UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

A INCORPORAÇÃO DE ÁREAS RURAIS ÀS CIDADES: UM ESTUDO DE CASO SOBRE CAMPINAS, SP

Zoraide Amarante Itapura de Miranda

Tese de Doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Economia Aplicada – área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, sob a orientação do Prof. Dr. José Francisco Graziano da Silva.

*Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por **Zoraide Amarante Itapura de Miranda** em **07/06/2002** e orientada pelo **Prof. Dr. José Francisco Graziano da Silva.***

CPG, 07/06/2002

Campinas, 2002

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

Tombo BC – 53169 16 IE p/ incluir item

UNIDADE BE
Nº CHAMADA
T/UNICAMP
M672i
V ____ EX ____
TOMBO BC/ 53151
PROC. 124/03
C ☐ D ☒
PREÇO 18,11,00
DATA 16-04-03
Nº CPD

BIBID. 286528

CM00181033-0

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA

Miranda, Zoraide Amarante Itapura de.
M672i A incorporação de areas rurais às cidades: um estudo-de-caso sobre Campinas, S.P. / Zoraide Amarante Itapura de Miranda. -- Campinas, SP : [s.n.], 2002.

Orientador: Jose Graziano da Silva.
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Urbanização – Aspectos ambientais – Legislação. 2. Desenvolvimento econômico – Zona Rural – Participação do cidadão. 3. Campinas (SP). I. Silva, Jose Graziano da. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Dedico esta tese ao meu marido Paulo, e aos meus filhos Sofia e Antônio, que tão pacientemente me apoiaram na condução deste trabalho.

Agradeço ao Instituto de Economia da UNICAMP pelo apoio científico, e à FAPESP pelo apoio financeiro, sem os quais seria impossível a realização deste trabalho.

Agradeço a todos os Professores, funcionários, colegas e amigos do Instituto de Economia da UNICAMP com quem tive o prazer de conviver, em especial à minha turma do 'Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente', 'cobaias' desta proposta arrojada de ensino multidisciplinar.

Agradeço especialmente ao Professor José Graziano da Silva, excelente orientador.

Agradeço também aos professores Ana Cristina Fernandes, Carlos Pacheco, Wilson Cano, João Manuel Cardoso de Mello, Luiz Gonzaga Belluzzo, Rinaldo Fonseca, Bastiaan Heydon, Walter Belik, Ângela Kageyama, Rodolfo Hoffman, Ademar Romeiro, Antônio Márcio Buainaim, Pedro Ramos, Carlos Brandão e Maria Flora Gonçalves, cujas aulas e sugestões contribuíram muito para este trabalho.

Agradeço especialmente a Aurea Davanzo, Ana Cristina Fernandes, Clayton Campanhola, Sônia Moraes e Darcy Passos, pelas excelentes contribuições. Agradeço à Cláudia e à Marina do NESUR, pela ajuda nos mapas e na digitação, e também a Tiana do NEA, ao Alberto e à Cida da SECAD.

Agradeço aos colegas dos tempos da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente da Prefeitura de Campinas, especialmente a Flávio, Celso, Marta, Ana Regina, Antônio, Rogério e Silvia e, mais recentemente, a Andrea Struchel, por suas contribuições na revisão da legislação.

Por todas as experiências de vida e pela convivência, agradeço aos meus pais Maria Ernestina e Paulo, meus irmãos Ernesto, Chantal e João, meus sogros Fábio e Rosário, e meus amigos Aurea, Eve, Rovena, Momberg, Bia, Sarah, Nádia, Cibele, Conceição, Ana Cristina e Carlos Américo.

Por se tratar de uma tese que tem como Estudo-de-Caso Campinas, gostaria também de prestar minha homenagem aos Prefeitos José Roberto Magalhães Teixeira e Antônio da Costa Santos, a quem tive a oportunidade de conhecer e sei que, cada um, a sua maneira, procurou se dedicar à melhoria da qualidade de vida desta cidade.

20/A 6969

SUMÁRIO

1. Introdução 1
2. Referenciais teóricos 7
   O processo de urbanização e o "circuito imobiliário especulativo" 7
   Diferenciações entre o rural e o urbano 17
3. Estudo de Caso: Campinas e sua Área de Proteção Ambiental 27
   História socioespacial de Campinas 37
   História socioespacial da APA 57
   Características socioeconômicas e espaciais da Região de Campinas 65
   Caracterização socioeespacial de Campinas 75
   Caracterização socioespacial da APA 91
4. Arena político-institucional 105
   Regulação pública do uso e ocupação do solo 105
   Atribuições legais das diferentes esferas de governo 107
   Outras formas de organização regional 113
   Implicações do processo de descentralização 123
   A questão da propriedade imobiliária 127
   A questão do perímetro urbano 131
   Gestão do uso e ocupação do solo 133
   Conselhos com interface na gestão do uso e ocupação do solo 157
5. Conflitos de interesse: um estudo sobre diferentes "sujeitos e atores" 171
   Organização por representação e por tema 173
   Comparação intra-grupos 175
   Comparação entre grupos 199
6. Conclusões 209
7. Bibliografia 223
8. Anexos 229
   Anexo 1 – Dados sócio-econômicos 229
   Anexo 2 – Mapas 247
   Anexo 3 – Seleção de textos legais 267
   Anexo 4 – Roteiro das entrevistas e relação dos entrevistados 295

RESUMO

Nesta tese discute-se as alterações recentes no uso e ocupação do solo rural, analisando-as como resultado do processo de urbanização e do conseqüente espraiamento da mancha urbana, a partir de um Estudo de Caso de Campinas e sua Área de Proteção Ambiental.

Neste contexto, problematiza-se a abertura indiscriminada do território da metrópole ao processo de urbanização, discutindo-se a possibilidade de que a dissolução da especificidade do uso das áreas rurais pode comprometer o desenvolvimento sustentável. Além disso, explicita-se uma contraposição à idéia dominante de que as áreas rurais, próximas aos grandes centros, não têm outro destino possível senão aguardar a chegada inexorável da urbanização.

Também são analisados os conflitos de interesse articulados ao processo de incorporação das áreas rurais às cidades, que opõem segmentos do capital imobiliário - que exercem fortes pressões pela urbanização-, e ambientalistas e moradores - que defendem a preservação dos espaços rurais e de seus recursos naturais. Deriva-se das mudanças concretas de uso e ocupação do solo nas áreas rurais, assim como dos conflitos de interesse gerados nesse processo, a dificuldade de definição e implementação de instrumentos de regulação e controle do processo de incorporação das áreas rurais às cidades, identificando a ação de "grupos de interesse" como um dos principais entraves à estruturação e funcionamento de mecanismos de planejamento e gestão que garantam o desenvolvimento socioespacial sustentável dessas áreas. Identifica-se a apropriação da máquina pública por esses grupos de interesse como mecanismo que instrumentaliza processos de definição de normas de regulação e controle do uso e ocupação do solo e que, portanto, favorece a dinâmica de funcionamento do que se denomina, com apoio em autores clássicos, de "circuito imobiliário especulativo".

Demonstra-se no trabalho que o processo de incorporação de áreas rurais em Campinas, contempla fortes interesses do capital imobiliário local, em detrimento da realização de investimentos públicos de interesse coletivo. Os grupos imobiliários, que têm grande poder organização, pressionam pela destinação e abertura de áreas na zona rural para ocupação urbana, independentemente de sua capacidade de suporte, unindo-se nesta empreitada, tanto empreendedores imobiliários, quanto proprietários rurais, pelo propósito de valorização do seu patrimônio. Assim, os espaços rurais tornam-se objeto de um processo que pode ser visto apropriação privada por segmentos do capital mercantil imobiliário, que é resultado da inserção de interesses particulares na definição da regulação do uso do solo.

ABSTRACT

This thesis discusses the recent changes in rural areas land usage and occupation, analyzing them as a result of the urbanization process and of the urban sprawl.

It analyses the indiscriminated opening of the metropole territory to the urbanization process, discussing the possibility that the dissolution of the usage of rural areas specificity may put sustainable development in risk. Besides that, the thesis exposes a contraposition to the dominant idea that rural areas, near big urban centers, have no other possible destiny but expecting the inexorable arrival of the urbanization process.

It also studies the conflict interests liated to the incorporation process of rural areas that opposes segments of real estate capital - that pressures for urbanization – and ambientalists and local residents –that aim for the preservation of rural spaces and of its natural resources. This work deduces from the changes in rural areas usage and occupation - and from the conflict interests generated in that process - the difficulties in the legal regulation of the rural areas incorporation process to the cities. It identifies the appropriation of the public machine by the "interest groups" as a mechanism that grasps the process of definition of rules on land usage and occupation, that as a result favors the functioning of what is called "real estate speculative circuit", based on classical authors.

This thesis is based on a Case Study of Campinas, the second biggest metropolitan area of Sao Paulo State, Brazil. It also analyses the Environmental Protection Area of Campinas, which occupies 27% of the territory of the municipality.

The thesis shows that rural areas incorporation process in Campinas strongly favors interests of local real estate capital, instead of public interest investments. Real estate groups - that have a great organization power - pressures for the opening of rural areas for urban occupation, desconsidering its supporting capacity. And in that movement there is a liation between real estate entrepreneurs and rural owners, whose struggle is for the increasing of their assets. Though, rural areas become an object of a process that may be seen as a sort of "private appropriation" by segments of real estate capital that is a result of the insertion of particular interests in the definition of land usage regulation.

1. INTRODUÇÃO

Em nosso projeto de pesquisa nos propusemos analisar alterações recentes no uso do solo rural em Campinas - S.P, fruto do avanço do processo de urbanização. Interessava-nos particularmente a identificação dos "usos e ocupações do solo" [1] implantados em áreas rurais que pudessem se configurar como ameaças potenciais ao equilíbrio ambiental e ao desenvolvimento sustentável dessas áreas e/ou que estivessem efetivamente provocando a degradação do meio ambiente. Também procuramos identificar os usos e ocupações que se mostrassem adequados ao propósito do desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, nos propusemos identificar e qualificar os conflitos de interesse que se estabelecem em relação ao espaço rural e seus reflexos sobre as formas de regulação do uso e ocupação do solo, procurando analisar os constrangimentos legais, institucionais e políticos que obstaculizam a definição e aplicação dos instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo e que, por isso mesmo, problematizam o desenvolvimento sustentável das áreas rurais.

O trabalho envolveu o desenvolvimento de um Estudo-de-Caso sobre Campinas e sua Área de Proteção Ambiental, que abrange a região de Sousas e Joaquim Egídio, e representa 27% do território do município.

Inicialmente, nos propusemos analisar o período 1970-1996. Mas, dada as especificidades do tema, não pudemos nos furtar a retroceder a análise a períodos anteriores àquele inicialmente definido, e proceder a uma breve recuperação histórica, tanto no que diz respeito ao referencial teórico, quanto ao Estudo-de-Caso. Por outro lado, ainda que os dados mais detalhados do Censo Demográfico de 2000 não estivessem disponíveis até o final da fase de coleta dos dados quantitativos do trabalho - dezembro de 2001 -, naquilo que foi possível, procuramos estender a análise até o ano de 2001, fazendo a ressalva de que, no caso dos instrumentos normativos aprovados mais recentemente, obviamente, não foi possível fazer uma análise mais aprofundada dos efeitos de sua aplicação.

O problema central de nossa investigação diz respeito ao processo que denominamos "incorporação de áreas rurais às cidades", entendendo-o como resultado do espraiamento indiscriminado da mancha urbana, através do processo de parcelamento do solo. Também focalizamos os conflitos de interesse que se perfilam como decorrência desse processo, conflitos esses que problematizam as formas de regulação do uso e ocupação dessas áreas rurais, comprometendo a preservação ambiental e o "desenvolvimento sustentável". Nesse

---

[1] Adotamos em nosso trabalho esse termo para designar usos e ocupações em todo o território do município, embora ele seja usualmente empregado pelos aparatos público normativo e institucional que tratam da implantação e licenciamento de atividades nos espaços urbanos.

sentido, procuramos distinguir, a seguir, de forma bastante sucinta, os seguintes conceitos adotados em nosso estudo: "incorporação de áreas rurais", "urbanização do campo", "impactos socioespaciais" e "desenvolvimento sustentável":

- "incorporação de áreas rurais à cidade", como dissemos, diz respeito ao processo de incorporação de áreas rurais pelo espraiamento da mancha urbana, especialmente através do processo de parcelamento do solo para fins urbanos;
- "urbanização do campo" diz respeito ao processo de mudança de uso e ocupação das áreas rurais para o desenvolvimento de atividades que não aquelas conhecidas como "tradicionalmente agrícolas", mesmo que não ocorra a transformação das áreas rurais em urbanas; entendemos também que este termo pode se referenciar a uma abordagem diferenciada da questão da dicotomia rural/urbana, no sentido de avaliar formas de estender os serviços e direitos relativos à cidadania ao meio rural, sem que estas áreas sejam literalmente urbanizadas;
- "impacto socioespacial" diz respeito a usos e ocupações do solo que tenham impactos diretos e indiretos nos processos de segregação e exclusão socioespacial;
- "desenvolvimento sustentável" diz respeito a atividades que possam estar ocorrendo sem comprometer e degradar irremediavelmente o patrimônio ambiental, em seu sentido mais amplo, que abrange desde a população envolvida até os recursos culturais e naturais de um determinado espaço, de forma a garantir, prioritariamente, uma qualidade digna de vida a essa população[2].

A hipótese central que orientou nossa investigação foi a de que o processo de "incorporação de áreas rurais às cidades" configura conflitos de interesses que se manifestam, de um lado, através de fortes pressões do segmento imobiliário pela abertura indiscriminada do território do município ao processo urbanização e, de outro, ainda que de uma forma mais tímida, através de manifestações de associações ambientalistas e de moradores, pela preservação dos espaços rurais e dos recursos naturais.

---

[2] HOGAN (1933) lembra que "sustentável e desenvolvimento" não significam a mesma coisa para todos, citando conferências e trabalhos que discutem essa questão (Conferências das Nações Unidas - 1972, 1992 e 1996, e outros eventos, debates, estudos e publicações) que "procuraram contextualizar e debater o tema do desenvolvimento sustentável", enfatizando a importância do relatório Brundtland, "Nosso futuro comum", (1987) como "o documento mais representativo desta nova consciência". Ver "Agenda 21, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento", Brasília, Centro de Documentação, Câmara dos Deputados, 1995; "Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento", Brasília, FNUAP, 1994; "*United Nations Conference on Human Settlements - Habitat II, The Habitat Agenda: goals and principles, commitments and plan of action", Istambul, 1996; Word Commission on Environment and Development*" (WCED). "*Our Common Future*". New York, Oxford University Press, 1987.

Neste contexto, procuramos avaliar as dificuldades, no âmbito do poder público municipal, na definição e implementação de instrumentos de regulação e controle do processo de "incorporação de áreas rurais às cidades", e também em arbitrar esses conflitos. E, procuramos também avaliar o grau de comprometimento da regulação de uso e ocupação do solo pela dissolução das especificidades do uso rural, configurada pela implantação de uma mescla de usos e atividades na área rural que vêm problematizando as formas de regulação do uso e ocupação do solo.

É importante registrar que são muitos os estudos já realizados sobre o processo de urbanização, sendo que boa parte deles foi levada a cabo com bastante competência. Então porquê mais um, e porquê sobre Campinas, que já foi objeto de pesquisas aprofundadas, muitas das quais coordenadas pela Universidade Estadual de Campinas, no âmbito dos Núcleos de Estudos Sociais, Urbanos e Regionais (NESUR/IE) e de População (NEPO), inclusive com a participação de pesquisadores que já trabalharam na Prefeitura Municipal de Campinas?

Primeiro, justamente, por se tratar de uma região para a qual já existe um vasto conhecimento acumulado, fato que permitiu que partíssemos de análises sócio-econômicas bastante detalhadas, para então nos concentrarmos em nosso objeto de estudo propriamente dito: entender o processo de urbanização do ponto de vista do comprometimento socioespacial e da problematização das formas de regulação pública de um espaço urbano ambientalmente deteriorado e de um espaço rural cujos atributos naturais se encontram ainda pouco alterados, quando comparados à área urbana vizinha.

E, segundo, porquê neste espaço é possível identificar a existência de interesses há muito tempo atuantes na apropriação dos ganhos imobiliários, que são fruto de melhoramentos realizados com recursos públicos, por poucos "sujeitos" participantes daquilo que Lessa (1981) chamou de "circuito imobiliário especulativo".

Como deixamos claro ao longo do nosso trabalho, é importante ressaltar que não temos um entendimento de oposição necessária ao processo de urbanização, até porquê, de forma geral, trata-se de um processo que viabiliza uma das possíveis formas de democratização do acesso a terra. Criticamos, sim, a forma como ele vem se dando. Inclusive, nesse sentido, uma das motivações que nos levaram a iniciar este trabalho foi justamente a crença na possibilidade de reverter o senso comum de que as áreas rurais próximas às grandes aglomerações urbanas não têm outro destino possível senão o de aguardar a "chegada inexorável" de um tipo de urbanização "ambientalmente insustentável" e "socioespacialmente" segregada, via ocupações

irregulares para abrigar as populações de baixa renda, e/ou via condomínios fechados para abrigar população de alta renda [3].

A partir daí pudemos então definir a questão central que norteou o trabalho: quais seriam os principais entraves à estruturação de uma forma de planejamento e gestão do território que pudesse permitir um "desenvolvimento socioespacial sustentável" dessas áreas rurais?

A preocupação de não deixar "nada de fora" levou-nos a elencar inicialmente pelo menos cinco objetivos que deveriam orientar nosso estudo, os quais são apresentados no primeiro parágrafo dessa introdução. Assim, abrimos um vasto leque de levantamentos e análises que realizamos ao longo do trabalho, quais sejam:

- revisão bibliográfica sobre os vários estudos existentes sobre as especificidades do processo de urbanização no Brasil e suas relações com o "circuito imobiliário especulativo; sobre a questão da dicotomia rural/urbana; sobre os determinantes socioeconômicos do processo de urbanização e as particularidades desse processo para o Estado de São Paulo e para a região de Campinas. Este trabalho resultou em vários textos analíticos apresentados no item "Referenciais teóricos" e, especificamente para Campinas e sua Área de Proteção Ambiental, no item "Estudo-de-Caso";
- revisão do processo de criação dos aparatos normativo e institucional de gestão de uso e ocupação do solo, englobando as áreas urbana e rural e a questão da propriedade privada, e, mais recentemente, a questão ambiental e a participação da sociedade nesse processo de gestão, especialmente via conselhos municipais, apresentado no item "Arena político-institucional – Gestão do uso e ocupação do solo e Conselhos com interface na gestão do uso e ocupação do solo";
- análise sobre diferentes "sujeitos e atores" [4] que participam, direta ou indiretamente, do processo de gestão do uso e ocupação do solo em Campinas, por meio de uma série de entrevistas (fizemos contato e realizamos reuniões com cerca de 50 pessoas, e, entrevistamos de forma sistemática, cerca de 30 pessoas), incluindo

---

[3] Procuramos adotar, nesse trabalho, uma conceituação para o termo "meio ambiente" a mais ampla possível, como um conjunto de forças e condições que cercam e influenciam os seres vivos, em especial, os homens e os chamados *meios abiótico, biótico e antrópico,* este último como resultante da ação do homem. Os meios biótico e abiótico formam o que os ecologistas chamam de *ecossistema*, que seria "o nível mais completo de organização da natureza". Ver Houaiss, 2000.

[4] Sujeito: "indivíduo real, que é portador de determinações e que é capaz de propor objetivos e praticar ações; na relação de conhecimento, o correlato objeto, isto é, o que conhece, em oposição ao que é conhecido: o pensamento, a percepção, a intuição, etc. (filosofia). Ator: "agente do ato; aquele que representa, intérprete." Procuramos citar os dois termos dada as controvérsias quanto a existência ou não de distinções conceituais.

empreendedores imobiliários e projetistas, proprietários de terras, Vereadores, Prefeito, Secretários e ex-Secretários Municipais, Diretores e ex-Diretores Municipais, técnicos da Prefeitura de Campinas, Promotores Públicos de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, membros de organizações não-governamentais, com atuação na preservação ambiental, e com associações de bairros, apresentado no item "Conflitos de interesse: um estudo sobre diferentes sujeitos e atores".

Depois de organizar esse material, passamos a realizar uma análise aprofundada e sistemática do tema de nosso trabalho, com ênfase nos entraves à "gestão socioespacial sustentável" do território do município. Neste sentido, procuramos identificar e qualificar os conflitos de interesse que se estabelecem em relação à gestão, e seus reflexos sobre as formas de regulação do uso e ocupação do solo.

Identificamos vários constrangimentos legais, institucionais e políticos que obstaculizam a definição e aplicação dos instrumentos de regulação do uso do solo e que, por isso mesmo, problematizam o desenvolvimento sustentável das áreas rurais, apresentados no item "Arena político-institucional - Regulação pública do uso e ocupação do solo".

Porém, como procuramos demonstrar ao longo deste trabalho, a questão que se configurou como central em nosso estudo foi a apropriação da máquina pública municipal, por "grupos de interesse" ou "sujeitos", que agem em benefício próprio e particularista, em detrimento de benefícios coletivos da sociedade[5], e também em detrimento de uma gestão democrática e sustentável do território do município.

Nesse contexto, identificamos fenômenos que possibilitaram proceder a uma avaliação sistemática do processo de urbanização, transformando-os em "categorias de análise", e buscando estabelecer a conexão entre eles e os referenciais teóricos que encontramos na literatura sobre os diferentes temas abordados.

Os principais fenômenos identificados foram os seguintes:

- a existência de fortes relações entre a dinâmica da "máquina de crescimento urbano" e redes de "poder local"[6];
- a existência de práticas clientelistas na gestão do território, aliada ao funcionamento de um circuito imobiliário especulativo;

---

[5] Sociedade: "reunião de homens que vivem em grupos organizados; corpo social; conjunto de membros de uma coletividade, sujeitos às mesmas leis; união de várias pessoas que acatam um estatuto ou regulamento comum; associação; parceria de pessoas que têm algum bem em comum". O termo sociedade civil diz respeito aos cidadãos, pode ser utilizado para designar uma "associação que não tem como objetivo o comércio ou fins lucrativos". Ver Houaiss, 2000.

[6] Nosso entendimento de "poder local" vai além do que seja uma administração pública municipal, abrangendo especialmente as "elites locais". Em muitos casos, as redes de interesse da segunda dominam a primeira.

- a existência de interesses particularistas atuantes na fragmentação e enfraquecimento institucional do poder público local;
- o predomínio de uma visão do espaço como um "campo de atuação exclusivo das elites" e, portanto, excludente, ou seja, pouco permeável a uma participação plural e democrática da sociedade;
- o predomínio, entre as elites locais mais atuantes no circuito imobiliário especulativo, de uma visão patrimonialista em detrimento de uma visão produtivista;
- a existência de processos de gestão do espaço que privilegiam uma visão físico-territorial e suas relações mercantilistas, em detrimento das pessoas que deveriam usufruir desses espaços;
- a existência de um "enfoque ambientalista" restrito aos atributos "naturais" do patrimônio ambiental, tendo como uma de suas conseqüências uma visão elitista de para quem, e às custas de quem, deve ser preservado esse patrimônio.

Ao longo do trabalho procuramos identificar e qualificar esses fenômenos. Muitos deles não ocorrem isoladamente, estando, ao contrário, intimamente interligados sendo, muitas vezes, um conseqüência do outro. Sabemos que boa parte desses fenômenos já foram analisados em trabalhos anteriores. Porém, em nosso trabalho, até por conta da existência de estudos anteriores sobre estes temas e sobre a área em questão, tivemos a oportunidade de abordar estes temas, buscando dar um novo enfoque a este processo, através de uma "lente não urbanista", um olhar de quem está no campo procurando entender a problemática associada ao processo de urbanização das áreas rurais, e as implicações que são fruto da dicotomia urbano-rural, especialmente aquelas existentes no plano normativo/institucional.

Após essas breves considerações iniciais acerca de nossa pesquisa, podemos concluir estas notas introdutórias registrando que este trabalho procurou atender os requisitos de uma pesquisa científica e os propósitos inicialmente explicitados. Em primeiro lugar, ao nos debruçarmos "sobre um objeto reconhecível e definido de tal maneira que seja reconhecível igualmente pelos outros", procuramos revê-lo "sob uma óptica diferente", que fosse "útil aos demais", com a preocupação de fornecer elementos "para a verificação e a contestação das hipóteses apresentadas" (Umberto Eco, 1971). E, em segundo lugar, tivemos sempre em vista a preocupação de que os resultados deste trabalho pudessem contribuir para a definição e implementação de políticas e estratégias de gestão do uso e ocupação do solo rural, particularmente na esfera local, principal responsável por essa regulação e, como decorrência, palco dos conflitos que se estabelecem com relação a essa questão.

2. REFERENCIAIS TEÓRICOS

O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E O "CIRCUITO IMOBILIÁRIO ESPECULATIVO" [1]

Neste item procuramos recuperar alguns elementos históricos e teóricos sobre o processo de urbanização, a dinâmica e as implicações do funcionamento do mercado imobiliário, assim como os antecedentes em relação à forma como se deu a industrialização e a constituição das chamadas "forças capitalistas", especialmente no que diz respeito às alianças entre as diferentes frações do capital privado nacional.

Procuramos analisar o processo de urbanização através de duas vertentes. Uma primeira, mais histórica, tomando por base os trabalhos de João Manuel Cardoso de Mello, Maria da Conceição Tavares e Wilson Cano[2], buscando explicitar as implicações da "industrialização tardia"[3] no processo de "periferização do crescimento" dos grandes centros urbanos. E, uma segunda vertente, mais teórica, buscando encontrar conceitos e formulações que pudessem alicerçar a análise de fenômenos mais recentes (1960/1980), conceitos e formulações estas derivadas especialmente dos trabalhos de Carlos Lessa, Milton Santos e Paul Singer[4], procurando entender o funcionamento do "circuito imobiliário especulativo".

No contexto do processo de urbanização, procuramos analisar o papel da propriedade da terra no Brasil, especialmente na segunda metade do século XX, enquanto um "ativo eminentemente especulativo", na medida em que seu preço não tem por base um custo de produção, mas, apenas, as expectativas de rendas futuras, ou seja, sua valorização.

Em muitos casos, essa valorização se dá através de processos de "concessões públicas", via ampliação dos limites do perímetro urbano, mudanças de zoneamento, implantação de infraestrutura urbana viária, de saneamento, equipamentos públicos, etc. Porém, neste trabalho procuramos fazer algumas distinções que julgamos importantes entre a ação perniciosa de agentes públicos e privados na apropriação indébita de bens de interesse coletivo, e o papel dos empreendedores imobiliários e, mesmo de especuladores, enquanto agentes de uma "transação financeira" que buscam estabelecer um critério de fixação de preços

---

[1] Tomamos emprestada essa expressão de LESSA, 1981.

[2] MELLO, João Manuel Cardoso de. "O Capitalismo Tardio", 1998. TAVARES, Maria da Conceição. "Da substituição de importações ao capitalismo financeiro", 1972. CANO, Wilson. Raízes da concentração industrial em São Paulo", 1.998.

[3] Tomamos emprestada a expressão de MELLO, op. cit. 1998.

[4] LESSA, Carlos, "Sonho e Fracasso: a estratégia do desenvolvimento – 1974 – 1976", 1978, "A Crise Urbana e o Circuito Imobiliário", 1981, e LESSA & DAIN, "Capitalismo associado: algumas referências par ao tema Estado e Desenvolvimento", 1982. RANGEL, Inácio. Questão Agrária, industrialização e crise urbana no Brasil" (organizado por GRAZIANO DA SILVA), 2000. SANTOS, Milton. "A urbanização brasileira", 1996. SINGER, Paul. "Economia política da urbanização", 1975.

de bens como a terra que, em determinadas transações, não funcionam como capital produtivo, assunto este que exploramos mais adiante. Para áreas peri-urbanas, como o objeto de nosso Estudo-de-Caso, é muito diversificado o perfil daqueles que se apropriam do "sobre-valor" da terra, incluindo, entre outros, o proprietário rural original, o incorporador que, muitas vezes é sócio do primeiro e, em outras, é o novo comprador. Nesta discussão nos apoiamos especialmente nos trabalhos de Inácio Rangel, João Sayad, Bernardo Sorj, Bastiaan Reydon e Luiz Cesar Queiroz Ribeiro [5].

Demos início a essa análise a partir das questões levantadas por Lessa (1981, p. 3) sobre as formas de valorização do capital imobiliário nas regiões metropolitanas brasileiras, destacando a atividade imobiliária especulativa como uma das características mais marcantes do crescimento dos espaços urbanos metropolitanos, especialmente nas décadas de 60 e 70[6]. Foi justamente o entendimento de Lessa sobre este problema que nos levou a estudar o período de transição da chamada "industrialização restringida" para a "pesada", em que este autor fundamentava sua hipótese sobre as origens da "lógica interna de valorização do capital imobiliário".

Fomos buscar as origens desta questão na forma como se deu a própria constituição do capital industrial nacional, a partir do "Complexo Exportador Cafeeiro" que, no seu auge, acumulou capital em quantidade suficiente para importar alimentos, meios de produção e bens de consumo para transformar parte deste capital em capital industrial.

O que mais importa para nosso estudo é justamente a forma como se deu o "modo de articulação contraditório entre as duas formas de capital, em que, se bem o capital cafeeiro dá nascimento e estimula a grande indústria, ao mesmo tempo impõe limites estreitos à acumulação industrial". É importante ressaltar que, neste processo, a face mercantil do chamado capital cafeeiro foi dominante. O capital cafeeiro abrigou distintas formas: era produtivo, bancário, estava no campo e na cidade, mas, especialmente, era comercial e financeiro. Nas palavras de Mello (1998), o capital cafeeiro "revelava-se predominantemente mercantil-financeiro e subsidiariamente agrário" (p. 107 e 110).

---

[5] RANGEL, Inácio - textos escritos em 1963 e 1978 e reunidos no livro organizado por GRAZIANO DA SILVA: "Questão Agrária, industrialização e crise urbana no Brasil". 2000. SAYAD, João. "Preço da terra e mercados financeiros", 1977, e "Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR", 1982. SORJ, Bernardo. "Estado e classes sociais na agricultura brasileira", 1980. REYDON, Bastiaan. "Mercado de terras agrícolas e determinantes de seus preços no Brasil." 1992. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. "Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro", 1997.

[6] Na opinião de Lessa, a despeito das grandes diferenças enquanto pólos metropolitanos, de cada uma delas entre si e em sua inserção nas respectivas regiões tributárias, em praticamente quase todas as Regiões Metropolitanas, ocorre um fenômeno de valorização imobiliária muito semelhante, que seria o denominador comum entre elas.

A reprodução ampliada do complexo cafeeiro estabeleceu, assim, uma determinada articulação com o capital industrial: de um lado era suporte indispensável como produtor de insumos à própria atividade cafeeira e à reprodução da força de trabalho no campo e na cidade e, de outro, era uma alternativa importante para a aplicação de lucros. Por sua vez, o capital industrial dependia do capital mercantil-exportador "tanto para repor e ampliar seu capital constante, através de divisas geradas, quanto para sua própria realização, pois era incapaz de gerar os seus próprios mercados" (Draibe, 1985). Porém, segundo essa autora, os diferentes circuitos dos capitais industrial, agrário-mercantil produtor de alimentos e bancário, não consolidaram órbitas plenamente autônomas de reprodução, uma vez que "a dominação do capital mercantil mantinha todas as formas estruturalmente nucleadas em torno da produção agro-exportadora" [7].

As bases técnicas eram insuficientes, e os custos para obtenção das tecnologias necessárias, no exterior, impunham altos riscos ao investimento privado. Além deste quadro desfavorável aos investimentos, na época havia outras oportunidades lucrativas de inversão a baixo risco, permitindo que parte significativa do capital privado nacional percorresse "**linhas de menor resistência**, tais como converter-se em capital mercantil, invadindo, por exemplo, **o ramo imobiliário urbano** e de comercialização de produtos agrícolas" (Mello, 1998, p. 119, grifos nossos).

Apesar da implantação de um importante bloco de investimentos entre 1956 e 1961 ter permitido um grande salto tecnológico e a ampliação da capacidade produtiva, configurado um novo padrão de acumulação, "as antigas alianças se articularam e ampliaram os interesses envolvidos na produção do espaço construído, com frações de capital bancário se especializando na mobilização de recursos para o financiamento da produção e consumo de habitação" (Melo, 1990[8]). A promoção imobiliária passa, assim, a atrair pequenos e médios capitais, articulados ao novo circuito financeiro viabilizado pelo Estado.

Em meados da década de 70, o II Plano Nacional de Desenvolvimento buscava inaugurar uma nova estratégia de acumulação, a partir de uma onda de "substituição de importações", no setor de bens de produção, que passaria a comandar a acumulação. A grande empresa estatal se constituiria no agente privilegiado das mudanças, tendo como sócio o empresariado nacional das indústrias de bens de capital, procurando marginalizar setores até então privilegiados, como era o caso do setor da construção civil (Lessa, 1978).

Ocorre que os setores da engenharia pesada e da construção civil deram importante sustentação ao regime militar e, portanto, não admitiriam ficar de fora deste arranjo, prova disto

---

[7] DRAIBE, Sonia. "Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil,1930-1960", 1985.

é que, na hora da crise, em que se tinha que optar por prioridades, elas foram dadas a estes setores, e não às empresas nacionais de bens de capital. "Entre os diversos pactos que soldam frações de capital e impõem limites à ação do Estado na complexa economia brasileira, dois são de particular importância para a demonstração político-econômica da impossibilidade estrutural da mudança de Padrão de Industrialização (...): o primeiro pacto solda uma ampla frente de interesses, o bloco da grande engenharia nacional com amplas frações de capital nacional e estrangeiro; (...) o segundo pacto solda frações do capital mercantil e financeiro via indústria da construção civil. Atuante nos perímetros metropolitanos e urbanos, este pacto articula-se com o Estado em suas três instâncias – Federal, Estadual e Municipal. Por uma parte, através dos investimentos públicos em redes viárias, infraestrutura urbana, construção imobiliária. Articula-se, por outra parte, com os poderes locais administrativo/legislativo **em operações de valorização fictícia de terras** - mudanças de gabarito, especulações imobiliárias, etc." (Lessa, 1978, p. 144-145, grifo nosso)

O capital privado industrial brasileiro era basicamente internacionalizado e o capital imobiliário, nacional. Houve, portanto, "não uma oposição entre burguesia nacional e capital internacional, e sim uma convergência entre elas, num território demarcado onde à concessão ao capital estrangeiro da hegemonia do circuito industrial corresponde a reserva do circuito imobiliário ao capital privado nacional como grande fronteira de valorização" (Lessa, 1981, p. 25).

[8] MELO, Marcus André B. C. "Regime de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído (Brasil, 1940-1988)", 1990.

Milton Santos (1984) também alerta para esse fenômeno como uma forma de ação do capital imobiliário especulativo, que promove ativamente sua valorização, quando "a terra urbana, dividida em loteamentos ou não, aparece como promessa de lucro no futuro (...): é assim que a especulação se realimenta e, ao mesmo tempo, conduz a que as extensões incorporadas ao perímetro urbano fiquem cada vez maiores (p. 96-97).

A chamada "face mercantil do capital imobiliário" se manifesta pela concessão pública do "direito ou privilégio" de, por exemplo, ter seu imóvel transformado em área urbana passível de ser loteada, ou de poder construir um prédio multiplicando o coeficiente de uso de um determinado imóvel, ou ainda pela construção de melhorias públicas em áreas lindeiras a um determinado imóvel (Lessa, 1981, p. 9).

Com o capital imobiliário, esse processo pode ocorrer de várias formas. Do lado do poder público, por exemplo, no processo de formatação e aprovação do Plano Diretor da cidade, quando se define para onde e como a cidade vai crescer, onde vão se instalar conjuntos habitacionais, equipamentos públicos de educação, saúde, lazer, avenidas, linhas de ônibus, etc. E, do lado da iniciativa privada, quando o agente imobiliário promotor de um empreendimento, muitas vezes denominado de incorporador, privilegiando-se destas concessões, transforma uma gleba de terra em um "ativo imobiliário", que surge, não em função de uma demanda da população pelo seu valor de uso, ou seja, pelo serviço habitacional que o empreendimento imobiliário prestaria, mas somente para valorizá-lo ficticiamente.

Vários estudos e Planos Diretores, elaborados nas décadas de 80 e 90, e citados, entre outros, por Lessa, Santos, Rolnik e Ribeiro[9], identificaram, em boa parte das grandes cidades brasileiras, áreas loteadas suficientes para, pelo menos, dobrar sua população. Este quadro deveria transformar este ativo numa mercadoria de valor insignificante, mas o fato é que, especialmente entre 1960 e 1990, ele se mostrou um ótimo investimento. Esta foi a forma pela qual o capital imobiliário criou ativos financeiros, em centros urbanos em expansão, atendendo uma preferência de boa parte dos detentores de capital que, numa visão patrimonialista, tinham como um de seus objetivos, a manutenção de uma parte significativa de seu *portfólio* na forma de imóveis.

