaborado por técnicos da Prefeitura em parceria com a UNICAMP e a PUCCAMP, contando com significativo envolvimento da comunidade local, que tradicionalmente se mobiliza em torno dos problemas relacionados com o desenvolvimento do distrito.

Nas diretrizes gerais estabelecidas pelo PLGU/BG estão amplamente contempladas as preocupações ambientais da comunidade local, especialmente no que diz respeito à preservação de fragmentos de matas e das margens dos corpos d'água existentes no distrito. Quanto às diretrizes de uso e ocupação do solo, é reiterada a importância de manutenção das atividades agropecuárias, bem como de um padrão de ocupação de média e baixa densidade, com proibição de verticalização.

O Plano de Barão Geraldo institui um zoneamento específico para o distrito, referenciado na Lei de Uso e Ocupação do Solo, que compreende: duas zonas residenciais (Z3-BG e Z4-BG), sendo uma de média e outra de baixa densidade<sup>169</sup>; uma zona mista (Z11-BG), com uso comercial e de serviços de pequeno porte, além de uso industrial e institucional não incômodos; uma zona industrial (Z14-BG) destinada a ao uso industrial não incômodo, comercial e de serviços de pequeno porte e institucional; e uma zona especial (Z18-BG), "*destinada à proteção de áreas e/ou espaços de interesse ambiental, à preservação do patrimônio arquitetônico, de interesse histórico e cultural, áreas institucionais, área do Parque II do CIATEC e grandes glebas não parceladas dentro do perímetro urbano.*"

Ao tratar dos instrumentos de gestão, o PLGU/BG dá grande destaque à criação de um Fórum Consultivo<sup>170</sup>, concebido como espaço de participação da comunidade na discussão do planejamento urbano local e no acompanhamento de sua execução.

---

<sup>168</sup> Lei nº 9.199, de 27 de dezembro de 1996.

<sup>169</sup> Lotes de 250m<sup>2</sup> na Zona 3-BG, e 1.000 m<sup>2</sup> na Zona 4-BG, conforme disposto originalmente, sendo que o tamanho de lote foi reduzido para 500 m<sup>2</sup> na Zona 4 através da Lei 10.640, de 06 de outubro de 2000.

<sup>170</sup> Criado apenas em 2002, através do Decreto nº 13.866, de 26 de fevereiro.

Dentre os instrumentos o Plano prevê também a operação urbana, operação interligada e operação interligada para habitação de interesse social, transferência de potencial construtivo e zonas de habitação de interesse social<sup>171</sup>, todos, é claro, não regulamentados.

Não obstante a ausência desses instrumentos, o PLGU incomodou os setores imobiliários da cidade. Prova disso foi a concentração de grande número de pedidos de bolsão urbano no distrito<sup>172</sup>, bem como alterações pontuais em seu zoneamento e propostas de alteração do perímetro urbano, feitas através de leis cuja constitucionalidade foi argüida em ação judicial<sup>173</sup>.

Após a aprovação do Plano Diretor, a produção de leis urbanísticas continuou intensa. Alguns dos instrumentos produzidos no ano de 1996 tinham conteúdo extremamente polêmico e o objetivo claro de atender a interesses específicos do setor imobiliário.

Exemplo típico de "demandas encomendadas" são as leis que disciplinam os loteamentos fechados e a criação de bolsões urbanos em área rural<sup>174</sup>.

A lei que dispõe sobre a constituição de loteamentos fechados atende a demandas de dois tipos: de um lado, dos moradores de bairros de classe média alta, que viam no fechamento do bairro solução para os problemas de segurança; e, de outro, das incorporadoras imobiliárias que, parcialmente atendidas com os dispositivos

---

<sup>171</sup> Além do imposto progressivo, "perdido" no artigo 6º, que define as diretrizes de uso e ocupação do solo e estabelece em seu inciso X que "fica o Poder Público obrigado a regulamentar o Imposto Progressivo sobre terrenos comprovadamente destinados à especulação imobiliária".

<sup>172</sup> Com base na Lei nº 8.853/96 que será comentada adiante.

<sup>173</sup> A exemplo da Lei 10.617/00, que inclui no perímetro urbano glebas rurais de Barão Geraldo.

<sup>174</sup> Lei nº 8.736, de 09/01/96, que "dispõe sobre a permissão a título precário de uso das áreas públicas de lazer e das vias de circulação, para constituição de loteamentos fechados no município de Campinas e dá outras providências", e Lei nº 8.853, de 05/06/96, "que dispõe sobre a fixação de critérios para a criação de bolsões urbanos na área rural e dá outras providências".

da LUOS sobre construção de habitações multifamiliares horizontais — HMH<sup>175</sup>, não contavam com dispositivo legal que viabilizasse o fechamento de grandes loteamentos<sup>176</sup>, uma vez que os quatro diferentes tipos de HMH previstos na LUOS se destinavam a áreas de dimensões menores — 10.000 m<sup>2</sup> a 40.000m<sup>2</sup>.

Essa lei tem sido recorrentemente questionada sob o aspecto jurídico por dois motivos: primeiramente, porque há entendimento de que os loteamentos fechados têm natureza condominial e o município não tem competência para regular tal matéria; em segundo lugar, porque a lei prevê a possibilidade de fechamento de loteamentos já existentes mediante o consentimento de 50% mais um de seus proprietários, constituindo-se em uma afronta ao direito de ir e vir consagrado na Constituição.

A lei de loteamentos fechados tem sido criticada também sob o aspecto urbanístico, pois essa forma de produção do espaço urbano, com a apropriação privada dos espaços que deveriam ser públicos, não só reflete as desigualdades e as contradições sociais, como também as reafirma e reproduz, consolidando uma concepção urbanística promotora de segregação, discriminação social e distinção. Esses loteamentos alteram, ainda, hábitos de circulação, trajetórias e movimentos relacionados ao uso cotidiano das ruas, relegando-as cada vez mais ao uso dos automóveis, uma vez que as propostas de fechamento se limitam ao equacionamento dos problemas relacionados com o tráfego de veículos, inexistindo qualquer consideração a respeito da circulação de pedestres, como se as ruas fossem destinadas exclusivamente ao tráfego automotivo.

Quanto à lei que disciplina a criação dos bolsões urbanos em área rural, Lei nº

---

<sup>175</sup> HMH – edificações destinadas exclusivamente ao uso residencial, isoladas ou agrupadas horizontalmente, com mais de uma unidade de habitação por lote ou gleba e com espaços e instalações de uso comum.

<sup>176</sup> Fernandes (2004) informa que à época da edição da lei existiam cerca de 16 empreendimentos sob a forma de loteamentos fechados que permaneciam irregulares.

8.853/96 que vigorou até 2004<sup>177</sup>, sua aprovação, que encontrou forte resistência no Conselho de Meio Ambiente, atendeu à demanda de setores imobiliários interessados na criação de novos espaços urbanos. As críticas à lei se concentravam no chamado “efeito dominó” que provocaria, uma vez que um dos critérios para a criação do bolsão era a sua localização em área limdeira ao perímetro urbano ou a áreas já urbanizadas<sup>178</sup>.

Em sua versão original a lei de bolsões previa a possibilidade de criação de bolsões urbanos em áreas rurais das Macrozonas 2 (Área com Restrição à Urbanização), 3 (Área de Urbanização Controlada Norte) e 5 (Área de Recuperação Urbana). Em 1999 a lei foi alterada<sup>179</sup> reiterando-se a possibilidade de criação de bolsões nas mesmas Macrozonas, mas com nova redação, de forma a alargar as possibilidades de sua aplicação.

Outra lei polêmica do final do governo Grama/Orsi foi a Lei nº 8.900, de 25 de julho de 1996, que reformulava Conselho de Meio Ambiente. Pela nova lei o COMDEMA voltava a ter caráter meramente consultivo, não elegia mais seu presidente, que passava a ser o Secretário de Planejamento e Meio Ambiente, e as entidades ambientalistas perdiam espaço no Conselho, contando com apenas dois representantes<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> Quando foi revogada pela Lei nº 12.032, de 21/07/04, como “negociação” pela aprovação da lei nº 12.082, de 17/09/04, que promovia a alteração do perímetro urbano de forma a contemplar alguns bolsões, mas que foi questionada judicialmente, encontrando-se ainda *sub judice*.

<sup>178</sup> Sobre a possibilidade de parcelamento de áreas rurais, Fernandes (2004) observa que a LUOS “já previa a possibilidade do executivo analisar e aprovar parcelamentos de natureza urbana em áreas rurais, no caso das “zonas 18”, cujo traçado no mapa anexo à referida lei extrapolava em diversos locais os limites estabelecidos pelo perímetro urbano “.

<sup>179</sup> Através da Lei nº 10.187, de 29 de julho de 1999. Assim, na macrozona 2, por exemplo, onde era autorizada a criação de bolsões em **áreas limdeiras à rodovia Campinas-Mogi Mirim**, acrescenta-se a possibilidade de sua criação **em áreas contíguas ou vizinhas às áreas limdeiras à rodovia Campinas – Mogi Mirim**

<sup>180</sup> As entidades ambientalistas mais tradicionais se retiraram do Conselho, só retornando com a mudança de governo, em 1997, com proposta de elaboração de uma nova lei.

Na área de saneamento Campinas vinha enfrentando dificuldades desde 1991, quando o Ministério Público de Indaiatuba ingressou com ação judicial visando impedir que a SANASA lançasse esgotos *in natura* no rio Capivari-Mirim. A situação se agrava em 1996 com nova ação judicial, dessa vez de autoria do Ministério Público de Americana, que pede a cessação do lançamento de esgoto de origem domiciliar, sem tratamento, no Rio Atibaia e Ribeirão Quilombo<sup>181</sup>.

Os efeitos dessas ações se fazem sentir nas análises de novos empreendimentos e, em maio de 1996 é editada a Lei nº 8.838, que exige dos empreendimentos de todo tipo, situados nos locais em que o sistema público não tenha condição de atendimento, a instalação de sistema próprio de água e tratamento de esgoto.

Com fundamento nessa lei e visando estancar o seu “passivo ambiental”, a SANASA estabelece, através de Resoluções de sua Diretoria, “Normas para a aprovação de Loteamentos, Condomínios e Empreendimentos Comerciais ou Industriais”, adotando as seguintes medidas: cobrança de uma cota de participação nos custos da rede e da futura estação de tratamento que atenderá à respectiva bacia de captação, quando o local do empreendimento é servido pela rede coletora de esgotos ou esta passa em suas proximidades; ou, quando o local não é servido pela rede de coleta de esgotos, nem existe plano de extensão em um futuro próximo, exigência de construção de estação de tratamento de esgoto no empreendimento, devendo a mesma ser doada à SANASA<sup>182</sup>.

O governo que se iniciou em 1997, sob o comando do prefeito Francisco Amaral, assumiu em meio a forte pressão dos movimentos populares, que haviam

---

<sup>181</sup> A primeira ação resultou na condenação da SANASA a não efetuar o lançamento de efluentes no rio Capivari-Mirim, enquanto que a segunda resultou em Acordo judicial assinado em agosto de 1997, estabelecendo um Programa de Obras do Sistema de Esgotos Sanitários do Município de Campinas, com previsão de alcançar 100% de tratamento até o ano de 2020.

<sup>182</sup> Em se tratando de condomínio, a estação deverá ser construída dentro da área do mesmo, que se responsabilizará pela sua operação e manutenção. Nesse caso, o esgoto é lançado nos cursos d'água, após ser tratado, e a construção da estação de tratamento é condição para a ligação do empreendimento à rede de água.

intensificado a ocupação de áreas privadas ao longo da década de 90 e exigiam prioridade às políticas de habitação.

Assim, sob o pretexto de aumentar a oferta de moradias populares, mas com o objetivo principal de possibilitar a sua oferta pela iniciativa privada, em 1997 foi editada a Lei nº 9.342, que dispunha sobre as condições para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social — EHIS<sup>183</sup>.

Constituindo-se de lotes urbanizados ou unidades habitacionais com parâmetros diferenciados, com metragem de lote mínima de 125 m<sup>2</sup> e máxima de 200 m<sup>2</sup>, os EHIS eram permitidos em áreas consolidadas urbanisticamente ou que “*apresentem condições favoráveis*”, à exceção da macrozona 2 e nas áreas rurais do município<sup>184</sup>. A lei estabelecia ainda, como condições para empreendimento privado de EHIS, a venda de uma única unidade a cada comprador do imóvel produzido, bem como exigências com relação ao comprador, quais sejam: declaração de não possuir outro imóvel no município, comprovação de residência no município a pelo menos dois anos, comprovação de renda familiar de até 5 (cinco) salários mínimos e declaração do número de dependentes.

Ainda em 1997 o governo promoveu uma reforma administrativa, extinguindo as Secretarias de Governo, de Recursos Humanos e as Secretarias de Ação Regional, e criando três novas secretarias: da Cidadania, de Gerência da Cidade<sup>185</sup> e do Meio Ambiente.

---

<sup>183</sup> Essa lei revoga a Lei nº 6.681/91, que autorizava a aprovação de arruamentos, loteamentos e habitações populares de interesse social já implantados ou a serem executados pela COHAB e, como foi visto, a partir de 1993 passa a beneficiar a produção de moradias pelo setor privado através do estabelecimento de parceria com a COHAB.

<sup>184</sup> Três meses após a sua edição, a lei de EHIS é alterada pela lei nº 9.581, de 22 de dezembro de 1997, que mantém a exceção e autoriza a implantação de EHIS em qualquer local do município, independentemente das restrições constantes da LUOS, desde que ouvidos os competentes órgãos técnicos.

<sup>185</sup> Extinta um ano depois, através da Lei nº 9.725, de 28 de abril de 1998.

No PPA do novo governo<sup>186</sup>, além de programas voltados à modernização administrativa, três grandes diretrizes foram definidas: I- desenvolvimento social e qualidade de vida, onde se destacavam os programas voltados para a regularização e urbanização de favelas; II- infra-estrutura, planejamento e gestão urbana, com programas que priorizavam o tratamento de esgotos<sup>187</sup>, além da ênfase em programas de controle ambientais (qualidade do ar e das águas, contaminação do solo e poluição sonora); e III- desenvolvimento econômico, com destaque a programas voltados para a ampliação das condições de competitividade da cidade através do aprimoramento da lei de incentivos fiscais, fortalecimento da vocação da cidade como pólo tecnológico e fomento às parcerias com a iniciativa privada.

Essas prioridades vão se expressar em instrumentos legais produzidos ao longo de 1998 como a lei que cria incentivos fiscais a empresas que venham a se instalar no município<sup>188</sup>, com isenção de IPTU por cinco anos; redução de 50% da base de cálculo do Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter-Vivos (ITBI) incidente sobre a aquisição do imóvel no qual será implantado o empreendimento; isenção de 100% da base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), incidente sobre a mão de obra relativa às obras civis destinadas à construção ou ampliação das plantas industriais, comerciais ou de serviços; redução de 60% da base de cálculo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), pelo período de 36 meses, a contar do início efetivo das atividades; e isenção do pagamento de taxas específicas, emolumentos e preços públicos relativos aos procedimentos administrativos necessários para a regularização do projeto de construção, reformas e ampliações do empreendimento, junto aos órgãos técnicos municipais da Administração Direta e de suas Autarquias.

---

<sup>186</sup> Lei nº 9.583, de 23 de dezembro de 1997.

<sup>187</sup> Prioridade definida em função dos acordos com o Ministério Público.

<sup>188</sup> Lei nº 9.903, de 9 de novembro de 1998, que foi alterada em 2001 e revogada pela Lei nº 12.392, de 20 de outubro de 2005.

Na área de saneamento, dois textos legais tinham por objetivo gerar recursos para a SANASA, de forma a criar condições para que a empresa pudesse cumprir as condições estabelecidas no acordo judicial firmado com o Ministério Público em 1997. A primeira dessas leis, de nº 9.724/98, autoriza a cobrança de esgoto em locais servidos por rede pública e que utilizem fonte alternativa de abastecimento de água. A outra lei, de nº 9.937/98, autoriza a ligação de água, "*com interesse social*", em imóveis residenciais, estabelecendo em que situações podem ser feitas, dentre as quais se destaca a possibilidade de ligação de água em "*áreas de ocupação, núcleos habitacionais em processo de regularização junto à Secretaria de Habitação, e nos loteamentos em processo de regularização cujos municípios já recolham IPTU.*" Essa lei dispõe ainda que "*define-se interesse social aquele que visa atender aos imóveis residenciais que não tenham o respectivo número fornecido pelo setor competente da Prefeitura Municipal*".

Em 1999 foi promovida nova alteração na estrutura administrativa<sup>189</sup>, com a extinção das Secretarias de Meio Ambiente e da Cidadania, que se transformaram, respectivamente, em Departamentos da Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e da Secretaria de Assuntos Jurídicos e da Cidadania. Foi criada também a Secretaria de Cooperação Internacional, com a função de definir e implementar políticas de captação de recursos financeiros internacionais destinados a projetos de desenvolvimento econômico, formular e desenvolver projetos de cooperação internacional que ampliem os investimentos diretos a serem realizados no município e fomentar o seu desenvolvimento econômico.

Em agosto de 1999 foram apresentados à Câmara Municipal dois projetos de lei que alimentaram intensa polêmica na cidade: um tratando da autorização para a concessão dos serviços públicos de saneamento básico, e, o outro, os serviços de limpeza pública.

---

<sup>189</sup> Através da Lei nº 10.248, de 15 de setembro de 1999.

A justificativa para a concessão dos serviços de água e esgoto, que constam da exposição de motivos do projeto, era a difícil situação econômico-financeira da SANASA, fruto dos efeitos da política de privatização adotada pelo governo federal<sup>190</sup>, aliados à necessidade de novos e vultosos investimentos para o cumprimento dos acordos judiciais firmados com o Ministério Público.

O projeto de lei previa a concessão onerosa dos serviços por 30 anos, e a criação de uma Agência Municipal de Saneamento que exerceria as funções de regulação, fiscalização e controle da concessão dos serviços. A empresa concessionária assumiria a dívida existente e daria atendimento integral aos acordos judiciais firmados, assegurando a qualidade e continuidade dos serviços.

Quanto ao projeto de lei de concessão dos serviços de limpeza pública, sua justificativa se concentrava na avaliação de que os contratos de terceirização se mostravam instrumentos frágeis para assegurar o controle dos serviços, além da dificuldade de realização de licitações na frequência requerida pela legislação, provocando prorrogações sucessivas que sempre suscitavam questionamentos.

A concessão dos serviços de limpeza urbana se daria pelo prazo de 20 anos, podendo incluir os seguintes serviços: coleta, transporte, tratamento e destinação final do lixo público; varrição de vias, sanitários públicos, viadutos, elevados, escadarias, áreas verdes, parques e demais locais de interesse público; raspagem e remoção de terra, areia e materiais carregados pelas águas para as vias e logradouros públicos pavimentados; capinação e desobstrução de bocas-de-lobo, poços de visita, galerias e correlatos; instalação e operação de unidades de tratamento de resíduos industriais, implantação e operação de centrais de armazenamento e unidades de processamento e destino final; e remoção de bens móveis abandonados nos logradouros públicos.

---

<sup>190</sup> Que, como foi visto, se estende aos serviços de saneamento com o corte de recursos para as empresas públicas.

A forte resistência de setores organizados da sociedade civil impediu a aprovação de ambos os projetos e resultou, como já foi visto, em emenda à Lei Orgânica que veda a concessão dos serviços de saneamento.

Outra decisão de governo que provocou intensa polêmica, desta vez na área da habitação, ocorreu no início do ano 2000, com a edição da Lei nº 10.410, de 17 de janeiro, que disciplina os Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, revogando a Lei nº 9.342/97, já comentada. A nova lei dos EHIS, ainda vigente, é, no dizer de Fernandes (2004),

“provavelmente, a mais expressiva manifestação da pressão dos empreendedores sobre o poder público e sobre o legislativo municipal de Campinas. Na sua forma final aprovada em janeiro de 2000, a Lei inverte o sentido inicial previsto, ou seja, trata de assegurar condições de rentabilidade para atrair empreendedores que, normalmente, não teriam interesse em produzir habitações de interesse social. O sujeito da Lei não é o adquirente de baixa renda, mas sim uma mercadoria especial que deve ser contemplada pelas leis do mercado: a habitação popular, tornada lucrativa.

E essa nova mercadoria se forja com a deturpação do conceito de interesse social. A Lei dos EHIS, que deveria se constituir no instrumento apto a proporcionar o acesso à habitação para a parcela da população tradicionalmente excluída do mercado imobiliário formal, transformou-se em um subterfúgio para o descumprimento das leis de planejamento e zoneamento da cidade. Multiplicaram-se os empreendimentos que, regidos pela legislação de interesse social, foram aprovados dentro de padrões flexibilizados que “burlavam” o zoneamento, sem a necessária contrapartida de contemplar aqueles que deveriam ser os efetivos destinatários da lei.

Essa característica, já presente na lei de 1997, fica mais explícita na versão de 2000. A dimensão dos lotes é ampliada para 250m, podendo chegar a 300 nos lotes de esquina; não há mais dispositivos que condicionam a comercialização das unidades produzidas; as exigências documentais são reduzidas; e, mais importante, possibilita-se

a implantação de EHS nas áreas rurais das macrozonas 3 e 5, em bolsões urbanos criados com base na “lei de bolsões”.

O aspecto positivo da Lei de EHS está na definição da contrapartida a ser paga pelo empreendedor por ela beneficiado, que é estipulada em 3,5% do valor do empreendimento, podendo ser pago em espécie ou em lotes urbanizados de 126m<sup>2</sup>. A contrapartida, de acordo com a lei, será recebida e administrada pelo FUNDAP<sup>191</sup>, e aplicada preferencialmente na produção de habitação destinada a famílias moradoras em área de risco.

Ainda na área da habitação, foi criado o Fundo Municipal de Habitação — FMH<sup>192</sup>, com recursos provenientes, essencialmente, do crédito de 1% do Município decorrente do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação — ICMS. A lei prevê a gestão do Fundo cabe a um Conselho Gestor composto por representantes do governo e da comunidade, cuja secretaria executiva será exercida pela Secretaria de Habitação.