Em artigo recente intitulado "Em memória dos 500 anos do descobrimento do Brasil", Maria da Conceição Tavares (1999)[10] enfatizou a importância e a atualidade dos impactos da forma

---

[9] LESSA (op. cit. 1981), SANTOS (op. cit. 1996), ROLNIK, Raquel. "A cidade e a Lei" (1999). RIBEIRO (op. cit. 1997).

[10] TAVARES, Maria da Conceição, in : FIORI, José Luiz . "Estado e moedas no desenvolvimento das nações", 1999.

como se deu a ocupação do território brasileiro, em especial na "questão **das garantias para a apropriação privada do território** como forma patrimonial de riqueza e exploração predatória de recursos naturais, expulsão e incorporação de populações locais e imigradas, submetidas a todas as formas de exploração conhecida. As crises econômicas mundiais, embora produzam rupturas periódicas no processo de acumulação de capital e no pacto de governabilidade das elites, não têm alterado, porém, substantivamente as relações essenciais de dominação interna fortemente autoritária sobre as classes subordinadas, nem **o caráter rentista e patrimonialista** que a expansão mercantil agrária e mais tarde urbano-industrial mantém como característica fundamental da nossa burguesia nacional" (grifo nosso).

Analisando a rápida sucessão de processos especulativos em diversos mercados de reserva de valor no período 1967/73, Sayad (1977) afirma que, historicamente no Brasil, os bens de raiz têm representado a principal forma de retenção de riqueza por parte do setor privado. As origens dessa preferência estão certamente associadas à forma como se deu o desenvolvimento econômico e a industrialização do país, caracterizados por uma "distribuição de renda bastante concentrada e pela pequena participação da poupança do setor privado interno no desenvolvimento" (p. 662)

A escolha da terra como reserva de valor no Brasil, segundo Sayad estaria inserida no âmbito das características estruturais da economia brasileira, tais como: "a herança cultural de um país cujo processo de industrialização tem apenas meio século; o rápido crescimento populacional, que indica a tendência de pressões de demanda sobre a terra e o crescimento urbano; a inércia na escolha da terra como reserva de valor por alguns, fazendo com que outros também a escolham e, a inércia política, com a propriedade da terra sendo garantida pelo poder político dos seus detentores. Investir em terras, portanto, garante ao investidor parte desta proteção" (1982, p. 102).

No entanto, este autor alerta para o fato de existirem também outros aspectos que contribuem para a permanência dos imóveis como ativos importantes para o setor privado, que vão desde a lentidão do sistema judiciário, a ineficiência do sistema fiscal, especialmente em relação à "pouca importância dos impostos como contribuições para melhorias" e, também, a existência de um setor financeiro pouco desenvolvido. Trata-se de um círculo vicioso onde, de um lado, a falta de ativos financeiros que consigam concorrer com outras formas de riqueza incentiva a especulação com terra e, de outro, onde a atratividade exercida pelas altas taxas de retorno de investimentos em terra restringe o desenvolvimento do mercado financeiro. "A terra funciona como reserva de valor que amortece as possíveis quedas de rentabilidade do capital produtivo, decorrentes de uma diminuição do ritmo de crescimento da economia". (Sayad, 1977, p. 628)

Como lembra Reydon (1992), esta questão está inscrita em nossa história ao menos desde a implantação do "complexo cafeeiro". Este autor cita o trabalho de Cano (1981, p. 56) que aponta para a funcionalidade dos negócios especulativos com terras no próprio processo

de expansão da cafeicultura paulista a partir de meados do século XIX: "A revenda de terras velhas, já exauridas, associada à aquisição de terras virgens mais distantes, mais férteis e baratas, viabilizavam a obtenção de (...) um excedente antecipadamente apropriado do fazendeiro pelo intermediário de terras, que se converte em capital financeiro, podendo assim ter qualquer outra aplicação produtiva na acumulação do complexo."

Outra questão levantada por Reydon (1992) refere-se à pertinência da análise de Inácio Rangel acerca da associação entre os movimentos do preço da terra e os movimentos gerais da economia: "à medida que o preço da terra se eleva, gera-se uma expectativa de elevação subsequente, que autonomiza os movimentos do preço da terra em relação ao conjunto da economia; esta autonomização constitui a base do que Rangel chamou de quarta renda, numa tentativa de incluir nas três rendas da terra de Marx (absoluta, diferencial 1 e diferencial 2) a característica especulativa e expectacional da demanda por terras".

"A terra não se distribui, subdivide-se, porque se tornou **proibitivamente cara**, e é cara, não pelos motivos convencionais (...), mas sim pelo que propus que batizássemos de IV Renda, isto é, da expectativa de valorização. A solução do problema da terra, portanto, na medida em que dependa do preço, terá que esperar pela **mudança nas condições financeiras da economia nacional**". (Rangel, 2000, p. 218, grifo nosso).

Sorj (1980) também faz uma análise do processo especulativo com terras nos grandes projetos agropecuários em zonas de fronteiras implantados pelo Estado, nas décadas de 60 e 70, afirmando que esses projetos, por si só, não asseguravam altas taxas de lucros: "a explicação desses tipos de investimentos não se encontra ao nível dos lucros produzidos pelos processos produtivos e sim dos lucros determinados pelo triplo processo de valorização da terra, por causa da apropriação da **renda fundadora, da apropriação da renda institucional e da valorização crescente do preço da terra**" (grifo nosso). Ao distinguir a "primeira renda", ele se referia à ocupação de terras integradas ao mercado pela criação de infra-estrutura por parte do Estado, permitindo aos primeiros proprietários legais a "apropriação da renda diferencial e absoluta de terras antigamente inexistentes em termos mercantis". No caso da "segunda renda", referia-se ao fato da propriedade legal das terras permitir sua "valorização através da utilização de créditos subsidiados e incentivos fiscais, que são transferências de mais-valia realizadas pelo Estado para incentivar um novo campo de acumulação". E, a "terceira renda" seria determinada também pela "tendência histórica do capital no Brasil de se orientar na compra de terras ou bens imóveis como forma de se assegurar frente aos processos inflacionários". (p. 109)

Cabe aqui uma distinção entre processos especulativos com a terra que envolvem exclusivamente sua retenção como reserva de valor, e o papel exercidos por "agentes econômicos" no desenvolvimento de um empreendimento imobiliário para atender uma

determinada demanda, seja ela habitacional ou ligada a usos comerciais e de serviços, qual seja, o de identificar uma área, promover sua aquisição ou incorporação, contratar profissionais para desenvolver e executar um projeto de ocupação, e encaminhar os procedimentos legais e administrativos necessários para a aprovação do empreendimento.

Apoiando-nos em Sorj (1980), procuramos fazer uma analogia entre o papel desses agentes e a questão da "renda do fundador". Rudolf Hilferding (1985) analisa a importância da captação dessa renda enquanto uma "fonte de riqueza que se torna disponível para outros investimentos, estimulando a centralização do capital de vários investidores individuais"[11]. Este autor trata dessa renda como uma categoria econômica distinta, que desempenha um papel importante na economia, não só ao dar início e, muitas vezes, viabilizar um empreendimento, concentrando capitais necessários à sua realização, como também na obtenção de um lucro que pode ser utilizado para gerar novos empreendimentos. "O lucro do fundador não é, no entanto, nenhuma fraude, e nenhum tipo de indenização ou salário; é uma categoria econômica *sui generis*". (p. 115)

Mesmo considerando o processo de especulação imobiliária, onde o objetivo central é a realização de transações com terras, visando a obtenção de um lucro através da previsão da evolução futura dos preços, Sayad (1982) afirma que, dentro das regras do "jogo capitalista", nessas transações está se cumprindo uma "função de valor econômico" onde tanto o vendedor, quanto o comprador de terras, atuando como especuladores, tentam prever e se beneficiar da evolução futura do preço da terra. "Ao descobrir a evolução futura dos preços da terra, **os especuladores cumpriram uma função de valor econômico que não pode ser considerada nociva** ou evitável. Especular significa tentar descobrir o preço futuro de algum ativo ou bem. Como cabe ao setor financeiro realizar transações em títulos que representam poder de compra em momentos diferentes do tempo, o especulador, em geral, é parte de uma transação financeira" (1982, p. 96, grifo nosso).

A nosso juízo, o funcionamento desequilibrado desse "circuito imobiliário especulativo", no âmbito do mercado de terras, se deve principalmente a duas questões. A primeira, apontada por Sayad (1977), é a primazia da retenção especulativa da terra sobre outros ativos financeiros, que se torna um elemento prejudicial ao funcionamento de uma economia capitalista. Nesse sentido, Sayad sugere que "os investimentos imobiliários podem afetar o comportamento financeiro através de, pelo menos, dois mecanismos. Em primeiro lugar, representam uma forma de retenção de riqueza que concorre com os ativos financeiros de maior prazo e com os demais ativos reais do setor privado. Dessa forma, a rentabilidade desses ativos depende da

---

[11] BOTTOMORE, Tom, in: Introdução ao "Capital Financeiro" de HILFERDING, 1985.

rentabilidade oferecida pelos imóveis, qualquer que seja o nível de rentabilidade que estes últimos apresentam. Em segundo lugar, um processo altista de preços dos imóveis pode gerar uma elevação substancial da riqueza retida pelo setor privado e, consequentemente, diminuir o fluxo de poupança que se orienta para os novos ativos financeiros e ativos reais da economia" (p. 633). E, a segunda, apontada por Lessa (1981), é a "concessão pública de um direito ou privilégio", transformando uma gleba de terra em um "ativo imobiliário", que surge não em função de uma demanda da população pelo seu valor de uso, mas somente para valorizá-lo ficticiamente. Segundo este autor, esse processo fomentou o espraiamento e a periferização das manchas urbanas da maioria dos grandes centros urbanos do país, especialmente nas décadas de 60 e 70, contribuindo, significativamente, para a deterioração socioespacial dessas regiões, que em geral são desprovidas de serviços e equipamentos urbanos e sociais e, portanto, para a absurda elevação dos custos de urbanização nos centros urbanos brasileiros.

A crise econômica das décadas de 80 e 90, com efeitos já bem conhecidos pelo enxugamento do aparelho do Estado e a ruptura dos mecanismos de financiamento das políticas de habitação e de infraestrutura urbana, provocou um arrefecimento deste padrão de crescimento urbano, via processo de periferização. Mas, a despeito disso, continua ocorrendo uma pressão sobre as áreas rurais, próximas aos grandes centros urbanos, consubstanciada pela intensificação da procura por estas áreas, não só pela possibilidade potencial de urbanização, mas, também, em função de questões simbólicas, presentes no imaginário coletivo, que colocam o campo como um espaço ambientalmente mais equilibrado e distante das tensões urbanas.

Tais fatores têm como reflexo o aumento da expectativa de renda de imóveis rurais e, conseqüentemente, a elevação substancial do valor da terra, que acaba por deslocar desses espaços os usos agrícolas tradicionais. Com efeito, o valor do imóvel rural eleva-se de tal forma que o custo de oportunidade de uma ocupação agrícola tradicional se inviabiliza em favor de outros usos mais rentáveis, ou do próprio "não uso" mais imediato. Ou seja, as alterações recentes no padrão de urbanização não significam que as pressões sobre a área rural tenham se retraído. A área rural próxima aos grandes centros urbanos vem sendo ocupada com usos rurais não agrícolas, ou mesmo por usos urbanos, como condomínios de alto luxo e chácaras de lazer, muitos deles em situação legalmente irregular, em áreas mais valorizadas, ou por loteamentos clandestinos, invasões e/ou ocupações pela população de baixa renda, em áreas mais desvalorizadas, questão essa que abordamos mais adiante.

DIFERENCIAÇÕES ENTRE RURAL E URBANO

Neste item apresentamos a revisão bibliográfica e a análise das diferentes abordagens sobre a questão dos espaços rural e urbano, nos apoiando principalmente nos trabalhos de Elena Saraceno (1994), Ângela Kageyama (1998), Maria José Carneiro (1998), José Graziano da Silva (1997 e1999), Ricardo Abramovay (1999 e 2000) e José Eli da Veiga (1999 e 2000)[1].

São muitos os estudos sobre os diferentes padrões de ocupação dos espaços rural e urbano que sustentam os debates sócio-econômicos acerca da questão da "dicotomia *versus continnum*". Várias questões vêm sendo levantadas que buscam problematizar este tema bastante complexo, com implicações para os estudos de sociologia urbana e rural. Para ilustrar esse debate, citamos dois importantes autores: Pahl (1966) formulou a crítica à dicotomias rural-urbano baseada no pressuposto de que "qualquer tentativa de ligar padrões particulares de relações sociais a um meio geográfico específico é um exercício particularmente infrutífero". Castells (1983) também formulou sua crítica à essa dicotomia, enfatizando que o essencial é (...) "romper com o esquema ideológico de uma sociedade dualista rural/urbana, agrícola/industrial e tradicional/moderna (...); pois, se esse esquema responde a uma certa realidade social nas formas e nas suas expressões culturais, esta realidade é o simples reflexo de uma estrutura única, na qual os efeitos num dos pólos são produzidos pelo tipo particular de sua articulação com o outro pólo". No contexto desse debate, Pahl fez duas importantes considerações: primeiro, que os termos rural e urbano têm sido mais importantes "pela sua habilidade de confundir do que pelo seu poder de esclarecer" e, segundo, que "qualquer tentativa de associar padrões de relações sociais particulares ao meio ambiente físico particular é um exercício infrutífero"[2].

A despeito da importância dessas questões levantadas por estes autores, o enfoque de nosso trabalho procurou privilegiar os impactos desse tema na gestão do uso e ocupação do solo. Trata-se de uma questão relevante, pois a "tradução normativo-institucional" desses conceitos, e o fato das normas vigentes não captarem a diversidade desses espaços, tem provocado distorções, tanto nas próprias estatísticas oficiais e, portanto, nos estudos que delas se utilizam, quanto no tratamento às diferentes formas de uso e ocupação do solo.

---

[1] SARACENO, Elena. "*Alternative readings of spatial differentiation: the rural versus the local economy approach in Italy*", e "*Recent trends in rural development and their conceptualization*", 1994. KAGEYAMA, Ângela. "Pluriatividade e Ruralidade: aspectos metodológicos", 1998. GRAZIANO DA SILVA, José. "O novo rural brasileiro", 1.999. CARNEIRO, Maria José. "A questão rural - urbano, dicotomia versus *continuum*", 1998. ABRAMOVAY, Ricardo. "Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo", 1999 e, "O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural", 2000. VEIGA, José Eli. "Desenvolvimento Territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico", e "O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento". 2001.

[2] PAHL, R. E. "*The rural-urban continuum*", 1966. CASTELLS, Manuel. "A questão Urbana", 1983.

Várias instituições responsáveis tanto pelas estatísticas como pelas políticas territoriais de diversos países têm procurado contornar alguns destes problemas através da criação de categorias intermediárias como "peri-urbano, semi-rural, campo urbanizado, novo rural" (Kageyama, 1997): "A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - Programa de Desenvolvimento Rural,1996) adotou os seguintes cortes em função de critérios demográficos: "predominantemente rurais" (mais de 50% da população vivendo em comunidades rurais); "significativamente rurais" (entre 15% e 50%) e "predominantemente urbanizadas" (abaixo de 15%). O INSEE, na França, criou a categoria "peri-urbano" para designar comunidades rurais localizadas em volta de cidades. O rural é restrito à comunidades com menos de 2.000 habitantes em áreas contíguas e sem qualquer indústria relevante. Nessa perspectiva as áreas peri-urbanas podem crescer não apenas pelo deslocamento dos rurais para essas áreas mas também pelo deslocamento dos urbanos que preferem morar longe do centro. E as áreas rurais, pela própria definição, só podem ir perdendo população e emprego, porque para ser classificado como rural não pode haver indústria. O ISTAT, na Itália, criou 4 categorias: rural, semi-rural, semi-urbano e urbano, mas essas categorias nunca foram de fato usadas em pesquisas relevantes".

Para o caso brasileiro, do ponto de vista formal[3], além do Decreto-Lei N° 311 de 1938, ainda em vigor, que "dispõe sobre a divisão territorial do país", esta diferenciação tem sido estabelecida através de uma Lei Municipal que define a localização do Perímetro Urbano. Após a Constituição Federal de 1988, a Lei do Plano Diretor deve estabelecer diretrizes gerais de uso e ocupação do solo de todo o território do município. No entanto, sabemos que, na prática, primeiro, ainda existem muitos municípios no país que não possuem Lei de Perímetro Urbano, e segundo, que as definições contidas nos Planos Diretores quanto à legislação de uso e ocupação do solo se restringem à zona urbana.

A área rural, em princípio, é considerada na legislação como aquela porção de terra do município própria para atividades agropecuárias e de reflorestamento. Pelo critério do Censo Demográfico de 1991, o IBGE faz a seguinte diferenciação: "na situação URBANA consideram-se as pessoas e os domicílios recenseados nas áreas urbanizadas ou não correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas isoladas. A situação RURAL abrange toda a área situada fora desses limites, inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados e os núcleos" (Censo Demográfico 1991, IBGE, in Kageyama, 1998). A partir de 1991, o IBGE adotou as seguintes categorias: "áreas urbanizadas", "não-urbanizadas", "áreas urbanas isoladas" (separadas de sede municipal ou distrital por área rural ou outro limite legal), "aglomerados rurais do tipo extensão urbana" (assentamentos situados em áreas fora do

[3] Ver a este respeito o item deste trabalho intitulado "Arena político-institucional - Regulação pública do uso e ocupação do solo".

perímetro urbano legal, mas desenvolvidos a partir da extensão de uma cidade ou vila, ou por ela englobados em sua expansão), "povoado" (aglomerado rural isolado sem caráter privado ou empresarial, que disponha de um mínimo de serviços ou equipamentos, e cujos moradores exercem atividades econômicas nos setores primário, terciário, ou mesmo secundário), "núcleo" (aglomerado rural isolado vinculado a um único proprietário do solo) e, "outros aglomerados" (aqueles que não cumprem os requisitos que definem os três tipos de áreas rurais anteriores). "As categorias urbana não urbanizada e rural extensão do urbano procuram justamente dar conta do problema da extensão de fato das áreas urbanas sobre as rurais sem a conseqüente atualização do perímetro urbano legal dos municípios na data do censo". Visando diminuir distorções especialmente da identificação do tipo de ocupação nas franjas da mancha urbana, o IBGE introduziu ainda outras unidades territoriais: "áreas especiais (de conservação e preservação ambiental, comunidades indígenas, etc); aglomerados subnormais (favelas e similares)" [4].

A despeito dos objetivos de melhor captar a diversidade desses espaços, Veiga alerta para o fato que essa nova classificação acaba reforçando a concepção de que as fronteiras entre as áreas rurais e urbanas são inframunicipais: "reforça a convenção de que são urbanas todas as sedes municipais (cidades), sedes distritais (vilas) e áreas isoladas assim definidas pelas Câmaras Municipais, independentemente de qualquer outro critério geográfico, de caráter estrutural ou funcional". Este autor lembra que a delimitação de caráter inframunicipal só é adotada por poucos países muito mais atrasados e subdesenvolvidos do que o Brasil[5].

Além deste aspecto, Graziano da Silva (1999, p. 66) aponta as limitações que este tipo de procedimento impõe à análise dos dados nos períodos intercensitários, agravadas pelo fato das atualizações serem feitas muitas vezes defasadamente pela legislação municipal. E, mesmo quando são feitas atualizações, como foi o caso de Campinas em 1994, essa informação não foi repassada ao IBGE, que acabou realizando a Contagem Populacional de 1996 com a informação do perímetro da zona urbana dada pela Lei N° 5120/1981, distorcendo dados de aumento da população rural em áreas com ocupação eminentemente urbana, como foi o caso do Distrito de Nova Aparecida, que consiste basicamente de um grande conjunto habitacional que foi considerado como zona rural.

Em 1992, os dados da Pesquisa Municipal Unificada (PMU) da FSEADE informavam que mais da metade dos 527 municípios paulistas não haviam atualizado seu perímetro urbano, deixando como rurais áreas que já foram efetivamente urbanizadas. Já os dados mais recentes

---

[4] Ver IBGE, 1994, p.15, in GRAZIANO, 1999, p. 67 e 68.

[5] "Na América Latina, apenas El Salvador, Equador, Guatemala e República Dominicana adotam esse tipo de convenção". VEIGA, 2001.

da PMU (1999) mostram que a maior parte dos 645 municípios paulistas atualizaram seus perímetros urbanos ao longo da década de 90.

Porém, os reflexos da abordagem normativa brasileira em relação à questão da dicotomia rural-urbana vão além dos problemas relativos às distorções nas estatísticas oficiais. Como lembra VEIGA (2001), essa dicotomia rural-urbana inframunicipal "é inteiramente anacrônica e obsoleta; a evolução das abordagens de separação urbano/rural no resto do mundo só confirma (isso). Na verdade, para que essa configuração seja realmente analisada, é imprescindível a construção de tipologias capazes de captar a diversidade territorial do País, um desafio que já começou a ser enfrentado com muito sucesso em estudos sobre a rede urbana", tais como o trabalho citado por esse autor, coordenado pelo NESUR/IE/UNICAMP, (1999).

No entanto, assim como Botelho (2001), também entendemos que deva existir algum tipo de critério de classificação (taxonomia) para se "mapear os elementos no espaço", sem desconsiderar o fato que, como enfatiza este autor, "junto com o surgimento das grandes metrópoles, ocorreu uma revolução nos transportes e comunicação. Essas inovações e o crescimento das metrópoles rompem com a possibilidade de usar a classificação rural - urbana na identificação de áreas". Entendemos também, como Abramovay (1999), que os indicadores estatísticos não são capazes de exprimir todos os aspectos da dinâmica desses espaços. O critério atualmente adotado em muitos países desenvolvidos é o da densidade demográfica. Uma de suas características, segundo este autor, é a neutralidade, não remetendo a uma "visão pré-determinada do que são os problemas e as possibilidades do meio rural; ela não induz à assimilação automática entre ruralidade e pobreza ou despovoamento, por exemplo", característica essa ainda muito associada ao meio rural brasileiro.

Pelo dicionário de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, "uma sociedade ou comunidade pode ser classificada como rural e não urbana pelos seguintes critérios, que indicam áreas de um *continuum*: menor densidade demográfica; menor diferenciação social; menor mobilidade social e espacial; índices mais baixos de mudança social; agricultura como ocupação principal; posse da terra como centro convergente do sistema político-econômico" (FGV, 1987 [6]).

Kageyama (1998) ressalta o caráter relativo com que é apresentado o rural nas estatísticas, como "oposição, complemento ou resíduo de sua contraparte, o urbano", sendo seus elementos indicadores de "menor desenvolvimento", e, portanto, relativos também no tempo. Este caráter "negativo" está associado à área rural há muito tempo. Graziano da Silva (1999, p. 3) aponta para o fato de que na Europa do século XVII, quando o "progresso das forças capitalistas minavam a velha ordem feudal", o corte urbano/rural estava vinculado às "classes sociais que

[6] Citado por KAGEYAMA, 1998.

contribuíam e que se opunham ao surgimento e constituição das forças capitalistas progressistas" da época. Não se tratava, portanto, de um "corte geográfico". É a partir de então que, segundo este autor, "o urbano passou a ser identificado com o novo, com o progresso capitalista das fábricas; e o rural - ou a classe dos proprietários rurais, com o velho (ou seja, a velha ordem social vigente) e com o atraso, no sentido de que procuravam impedir o progresso das forças sociais". Graziano da Silva lembra que já no século XX, os chamados "funcionalistas americanos consolidaram essa identificação do rural com o atraso, para justificar suas propostas intervencionistas", que culminaram com o "pacote tecnológico da Revolução Verde".

Ainda hoje, podemos nos deparar com definições do rural como não-urbano ou não-metropolitano. Na verdade, trata-se de um "objeto cambiante no espaço, porque o avanço da urbanização redefine seus limites, e no tempo, porque os elementos que o definem estão em permanente processo de mudança" (Kageyama, 1998, p. 525-526).

Historicamente, especialmente no caso dos grandes centros urbanos brasileiros, a área rural vem sendo tratada como um estoque de área a ser urbanizada, na maioria das vezes sem se considerar, de um lado, sua adequação ao uso agropecuário, a possibilidade de extração mineral, a necessidade de preservação do patrimônio natural e cultural, a baixa capacidade de suporte a determinados usos urbanos e a falta de condições do poder público de atender demandas por infra-estrutura e serviços públicos decorrentes do processo de urbanização; e, de outro lado, a própria existência de "vazios urbanos" (áreas ociosas e já infraestruturadas no interior da zona urbana).

É possível, portanto, pensar que, formalmente, "a ruralidade tem sido tratada em termos negativos, só podendo permanecer rural se não sofrer mudança ou se declinar, tornando-se impossível para uma área rural desenvolver-se sem que automaticamente se torne não-rural" (Saraceno, 1994, p. 468).

O processo de dissolução das especificidades daquilo que é campo e daquilo que é cidade vem se materializando através da implantação de uma mescla indiferenciada de usos, tornando mais complexas as formas de regulação do uso e ocupação do solo.

Ao colocar que as fronteiras entre o rural e o urbano estão cada vez mais tênues, pela própria alteração nos processos de produção e nos mercados de trabalho, Mingione e Pugliese (1987, p. 92-95 [7]) questionam a validade da manutenção desta dicotomia, uma vez que estes termos já não atendem mais às novas configurações destes dois espaços, seja pelos "novos usos que vêm ocorrendo nas áreas rurais", seja pela "desurbanização" de novos empreendimentos industriais", ou mesmo pelo "processo em curso de desdiferenciação da divisão social do trabalho".

A despeito das dificuldades em se delimitar as fronteiras entre o rural e o urbano, como afirmou Carneiro, isso "não resulta, a nosso ver, numa homogeneização que reduziria a distinção entre o rural e o urbano a um *continuum* dominado pela cena urbana" (1998, p.1).

É importante considerar que o campo não está passando por um processo único de transformação. Em contraposição tanto à visão dicotômica, quanto à do *continuum*, Carneiro (1994, p.4) enfatiza a necessidade de proceder análises mais especificas do rural, propiciando o "reforço de identidades apoiadas no pertencimento a uma localidade. Essa âncora territorial seria a base sobre a qual a cultura realizaria a interação entre o rural e o urbano de um modo específico, ou seja, mantendo uma lógica própria que lhe garantiria a manutenção de uma identidade".

A forte vinculação entre os processos de industrialização e terciarização da economia e a urbanização característica das décadas de 1960 e 1970 experimentou alterações importantes a partir de meados da década de 1980. Desde então, a vinculação entre rural e agricultura, e entre cidade e indústria, já não é tão nítida. Além disso, tem ocorrido uma intensificação de novos usos não-agrícolas no meio rural, colocando então a necessidade da adoção de novas categorias de análise. Na opinião de Saraceno (1994, op. cit., p. 468-469) devem ser contempladas pelo menos duas dimensões: diversificação interna e integração externa. Esta autora afirma que, "em contraste com a categoria rural/urbano, baseada na homogeneidade e não-contigüidade de suas características espaciais, o enfoque da economia local/regional é baseado nos efeitos de heterogeneidade e contigüidade, procurando descrever as várias formas de integração e trocas que se desenvolvem entre seus segmentos espaciais e setores de atividade".

Carneiro (1998) enfatiza que a natureza rural ou urbana não define mais as práticas e relações sociais dos grupos associados a estes espaços. Esta autora lembra que "o reconhecimento de um determinado espaço como próprio ao indivíduo, à família e ao grupo mais amplo, é informado pela memória coletiva herdada de gerações anteriores; os marcos ou pontos de apoio dessa memória são os próprios componentes da paisagem: rios, morros, montanhas, árvores, etc., que persistem mesmo que transformados pela ação do homem" (p. 4).

Neste contexto, a importância de nosso "Estudo de Caso" sobre Campinas e, especificamente, a região da Área de Proteção Ambiental – APA, que abrange os Distritos de Sousas e Joaquim Egídio, enquadra-se também nesta questão da identidade histórica, uma vez que se trata de uma região dotada, não só de uma paisagem diferenciada, como também detentora de uma história ligada à migração italiana e à cultura do café, estando presente um vasto patrimônio arquitetônico testemunho deste período da vida local. Trata-se, portanto, de um "local com conteúdo histórico prévio e específico", mas também definido por condições sócio-

[7] MINGIONE & PUGLIESE. "A difícil delimitação do urbano e do rural", 1987.

econômicas e territoriais significativamente relacionadas com os modos de reprodução social predominantes atualmente. Neste sentido, entendemos como pertinente a seguinte afirmação de Abramovay (2000): "A idéia central é que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais, dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico".

O movimento de resgate de determinadas práticas do passado pode oferecer alternativas ao desenvolvimento rural. Carneiro (1998, p. 4) citas dois exemplos para ilustrar esta questão, um de uma aldeia dos Alpes franceses, e outro da região serrana fluminense. Em ambos os casos, constatou-se uma revitalização local pela "diversificação e intensificação de atividades econômicas, especialmente o turismo. A expansão da exploração turística abre novas possibilidades de trabalho para o conjunto da mão de obra familiar, contribuindo para o aumento da renda familiar e para uma visível melhoria das condições de vida de parte da população rural que, ao ter garantida uma renda fixa e razoavelmente estável em sua própria localidade de origem, abandona o projeto de migração em busca de emprego e salário na cidade".

No processo de discussão acerca do desenvolvimento socioespacial, contínua em causa saber se esses espaços são somente "espaços de suporte" ou se também são "espaços de iniciativa"[8]. As regiões que têm aproveitado essas novas possibilidades possuem certas características, dentre as quais destaca-se sua inserção em redes compactas de cidades que conferem ao território funções urbanas (comércio, comunicações, estradas, bancos) que rebaixam os custos de transação. As melhores condições de vida da população rural estão muito mais associadas ao que Graziano da Silva (1997 [9]) chamou de "grau de urbanização do interior", ou seja, onde o processo de urbanização estendeu-se pelo interior, beneficiando assim também áreas rurais vizinhas.

O estudo de Kageyama & Rehdler (1993 [10]) mostrou que no Brasil existe uma correlação altamente significativa entre o "grau de urbanização do interior" dos estados e o nível de vida da sua população rural. As características do sistema urbano brasileiro, ao contrário da maioria das economias de origem primário-exportadora, afastaram-se, em certa medida, do modelo urbano da "cidade primaz", dando lugar a uma assimetria entre a distribuição da população (dispersa) e a distribuição da industrialização (concentrada). Pelas dimensões continentais de nosso país,

---

[8] REIS, José. "O desenvolvimento local é possível?", 1994.

[9] GRAZIANO DA SILVA, José. "O Novo Rural Brasileiro", 1997.

[10] KAGEYAMA, Ângela & REHDER, P . "O Bem Estar Rural no Brasil na Década de Oitenta", 1993.

esta configuração do sistema urbano poderia ser um elemento potencializador do desenvolvimento rural e dos mercados de trabalho locais.

No entanto, Graziano da Silva (1999) alerta para o fato que esse "novo mundo rural", mesmo nos países desenvolvidos, não é nenhum paraíso: "os índices de pobreza e miséria, bem como o isolamento das populações de menores rendas, apesar de terem se reduzido, ainda continuam altos *vis à vis* os das regiões urbanas".

Outro aspecto a ser destacado no contexto do desenvolvimento rural, diz respeito ao aumento daquilo que se tem conceituado como "pluriatividade" no meio rural. Este fenômeno, como enfatiza Carneiro (1998, p. 4), "chama a atenção para a possibilidade de novas formas de produção virem a se desenvolver no campo, num movimento de reorientação da capacidade produtiva da população residente no campo, que se expressa em um conjunto de novas atividades que se configurem como alternativas tanto aos movimentos de êxodo rural quanto ao desemprego urbano".

Vale aqui fazer uma ressalva de que não estamos abordando o processo de flexibilização das relações de trabalho de cunho urbano-industrial, nem mesmo a questão da reestruturação econômica dita "pós-fordista". Neste sentido, Goodman (1991 [11]) faz uma crítica importante a esta literatura, e afirma que esta discussão "fordismo/pós fordismo" reduz a pluriatividade à flexibilidade da força de trabalho, não contemplando a heterogeneidade desse processo, inclusive como novas formas de ocupação do espaço rural. A despeito de se tratar de um fenômeno relativamente recente na indústria, o processo de trabalho flexível é uma prática antiga no campo.

A pluriatividade pode se configurar de duas formas básicas: "através de um mercado de trabalho relativamente indiferenciado, que combina desde a prestação de serviços manuais até o emprego temporário nas indústrias tradicionais (agroindústrias, têxtil, vidro, bebidas, etc); através da combinação de atividades tipicamente urbanas do setor terciário com o *management* das atividades agropecuárias" (Graziano da Silva, 1999).

O que interessa reter deste processo para nosso estudo é o fato de que as rendas não-agrícolas do chamado agricultor *part-time* têm conseguido estabilizar chegando até a elevar a renda das famílias rurais tornando-a próxima ao nível da renda das famílias urbanas.

Este não é um fenômeno exclusivo dos países desenvolvidos. Com base em estudos recentes, a partir dos dados das PNAD's, Graziano da Silva (1999) afirma que no Brasil também já se pode identificar um significativo aumento do fenômeno do agricultor *part-time.* Segundo este autor, a despeito das diferenças substanciais entre os países desenvolvidos e os

---

[11] GOODMANN, David e WATTS, M. "*Reconfiguring the rural or fording the divide? Capitalist Reestructury and the global agro-food system*". *The journal of peasant studies*", 1994.

subdesenvolvidos e, mesmo entre as regiões de nosso país, é possível identificar fenômenos semelhantes de "desmonte e especialização das unidades produtivas, crescimento da prestação de serviços, formação de redes dentro dos distintos complexos agroindustriais, crescimento do emprego rural não agrícola e melhoria das condições de vida e lazer no meio rural". A partir da análise desses dados, Graziano da Silva (1997, p. 18-28) pode identificar que as rendas não-agrícolas são substancialmente maiores que as rendas agrícolas dentro de uma mesma região do país.

As tendências de crescimento do número de pessoas ocupadas em atividades rurais não-agrícolas no meio rural brasileiro, bem como do número de pessoas com domicílio rural ocupadas na indústria da transformação, comércio e principalmente nos serviços, são características que têm se acentuado ao longo da década de 1990, especialmente quando se observa os dados para o Estado de São Paulo.

São Paulo é um dos estados mais urbanizados do País, onde se tem uma pequena população rural e o maior número de grandes cidades. Portanto, é aqui que adquirem maior importância as demandas urbanas de geração de ocupações não-agrícolas para o meio rural. Graziano da Silva (1997, p. 58) destaca um conjunto de dinâmicas que ele chama de "imobiliárias", impulsionadas muito mais pelo crescimento das cidades, quais sejam: "demanda da população rural não agrícola de altas rendas por áreas de lazer e/ou segunda residência (casas de campo e de veraneio, chácaras de recreio, bem como pelos serviços a elas relacionados (caseiros, jardineiros, empregados domésticos, etc.); demanda da população urbana de baixa renda por terrenos para autoconstrução de suas moradias em áreas rurais situadas nas cercanias das cidades mas que já possuem infra-estrutura mínima de transporte e serviços públicos, como água e luz elétrica; demanda por terras não agrícolas por parte de indústrias e empresas prestadoras de serviços que buscam o meio rural como alternativa favorável de locação para fugir das externalidades negativas dos grandes centros urbanos (condições de tráfego, poluição,etc.)".

Veiga (1999, p. 14[12]) também aborda esta questão, e aponta para o fato da dinamização econômica de diversas regiões rurais estar sendo determinada muito mais pela captação de rendas urbanas, através da procura crescente de formas de lazer associadas ao meio rural e até mesmo de meios alternativos de vida no campo, por pessoas vindas da cidade, intensificado pela divulgação do "pensamento ecológico".

Essa busca pela natureza e pela área rural, e o desejo das pessoas que moram nas cidades em transformar a área rural em "mais um bem de consumo toma a forma do turismo: pequenas pousadas são construídas e tendem a substituir, em grau de interesse e em rendimento, a unidade de produção agrícola que nela funcionava" (Carneiro, 1998, p. 4).

---

[12] VEIGA, José Eli. "Biodiversidade e Dinamismo Econômico", 1999.

Graziano da Silva elenca aspectos importantes da proliferação das chamadas "chácaras de fim de semana" na paisagem rural: "As chácaras de fim de semana representam, na nossa opinião, uma versão "terceiro mundista" da política européia das "duas velocidades", onde se procura atribuir aos pequenos produtores das regiões desfavorecidas a tarefa de "guardiões da natureza", reservando às grandes explorações o papel produtivo clássico". (1997, p. 16-17).

Este mesmo autor ressalta para o fato das estatísticas do INCRA subestimarem este fenômeno, identificando apenas os imóveis sem declaração de qualquer exploração agropecuária, não incorporando o universo daqueles que possuem algumas atividades não-agrícolas. "Muitas dessas chácaras de recreio apresentam atividades produtivas de valor comercial considerável, ultrapassando até mesmo a idéia corrente de abater parte das despesas de sua manutenção. Eles se dedicam principalmente à criação de abelhas, peixes, aves e outros pequenos animais, produção de flores e plantas ornamentais, frutas e hortaliças, atividades de recreação e turismo (pesque-pague, hotel fazenda, pousadas, restaurantes, *spas*)". (Graziano da Silva, 1999).