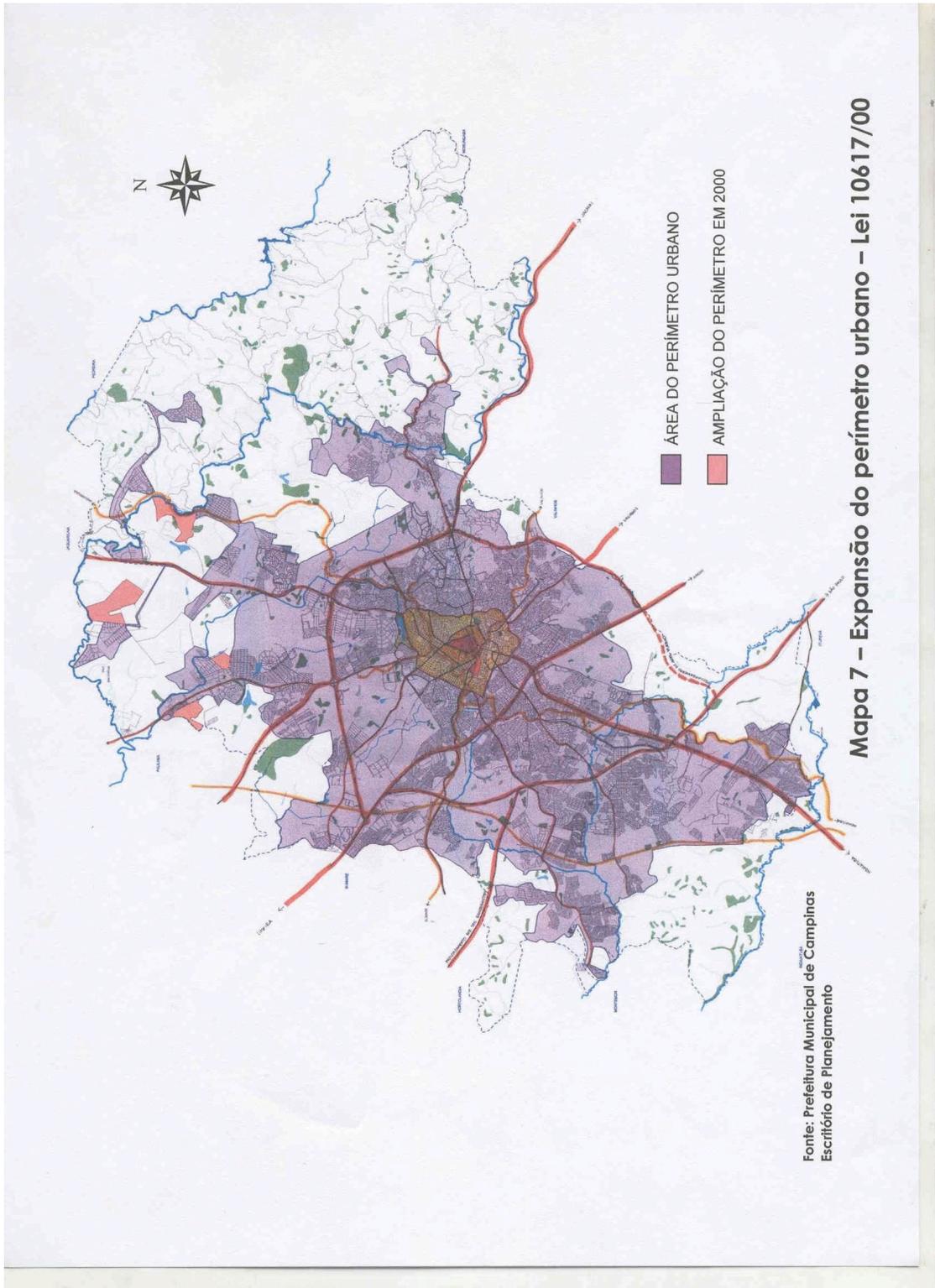
Outra lei com o objetivo explícito de beneficiar interesses imobiliários, dessa vez de autoria do Legislativo, foi a Lei 10.617/00<sup>193</sup>, que incluiu no perímetro urbano oito grandes glebas localizadas em áreas “nobres”, sendo cinco em Barão Geraldo, conforme ilustrado no **Mapa 7**. A legalidade dessa lei foi argüida em ação de inconstitucionalidade promovida pelo Ministério Público, e permanece até hoje *sub judice*.

---

<sup>191</sup> Fundo de Apoio à População de Sub-Habitação Urbana, criado pela Lei nº 4.985, de 08/05/1980.

<sup>192</sup> Através da Lei nº 10.616, de 14 de setembro de 2000.

<sup>193</sup> conhecida como “Lei Rafful”, em referência ao vereador Antonio Rafful.



O governo eleito em 2000 se inicia com grande expectativa, especialmente dos movimentos de moradia e do segmento ambientalista da cidade, em função do perfil do prefeito Antonio da Costa Santos<sup>194</sup>.

Um dos primeiros atos do novo governo é a criação da Coordenadoria de Participação Popular, encarregada de definir metodologia e procedimentos para viabilizar a implantação de uma das principais bandeiras do partido do prefeito eleito — o Orçamento Participativo

Quanto à expectativa dos ambientalistas, começa a ser correspondida com a aprovação de dois importantes projetos de lei na área ambiental já nos primeiros meses de governo: a Lei nº 10.841, de 24 de maio, que reformula o COMDEMA, resgatando seu caráter deliberativo e ampliando a representação da sociedade civil<sup>195</sup>; e a Lei nº 10.850, de 7 de junho, que cria a Área de Proteção do Município de Campinas, aprovando finalmente o Plano de Gestão da APA.

Como já foi visto, o Plano de Gestão da Área de Proteção Ambiental da Região de Sousas e Joaquim Egídio começou a ser elaborado antes da aprovação da lei do Plano Diretor, durante o ano de 1995. A demora na aprovação da lei foi fruto da dificuldade de conciliar os interesses econômico-imobiliários com a necessidade de proteção dos recursos existentes na área pois, embora a região apresente limites físicos em função de sua topografia, verificou-se um crescente processo de urbanização na região, com o parcelamento de áreas rurais em pequenas chácaras. Essa ocupação se intensificou nos anos 90, caracterizando-se por construções de médio e alto padrão.

---

<sup>194</sup> Arquiteto e urbanista com grande conhecimento da cidade e um passado marcado pela atuação junto à Assembléia do Povo e aos movimentos pela preservação do patrimônio histórico e cultural da cidade.

<sup>195</sup> Dos quarenta membros do Conselho, 21 representam a Sociedade Civil organizada.

Quanto ao conteúdo do Plano, merece destaque, primeiramente, o zoneamento instituído, que subdivide a macrozona 1 em cinco zonas ambientais, tendo como base as bacias e microbacias hidrográficas da região, definindo diretrizes de uso e ocupação para cada uma delas. As cinco zonas ambientais são:

- 1) Z.AMB — Zona de Conservação Ambiental, onde se prioriza a garantia de preservação dos remanescentes de matas existentes e recuperação de vegetação ciliar, com a proibição de qualquer atividade de mineração e o fomento à implantação de culturas perenes.
- 2) Z.HIDR — Zona de Conservação Hídrica, sendo uma do rio Atibaia e outra do rio Jaguari, destinadas a garantir a proteção desses mananciais, proibindo-se o uso de agrotóxicos de síntese e de fertilizantes químicos, além da implantação de programas de recuperação de vegetação ciliar.
- 3) Z.AGRO — Zona de Uso Agropecuário, cujas diretrizes apontam para a necessidade de preservação de remanescentes de matas, compatibilizando o uso agropecuário com a conservação do meio ambiente, com restrições ao uso de agrotóxicos.
- 4) Z.TUR — Zona de Uso Turístico, com diretrizes de incentivo ao ecoturismo e ao agroturismo e ao desenvolvimento de atividades científicas, educativas e de lazer.
- 5) Z.URB — Zona de Uso Urbano, na qual são definidas diretrizes gerais com vistas à manutenção da baixa densidade, proibindo-se a verticalização, de preservação e recuperação de bens arquitetônicos, e de relocação das favelas localizadas nas áreas de planícies de inundação do Ribeirão dos Pires e do Rio Atibaia.

Além do zoneamento ambiental, na seção que trata da urbanização da APA, a Lei 10.849/01 estabelece diretrizes bastante restritivas como a proibição de parcelamento do solo em área rural e de loteamentos para fins industriais. A lei cria também, nas áreas urbanas, Áreas de Proteção Especial — APE, constituídas pelas

planícies de inundação excedentes às áreas de preservação permanente — APP e pelas áreas com declividade natural superior a 30%, quando localizadas em terrenos que ainda não foram objeto de parcelamento para fins urbanos.

Nas áreas urbanas da APA foram estabelecidas as zonas 3, 4, 11 e 18 da LUOS, acrescentando-se aos parâmetros definidos pela lei de uso e ocupação do solo parâmetros específicos a serem adotados na APA, com restrições adicionais, estabelecidos em função da declividade natural do solo. Assim, por exemplo, nas áreas localizadas em Zona 3 a área mínima de lote adotará o padrão da LUOS de 250m<sup>2</sup> apenas em locais com declividade entre 0 e 10%, passando a 450 m<sup>2</sup> quando a declividade for entre 10% e 20%, e para 1.000 m<sup>2</sup> quando a declividade estiver entre 20% e 30%.

A Lei da APA cria também um Conselho Gestor, vinculado à Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente — SEPLAMA, com caráter deliberativo e constituído de forma tripartite por representantes dos órgãos públicos, organizações da sociedade civil e das organizações da população residente<sup>196</sup>.

A preocupação do novo governo com a transparência nas decisões sobre o uso do território, e com a necessária integração entre diferentes órgãos da Prefeitura nessas decisões, levou à edição do Decreto nº 13.596, em abril de 2001, ampliando a COMAPE<sup>197</sup>, até então constituída apenas por arquitetos da Secretaria de Planejamento. Passam a compor a COMAPE representantes de todos os departamentos da SEPLAMA, das Secretarias de Obras e de Assuntos Jurídicos, além da SANASA, EMDEC e COHAB/Secretaria de Habitação.

---

<sup>196</sup> A composição do CONGEAPA foi definida através do Decreto 13.835/02 e seu Regimento Interno aprovado através do Decreto 14.102/02.

<sup>197</sup> Comissão que, como já foi visto, era encarregada da análise de viabilidade técnica de projetos de edificação específica instituída pela LUOS. A COMAPE será extinta no bojo da reestruturação do DUOS, realizada entre 2002 e 2003.

Outro ato a ser destacado na curta gestão do prefeito Antonio da Costa Santos<sup>198</sup> foi a criação do Grupo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar — GDR<sup>199</sup>. Nos considerandos do decreto de criação do GDR, destaca-se sua justificativa na “*necessidade de articulação do planejamento urbano com o uso da zona rural do Município*”.

A Lei de diretrizes orçamentárias<sup>200</sup>, elaborada ainda sob o comando do prefeito Antonio da Costa Santos, identifica como prioridades para o ano de 2002 o investimento em programas sociais (como renda mínima, bolsa escola, banco do povo, etc.), a construção de moradias populares e urbanização de favelas, além da implantação e ampliação de áreas verdes, ampliação da coleta seletiva e tratamento de resíduos.

Quanto ao PPA 2002-2005, elaborado já sob o comando da prefeita Isalene Tiene, cinco grandes diretrizes são definidas: Participação Popular e Transparência Administrativa, Defesa da Vida e da Cidadania, Democratização do Acesso e Recuperação dos Serviços Públicos, Planejamento e Desenvolvimento Economicamente Solidário, e Reforma Territorial e Sustentabilidade Ambiental.

Dentro dessas diretrizes, além de programas de urbanização e regularização de favelas e ocupações junto às Secretarias de Habitação e de Assuntos Jurídicos, bem como o prosseguimento dos programas de tratamento de esgotos e de redução de perdas na SANASA, destacam-se os seguintes programas da SEPLAMA: **Pólos de Cidadania**, com o objetivo de planejar grandes equipamentos destinados a abrigar instalações de saúde, educação, assistência, cultura, lazer, etc; **Campinas Futuro**, cujo

---

<sup>198</sup> O prefeito foi assassinado em 11 de setembro de 2001, sendo substituído por sua vice, a Assistente Social Isalene Tiene.