3. ESTUDO-DE-CASO: CAMPINAS E SUA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Neste item apresentamos os resultados da parte empírica do nosso trabalho, que foi desenvolvida em duas etapas: a primeira constituída da identificação e leitura de uma vasta bibliografia acerca das especificidades do processo de urbanização de Campinas e, a segunda, que consistiu num minucioso trabalho de coleta e análise de dados socioeconômicos e daqueles relativos à mudanças do uso e ocupação do solo em Campinas e especificamente de sua Área de Proteção Ambiental, no período 1970 - 1996 [1].

Em primeiro lugar ressaltamos a importância do desenvolvimento do estudo empírico para avaliar, a partir de um caso concreto, a pertinência das hipóteses de investigação definidas no trabalho. Adotado este ponto de partida, desenvolvemos o Estudo-de-Caso sobre Campinas e, particularmente, sua Área de Proteção Ambiental, tendo como foco principal a análise das transformações recentes no uso do solo rural, fruto do avanço do processo de urbanização.

Ao proceder essa escolha, priorizamos trabalhar com um objeto sobre o qual já tínhamos um relativo conhecimento acumulado [2], suficiente, inclusive, para se "aguçar o espírito investigativo" (ECO, 1971). A escolha de Campinas, contudo, obedeceu também o fato de tratar-se de um município que experimentou primeiro o desenvolvimento agrícola e depois urbano e industrial, ambos pujantes desde sua origem. Campinas também teve um desenvolvimento socialmente desigual e espacialmente segregado, caracterizado por um intenso processo de especulação imobiliária, intimamente relacionado à forma como se deu a estruturação e o funcionamento da máquina pública municipal. A escolha de Campinas foi importante não só no sentido de permitir compreender melhor o processo de urbanização e as conseqüentes mudanças que ocorreram no uso do solo rural, como também por possibilitar a identificação, neste processo, da forma como se deram as articulações de grupos de interesse em torno dessa questão e sua absorção pela administração pública municipal.

O percurso que realizamos para desenvolver nosso Estudo-de-Caso foi primeiro identificar os trabalhos já realizados sobre Campinas, cujos temas estivessem relacionados com nosso objeto de estudo; depois, organizar e analisar os dados socioeconômicos e aqueles

---

[1] Lembramos que, dada as especificidades do tema, retrocedemos nossa análise a períodos anteriores, procedendo uma breve recuperação histórica e, ainda que os dados mais detalhados do Censo Demográfico de 2000 não estivessem disponíveis até o final da fase de coleta dos dados quantitativos do trabalho - dezembro de 2001 -, naquilo que foi possível, procuramos estender a análise até o ano de 2001.

[2] Esta pesquisadora participou dos seguintes trabalhos: "Gestão do uso do solo e disfunção do crescimento urbano - Região de Campinas" e "Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil", convênio IPEA/NESUR-IE/UNICAMP (1997/99); "Diagnóstico Socioeconômico da Região Metropolitana de Campinas – Relatório de Campinas" – convênio PMC – CEDES/IE/UNICAMP (2001); "Plano Diretor de Campinas" e "Plano de Gestão da Área de Proteção Ambiental da região de Sousas e Joaquim Egídio", Prefeitura Municipal de Campinas (1996).

relativos ao processo de urbanização e de mudanças no uso do solo em Campinas e, especificamente, na área da APA e, por fim, procurar reconstituir a história da estruturação socioespacial e política de Campinas e da APA. Procuramos confrontar os dados socioeconômicos com fatos políticos-institucionais nas esferas local, estadual e nacional, formando uma rede, na tentativa de identificar os nós explicativos e/ou contestatórios de nossas hipóteses iniciais.

Os dados e trabalhos que identificamos, cuja análise apresentamos nesta parte do estudo, corroboram nossa tese de que Campinas é exemplo marcante do processo de "incorporação de áreas rurais às cidades" e, em especial, da ação da especulação imobiliária, que produz uma das formas mais deletérias de urbanização, caracterizando situações de "subdesenvolvimento socioespacial".

A região da Área de Proteção Ambiental de Campinas configura-se também como exemplo emblemático para nosso estudo, pois, além de ser o maior remanescente de área rural do município, dotado de um patrimônio ambiental rico e diferenciado, é uma área que guarda, até hoje, uma estrutura fundiária predominantemente representada por grandes fazendas do período cafeeiro, uma época de fundamental importância na história econômica, social e política de Campinas. Os núcleos urbanos dos distritos de Sousas e Joaquim Egídio, que representam 2/3 da área da APA, configuram-se também como importantes registros históricos tanto da arquitetura do século XIX, como da migração européia dessa época. De outro lado, esses distritos são exemplos da produção de espaços socialmente segregados, numa espécie de "estratégia geoeconômica" que reserva para a região leste da cidade, onde eles se localizam, a implantação de loteamentos e condomínios fechados, destinados especialmente às classes média-alta e alta.

A Região de Campinas só agora passou a ser formalmente considerada como Região Metropolitana institucionalizada pela Lei Complementar Estadual N° 870/20000 (ver mapas 1 – localização dos grandes centros urbanos no Brasil, 2 – localização dos grandes centros urbanos no Estado de São Paulo e, 3 – municípios que compõem a Região Metropolitana de Campinas, anexo 2), ainda que tenha marcas mais profundas e mais antigas do processo de metropolização do que muitas capitais de estado do país [3]. Isto nos obrigou a desenvolver um trabalho adicional, que foi o de, na medida do possível, compatibilizar as bases de dados que já

[3] Muitas das capitais, além de sediarem o aparato administrativo estadual e/ou federal, especialmente aquelas que já eram metropolitanas na década de 70, acabaram recebendo verbas específicas destinadas aos setores habitacionais e de saneamento, fato este que diferenciou o processo de urbanização destas regiões.

havíamos organizado e a adequar a análise sócio-econômica feita para a Região de Governo de Campinas, para a nova configuração da Região Metropolitana de Campinas.

A Região Metropolitana de Campinas reúne cerca de 2 milhões de habitantes, superando, tanto pelo porte populacional, quanto pela sua importância econômica, diversas capitais e regiões metropolitanas do país. Esta Região Metropolitana está situada na Região Administrativa [4] mais importante do interior do Estado de São Paulo, tanto em população quanto no que diz respeito ao desempenho econômico, abrigando uma população de aproximadamente 5 milhões de habitantes, cerca de 90% dos quais morando em áreas urbanas. Trata-se de uma região polarizada diretamente por Campinas e que apresenta a mais expressiva concentração industrial do interior do Estado de São Paulo.

Na análise do processo de desenvolvimento econômico e, particularmente, de urbanização, procuramos considerar a importância dos antecedentes históricos desta região, especialmente dentro do quadro de evolução da economia cafeeira, que marcou o desenvolvimento do Estado de São Paulo e da Região de Campinas[5].

No entanto, na análise do contexto do desenvolvimento socioespacial desta região, não poderíamos deixar de enfatizar um outro aspecto relevante na história de Campinas, qual seja, seu papel como área estrategicamente escolhida para a expansão da cultura da cana, além de sua posterior importância no avanço do café, funcionando como área de transição entre o Vale do Paraíba e o chamado "Oeste Paulista".

Esses deslocamentos do café para o oeste paulista tiveram diversas motivações, dentre elas a questão dos baixos preços da terra nas áreas de fronteira, em relação às áreas já cultivadas, e a necessidade de buscar "áreas novas", na medida em que ocorre um processo de esgotamento do solo e de queda na produtividade dos cafezais mais antigos. Boa parte das terras de fronteira ou eram de "cultivo de caboclo, ou terras ocupadas por índios"[6], e nesses dois casos, na maioria das vezes, sem estatuto de propriedade definido, e/ou terras devolutas, significando baixo custo de aquisição ou, muitas vezes, custo nulo, via apropriação propriamente dita. Mesmo que a troca de terras dos cultivos mais antigos pelas áreas novas implicasse num desembolso, a maior produtividade das terras virgens suplantava essa perda.

---

[4] O Estado de São Paulo é dividido em 11 Regiões Administrativas que, por sua vez são subdivididas em 42 Regiões de Governo. A Região Administrativa de Campinas é composta por 90 municípios e a Região de Governo de Campinas por 22 municípios. O estado possui 3 Regiões Metropolitanas Institucionalizadas: São Paulo, Santos e Campinas. A Região Metropolitana de Campinas é constituída por 19 municípios.

[5] Assunto esse devidamente tratado nos importantes trabalhos do Professor Wilson Cano, em especial "Raízes da Concentração Industrial em São Paulo" (1983), além daqueles elaborados pelo NESUR sob sua coordenação, como "Interiorização do Desenvolvimento Econômico no Estado de São Paulo -1920/1980" (1989) e "São Paulo no Limiar do Século XXI" (1992).

Cano (1998, p. 31) distingue quatro momentos da evolução histórica do café no oeste paulista: primeiro, como uma atividade escravista; depois, um segundo momento, quando o escravismo ainda era predominante, mas já havia alguns segmentos operando com trabalho assalariado ou outras formas como a parceria; no terceiro momento já havia o predomínio do assalariamento e, por fim, um quarto momento, que tem início com a extinção da escravidão. Este autor enfatiza a importância da cafeicultura no desenvolvimento e diversificação da agricultura paulista.

A partir do início deste século, com a intensificação do processo de urbanização, inclusive por demanda do próprio funcionamento do "complexo cafeeiro", ocorre um aumento da demanda por outras atividades agrícolas. Muitas das fazendas das chamadas "zonas velhas" foram fracionadas e vendidas a ex-colonos, mais capitalizados, que acabaram diversificando o cultivo. De maneira geral, na Região de Campinas, a desconcentração fundiária [7] se acentuou com a crise dos anos 30, só vindo a experimentar um processo mais intenso de reconcentração bem adiante, a partir da década [8] de 60.

A economia cafeeira exigia um segmento urbano de indústrias, bancos, comércio, serviços, inclusive públicos, dando origem a um processo de urbanização, centrado na cidade de São Paulo, mas que também derivou um sistema de cidades no interior do estado. Com o avanço do café sobre novas fronteiras agrícolas, especialmente em direção ao oeste do estado, nas antigas regiões - como Campinas - ganhava expressão, inicialmente, a agricultura de alimentos, e depois, a agricultura mais voltada aos produtos de exportação e aos produtos energéticos, como a produção de cana e algodão.

Em decorrência da crise da economia cafeeira ocorreu uma grande reestruturação das relações campo-cidade. A partir daí, as novas formas de articulação entre a indústria e a agricultura reordenam a atividade agrícola, com sua subordinação à acumulação industrial, expressa pelo crescimento da atividade agroindustrial, e com conseqüências na urbanização crescente da mão de obra rural.

O processo de urbanização do interior do Estado de São Paulo foi simultâneo à consolidação de uma agricultura que, apesar de guardar uma estrutura conservadora, também

---

[6] CANO, Wilson. "Raízes da concentração industrial em São Paulo", p. 54, 1998.

[7] Em muitas regiões do Estado de São Paulo, e mesmo de uma maneira geral para a região de Campinas, essa estrutura não ficou estática, tendo sofrido diversas mudanças ao longo do século XX, registrando movimentos de desconcentração e de reconcentração. A esse último movimento estão ligadas não só questões oriundas da forma como se deu a modernização e a industrialização da agricultura, com os efeitos da política de crédito rural subsidiado que acabou privilegiando os grandes proprietário de terra, como também a própria herança patrimonialista do campo e a reprodução problemática da pequena propriedade e da produção familiar no bojo de nosso desenvolvimento econômico capitalista, com efeitos perversos na ampliação da pobreza e do êxodo rural.

consolida-se como moderna, nos moldes capitalistas de produção. Essa urbanização acabou induzindo a criação de outras atividades de serviços, ligadas à agricultura, e é justamente essa confluência entre uma agricultura moderna, as atividades de serviço e os usos urbanos, que acaba por alterar os limites e as diferenças entre o que é atividade agrícola e o que é atividade urbana.

A dinâmica da interiorização da localização industrial desencadeou um processo de expansão urbana, alterando a articulação existente entre os diversos centros regionais do interior do estado. Mas, a lógica das economias de aglomeração foi mantida no "processo de interiorização do desenvolvimento", privilegiando a localização dos setores industriais mais dinâmicos nos centros regionais próximos à Região Metropolitana de São Paulo, como foi o caso de Campinas e seu entorno que, tanto pela proximidade e acessibilidade à Região Metropolitana de São Paulo, quanto pela existência de uma estrutura produtiva herdada do período da economia cafeeira, recebeu grande parte dos investimentos interiorizados.

Na década de 70 ocorreu, no Estado de São Paulo, a maturação do processo de diferenciação e de desconcentração industrial, ganhando expressão o crescimento da produção agrícola, de forma integrada à indústria, e voltada especialmente para os produtos energéticos e de exportação. Nessa época, o Estado de São Paulo assimilou um contingente populacional de cerca de 3 milhões de migrantes, e experimentou uma grande intensificação do processo de urbanização do interior do Estado. O Estado foi palco de processos de metropolização, que se manifestaram não apenas pela conurbação em torno da capital, mas também no próprio interior, especialmente nas Regiões de Santos e Campinas.

A Região de Campinas foi um dos centros do processo de interiorização do desenvolvimento econômico ocorrido no Estado de São Paulo. Fatores como os investimentos industriais realizados pelo governo federal, aliados aos investimentos em infra-estrutura, realizados pelos governos estadual e municipais, tais como a implantação e melhoria das rodovias e a criação de distritos industriais, como também, as políticas de atração de investimentos, contribuíram sobremaneira para a consolidação dessa região como a mais importante do interior do estado.

A partir da década de 70, a Região de Campinas passa a destacar-se pela presença de um setor industrial dinâmico, com indústrias de ponta, um setor agrícola bastante diversificado e com alto índice de mecanização, um moderno setor de comércio e serviços, e também pela

---

[8] Para evitar algum tipo de confusão, adotamos o termo 'década' somente para os período referentes ao século XX.

presença de Universidades e de Institutos de Pesquisa e, por conseqüência, a existência de um mercado de trabalho qualificado e dinâmico.

O processo de crescimento econômico, demográfico e urbano de Campinas gerou uma conurbação que inclui, além de Campinas, principalmente os municípios de Paulínia, Valinhos, Vinhedo, Monte-Mór, Sumaré, Hortolândia, Nova Odessa, Santa Bárbara D'Oeste e Americana, o que se constitui em fator de pressão pela ocupação de suas áreas rurais. Os vários municípios da região têm uma base econômica importante e dinâmica, tanto industrial, quanto agrícola, não se configurando, portanto, nesta região, uma rede urbana caracterizada pela presença de um único município rico cercado de "municípios-dormitório" pobres. Trata-se de uma região bastante heterogênea, apresentando municípios em diferentes graus de desenvolvimento e urbanização, e com diferentes vocações econômicas.

Os municípios localizados ao longo da Via Anhangüera, a oeste de Campinas, apresentam elevado grau de urbanização e conurbação tendo, na sua grande maioria, vocação industrial. Nesse vetor, os municípios de Hortolândia, Sumaré e Monte Mor apresentam características diferenciadas, abrigando população de baixa renda e com características de periferia regional. Os municípios localizados nas porções sul e sudoeste de Campinas, ao longo desta mesma rodovia, como Valinhos, Vinhedo e Indaiatuba, por seu turno, destacam-se por apresentar melhores índices de qualidade de vida, com uma produção significativa de frutas nobres, e também por abrigar população de renda média - alta e alta, residindo em condomínios de alto padrão, e muitas vezes empregada no município de São Paulo. Já os municípios de Santo Antônio de Posse, Artur Nogueira e Engenheiro Coelho, ao norte de Campinas, apresentam características predominantemente agrícolas, com baixas densidades populacionais, além de exibirem as mais baixas taxas de urbanização da região. Estas características, em boa medida, também estão presentes nos municípios de Jaguariúna, Pedreira e Morungaba, localizados à nordeste de Campinas.

A expansão urbana de Campinas foi marcada pela crescente "periferização" dos espaços urbanizados, com a formação de extensos "vazios urbanos" [9], o que contribuiu para a intensificação do processo de conurbação. Na década de 80, as manchas urbanas das Regiões Metropolitanas de São Paulo e da Baixada Santista, cresceram, respectivamente, 85% e 60%

[9] Os estudos que deram sustentação ao Plano Diretor de Campinas de 1996, demonstraram que cerca de 40% da zona urbana se constituía por áreas consideradas como "vazios urbanos", ou seja, dentro do perímetro urbano, junto à áreas já infraestruturadas.

do total do crescimento registrado para a Região de Campinas [10]. Esta comparação dá uma idéia do vigor da expansão físico-territorial experimentada por Campinas, ao menos até o final da década de 80.

O crescimento da região foi fortemente marcado pela migração, que representou mais de 40% do valor absoluto do crescimento nos períodos 1980/91 e 1991/96, e cerca de 17% para o município de Campinas. No período 1980/1991, mais de 30% dos migrantes que chegaram ao município de Campinas eram da própria região, e mais de 45% da migração intrametropolitana tinha origem no município de Campinas, o que denota um intenso processo de redistribuição da população no território regional.

As tendências de expansão periférica dos espaços urbanos e a segregação da população de baixa renda foram reforçadas pela implantação dos conjuntos habitacionais e do Distrito Industrial de Campinas, especialmente no eixo Sudoeste, junto ao sistema Anhangüera-Bandeirantes. A política da Companhia Municipal de Habitação - COHAB, de compra de terra barata e de localização de conjuntos habitacionais próximos às indústrias, revelou-se "fortemente solidária com o movimento especulativo orquestrado pelos agentes imobiliários"[11]. Tal política segregou espacialmente boa parte dessa população na região sudoeste, reservando as regiões norte e nordeste para usos destinados a atender as demandas da população de mais alta renda, através de condomínios e loteamentos fechados, ou a demanda de áreas para implantação de grandes equipamentos de abrangência regional, como os *Shopping Centers* e hipermercados.

A despeito da Lei Complementar Estadual que institucionalizou a Região Metropolitana de Campinas ter sido aprovada somente em 2000, os estudos elaborados pela EMPLASA e as discussões na região, e na Assembléia Legislativa do Estado remontam ao final dos anos 80 e início dos 90 [12]. Este atraso se deveu muito mais a questões de natureza política e econômica do que a motivos técnicos ou urbanísticos, uma vez que deixou de existir o grande atrativo para que os municípios se agregassem em regiões metropolitanas: os recursos dos governos federal e estadual que até então eram destinados a essas regiões.

---

[10] Ver, a este respeito, DAVANZO, Aurea. "A Região Metropolitana de Campinas: dinâmica socioeconômica e as perspectivas de gestão urbana". In CANO, Wilson. "Urbanização e metropolização no Estado de São Paulo: desafios de política urbana", 1992.

[11] DAVANZO, 1992.

[12] Ver EMPLASA. "Organização Regional: Proposições e Fundamentos". São Paulo, abril 1990, e IPEA/NESUR, op. cit. 1997. Ver também Projetos de Lei Complementar nos. 29, 70 e 33, de 1995, respectivamente de autoria dos Deputados Célia Leão e Wanderlei Macris do PSDB, e o último, de Renato Simões e José Pivato, ambos do PT.

No entanto, desde a década de 80, Campinas apresenta problemas típicos das metrópoles brasileiras, como a divisão funcional do papel das cidades que integram a aglomeração, a migração pendular entre os municípios e a forte dependência de ações supramunicipais para a solução de gargalos de infra-estrutura (transporte, saneamento básico, etc.). Dentre seus problemas atuais mais marcantes inclui-se um crescimento urbano intenso e desordenado, com comprometimento da qualidade de vida, especialmente da população mais carente, e uma perda significativa de renda da população, gerando enormes pressões sobre os equipamentos e os serviços sociais, notadamente na área habitacional. O déficit habitacional gera, por sua vez, a proliferação de sub-habitações (favelas e invasões), em áreas públicas e privadas não urbanizadas, muitas delas localizadas em várzeas de córregos, em áreas de risco de enchentes e deslizamento de terra.

A população favelada de Campinas atingiu, em 2000, a cifra de 150 mil habitantes, ou seja, 16% do total da população, vivendo em precárias condições de vida, fato que compõe uma face perversa da "degradação socioambiental" do município.

Os problemas de poluição da região passam a apresentar uma escala importante, manifestando-se na forma de carência de sistemas de tratamento dos esgotos, poluição dos principais cursos d'água, ocorrência de intensos processos erosivos e de assoreamento, decorrentes de implantação inadequada de loteamentos e de exploração mineral predatória, e problemas de inundação, associados à soluções inadequadas ou inexistentes de drenagem. Pelas próprias limitações topográficas, muitas das áreas de habitação de baixa renda colocam grandes dificuldades técnicas para a implantação de sistemas de esgotamento sanitário e, até mesmo, para a abertura de arruamentos que permitam, por exemplo, o trânsito de veículos de coleta de lixo doméstico. A maioria das favelas despeja suas águas servidas e seus resíduos sólidos diretamente nos córregos.

De maneira geral, a legislação de uso e ocupação do solo em vigor incorpora muito pouco a questão da preservação dos recursos naturais em sua concepção e aplicação, quer seja no aspecto da preservação da cobertura vegetal nativa, das planícies de inundação, e das margens de rios e nascentes, muitos deles, inclusive, importantes mananciais de abastecimento público, quer seja ainda no aspecto da observância das limitações do meio físico, na medida em que ela permite a implantação de loteamentos em áreas com solos frágeis.

A Lei do Plano Diretor de Campinas, atualmente em vigor - Lei Complementar Municipal Nº 04/1996-, divide a totalidade do território do município em 7 macrozonas de planejamento (mapa 4, anexo 2) e, contem um conjunto de parâmetros gerais voltados para a preservação da qualidade ambiental do município, e diretrizes de preservação das áreas rurais e de fomento às

atividades agropecuárias e de lazer, que necessitam ser regulamentadas. Neste sentido, o Plano Diretor prevê que as regras urbanísticas e ambientais sejam detalhadas e regulamentadas através de Planos Locais de Gestão, a exemplo do Plano de Gestão Urbana do da Região de Barão Geraldo, aprovado em 1996, e do Plano de Gestão da Área de Proteção Ambiental, aprovado em 2001.

A área da APA é constituída pelos Distritos de Sousas e Joaquim Egídio e pela região dos bairros Carlos Gomes e Gargantilha, estando localizada na porção nordeste do município (mapa 5, anexo 2). Trata-se de uma região que possui um rico patrimônio ambiental, sob forte ameaça de degradação, especialmente pela ocorrência de loteamentos urbanos clandestinos em áreas rurais, e mesmo em áreas urbanas.

A criação de Áreas de Proteção Ambiental - APA é um recurso instituído pela legislação federal, em particular a Lei Nº 9985/2000, que instituiu o "Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC", que estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, entre elas as chamadas Unidades de Uso Sustentável, sendo a APA uma delas [13].

A pertinência de enfocar a região da APA de Campinas neste estudo está ligada, de um lado, ao fato de tratar-se de uma área de reconhecido valor ambiental, não só para o município, como para toda a região. A APA abrange 217 km² do território do município (27,3 %) e possui 85% de sua área inserida na zona rural, onde se localiza mais de 70% da cobertura vegetal primitiva existente em Campinas, além do mais importante aqüífero de abastecimento público do município, (nas bacias do Rios Atibaia, responsável pelo abastecimento de 80% da água do município de Campinas, e Jaguari, ambos pertencentes à bacia do Rio Piracicaba, de grande importância regional). De outro lado, trata-se de uma região da cidade sob forte pressão de urbanização, com ocupação voltada principalmente para loteamentos e condomínios fechados, destinados à população de renda média-alta e alta, configurando-se como um espaço socialmente segregado. Ao longo da década de 90 também ocorre nessa região a implantação irregular de parcelamentos para fins urbanos em área rural.

A atividade econômica na área urbana da APA é restrita a serviços e comércios de apoio aos moradores, como supermercados, farmácias e mercearias. Recentemente também têm se implantado vários restaurantes e pesque-pagues, que têm atraído a população da região. Data da década de 50 a instalação da indústria Merck Sharp, em funcionamento no Distrito de Sousas. A atividade econômica na área rural da APA é pouco significativa. Além da exploração

---

[13] Ver, a esse respeito, os itens deste trabalho: "Regulação Pública do Uso e Ocupação do Solo", e "História socioespacial da Área de Proteção Ambiental de Campinas".

mineral, existe alguma atividade agropecuária insipiente, com a presença de gado de leite, do cultivo de café e da cana. O reflorestamento com eucaliptos e a existência de "campos limpos" ocupam extensões relevantes dessa região.

A região da APA, além de configurar um quadro particular, por conta dos seus recursos naturais, também apresenta um importante conjunto de construções remanescentes do período cafeeiro, construídas no século XIX e início do século XX, o qual é descrito mais adiante. Essa região funcionou ainda como polo de atração da migração estrangeira, em especial a italiana, mantendo-se presentes, até hoje, manifestações das tradições sociais e religiosas, especialmente nos núcleos urbanos dos distritos de Sousas e Joaquim Egídio.

HISTÓRIA SOCIOESPACIAL DE CAMPINAS

Fizemos uma extensa revisão bibliográfica para desenvolver esta parte de nosso Estudo-de-Caso. As referências que julgamos mais relevantes para nosso objeto de estudo foram os trabalhos de Ruy Cirne Lima (1954), Maria Luíza Petrone (1968), Heloísa Belloto (1979), Celso Pupo (1983), Odilon Nogueira de Matos (1985), Ulysses Semeghini (1991), Rosana Baeninger (1996) e Antonio da Costa Santos (1998) [14]. Vários nomes e datas que aparecem no estudo também foram extraídos do trabalho organizado por José Pedro Soares Martins (2.000). A partir dessa pesquisa, organizamos este tópico em que reunimos os aspectos da formação histórica de Campinas que julgamos mais importantes no contexto do nosso objeto de estudo.

Do ponto de vista socioespacial, podemos dizer que, desde sua origem, Campinas teve um papel importante na estratégia geopolítica de desenvolvimento da Capitania de São Paulo. Em meados do século XVIII, o recém empossado governador desta Capitania, "Morgado" [15] de Mateus, D. Luís Antonio de Sousa Botelho Mourão, Fidalgo da Casa Real e Capitão-General, tinha a missão, dada pelo Marques de Pombal, e registrada em seu discurso de posse, de traçar um plano de ocupação que revertesse a situação de abandono e despovoamento da antiga Capitania Vicentina (Santos, 1998).

Naquela época, parte dos excedentes da atividade mineradora tinha sido drenada para a economia interna da colônia, especializando determinados circuitos mercantis internos, entre eles aqueles que se utilizavam do chamado "Caminho das Minas dos Goyazes". Morgado de Mateus aproveitou-se dessa condição pretérita para traçar uma estratégia que envolvia a criação de um núcleo urbano, junto a essa importante rota comercial, onde já havia se instalado anteriormente um "pousio bandeirista" (Santos, 1998, p. 19).

Como foi apontado por Maria Luiza Petrone (1968), o Caminho das Minas dos Goyazes, aberto originalmente para o transporte de minério, foi adotado para o comércio do açúcar,

---

[14] LIMA, Ruy Cirne, "Pequena história territorial do Brasil – sesmarias e terras devolutas", 1954. PETRONE, Maria Luiza, "A Lavoura canavieira em São Paulo: expansão e declínio, 1765-1851", p. 204, 1968. BELLOTO, Heloísa, "Autoridade e conflito no Brasil colonial: o governo do Morgado de Mateus em São Paulo", 1979. PUPO, Celso, "Campinas, município do império", 1983. MATOS, Odilon Nogueira, "Um pouco da história de Campinas", 1985. SEMEGHINI, Ulysses, "Do café à indústria: uma cidade e seu tempo", 1991. BAENINGER, Rosana, "Espaço e tempo em Campinas: migrantes e a expansão do pólo industrial paulista", 1996. SANTOS, Antonio da Costa, "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 Jundiaí, 1732 – 1992", 1998. MARTINS, José Pedro (org.), "Campinas Século XX: 100 anos de história", 2.000.

[15] "Morgado" representava um título de nobreza transmitido ao filho mais velho de famílias possuidoras de "bens inalienáveis" (ver, a esse respeito, BELLOTO, 1979).

escoando "grande parte da produção açucareira de São Paulo, principalmente a de Campinas e arredores". Esta atividade econômica montou uma base sólida para o posterior desenvolvimento da economia cafeeira, no chamado "oeste paulista". No início do século XIX, Auguste Saint Hilaire [16] já fazia essa importante observação: "é à fabricação do açúcar que a cidade de Campinas deve a sua origem".

As boas condições geomorfológicas e hidrográficas devem ter sido determinantes tanto para a localização do antigo "pousio bandeirista" das "Campinas Velhas", no início do século XVIII, junto às margens do Ribeirão das Anhumas, quanto, também, meio século depois, para a escolha estratégica do local da nova freguesia. Segundo Celso Pupo (1976), Francisco Barreto Leme chegou a esta região em meados do século XVIII, vindo do Vale do Paraíba, mais especificamente da região de Taubaté. Em 14 de julho de 1774, o Morgado de Mateus nomearia Francisco Barreto Leme como o primeiro "dirigente" da Freguesia das "Campinas do Mato Grosso, Districto da Villa de Jundiahy".

A primeira concessão da sesmaria onde se originou Campinas foi dada a Antonio da Cunha Abreu que, segundo Santos (1998), nunca exerceu efetivamente seu domínio. Deixada ao abandono, ela foi sendo apropriada por outros, entre eles, o primeiro "dirigente" da freguesia, Francisco Barreto Leme, que doou uma parte, chamada de "rossio" [17], para a implantação dos primeiros prédios públicos e da igreja: estes eram "espaços institucionais para o exercício do poder político e religioso das fundações de freguesias e elevações de vilas no Brasil" (p. 88).

A importância econômica de Campinas, primeiro em relação ao açúcar, e depois, em relação ao café, está registrada no trabalho de Petrone (1968, p.165): na primeira metade do século XIX Campinas fornecia cerca de um terço do açúcar que passava pela Barreira do Cubatão; na segunda metade deste mesmo século caía para menos que 1/15 do açúcar exportado, passando, porém, a ser responsável por quase a metade do café exportado.

Em 1774, data da fundação da freguesia, os registros apontam para a existência, em Campinas, de 3 engenhos de açúcar e de uma população residente de 266 pessoas. Em 1836, esses números passam para 993 engenhos e 6.000 habitantes, sendo que, destes, quase 2/3 eram escravos. Nessa época, Campinas já era o maior centro produtor de açúcar do estado (Semeghini, 1991, p. 17).

Ainda que a cafeicultura tenha sido muito importante para a região, especialmente no impulsionamento do processo de urbanização, também foi muito importante a influência do período açucareiro, anterior ao café, no desenvolvimento regional. Várias cidades da Região de

---

[16] HILAIRE, Auguste Saint. "Viagem à província de São Paulo", 1976, citado por SANTOS, 1998, p. 66.

Campinas foram fundadas neste período, entre 1750 e 1850, como Piracicaba, Limeira, Rio Claro, Amparo, Mogi-Mirim e Bragança, além de Campinas, cuja emancipação formal de Jundiaí data de 1797.

O quadro a seguir discrimina as datas dos desmembramentos de alguns municípios da região.

Quadro 1 - Desmembramentos de municípios

Jundiaí - 1655	Campinas - 1797	Americana – 1924
		Cosmópolis – 1924
		Sumaré – 1954
		Valinhos – 1954
		Nova Odessa – 1959
		Paulínia - 1964

Fonte: FSEADE, 1981, FIBGE, 1993.

Pela sua posição estratégica em relação aos diversos caminhos abertos para o escoamento do açúcar do chamado "oeste paulista", Campinas já desempenhava funções de centro, não só com relação à produção, como também na comercialização e escoamento de açúcar.

Ainda que os registros do início do cultivo do café nessa região sejam do início do século, a substituição da cana pelo café começou a tomar corpo gradativamente a partir de 1835. Muitos dos antigos plantadores de cana viraram cafeicultores. O chamado "engenho", uma "estrutura auto-suficiente", onde se plantava, além da cana, alimentos, foi perdendo espaço para o café. Isso também acabou contribuindo para que a produção de alimentos, demandada pela cidade em crescimento, se desse de forma mais independente da cultura principal, que passava a ser o café, o que fomentava seu comércio nas cidades.

No início do século XIX, Campinas já se configurava como "importante centro de distribuição de caminhos, verdadeiro nó de comunicações, centralizando o transporte da parte mais importante do quadrilátero do açúcar" (Matos, 1985, p. 27). Esse aspecto conferiu um dinamismo econômico e demográfico que destacou Campinas das demais regiões da província.

Os dados organizados por Baeninger (1996), apresentados na tabela 1 do anexo 1 deste trabalho, dão uma boa idéia do vigor do crescimento populacional de Campinas, primeiro no ciclo do açúcar, mas principalmente depois com o café. Tais dados demonstram que, entre 1836 e 1854, enquanto a província como um todo crescia a 2,1% a.a., a população de Campinas crescia a 4,3% a.a., tanto a total quanto a de escravos. Na segunda metade do

[17] Rossio - praça larga, terreno largo ou bastante espaçoso (ver Houaiss, 2000).

século XIX, os índices de crescimento da população do município foram cambiantes, iniciando com uma aproximação das taxas de crescimento da província e da vila, depois ocorrendo uma diminuição expressiva por conta, inclusive, da proibição do tráfico negreiro, para, ao final do século, voltar a subir, já por conta da importância que passa a ter a migração européia.

Em 1822 Campinas recebeu várias famílias vindas do Vale do Paraíba, em função da escassez e crescente exaustão das terras, por conta de um manejo inadequado (Cano, 1998, p. 31). Em 1836, a população escrava correspondia a 50% do total de habitantes. Nessa época, Campinas era considerada o "maior centro escravocrata da Província de São Paulo" (Pupo, 1973, p. 36) [18]. Os escravos, primeiro na cultura da cana e depois com o café, eram mantidos em péssimas condições de trabalho e de vida. A grande lavoura açucareira e posteriormente cafeeira paulista, monocultora e escravista, acabou se concentrando nas mãos de poucas famílias locais, através de mecanismos de circulação de capital e concentração de terras, renda e poder: "através de procedimentos eleitorais e da montagem de aparato local de compromissos, quer no legislativo, quer no judiciário, os cargos de maior prestígio e influência da administração pública municipal foram ocupados por nomes das principais famílias pioneiras do povoamento da freguesia e da vila, através de práticas conhecidas como parentela e coronelismo [19]" (Santos, 1998, p. 105).

Com relação à posse da terra, o regime ainda vigente no final do século XVIII, data da fundação de Campinas, era a concessão de sesmarias [20]. No Brasil, diferentemente de Portugal, este regime apresentou profundas contradições relativas à questão dominial e de posse da terra, provocando obstáculos econômicos, principalmente no caso paulista, para a política expansionista do Marques de Pombal [21].

---

[18] PUPO, Celso. "Campinas, um município do império: fundação e constituição, usos familiares, a morada, sesmarias, engenhos e fazendas", 1973.

[19] Parentela eram regras de formação de famílias resultantes de ligações interfamiliares por laços matrimoniais de forma a manter o controle do aparato político local. Coronelismo era uma forma de dominação onde os chefes políticos, chamados de coronéis, eram os verdadeiros donos do poder, acima inclusive das autoridades legais. No séc. XIX, o título de coronel da Guarda Nacional era concedido pelo governo imperial aos grandes proprietários de terra e aos chefes políticos mais poderosos, como forma de fortalecer a autoridade do governo central. O termo coronel passou a figurar como uma espécie de título de nobreza, dado às pessoas influentes e que tivessem poder de mando sobre os habitantes de uma dada região. Os *coronéis*, geralmente senhores de muitas terras, tinham seus exércitos particulares, formados pelos capangas e jagunços.

[20] A questão fundiária está apresentada com mais detalhe no item deste trabalho intitulado "Arena político-institucional - Regulação Pública do Uso e Ocupação do Solo".

[21] O Marques de Pombal, Ministro do Rei Dom José entre 1750 e 1777, tornou-se uma das figuras mais importantes do governo português. No Brasil, Pombal criou duas companhias de comércio para financiar a produção de açúcar, café e algodão e depois comercializar os produtos; procurou também diminuir os efeitos deletérios à expansão da colônia dada por uma estrutura fundiária que vinha engessando o desenvolvimento econômico, promovendo a compra pela Coroa de algumas capitanias hereditárias pertencentes a particulares. Um dos importantes "negócios da metrópole" impulsionados por Pombal foi o "tráfico negreiro", ele fundou duas "companhias régias" que passaram a deter o monopólio deste tráfico. Ver, entre outros, SILVA, Lígia Osório. "Terras devolutas e latifúndio", 1996. FURTADO, Celso. "Formação Econômica do Brasil", 1974; ALENCASTRO, Luiz Felipe. "José da Bahia", 2001. Ver também Houaiss, 2000.