<sup>199</sup> Através do Decreto nº 13.603, de 25/04/2001, e composto por representantes do Gabinete do Prefeito, da Ceasa, da SEPLAMA e da Secretaria de Finanças. Representantes da Secretaria de Serviços Públicos, Escritório de Planejamento da Cidade e da Casa da Agricultura de Campinas são acrescentados através do Decreto nº 14.680, de 22/03/2004.

<sup>200</sup> Lei nº 10.905, de 24/07/01.

objetivo era “definir a vocação do município em conjunto com os setores produtivos para gerar riquezas compatíveis com o território e referenciá-las às necessidades sociais da população”; **Campinas Viracopos**, destinado a reassentar a população afetada pela desapropriação da área de ampliação do aeroporto; **Campinas Norte**, com o objetivo de “qualificar os espaços urbanos no eixo das rodovias Mogi-Mirim e D. Pedro I”, através da definição da área física de abrangência de um plano de desenvolvimento sustentado para a região norte<sup>201</sup>.

Na área de saneamento, dois documentos produzidos em 2001 merecem referência: as Resoluções da 2ª Conferência de Saneamento Ambiental de Campinas e a revisão do Programa de Obras do Sistema de Esgotos Sanitários, elaborado pela SANASA.

Dentre as decisões da Conferência merecem ser destacadas duas: a proposta de criação de um Conselho Municipal de Saneamento e a constituição de comissão técnica para estudar a viabilidade de transformação da SANASA em uma empresa ambiental, assumindo os serviços de drenagem urbana e de resíduos sólidos<sup>202</sup>.

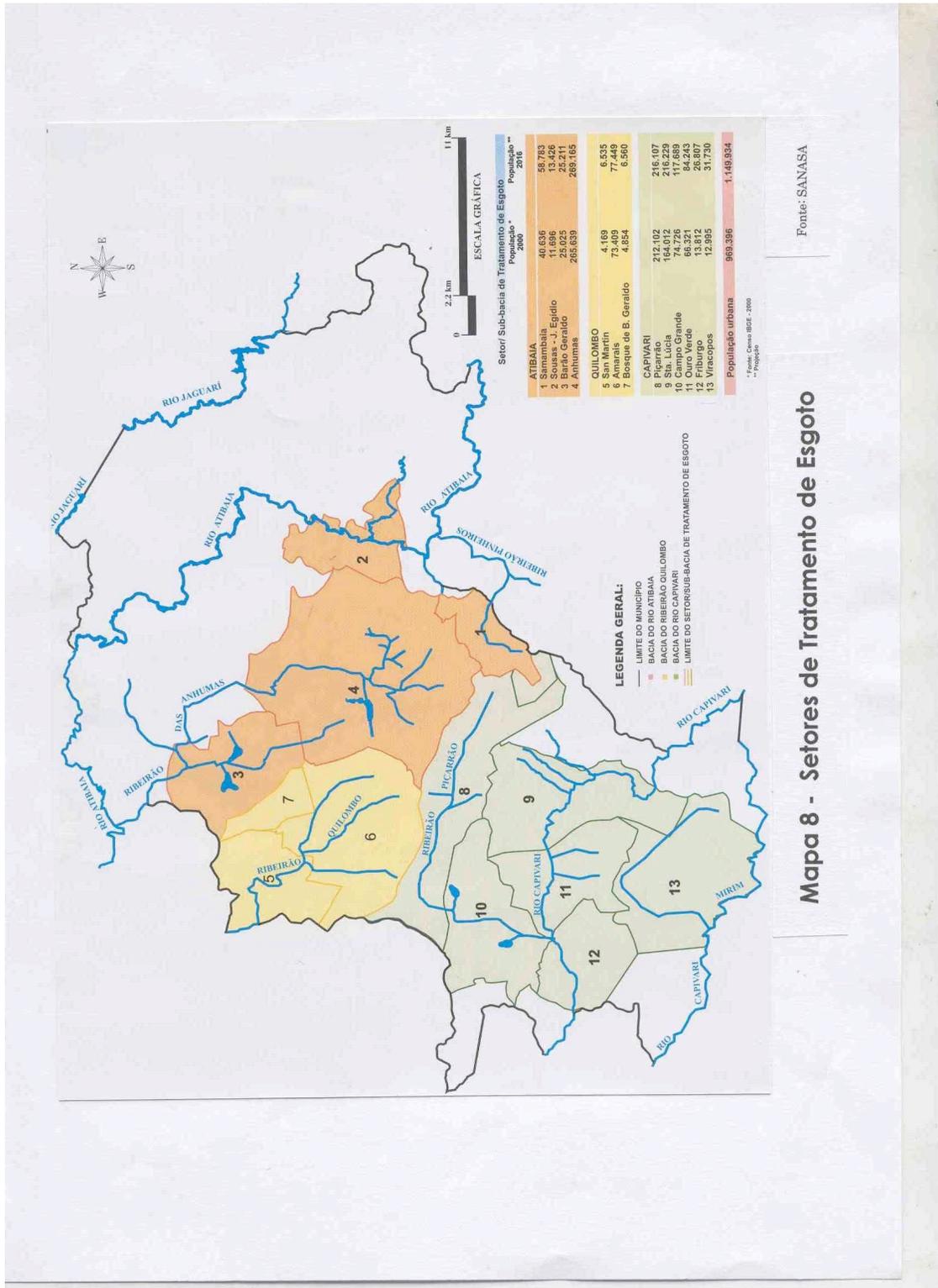
O Programa de Obras do Sistema de Esgotamento Sanitário de 2001 prevê a execução de todas as obras do sistema até o ano 2016, com o objetivo de atender uma população de 1.218.568 habitantes, projetada para o ano de 2020<sup>203</sup>. O **Mapa 8** identifica as três bacias de esgotamento, bem como os setores de tratamento de esgotos e a população existente e projetada em cada um deles.

---

<sup>201</sup> Nos anos seguintes, serão propostas ações relacionadas a esses programas que vão gerar sérios conflitos entre o governo e o COMDEMA.

<sup>202</sup> Propostas que não prosperaram e foram retomadas na edição seguinte da Conferência, em 2003.

<sup>203</sup> Destacando-se que, simultaneamente com a implantação das obras previstas no programa, outros sistemas de pequeno porte deverão ser construídos em áreas isoladas, em atendimento à Lei Municipal nº 8.838/96 já comentada.



Dando cumprimento ao PPA 2002-2005, em 2002 é realizada a I Conferência Municipal de Habitação, que definiu diretrizes gerais para a instituição de uma política municipal, bem como as demandas prioritárias a serem encaminhados para as assembléias do Orçamento Participativo.

A Conferência começou a ser preparada ainda em 2001 e já sob a vigência do Estatuto da Cidade, que norteou seus documentos e debates. A tese final aprovada na I Conferência de Habitação aponta ações prioritárias de governo, todas elas permeadas de referências aos instrumentos do Estatuto, como o parcelamento compulsório e a instituição de ZEIS para viabilizar a ocupação de áreas ociosas da cidade adequadas para habitação de interesse social e para a legalização de favelas e ocupações existentes. As ações prioritárias compreendem também a produção pública de habitações de interesse social, a produção de empreendimentos coletivos em sistema de auto-gestão, a definição de política de subsídios através dos Fundos Municipais, e criação de mecanismos gerais de participação popular, com ênfase na criação do Conselho Municipal de Habitação.

A Lei de diretrizes orçamentárias<sup>204</sup> contempla em boa medida as demandas da Conferência de Habitação, estabelecendo como uma das prioridades para o exercício de 2003 o investimento em construção de moradias, regularização e urbanização de favelas, além da execução da contrapartida da Prefeitura no projeto de ampliação do Aeroporto Internacional de Viracopos, que compreendia a remoção dos moradores da área a ser desapropriada.

No mesmo sentido, já em 2002 se inicia o processo para a criação do Conselho Municipal de Habitação<sup>205</sup> e é criada a Coordenadoria Especial de Regularização

---

<sup>204</sup> Lei nº 11.322, de 29 de julho de 2002.

<sup>205</sup> Que será criado através da Lei nº 11.464, de 10 de janeiro de 2003, fruto do trabalho de uma comissão envolvendo o governo e representantes dos movimentos de moradia.

Fundiária — CERF<sup>206</sup>, vinculada ao Gabinete da Prefeita. A CERF tem entre suas atribuições, além da regularização fundiária e urbanística de favelas, ocupações e loteamentos irregulares e clandestinos, a definição de procedimentos de regularização, a autorização para a execução de benfeitorias públicas em áreas irregulares, e o exercício de atividades de fiscalização.

Para viabilizar a regularização fundiária de favelas e ocupações, em 2002 é aprovada a Lei 11.422, de 05 de dezembro, de iniciativa do Legislativo, que “*dispõe sobre a criação de áreas especiais de interesse social para urbanização específica*”. As AEIS são identificadas como todas as áreas onde já existam assentamentos habitacionais de população de baixa renda que necessitem de regularização jurídica e/ou urbanística, cabendo ao Executivo demarcá-las.

Além da regularização fundiária, com o intuito de agilizar os procedimentos de aprovação de empreendimentos, o governo prioriza também intervir na estrutura administrativa que responde pela sua aprovação, reestruturando o Departamento de Uso e Ocupação do Solo — DUOS, vinculado à Secretaria de Obras<sup>207</sup>.

Responsável até então apenas pela aprovação de edificações e fiscalização de obras particulares, o DUOS passa a responder também pela aprovação de parcelamentos, assumindo funções de outros departamentos, bem como as funções da COMAPE<sup>208</sup>.

Nesse processo de reestruturação há o esvaziamento da SEPLAMA pois, além de ter parte das funções da Secretaria absorvidas pelo DUOS, é criado o Escritório de

---

<sup>206</sup> Através do Decreto nº 14.038, de 15 de agosto de 2002.

<sup>207</sup> Reestruturado através do Decreto nº 14.107, de 8 de outubro de 2002, o DUOS passa a contar com cinco Coordenadorias: de Aprovação de Projetos, de Uso e Ocupação do Solo, de Parcelamento do Solo, de Fiscalização, e de Prevenção contra incêndios e pânico.

<sup>208</sup> O Decreto nº 14.262, de 19 de março de 2003 que estabelece os procedimentos de análise para definição de diretrizes urbanísticas, estudos específicos, aprovação de projetos e licenciamento de atividades extingue a COMAPE, cujas funções são absorvidas pelo DUOS.

Planejamento da Cidade<sup>209</sup>, que será o responsável pelos estudos relacionados ao PDUR — Plano Executivo de Desenvolvimento Urbano e Rural de Campinas.

A criação do Grupo Executivo de Planejamento e do Desenvolvimento Urbano e Rural de Campinas — GP-DUR, junto ao Gabinete da Prefeita, constitui-se em uma das ações mais controvertidas do governo. A controvérsia se devia à finalidade do Grupo, que era a elaboração do referido PDUR, cuja origem estava em uma “lista de empreendimentos”<sup>210</sup> cujos processos de aprovação se arrastavam há anos.

A partir da identificação desses “grandes projetos de desenvolvimento urbano”, foi construído um plano de desenvolvimento que implicava na inclusão de extensas áreas no perímetro urbano. A justificativa teórica do PDUR, preparada pelo Escritório de Planejamento, centrava-se no conceito de “centralidade”.