De maneira geral, a propriedade do solo colonial no Brasil teve sua distribuição concentrada e elitizada: "a sesmaria do engenho de açúcar e da fazenda de gado transfere-se definitivamente para o domínio da aristocracia econômica da sociedade colonial brasileira". Esta prática de privatização de terras originalmente públicas da colônia inaugurou o "regime dominialista da instituição das sesmarias". No final do século XVII, diferente do sistema original, foi estabelecida a cobrança sobre o solo de foros, além da obrigação do dízimo nas concessões dadas sob a forma de sesmarias, contrapondo-se ao caráter gratuito das concessões (Lima, Ruy Cirne, p. 41-43).

Além da terra, algumas das famílias de fazendeiros de Campinas receberam concessões para explorar, através de empresas de capital privado, alguns dos principais serviços públicos e para construir importantes melhoramentos da cidade, como a Companhia Campineira de Iluminação a Gás, em 1872, pelos fazendeiros Joaquim Quirino dos Santos e Joaquim Egydio de Souza Aranha, que depois transformou-se em Companhia Campineira de Tração, Luz e Força (1906) [22], responsável pela iluminação e depois, em 1912, pelo sistema de bondes elétricos da cidade. Santos (1998) cita o exemplo do fazendeiro Antonio Manoel Proença que, junto com outros fazendeiros vizinhos, fundou a Companhia Mogiana de Estradas de Ferro e Navegação em 1872, tendo depois fundado também uma Sociedade de Imigração para trazer trabalhadores europeus para as fazendas de café. Antonio Proença teria ocupado também o cargo de Juiz Municipal Suplente, no período 1873/1876.

Os interesses privados da "elite fundiária" da região foram conduzidos e garantidos pelo aparato institucional, que se estruturou paralelamente ao crescimento da cidade. Um caso exemplar, enfatizado por Santos (1998), foi a posse e privatização, por fazendeiros, de parte da primeira área pública de Campinas, o antigo rossio, na primeira metade do século XIX, entre eles, Francisco Alves de Sousa, vereador, Bento José de Abreu Alves Guimarães, procurador da Câmara Municipal e Albino José Barbosa, desembargador. A Lei de Terras de 1850 permitiu que antigos posseiros se transformassem em proprietários. No caso de Campinas, decretos municipais do final do século XIX, que previam a abertura de ruas públicas na área central da cidade, cristalizaram definitivamente "a apropriação privada destas terras, agora valorizadas pela nova ordem capitalista da cidade" (Santos, 1998, p. 121 - 125).

---

[22] Em 1929 essa companhia passou para o controle da Companhia Paulista de Força e Luz – CPFL, criada em 1912, que, em 1927 passou para o controle acionário de uma empresa americana. Em 1964 a CPFL foi estatizada, voltando a ser privatizada em 1995 sob o controle acionário do consórcio entre a Votorantim, Camargo Correia e Bradesco, e alguns fundos de pensões.

Ao longo do século XIX, o café passa a ganhar expressão econômica, superando rapidamente em importância o açúcar a partir de 1850 e, chegando ao final desse século, como o importante "Complexo Cafeeiro Capitalista" (Cano, 1998).

O capital necessário para financiar a formação dos cafezais veio principalmente da atividade açucareira, articulando-se depois aos próprios rendimentos resultantes do aumento da demanda mundial por café. Ademais, ainda que a implantação e maturação dos cafezais fossem demoradas e custosas, o beneficiamento do café era menos oneroso que o do açúcar. Soma-se a isso o fato de que as perdas do café, na operação de transporte, era menor que a do açúcar, aumentando assim as margens de lucro.

Em meados do século XIX, além do café, o cultivo de algodão passou a ganhar importância econômica na região com a vinda de migrantes americanos, que trouxeram novas técnicas de cultivo. Por ser uma cultura temporária, empregava mão de obra livre. A desorganização do mercado internacional do algodão, produzida pela Guerra Civil Americana (1865), provocou um "surto algodoeiro" na Região de Campinas que, pelas suas características de produção e beneficiamento, impulsionou importantes transformações econômicas, com a diversificação da agricultura e do próprio emprego na região.

Em 1867 foi inaugurada a Estrada de Ferro Santos-Jundiaí - *São Paulo Railway Company* -, cuja concessão havia sido dada ao Barão de Mauá. "O comércio, ativo e florescente na região, desde os tempos da antiga rota de Goiás, se intensificou com a construção dessa estrada de ferro" [23]. Em 1872, são inauguradas as Estradas de Ferro Mogiana e Paulista, intensificando ainda mais este comércio. Essa transformação teve reflexos até mesmo dentro das fazendas, pois liberava mão de obra anteriormente utilizada para "criar, manter e tocar as mulas", meio de transporte largamente utilizado antes da chegada do trem.

A partir de 1870, o café passa a ser o produto economicamente mais importante da região, estimulado pelo aumento de preço no mercado internacional. Em 1886, só o Município de Campinas era responsável por 15% da produção de café da Província, conferindo à cafeicultura enorme potencial de acumulação de capital, que passou a se diversificar, com investimentos em ferrovias, indústrias, bancos e na própria vida urbana. Outro fato que dinamiza a economia da região é a posição estratégica de Campinas que, a partir de 1865, torna-se parada necessária no longo trajeto para o sul do antigo Mato Grosso, frente de batalha

---

[23] ZALUAR, Augusto Emílio, 1958, citado por CANO, Wilson, "São Paulo no limiar do século XXI", 1991, p. 33.

da Guerra do Paraguai, tornando-se inclusive sede de uma das mais importantes pagadorias do exército [24].

Campinas passou a ser o principal polo econômico do "oeste paulista". A partir de meados da segunda metade do século XIX já era considerada a capital agrícola da Província. Vinham sendo feitas muitas inversões financeiras nas próprias fazendas, em aquisição de terras e em novas áreas de plantio de café, e fora delas, nas indústrias ligadas ao beneficiamento do café, à expansão da rede ferroviária e aos serviços públicos, demandados pelo florescimento da vida urbana, como os serviços de água, esgoto e iluminação pública. Nessa época, Campinas respondia por 50% da produção de café do chamado "oeste paulista", com o excedente gerado sendo aplicado em ferrovias, serviços públicos, indústrias, bancos, sistemas de armazenagem e de comunicação.

Cano (1998) ressalta que a maioria das indústrias que surgiram na província naquela época, pertencia ou tinha capital oriundo dos grandes fazendeiros de café. O mesmo ocorre com as companhias de estradas de ferro. Das vinte ferrovias existentes no Estado de São Paulo, 16 eram de capital privado nacional, especialmente dos fazendeiros de café, que foram os "grandes organizadores e investidores da maior parte das ferrovias paulistas, e principalmente da Mogiana e da Paulista" (p. 64).

Campinas já contava com um número expressivo de pequenas fábricas de bens de consumo, a maioria pertencente a imigrantes europeus (alemães e italianos principalmente), antigos artesãos que vieram com algum recurso suficiente para a montagem de oficinas, fundições, fábricas de bebidas, chapéu, etc., atividades que foram importantes nessa fase inicial do processo de expansão industrial e urbana de Campinas. Sua população passou de 31 mil pessoas, em 1874, para 41 mil, em 1886, sendo que, destes, 25% eram escravos e 20% eram migrantes. A população urbana atingia 36% do total.

Com a consolidação da malha ferroviária, Campinas passava a exercer também um papel importante enquanto centro de distribuição para o interior da Província, através principalmente da rede da Companhia Paulista, para São Carlos, Rio Claro e Araraquara, e da rede da Companhia Mogiana, para Casa Branca, Ribeirão Preto, São João da Boa Vista e Poços de Caldas.

Porém, no final do século XIX, de um lado, a primazia das funções urbanas da economia cafeeira se desloca para a Capital e, de outro, a fronteira de acumulação de capitais vinculados à agricultura se desloca mais para o oeste, definindo novos centros urbanos, como Ribeirão

---

[24] Ver, a esse respeito, GRANZIERA, Rui. "A guerra do Paraguai e o capitalismo no Brasil", 1979, citado por SEMEGHINI, 1991.

Preto e Baurú. Nessa época, ocorria a segunda fase de expansão da cafeicultura, ao norte de Campinas, principalmente pela linha da Mogiana, "até onde a altitude dos contrafortes ocidentais da Serra da Mantiqueira permitiam, e também pela linha da Estrada de Ferro Paulista, "acompanhando as manchas de terra roxa da zona de depressão periférica", na direção de Piracicaba, Limeira e Rio Claro, ainda que em menor intensidade". (Monbeig, 1977).

A partir de 1897, com a queda dos preços externos e internos do café, houve um longo período de crise que perdurou até 1910 (Cano, 1998, p. 55). Em Campinas, a produção de café declinou de 1,5 milhão de arrobas em 1886 para 1 milhão em 1898. A despeito do arrefecimento do café, a população continuou a crescer, passando de 41,2 mil pessoas em 1886 para 67,5 mil pessoas em 1900, registrando uma taxa anual de crescimento de 3,6%, superior aos 2,3% do período anterior (1874/1886). Este aumento foi fruto também dos programas governamentais de estímulo à imigração européia (principalmente italianos) para a lavoura, com desdobramentos sobre o crescimento das cidades. Nesta época, ocorreu também, na região, o início de um processo de retalhamento de terras de cafezais em declínio, possibilitando sua ocupação por pequenos e médios agricultores.

No final do século XIX, a cidade de Campinas foi assolada pela febre amarela, chegando a 30 mortes por dia no seu auge em 1889. Esta epidemia causou mais de duas mil mortes, na maioria homens, entre 21 e 30 anos de idade, portugueses e brasileiros. Cerca de 75% da população deixou Campinas nessa época, reduzindo-se de 20 para 5 mil habitantes. Em 1888, do total de migrantes que se registraram na Hospedaria dos Imigrantes do Estado de São Paulo, dois mil tinham como destino Campinas. Um ano depois, esse número baixou para menos de 300 pessoas. Para muitos membros da elite urbana local, entre eles, médicos e higienistas, uma das causas da epidemia foi o grande contingente de escravos libertos e migrantes que a cidade possuía (Santos, 1998, e Baeninger, 1996). No entendimento de Santos, esta epidemia, e suas soluções "higienistas", acabaram alimentando o argumento político de remoção de camadas socialmente marginalizadas para a periferia da cidade, dando início ao processo de segregação socioespacial da população pobre, tão marcante em Campinas até os dias de hoje.

Campinas retomou seu dinamismo na virada do século, registrando em 1900 uma população de 67 mil habitantes, e voltando a alcançar na década de 20 uma taxa de crescimento populacional igual à da Capital (4,8% a.a.). Entre 1900 e 1930, a cafeicultura experimentou movimentos de avanços e recuos, fruto de fatores tais como: as altas e quedas do preço do produto no mercado internacional; os reflexos da 1ª Grande Guerra; as políticas econômicas de defesa do preço do café; os excedentes de produção; e, finalmente, as

condições climáticas, especialmente a ocorrência de geadas. Nessa época, consolidou-se na Região de Campinas uma diversificação da agricultura, com atividades de plantio de cereais e de pastagens, muitas delas antes desenvolvidas no meio do cafezal, ou em áreas das fazendas impróprias à exigente planta do café. Ainda que em 1920 Campinas mantivesse a liderança da produção de café em São Paulo, cresciam significativamente as culturas de arroz, cana e algodão, aumentando também seu plantel de bovinos.

Um marco importante da história político-institucional de Campinas foi a criação, em 1906, da Secretaria da Câmara, que funcionou como o centro de todas as repartições municipais, legislativas e executivas, entre elas, as repartições de obras, tesouraria, rendas e judicial.

Em 1908, a cidade teve seu primeiro prefeito republicano, Orosimbo Maia. Entre 1911 e 1920, o segundo prefeito republicano, Heitor Teixeira Penteado, promoveu a separação dos poderes legislativo e executivo. O Regulamento Municipal de 12/01/1912 definiu as atribuições da recém criada Repartição de Obras: "realizar, promover e fiscalizar todos os serviços de edificações, construções, reconstruções e outros melhoramentos materiais do Município, quer públicos, quer particulares,... (através do) levantamento e organização de plantas, orçamentos, estudos de projetos e direção das obras públicas, bem como do registro e arquivamento dos papéis que lhe competirem, extração de guias, faturas de folhas de pagamento, medição e outros serviços congêneres" (Santos, 1998).

As primeiras experiências de estruturação de um aparato normativo datam de 1829, com a edição do primeiro "Código de Posturas Municipais da Assembléia Provincial". Depois desse, foram editados cinco outros códigos (1858, 1863, 1880, 1889) e vários dos chamados "Artigos de Posturas" para Campinas, além de Decretos e Resoluções do Governador do Estado de São Paulo e ainda o Regulamento da Lei Municipal N°43/1895.

No entanto, na opinião de Santos (1998, p. 178-180), foi a elaboração da "Planta Planialtimétrica e Cadastral da Cidade de Campinas", "levantada quando Prefeito de Campinas Orosimbo Maia – 1929, (que) consagrou a idéia de projeto de arquitetura, simbolizando a constituição, pela primeira vez, do aparato burocrático estatal da Prefeitura de Campinas". Desse esforço resultou um levantamento cadastral da cidade que, segundo Santos, seria o "marco inicial do debate urbanístico aberto por Anhaia Mello e desfechado por Prestes Maia" [25]. Na década de 20, Anhaia Mello tinha sido contratado pela recém criada Comissão de Urbanismo da Câmara Municipal para a elaboração de um plano urbanístico de Campinas. Anhaia Mello chegou a elaborar uma

proposta de plano para a cidade, que contemplava a criação de um Conselho composto por membros da sociedade, ainda que restrita a uma parcela da elite local da época [26]. Porém, a vitória da revolução tenentista, liderada por Getúlio Vargas (1930/1932), afastou a possibilidade da contratação de Anhaia Mello como "urbanista-consultor" de Campinas.

Ao longo da década de 20, foi significativo o crescimento industrial de Campinas, especialmente no ramo têxtil, seguido dos bens de consumo (alimentos, bebidas e mobiliário), com algumas unidades fabris de maior porte, que passaram a empregar um contingente expressivo de trabalhadores [27]. As funções urbanas se ampliavam, atendendo as demandas crescentes da expansão da produção e da população da cidade e da região, crescendo também as atividades de intermediação financeira e de apoio à produção.

No início do século XX, São Paulo se consolida como o principal centro econômico e urbano do estado, alterando o papel de Campinas. Em que pese a importância deste fato, ele não chega a refrear o crescimento de Campinas, que fica então mais ligado às funções de apoio à produção agrícola e de principal centro do interior do estado.

Os primeiros 30 anos do século XX foram marcados por um crescente deslocamento de capital de Campinas para o Oeste, em direção às áreas de fronteira agrícola do estado. Em seu importante trabalho, Pierre Monbeig (1998) registra que "a cartografia e a estatística da cafeicultura às vésperas da crise de 1929 confirmam algumas tendências registradas 25 anos antes...Nas plantações da orla montanhosa que vai de Itu a Mococa, alguns municípios assinalam regressão, particularmente Campinas, que teve redução de três milhões de pés de café" [28]. Não obstante a importância desse "*rush* cafeeiro" em direção ao "oeste", em 1920 Campinas ainda era o maior produtor de café do estado.

Através da análise da estrutura fundiária de Campinas, é possível apreender este movimento, para o período 1905/1920: houve um aumento de 55% no número de pequenas propriedades (até 41 ha), e de 32% no número de médias propriedades (entre 41 e 200 ha), caindo 3% o número de grandes propriedades (200 a 1.000 ha) e 27% o número de propriedades com mais de 1.000 ha. A despeito do fato das pequenas e médias propriedades ocuparem somente ¼ da área total do município, elas tiveram um papel importante na

---

[25] Segundo Santos (1998), Anhaia Mello era catedrático da disciplina de "Urbanismo" da Escola Politécnica, onde se formou Prestes Maia. Entre 1930 e 1931, ele ocupou o cargo de Prefeito de São Paulo, tendo sido destituído por Getúlio Vargas.

[26] MARTINS, José Pedro, 2.000.

[27] Segundo os dados do Censo Demográfico de 1920, a estrutura ocupacional estava assim constituída: 56% no setor primário; 19% no secundário e 25% no terciário. A soma destes dois últimos setores (44%) indica a importância das atividades urbanas para a época, bem acima da média do estado (35% da PEA total). Ver SEMEGHINI, 1991.

economia da região em épocas de crise, até mesmo para a cafeicultura, como fornecedoras de mão de obra para as atividades sazonais do café, a baixo custo. Essas propriedades funcionaram também como "agentes econômicos e sociais potencializadores do processo de acumulação e diversificação do capital cafeeiro". (Semeghini, 1991, p.68).

Na década de 40 também já começou a despontar nas estatísticas agrícolas a produção de laranja, ovos e leite, além do significativo desenvolvimento do setor agroindustrial.

A crise do café e a revolução de 30, recolocaram Campinas como importante pólo de desenvolvimento industrial e, consequentemente, urbano. O crescimento urbano de Campinas no período 1930/1945 se deu com o adensamento de áreas já parcialmente urbanizadas, ou contíguas a essas, com pequeno espraiamento da mancha urbana.

O interior do estado acabou se beneficiando com a crise de 1929/30 pelo deslocamento do centro dinâmico da acumulação para as atividades mais voltadas para o mercado interno. Entre 1930 e 1960, a agricultura paulista diversificou bastante sua pauta produtiva. Nessa época, foi grande a erradicação de cafezais em todas as regiões produtoras. Ainda que em diferentes graus, há registros significativos de perda de população rural no período.

As mudanças econômicas entre 1940 e 1960 tiveram reflexos na estrutura fundiária do município, conforme demonstrado no quadro 2 apresentado a seguir.

Quadro 2 - Evolução da estrutura fundiária
Município de Campinas – 1940/1960

Classes de tamanho	1940		1950(1)		1960 (2)	
	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%
0-10	3.033	2,2	2.318	2,1	1.827	2,5
10-100	39.076	28,7	27.614	25,1	10.652	14,8
100-500	43.757	32,2	37.055	33,5	22.810	31,6
500 e mais	50.192	36,9	43.438	39,3	36.847	51,1
Total	136.058	100	110.425	100	72.136	100

Fonte: Estatísticas Agrícolas e Zootécnicas da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo; Censos Agropecuários, FIBGE, 1940, 1950 e 1960 (in Semeghini, 1991, p. 106).
(1) – Em 1950 não faz mais parte de Campinas o antigo distrito de Cosmópolis.
(2) – Em 1960 não fazem mais parte de Campinas os antigos distritos de Valinhos e Sumaré.

Ocorreu nesse período a diminuição de áreas antes ocupadas com algodão e o aumento de área ocupada com cana, pastagem e reflorestamento, atividades mais próprias de grandes glebas, indicadores de um aumento da concentração da posse da terra. Muitos dos municípios da região, que foram emancipados na primeira metade do século XX, surgiram a partir de antigos núcleos de colonização.

---

[28] MONBEIG, Pierre. "Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo". 1984.

Em Campinas, nessa época, "algumas das maiores e mais antigas fazendas começam a ser parceladas, produzindo espaços para vilas operárias e bairros populares" (Santos, 1998, p. 187). De outro lado, as concomitantes ampliações do perímetro urbano, em especial aquelas em direção à região oeste da cidade, se deram com a incorporação de pequenas propriedades rurais.

A pujança econômica não se fez acompanhar por uma organização da vida político-institucional na cidade em bases democráticas. Para isso, deve ter contribuído a turbulência vivida pelas instituições federal e estadual no "período varguista" (Revolução de 1930, Governo provisório – 1930/1934, e a Ditadura do Estado Novo – 1937/1945).

Logo após a Revolução de 1930, as Câmaras de Vereadores foram fechadas e os Prefeitos depostos. Os Prefeitos passaram a ser nomeados, sendo responsáveis pelas funções executivas e legislativas, ouvindo previamente os "Conselhos Consultivos Municipais, criados por decreto federal, cabendo a estes últimos a função de caixa de ressonância dos interesses urbanos emergentes" (Santos, 1998, p. 191).

Entre 1930 e 1934, o país enfrentou uma situação econômico-financeira muito difícil, decorrente da crise de 1929, que atingiu duramente o setor cafeeiro. A crise provocou o endividamento progressivo dos cafeicultores brasileiros, com o acúmulo de safras, além das dificuldades do setor financeiro, cujos recursos diminuíam à proporção que os devedores se tornavam insolventes. No entanto, como aponta Boris Fausto (1995 [29]): "a política de destruição do café pela queima, que se estende de 1931 a 1944, impõe restrições aos agricultores, mas impede um colapso total".

Em Campinas, o Prefeito nomeado Perseu Leite de Barros escolheu para presidir o Conselho Consultivo Municipal, no período 1933/1936, o Engenheiro Carlos Stevenson. Segundo Santos (1998, p. 204), Stevenson transformou as propostas urbanísticas de Anhaia Mello em um "pragmático e reducionista projeto de remodelação da cidade". Stevenson adotou um "partido urbanístico" que contemplava grandes intervenções, com abertura de grandes avenidas perimetrais, chamado de "Plano de Remodelação da Cidade de Campinas". Em 1933, o mesmo grupo que detinha o poder institucional e o controle do Conselho Consultivo Municipal fundou a Associação dos Engenheiros de Campinas [30]. A primeira diretoria dessa associação teve como Presidente o Engenheiro Carlos Stevenson, e como membros, além do Prefeito nomeado Leite de Barros, futuros empresários da construção civil local, como Francisco Homem de Mello, Júlio

---

[29] FAUSTO, Boris. "A Revolução de 1930". Editora Brasiliense, 1995, p. 105.

[30] Em 1970 essa associação foi transformada em Associação de Engenheiros e Arquitetos de Campinas – AEAC, em atividade até hoje.

Gerin e Lix da Cunha. Júlio Gerin foi Presidente do Conselho Consultivo na gestão seguinte à de Stevenson.

Nesta época, foi aprovado o Código de Construções da Câmara Municipal, Decreto N° 76/1934 (que substituiu a lei de 1895), instituindo, entre outras questões, um novo perímetro urbano. Neste mesmo ano a Prefeitura contratou o Engenheiro Francisco Prestes Maia [31] para elaborar o Plano de Remodelação da Cidade de Campinas – 1934-1962, já esboçado anteriormente por Carlos Stevenson. No entanto, em seus estudos, Prestes Maia não encontrou argumentos que justificassem a necessidade das grandes intervenções indicadas na proposta de Stevenson, não deixando de contemplar, porém, além da proposta de abertura de duas grandes avenidas centrais, Francisco Glicério e Campos Salles, o projeto de várias avenidas perimetrais e de ampliação da cidade pelo loteamento das fazendas mais próximas.

No processo de elaboração do Plano de Melhoramentos Urbanos de Prestes Maia, a representação da sociedade, originalmente prevista por Anhaia Mello, foi bastante reduzida. Segundo Santos (1998), este plano, concluído em 1935, inaugurou a "prática de planejamento urbano dentro de uma estratégia de crescente intervenção do Estado no desenho da cidade" (p. 230).

Com o restabelecimento das eleições, ainda que indiretas, para Presidente e Governador, uma nova Câmara Municipal tomou posse em 1936, em Campinas, tendo sido destituído de poder o Conselho Consultivo Municipal.

No plano nacional, no ano seguinte à eleição de Vargas, foi aprovada a Lei de Segurança Nacional. Vargas instalou o "Estado de Sítio" e, posteriormente, o "Estado de Guerra", suprimindo as garantias democráticas. Em 1937 decretou o "Estado Novo", com o fechamento do Congresso e a promulgação de uma nova Constituição. Novamente, foram abolidos os partidos políticos e foi reforçado o poder executivo. Os estados e municípios voltaram a ser governados por interventores escolhidos pelo Presidente da República.

Com a instalação do "Estado Novo", foram suspensas as eleições municipais, que haviam sido anunciadas no ano anterior, e foram dissolvidas as Câmaras Municipais. É dessa época a aprovação do Decreto-Lei Federal N° 58/1937, que continha regras para a implantação de loteamentos, e, no plano municipal, ocorre a aprovação do ante-projeto do "Plano de Melhoramentos Urbanos de Campinas", através do Ato Municipal N° 118/1938.

Adhemar de Barros, Interventor Federal no Estado de São Paulo, nomeou Prestes Maia Prefeito da Capital. O ante-projeto de Prestes Maia para Campinas foi detalhado pelos engenheiros municipais durante as três décadas seguintes. Segundo Santos (1998), durante o

---

[31] Segundo Santos, Prestes Maia era professor de Desenho Geométrico da Escola Politécnica de São Paulo e trabalhava na Diretoria de Obras Públicas de São Paulo.

período 1930-1945, a burocracia estatal se consolidou como instrumento de governo, numa estrutura cada vez mais cartorial: "o velho coronelismo e o novo clientelismo conviveram no interior do estado em fase de montagem para o projeto capitalista naquela etapa histórica de nossa formação social;... (e) a burocracia municipal ficou subordinada à própria fragilidade das relações sociais contidas na configuração discricionária da ditadura do Estado Novo" (p. 188).

"A transformação do padrão de acumulação capitalista da nação, forjada de modo pactuado na ditadura varguista entre a decadente oligarquia rural e o capital financeiro e industrial, abriu então, o palco da cidade para outros atores. Herdeiros de fazendas, alguns banqueiros e industriais da burguesia urbana como também camadas médias da população, compostas pela burocracia estatal e privada, por comerciantes e profissionais liberais, promoveram a campanha por uma ampla reforma da cidade após a "*debacle*" da economia cafeeira de 1929 a 1933. Dela tiraram partido e nela construíram o seu lugar social, segregando ocupações populares e cortiços do proletariado urbano, oriundas ainda da troca da escravidão pelo trabalho assalariado" (Santos, 1998, p. 280).

O dinamismo econômico de Campinas nesse período da "industrialização restringida" foi condição fundamental para sua inserção econômica diferenciada no período posterior – "industrialização pesada" -, em relação a outras regiões do estado com as mesmas vantagens locacionais, como São José dos Campos, ou mesmo Sorocaba, regiões também próximas à Capital.

Em 1948, ocorreu a pavimentação da rodovia Anhanguera, ligando os dois principais pólos urbanos do oeste paulista, Campinas e Ribeirão Preto, e se configurando como um importante eixo de industrialização e crescimento urbano.

A população de Campinas continuou a crescer e a se urbanizar: a população total passou de 112 mil em 1940 para 129 mil em 1950, 213 mil em 1960, 375 mil em 1970, e 685 mil em 1980 [32]; enquanto que a população urbana passou de 79 mil em 1940, para 100 mil em 1950, 184 mil em 1960, e 336 mil em 1970.

Não obstante o grande vigor do processo de industrialização da Região de Campinas, nas décadas de 50 e 60, com a instalação de várias empresas, a maioria constituída por capitais multinacionais [33], o capital fundiário alavancou sua "marcha especulativa". Nesse sentido, Lessa (1981) faz uma importante observação: "o capital industrial brasileiro era basicamente internacionalizado e, o capital imobiliário, nacional, não havia, portanto, uma oposição entre burguesia nacional e capital internacional, e sim uma convergência entre eles; (era) um território

---

[32] Considerando somente o espaço do município em 1980.

[33] Além daquelas que já haviam se instalado na década de 1940, como a GE e a Rhodia, Semeghini (1991) registrou a implantação entre 1950 e 1970 das seguintes empresas na região de Campinas: Singer do Brasil, Duratex Pirelli, Hiplex, IBRAS CBO, Bosch, Merck Sharp, Bendix e Texas Instrumentos.

demarcado, onde, à concessão ao capital estrangeiro da hegemonia do circuito industrial, (correspondia) à reserva do circuito imobiliário ao capital privado nacional como grande fronteira de valorização". Pela ação do capital imobiliário, leia-se o funcionamento do "circuito imobiliário especulativo", ocorreu o conseqüente espraiamento da mancha urbana, fenômeno comum aos grandes centros urbanos brasileiros.

Zimmermann (1987, p. 88) [34] remarca que a maioria das empresas que se instalaram em Campinas, nessa época, receberam vários estímulos e incentivos da Prefeitura, além de isenções de tributos, na forma de doações de terrenos estrategicamente localizados, de forma esparsa, em vários quadrantes do município. Além disso, foram realizados pela Prefeitura serviços de terraplanagem, extensão de rede de água e asfaltamento de vias de acesso, infraestrutura essa que acabou beneficiando os loteamentos privados localizados em áreas próximas. Este autor afirma também que, ao longo das décadas de 60 e 70, o poder público foi responsável pela implantação, em áreas distantes da malha urbana, de vários conjuntos habitacionais, somando 5.758 unidades habitacionais, porém localizados em áreas próximas aos loteamentos que vinham sendo instalados esparsa e precariamente pelo capital imobiliário loteador privado local.

Uma das empresas responsáveis pelo extensivo processo de parcelamento do solo, entre os anos 1950 e 1970, foi a Companhia Imobiliária Campineira - CIC. Segundo Santos (1998), a CIC foi responsável pelo loteamento do Jardim Proença, aprovado em 1945, em área de propriedade das irmãs de um de seus diretores, Arlindo Joaquim Lemos, que eleito vereador em 1948, presidiu a Câmara e assumiu a Prefeitura por um ano em 1951. Foi nesse período que praticamente toda as terras de sua família foram loteadas. Em 1950 foi aprovada a Indicação N°176, de sua autoria, que incluía no orçamento municipal recursos para a construção de "uma moderna auto-estrada ligando Campinas a Sousas, margeando a antiga fazenda de sua família e ampliando o caminho de acesso às antigas fazendas de café do século XIX".

As estatísticas da Prefeitura Municipal de Campinas comprovam que as grandes e extensivas ampliações da mancha urbana começaram a ser registradas a partir de 1945. Apenas entre 1945 e1954 foram implantados 28 novos e grandes loteamentos, fora dos limites da malha urbana consolidada. Em 1945, a área da mancha urbana era de 16,25 km^2; em 1954 passou para 53 km^2, registrando-se um aumento de 226%; em 1968 atingiu 110 km^2 e, em 1978, 152 km^2. Desse total, a área efetivamente ocupada em 1945 era 70% da mancha urbana e, em 1968, o percentual efetivamente ocupado baixou para 40%.

A partir de 1950, o padrão de crescimento urbano de Campinas passou a se consolidar de maneira segregada. O intenso processo de valorização imobiliária expulsou a população mais pobre, que se deslocou para áreas mais distantes, processo sancionado pelas ações e omissões do poder público, seja pela aprovação de loteamentos, seja pela aprovação de normas urbanísticas e, também, pela implantação de infraestrutura urbana. Na década de 50, processaram-se importantes transformações nos aparatos normativo e institucional municipal: em 1952 a antiga Diretoria de Obras passou a ter *status* de Departamento; em 1954 foi criada uma nova Comissão de Planejamento do Município; em 1956 foi criada a Secretaria de Obras e Serviços Públicos e, em 1959, a Câmara Municipal aprovou o novo Código de Obras e Urbanismo (Lei N° 1993/1959), com alguns de seus artigos em vigor até hoje.

A partir da década de 60, o componente migratório de origem regional passou a ocupar uma posição de destaque na composição da população de Campinas. Em 1960, 43% da população era composta de migrantes [35]. Entre 1960 e 1970, o saldo migratório foi de cerca de 100 mil pessoas, representando 62% do crescimento absoluto da década, sendo que dessas 100 mil pessoas, 73% provinham do próprio Estado de São Paulo. Em 1970, 61% dos não-naturais do município eram provenientes do Estado de Minas Gerais. Na década de 70, Campinas recebeu 230 mil migrantes, dos quais 20% eram provenientes do Paraná, 15% da Região Metropolitana de São Paulo e 10% de Minas Gerais. Nesta época, seis em cada 10 pessoas residentes em Campinas eram não-naturais do município. Conforme registrado por Baeninger (1996, p. 58), os fluxos migratórios da década de 70 tinham duas importantes características: de um lado, chegava em Campinas um grande contingente de profissionais especializados com nível superior [36] e, de outro, um grande contigente de migrantes que não tinham nenhum grau de instrução escolar (41% do total dos migrantes), ou que tinham somente o antigo primário (32% do total). Nessa época, também houve um crescimento significativo (35%) da população favelada, que passou de três mil pessoas em 1970 (menos de 1% da população) vivendo em 600 "barracos", para quase 45 mil pessoas em 1980 (cerca de 8% da população), vivendo em 8.700 "barracos" [37].

Na gestão do Prefeito eleito Ruy Novaes (1964/1969, PL/ARENA), foram criados vários órgãos ligados à gestão urbana, entre eles: o Escritório Técnico do Plano Diretor – ETPD, no

---

[34] ZIMMERMANN, Gustavo. "Finanças públicas municipais: o caso de Campinas". Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, UNICAMP, 1987.

[35] Era considerada migrante a pessoa não natural que morava há menos de 10 anos no município.

[36] Em 1980, 71% das pessoas residentes em Campinas com curso superior eram não-naturais e, destes, 53% eram migrantes.

[37] Prefeitura de Campinas, Plano Diretor, 1991.

interior da Secretaria de Obras e Serviços Públicos - SOSP, a Companhia de Habitação – COHAB, e o Departamento de Águas e Esgotos – DAE (Lei no. 3533/1966 de reforma administrativa); e o Grupo Executivo do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Campinas – GEPLAN (1968). Em 1969 ETPD foi transformado no Escritório Municipal de Planejamento - EMP. Ademais dessas mudanças administrativas e institucionais, registra-se, para a década de 60, a realização, pela Prefeitura, de uma série de grandes obras viárias, já previstas no Plano de Melhoramentos Urbanos de 1938, que acabaram dando suporte à expansão urbana.

Em 1969, na gestão do Prefeito eleito Orestes Quércia (1969/1973, MDB) foi elaborado o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado – PPDI, com a coordenação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU e com recursos do FGTS e da poupança repassados pelo Banco Nacional de Habitação – BNH. Para tanto, foi contratado um consórcio de escritórios de arquitetura, entre eles o do arquiteto Jorge Wilheim. O PPDI foi aprovado em 1971 (Lei Nº 3960/1971). Segundo Santos (1998, p. 261 e 263), depois do Plano de Prestes Maia, o PPDI foi o plano mais importante para a história urbana de Campinas, configurando-se no "corolário do Plano de Melhoramentos Urbanos de 1934-1938". Como seu antecessor, o PPDI também contemplou um conjunto de diretrizes de ampliação do sistema viário, projetado em conjunto com obras de saneamento, como as do Vales do Piçarrão e do Anhumas, Vias Aquidaban e Suleste, não se configurando como um efetivo "instrumento de planejamento urbano".

O diagnóstico apresentado no PPDI apontava a necessidade de implantação de novos eixos viários que estimulassem o crescimento do município de Campinas, no sentido norte-sul, especialmente a Via Norte-Sul e as interligações Campinas – Valinhos, Centro-Sousas e Centro-Barão Geraldo, favorecendo os loteamentos implantados nesses eixos, voltados para o atendimento da população de renda mais alta, "sem interferir nas tendências ocupacionais dos loteamentos menos nobres" (Zimmermann, 1987, p. 101).

O trabalho de Zimmermann (1987) aponta para a importância da legislação tributária no processo de especulação imobiliária. Segundo este autor, a reforma tributária federal de 1965/1966 criou vários obstáculos à progressividade dos impostos municipais sobre a propriedade imobiliária, beneficiando a retenção especulativa de terrenos ociosos; (esta reforma) "retirou a competência tributária municipal sobre o solo urbano, quando utilizado para fins rurais, dando abrigo à não tributação dessas áreas retidas para especulação". O Código Tributário Municipal de 1969 abriu a possibilidade de cobrança de taxas. A partir de 1971, o montante arrecadado com taxas, pela Prefeitura de Campinas, superou em cinco vezes a arrecadação do

Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU. O Código Tributário de 1973 diminuiu o potencial de arrecadação do IPTU, eliminando as alíquotas efetivas que eram maiores para os terrenos mais valorizados. "Em 1974 a arrecadação do imposto predial cresceu 96% sem que houvesse perdas reais no recolhimento do imposto territorial, das taxas de serviços urbanos e do imposto sobre serviços; tal resultado só pode ser alcançado graças à elevação mais que proporcional do imposto sobre terrenos de menor valor e a elevação da carga tributária sobre as residências da população de mais baixa renda" (Zimmermann, 1987, p. 110).

Ao longo da década de 70, foram aprovadas várias anistias e isenções de multas de IPTU, estimulando a sonegação, especialmente por parte de grandes proprietários de terrenos urbanos, prática essa que se tornou corriqueira ao longo das décadas de 80 e 90. Nessa época, foram implantadas as Avenidas Aquidaban, Imperatriz Leopoldina, Norte-Sul, as interligações Campinas-Valinhos, Campinas-Sousas e Campinas-Barão Geraldo, o parque e a avenida de contorno da Lagoa do Taquaral. Além disso, é dessa época também a implantação da UNICAMP e a ampliação da PUCCAMP.

A população de Campinas praticamente dobrou nesse período, passando para 611 mil em 1980, com uma taxa média anual de 7,2% entre 1970 e 1980. A mancha urbana, que era de 110 km^2 em 1968, passou para 152 km^2 em 1978, e 173 km^2 em 1980. Desse total, a área efetivamente ocupada que em 1968 era 70% da mancha urbana, passou para 52% em 1978 e 55% em 1980 [38].

Na década de 80, foram implantados ao longo dos eixos das vias D. Pedro e Campinas-Mogi Mirim os pólos de alta tecnologia, com a instalação do CTI e Telebrás (federais). Segundo Santos (1998), as grandes obras viárias e de saneamento foram retomadas a partir da segunda metade da década de 80, nas gestões dos Prefeitos Magalhães Teixeira (PMDB/PSDB – 1983/1988; e PSDB – 1993/1996) e Jacó Bittar (PT/PDT - 1989/1992), sendo as mais importantes as obras de urbanização do Córrego Piçarrão, a interligação das Avenidas Suleste e Aquidaban e as obras da Bacia do Anhumas [39], financiadas através de contratos com a Caixa Econômica Federal [40].

---

[38] Documentos das Coordenadorias de Planejamento Socioeconômico e de Apoio Técnico– SEPLAMA/PMC.

[39] Contratos no. 39.433, 30.137, 39.474 de 1986, 4.329 de 1987, e 41.408 de 1991 - aditado até 1997, firmados respectivamente entre a Prefeitura e as seguintes construtoras: CBPO, Heleno e Fonseca, Mendes Júnior, Constran/Mendes Júnior, e CBPO (ver Santos, 1998).

[40] Na década de 80, nos programas PRODURB-CURA e FIDREN, dentro do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, através da estrutura financeira do Sistema Financeiro de Saneamento – SFS, com recursos do antigo BNH. E, na década de 90, no Programa Nacional de Urbanização – PRONURB, dentro do Plano de Ação Imediata de Saneamento – PAIS/Brasil do Governo Collor/Franco (Santos, 1998).

No entendimento de Santos (1998, p. 269), os Planos Diretores de 1991 e de 1996, ao contemplar um conjunto de obras viárias, ainda que de menor vulto do que aquelas previstas nos dois planos anteriores, de 1934 e de 1972, acabaram também servindo aos propósitos do capital imobiliário e das grandes construtoras, ao credenciar Campinas para receber investimentos federais. Porém, como seus antecessores, do ponto de vista do planejamento e ordenamento físico-territorial do conjunto do município, a aplicação desses planos, ou a falta dela, ao longo da década de 90, não conseguiu reverter o "projeto conservador de manutenção da política de uso e ocupação do solo vigente".

Ao longo da década de 90, diminuiu significativamente a taxa de crescimento populacional de Campinas. Em 1991, a população de Campinas era de 874.595 habitantes, passando para 908.906 habitantes em 1996, e 967.921 habitantes em 2000, sendo que as taxas de crescimento ficaram em 1,41% a.a., entre 1991 e 1996, e 1,59% a.a., entre 1996 e 2000. As estatísticas sobre a população rural são problemáticas, uma vez que se baseiam em critérios que nem sempre condizem com a realidade da situação de domicílio da população. O cômputo da população rural depende da atualização, por parte do município, dos limites do perímetro urbano, a qual se encontra muitas vezes defasada. A despeito desse fato, os dados dos Censos Demográficos do IBGE de 1950 a 2000 são indicativos do forte movimento de urbanização que Campinas experimentou ao longo desse período: em 1950, a população rural de Campinas era de 45.713 habitantes, representando 30% do total da população; em 1960, era de 35.619 habitantes, representando 16,24%; em 1970, era de 41.883 habitantes, representando 11,14%; em 1980 era de 76.241 habitantes, representando 11,47%; em 1991, era de 22.671 habitantes, representando 2,59%; e, em 2000, era de 16.097 habitantes, representando 1,66% do total da população.

No último levantamento realizado pela Prefeitura de Campinas, por ocasião da elaboração do Plano Diretor de 1996, a mancha urbana, que tinha uma área de 173 Km^2 em 1978, passou a ocupar uma área de 380 Km^2 em 1996, tendo sofrido um acréscimo de 120%, sendo que, deste total, somente 50% era área efetivamente ocupada. A outra metade pode ser caracterizada como "vazios urbanos", ou "reservas de valor".

Na década de 90 houve mudanças significativas no padrão de urbanização e de valorização imobiliária. Até então, esses processos se sustentaram, em grande medida, nas obras de infraestrutura patrocinadas pelo Estado. A partir daí, com o agravamento da recessão econômica e o desmonte das políticas públicas, em especial as de infraestrutura urbana e de habitação, inicia-se uma nova fase de expansão urbana e de valorização imobiliária, centrada, de um lado, no adensamento da ocupação de áreas de urbanização já aberta anteriormente e,

de outro, na implantação dos chamados loteamentos e condomínios fechados, para atendimento das classes média-alta e alta, localizados preferencialmente nas regiões norte e leste, em áreas de terras mais valorizadas do município, entre elas a região da Área de Proteção Ambiental de Campinas.

HISTÓRIA SOCIOESPACIAL DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE CAMPINAS [41]

Originalmente, a região onde se localiza a Área de Proteção Ambiental de Campinas fez parte de uma grande sesmaria, concedida em 1707 ao bandeirante Amador Bueno. Ao longo dos séculos XVIII e XIX, as sesmarias foram desmembradas em grandes fazendas, delineando a futura estrutura fundiária dessa região, resultado da repartição destas áreas em fazendas e glebas menores.

A área da APA também tem suas origens ligadas à história do café na Região de Campinas. Os registros históricos mostram que os primeiros pés de café foram plantados em 1807, sendo que, em 1830, já ocorria a expansão do plantio. Em 1842 procederam-se as primeiras colheitas mais significativas, e alguns anos depois, em 1850, começaram a ser trazidos os primeiros trabalhadores estrangeiros, provenientes da Alemanha e da Itália.

Em 1866, juntamente com as primeiras máquinas a vapor, começaram a surgir as primeiras estradas de ferro na região, concebidas para atender as necessidades de escoamento da produção do café. A região da APA foi servida, ao norte, pela linha da Companhia Mogiana de Estradas de Ferro, inaugurada em 1872 e, à Leste, pelo Ramal Férreo Campineiro, inaugurado em 1894. A linha da Mogiana, que servia a região, saía do centro da cidade, passava pelas estações Guanabara, Anhumas, Pedro Américo, Tanquinho, Desembargador Furtado e Carlos Gomes. A linha do Ramal Férreo também partia do centro, e tinha paradas em Sousas, Joaquim Egídio (então Fazenda Laranjal), e nas Fazendas Capoeira Grande, Palmeiras, Venda Nova e Cabras.

A Companhia Mogiana de Estradas de Ferro teve seu primeiro trecho - Campinas-Jaguary, de 34 km, aberto ao público em 1875. Sua implantação atendeu a necessidade de expansão da produção cafeeira das regiões norte e noroeste do Estado de São Paulo, Triângulo Mineiro e pequena parte do Sul de Minas Gerais. O traçado original, por acompanhar os pontos de escoamento produtivo das fazendas às quais servia, era irregular e foi retificado por ocasião do declínio do ciclo do café, voltando-se mais para o transporte de passageiros. Apenas duas estações estão localizadas dentro da APA, Desembargador Furtado e Carlos Gomes. A Estação Desembargador Furtado situa-se em terras antes pertencentes à Fazenda Duas Pontes. Apesar de ser a menor em tamanho, esta estação chegou a embarcar o correspondente ao total das outras do mesmo eixo ferroviário. Nessa estação, era mantida uma

---

[41] Utilizamos como fontes de dados secundários, entre outros trabalhos, o documento de sustentação do Plano de Gestão da APA, Prefeitura Municipal de Campinas, 1996, cuja elaboração foi coordenada por esta pesquisadora.

colônia de ferroviários que faziam a conservação do trecho e da ponte sobre o Rio Atibaia. Próxima a ela, foi criada a primeira escola de sericultura do país para o fomento à cultura do algodão, cuja exploração econômica teve grande importância regional em meados do século XX. O prédio encontra-se hoje abandonado.

A Estação Carlos Gomes tinha uma parada original localizada à leste da estação atual, em torno da qual formou-se o Bairro Carlos Gomes Velho, cujo núcleo urbano possui algumas edificações de interesse histórico e cultural, como o casario, a colônia, a capela e a escola de primeiro grau, além da sede administrativa da Fazenda Santa Rita. A estação atual foi construída na época da retificação da linha para atender as necessidades de transporte de passageiros. O seu pátio tinha seis linhas, sendo uma delas destinada ao embarque de gado, única na região. Em torno desta estação, formou-se um núcleo urbano conhecido como Bairro Carlos Gomes Novo. Nesta estação situam-se atualmente as oficinas de restauração da Associação Brasileira de Preservação Ferroviária.

A linha da Companhia Ramal Férreo Campineiro percorria 33 km entre o Centro de Campinas e a Fazenda de Cabras, em Joaquim Egídio, onde se formou um pequeno núcleo, com atividades de comércio e serviços, que servia às fazendas vizinhas. Até então, o transporte em geral era feito em carros de bois ou a cavalo.

Em 1915, a Companhia Campineira de Tração, Força e Luz adquiriu o Ramal Férreo; em 1917 eletrificou o trecho entre Campinas e Arraial dos Sousas; em 1919 completou a eletrificação do trecho Arraial dos Sousas - Cabras, ponto final da linha, passando o serviço a ser feito por bondes para passageiros e "pranchas" para transporte de cargas. Este sistema manteve-se até 1929, quando a crise do café fez com que muitos fazendeiros perdessem suas fazendas.

Em 1920, o Distrito de Sousas possuía 9.903 habitantes, sendo 757 (8%) na área urbana e 9.146 (92%) na área rural. Deste total, 7.605 eram brasileiros (77%) e 2.298 estrangeiros (23%). A migração estrangeira, especialmente a italiana, nos Distritos de Sousas e Joaquim Egídio, trouxe consigo tradições sociais e religiosas que se mesclaram às tradições locais.

A crise de 1929 teve impactos significativos na atividade econômica dessa região. Registra-se que a população de Sousas, constituída nesse ano por cerca de 25 mil pessoas, passou para 5 mil menos de cinco anos depois.

A população dessa região foi drasticamente reduzida, assim como a produção rural. Sem demanda de transporte, o Ramal Férreo também entrou em crise e, aos poucos, suas linhas foram sendo seccionadas e desativadas. Inicialmente o Ramal Dr. Lacerda; mais tarde, o

trecho Sousas - Cabras e, finalmente, o trecho Campinas - Sousas. Com o declínio do café, a Fazenda Duas Pontes foi subdividida em chácaras e a sede transformou-se no Hotel-Fazenda Solar das Andorinhas.

Ainda em 1950, a população de Sousas era de 6.150 habitantes e, somente na década de 90 é que essa população passou para a casa dos 10 mil habitantes, época em que a população total da APA como um todo atingiu 15 mil habitantes. A Contagem Populacional de 1996 do IBGE registrou uma população de 15.753 habitantes para a área da APA.

O patrimônio arquitetônico atual da APA constitui-se de um conjunto de edificações existentes nas fazendas - casas-sede, terreiros, senzalas, colônias, tulhas e tanques de lavagem -, nas estações de trem - pontes e trilhos dos ramais ferroviários -, nos núcleos urbanos – casarios -, e nas usinas hidrelétricas. São bens de valor histórico e cultural, inseridos num contexto paisagístico diferenciado, que servem como testemunhos dos principais ciclos da economia rural com a qual Campinas se projetou no cenário nacional no século XIX (Pupo, 1967).

Na região norte da APA, encontra-se um conjunto de fazendas, sendo que, a maioria delas integrava a sesmaria cedida a Alexandre Barbosa de Almeida, a quem pertenceu até meados do século XIX. Todas elas tiveram seu apogeu ligado ao ciclo do café - atividade ainda mantida em algumas delas. Hoje, algumas dessas fazendas mantêm uma criação extensiva de gado e cavalos, outras foram desmembradas em "chácaras de fim-de-semana" ou como primeira residência. Entre elas, estão as fazendas Santa Júlia, Jaguari, Recreio, Bom Retiro, São João do Atibaia, Santo Antônio da Figueira, Sete-Quedas, Santo Antônio das Mangueiras, São José e Espírito Santo.

No Distrito de Sousas, junto ao Rio Atibaia, destacam-se a Fazenda Atibaia, ou Fazendinha, que abriga o mais importante remanescente de mata da região, a Mata do Ribeirão Cachoeira, circundada atualmente pelo loteamento rural Colinas do Atibaia, constituído de "chácaras de lazer" de, em média, 2 a 4 ha de área, sendo que algumas delas criam cavalos e cultivam produtos orgânicos e hidropônicos.

Em Joaquim Egídio, junto à microbacia do Ribeirão das Cabras, situa-se a maior concentração de fazendas preservadas da região da APA. Onze delas se originaram do grande latifúndio do Capitão - Mor Floriano de Camargo Penteado, e duas, da tradicional Fazenda Laranjal, em cuja casa - sede está instalado o Hospital Psiquiátrico Tibiriçá, e em torno da qual, estruturou-se o núcleo urbano de Joaquim Egídio. Também neste distrito, às margens do Atibaia, ainda existem diversas fazendas, entre elas, as de maior porte e com um significativo conjunto arquitetônico são as fazendas Sant'Ana da Lapa, Três Pedras e Guariroba.

Na região da APA, existem três usinas hidroelétricas, todas construídas no começo do século XX: Macaco Branco e Usina Jaguari, junto ao rio Jaguari, e Salto Grande, junto ao rio Atibaia. Até meados da década de 90, estas três usinas encontravam-se em funcionamento, e em bom estado de conservação.

O parcelamento do solo na região teve início a partir das sucessivas crises do café, tendo se intensificado com a crise de 1929, que resultou na divisão de algumas fazendas e no abandono de outras fazendas, até a década de 50, quando teve início a diversificação de culturas e a atividade pecuária.

A partir da década de 50, com o novo impulso da economia rural, atrelado à expansão da industrialização no município, intensificou-se o processo de urbanização na região, caracterizado pela implantação dos primeiros loteamentos, e pelo surgimento de algumas indústrias. Mais notadamente, a partir de então, a urbanização de Sousas se distinguiu da de Joaquim Egídio pela sua dimensão e dinamismo. Nessa década, foram aprovados em Sousas nove loteamentos de pequeno porte, compostos de lotes com área média em torno de 270 m². A maioria destes empreendimentos foi implantada em dois vetores de ocupação: o eixo paralelo ao rio Atibaia e o eixo ao longo da via de acesso Campinas-Sousas. No final dos anos 50 ocorreu em Joaquim Egídio o início da ocupação de seu núcleo urbano, a partir do bairro Vila São Joaquim.

Na década de 60, a despeito da intensificação do parcelamento urbano no município, foram aprovados apenas dois loteamentos na região dos dois distritos, pela Companhia Municipal de Habitação, ambos em Sousas, sendo um deles o conjunto habitacional Vila Santana, com 204 unidades habitacionais, em lotes de aproximadamente 200 m², com rápida ocupação, sendo até o momento o único conjunto habitacional de interesse social implantado na região.

A partir da década de 70, iniciou-se a aprovação de loteamentos maiores e mais periféricos aos dois núcleos urbanos, destinados às classes de renda mais elevada, com lotes de área média superior a 600 m², tais como: Colinas do Ermitage, entre Sousas e Joaquim Egídio, Caminhos de San Conrado, na avenida marginal ao Rio Atibaia, e Morada das Nascentes, na área rural de Joaquim Egídio. A implantação desses loteamentos, além de resultar num processo de ruptura no tecido urbano da região, foi bastante problemática dada a elevada declividade dos terrenos, fato que provocou processos erosivos graves, principalmente nos loteamentos Colinas do Ermitage e Morada das Nascentes, sendo mais intenso nesse último, popularmente conhecido como "Morada das Voçorocas", que acabou não sendo efetivamente ocupado. A localização destes três loteamentos definiu a configuração do

perímetro da Zona de Expansão Urbana dos dois distritos, por exigência da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Nº 6766/1979). Este perímetro, definido em 1981 pela Lei Municipal Nº 5.120, foi retificado em 1994, pela Lei Municipal Nº 8.161. É importante notar que, no caso de Sousas, a delimitação da Zona de Expansão Urbana, criada em 1981, abrangeu uma área de dimensões significativas, resultando na permanência de glebas intermediárias que somente em 2000 foram objeto de projetos de parcelamento, como é o caso da fazenda de propriedade de Mário Garnero.

A aprovação destes loteamentos coincidiu com uma época de notável expansão econômica do município que, na década de 70, passaria de um centro regional de médio porte para a condição de grande cidade, o que talvez justifique a ousadia de empreendimentos de grande porte, como é o caso do loteamento Caminhos de San Conrado, com área total aproximada de dois milhões de metros quadrados, cuja ocupação vem se acelerando apenas recentemente.

Na década de 80, foram aprovados 6 novos loteamentos em Sousas, entre eles os loteamentos Jardim Martinelli e Jardim Botânico, que possuíam lotes em torno de 1.000 m², denotando uma tendência de aumento na área média dos lotes em relação aos anteriores.

Paralelamente à aprovação de novos loteamentos, ocorreu também o processo de regularização de loteamentos clandestinos ou irregulares, localizados na área urbana, muitos deles oriundos de antigos parcelamentos rurais (chácaras de recreio aprovadas pelo INCRA), como foi o caso das chácaras Santo Antonio de Maracajú, em Sousas, e dos loteamentos Jardim Monte Belo I e II e Chácaras Gargantilha (clandestinos), localizados na área urbana ao norte da APA.

Na década de 90, foram aprovados os condomínios Parque da Mata e Sousas Parque, ambos em Sousas, e teve início um processo de implantação de loteamentos clandestinos para fins urbanos na área rural. Muitos deles foram embargados em ação conjunta entre a Prefeitura Municipal e a Promotoria Pública de Habitação e Urbanismo, entre 1994 e 1996, tendo sido tomadas medidas punitivas contra os proprietários [42]. Nessa época, alguns loteamentos passaram a adquirir uma nova feição dentro da malha urbana, assemelhando-se aos condomínios fechados de alto padrão, com guaritas e portarias, configurando-se como loteamentos fechados, muitos de forma irregular. Tal fato, denota a tendência de ocupação típica de bairros de classe média e alta, situados principalmente no quadrante leste do

[42] Ver a esse respeito o item deste trabalho intitulado "Arena político-institucional – Gestão do uso e ocupação do solo".

município, especialmente nas regiões Norte e Leste do município, junto aos distritos de Barão Geraldo e Sousas.

A crescente especulação imobiliária tem impulsionado o surgimento, nos últimos anos, de vários tipos de parcelamento do solo na região, muitos deles sem a anuência da Prefeitura de Campinas, para as áreas urbanas, como também do INCRA, para as áreas rurais. Muitos desses loteamentos clandestinos não atendem a critérios técnicos recomendados para a área, dada principalmente a baixa capacidade de suporte do meio em que têm sido implantados, pela fragilidade do meio físico, com a presença de grandes declividades e solos erodíveis e, também, pela grande distância da malha urbana infraestruturada.

As grandes áreas não parceladas inseridas na área urbana da APA, principalmente em Sousas, são porções remanescentes de antigas fazendas, adjacentes ou não à áreas já loteadas, localizadas ao longo do eixo do Rio Atibaia, em sua margem esquerda, como é o caso das Fazendas Santana, Santo Antonio, Santa Odila, Pedra Alta, Maria Amélia e Jatibaia. A maioria dessas fazendas pertence a antigos proprietários e possui destinação rural, com pastos, plantações de cana e de eucaliptos. De uma forma geral, apresentam topografia pouco acidentada.

Em Joaquim Egídio, a maior parte das áreas não parceladas constitui-se de porções desmembradas de fazendas, que não possuem interligação à infraestrutura básica existente no núcleo urbano, fato agravado pela topografia acidentada. Ocorre também a existência de chácaras.

É importante observar, porém, que a maior parte dessas áreas não pode ser vista como "vazios urbanos", seja devido à deficiência de infraestrutura urbana, seja devido à dificuldade técnica para provimento, especialmente dos serviços de saneamento básico. Na verdade, essas áreas devem ser consideradas como resultado de um processo de urbanização marcado pela transição urbano-rural, típica da região da APA.

Na última alteração do perímetro urbano desta região (1994) foram incluídas áreas adjacentes à antiga Zona de Expansão Urbana dos Distritos [43]. Em Joaquim Egídio foi incluída a região situada entre o divisor de águas da bacia do Rio Atibaia e o perímetro da Zona de Expansão Urbana. Em Sousas, foi incluída no perímetro urbano uma parte da Fazenda Santana, localizada entre a Rodovia D.Pedro I e a Zona de Expansão Urbana, ao longo da principal via de acesso a Sousas, Rodovia Heitor Penteado.

---

[43] Com a promulgação da Lei Municipal nº. 8.161/1994 foram revogados os antigos perímetros urbanos de J. Egídio (1962) e de Sousas (1964), bem como a Zona de Expansão Urbana do Município (1981), instituindo-se o novo Perímetro Urbano.

A história da criação da Área de Proteção Ambiental de Sousas e Joaquim Egídio teve início com a realização de um seminário, organizado por entidades ambientalistas, em 1988, que formalizou e encaminhou uma proposta de institucionalização. Um pouco antes disso, o Governo do Estado de São Paulo havia criado a Área de Proteção Ambiental dos Rios Piracicaba e Juqueri-Mirim, através do Decreto Estadual Nº 26.882/1987, posteriormente regulamentado pela Lei Estadual Nº 7.438/91, com o objetivo de proteger áreas de cabeceiras e afluentes de alto curso da bacia hidrográfica do Rio Piracicaba, como mananciais destinados ao abastecimento de água atual e futuro, entre eles o manancial do Rio Jaguari, na porção norte do município de Campinas, sobrepondo-se em um pequeno trecho à área da APA municipal.

Em 1991, o Deputado Federal José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB/SP) encaminhou dois projetos de lei ao Congresso Nacional para a criação das APA's dos Distritos de Sousas e Joaquim Egídio. Em 1993, como Prefeito Municipal, Magalhães Teixeira assinou os Decretos Nº 11.172 e 11.272, dando início aos estudos que culminaram com a elaboração da "Proposta Preliminar de Macrozoneamento da Área de Proteção Ambiental de Sousas e Joaquim Egídio", apresentada em seminário público em março de 1994. Esse documento já continha um esboço das propostas de transformação das APA's em uma única área e, de ampliação do seu perímetro, abrangendo toda a porção norte da região.

A partir deste seminário constituiu-se um grupo de estudos com a participação de moradores, fazendeiros, técnicos da UNICAMP, da EMBRAPA e da Prefeitura, que se reuniram semanalmente, entre abril e outubro de 1994, para discutir os problemas e as potencialidades da região, subsidiando o futuro Plano de Gestão. A partir dessas reuniões, os representantes da sociedade constituíram a ONG "Associação Centro de Referências Ambientais de Joaquim Egídio" que, em fevereiro de 1995, com o apoio da Prefeitura de Campinas, organizou um amplo seminário, com a participação de profissionais das áreas de patrimônio histórico, meio ambiente, geografia, agronomia, arquitetura, etc., onde foram discutidas experiências similares, e foi consolidada uma proposta de estrutura de gestão da APA.

Em 1996, consolidou-se a criação da APA através da Lei Complementar do Plano Diretor Nº 04/1996.

Em junho de 2001, o Prefeito de Campinas Antonio da Costa Santos sancionou a Lei Complementar do Plano de Gestão da APA Nº 10.850, que "cria a Área de Proteção Ambiental - APA - do Município de Campinas, regulamenta o uso e ocupação do solo e o exercício de atividades pelo setor público e privado". Segundo depoimento da Diretora de Meio Ambiente, trata-se basicamente do texto legal do Plano de Gestão da APA de Sousas e Joaquim Egídio, elaborado

e apresentado à Câmara Municipal em 1996, com algumas alterações pontuais, especialmente no que diz respeito ao zoneamento urbano.

Do ponto de vista legal, a figura "Área de Proteção Ambiental" é um recurso instituído pelas Leis Federais Nº 902/1981 e 6.938/1981 e, mais recentemente, pela Lei Federal Nº 9985/2000, que instituiu o "Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC". A Lei do SNUC estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, sendo a APA uma delas, descrita genericamente da seguinte forma: "é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais". De acordo com essa lei, uma Área de Proteção Ambiental pode ser constituída por terras públicas ou privadas, "respeitados os limites constitucionais, podendo ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade".

Esse tipo de unidade de conservação constitui um instrumento da política ambiental, cuja utilização pressupõe a definição de normas disciplinadoras do uso e ocupação do solo e de um sistema de gestão ambiental, que são discutidas no item "Arena político-institucional - Regulação Pública do Uso e Ocupação do Solo", deste trabalho.

CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DA REGIÃO DE CAMPINAS

Neste item, analisamos um quadro atualizado de caracterização socioespacial de Campinas, utilizando dados secundários colhidos nos Censos do IBGE e nos bancos de dados do Instituto de Economia da UNICAMP, da Fundação SEADE e da própria Prefeitura Municipal de Campinas. Registramos que, por tratar-se de uma Região Metropolitana recentemente institucionalizada (junho/2000), alguns dados regionais não puderam ser organizados segundo essa nova agregação de municípios. Até 2000, todos os estudos desenvolvidos para esta região trabalhavam com a agregação da Região de Governo de Campinas [44], cuja composição assemelha-se com a da Região Metropolitana de Campinas (ver tabela 2 – Anexo 1). Para aqueles dados cuja base permitiu a reagregação, apresentamos a análise para a Região Metropolitana de Campinas. Ainda que nosso estudo tenha previsto inicialmente uma análise mais detalhada do período 1970/1996, naquilo que foi possível, procuramos estender essa análise até 2000. Porém, ainda que tenhamos organizado vários dados socioeconômicos até dezembro de 2000, a maior parte dos dados do Censo Demográfico de 2000, do IBGE, ainda não estavam disponíveis até essa data.

Como sabemos, as transformações econômicas que a Região de Campinas experimentou, especialmente a partir da década de 70, redefiniu o perfil e o papel desta região que, desde o final da década de 80, passou a assumir características de uma "metrópole emergente" no interior do estado.

O processo de industrialização e urbanização da Região de Campinas ocorreu, em certa medida, de forma diferenciada de outras metrópoles nacionais. As transformações geradas na região pelo intenso processo de interiorização da indústria no Estado de São Paulo, ao longo dos anos 1970, não se restringiram à Campinas. Ao contrário, tiveram como resultado a consolidação, no seu entorno, de uma aglomeração urbana, em que os demais municípios também adquiriram uma base econômica importante e dinâmica, tanto industrial, quanto agrícola, configurando uma estrutura diferenciada da maioria das regiões metropolitanas brasileiras, caracterizadas pela presença de um município-pólo rico, cercado de municípios-dormitório pobres.

Com relação ao desenvolvimento econômico da Região de Campinas entre 1970 e 2000, resumimos e destacamos abaixo alguns dados relevantes para os propósitos deste trabalho:

---

[44] EMPLASA, FSEADE, IPEA, IBGE, NESUR/IE/UNICAMP, etc.

- na década de 70, a agricultura dessa região se modernizou e se especializou nas culturas voltadas para a exportação e para a agroindústria; no final desta década a cana e a laranja ocupavam cerca de 55% do total da área cultivada, avançando principalmente sobre antigas áreas de milho, de pastagem, e, em menor escala, sobre áreas de feijão e batata;
- na década de 80, a Região de Campinas transformou-se no terceiro parque industrial brasileiro, perdendo apenas para São Paulo e Rio de Janeiro;
- na década de 80 a agroindústria da região ganhou posição de destaque em relação às outras regiões do estado, tendo como maiores expoentes os seguintes produtos e respectivos percentuais em relação à produção estadual (safra 85/86): açúcar (27%), álcool (22%), suco cítrico (26%), frango (53%), além de responder por 28% da produção de papel e papelão;
- na década de 90, a estrutura da economia regional ainda contava com uma produção agrícola e agroindustrial de peso significativo na geração da renda regional.

A função industrial desempenhada pela Região Metropolitana de Campinas tem se caracterizado por abrigar setores modernos e plantas industriais articuladas em grandes e complexas cadeias produtivas, como é o caso das montadoras automobilísticas Honda e Toyota, recentemente instaladas em Sumaré e em Indaiatuba, respectivamente, da Lucent Tecnologies e Motorola, do ramo de telecomunicações, instaladas respectivamente em Campinas e Jaguariuna [45].

O parque industrial da Região de Campinas detém uma participação importante no Valor Adicionado da indústria química, de material elétrico, de comunicações, e papel e celulose (ver tabela 3 – Valor Adicionado - Campinas, 1980-1998 - anexo 1). É bastante significativa a presença das indústrias de bens intermediários (Grupo II), de bens de consumo durável e de bens de capital (Grupo III). Embora a produção de bens de consumo não durável tenha diminuído em relação aos outros grupos, seu peso ainda é significativo na região. Isto se deve

---

[45] Também localizam-se na região, entre outras, a Replan - refinaria de petróleo de maior produção do país -, as empresas Bosch, Singer do Brasil, Mercedez Benz do Brasil, IBM, Compaq e Hewlett-Packard, Microsoft, Caterpillar do Brasil, Pirelli Pneus e Pirelli Cabos, Champion Papel e Celulose, Ripasa Papel e Celulose, Antártica e, as empresas de produtos têxteis Fibra, Ober e Polynka que estão entre as vinte maiores empresas do Estado de São Paulo nos seus respectivos ramos. Ver, entre outros, PACHECO, Carlos Américo, "Cenários 1997-2002:Tendências e Perspectivas da Economia Nacional e seus Reflexos para a Região de Campinas". Campinas, S.P., mimeo, 1997 e, GARCIA, Renato e SOUZA, Maria Carolina. "O arranjo produtivo de indústrias de alta tecnologia da região de Campinas – Estado de São Paulo – Brasil". NEIT-IE/Universidade Estadual de Campinas, Nota Técnica nº 27/1999, in: "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T". Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IE/UFRJ.

ao fato de que, apesar da produção industrial dos bens de consumo não durável ter crescido rapidamente na década de 70 e 80, a produção dos outros grupos cresceu ainda mais fortemente.

Em que pese o fato de ter uma participação pequena, comparada às dos setores secundário e terciário, a agricultura de Campinas responde por 0,5% do produto real no município e 5,6% do produto real na Região de Campinas, concentrando-se nos municípios do seu entorno. A agricultura regional é reconhecida como uma das mais modernas do estado, com participação expressiva na produção de diversas culturas. Apresenta grande articulação com a indústria, formando complexos agroindustriais, através do processamento ou da industrialização, tendo a cana-de-açúcar, a laranja e o café como exemplos de culturas com grande integração industrial e expressiva produção na região.

Campinas possui também um conjunto muito expressivo de universidades e institutos de pesquisa de importância nacional. Esse sistema científico e tecnológico é composto por universidades importantes, como a UNICAMP e a PUCCAMP; vários institutos governamentais de pesquisa e desenvolvimento - P&D, tais como o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD-Telebrás), a Fundação Centro Tecnológico para a Informática (CTI); o Instituto Agronômico de Campinas (IAC), o Instituto Tecnológico para Alimentos (ITAL), o Instituto Biológico de Campinas (IB), o Laboratório Nacional de Luz Sincroton (LNLS), e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

As diversas funções exercidas pela Região de Campinas estão intimamente associadas às suas vantagens locacionais e às potencialidades associadas à natureza do perfil industrial regional, além da existência desse conjunto de instituições de ensino e pesquisa e da sinergia por eles possibilitada.

O grande dinamismo regional assegura ao município de Campinas um papel de destaque no atendimento de um conjunto de demandas regionais nas atividades comerciais, de abastecimento e de serviços especializados. Este fato é ainda reforçado por ser o município a opção preferencial de domicílio de parte da população de renda mais elevada, empregada em estabelecimentos industriais do conjunto da região.

Com isto, Campinas tem assegurado escala para desenvolver um conjunto de atividades tradicionalmente encontradas apenas nas grandes capitais do país: grande rede de serviços bancários; hospitais regionais e serviços médicos especializados; comércio de grande porte e comércio especializado; serviços pessoais diferenciados, etc.

A participação dos serviços no Valor Adicionado a preços correntes, segundo setores de atividade, em Campinas, aumentou significativamente no período que vai de 1980 a 1998, com

o comércio apresentando um pequeno crescimento, e a indústria e a agropecuária experimentando redução na sua participação no total do valor (ver tabela 3 – Anexo 1).

Em relação ao Estado, a participação da cidade de Campinas no VAF total apresentou um crescimento lento de 1980 a 1990 (de 2,4% para 2,6%), e registrando um significativo aumento ao longo da década de 90, chegando a 3,1% em 1998, a exceção do setor agropecuário, que perdeu posição em relação a outras regiões do Estado.

Em relação à Região Metropolitana, a participação de Campinas no Valor Adicionado a preços correntes reduziu-se ao longo das duas últimas décadas, passando de 35%, em 1980 para 31%, em 1998, especialmente no comércio.

Pacheco (1997) destaca que o comportamento do valor adicionado da Região de Campinas nas décadas de 80 e 90 esteve condicionado pelas flutuações do nível da atividade econômica nacional neste período [46]: "o melhor desempenho da economia da Região de Campinas é conseqüência de sua atividade econômica crescer a um ritmo superior à média nacional durante os anos de recuperação, e declinar a taxas menores nos anos de recessão; (ao longo deste período) praticamente todos os segmentos da indústria apresentaram melhor desempenho na Região de Campinas, comparativamente às médias de Brasil e São Paulo". Este autor afirma que o crescimento da participação da Região de Campinas no Valor Adicionado da indústria se dá especialmente nos segmentos da química, têxtil, bebidas e material e de comunicações: "o desempenho da química é decorrência sobretudo da performance da Refinaria de Paulínia, a têxtil reflete o desempenho da indústria localizada em Americana e também a redução do escopo de atividades realizadas na Capital, no caso de bebidas tem-se o investimento realizado em Jaguariúna, enquanto material elétrico e comunicações apresentaram bom desempenho em vários municípios".

O desempenho relativo de Campinas não foi melhor, na primeira metade da década de 90, em função dos reflexos da política macroeconômica, com a abertura comercial e o conseqüente aumento do componente importado pelas próprias indústrias, o que subtraiu mercado das empresas instaladas na Região de Campinas, a exemplo do setor têxtil. O rápido aumento das importações tem tido reflexos diretos até na substituição completa de linhas de produtos anteriormente fabricados nessa região (Pacheco, 1997).

A atratividade da Região de Campinas para novos investimentos, em vários segmentos produtivos, pode ser evidenciada pelos anúncios sobre inversões previstas para o período 1995 e 2001, veiculados pela imprensa nos últimos anos (ver tabela 4 – Investimentos Anunciados –

---

[46] "Recessão entre 1981 a 1983, recuperação de 1984 a 1986, baixo crescimento entre 1987 a 1989, nova recessão entre 1990 a 1992 e recuperação do nível de atividade após 1993".

1995/2000 - anexo 1), sendo possível observar uma crescente participação do Município de Campinas no total de investimentos previstos para o conjunto do estado.

Se compararmos os dados desagregados sobre as intenções de investimentos do período 1995/1998 com os de 2000, para o Município de Campinas, podemos verificar uma inversão de tendência entre os setores de atividade: no período 1995/1998, as intenções de investimentos concentravam-se no setor industrial, com 69% do volume dos recursos estimados (31% nos setores de comércio e serviços); em 2000, os setores de comércio e serviços concentraram 67% dos recursos estimados, e o setor industrial, 23%.

Os dados para o ano 2000 mostram a diversificação dos ramos e atividades para as quais foram anunciados investimentos, incluindo implantação, modernização ou ampliação. Assim, registraram-se anúncios de investimentos da ordem de setecentos milhões de dólares. Os destaques ficam, respectivamente, com os seguintes segmentos: máquinas, aparelhos e materiais elétricos; e, eletricidade, gás e água quente para a indústria. Para o setor de serviços, os destaques ficam para as atividades imobiliárias e atividades auxiliares de transporte e agências de viagens.

As principais atividades imobiliárias anunciadas em 2000, registradas pela pesquisa da Fundação SEADE sobre intenções de investimentos, dizem respeito à implantação e ampliação de *shopping centers,* somando cerca de U$ 126 milhões (Parque D. Pedro, Galleria e Iguatemi), seguida da implantação de hotéis e *flats* (incluídas as chamadas atividades de "alojamento e alimentação"), somando cerca de U$ 50 milhões, anunciados pelos grupos Meliá, Accor e Porto, e a implantação de loteamentos fechados, tendo sido anunciado um investimento de U$ 20 milhões, provavelmente para a anunciada implantação de uma nova unidade do loteamento residencial Alphaville em Campinas. Ainda neste segmento, em 1999, a empresa BrasilInvest anunciou um investimentos de U$ 250 milhões, para implantação de um empreendimento imobiliário em Sousas (Villagio Sousas) e de mais U$ 200 milhões, para implantação de um empreendimento com finalidade recreativa. Registram-se também U$ 40 milhões para um empreendimento imobiliário na Fazenda Sete Quedas, do Bradesco.