Assim, a proposta do PDUR<sup>211</sup> era “*rever, nos diferentes vetores do Município, a pertinência das solicitações acumuladas e pendentes nos últimos anos e, em consequência, avaliar as possibilidades de ampliação e/ou retração do perímetro urbano*”(grifo nosso). As premissas que norteariam essa revisão de “solicitações acumuladas” seriam:

- *conceber uma estruturação do Município que reduza a excessiva unicentralidade de Campinas e possibilite a criação de novas centralidades, e*

---

<sup>209</sup> Não foi localizado o ato legal ou administrativo criando o Escritório. As referências encontradas estão nos Decretos nº 14.192/02, que cria o Grupo Executivo de Planejamento e do Desenvolvimento Urbano e Rural de Campinas – GP-DUR, que estabelece no parágrafo único de seu art. 3º “O Coordenador Geral do Grupo Executivo de Planejamento será o Secretário de Gabinete e Governo Municipal, a Secretaria Executiva será exercida pela coordenadora do GDR – Grupo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar e o coordenador de planejamento será o coordenador do escritório de planejamento da cidade.”; e no Decreto nº 14.680/04, que modifica a composição do GDR, incluindo o Escritório de Planejamento da Cidade, a Secretaria de Serviços Públicos e a Casa da Agricultura de Campinas.

<sup>210</sup> Que acompanhava a apresentação do GP-DUR em evento realizado em fevereiro de 2003.

<sup>211</sup> Conforme consta de documento do Escritório de Planejamento submetido à análise do CMDU e do COMDEMA em março de 2004.

- *melhorar as condições de sustentabilidade ambiental da Área de Proteção Ambiental, ampliando o seu território no sentido de proteger, na estrutura geomorfológica contributiva da produção de água, as micro-bacias da margem esquerda do rio Atibaia.*

No **Mapa 09**, que ilustra a proposta do PDUR a partir dos territórios de influência das centralidades, pode ser identificado o novo macrozoneamento que estava implícito no Plano. A proposta encontrou grande resistência junto ao CMDU e ao COMDEMA, além de mobilizar amplos setores do Distrito de Barão Geraldo, uma vez que boa parte das áreas de expansão do perímetro estava, mais uma vez, naquele Distrito.

A grande divergência entre os Conselhos e o Governo residia na avaliação daqueles que a proposta do PDUR deveria ser inserida no contexto de revisão do Plano Diretor, e submetida a amplo processo de discussão.

Em 2003 o PDUR é inserido no documento preparado pelo Governo para o Congresso da Cidade<sup>212</sup>, e são preparados dois Projetos de Lei Complementar que dariam início à sua implementação. O primeiro, PLC 03/03, tratava da expansão da APA, inserindo em seu território áreas à margem esquerda do rio Atibaia. A proposta encontrou forte resistência do setor imobiliário e, surpreendentemente, também do COMDEMA, que se recusou a aprová-lo porque tinha elaborado uma proposta de ampliação da APA que abrangia território maior. O segundo projeto, PLC 04/03, inseria no perímetro urbano uma gleba de cerca de 5 milhões de metros quadrados no distrito de Barão Geraldo, destinada à implantação de grande empreendimento imobiliário<sup>213</sup>. A área do empreendimento, bem como as de expansão do perímetro urbano, pode ser vista no **Mapa 10**, compreendendo parte das Macrozonas 2 e 3. Pressões dos

---

<sup>212</sup> Conseguindo-se sua aprovação em plenária final do Congresso bastante esvaziada.

<sup>213</sup> Um megacondomínio em área da Fazenda Santa Paula, de propriedade Aloysio Faria.

Conselhos de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Urbano, especialmente do segmento ambientalista, inviabilizaram os dois projetos.

Na área da habitação, além da criação do Conselho Municipal de Habitação, já mencionado, duas importantes ações se expressam legalmente: a estruturação da Secretaria de Habitação<sup>214</sup>, que se efetiva com a transferência da Coordenadoria Especial de Regularização Fundiária — CERF, e a criação da Coordenadoria Especial de Habitação Popular — CEHAP; e a aprovação da Lei nº 11.834, de 19/12/03, que dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo implantados irregularmente no Município de Campinas até junho de 2001<sup>215</sup>, regulamentada através do Decreto nº 14.776, de 17/06/04.

A proposta do PDUR voltará em 2004, sob a forma de projeto de lei de expansão do perímetro — PL 195/04. Sua tramitação foi extremamente conturbada, sendo finalmente aprovado em setembro, com a promulgação da Lei nº 12.082<sup>216</sup>, dois meses após a revogação da “lei dos bolsões”.

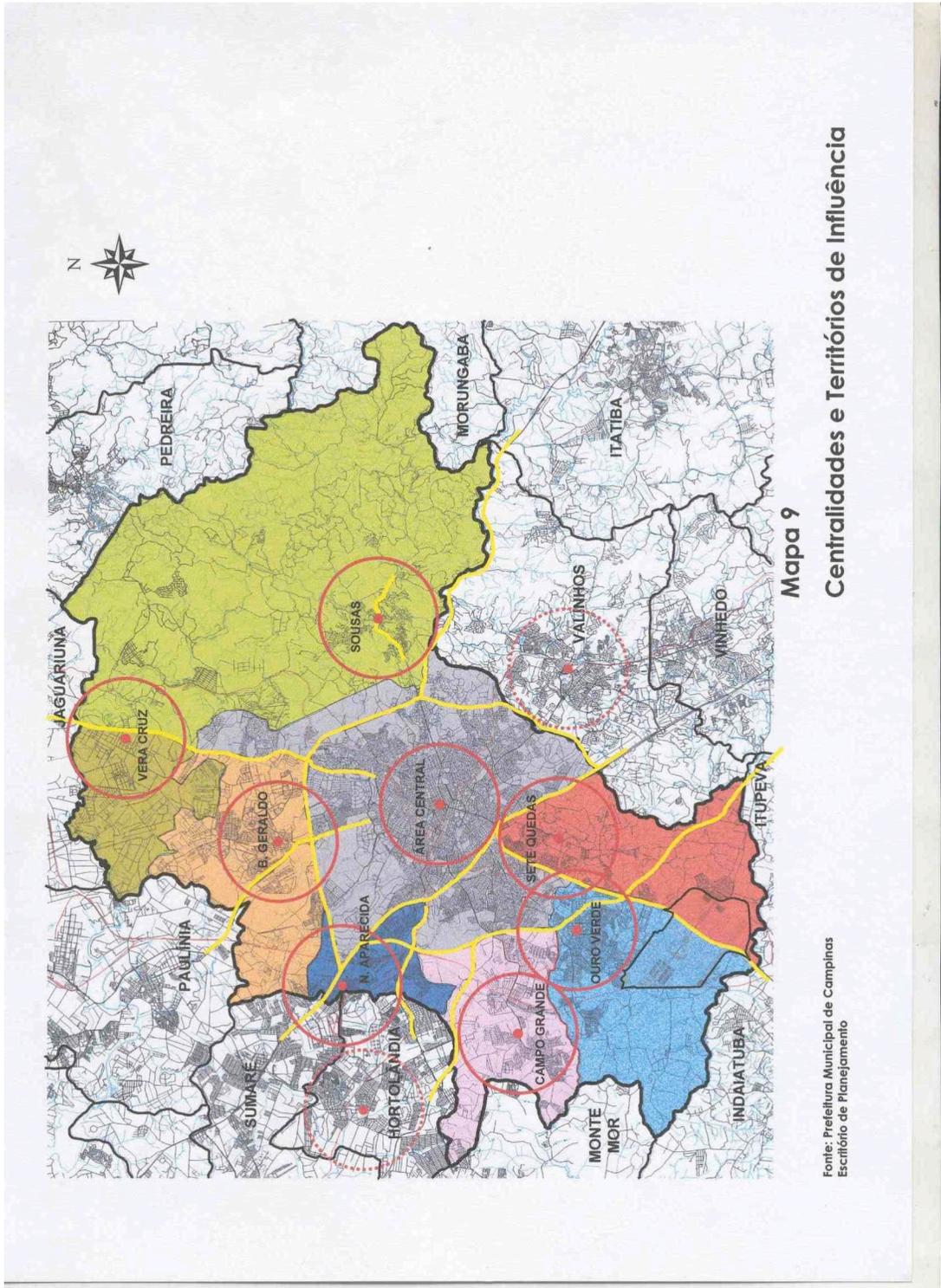
Como um dos últimos atos da Administração que se encerrou em 2004, foi editada a Lei nº 12.169, de 27/12/04, denominada “lei de vilas”, que considera “Vila”, o conjunto de unidades habitacionais organizadas horizontalmente em condomínio, geminadas ou isoladas, implantadas em lote com infra-estrutura.

---

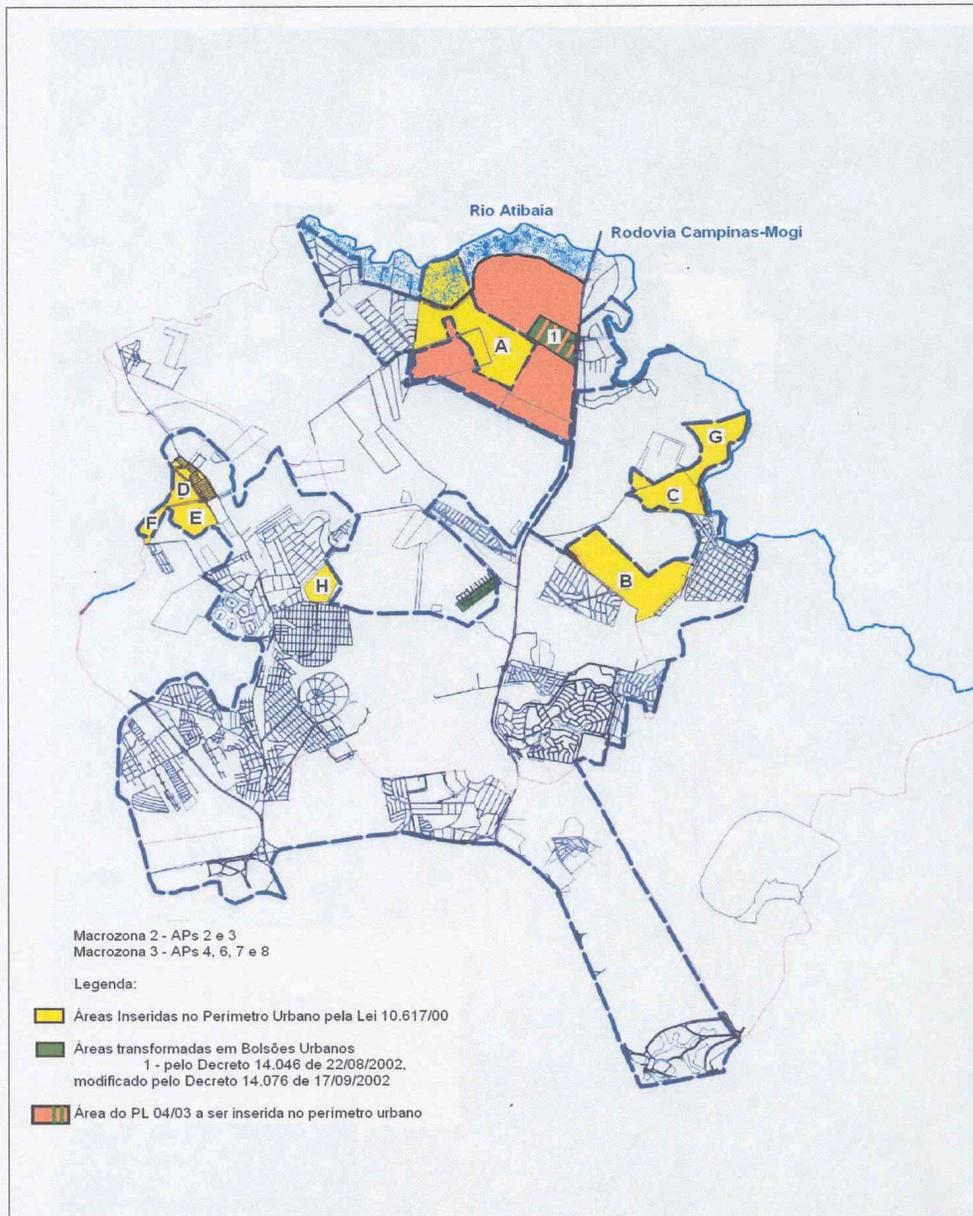
<sup>214</sup> Através do Decreto nº 14.456, de 25 de setembro de 2003.