Para o ano de 2001, os dados da Fundação SEADE registram que, dos mais de U$700 milhões de investimentos anunciados no primeiro semestre de 2001, mais da metade refere-se ao setor de telecomunicações.

Essa tem sido a tendência ao longo da década de 90, com a Região de Campinas recebendo importantes investimentos na área de "alta tecnologia", como mostra a pesquisa coordenada por Garcia e Souza (op. cit. 1999):

"Uma característica da Região de Campinas que salta aos olhos de qualquer observador é a presença concentrada de empresas, muitas delas de grande porte, em setores considerados de alta tecnologia, como equipamentos para telecomunicações, informática e eletrônica para autopeças. Além disso, verifica-se a presença de diversos organismos, como universidades e institutos de pesquisa científica e tecnológica, de apoio ao processo de geração de inovação. Por esse motivo, o arranjo produtivo da Região de Campinas apresenta-se como uma experiência importante para a investigação acerca da conformação de um sistema local de inovação(...) Entre as empresas que anunciaram investimentos para a instalação de unidades produtivas na região nos últimos anos verifica-se Lucent Technologies, Avex Eletronics, Nortel, Motorola, entre outras. Essas empresas, praticamente todas de capital estrangeiro, também vieram fazer parte do conjunto de empresas de alta tecnologia presentes na região".

Essa pesquisa traz uma importante conclusão acerca do dinamismo econômico mais recente da região, apontando que a motivação principal das empresas de alta tecnologia para a instalação na região deve-se principalmente à dotação de "infra-estrutura logística": especialmente o "complexo e integrado sistema viário e ao aeroporto internacional, que recebe grande parte do movimento de cargas provenientes do exterior" [47]. E mais, a pesquisa mostra que a "infra-estrutura de pesquisa científica e tecnológica e de formação de mão-de-obra que possui esta região parece assumir um papel secundário na decisão locacional das firmas multinacionais".

Esse diagnóstico é bem diferente do senso comum, inclusive das próprias autoridades locais entrevistadas no âmbito dessa mesma pesquisa, que atribuíram a capacidade da região em atrair empresas multinacionais principalmente aos incentivos fiscais municipais [48], à infra-estrutura de ciência e tecnologia, e aos "projetos de divulgação, nos mais diversificados meios de comunicação, no país e no exterior, das oportunidades de negócios e pontos fortes da região".

É importante lembrar que a maior parte dessa infraestrutura que tem atraído esses "novos empreendimentos" foi montada principalmente pelos governos federal e estadual e, portanto, com recursos públicos, desde a década de 50 até meados dos anos 80, no bojo de vários projetos de cunho "nacional-desenvolvimentista", a exemplo das rodovias Anhanguera, D. Pedro, Bandeirantes e Santos Dumont, e do próprio Aeroporto de Viracopos, tendo, muitos

---

[47] Sendo as mais importantes: Aeroporto Internacional de Viracopos; rodovias dos Bandeirantes (SP-348) e Anahangüera (SP-330), que fazem a ligação do município à Região Metropolitana de São Paulo, à Rodovia Washington Luiz, ligando Campinas à São Carlos, Araraquara, São José do Rio Preto e Ribeirão Preto, à Brasília e à Região Centro-Oeste do país; Rodovia D. Pedro I (SP-65), que liga Campinas à São José dos Campos, região de grande concentração industrial do interior do estado, à Rodovia Presidente Dutra (BR-116) e, portanto, ao Rio de Janeiro, ao sul de Minas Gerais e Belo Horizonte, pela rodovia Fernão Dias (BR-381); Rodovia Campinas-Mogi-Mirim (SP-340), ligando Campinas ao nordeste do estado; Rodovia Santos Dumont (SP-101), ligando Campinas a Sorocaba, à Rodovia Castelo Branco (SP-280) e, portanto, ao oeste do estado.

deles, contribuído para o intenso processo de "interiorização do desenvolvimento" no Estado de São Paulo. A partir da segunda metade da década de 80, foram definidos vários projetos de ampliação da capacidade do sistema viário, cuja consolidação encontra-se ainda em curso. Tais projetos incluem as obras do Anel Viário, iniciadas no final da década de 80 e concluída em 2000, que liga as rodovias Anhangüera e D. Pedro ao sul do município; as obras em curso de implantação das marginais da Rodovia D. Pedro no seu trecho urbano, previstas no processo de concessão de exploração da Rodovia D. Pedro, que é o eixo preferencial de instalação de várias das empresas de alta tecnologia, de condomínios e loteamentos residenciais fechados e de empreendimentos comerciais e de serviços de grande porte, a exemplo do *Shopping Center* Parque D. Pedro, considerado o maior da América Latina; e, a implantação do prolongamento da Rodovia dos Bandeirantes, ligando-a diretamente à Rodovia Washington Luiz (obra prevista no processo de concessão de exploração do sistema Anhangüera-Bandeirantes). Ao longo da segunda metade do século XX, estes importantes eixos viários se configuraram como importantes indutores do crescimento urbano da região, como discutimos a seguir.

CARACTERIZAÇÃO SOCIOESPACIAL DA REGIÃO DE CAMPINAS

A Região de Campinas ocupa uma superfície de aproximadamente 3.800 km^2, que corresponde a 1,3 % da área do Estado de São Paulo, sendo que cerca de 800 km^2, 21% desse total, é ocupado pelo município de Campinas (ver tabela 5 – Área Territorial – R.M.Campinas - anexo 1 e mapa 3 – R.M.Campinas - anexo 2).

Essa região está situada no limite do "Planalto Atlântico", compreendendo morrotes com topos nivelados a 780m, próximos aos principais cursos d'água, morros de 850m a 950m de altitude e serras com altitude máxima de 1.100 metros, nos municípios de Pedreira, Jaguariúna, Valinhos e Vinhedo, constituídas, predominantemente, por solos impróprios para a agricultura mecanizada, de baixa fertilidade, apropriados à culturas perenes, como fruticultura, nas áreas de morrotes, e à pastagens e florestamento nos morros.

A porção sul dessa região está compreendida entre a margem esquerda do rio Capivari e o limite da sub-bacia do rio Capivari-Mirim, com ocorrência predominante de morrotes e altitudes próximas a 680m, alcançando em torno de 560m e 590m nas várzeas dos rios; compreende a parte sul do Município de Campinas, e os municípios de Monte-Mor e Indaiatuba,

[48] "Grande parte dos governos estaduais e municipais travam disputas acirradas pela atração de empresas multinacionais, sem questionar os efeitos e implicações do ingresso desses capitais ou sequer a renúncia fiscal decorrente dos incentivos utilizados" (Garcia e Souza, 1998).

UNICAMP

com solos, em sua maioria, de fertilidade baixa, com vocação para pastagens e reflorestamento e, ainda, algumas culturas temporárias.

A porção norte dessa região é a área onde se localizam aproximadamente dois terços da área da região. Esta porção está inserida na chamada "Zona da Depressão Periférica Paulista", apresentando uma certa diversidade de solos, com relevo predominantemente formado por amplas colinas com solos próprios para as culturas mecanizáveis situadas ao norte, na direção de Paulínia, Mogi-Mirim e Santa Bárbara D'Oeste. Os solos de vocação agrícola, situados principalmente ao longo da Rodovia SP-340 (Campinas-Mogi Mirim), serviram de suporte à expansão da cultura cafeeira, decorrendo dessa atividade econômica extensiva uma das paisagens mais típicas desta região.

Os principais rios que cortam a região são: Atibaia, Jaguari, Capivari e Capivari-Mirim. Os dois primeiros são importantes formadores do rio Piracicaba e os dois últimos são tributários do Médio Tietê. Os municípios da região captam água em todos estes principais rios. Com exceção do rio Capivari-Mirim, os demais têm origem e destino fora dos limites da região.

Como já havíamos salientado na reconstituição histórica de Campinas, o crescimento populacional da região foi fortemente marcado pela migração, que representou mais de 40% do valor absoluto do crescimento nos períodos 1980/91 e 1991/96.

De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2000, a Região Metropolitana de Campinas possui uma população de 2.333.022 habitantes, representando 6,3% da população do Estado de São Paulo (36.966.527 habitantes).

Dos 19 municípios que compõem a Região Metropolitana, apenas Campinas apresenta uma população acima de 200 mil habitantes. Americana, Sumaré e Sta. Bárbara D'Oeste apresentam população na faixa entre 200 mil e 150 mil, e Indaiatuba e Hortolândia, entre 150 mil e 100 mil habitantes. A população da maioria dos demais municípios situa-se na faixa entre 20 mil e 50 mil habitantes. As taxas de crescimento populacional são maiores nos municípios do entorno de Campinas - centros urbanos pequenos e médios - que as da sede regional. Os municípios de Sumaré, Hortolândia e Monte Mor foram os que apresentaram as maiores taxas de crescimento populacional da região, caracterizando-se por abrigarem populações de baixa renda, em grande parte empregada no município de Campinas (ver tabela 6 – Demografia R.M.Campinas – 1970/2000 - anexo 1).

No início da década de 90 foram criados 3 novos municípios na região: Hortolândia, Holambra e Engenheiro Coelho, resultantes de desmembramentos de outros municípios. À exceção de Hortolândia, que ficou com uma parte grande e populosa de Sumaré, os outros dois apresentam populações inferiores a 10 mil habitantes.

As maiores densidades brutas da região são observadas nos municípios de Hortolândia (1.866 hab. /ha), Americana (1.253 hab. /ha) e Campinas (1.136 hab. /ha), sendo que Americana vem assumindo uma posição de sub-centro regional. O município de Sumaré assume a quarta posição, apresentando densidade bruta de 1.098 hab./ha. Os demais municípios apresentam densidades variando em torno 100 e 500 hab./ha, aproximadamente (tabela 6).

A população de baixa renda concentra-se principalmente a oeste da Rodovia Anhangüera, intensificando a conurbação do município de Campinas com o município de Sumaré, e também, na direção sul-sudoeste, onde situam-se os conjuntos habitacionais, que foram implantados ao longo dos anos 60 e 70. São áreas que podem ser consideradas, até hoje, como bastante carentes de acessibilidade e de serviços urbanos e equipamentos sociais.

As indústrias estão predominantemente localizadas ao longo das principais rodovias - Anhangüera, Santos Dumont e D. Pedro I -, sendo que boa parte da mão-de-obra menos qualificada empregada nessas indústrias mora nos conjuntos habitacionais localizados na região sudoeste.

Os dados mais recentes de renda dos chefes de família residentes em domicílios particulares permanentes por município disponíveis são os do Censo Demográfico de 1991 (tabelas 7 e 7a – Rendimento Médio Mensal – R.M.Campinas, 1991 – anexo 1). Ainda que defasados, dão uma boa idéia do quadro da distribuição de renda na região. Através da análise desses dados, com valores agregados, verifica-se que os domicílios cujos chefes tinham rendimento mensal na faixa entre 2 a 5 salários mínimos - S.M. - assumiam a maior participação na média regional, representando 38% do total de domicílios, com Campinas apresentando uma participação mais elevada nas faixas de renda acima de 5 S.M. Os municípios de Campinas e Valinhos apresentaram maiores participações de domicílios cujos chefes recebiam entre 5 e 10 S.M., representando, respectivamente, de 22% e 23% do total de domicílios do município. Nas faixas de renda entre ½ e 1 S.M., destacam-se ainda, na comparação regional, os municípios de Monte Mor e S$^{to.}$ Antônio de Posse, com participações relativas ao total de domicílios de, respectivamente, 12 % e 13%. Na análise dos percentuais acumulados nessas faixas de renda verifica-se que praticamente todos os municípios da região tinham, em 1991, mais de 60% dos domicílios com chefes recebendo menos de 5 salários mínimos, à exceção de Campinas, cujos chefes de domicílios que recebiam menos de 5 S.M. representavam 54%.

Em relação à distribuição espacial da renda, foi possível identificar que, a despeito de existirem grandes diferenças entre Campinas e a maior parte dos municípios do entorno, essa

diferença não é tão significativa como em outras metrópoles brasileiras. Municípios como Americana, Indaiatuba, Valinhos e Vinhedo foram os que mais se aproximaram do padrão de renda de Campinas.

Analisando o processo de urbanização da região em relação às demais regiões metropolitanas, Campinas apresenta uma estrutura urbana com características próprias, onde a tendência de concentração populacional no município sede é bem menos marcada.

No período entre 1989 e 1994, foi possível constatar novas manchas urbanas em quase todos os municípios da região, quase sempre próximas aos principais eixos rodoviários e, em muitos casos, afastadas dos centros dos municípios. A forma como se estruturou o sistema viário regional e a instalação de loteamentos e conjuntos habitacionais, tanto os formais quanto os informais, mais voltados para a população de baixa renda, foram os fatores que mais pesaram na indução do processo de expansão urbana regional na décadas de 70 e 80.

Com relação ao acesso à infraestrutura básica, verifica-se que a cobertura da rede de abastecimento de água é bastante elevada na região, sendo que os domicílios ligados à rede representavam, em 1991, cerca de 97% do total de domicílios particulares permanentes. Os municípios que apresentaram as menores participações de domicílios ligados à rede de abastecimento de água foram Monte Mor (94%) e Santo Antônio de Posse (95%). A região possui 76% de seus domicílios ligados à rede de esgotamento sanitário. Porém, a grande maioria dos municípios da região não possui sistemas de tratamento de esgoto domiciliar (tabela 8 – Condições de Acesso à Infraestrutura Básica – R.M.Campinas, 1991 – anexo 1).

Os municípios de Santo Antônio de Posse, Sumaré e Monte Mor destacaram-se pelas mais baixas coberturas da rede de esgoto da região (respectivamente 20, 30 e 38%, em 1991). Santo Antônio de Posse apresentou a mais elevada participação de domicílios com instalações sanitárias comuns a mais de um domicílio, com um percentual de 9% dos domicílios.

O percentual de domicílios com coleta de lixo pode ser considerado elevado, com atendimento médio para a região de 93% dos domicílios. As participações mais baixas foram registradas nos municípios de Santo Antônio de Posse, Monte Mor e Artur Nogueira. Cabe ressaltar, porém, que esses municípios têm uma grande porcentagem de domicílios em áreas rurais normalmente não atendidas por esse serviço

Foi possível identificar a existência de cortiços em 6 dos 19 municípios da região: Paulínia, Mogi Mirim, Valinhos, Indaiatuba, Americana e Campinas, sendo que Paulínia, Valinhos e Indaiatuba são municípios que se encontram em processo de conurbação com Campinas. Desses 6 municípios, três possuíam população superior a 100 mil habitantes, e os outros 4 enquadravam-se na faixa de população de 40 a 70 mil habitantes. Em 9 dos 19

municípios foi declarada a existência de favelas, com início do processo de favelização em 1975 em 5 municípios (Valinhos, Santa Bárbara D'Oeste, Americana, Sumaré e Campinas), em 1980, em Cosmópolis; 1985, em Paulínia, e 1988, em Monte Mor. Nos municípios mais populosos, o processo de favelização teve início em 1970.

No que diz respeito à regularização fundiária, verifica-se que apenas dois municípios da região - Monte Mor e Campinas - declararam a existência de programas desta natureza, sendo que o programa de Monte Mor teve início em 1991, com 30 títulos concedidos em área pública, e o de Campinas, com início em 1981, com um total de 6.456 títulos concedidos (1933 em áreas públicas e 4.523 em áreas particulares). Em 1992, dos 18 municípios da Região de Campinas, apenas 3 afirmaram ter implementado programas de regularização de edificações: Cosmópolis, Americana e Campinas.

CARACTERIZAÇÃO SOCIOESPACIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

Os dados preliminares do Censo Demográfico de 2000 do IBGE indicam que o Município de Campinas possui uma população de 967.921 habitantes, com 98% do total habitando áreas urbanas, representando 2,62% da população do estado e 41,49% da população da Região Metropolitana (tabela 9 – Demografia/Campinas, 2000 – anexo 1).

O município situa-se na parte leste do Estado de São Paulo (47°04'40" Longitude Oeste e 22°53'20" Latitude Sul), numa altitude média de 680m acima do nível do mar. Sua área territorial é de 796,6 km^2, sendo 388,9 km^2 inseridos na zona urbana e 407,7 km^2 na zona rural.

O Município de Campinas está inserido na área de transição entre o "Planalto Atlântico e a Depressão Periférica Paulista" [49]. Campinas está localizada integralmente na Bacia do Rio Tietê, receptora das águas dos seus afluentes da margem direita, o Rio Piracicaba e o Rio Capivari. A porção norte do município, onde se situa a Área de Proteção Ambiental, é drenada pelas bacias do Ribeirão das Cabras, Córrego Tanquinho, Ribeirão Anhumas, afluentes do Rio Atibaia, e pelo Rio Jaguari, estes dois últimos formadores do Rio Piracicaba, que tem como afluente o Ribeirão do Quilombo. A porção sul do município é drenada pela bacia do rio Capivari, onde os afluentes mais importantes são o Córrego do Piçarrão e o Rio Capivari Mirim. No Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentado pela Lei 7663/1991, o município de Campinas pertence à Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivarí e Jundiaí (UGRHI – PCJ).

---

[49] Ver Instituto Geológico, Secretaria Estadual do Meio Ambiente. "Subsídios do Meio Físico Geológico ao Planejamento do Município de Campinas", São Paulo, 1993.

Em relação à condição de saneamento dos domicílios, de acordo com os dados do Censo Demográfico do IBGE de 1991, 95% dos domicílios de Campinas estavam ligados à rede de abastecimento de água e 82% estavam ligados à rede geral de coleta de esgotos sanitários. O Informe Técnico de 2001 da Empresa Municipal de Saneamento – SANASA - dão conta que o índice de atendimento de coleta e afastamento de esgotos atinge 88% da população urbana. Entretanto, apenas 5% dos esgotos coletados são tratados, sendo grande parte lançada "*in natura*" nos córregos e ribeirões do cidade, comprometendo a qualidade da água e a saúde da população, os ecossistemas ribeirinhos, a paisagem e os demais municípios, usuários da água dessas bacias hidrográficas, que estão situados à jusante de Campinas.

Os dados de qualidade das águas da CETESB [50] mostram que os cursos d'água nas áreas urbanizadas já estavam bastante comprometidos em 1991, sendo que essa situação só se agravou ao longo da década de 90. Os rios Atibaia e Capivari são os principais mananciais superficiais de abastecimento público de água para a população de Campinas. Porém, dadas as atuais circunstâncias de poluição e de demandas crescentes de água para os usos urbanos, industriais e para a irrigação, os problemas de escassez e de baixa qualidade dos recursos hídricos têm se acentuado, com conflitos localizados entre os diversos municípios usuários.

Medidas de reversão desse quadro vêm sendo impostas pelo Ministério Público às Prefeituras da região, mediante acordo judicial de despoluição do Rio Piracicaba, firmado em meados da década de 90, que definia um cronograma de obras para implantação de estações de tratamento de esgotos até 2010. O Ministério Público de Americana acionou a SANASA devido ao atraso nas obras [51]. Campinas é considerada a principal poluidora da Bacia do Rio Piracicaba, com despejo de mais de 90% de seus esgotos sem tratamento. O Relatório da Cetesb, de abril de 2001, informa que apenas as obras do sistema Samambaia foram concluídas, e que uma única Estação de Tratamento de Esgoto de Campinas (ETE) - Jardim Santa Mônica - tem licença ambiental para funcionamento. O Plano Diretor de Tratamento dos Esgotos da SANASA contempla um cronograma de obras a serem realizadas entre 2000 e 2016, para que 100% dos esgotos sejam tratados.

---

[50] Ver CETESB, 1991: "Controle da poluição na bacia do rio Piracicaba. São Paulo", e, "Controle da poluição na bacia do rio Capivari".

[51] "Dos dez municípios que compõem a bacia do rio Atibaia, seis assinaram acordo com a Justiça se comprometendo a tratar o esgoto. O promotor Oriel da Rocha Queiroz, de Americana, moveu uma ação civil contra as cidades de Atibaia, Paulínia, Campinas, Valinhos, Vinhedo e Piracaia, em 1996, exigindo o tratamento até 2010. A multa pelo descumprimento do cronograma pode chegar a R$ 100 mil por dia". Folha de São Paulo, 22/05/2000.

Os levantamentos da situação da vegetação realizados nas décadas de 70 e 80 [52] já davam conta de que os remanescentes de mata representavam, em 1970, menos de 4% da área total do município, incluindo as áreas com florestas naturais e reflorestamentos. Os dados de 1989 confirmaram a situação de extrema pobreza da região em relação aos remanescentes naturais, compostos de manchas muito pequenas, quase sempre inferiores a 10 ha, distribuídas principalmente junto às margens do Rio Atibaia, no Distrito de Sousas, do Ribeirão das Cabras, no Distrito de Joaquim Egídio, e do Ribeirão das Anhumas e Córrego das Pedras, no Distrito de Barão Geraldo. Deve-se ressaltar a presença de poucas manchas de florestas naturais, com dimensões superiores a 10 ha, sendo as maiores delas, a Mata de Santa Genebra, em Barão Geraldo (252 ha), e a Mata do Ribeirão Cachoeira (233 ha), em Sousas.

As matas vêm sendo gradativamente derrubadas, desde o século XIX, inicialmente pela exploração madeireira e a implantação das culturas da cana-de-açúcar e, posteriormente, do café, e, depois, a partir dos anos 50, como resultado do intenso crescimento urbano. A intensificação do processo de favelização do município agravou esse quadro: a maior parte das margens de córregos foram reservadas pelos loteadores, com a anuência do poder público, como áreas públicas, sem que fossem implantados os equipamentos de lazer e/ou institucionais previstos na aprovação dos loteamentos. A situação de abandono dessas áreas, aliadas à carência de políticas e programas de habitação de interesse social, fez com que muitas famílias carentes se fixassem, de forma extremamente precária, nessas áreas, intensificando a supressão da já escassa vegetação ciliar. A urbanização intensa, causando a substituição de áreas vegetadas e a conseqüente impermeabilização da superfície do solo, aliada ao assoreamento dos cursos d'água, são fatores que contribuem para piorar os impactos das freqüentes inundações que ocorrem no município.

O município de Campinas conta hoje com algumas áreas legalmente protegidas, a saber:

- Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) da Mata de Santa Genebra: área que foi doada ao Município pela antiga proprietária da Fazenda Santa Genebra e se constitui no maior remanescente de mata do município (252 ha), localizada na porção norte do município, junto ao Distrito de Barão Gerado e, nas proximidades de bairros residenciais voltados principalmente às classes média e média-alta;
- Área Natural Tombada do Bosque dos Jequitibás: trata-se de um parque público municipal que ocupa uma área aproximada de 10 ha, abrigando jequitibás brancos,

[52] Ver DEPRN. "Mapeamento de Vegetação Natural do Estado", Projeto Olho Verde: Campinas, 1989; e AB'SABER, Azis. "As ilhas de cerrado das bacias de Taubaté, São Paulo e Atibaia". Ciências da Terra, 6:20-24, 1970.

remanescentes da primitiva floresta latifoliada estacional semi-decídua, e o "jardim zoológico" da Prefeitura; localiza-se na região central da cidade, junto a bairros residenciais cuja ocupação predominante é de pessoas das classes média e média-alta;

- Parque Ecológico Monsenhor Emílio José Salim: trata-se de um parque público estadual, que ocupa uma área de 110 ha, com pequenas manchas de matas naturais, com construções antigas de valor histórico; situa-se na região leste, junto à via de ligação do centro ao Distrito de Sousas, próximo ao centro da cidade, junto a bairros residenciais cuja ocupação predominante é de pessoas das classes média-alta e alta;
- Área de Proteção Ambiental de Campinas (APA): ocupa 27% da área do município, composta por antigas fazendas de propriedade privada, e três núcleos urbanos dos distritos de Sousas e Joaquim Egídio, e dos bairros Carlos Gomes e Gargantilha; foi criada em 1996 pela Lei do Plano Diretor (Lei Complementar Nº. 4), e regulamentada em 2001 pela Lei da APA (Lei Nº. 10.850); os usos predominantes são de campos, alguns com pecuária extensiva e de reflorestamento, possui também algumas manchas de mata remanescentes e capoeiras; situa-se na região leste do município, em terras bastante valorizadas, e junto a bairros de ocupação de classe média-alta e alta;
- Área Estadual de Proteção Ambiental (APA) do Rio Jaguari: a porção dessa APA incluída no Município de Campinas está quase que totalmente inserida em área rural privada, composta por fazendas e sítios, com uso do solo predominantemente de reflorestamentos, campos, e algumas manchas de remanescentes de mata nativa e capoeiras; situa-se no limite nordeste do município, em área inserida na APA municipal.

Além dessas áreas, existem ainda alguns parques públicos urbanos, tais como: Parque Portugal (Taquaral); Bosque dos Alemães e dos Italianos (Guanabara), situados em áreas mais centrais da cidade; Parque dos Guarantãs (Jardim Europa), ao sul do centro da cidade; Bosque Chico Mendes (Parque São Quirino), a leste do centro; e Parque Ecológico Hermógenes de Freitas Leitão (Barão Geraldo), ao norte.

A única dessas áreas que se encontra localizada em área ocupada predominantemente por população carente é o Bosque Augusto Ruschi, na região oeste, juntos aos conjuntos habitacionais (DIC's).

Como pudemos constatar, no que diz respeito à disponibilidade de espaços públicos de lazer para usufruto da população do município, essas áreas são muito mal distribuídas, não atendendo as necessidades da população de baixa renda. A maior parte destas áreas está concentrada na região central e nos bairros de classe média e alta. Além de mal distribuídas, segundo os critérios da Organização Mundial de Saúde, o conjunto dessas áreas pode ser considerado insuficiente. Os dados do Departamento Municipal de Parques e Jardins, para 1996, indicavam que o índice de área verde por habitante de Campinas era de 8 m^2, quando o mínimo recomendado pela Organização Mundial de Saúde é de 12 m^2/habitante.

Com relação ao crescimento demográfico, conforme pode ser verificado na tabela 10 (Demografia/Campinas – 1991/2000 – anexo 1), as taxas de crescimento da década de 90 foram superiores àquelas da década de 80, porém, inferiores às da Região Metropolitana e também do Estado de São Paulo.

O componente migratório representou 17% do valor absoluto do crescimento populacional de Campinas no período 1980 - 1996. No período 1980/1991, mais de 30% dos migrantes que chegaram ao município de Campinas eram da própria região, e mais de 45% da migração intrametropolitana da RMC tinha origem no município de Campinas.

De acordo com informações contidas no "Sumário de Dados de População", da Prefeitura de Campinas - 1998, a população favelada do município tem apresentado crescimento superior às taxas de crescimento da população total desde 1980. Entre 1980 e 1991 esse crescimento foi de 5,25%, contra 2,24% da população total, e entre 1991 e 1996 foi de 6,78%, contra 1,59% da população total. A população favelada passou de 36.155 pessoas em 1980, para 67.608 pessoas em 1991. Em 1999, segundo estimativas da Secretaria Municipal de Habitação, existiam 157.648 habitantes em favelas e ocupações [53] (ver tabela 11 – População em sub-habitação, Campinas, 1999 – anexo 1). A participação da população moradora em "sub-habitação" no total da população era de menos de 1% em 1970, passando para 5% em 1980, 8% em 1991, 10% em 1996 e 16,5% em 2000. Mais da metade dessa população encontra-se nas "ocupações" (55%), ou seja, áreas invadidas depois de 1990. Nas regiões Sul e Sudoeste estão localizadas 54% da população favelada e 73% da população das ocupações. Nas regiões Norte e Leste encontram-se 33% da população favelada e 12% da

[53] A Prefeitura Municipal de Campinas faz distinção entre favela e ocupação, em função da Lei Orgânica do Município de 1990 (capítulo II, art.172, VI). Os assentamentos ocorridos até 1990 são considerados favelas e passíveis de regularização jurídica. Os assentamentos ocorridos após 1990 são chamados ocupações, com restrição a processos de regularização jurídico-fundiária. Essas ocupações têm acontecido frequentemente em áreas públicas, tais como praças e nas áreas institucionais dos loteamentos doadas à Prefeitura.

população das ocupações. Isto significa que as ocupações estão ocorrendo de forma mais concentrada nas regiões mais pobres do município.

Em relação à distribuição de renda, a Pesquisa de Condições de Vida da FSEADE [54], para o ano de 1994, mostrava que "quase 40% das famílias de Campinas não dispunham de renda per capita suficiente para cobrir as despesas com uma cesta adequada de consumo de bens e serviços.(...) Consideradas apenas as famílias muito pobres, que não dispõem de rendimento suficiente para adquirir a cesta de alimentos, a proporção corresponde a 10% em Campinas". A pesquisa conclui ainda que 37% das famílias campineiras têm inserção vulnerável no mercado de trabalho.[55]. Além desses dados, o Censo de 1991 mostrava que Campinas possuía 22% dos chefes de domicílio com rendimento médio mensal até 2 salários mínimos mensais, e 3% que declaram não ter nenhum rendimento. Na outra ponta das classes de rendimento, verifica-se que 19% dos chefes de domicílio tinham uma renda mensal superior a 10 salários mínimos, sendo 7% com renda superior a 20 salários mínimos.

Com relação aos dados socioespaciais, mais uma vez, aqueles mais atualizados são os do Censo Demográfico de 1991 que, apesar de defasados, permitem um diagnóstico espacializado das condições de domicílio: o número de domicílios particulares recenseados pelo IBGE passou de 154.464 em 1980, para 223.828 em 1991, crescendo a uma taxa de 3,43% ao ano. Já o número de domicílios ocupados em favela passou de 7.107, em 1980, para 14.270, em 1991, com uma taxa de crescimento de 6,5% a.a.

Na análise de dados do Cadastro Imobiliário Municipal, verifica-se que, a partir dos anos 70, crescem significativamente, em número absoluto, as unidades construídas tributadas pelo IPTU. Entretanto, é grande a defasagem encontrada entre os números de domicílios cadastrados pela Prefeitura e os domicílios recenseados pela FIBGE[56], especialmente nas regiões onde se localiza a população de baixa renda, e onde se registram o maior número de construções precárias através da autoconstrução.

Ainda que haja diferenças significativas entre os dados levantados pelo IBGE e os dados constantes do Cadastro Imobiliário da Prefeitura de Campinas, é interessante apresentar a

---

[54] Ver detalhamento da metodologia em Pesquisa de Condições de Vida no Município de Campinas -1994. Primeiros Resultados da Fundação SEADE, outubro de 1995.

[55] PCV - Campinas, p. 9 a 12. Para dimensionar a vulnerabilidade familiar no mercado de trabalho, a PCV partiu da identificação da qualidade da inserção individual, construindo uma escala que se baseia na disponibilidade para o trabalho, no acesso a um posto de trabalho e na estabilidade e rendas médias proporcionadas pelo mesmo. A elaboração do indicador familiar é feita através da combinação da qualidade de inserção do chefe da família com a do membro secundário mais bem inserido no mercado de trabalho.

[56] Deve ser feita a ressalva quanto às definições e critérios utilizados por cada instituição. Um imóvel cadastrado como uma unidade para fins de cobrança do IPTU pode ser considerado como 2 domicílios na contagem do IBGE, caso de um lote onde se encontram uma residência principal e uma outra construção no fundo.

evolução deste último para termos uma idéia do vigor do processo de urbanização: até 1960 existiam 14.504 imóveis cadastrados; em 1970, esse número dobrou, passando para 29.559; em 1980, triplicou em relação a 1970, passando para cerca de 90 mil imóveis cadastrados; em 1990, mais uma vez dobrou, passando para 191.307 imóveis cadastrados; e, de 1990 para 1996, houve um acréscimo de cerca de 25 mil novos imóveis, passando para 216.758 imóveis cadastrados. É preciso considerar, entretanto, que são muitas as variáveis que interferem no processo de atualização cadastral, que vão desde a defasagem entre o real e o oficial, até as datas em que foram feitos os levantamentos de campo e as atualizações cadastrais. É importante lembrar que as operações de atualização do cadastro costumam ser muito onerosas, implicando em levantamentos aerofotogramétricos e reconstituições em plantas planialtimétricas. No final da década de 70 e início dos anos 80, houve um grande esforço da Prefeitura em atualizar o cadastro, especialmente a partir do momento em que a arrecadação do IPTU passou a ter um peso significativo na receita municipal. Na década de 90, houve uma desvinculação entre a aprovação de construções e o lançamento do imposto, voltando o cadastro a se tornar menos atualizado.

A distribuição das atividades urbanas em Campinas ainda se caracteriza pela concentração das atividades terciárias na área central, mescladas ao uso residencial, mas também verifica-se o avanço dessas atividades nos bairros de urbanização consolidada contíguos ao centro. A região central da cidade vem progressivamente sofrendo com essa excessiva concentração de atividades, que aliada às condições do sistema viário e de transportes, tem gerado, especialmente no centro histórico, um acentuado processo de degradação física e ambiental do espaço. A essa concentração se contrapõe a carência de atividades de comércio e serviços nos bairros periféricos e a ocorrência de manchas de atividades terciárias ao longo de eixos viários estruturais e dos eixos de ligação com a área central.

Por outro lado, a implantação mais recente na cidade de grandes empreendimentos de comércio e serviços do tipo *shopping centers*, hipermercados e similares, tem contribuído para modificar a dinâmica da localização de atividades econômicas na cidade, reforçando, como resultado, seu papel polarizador em termos regionais, e possibilitando o atendimento da demanda dos municípios vizinhos.

A partir da década de 70, Campinas se estruturou como pólo terciário de alta tecnologia. A população de Campinas passou de 375.864 habitantes, em 1970, para 846.238 habitantes, em 1991, crescendo a taxas de 5,86% a.a., nos anos 70, e de 2,22% a.a., nos anos 80, chegando a 907.996 habitantes, em 1996, com um crescimento absoluto de 60.401 habitantes

no período 1991-1996 a uma taxa média de crescimento anual de 1,4%. Na década de 80, a população de Campinas apresentou um crescimento absoluto de cerca de 181.875 pessoas, passando de 664.559 habitantes, em 1980, para 846.238 habitantes, em 1991, com uma taxa de crescimento de 2,2% a.a. Desse acréscimo, 83,05% se deve ao crescimento vegetativo da população, cabendo à migração cerca de 17% desse total.

No processo de expansão urbana de Campinas, há um predomínio da expansão horizontal, que produziu uma mancha urbana descontínua e espraiada, deixando grandes vazios e áreas de ocupação rarefeita, com o adensamento mais concentrado em algumas regiões da cidade, que é posterior ao fenômeno de espraiamento da mancha urbana.

A expansão horizontal foi engendrada não só pelo parcelamento para fins urbanos, mas também induzida pela localização dos conjuntos habitacionais e pela implantação das indústrias e de equipamentos urbanos de grande porte. O seccionamento da malha urbana pelas rodovias, ferrovias, rios e córregos, teve seu papel condicionador nesse processo. Esse movimento gerou uma mancha urbana extensa, encarecendo os custos da urbanização e dificultando o provimento de infraestrutura e de equipamentos sociais urbanos.

Existe um número significativo de loteamentos com lotes vagos e também glebas vazias, em regiões urbanizadas, sob pressão para ocupação. Segundo dados do Cadastro do IPTU, em 1996 existiam em Campinas 234.391 lotes abrangendo uma área de 124,5 milhões de m^2. Os lotes vagos perfaziam 98.858 unidades, correspondendo a uma área de 64,1 milhões de m^2. A esta situação se contrapõe a tendência de ocupação das franjas urbanas, através de condomínios residenciais horizontais e parcelamentos em chácaras, cuja localização extrapola, em alguns casos, os limites da zona de expansão urbana, ocorrendo em zona rural e sem nenhum controle público. O resultado da permanência desses vazios é a existência de bairros isolados, que não possuem ligações entre si, carentes de infraestrutura e de equipamentos, que são dependentes da área central para o suprimento das necessidades da população.

O quadro socioespacial apresentado a seguir foi elaborado em função da divisão territorial adotada pelo Plano Diretor de 1996, que dividiu o Município em 7 Macrozonas de Planejamento – MZ's, subdivididas em 37 Áreas de Planejamento – AP's, sendo que a área urbana foi subdividida em 77 Unidades Territoriais Básicas – UTB's. Para o nosso trabalho, nos restringimos à escala das Macrozonas, à exceção da espacialização da densidade demográfica, que ilustramos com um mapa das UTB's (ver tabela 12 – Evolução do Parcelamento/Campinas, 1970/2000 - anexo 1 e, também os mapas 4 - divisão do município em Macrozonas, 6 - localização dos chamados "vazios urbanos", 7 - evolução do perímetro urbano – 1950/2000, 8 –

evolução do parcelamento do solo urbano – e, 9 – distribuição da densidade demográfica - anexo 2).

As Macrozonas são as seguintes:

- Macrozona 1 - Área de Proteção Ambiental - APA, região leste;
- Macrozona 2 - Área com Restrição à Urbanização - ARU, região nordeste;
- Macrozona 3 - Área de Urbanização Controlada Norte - AUC-N, região norte;
- Macrozona 4 Área de Urbanização Consolidada - ACON, região central e centro expandido;
- Macrozona 5 - Área de Recuperação Urbana - AREC, região oeste;
- Macrozona 6 - Área de Urbanização Controlada Sul - AUC-S, região sudoeste;
- Macrozona 7 - Área Imprópria à Urbanização - AIU, região sul.