<sup>215</sup> Data estabelecida em cumprimento às disposições do Estatuto da Cidade.

<sup>216</sup> Que, como foi visto, foi objeto de ação judicial e encontra-se *sub judice*.



Mapa 9: Centralidades e Territórios de Influência



**Mapa 10 – Amplação do Perímetro Urbano – MZ 2 e 3**

Dentre as disposições construtivas e parâmetros de ocupação do solo definidos para as "vilas" destacam-se: área de lote igual ou menor que 3.000m<sup>2</sup>; taxa de ocupação de todo o conjunto menor ou igual a 0,65 (sessenta e cinco centésimos); área construída total do conjunto menor ou igual à área do lote; número máximo de pavimentos da edificação igual a 2 (dois); número máximo de unidades habitacionais igual ao resultado da divisão da área do lote por 100,00 m<sup>2</sup>; área construída por unidade maior ou igual a 44,00m<sup>2</sup>.

Importante destacar que a implantação das "vilas" não será permitida apenas nas zonas industriais, na Z-18 e nas residenciais Z-4 e Z-8. Quanto às macrozonas, as "vilas" não poderão ser implantadas na APA e nas Macrozonas 2 (área com restrição à urbanização) e 7 (área imprópria à urbanização), sendo que na Macrozona 3 exclui-se também a aplicação da "lei de vilas" no Distrito de Barão Geraldo.

Na área de saneamento duas ações se destacam nesse último período analisado: a ampliação do tratamento de esgotos e a universalização dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos, levando-o até áreas de favelas e ocupações até então não atendidas. A partir dessa ampliação do atendimento, o abastecimento de água tratada atinge hoje a cerca de 96% dos domicílios, enquanto que a rede coletora de esgotos chega a 88% da população.

Com relação aos esgotos, já em 2001 foi inaugurada a ETE Samambaia, que, juntamente com a ETE do Pinheirinho, em Vinhedo, e a ETE Capuava, em Valinhos<sup>217</sup>, respondem por 100% do tratamento dos esgotos domésticos na bacia do Ribeirão Pinheiros, assegurando, dessa forma, uma melhor qualidade da água captada para o abastecimento de Campinas. Em 2003 e 2004 mais duas ETE's iniciaram operação: a ETE Santa Mônica e a ETE Piçarrão, chegando-se ao percentual de cerca de 34% de tratamento do total de esgotos domésticos gerados no município.

---

<sup>217</sup> ETE construída com recursos da SANASA e que já se encontra em operação.

Por outro lado, uma constatação salta aos olhos após a análise dos instrumentos de regulação urbana produzidos em Campinas no período ambiental: a ausência de normas específicas relacionadas com os problemas de saneamento. Além da legislação de limpeza urbana (ainda as "posturas"), muito pouco se produziu ao longo dessa década e meia. Tema importante como a drenagem, por exemplo, só aparece em meio às diretrizes gerais das normas que cuidam da ocupação do solo, e, ainda assim, sem nenhum caráter inovador. No plano institucional, a "política de drenagem" está reduzida à ação de uma engenheira especializada, habilitada a analisar projetos, emitir pareceres e definir diretrizes.

Quanto à gestão dos resíduos, a proposta de implantação de um sistema integrado não saiu do papel. As ações na área estão resumidas à coleta seletiva que, embora atinja 50% da área geográfica do município, resulta em apenas 2,5% de material efetivamente reciclado. A ação positiva na área se deve à integração da coleta seletiva com programas de apoio a Cooperativas de Reciclagem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do estudo da legislação de Campinas produzida nos últimos 15 anos, especialmente seus planos diretores, é possível identificar desafios de diferentes dimensões, que devem ser enfrentados para a promoção de integração entre as políticas de saneamento, desenvolvimento urbano e meio ambiente, sob a ótica da sustentabilidade.

O primeiro deles diz respeito à necessidade de superação da fragmentação político-administrativa, que se expressa na falta de integração de políticas e ações não apenas no plano local, mas especialmente deste com os demais níveis de governo. Em se tratando de Região Metropolitana<sup>218</sup>, a ausência de articulação regional para o desenvolvimento de políticas e ações de interesse comum conduz à adoção de lógicas muitas vezes conflitantes, ou mesmo na sobreposição de ações.

Assim, a busca de soluções comuns para os complexos problemas gerados pelo desenvolvimento urbano-industrial da região é condição indispensável para sua superação. Questões relacionadas com o crescimento urbano, produção agrícola, saneamento ambiental, transportes, habitação e mesmo saúde e educação, já não podem mais ser equacionadas apenas no âmbito local. Nesse sentido, a possibilidade de constituição de unidades regionais de prestação de serviços como abastecimento de água, esgotamento sanitário, tratamento de resíduos urbanos e industriais, deve ser avaliada.

---

<sup>218</sup> A Região Metropolitana de Campinas foi criada através da Lei Estadual nº 870/00, incluindo os seguintes municípios: Americana, Arthur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo

Há que se considerar, ainda, no plano regional, a necessidade de integração com outras instâncias de planejamento, como a bacia hidrográfica. Aqui, o problema maior a ser superado diz respeito às diferentes competências das unidades da federação: enquanto compete ao estado o planejamento do uso dos recursos hídricos, ainda que através de instâncias regionalizadas como os Comitês de Bacias Hidrográficas, cabe aos municípios a competência de definir as diretrizes de uso e ocupação do solo. Como essas duas competências são exercidas sobre espaços territoriais que se sobrepõem, a integração pode se dar através da utilização de unidades de planejamento comuns. Nesse sentido, as bacias e micro-bacias hidrográficas têm que ser privilegiadas como unidades de planejamento da ocupação do espaço urbano.

Quanto ao nível local, a fragmentação político-administrativa se expressa em instituições independentes e setorializadas, que atuam com processos decisórios extremamente centralizados e fechados. No que diz respeito às políticas urbana, ambiental e de saneamento, foco deste trabalho, a superação dessa dificuldade talvez possa ser encontrada na constituição de comissões de trabalho que integrem diferentes órgãos (nos moldes da extinta COMAPE ou do também extinto GRAPROHURB), e que cumpram o papel de tornar os processos decisórios mais transparentes e menos permeáveis às pressões dos interesses econômicos locais — especialmente os imobiliários.

Por outro lado, a interdependência e complementaridade dos problemas das grandes cidades exigem, além de abordagens mais abrangentes e integradas, conscientização e apoio da comunidade, o que implica na necessidade de se criar mecanismos de participação popular nos processos de planejamento e na tomada de decisões.

O grande desafio nesse sentido é conseguir implantar um processo de planejamento democrático, que supere o tradicional “autoritarismo técnico”

presente nos governos e nos órgãos de planejamento, que sempre procuram impor suas visões e projetos sob a justificativa da racionalidade técnica.

O planejamento pode e deve ser transformado em instrumento de democratização no processo de administração e expansão das cidades. Para isso, como lembra Rattner (2001), há que se reduzir a distância que separa a esfera técnica do planejamento da esfera política da administração. Nesse sentido, os conselhos municipais podem se constituir em valiosos instrumentos de aproximação entre as duas esferas.

No caso de Campinas, os mecanismos/instrumentos de participação na gestão da cidade podem ser encontrados já no início do século, com as Comissões de Urbanismo, constituídas com a finalidade de auxiliar o processo de planejamento e cuja composição refletia a correlação de forças na sociedade local. Naquele momento, como vimos, esse espaço de participação estava limitado às elites técnica e economicamente dominantes.

Muito se evoluiu nesse sentido. Além do processo do Orçamento Participativo, o Município conta hoje com inúmeros Conselhos com caráter deliberativo e composição amplamente majoritária da sociedade civil, como o COMDEMA, o Conselho de Habitação ou o Conselho da Cidade recém criado e que conta com representantes das três forças que expressam o conjunto dos segmentos organizados da sociedade: estado, capital e trabalho.

Entretanto, mesmo com essa valorização da democracia participativa através do fortalecimento dos Conselhos Municipais, o que se tem observado é que, nas questões mais importantes, que envolvem decisões sobre o futuro desenvolvimento da cidade, os governos têm agido no sentido de buscar legitimidade para suas decisões “manipulando” esses espaços de participação, ou mesmo ignorando as suas manifestações. Em Campinas, essa postura autoritária tem provocado uma busca cada vez mais freqüente da esfera judicial para dirimir os conflitos, como nas recentes tentativas de expansão do perímetro urbano.

Outro aspecto a ser destacado com relação aos conselhos municipais diz respeito à possibilidade de sobreposição de competências em função do seu grande número, além da dificuldade de estabelecimento de ação integrada com outras esferas de planejamento.

Desafio maior, de caráter econômico, consiste em superar as dificuldades em face da reestruturação do capitalismo internacional, processo que se fez acompanhar de profundos impactos para a economia mundial, sobretudo para os países do Terceiro Mundo. Entre os impactos mais evidentes desse processo, destaca-se a fragilização do Estado, especialmente o poder local, na formulação e gestão de políticas de desenvolvimento.

Assim, embora se consolidem localmente, as questões fundamentais da sociedade, que se referem à organização da produção e seus reflexos nas formas de ocupação do espaço e de desenvolvimento das cidades, são determinadas por interesses negociados em outras esferas de poder, quase sempre no plano internacional.

A oferta e regulação de serviços essencialmente locais nesse contexto se tornam ainda mais complexas, ensejando a necessária reflexão sobre as possibilidades e limites do poder local para implementar políticas que apontem para a sustentabilidade.

Assim, embora a Constituição brasileira de 1988 tenha atribuído ao poder local o controle do uso do solo, inexistem instrumentos eficazes de controle das municipalidades diante de decisões e projetos de âmbito regional, nacional e até internacional, ainda que produzam grande impacto local. As decisões sobre o quê e onde produzir estão distantes da esfera local, cujo poder de pressão nesse sentido é bastante limitado.

Há, ainda, um desafio de conteúdo eminentemente político, que se expressa nos conflitos entre o uso público e privado dos espaços, bens e serviços produzidos

pela urbanização, que resulta em disputas de hegemonia em torno do poder decisório sobre as questões de ocupação do solo e direcionamento da expansão urbana.

Nesse embate, as elites campineiras têm sido sistematicamente vitoriosas. A tal ponto que é possível fazer uma associação entre o processo de ocupação da cidade e a atração de investimentos. Nos anos 70, a concentração da indústria metal-mecânica no eixo Anhanguera contribuiu para uma ocupação desenfreada daquela região, resultando numa alta especulação imobiliária.

No processo de estruturação urbana mais recente, o alvo da especulação imobiliária tem se voltado para a área próxima à rodovia D. Pedro I, que se constitui no local preferido pelas empresas pertencentes a grandes grupos mundiais ligados à tecnologia de ponta. Assim, nos últimos 20 anos grandes empreendimentos imobiliários se instalaram na região (condomínios fechados, shoppings), além de instituições de ensino e pesquisa, que têm óbvias ligações com aquelas empresas, já que reside na região grande parte de seus executivos e funcionários, que também compõem o mercado consumidor para as atividades comerciais ali instaladas.

O que se percebe, portanto, é que a especulação imobiliária acompanha o movimento de realocação das novas empresas e está associada à dinâmica de ocupação que é decidida pelas grandes incorporadoras imobiliárias.

A combinação desse dois fatores, ou seja, a atração de empresas mais dinâmicas para uma determinada região da cidade (eixo D. Pedro I) e a expulsão das empresas de menor valor agregado das regiões mais pobres, carregam profundos impactos sociais para a gestão urbana. Como consequência, o diferencial de renda entre a população desses dois eixos tende a se distanciar cada vez mais.

Essa nova configuração social, associada às mudanças ocorridas na estrutura produtiva, torna-se um crescente desafio para a gestão urbana municipal. Por um lado, a prefeitura local mantém os elevados gastos na região mais rica requeridos pelas empresas de tecnologia de ponta lá presentes (ou potenciais entrantes), bem

como para a população que a habita, boa parte composta pela classe média e média-alta. Contraditoriamente, a região mais pobre, mais populosa e, principalmente mais impactada pelo desemprego industrial causado pela expulsão descrita acima, configura-se atualmente na região mais desvalorizada, requerendo portanto políticas sociais para se reestruturar.

Nesse sentido, embora os planos diretores produzidos na década de 90 indiquem a necessidade de investimento na região Sudoeste, promovendo a sua “requalificação urbana”, por falta de recursos e prioridade, tal reestruturação não ocorre.

Considerando que a localização das empresas dos setores mais dinâmicos coincide exatamente com as áreas mais valorizadas, somos levados a inferir que o planejamento urbano formalmente muito pouco tem a ver com o processo de ocupação da cidade. O projeto de cidade das elites se realiza, assim, à margem e acima do “plano discurso” que não surge para ser implementado.

Sob esse aspecto há que se considerar, ainda, que a legislação de Campinas, particularmente seus planos diretores, é rica em princípios, diretrizes e objetivos que compreendem aspectos de proteção ambiental e eqüidade social, mas muito frágil na indicação de instrumentos de implementação, requerendo uma regulamentação posterior que nunca acontece.

Outro desafio para o poder local está na construção de uma alternativa que se contraponha às tendências do “novo” planejamento urbano, característico da pós-modernidade. Dois instrumentos se destacam nesse novo padrão de planejamento, que já se dissemina pelas grandes cidades brasileiras e que pode ser identificado em Campinas: o “planejamento estratégico” e o city marketing.

O primeiro prioriza e imprime maior visibilidade às grandes obras construídas na “cidade do capital imobiliário” em detrimento das demandas populares da “cidade real”. O Plano Executivo de Desenvolvimento Urbano e Rural — PDUR é, de certa

forma, exemplo desse instrumento. O desenvolvimento ali é pensado a partir dos interesses do capital imobiliário, criando novas centralidades — mais espaço urbano — apenas para servi-lo em troca de algumas “migalhas” destinadas a atender as necessidades da “cidade real”.

O city marketing destina-se a identificar especificidades que confirmam atratividade e vantagens competitivas para a cidade, transformando-a em mais uma mercadoria a ser oferecida no mercado global e enquadrando-a entre os locais “escolhidos” pela globalização.

A atração de investimentos através do estímulo à competitividade local — a cidade é vista como mercadoria e como empresa — produz e oferta infra-estrutura e equipamentos que são requisitos de produtividade e competitividade das transnacionais, como, por exemplo, transportes de alta velocidade, entidades de ensino e pesquisa de primeira linha, etc. Campinas nesse sentido está muito bem servida. Além de uma malha rodoviária digna de país de 1º mundo e dos projetos de expansão do aeroporto e implantação do corredor metropolitano, a cidade conta com um centro universitário e de pesquisa de alta qualidade.

Uma outra estratégia adotada para tornar a cidade competitiva está concentrada, segundo Braga (2001), no empreendedorismo urbano, que consiste na mobilização de esforços e recursos (humanos, financeiros, tecnológicos e políticos) locais para organizar e coordenar a acumulação privada. A autora chama a atenção para o perigo de se perder a distinção entre interesses públicos e privados e da transformação, através do discurso do consenso, de interesses particulares em objetivos coletivos aos quais a sociedade como um todo deve dar suporte.

Esses instrumentos têm produzido um novo modelo de gestão público-privada, que, segundo Sánchez (1999,) “*tem provocado profundas e questionáveis mudanças na atuação dos governos municipais (...), com tendências cada vez maiores a uma mercantilização da vida urbana*”. Essa crescente mercantilização conduz à gestão da cidade como uma empresa, deixando muitas vezes em plano secundário os

programas e projetos de cunho social em função dos interesses estabelecidos nas chamadas parcerias com o setor privado.

Na perspectiva desse “novo planejamento” a cidade assume duplo papel. É “cidade-mercadoria”, um objeto a ser comprado e vendido em função das demandas do grande capital, e “cidade-empresa”, onde os recursos são geridos de forma a otimizar sua capacidade de competir internacionalmente, com objetivos subordinados à lógica do mercado, à produtividade e competitividade, o que finda por provocar um esvaziamento de seu papel político. Quanto ao poder público, seu papel é o de mero gerente, que deve cuidar da produção, marketing e venda desse novo produto.

Nessa cidade, a sustentabilidade é reduzida à criação de atrativos para valorizar a “mercadoria” cidade. E a própria paisagem pode se constituir num desses atrativos. Assim, nas áreas nobres de Campinas, além da produção de ambientes privilegiados em termos de recursos naturais e urbanos, um “marketing verde” é construído como diferencial de valorização. Paradoxalmente, esse recurso, que pode ser identificado especialmente no distrito de Barão Geraldo, uma das áreas mais valorizadas da cidade, finda por produzir o seu oposto: a ocupação indiscriminada do território, acrescentando cada vez mais áreas rurais ao território urbano e comprometendo o seu maior atrativo.

No caso de Campinas há, ainda, uma “variante” dessa mercantilização da cidade. A cidade é “vendida” mas tem um preço: as chamadas contrapartidas sociais. O problema é que esse “preço” é sempre muito baixo pois não incorpora os aspectos ambientais. No final, a “conta” será paga por todos. Continuamos, portanto, com a lógica da privatização dos benefícios e socialização das perdas.

Com o Estatuto da Cidade e a necessária revisão do Plano Diretor de Campinas, que se encontra em curso, essa lógica pode ser invertida, promovendo-se uma real democratização do acesso à cidade. O próprio direito à moradia, recentemente acrescido ao rol dos direitos sociais constitucionalmente assegurados, poderá ganhar

efetividade se existirem mecanismos que combatam a especulação imobiliária e permitam a implementação de políticas socialmente justas. Da mesma forma, as ações de saneamento e os serviços de transporte serão menos onerosos na medida em que haja maior racionalidade na ocupação dos espaços urbanizados.

As perspectivas, entretanto, não são muito animadoras. As discussões sobre o “novo plano diretor” demoram a sair da esfera dos “estudos técnicos” e entrar na esfera das negociações políticas, enquanto que no jornal local<sup>219</sup> o tema vem sendo tratado no “Caderno de Imóveis”.

Finalmente, cabe mencionar um aspecto importante relacionado aos serviços de saneamento que, por ensejar reflexões de caráter eminentemente jurídico, extrapola os objetivos deste trabalho: embora reconhecidos como essenciais por parte do Ministério do Trabalho, os serviços de saneamento são considerados como serviços de utilidade pública para os efeitos de concessão. Essa caracterização, entretanto, não parece a mais adequada em função da estreita vinculação desses serviços com a saúde e a qualidade de vida da população.

Condicionando e se refletindo na saúde pública, os serviços de saneamento apresentam um caráter de necessidade e essencialidade que os distingue de serviços de mera “utilidade” pública como transporte coletivo e energia elétrica. Saneamento é, por definição, necessário e essencial. Dessa forma, aceito o caráter de essencialidade que caracteriza os serviços de saneamento, do ponto de vista legal são considerados privativos do poder público e, portanto, devem ser oferecidos diretamente pelo Estado.

---

<sup>219</sup> Jornal Correio Popular.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, H. "Sentidos da Sustentabilidade Urbana". In Acselrad, Henri (org.) **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, p.27-56.
- ALIANÇA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO. Diagnóstico do Setor Saneamento: estudo econômico financeiro. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana / IPEA, **Série Modernização do Setor de Saneamento**, Vol. 7. 1995.
- ARAÚJO FILHO, V. F. de. Antecedentes Político-Institucionais da Questão Metropolitana no Brasil. In **Gestão Metropolitana: Experiências e Novas Perspectivas**. Cardoso, Elizabeth Dezouart e Zveibil, Victor Zular (orgs.). Rio de Janeiro: IBAM, 1996, p. 49-70.
- BADARÓ, R. de S. C. **Campinas: O despontar da modernidade**. Campinas: Área de Publicações CMU/UNICAMP, 1996.
- BEGUIN, F. As máquinas inglesas do conforto. **Espaço&Debates**. nº 34. São Paulo: NERU, 1991 [1977], p.39-54.
- BRAGA, J.C. de S. & de Paula, S.G. - **Saúde e Previdência: Estudos de Política Social, Revista Saúde em Debate** - São Paulo : Hucitec - 1980.
- BRAGA, T.M. "**Belo (e sustentável) Horizonte urbano? O desafio da internalização da dimensão ambiental nas políticas urbanas em tempos de culto à competitividade e ao poder local**". Tese. Doutorado. Campinas: Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Economia. 2001.
- BRASIL/MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resoluções da I Conferência Nacional das Cidades**. Brasília: Midades, 2004.
- BRASIL/MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21 Brasileira – Resultado da Consulta Nacional**. Brasília : MMA/PNUD, 2002.

BRASIL/MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Deliberações da I Conferência Nacional de Meio Ambiente e da Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente.** Brasília : MMA, 2004.

BRASIL/MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **II Conferência Nacional de Meio Ambiente – Texto-Base.** Brasília: MMA, 2005.

BRESCIANI, M. S. Depoimentos: As sete portas da cidade. In **Espaço&Debates.** n° 34. São Paulo: NERU, 1991, p. 10-15.

BONDUKI, N. G. À guisa de conclusão: das experiências concretas para a construção de um novo ideário em políticas urbanas. **HABITAT: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** Bonduki, Nabil Georges (org.). São Paulo: Studio Nobel, 1996, p. 261-267.

CASTELLS, M. **La Question Urbaine.** Paris: François Maspero, 1973.

CHAUÍ, M. Fantasias da Terceira Via, in Caderno **Mais!** Folha de São Paulo, 19/12/1999, p. 4-10.

COING, H. Serviços Urbanos: Velho ou Novo Tema?. **Espaço&Debates.** n° 23. São Paulo: NERU, 1988 [1987], p.86-95.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** Editora da Fundação Getulio Vargas. 2. ed. Rio de Janeiro: 1991.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21.** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

COSTA, A. M. **Análise histórica do saneamento no Brasil.** Dissertação, Mestrado. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz, 1994.

COSTA, A. M. Agenda Política em Saneamento Ambiental: desafios para o controle social. Trabalho apresentado no Seminário Nacional Políticas de Saneamento Ambiental: inovações na perspectiva do controle social, Recife, mimeo, 1997.

COSTA, N. do R. A questão sanitária e a cidade. **Espaço&Debates,** São Paulo: NERU, n° 22, 1987, p.5-25.