Essa espacialização foi possível graças ao trabalho da Coordenadoria de Planejamento Sócioeconômico da Prefeitura, que organizou os dados demográficos dos Censos de 1980 e 1991 e da Contagem de 1996, desagregados por Macrozonas, dados esses que são apresentados na tabela 13 (Demografia/Campinas – 1970/1996, anexo 1).

No entanto, registramos aqui uma ressalva em relação aos dados de população rural de 1996, pois os dados da Prefeitura discriminaram a população urbana e consideraram a população residente na antiga área de expansão urbana [57] como rural, quando a maioria já era urbana, como foi o caso da população moradora no Conjunto Habitacional Padre Anchieta localizado no Distrito de Nova Aparecida.

A Região Norte do município (Mz's 2 e 3), caracteriza-se pela existência de uma área significativa de glebas não parceladas e de grandes fazendas. A partir dos anos 70, a expansão urbana tomou também a direção do eixo norte, com abertura de loteamentos de padrão médio e alto, orientando-se pelo eixo viário que liga o Distrito de Barão Geraldo ao Município de Paulínia, e deslocando-se também pelo eixo da Rodovia Campinas/Mogi Mirim. Nesse processo, a rodovia D. Pedro I teve um importante papel indutor, do mesmo modo que a implantação da UNICAMP e da PUCCAMP, com o loteamento anexo - Cidade Universitária -, e a Refinaria REPLAN, da Petrobrás. A localização das universidades, somada à presença de Centros de Pesquisas e Desenvolvimento, tais como: CPqD/Telebrás, Promon/PHT e Laboratório Sincroton, transformaram esta região num *locus* privilegiado para instalação, tanto

---

[57] Justificando pelo fato dessa zona não apresentar diferenças significativas nos critérios de uso e ocupação do solo em relação à zona urbana, a Prefeitura incorporou-a à zona urbana através da Lei do Perímetro Urbano de 1994 (ver item "Arena político-institucional - Regulação pública do uso e ocupação do solo"), em vigor até 2000, quando a legislação sofreu um alteração significativa com a incorporação de mais 10 milhões de m^2 à zona urbana da região de Barão Geraldo.

de outros institutos de pesquisa, como de indústrias de alta tecnologia e de serviços a elas articulados, ao mesmo tempo em que consolidou bairros de padrão médio e alto, principalmente no Distrito de Barão Geraldo.

Na Mz3 - AUC-N - Área de Urbanização Controlada Norte, a população favelada atingia 13% da população urbana da Macrozona em 1991.

Registra-se, ainda, na porção à noroeste dessa região, a presença do Terminal Intermodal de Cargas - TIC, do Terminal Graneleiro, e do Corredor de Exportação da FEPASA, como também de loteamentos com características industriais, depósitos e garagens, principalmente ao longo do eixo viário da Rodovia Anhangüera.

É nesta região que foi implantado o *Shopping Center* Parque D. Pedro, na Rodovia D. Pedro I, anunciado como "o maior da América Latina". A região possui também bairros mais antigos, já consolidados, com ocupação de classe média e média baixa, em áreas próximas ao centro, e de bairros com ocupação de população de baixa renda, situados no Distrito de Nova Aparecida, que se conurba com bairros do município vizinho de Sumaré. Possui ainda 14 núcleos de favelas e ocupações. Em levantamento realizado em 1995, por ocasião do Plano Diretor, verificou-se a existência de muitos lotes vagos, notadamente em alguns loteamentos do Distrito de Barão Geraldo, e alguns parcelamentos irregulares em chácaras e loteamentos urbanos em zona rural. Vale ressaltar que a área rural dessa região possui as terras mais férteis do município, do ponto de vista de sua vocação agrícola.

A Região Sul, que compreende bairros de renda média e média baixa, muitas favelas e ocupações, detém ainda muitos lotes vagos e grandes glebas não parceladas, localizadas principalmente na região próxima à divisa com o município de Valinhos. A área rural da região possui ainda algumas atividades agrícolas, destacando-se a produção de frutas como figo e uva.

A região do município que teve maior acréscimo absoluto de população foi a Região Oeste – Mz 5 - Área de Recuperação Urbana, onde a população mais que triplicou na década de 80, ocorrendo um aumento de cerca de 110 mil novos habitantes. Essa região concentra a população de baixa renda do município, apresentando, em 1991, 12.049 pessoas morando em favelas, o que correspondia a 18% da população favelada do município.

A Região Oeste concentrava, em 1991, 30% da população e 28% dos domicílios, seguida pela Região Sul, com cerca de 26% da população e dos domicílios, e da Leste, com 24% da população e 27% dos domicílios.

As favelas estão presentes em praticamente todas as regiões do município, mas a maior concentração está na Região Oeste, tanto em números absolutos como relativos. É na Região

Oeste que se encontra a maior concentração de população de baixa renda do município. Também é nessa região que se encontra grande parte dos empreendimentos da Companhia de Habitação - COHAB (lotes urbanizados, conjuntos horizontais e verticais), bem como loteamentos e conjuntos habitacionais populares de iniciativa privada.

Essa ocupação se deu em áreas distantes da área urbanizada, o que gerou uma mancha urbana descontínua, permeada por grandes áreas não parceladas. Existem também nessa região muitas áreas parceladas e não ocupadas, com grande quantidade de lotes vagos, contribuindo para acentuar a descontinuidade do tecido urbano. Esta região apresentava, em 1995, a maior proporção de lotes vagos sobre o total de lotes existentes.

Esta região abriga ainda o maior número de bairros carentes de infraestrutura da cidade. Ao sul dessa região estão localizados o Distrito Industrial de Campinas e o Aeroporto de Viracopos, junto à Rodovia Santos Dumont. A Região Oeste é cortada também pela Rodovia Bandeirantes e pelo Corredor de Exportação da Fepasa.

É uma área carente de atividades de comércio e serviços de maior porte, bem como de áreas verdes e de lazer, especialmente na porção localizada para além da Rodovia dos Bandeirantes, em relação ao centro da cidade.

A maior parte da Região Oeste situa-se na bacia do rio Capivari. Este rio é responsável por cerca de 20% do abastecimento de água da cidade e, recebe um grande volume de esgotos, principalmente do Córrego Piçarrão. Ele nasce na porção sul da cidade, atravessa toda uma área central e densamente urbanizada e desagua no rio Capivari, já na Região Oeste, recebendo cerca de 1,5 m^3/s de esgoto coletado no município. Nas margens do ribeirão do Piçarrão, como também do próprio Capivari, ocorre intensa atividade de lavra predatória de areia e argila, desenvolvida de forma irregular, sem proteção da mata ciliar e das margens. A excessiva proximidade entre os loteamentos e as jazidas de argila tem provocado conflitos entre mineradores, associações de bairro, empresas imobiliárias e loteadores.

É também na Região Oeste que se encontram todas as áreas de disposição de lixo, tanto aquelas que já foram desativadas, como o "Lixão da Pirelli" e o "Aterro Santa Bárbara", quanto a que está atualmente em uso, o "Complexo Delta". Nesta última está prevista, além do aterro sanitário, a instalação de várias unidades de tratamento e destinação final de resíduos: Central de Tratamento de Resíduos Industriais, Sistema de Triagem, Seleção, Recuperação e Reciclagem de Lixo, Central de Britagem de Entulho e Usina Integrada de Tratamento e Destinação Final.

A segunda região que apresentou acréscimo absoluto significativo de população na década de 80 foi a central - Área Urbana Consolidada – Mz 4, que compreende a região mais

adensada do município, abrangendo o centro e os bairros mais antigos no seu entorno. Esta região concentrava 69% da população do município, em 1991, e possuía uma população favelada de 41.714 habitantes, que representavam 62% da população favelada de Campinas.

A Região Sul, Mz's 6 e 7, também apresentou crescimento significativo da população na década de 80. No entanto, é uma região cuja população representava, em 1991, cerca de 3% da população total do município. Não obstante, vale destacar que na Mz 7 - AIU - Área Imprópria à Urbanização - a população favelada representava 13% da população urbana da Macrozona e, na Mz 6 - AUC-S - Área de Urbanização Controlada Sul - representava pouco mais de 30% da população total da Macrozona.

A Região Leste do município abrange totalmente a Mz 1 e parte das Mz's 2 e 4 e, é onde se localizam, predominantemente, os bairros de padrão médio e alto da cidade, sendo a área mais bem servida em infraestrutura e a mais visada pela produção imobiliária privada. Abriga também alguns empreendimentos da COHAB e cerca de 28 núcleos de favelas e ocupações. Esta é uma região diversificada e de grande dinamismo em termos das transformações urbanas que estão em curso no município. Nela estão localizados alguns importantes vetores de expansão da cidade, tais como: o eixo da Avenida Heitor Penteado, que liga o centro aos distritos de Sousas e Joaquim Egídio, com vários condomínios residenciais fechados; o eixo da Rodovia D. Pedro I, com a implantação de grandes empreendimentos de comércio e serviços; o eixo de saída para Mogi Mirim também com novos empreendimentos residenciais, como o loteamento fechado Alphaville-Campinas, que ocupa área de 2 milhões de m^2. A Região Leste possui ainda áreas urbanas já consolidadas e que estão em processo de transformação e adensamento, bem como grandes empreendimentos de impacto, como 2 *Shoppings Centers* e 2 hipermercados. Existem ainda alguns parcelamentos irregulares em chácaras e loteamentos urbanos em zona rural[58].

A distribuição de renda segundo as diferentes regiões da cidade mostra que a proporção de chefes com rendimento mensal inferior a 2 salários mínimos variava de 19% na Mz 4 (centro e centro expandido), que reúne a maior parte da população urbana do município, a 47% na Mz 2, a menos populosa. As demais Macrozonas possuíam entre 27 e 33% de sua população com rendimento mensal inferior a 2 s.m., A maior proporção de chefes com rendimentos superiores a 10 s.m. encontrava-se na Mz 4 (24%).

Na Região Oeste - Mz5 - que reúne cerca de 18% da população da cidade, a proporção de chefes com rendimento superior a 10 salários mínimos é de 3%.

A densidade demográfica média do Município de Campinas, para o ano de 1996, foi de 1.100 habitantes por km^2. Porém, internamente existem grandes variações de densidade bruta. Podemos observar o contraste entre a região consolidada do município, onde a densidade bruta ultrapassava 4.500 hab/km^2, e as regiões definidas como áreas de proteção ambiental e de restrição ou impropriedade à urbanização, cujas densidades variam de 39 a cerca de 100 hab/km^2. As Mz's 3 e 6 apresentavam densidades próximas a 500 hab/km^2. A Mz 5 apresentava densidade de 1.700 hab/km^2.

Com relação aos loteamentos irregulares, dados de levantamento da Prefeitura de Campinas, de 1996, mostravam a existência de 36 loteamentos "clandestinos" ou "irregulares" no município. Desse total, 14 são loteamentos antigos, com pendências que impedem a regularização: ausência de aprovação; falta de planta de acordo com o local; ausência de registro judicial, dentre outros fatores. A situação de ocupação dos mesmos é variada. Alguns encontram-se totalmente invadidos e outros não possuem nenhuma ocupação. Os demais são loteamentos que foram implantados a partir de 1992.

Dez desses lotementos "clandestinos" foram implantados irregularmente em zona rural, boa parte deles na Macrozona 1 - Area de Proteção Ambiental. A Prefeitura de Campinas, junto com a Promotoria Pública de Habitação e Urbanismo, procedeu o embargo desses loteamentos, com exigência de reversão de uso, na maioria deles. Dos outros doze assentamentos clandestinos, implantados em zona urbana, alguns também possuem instruções para embargo e cinco são invasões.

No que tange aos assentamentos irregulares mais recentes, verifica-se que nas Regiões Leste e Norte do município, áreas valorizadas e de qualidade ambiental, existem vários empreendimentos implantados em zona rural. Tais empreendimentos são chamados de "condomínios" para burlar a Lei N° 6766/1979, e estão voltados para atendimento das classes média e média-alta. Já nas Regiões Oeste e Sul do município predominam os "assentamentos" e "invasões" de caráter popular.

Os dados de saneamento para 1996 mostram que, comparativamente, os domicílios localizados nas Mz's 5, 6 e 7 (Oeste e Sul) são menos servidos pela rede pública de água do

---

[58] Alguns loteamentos urbanos em zona rural foram autorizados pela Comissão de Análise de Projetos Especiais – COMAPE, da Prefeitura Municipal de Campinas, com base no Artigo 8° da Lei Complementar Municipal de Uso e Ocupação do Solo No. 6031/1988, que diz que "o uso do solo na zona rural também poderá compreender usos urbanos, dependendo de análise específica da Prefeitura Municipal de Campinas, a qual levará em conta,

que aqueles situados nas Mz's 1, 2, 3 e 4. A distribuição da rede de coleta de esgoto é mais precária nas Mz's 2 e 7, com cobertura de apenas 3%. A Macrozona 4 - região mais central do município - apresenta cobertura de 92% de rede de esgoto, quando as demais regiões têm níveis de cobertura que variam de 43 a 82%. As áreas mais urbanizadas são mais bem atendidas pelo serviço de coleta de lixo. Na Mz 7 (sudoeste), onde a infra-estrutura é bastante precária, o problema do abastecimento de água (73% de cobertura) é crítico, especialmente nos bairros atingidos pelo projeto de expansão do Aeroporto de Viracopos, onde a Prefeitura está impedida de fazer dotação de infraestrutura dada a existência desse projeto.

Na região de urbanização consolidada – Mz 4 - a verticalização é antiga e a participação dos imóveis verticais no conjunto dos imóveis residenciais evoluiu de 4% em 1960 para 37% em 1996. Essa região concentra o maior número de imóveis verticais do município (94%). Nas Mz's 1, 2 e 7 inexistem imóveis verticais, enquanto nas Mz's 3 e 6 estes começam a surgir nos anos 70, ainda que de forma incipiente. Na Mz 5, os imóveis verticais começam a aparecer nos anos 80, e em 1990 sua presença já é significativa, representando 21,3% dos imóveis residenciais da macrozona.

Em relação às áreas rurais do Município de Campinas, como já anotamos, até meados de 2000 Campinas possuía quase metade de seu território inserido na Zona Rural [59]. Esse perímetro sofreu uma alteração significativa em 16 de setembro de 2000, quando foi aprovado um Projeto de Lei da Câmara Municipal, e sancionado pelo Prefeito como Lei N° 10.617/2000, que incluiu no perímetro urbano mais de 10 milhões de metros quadrados, na região norte da cidade, junto ao Distrito de Barão Geraldo, próximo às rodovias "Rhodia" e "Campinas/Mogi-Mirim".

Do total de 796,6 Km^2 que possui o Município de Campinas, 407,7 Km^2 estão inseridos na zona rural (tabela 14 – Área Rural - anexo 1 e, mapa 7 – evolução do perímetro urbano, anexo 2), assim distribuídos: aproximadamente 150 km^2 na Mz 1 – APA (região nordeste - dos distritos de Sousas, Joaquim Egídio e entorno), 110 km^2 nas Mz's 2 e 3 (região norte - dos distritos de Barão Geraldo, Nova Aparecida e entorno), e 100 km^2 nas Mz's 5, 6 e 7 (regiões sudoeste e sul – Campo Grande, entorno do aeroporto e caminho para Valinhos).

A maior parte das áreas rurais estão sendo sub-utilizadas do ponto de vista da produção agropecuária. A maioria das grandes glebas remanescentes nessas áreas estão cobertas com pasto sujo e reflorestamento de eucalipto. Ainda é possível encontrar algumas delas com cana

---

especialmente, a natureza do empreendimento e a sua localização, dada a necessidade de proteção às áreas rurais do Município".

[59] Considerando Zona Rural tudo aquilo que está fora do perímetro urbano aprovado por lei municipal.

(a exemplo das fazendas Santa Genebra e São Quirino, região Norte), pecuária (a exemplo das fazendas Pau D' Alho em Barão Geraldo e Cabras em Joaquim Egídio, região Norte/Nordeste) e alguns haras (a exemplo do Haras Duomo em Barão Geraldo, área recém inserida no perímetro urbano).

Existem, entretanto, em toda a zona rural do município, várias glebas já parceladas em pequenos sítios e chácaras, tanto na Região Nordeste, quanto na Região Sul do município, muitas delas utilizadas como áreas de moradia permanente e de finais de semana. Em algumas dessas áreas ainda é mantida produção de frutas, tipo de cultivo mais característico da Região Sul, próximo aos municípios de Valinhos e Itupeva, ou cultivo de flores e hortaliças, característico da Região Norte (Barão Geraldo), divisa com Paulínia e Jaguariúna.

Alguns sítios e chácaras das regiões Norte/Nordeste passaram a desenvolver algum tipo de produção de agricultura natural, ligada à Associação de Agricultura Natural de Campinas e Região, a exemplo de produtores da Fazenda Yamagushi, próximo à Rodovia Campinas-Mogi Mirim e do loteamento rural Colinas do Atibaia, em Sousas.

Em muitos sítios têm ocorrido também a proliferação de pesque-pague, em quase todas as regiões do município.

Na região da APA (Mz 1), cuja caracterização detalhamos a seguir, além de vários pesqueiros, foi verificada a implantação de vários restaurantes na beira das estradas. Pudemos identificar também planos de alguns fazendeiros de explorar suas fazendas com hotéis-fazendas e pousadas. Muitas dessas fazendas possuem construções antigas que se prestariam para essa finalidade.

De maneira geral, a Zona Rural de Campinas é composta por extensas glebas de domínio privado, desprovidas de equipamentos públicos. Em 2000, Campinas possuía somente 2% da população residindo na Zona Rural do município, ou seja, 16.097 habitantes.

O aparato institucional de apoio ao desenvolvimento rural instalado em Campinas é muito significativo, incluindo: Coordenadoria de Assistência Técnica Integral da Secretaria de Estado da Agricultura, Institutos Agronômico e de Tecnologia de Alimentos, também do Estado, Centros de Pesquisa em meio ambiente e monitoramento por satélite da EMBRAPA, Faculdade de Engenharia Agrícola e o Núcleo de Economia Agrícola da UNICAMP, entre outros.

Em meados da década de 90 o governo do estado iniciou um processo de municipalização das Casas de Agricultura. Até 2000 isso não ocorreu em Campinas, muito provavelmente em função da resistência dos Prefeitos em assumir este órgão e suas atribuições, sem um correspondente repasse de verba para exercer funções na área rural.

A Prefeitura de Campinas é uma das poucas no país a possuir uma central de abastecimento municipal – CEASA, que administra um espaço de comercialização atacadista de produtos hortifritigranjeiros, cereais, pescado e flores. As Administrações Regionais e Sub-Prefeituras prestam serviços eventuais de reparo das estradas mais movimentadas que cortam a zona rural. Os órgãos ligados à área de obras e serviços públicos, como parques e jardins e limpeza pública, não atuam na área rural. O órgão municipal de meio ambiente teve uma atuação na área rural da APA, no período 94/96, fazendo o atendimento de denúncias de degradação ambiental, embargando loteamentos clandestinos, monitorando e fiscalizando a ocorrência de queimadas e desmatamentos.

Em relação à caracterização socioespacial de Campinas, os indicadores sociais mais recentes de Campinas mostram que, de maneira geral, Campinas possui uma posição privilegiada, quando comparada à da Região Metropolitana e do Estado, à exceção da taxa de mortalidade geral. Constata-se que nos três casos a de mortalidade geral cresceu de 1991 para 2000, enquanto a infantil caía. No município de Campinas, a taxa de mortalidade por homicídio apresentou crescimento significativo passando 22,17 por cem mil habitantes em 1991 para 50,27 em 2000, dado o crescimento da violência urbana (tabela 15, Indicadores sociodemográficos/Campinas, 1991/1997, anexo 1).

Houve uma significativa precarização das condições de vida ao longo da década de 90, que pode ser identificada a partir dos índices de desemprego, da taxa de mortalidade geral, do número de "ocorrências policias" e também a partir das pesquisas sobre nível de renda da população.

Os indicadores cujas alterações mais recentes denotam uma perda significativa de qualidade de vida para o conjunto da população são aqueles referentes ao aumento da violência e do desemprego. A taxa de mortalidade por homicídio cresceu 74% entre 1991 e 1997, passando de 22 por cem mil habitantes em 1991 para 39 por cem mil habitantes em 1997, evidenciando o crescimento da violência urbana. Os dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo indicam um aumento de quase 20 mil "ocorrências policiais" em Campinas, significando um acréscimo de 32% entre 1997 e 1999, incluindo especialmente os crimes contra o patrimônio (acréscimo de 24%), e as ocorrências policiais não-criminais (aumento de 88%). O número total de ocorrências registradas para o Município de Campinas, em 1999, corresponde a cerca de 3% do total do Estado e a 46% do total da RMC no período.

Com relação à questão do emprego, a precariedade das informações sobre o mercado de trabalho restringe as análises aos dados do Ministério do Trabalho e Emprego, através de informações coletadas na relação anual de informações sociais da RAIS, que só capta o

emprego formal, ou seja, aquele com carteira de trabalho assinada. Ao longo da década de 90, Campinas registrou um aumento da ordem de 15% no emprego formal. Porém, a evolução setorial do emprego formal mostra o seguinte quadro: o emprego agrícola continuou tendo baixa representação (menos que 1%), o emprego no setor industrial caiu 34% e, na construção civil, caiu 33%. Já, o setor terciário, responsável por 73% do emprego formal em Campinas, cresceu 57%. Nesse setor, o segmento do comércio representava em 1998 25% e o de serviços 75%. Os dados disponíveis, apresentados na tabela 16 do anexo 1 (RAIS/MTb), mostram que o número de pessoas ocupadas com carteira assinada é muito pequeno em relação à PEA total, representando, no início da década de 90, cerca de 58%, percentual que deve ter sofrido uma queda significativa ao longo dessa década.

A violência urbana nos grande centros urbanos brasileiros, junto com o desemprego, são as questões que mais afligem a população. Em Campinas, a violência atingiu proporções alarmantes, culminando com o assassinato do prefeito Antonio da Costa Santos em setembro de 2001.

CARACTERIZAÇÃO SOCIOESPACIAL DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

A APA está localizada no quadrante leste do município de Campinas, abrangendo todo o território entre os rios Atibaia e Jaguari. A área da APA faz limite com os Municípios de Jaguariúna, Pedreira, Morungaba e Valinhos, e compreende integralmente as áreas dos distritos de Sousas e Joaquim Egídio, que juntos correspondem a pouco mais de 2/3 da área total da APA, e mais uma porção ao norte, situada entre Sousas e a divisa de Campinas - Jaguariúna - Pedreira, região onde se localiza a área urbana dos núcleos Carlos Gomes, Jardim Monte Belo e Chácaras Gargantilha.

A APA ocupa 27% da área do município, ou seja, cerca de 223 km^2. Comparativamente às demais áreas do Município, a região da APA apresenta características marcadamente diferenciadas, tanto em função de seu relevo - formado por planícies com 550 m de altitude (Rio Atibaia), e morrotes, morros e escarpas íngremes, cujas altitudes chegam a 1.078 m (Pico das Cabras) -, quanto em função do padrão de urbanização e de uso e ocupação do solo nela presente, definido por baixa densidade demográfica e predominância de espaços rurais, que correspondem a cerca de 80% da sua área.

O território da APA faz parte da "Província Geomorfológica do Planalto Atlântico", caracterizado por relevos de Colinas e Morrotes, ocupando ainda uma faixa de contato com a "Província da Depressão Periférica", onde ocorre relevo de Morrotes Paralelos. Os relevos predominantes são das classes de declividade de 30 a 47%, sendo freqüente também classes

superiores a 47%, com a presença de grandes quantidades de blocos e matacões, e de solos rasos com maior risco de processos erosivos. A área da APA é constituída por rochas do Embasamento Cristalino. Dentre as rochas, distinguem-se vários tipos de granito, configurando um alto potencial mineral do território da APA.

A APA é a região do Município de Campinas onde a cobertura vegetal primitiva ainda está bem representada, com fragmentos florestais descontínuos, mas em condições que ainda permitem recuperação. Também registram-se segmentos importantes de mata ciliar. O reflorestamento com eucaliptos e a existência de campos limpos ocupam grandes extensões de terra dessa região.

A vegetação florestal evidencia a presença de espécies típicas da Mata Atlântica. Em geral são florestas altas, com árvores emergentes de 20 a 25 m de altura (como Jequitibá Rosa, Peroba Rosa, Cedro), com copas sobrepostas que sombreiam o solo durante grande parte do ano, e com uma diversidade florística bastante expressiva. Nos morros e morrotes de declividades mais acentuadas, a ocupação é bastante desordenada e a cobertura vegetal bastante fragmentada. No entanto, essas áreas ainda apresentam uma cobertura florestal natural, ou em recuperação, que é superior àquela observada em planícies fluviais, morrotes e morros de baixas declividades. Nestas áreas a ocupação intensa vem degradando as margens dos cursos d'água, principalmente através da urbanização, loteamentos, pastagens e pequenas áreas de agricultura.

Nas áreas de baixada, fundos de vales e ao longo dos cursos d'água, que têm largura média de 30 a 50 m, ainda existem fragmentos de matas ciliares, com árvores de menor porte e mais adensadas, intimamente ligadas à sua manutenção, protegendo as margens contra a erosão. São inúmeros os pequenos represamentos nos cursos d'água, originados da atividade agrícola e pastagens extensivas. São raras as nascentes que apresentam uma cobertura vegetal significativa e suficiente para protegê-las.

As áreas mais significativas de matas íntegras restantes na APA são a Mata Ribeirão Cachoeira (233,7 ha) e a Mata da Fazenda Recreio (54,6 ha). Todas as outras áreas são de pequeno porte e mais concentradas ao sul da região.

Tem sido observada na região a existência de várias espécies da fauna ameaçadas de extinção, tais como: jaguatirica, onça parda ou sussuarana, bugio, sagui, macaco sauá, rã de cachoeira, lontra, urubu-rei, paca e jaguarundi.

Nesta região está localizado parte do manancial hídrico do rio Atibaia, onde se faz a captação de água para o abastecimento de cerca de 80% da demanda de Campinas, além do Rio Jaguari, fonte da captação para os municípios de Pedreira e Jaguariúna. O território da APA

é drenado por 18 afluentes da margem esquerda do Rio Jaguari, onde se destacam as bacias dos córregos São Jorge, Santa Maria, da Linde e da Fazenda Recreio, e por um número muito grande de afluentes da margem direita Rio Atibaia, onde se destacam o Ribeirão das Cabras, e os córregos da Fazenda Santa Terezinha, Fazenda das Pedras, Fazenda São Lourenço, das Sete Quedas, e da Fazenda Mato Dentro. Somente na área urbana do Distrito de Sousas a APA abrange uma porção da margem direita do Rio Atibaia, que abrange a microbacia do Córrego dos Pires.

De acordo com o levantamento realizado pela CETESB, em 1994, o Rio Atibaia apresentava-se impróprio para tratamento convencional a partir de Sousas. A montante de Sousas até o Município de Itatiba, a qualidade da água do Rio Atibaia é considerada de ótima a aceitável. Porém, próximo à divisa entre Sousas e Valinhos, a montante da captação da SANASA, o Rio Atibaia recebe o Ribeirão Pinheiros, onde são despejados esgotos "*in natura*" de grande parte dos bairros da porção sudeste de Campinas. Em 2000, a SANASA inaugurou a Estação de Tratamento de Esgotos do Samambaia, devendo ocorrer uma melhora significativa na qualidade da água do Rio Atibaia na área da APA.

Os núcleos urbanos dos dois Distritos ainda guardam tradições culturais da época em que essa região recebeu migrantes europeus, especialmente italianos. Até hoje ainda são organizadas festas populares e religiosas, como as festas de Santana e São Joaquim.

Ressalta-se, contudo, que a pressão exercida pela intensa urbanização de toda a porção leste do Município de Campinas vem colocando em risco este rico patrimônio. Apesar das dificuldades colocadas pelo meio físico às obras civis, recentemente tem-se observado a implantação de loteamentos, muitos deles realizados em desacordo com a legislação em vigor. Registra-se uma crescente atividade especulativa, com desdobramentos comprometedores da qualidade ambiental da região. As obras civis, precedidas pela monocultura cafeeira e de cana-de-açúcar em solo frágil (erodível), associadas à retirada indiscriminada da vegetação nativa e à poluição das águas, provocada por municípios ribeirinhos situados à montante de Campinas e, também, por assentamentos residenciais e industriais no setor nordeste do município de Campinas, constituem-se em fatores de grave comprometimento ambiental.

Segundo a Contagem Populacional de 1996, a população da APA era de aproximadamente 23 mil habitantes, correspondendo a cerca de 2% da população total do município, sendo que 17 mil habitantes concentravam-se na zona urbana (74%) e 6 mil na zona rural (26%). O distrito de Sousas ocupa uma área de 65,5 km², Joaquim Egídio, uma área de 89,25 km², e a região norte da APA, uma área de 62,25 km². De acordo como os dados do

Censo Demográfico de 1991, a densidade demográfica de Sousas era de 149,25 hab/km², a de Joaquim Egídio era de 31,85 habitantes por km², e a da região norte, 32,06 hab/km².

Acompanhando a evolução da população da APA, observa-se que, no caso de Joaquim Egídio, a população rural manteve-se estável no período de 1970 a 1980 (1.821 e 1.813 habitantes, respectivamente), verificando-se um decréscimo significativo, em números absolutos, em 1991 (1.691 habitantes). Já o distrito de Sousas apresentava, em 1970, uma população rural bem mais elevada que a de Joaquim Egídio - 2.547 habitantes. Em 1980, Sousas chegou a apresentar um incremento de mais de 26%, com sua população rural alcançando 3.253 habitantes, quase o dobro da de Joaquim Egídio. No entanto, em 1991, a população rural de Sousas experimentou uma forte diminuição (com taxa negativa de 14% a.a.), passando a registrar apenas 617 habitantes, ou seja, volume bastante inferior ao de Joaquim Egídio, apesar do fato de Joaquim Egídio também ter apresentado decréscimo em seu contingente rural (taxa negativa inferior a 1% a.a.), conforme apresentado na tabela 17 (Demografia/APA, 1970/1996, anexo 1).

A população rural da região norte da APA era de 1.053 habitantes, em 1980. Na década de 80, os loteamentos Jardim Monte Belo I e II, Recanto dos Dourados e Chácaras Gargantilha foram ocupados por residências permanentes e chácaras de recreio. Em 1991, a população urbana desses loteamentos era de 882 habitantes, sendo que a população rural teve um decréscimo (taxa negativa de 3,6% a.a.) passando para 703 habitantes. O grau de urbanização da APA em 1991 era de 79%, bem menor que aquele verificado para Campinas (97%).

O Distrito de Sousas foi a região da APA que passou por um processo de urbanização mais intenso, com um grau de urbanização de 94%, em 1991. A região norte da APA e o Distrito de Joaquim Egídio apresentaram um grau de urbanização de 56 % e 41%, respectivamente.

Em 1991, Sousas já apresentava uma população favelada de cerca de 800 habitantes, correspondendo a 9% da população urbana do distrito. Aí concentravam-se o núcleo de favela Jardim Conceição, com oitenta barracos, e as invasões do Jardim Conceição II, com 65 construções precárias em alvenaria, e Jardim Sorirama, ressaltando-se que as favelas e invasões do Jardim Conceição encontram-se em situação de risco, uma vez que estão sujeitas à enchentes, deslizamentos e desabamentos.

É possível identificar o início do parcelamento do solo na região a partir das sucessivas crises do café, culminando na crise de 1929, que resultou num intenso processo de divisão de propriedades e no êxodo rural em larga escala. Muitas fazendas ficaram abandonadas até a

década de 50, quando teve início a diversificação de culturas, a pecuária e a recuperação de fazendas de café (tabela 18 – Loteamentos aprovados na APA, 1946/1988).

A partir da década de 50, com o novo impulso da economia rural, aliada à intensificação da industrialização e urbanização do município, instaurou-se um novo processo de urbanização na região, caracterizado pela implantação dos primeiros loteamentos e pelo surgimento de algumas indústrias. Mais notadamente, a partir de então, a urbanização de Sousas se distinguirá da de Joaquim Egídio, pela sua dimensão e dinamismo.

Em Sousas foram aprovados, na década de 50, nove loteamentos de pequeno porte, compostos de lotes com área média em torno de 270 m². A maioria destes empreendimentos foi implantada em dois vetores de ocupação: o eixo paralelo ao rio Atibaia e o eixo ao longo da via de acesso Campinas-Sousas. Em Joaquim Egídio ocorreu, no final desta mesma década, o início da ocupação da Vila São Joaquim.

Na década de 60, a despeito da intensificação do parcelamento urbano em Campinas, foram aprovados apenas dois loteamentos na região dos distritos, ambos em Sousas, sendo um deles o conjunto habitacional da COHAB-Vila Santana -, com 204 unidades habitacionais térreas, em lotes de aproximadamente 200 m², construídas em 3 etapas consecutivas, e com rápida ocupação, sendo até o momento o único conjunto habitacional de interesse social implantado na região.

A partir da década de 70 iniciou-se a aprovação de loteamentos maiores e mais periféricos aos dois núcleos urbanos, destinados a uma classe de renda mais elevada, com lotes de área média superior a 600 m², tais como: Colinas do Ermitage, entre Sousas e Joaquim Egídio, Caminhos de San Conrado, na avenida marginal ao Rio Atibaia, e Morada das Nascentes, na área rural de Joaquim Egídio. A implantação desses loteamentos, além de resultar num processo de ruptura no tecido urbano da região, foi bastante problemática, por ocupar área sujeita à processos erosivos graves. Isto ocorreu principalmente com o loteamento Morada das Nascentes, que ficou popularmente conhecido como "Moradas das Voçorocas", o qual muito provavelmente por conta disso e também da distância do núcleo urbano, até hoje não conseguiu ser efetivamente ocupado.

A localização destes três loteamentos determinou, em grande parte, a configuração do perímetro da Zona de Expansão Urbana desta região, delimitada em 1980 por exigência da Lei Federal de Parcelamento do Solo – Lei Lehmann. Este perímetro foi retificado em 1981, pela Lei Municipal Nº 5.120. É importante notar que, no caso de Sousas, a delimitação da Zona de Expansão Urbana atingiu dimensões significativas, resultando em áreas intermediárias ainda hoje não parceladas.

A aprovação destes loteamentos, nos anos 70, coincide com uma época de notável expansão econômica do município, o que talvez explique a ousadia de empreendimentos de grande porte, como é o caso do loteamento Caminhos de San Conrado, com área total de aproximadamente 2.340.000 m², cuja ocupação vem se acelerando apenas recentemente.

Na década de 80, foram aprovados 6 novos loteamentos em Sousas, entre eles os loteamentos Jardim Martinelli e Jardim Botânico, que possuíam lotes em torno de 1.000 m², denotando uma tendência de aumento na área média dos lotes em relação aos loteamentos anteriores.

Paralelamente à aprovação de novos loteamentos, ocorre também o processo de regularização de loteamentos clandestinos ou irregulares, localizados na área urbana, muitos deles oriundos de antigos parcelamentos rurais (chácaras de recreio aprovadas pelo INCRA), como é o caso das chácaras Santo Antonio de Maracajú, em Sousas, e dos loteamentos Jardim Monte Belo I e II e Chácaras Gargantilha (clandestinos), localizados na área urbana ao norte da APA, com regularização em curso na Prefeitura.

Na década de 90, são aprovados os condomínios Parque da Mata e Sousas Parque, ambos em Sousas, e tem início um processo de implantação de empreendimentos clandestinos para fins urbanos na área rural. Muitos desses empreendimentos foram embargados em ação conjunta entre a Prefeitura Municipal e a Promotoria Pública de Habitação e Urbanismo, entre 1994 e 1996, tendo sido tomadas medidas punitivas contra os proprietários. Além disso, nos anos 90, alguns loteamentos passaram a adquirir uma nova feição dentro da malha urbana, assemelhando-se aos condomínios fechados de alto padrão, com guaritas e portarias, configurando-se como loteamentos fechados, muitos de forma irregular. Tal fato denota a tendência de ocupação típica de bairros de classe média e alta, situados principalmente no quadrante leste do município, nas regiões de Barão Geraldo e Sousas.

Com relação às glebas não parceladas, constata-se que existem, na zona urbana, um total de 1.289,99 ha, sendo 1.103,69 ha em Sousas e 186,30 ha em Joaquim Egídio. Pelo cadastro do I.P.T.U., constata-se a existência de 5.390 lotes vagos, que correspondem a uma área total de 467,02 ha, sendo 5.041 lotes vagos em Sousas e 318 lotes vagos em Joaquim Egídio. A maior concentração dos lotes vagos está no loteamento Caminhos de San Conrado.