- COSTA, N. do R. **Políticas Públicas e Justiça Urbana: A Saúde e o Saneamento na Agenda Brasileira nos anos 80 e 90**. Tese, Doutorado. São Paulo: FAU/USP, 1996.
- DE GRAZIA, Grazia. "Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas". In **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Osório, Leticia Marques (Org.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p.15-37.
- FERNANDES, A.V. **Legislação Urbana de Campinas**. Memorial de Qualificação de Doutorado. FAU-USP: São Paulo, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Urbanização X Recursos Hídricos na Bacia do Piracicaba**. Tese. Doutorado. São Paulo: FAU/USP, 2004.
- FERREIRA, L. da C. A busca de alternativas de sustentabilidade no poder local. In **Incertezas da sustentabilidade na globalização**. Ferreira, Leila da Costa e Viola, Eduardo (orgs.). Campinas: UNICAMP, 1996, p.133-160.
- FOLADORI, G. **Los límites del desarrollo sustentable**. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, 1999.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Roberto Machado (org. e trad.). Rio de Janeiro: Editora Graal, 1979.
- GOUVEIA, N. Saúde e Meio Ambiente nas Cidades: os desafios da saúde ambiental. In **Saúde e Sociedade**. 8(1). São Paulo: FSP-USP/APSP, 1999, p. 49-61.
- GUALTIERI, B.R. **Legislação Habitacional de Campinas: Conversa e Controvérsia**. Dissertação, mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2001.
- GUIMARÃES, R. P. **Ecopolitics in the Third World: an institutional analysis of environmental management in Brazil**. Tese, doutorado. University of Connecticut, 1986.
- GUIMARÃES, R.P. Desenvolvimento Sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. **Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável**. Bertha K. Becker e Mariana Miranda (orgs.). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997, p.13-44.
- HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

- HOBBSAWM, E. 1989 - O que sobrou para os vitoriosos. **Folha de São Paulo**, 12/11/1990, Tendências/Debates, p. 3.
- IANNI, O. Globalização e Diversidade. In **Incertezas da sustentabilidade na globalização**. Ferreira, Leila da Costa e Viola, Eduardo (orgs.). Campinas: UNICAMP, 1996, p.93-101.
- ISPN - INSTITUTO SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA. Demanda, oferta e necessidades dos serviços de saneamento. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana / IPEA, **Série Modernização do Setor de Saneamento**, Vol. 4, 1995.
- JACOBI, P. R. Carências de saneamento básico e demandas sociais: os movimentos por água na cidade de São Paulo na década de 70. **Espaço&Debates**, nº 22, São Paulo: NERU, 1987, p.54-65.
- JARAMILLO, S. Crise dos meios de consumo coletivo urbano e capitalismo periférico. **Espaço&Debates**, nº 18, São Paulo: NERU, 1986 [1983], p.19-39.
- LEME, M. C. S. A formação do pensamento urbanístico em São Paulo no início do século XX. **Espaço&Debates**, nº 34, São Paulo, NERU, 1991, pp.64-70.
- LOJKINE, J. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes.1981.
- MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Oflia Arantes, Carlos Vainer e Ermínia Maricato. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- MASCARENHAS, R.S. - História da saúde pública no Estado de São Paulo – **Rev. Saúde Pública**. São Paulo, n. 7, 1973, p.434.
- MELO, M. A. B. C. Estado, Capital e Questão urbana. **Revista de Desenvolvimento Urbano e Regional**. v. 1/nº 1, Recife: Centro de Estudos do Desenvolvimento Urbano e Regional, 1982, p. 73-87.
- MÉSZÁROS, I. **Produção Destrutiva e Estado Capitalista**. Tradução Georg Toscheff e Marcelo Cipolla. São Paulo: Cadernos Ensaio. Pequeno Formato. v. r. 2.ª edição, 1996.
- MOREIRA, R. **O que é Geografia**. Coleção Primeiros Passos, 48. São Paulo: Brasiliense, 1985.

NÚCLEO DE PESQUISAS EM INFORMAÇÕES URBANAS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Fundamentos e Proposta de Ordenamento Institucional. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana / IPEA, **Série Modernização do Setor de Saneamento** Vol. 1, 1995.

OLIVEIRA, E.G. de. "A Iniciativa Popular na Constituinte". In **Análise da nova Constituição Federal ao término do primeiro turno de votação** Marchese, Osmar de Oliveira (org.). Campinas, UNICAMP/IFCH/NEC, mimeo, 1988.

OLIVEIRA, E. G. de et all. **Desenvolvimento e Política Urbana no Município de Campinas**. trabalho de conclusão da disciplina Política Econômica e Desenvolvimento Urbano. Instituto de Economia / Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2000.

PAULA, L. F. R. de **Estado e Políticas Sociais no Brasil: uma avaliação da política de saneamento básico no pós-64**. Dissertação, Mestrado. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 1990.

PECHMAN, R. M. O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das idéias urbanísticas nos anos 20. **Cidade, Povo e Nação - Gênese do Urbanismo Moderno**. Luiz Cesar Queiroz Ribeiro e Robert Pechman (orgs.) São Paulo, Civilização Brasileira, 1997, p.331-362.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. **Plano Diretor de Esgotos**. Campinas: PMC-DAE, 1972.

\_\_\_\_\_ **Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado**. Campinas: PMC, 1970.

\_\_\_\_\_ **Caderno de Subsídios ao Plano Diretor**. Campinas: PMC – SEPLAMA, 1991.

\_\_\_\_\_ **Plano Diretor**. Campinas: PMC – SEPLAMA, 1995.

\_\_\_\_\_ **Plano Local de Gestão Urbana de Barão Geraldo**. Campinas: PMC – SEPLAMA, 1996.

\_\_\_\_\_ **Plano de Gestão da Área de Proteção Ambiental da Região de Souza e Joaquim Egídio – APA Municipal**. Campinas: PMC – SEPLAMA, 1996.

\_\_\_\_\_ **Resoluções da 1ª Conferência Municipal de Habitação**. PMC – SEHAB – CPP, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. **Tratado das ONG's**. Ana Lucia La Rovere, Liszt Vieira (orgs.). Santos: PMS, 1992.

- RATTNER, H. "Prefácio". In Acsehrad, Henri (org.) **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, p.9-19.
- REBOUÇAS, ALDO C. "Análise da Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável como Agência Implementadora da Agenda 21". In **Rio 92 Cinco Anos Depois – Avaliação das ações brasileiras em direção ao desenvolvimento sustentável após a Rio 92**. Umberto Giuseppe Cordani, Jacques Marcovitch, Eneas Salati (orgs.). São Paulo : Alphagraphics, 1997
- RIBEIRO, L. C. Q. Reforma Urbana na Cidade da Crise: balanço teórico e desafios. **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Luiz César de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Júnior (orgs.). São Paulo: Civilização Brasileira, 2ª ed., 1997, p.261-289.
- RODRIGUES, A. M. **Produção e Consumo do e no Espaço: Problemática Ambiental Urbana**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ROLNIK, R. **Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social**. Raquel Rolnik e Renato Cymbalista (orgs.). São Paulo, Polis, 1997, p. 7-9.
- ROSEN, G. **Uma História da Saúde Pública**. Trad. Marcos Fernando da S. Moreira/José Ruben de A. Bonfim São Paulo: UNESP/HUCITEC/ABRASCO, 1994.
- RUTKOWSKI, E. **Desenhando a bacia ambiental: subsídios para o planejamento das águas doces metropolitan(izad)as**. Tese, Doutorado. São Paulo: FAU/USP, 1999.
- RUTKOWSKI, E. e OLIVEIRA, E.G. de. A gestão das águas paulistanas. **Bacia Hidrográfica & Bacia Ambiental**. São Paulo: SABESP, 1999.
- RUTKOWSKI, E.; LESSA, S.N. & OLIVEIRA, E. G. de. 1999. Desenvolvimento Brasileiro X Meio Ambiente: Trajetória da Problematização da Água. **Revista de Ciência & Tecnologia**. V. 7. Piracicaba: Editora da UNIMEP, 1999, p. 23-30.
- SALGADO, Ivone. **Urbanismo Sanitarista em Campinas no final do século XIX**. Monografia. Campinas: PUCCAMP, 1992, p. 88.
- SANASA. **Plano Diretor de Água de Campinas**. Campinas: Coordenadoria do Plano Diretor da SANASA / Koelle Consulting Services, 1992.

- \_\_\_\_\_ **Plano Diretor de Água de Campinas – revisão.** Campinas: SANASA, 1994.
- \_\_\_\_\_ **Programa de Coleta e Tratamento de Esgotos do Município de Campinas.** Campinas: SANASA, 1994.
- \_\_\_\_\_ **Programa de Obras dos Sistemas de Abastecimento de Água e Coleta, Afastamento e Tratamento de Esgoto do Município de Campinas.** Campinas: SANASA, 2000.
- \_\_\_\_\_ **Programa de Obras do Sistema de Esgotos Sanitários do Município de Campinas.** Campinas: SANASA, 2001.
- SÁNCHEZ, F. Políticas Urbanas em Renovação: Uma Leitura Crítica dos Modelos Emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.** nº 1, 1999, p. 115-132.
- SANTOS, A. da C. **Compra e venda de terra e água e um tombamento na primeira sesmaria da Freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiá (1732-1992).** Tese, Doutorado. São Paulo: FAU/USP, 1999.
- SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_ **Técnica, Espaço, Tempo.** São Paulo: Hucitec, 2ª Edição, 1996.
- \_\_\_\_\_ **O Espaço do cidadão.** São Paulo: Nobel, 1998.
- SILVA, E. R. da. **O curso da água na história: simbologia, moralidade e a gestão dos recursos hídricos.** Tese, Doutorado. Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz/Escola Nacional de Saúde Pública, 1998.
- SILVA, R.T. **Elementos para a regulação e o controle da infra-estrutura regional e urbana em cenário de oferta privada dos serviços.** Tese, Livre Docência. São Paulo: FAU/USP, 1996.
- SIMÕES JÚNIOR, J.G. O setor de obras públicas e as origens do urbanismo na cidade de São Paulo. **Espaço&Debates**, nº 34, São Paulo: NERU, 1991, p.71-74.
- SINGER, P. **Economia Política da Urbanização.** São Paulo: Brasiliense, 2ª Edição, 1975.

- STAHEL, A. W. Capitalismo e Entropia: Os Aspectos Ideológicos de uma Contradição e a Busca de Alternativas Sustentáveis. **Desenvolvimento e Natureza: estudo para uma sociedade sustentável.** Clóvis Cavalcanti (org.). São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995, p. 104-127.
- TOPALOV, Christian. Da Questão Social aos Problemas Urbanos: Os Reformadores e a População das Metrôpoles em Princípios do Século XX. In: **Cidade, Povo e Nação: Gênese do Urbanismo Moderno.** Luiz César de Queiroz Ribeiro e Robert Pechman (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p.23-51.
- UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA. **Agenda Habitat.** Resultados da Conferência de Istambul em junho de 1996. São Paulo, 1996.
- VARGAS, M.C. "O município e o saneamento no Brasil: a descentralização revisitada". **A Temática Ambiental e a Pluralidade do Ciclo de Seminários do NEPAM.** Sonia R.C.S. Barbosa (org.). Textos NEPAM, Série Divulgação Acadêmica nº 4, Campinas: UNICAMP/Núcleo de Estudos Ambientais, 1998, p.201-228.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In **O processo de urbanização no Brasil.** Csaba Deák e Sueli Ramos Schiffer (orgs.). São Paulo: EDUSP, 1998, p. 169-243.
- VIOLA, E. e LEIS, H. R. "A Agenda 21 diante dos desafios da governabilidade, das políticas públicas e do papel das organizações não governamentais". In **Rio 92 Cinco Anos Depois – Avaliação das ações brasileiras em direção ao desenvolvimento sustentável após a Rio 92.** Umberto Giuseppe Cordani, Jacques Marcovitch, Eneas Salati (orgs.). São Paulo : Alphagraphics, 1997.