Com relação às glebas não parceladas inseridas no perímetro urbano, o levantamento feito por ocasião do Plano Diretor de 1996 apontava para um total de cerca de 13 milhões de metros quadrados localizados na zona urbana da APA, sendo 11 milhões em Sousas, e 2 milhões em Joaquim Egídio. O cadastro da Secretaria Municipal de Finanças (I.P.T.U., 1993) apontava a existência de cerca de 5.400 lotes vagos, correspondendo a uma área total de 4,6

milhões de metros quadrados, sendo 5 mil lotes vagos em Sousas e 300 lotes vagos em Joaquim Egídio.

A maior parte das glebas não parceladas é composta por áreas remanescentes de antigas fazendas, situadas em parte em áreas urbanas adjacentes às áreas loteadas, ao longo da margem esquerda do Rio Atibaia, como é o caso das Fazendas Santana, Santo Antonio, Santa Odila, Pedra Alta, Jatibaia e Maria Amélia. Essas fazendas pertencem a antigos proprietários e possuem destinação rural, sendo ocupadas por pastos, plantações de cana e de eucaliptos. De uma forma geral, possuem topografia pouco acidentada. Em Joaquim Egídio algumas das glebas não parceladas encontram-se ocupadas por pequenas e antigas chácaras e o restante constitui-se de partes de fazendas, não possuindo, desta forma, interligação à infraestrutura básica existente no núcleo urbano.

Segundo os estudos do Plano Diretor, boa parte dessas áreas não pode ser entendida como "vazios urbanos", devido à deficiência de infraestrutura urbana e à dificuldade técnica para o provimento dos serviços de saneamento básico, devendo ser consideradas como o resultado de um processo de urbanização marcado pela transição urbano-rural, típico da região da APA.

Na última alteração do perímetro urbano desta região foram incluídas à zona urbana áreas adjacentes à antiga Zona de Expansão Urbana dos distritos[60] . Em Joaquim Egídio, foi incluída a região situada entre e o divisor de águas da bacia do Rio Atibaia e o perímetro da Zona de Expansão Urbana. Em Sousas, foi incluída no Perímetro Urbano a região referente à parte da Fazenda Santana localizada entre a Rodovia D.Pedro I e a Zona de Expansão Urbana, ao longo da principal via de acesso a Sousas, a Rodovia Heitor Penteado.

De outro lado, nos últimos anos, a crescente especulação imobiliária tem impulsionado o surgimento de vários tipos de parcelamento do solo na região, muitos deles sem a anuência da Prefeitura de Campinas, para as áreas urbanas, e nem do INCRA, para as áreas rurais. Esses empreendimentos clandestinos geralmente não atendem critérios técnicos recomendados para a área, dada principalmente a fragilidade do meio físico, com a presença de grandes declividades e solos erodíveis.

De maneira geral, a região da APA é predominantemente rural, com uma densidade populacional bem baixa em relação ao município como um todo (ver tabela 19, anexo1). É

---

[60] A Lei Municipal no. 8.161/1994 criou o novo perímetro da zona urbana em vigor até hoje (à exceção da alteração dada pela Lei Municipal no. /2000 que incluiu mais 7 fazendas ao perímetro urbano da região norte, junto ao Distrito de Barão Geraldo). Esta lei de 1994 revogou os antigos perímetros urbanos de Joaquim Egídio (1962) e de Sousas (1964), bem como extinguiu a Zona de Expansão Urbana do Município criada em 1981, incorporando quase a totalidade de sua área ao perímetro da zona urbana.

caracterizada por uma ocupação antiga e menos intensa que o restante do Município de Campinas. Essa paisagem rural é constituída principalmente por pastagens. Os remanescentes de matas, ainda que escassos e pequenos, correspondem a mais de 60% de todos os remanescentes de floresta tropical do município. Existem algumas fazendas que cultivam a cana ou café; em algumas se verifica a presença de pasto e criação extensiva de gado, porém, não há grandes extensões de lavouras, nem pecuária intensiva. Existem também grandes extensões de reflorestamento, principalmente de eucalipto, explorados pelas fábricas de papel e celulose. Predominam as grandes propriedades rurais, remanescentes de antigas fazendas do período cafeeiro. Também existem propriedades de pequeno e de médio porte, e várias chácaras, algumas com atividade agrícola e pecuária em pequena escala.

Hoje, o espaço rural da região é mais diversificado que no passado, constituindo um mosaico de culturas anuais e perenes, pastagens, reflorestamento, restos de vegetação natural e manchas urbanas. A agricultura é caracterizada principalmente por pequenas áreas de café, laranja, cana e milho, além das culturas de subsistência (horticultura e fruticultura). O reflorestamento com eucaliptos e a existência de campos antrópicos (pastos) ocupam extensões relevantes, dispersos por toda área que é objeto deste estudo. Estes campos apresentam pequenos conjuntos de árvores e predomínio do estrato herbáceo, com culturas recém-abandonadas ou restos de culturas.

O aproveitamento dos recursos minerais na área da APA vem sendo desenvolvido por diversos tipos de empreendimentos minerários, tais como: portos de areia ao longo de leitos de rios e córregos e em cavas submersas de várzeas e lagoas; áreas de empréstimo para retirada de saibro; olarias e cerâmicas; pedreiras e cantaria para a produção de pedra britada e de revestimentos, além de captação de água mineral. Levantamento realizado pelo Instituto Geológico, em 1993, identificou 24 áreas com potencial para extração de rocha ornamental e pedra de "talhe e cantaria".

A atividade de mineração enfrenta, na APA, diversos conflitos com outros usos do solo, além de infrigir condições legais impostas pela legislação ambiental, que restringe as operações de lavra em ecossistemas de fundo de vale, várzeas, áreas de mananciais hídricos, matas naturais e áreas urbanas.

A mineração, como toda atividade extrativa de recursos naturais apresenta alto potencial de degradação ambiental, inerente às suas atividades, em que pese estar sujeita à imposições legais de proteção ambiental e de recuperação da paisagem que, na maioria das vezes, não é cumprida.

De acordo com levantamento realizado pelo IG/SMA em 1994, os principais empreendimentos minerários localizados na APA são:

- Pedreira COWAN, localizada em área arrendada da fazenda Santana da Lapa junto ao km 122,5 da Rodovia D. Pedro I; teve como atividade principal a extração de granito para pedra britada, destinada às obras já executadas de duplicação da Rodovia D. Pedro I, porém a área não havia sido recuperada até a data do levantamento;
- captação licenciada de água mineral de fonte natural da fazenda Santa Margarida localizada na Estrada de Joaquim Egídio, ao lado da pedreira COWAN, Distrito de Joaquim Egídio (Portaria de lavra do DNPM, licenciamento e análises da CETESB e autorização municipal);
- extração irregular de material de empréstimo (saibro) usado em aterros e regularização de leitos de estrada vicinais, localizada em terrenos afetados por processos erosivos do loteamento Morada das Nascentes, distrito de Joaquim Egídio, mas que acabou intensificando processos de assoreamento de nascentes e córregos;
- extração de granito como rocha ornamental na Fazenda das Pedras em Sousas, com desmonte de matacões em pedra ornamental e subproduto para cantaria;
- extração de areia em cava submersa na Fazenda São Joaquim, Distrito de Joaquim Egídio, com assoreamento de cursos d'água e descaracterização da paisagem natural.

Com relação às atividades industriais, a Cetesb registra apenas duas indústrias na APA, ambas na área urbana de Sousas: a Prodome Química e Farmacêutica Ltda e a Nittow Papel S.A. As demais, são pequenas indústrias que produzem apenas o esgoto do tipo doméstico.

A legislação de uso e ocupação do solo nas áreas urbanas da APA proíbe a implantação de indústrias e de prédios. As indústrias já existentes enquadram-se na condição de "toleradas", devido à sua existência anterior à promulgação da lei, não sendo permitidas, entretanto, ampliações de suas instalações. O controle da poluição destas indústrias é de competência da CETESB.

O Rio Atibaia, marco físico separador da região, conta com apenas uma ponte de acesso veicular, que integra os dois distritos, o que resulta na linearidade singular do sistema viário de circulação estrutural. O trânsito se dá através de vias antigas, de baixa capacidade e com crescente uso comercial. Nas áreas centrais de Sousas e Joaquim Egídio, o trânsito é desordenado e lento, especialmente nos horários de pico, dado que o sistema viário existente

dá suporte ao trânsito de passagem, ao trânsito local e ao estacionamento lindeiro, com circulação em dois sentidos.

Existe ainda o ramal ferroviário desativado da C.C.T.F.L., interligando os dois distritos, sendo parcialmente utilizado como sistema viário de âmbito local. Com relação às estradas vicinais, destacam-se a CAM 010, que atravessa longitudinalmente a APA, a partir da Rodovia D. Pedro I, interligando os distritos ao município de Pedreira, e a CAM127, que interliga Joaquim Egídio à Rodovia D. Pedro I e ao Município de Valinhos. Em 1996 houve a tentativa, por parte da Prefeitura de Campinas, de abertura de processo licitatório para concessão da implantação e exploração de uma rodovia ligando Campinas à cidade de Pedreira, cortando a área da APA. Houve grande mobilização de entidades ambientalistas e de moradores da região que se posicionaram contra o projeto. Em função dessa mobilização, e da falta de recursos, a Prefeitura de Campinas acabou por abandonar o projeto.

Cruzam a área da APA uma linha de oleoduto e outra de gasoduto da Petrobrás e várias linhas de alta tensão, todos com faixas marginais *non aedificandi.*

Por conta da passagem do gasoduto Brasil-Bolívia pela região, a Prefeitura recebeu, no ano de 2000, a título de compensação, cerca de R$ 180 mil reais da Petrobrás, que foram investidos na aquisição e reconstrução da antiga estação de trem em Joaquim Egídio, transformando-a num espaço público utilizado como Centro de Educação Ambiental da APA, inaugurado em setembro/2000.

Os núcleos urbanos de Sousas e Joaquim Egídio são abastecidos com água tratada captada do Rio Atibaia, localizado em Sousas à montante da área urbana, junto à divisa com Valinhos. O núcleo urbano de Sousas é parcialmente atendido por rede coletora de esgoto. Os loteamentos mais afastados dos núcleos urbanos, como Caminhos de San Conrado, Colinas do Ermitage, Imperial Parque, Parque Jatibaia, Vila Janete e Jardim Martinelli não contam com esses serviços. Em Joaquim Egídio, a rede coletora de esgotos cobre toda a área urbana, e lança os efluentes "*in natura*" no Ribeirão das Cabras, principal afluente do Rio Atibaia na região. Constata-se, ainda, em Sousas, a ocorrência de edificações ribeirinhas, que lançam o esgoto diretamente nos dois ribeirões - Cabras e Pires. Os loteamentos mais recentes não possuem rede de esgoto, sendo o esgotamento sanitário feito por fossas sépticas particulares.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo 6.031/1988 tratava somente do zoneamento das áreas urbanas da APA (Sousas, Joaquim Egídio e região norte), dividindo-as em 4 zonas de uso: zona 3, destinada predominantemente ao uso residencial unifamiliar e multifamiliar horizontal; zona 4 - destinada predominantemente ao uso residencial unifamiliar e multifamiliar horizontal com padrão mínimo de lote de 1.000 m²; zona 11 - destinada basicamente aos usos

comerciais, de serviços e institucionais, de pequeno e médio porte; e, zona 18 - destinada à proteção de áreas e/ou espaços de interesse ambiental e à preservação de edificações de interesse sociocultural, especialmente as áreas urbanas ao longo do Rio Atibaia, numa faixa de 300 m de ambos os lados. Em levantamento realizado pela Prefeitura em 1995, constatou-se que a maioria dos loteamentos das áreas urbanas da APA encontrava-se na zona três, predominantemente residencial, sem que neles tenham sido previstos locais para a implantação de usos comerciais e de serviços, necessários para atendimento da demanda gerada pelo uso residencial. O mesmo problema ocorre nas áreas pertencentes à zona 4.

A Lei da APA – Lei Complementar Municipal no. 10.850/2001, define uma série de critérios de uso e ocupação do solo das áreas rural e urbana da APA, dividindo essa região em cinco "zonas ambientais", tendo como base física as bacias e microbacias hidrográficas da região e como critérios as principais vocações e limitações identificadas para cada uma dessas zonas: "Zona de Conservação Ambiental Especial, Zona de Conservação Hídrica dos Rios Atibaia e Jaguari, Zona de Uso Agropecuário, Zona de Uso Turístico e Zona de Uso Urbano".

Em relação à área rural, está prevista uma série de restrições ao uso de produtos agrotóxicos e a práticas agrícolas e de movimentação de terra que possam causar erosão e assoreamento dos cursos d'água. Estão previstas também recomendações de fomento às atividades de turismo e cultivos orgânicos. Esta lei reafirma a proibição ao "parcelamentos do solo para fins urbanos, ou subdivisões, que resultem em lotes ou frações ideais de conjuntos em condomínios de dimensões inferiores ao módulo rural do INCRA para a Região de Campinas - 20.000 m2", bem como os loteamentos para fins industriais.

Em relação à área urbana, a Lei da APA manteve o zoneamento da Lei Complementar Municipal de Uso e Ocupação do Solo N° 6031/1988, e reafirmou regras impostas pela Lei Federal de Parcelamento do Solo (6766/1979). Ainda que a inclusão de critérios já estabelecidos pela legislação em vigor possa parecer redundante, a nosso juízo, pode ser um expediente apropriado, no sentido de garantir que alterações indesejáveis nos outros instrumentos legais municipais ou federais não incidam sobre a APA. Este é o caso da alteração do tamanho do lote previsto para a Zona 4 na Lei Municipal de Zoneamento N° 6031/1988, alterada pela Lei N° 10.640/2000, de autoria do Vereador Antonio Rafful, e mesmo a definição de percentuais de áreas institucionais e de lazer, previstos na Lei N° 6766/1979, que deixaram de existir com a alteração dada pela Lei Federal N° 9785/1999.

Além desses critérios, outros foram incluídos, tais como: a exigência de percentual de área de lazer também para condomínios; a proibição de reserva de áreas de lazer e institucionais em áreas de preservação permanente; a reserva de áreas destinadas para fins de

manutenção e recuperação da cobertura vegetal; a adoção de taxa mínima de permeabilidade do solo; a restrição de número máximo de pavimentos menor ou igual a 2; a adoção de critérios de parcelamento que considerem a declividade do terreno.

A Lei da APA prevê ainda a criação do "Conselho Gestor", vinculado à Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e constituído de forma tripartite por representantes dos órgãos públicos, entre eles, a Câmara Municipal, e mais organizações da sociedade civil, associações de bairros, com representantes das áreas urbana e rural. Trata-se de um Conselho de caráter deliberativo, e que elegerá o presidente entre seus membros. Ao longo do segundo semestre de 2001 foram realizadas reuniões entre a Prefeitura de Campinas e proprietários rurais, representantes do comércio e moradores de áreas urbanas da região da APA para discutir a composição e funcionamento do Conselho Gestor da APA [61]. Os objetivos do Conselho definidos na Lei são: "garantir o cumprimento das diretrizes e normas constantes nesta lei, e em suas disposições complementares; instituir um processo permanente de avaliação...; propor e assessorar a celebração de convênios com outras esferas de governo, instituições de pesquisa, instituições financeiras públicas e privadas, organizações não governamentais, ou outros que possam contribuir para a concretização dos programas previstos nesta lei; propor ações conjuntas entre a Prefeitura e órgãos das outras esferas de governo de maneira a integrar os programas constantes nesta lei; promover articulação intermunicipal, objetivando a solução de problemas comuns relativos à proteção ambiental, especialmente com os municípios de Morungaba, Pedreira e Valinhos; acionar os órgãos fiscalizadores competentes quando do não cumprimento desta lei ou de atos legais de caráter ambiental; acompanhar a implementação e efetivação das diretrizes gerais constantes nesta lei; participar e/ou acompanhar a elaboração e execução dos programas constantes nesta lei".

Prevê-se que os recursos necessários ao desenvolvimento das atividades previstas na lei poderão provir de dotações orçamentárias das Secretarias Municipais, contrapartidas para o licenciamento de empreendimentos da iniciativa privada, colocação de publicidade, transferências, contribuições, subvenções, auxílios da União e do Estado, doações, legados, convênios, contratos do Município com instituições públicas ou privadas, e recursos provenientes das multas cobradas por infrações ambientais.

A despeito de terem se passado cerca de 15 anos desde que a proposta de criação de uma "Área de Proteção Ambiental" nessa região de Campinas começou a ser gestada no seio do movimento ambientalista de Campinas, ainda há um longo caminho a ser trilhado, e muitos obstáculos a serem transpostos, especialmente pelos movimentos sociais e pelo poder público, no sentido de transformar a APA numa área econômica e socialmente integrada, mas capaz de

---

[61] Esta pesquisadora participou de duas dessas reuniões.

realizar a preservação de seus recursos naturais e históricos, e que possua espaços públicos de usufruto da população da região.

Concluindo este item sobre o Estudo-de-Caso, podemos afirmar que, a partir dessa recuperação histórica foi possível identificar nitidamente em Campinas, ao longo do século XX, a dinâmica da intervenção privada no espaço do território municipal através da administração pública, que foi se dando com o espraiamento da mancha urbana e a conseqüente valorização do patrimônio imobiliário privado que se consolidou com os investimentos públicos em infraestrutura.

Na reconstituição da história socioespacial de Campinas, elencamos algumas situações em que as relações de poder social se transformaram em um tipo de "autoridade política" que manipulou e transformou as relações de poder, aí sim, colocando em posições antagônicas os interesses particularistas daquilo que pode ser entendido como o "interesse comum".

Também vimos na caracterização da dinâmica econômica mais recente de Campinas, uma nova forma de articulação de parcelas das elites locais vinculadas ao capital imobiliário, na implantação de grandes empreendimentos imobiliários. Fernandes (2001)[62] aponta para essa problemática, através da atuação de frações do capital imobiliário junto aos governos locais na implantação dos chamados "projetos de reforma urbana", buscando alternativas de "transações financeiras" de caráter especulativo à crise econômica e conseqüente estagnação e refluxo das grandes cidades. O problema reside no fato desses capitais estarem apostando no comprometimento das receitas públicas via guerra fiscal, cujos resultados têm sido a atração de grandes empreendimentos imobiliários e mesmo de "montadoras" que não têm sido capaz de ampliar o mercado de trabalho e a geração de renda através do desencadeamento de cadeias produtivas regionais.

Os órgãos e os instrumentos públicos locais de gestão têm sido novamente os espaços privilegiados de disputa que objetivam o prevalecimento de interesses privados.

---

[62] FERNANDES, Ana Cristina. "Da Reestruturação Corporativa à Competição entre cidades: lições urbanas sobre os Ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo", 2001.

4. ARENA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

REGULAÇÃO PÚBLICA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Apresentamos nesta parte do trabalho uma análise do aparato normativo que diz respeito à regulação do uso e ocupação do solo, dando ênfase ao período 1970-1996, foco principal do nosso estudo. Fazemos também algumas considerações acerca de instrumentos legais aprovados até meados de 2001, com a ressalva de que, quanto mais recente sua aprovação, menor a possibilidade de analisarmos sua aplicabilidade [1].

No bojo da análise desenvolvida, procuramos enfatizar elementos importantes em relação a duas questões básicas que influenciaram este período que vai da década de 70 à década de 90, quais sejam, a dicotomia entre os espaços urbano e rural e o processo de descentralização das ações do poder público federal. A primeira dessas questões diz respeito aos reflexos que ocorrem na regulação do espaço e que são fruto das mudanças no significado dessa dicotomia nas duas últimas décadas, especialmente em relação aos grandes centros urbanos. Este significado refere-se tanto ao processo de expansão urbana enquanto uma modalidade de 'atividade econômica', quanto à importância dos espaços rurais no 'imaginário social'. A segunda, diz respeito aos reflexos que ocorreram na regulação pública do espaço e que são fruto do processo de descentralização das ações e atribuições públicas para as instâncias sub-nacionais de governo, processo esse institucionalizado no bojo da Constituição Federal de 1988 e em curso desde a década de 80.

Quanto à primeira questão, podemos dizer que, em linhas gerais, até os anos 80 a dicotomia entre o urbano e o rural significou a diferença entre o 'moderno' e o 'atrasado'. Em certo sentido, isso vem mudando de lá para cá, e se intensificando ao longo dos anos 90, quando esta separação passou a refletir outras características da chamada modernidade, ou seja, uma suposta diferença entre uma vida mais 'agitada e violenta', em muitos sentidos, e a sensação de poder desfrutar de espaços bucólicos. E, justamente os espaços mais cobiçados para esta finalidade têm sido as áreas rurais, próximas aos grandes centros urbanos. Até por conta desta proximidade, essas áreas vêm deixando de ser suporte de atividades agrícolas tradicionais, transformando-se em áreas de reserva de valor, à espera da chegada de um processo de urbanização, ainda que em moldes que podemos chamar de obsoleto, no sentido de 'mal desenvolvido', para os padrões atuais de sustentabilidade ambiental. Na análise deste aspecto não desconsideramos as origens do tratamento dual que tanto a legislação, quanto às

[1] Elaboramos uma relação de trechos dos textos legais que julgamos mais importantes para nosso trabalho que deram suporte a esta análise (Anexo 3 – Textos legais).

instituições públicas têm dado a essa questão que, aliás, acompanha a trajetória histórica das economias agrária e urbana brasileiras. Mas, recuperar este percurso seria assunto para uma outra tese. Neste sentido, procuramos nos restringir à análise do período definido, fazendo apenas alguns breves resgates históricos sobre questões relevantes para o nosso estudo.

As implicações desta questão estão colocadas em uma das hipóteses que orientou o desenvolvimento do estudo, qual seja a de que o processo de urbanização do campo tem provocado a dissolução da especificidade do uso rural, resultando na implantação de uma mescla de atividades que problematizam as formas de regulação do uso e ocupação do solo e podem comprometer a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável. Entendemos que este 'novo' espaço rural, próximo aos grandes centros urbanos, não pode mais ser tratado, nem como área de suporte das atividades agrícolas tradicionais, nem como simples área de retenção especulativa. É preciso pensar outras formas de regulação. É nessa lacuna que, a nosso juízo, poderiam ser formatadas novas normas e criadas novas instituições, relativas ao direito ambiental, como uma forma de dar um tratamento integrado à questão. Neste sentido, um dos desafios hoje postos é o de incorporar neste processo, de uma forma mais ampla, outros movimentos sociais que não só aqueles que vêm atuando na proteção dos recursos naturais, dando assim um caráter menos elitista aos atuais movimentos ambientalistas. Para analisar esses aspectos também procedemos aqui um breve resgate da evolução do aparato relativo à gestão ambiental do espaço.

Quanto à segunda questão, nos interessa entender quais os reflexos do processo de descentralização das ações públicas na distribuição das atribuições entre os três entes da Federação, especificamente em relação à gestão do uso e ocupação do solo.

Para entendermos como este 'bolo' está repartido, procedemos à análise da legislação nos três níveis de governo, numa extensa, e muitas vezes confusa, teia de normas que compõem nosso arcabouço legal. As áreas que elegemos como de interesse para nosso estudo

estão inseridas em matérias mais gerais do Direito[2] Constitucional e Administrativo e, mais especificamente, em temas do Direito Agrário, Urbanístico e Ambiental[3].

Apresentamos a seguir a análise deste arcabouço legal e sua distribuição entre as três esferas de governo e, também, um breve relato da sua transformação ao longo das três últimas décadas.

ATRIBUIÇÕES LEGAIS DAS DIFERENTES ESFERAS DE GOVERNO

O conceito de federação pressupõe uma "aliança política de Estados". No caso brasileiro isto significa que esta aliança se dá entre os chamados "Estados membros" da Federação: União, Estados e Distrito Federal, e Municípios, todos considerados autônomos, nos termos da Constituição Federal de 1988 (art. 18). Esta aliança constitui-se como uma "unidade estatal superior aos Estados membros e detentora exclusiva da soberania externa"[4]

As atribuições legais da regulação de uso e ocupação do solo estão distribuídas entre os três Estados membros, e entre os três temas de interesse de nosso estudo.

Até por conta da relevância do tema, uma vez que é nas áreas urbanas que vem se concentrando cerca de 80% da população do país, e grande parte dos problemas sócio-espaciais que as cidades enfrentam, é no âmbito do Direito Urbanístico que encontramos o maior número de normas de regulação de uso e ocupação do solo.

Está previsto na Constituição Federal de 1988 que a União tem a atribuição de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Já na esfera estadual, encontramos atribuições mais difusas, restando à esfera municipal atribuições mais específicas quanto à tributação e quanto ao ordenamento do espaço urbano e aos chamados " assunto de interesse local" (art. 30, I da Constituição Federal).

Na prática, podemos dizer que a União teve uma atuação importante nas décadas de 60 e 70, especialmente em relação à abertura de linhas de financiamento habitacional e de

---

[2] Direito - Complexo de leis ou normas que regem as relações entre os homens. Direito constitucional: complexo das leis determinantes da organização política do Estado, sua forma de governo, atribuições e funcionamento dos poderes públicos, bem como dos direitos individuais e da intervenção estatal na esfera social, econômica, intelectual e ética. Direito administrativo: ramo do direito público que tem por objeto o funcionamento dos serviços públicos e suas relações com os particulares. Ver Houaiss, 2000.

[3] Em linhas gerais podemos conceituar estes três ramos do direito da seguinte forma: Direito Agrário: trata-se de uma "disciplina autônoma, que surge da regulamentação de um setor específico de atividades agrárias, setor este que, por sua vez, tem como base de apoio a propriedade da terra, a disponibilidade de um espaço físico natural para sua reprodução ou uso do solo rural, assim, como base das atividades agrárias, a questão da propriedade da terra é um dos aspectos mais importantes a serem destacados nesta especialização" (MORAES, 1987, p. 3); Direito Urbanístico: trata-se de um "ramo do Direito Público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo" (MEIRELLES, 1997, p. 371); Direito Ambiental: é talvez a forma mais integrada de tratamento do Direito Público, que engloba "todos os demais direitos garantidos aos seres humanos no que concerne à igualdade entre as pessoas" (MACHADO, 1994).

saneamento urbano. O poder público estadual de São Paulo teve uma atuação mais marcante em relação aos espaços metropolitanos, na década de 1980 e, também, nas questões relativas ao licenciamento ambiental de empreendimentos de maior porte e impacto, a partir de meados da década de 80. E, no caso de Campinas, o poder público municipal teve, ao longo das décadas de 70 e 80, importante atuação no processo de expansão urbana, de um lado na oferta de infraestrutura básica e, de outro, na permissão do espraiamento da malha urbana e na formação de 'vazios urbanos' e áreas de retenção especulativa da terra.

Especificamente no que diz respeito ao processo de urbanização, podemos afirmar que é na esfera municipal que encontramos aparatos tanto normativos, quanto institucionais mais voltados à gestão do espaço urbano, o que não quer dizer que os resultados tenham sido satisfatórios do ponto de vista sócio-espacial.

As atribuições que são específicas dos municípios, previstas na Constituição do Estado de São Paulo (art. 30), vão desde a suplementação à legislação federal e a estadual, no que couber, até a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local. São conceitos extremamente amplos, passando por questões muito importantes, como "instituir e arrecadar tributos de sua competência, como o Imposto Predial e Territorial Urbano; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, serviços públicos de interesse local, (como saneamento e transporte coletivo); e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais que devem ser fixadas em lei, tendo por objetivo "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes". Estas diretrizes devem estar expressas na Lei Complementar que institui o Plano Diretor, aprovada pela Câmara Municipal, cuja obrigatoriedade se dá para os municípios com mais de vinte mil habitantes e também para aqueles pertencentes às Regiões Metropolitanas. Tanto a Constituição Federal quanto o recém aprovado Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001, art. 40 e 41) estabelecem que o Plano Diretor é o "instrumento básico da Política de Desenvolvimento e de Expansão Urbana".

Está previsto na Constituição Federal que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às "exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor". A Constituição Federal faculta ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, "nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena,

[4] Ver Federação, Houaiss, 2000.

sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo[5]; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal".

As questões relativas ao Direito Agrário são em sua maioria competência privativa da União (art. 22), especialmente em relação às atribuições que dizem respeito à tributação da terra rural (ITR) e à política fundiária, ainda que em relação a esta última à própria Constituição Federal abra a possibilidade da União delegar atribuições aos Estados por meio de Lei Complementar.

Em relação ao meio rural, o poder público estadual de São Paulo teve, ao longo das décadas de 70 e 80, um importante papel nas áreas de pesquisa e extensão, bem como, algumas ações, também importantes referentes à viabilidade de implantação de assentamentos em áreas de antigas terras devolutas, que passaram a pertencer ao patrimônio do Estado de São Paulo, como foi o caso da região do Pontal do Paranapanema. Porém, boa parte dos órgãos de assistência e pesquisa agrícola, mantidos pelo Governo do Estado de São Paulo, foram esvaziados e desmontados a partir de meados da década de 80.

Com relação ao ordenamento da zona rural, os municípios não tiveram praticamente nenhuma participação naquilo que poderíamos chamar de 'programas de desenvolvimento rural'.

A despeito de existir uma atribuição, quase que exclusiva, da União para regular as atividades no espaço rural, ela nunca foi efetivamente praticada. O Governo Federal tem a competência tributária e cobra dos proprietários de terra o Imposto Territorial Rural, cujos efeitos na promoção do desenvolvimento rural, são, para se dizer o mínimo, bastante discutíveis.

As Prefeituras procuram dar algum tipo de manutenção às estradas de terra que cortam suas áreas rurais, para permitir minimamente o escoamento da produção.

Vale dizer que as três esferas do poder público sempre tiveram historicamente uma atuação pontual em relação à gestão de uso e ocupação do solo das áreas rurais.

Na Constituição do Estado de São Paulo está previsto que as políticas agrária e fundiária (Capítulo III) devem ser atribuições do Estado, com a cooperação dos municípios,

---

[5] A questão da possibilidade de cobrança de alíquotas progressivas foi durante muito tempo uma matéria controversa. Em novembro de 1998 este dispositivo foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Em agosto de 2000 foi aprovada uma emenda constitucional que prevê que este imposto possa ser progressivo, desde que regulamentado por lei municipal. Em julho de 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade, (Lei Federal N° 10.257) que define que o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU pode ser progressivo no tempo para os casos de descumprimento de determinações definidas por lei municipal, para área incluída no plano diretor, onde se prevê o "parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado".

especialmente nas questões relativas ao desenvolvimento rural, prevendo que seja realizado um "zoneamento agrícola, com os objetivos de aumento da produção e da produtividade, bem como a ocupação estável no campo; para tanto, devem ser mantidas estruturas de assistência técnica e extensão rural; com vistas a orientar e desenvolver as seguintes questões: utilização racional de recursos naturais; atribuições de inspeção e fiscalização; pesquisa agropecuária, fornecimento de energia, e programas de crédito".

Ao longo da década de 90, com as mudanças ocorridas nas políticas macroeconômicas, o enxugamento do aparelho do Estado e a ruptura dos mecanismos de financiamento das políticas públicas, o aparato institucional estatal de pesquisa e extensão rural foi desmontado, fato que restringiu o campo de atuação do poder público e o cumprimento dessas atribuições previstas na Constituição do Estado de São Paulo.

Na década de 90, com o processo de descentralização das políticas públicas, surge a possibilidade de atuar na regulação de uso e ocupação do solo rural, através do processo de descentralização e de municipalização das Casas de Agricultura e, mais recentemente, através das propostas de ações integradas entre o INCRA e algumas Prefeituras, e da criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, além da própria gestão ambiental municipal. Ainda que os assuntos referentes ao ordenamento e desenvolvimento rural sejam muito pouco abordados na legislação em geral, nada impede que possam ser considerados como de predominância do interesse local.

O processo de regulamentação da legislação ambiental e da criação dos órgãos públicos de gestão do meio ambiente começou a tomar corpo a partir da década de 80, quando mais especificamente alguns governos estaduais passaram a exigir a elaboração e aprovação de Estudos de Impacto Ambiental, para empreendimentos de maior impacto, conforme as resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente. Este foi um marco importante na tentativa de ordenamento territorial em geral, ainda que a ênfase maior também tenha sido dada às grandes áreas urbanas, palco das grandes transformações espaciais.

As atribuições básicas referentes à gestão ambiental, constantes da Constituição Federal de 1988, são aquelas presentes no Título III - Da Organização do Estado, Capítulo I – Da organização político-administrativa - Art. 23: "É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios... proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; e, por fim, combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos".

Porém, no âmbito do Governo do Estado de São Paulo, a despeito dos avanços feitos pela legislação ambiental, "as questões ambientais ainda estão tendo escassa capacidade de influir no conjunto das políticas de governo, ocupando um lugar secundário, restrito a ações de caráter mais corretivo" (Ferreira, 1998, p. 122)[6].

Uma experiência marcante de alguns desvios promovidos pela legislação ambiental foi o caso da legislação estadual de proteção dos mananciais da Grande São Paulo, que se configurou como um registro importante de impactos negativos da aplicação de instrumentos de regulação definidos pela restrição total ao desenvolvimento de atividades econômicas de qualquer natureza e, conseqüentemente, pela indução de uma polarização de interesses: tudo *versus* nada – degradar *versus* congelar.

A despeito desses problemas resultantes da aplicação da legislação ambiental em vigor, nosso entendimento é o de que, no campo da gestão ambiental, existe um leque maior de 'atribuições concorrentes' entre os três membros da federação, permitindo, assim, a montagem de um aparato integrado de gestão do uso e ocupação do solo.

Neste sentido, Paulo Affonso Leme Machado (1994) lembra que, em matéria ambiental, a competência de regulação dos entes federativos é concorrente e suplementar, o que permite aos municípios criarem legislação própria de regulação do uso e ocupação do solo, mesmo em áreas rurais. Este mesmo autor ressalta que, pela Constituição Federal, o município não está impedido de fazer o ordenamento territorial do solo rural [7].

Hely Lopes Meirelles (1997)[8] deixa claro que o interesse local diz respeito a situações onde há predominância do interesse local sobre o assunto em questão, ao afirmar que "podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente ao município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local". Na própria Constituição Federal – art. 30, estão listadas algumas atividades que devem ser consideradas como de competência municipal, entre elas está o transporte coletivo, o ordenamento territorial urbano e a proteção do patrimônio histórico-cultural local, seja aquele situado em áreas urbanas, seja aquele situado em áreas rurais, a exemplo de antigas sedes de fazendas do período colonial, matas, antigas estações de trem e usinas hidrelétricas.

---

[6] FERREIRA, Leila. "A questão ambiental", 1998.

[7] MACHADO, 1994, p. 145.

[8] MEIRELLES, Hely Lopes. "Direito Municipal brasileiro", 1997.

Para além das atribuições dos três níveis de governo, o arcabouço legal em vigor criou também esferas regionais de decisão. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 transferiu para os Estados a competência para instituir, mediante lei complementar, unidades regionais, entre elas as Regiões Metropolitanas. As normas de organização regional previstas na Constituição do Estado de São Paulo foram regulamentados pela Lei Complementar Estadual Nº 760/1994, e, a partir de julho de 2000, a área objeto do nosso Estudo de Caso, o Município de Campinas, passou a integrar e a ser sede da mais nova Região Metropolitana do Estado de São Paulo (Lei Complementar Estadual nº 870/2000). Além desse formato de organização regional, de interesse para nosso estudo, é relevante citar a experiência vivida por esta região com a criação, de forma pioneira, no final da década de 80, do Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba e Capivari, embrião dos futuros Comitês Estaduais de Bacias, da década de 90.

Fazemos a seguir uma análise destas formas de organização regional em relação à gestão do uso e ocupação do solo.

OUTRAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO REGIONAL

Regiões Metropolitanas

O fenômeno metropolitano é reflexo de um processo de urbanização tão intenso que extravasa os limites municipais. Mas, ele não se restringe à questão da conurbação. Nas palavras de Alaor Caffé Alves[9] (1998), "o fenômeno metropolitano existe sob o ponto de vista econômico, urbanístico e jurídico, como um conceito funcional" (p. 16).

Sob o ponto de vista jurídico, o fenômeno metropolitano encontra-se enunciado em todos os níveis constitucionais, federal, estadual e municipal.

Na Constituição Federal, está previsto no art. 25 do Título III - Da Organização do Estado, Capítulo III - Dos Estados Federados, que os Estados podem, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, "constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum", diferentemente do modelo constitucional anterior, quando as Regiões Metropolitanas eram criadas por leis complementares federais.

Na Constituição do Estado de São Paulo, a questão metropolitana está presente no art. 152 do Título IV – Dos Municípios e Regiões, Capítulo II – Da Organização Regional, com o objetivo de promover "o planejamento regional para o desenvolvimento sócio-econômico e melhoria da qualidade de vida; a cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados; a utilização racional do território, dos recursos naturais, culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região; a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região; e, a redução das desigualdades sociais e regionais".

Na Lei Orgânica de Campinas, a questão metropolitana está presente no Capítulo II - Da Competência, art. 4 - "Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem estar de seus habitantes, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições: participar da região metropolitana e outras entidades regionais na forma estabelecida em lei".

Além dos aparatos constitucionais, para o Estado de São Paulo, a Lei Complementar nº. 760/1994 é que define as regras para a organização regional do estado, com os objetivos de "promover o planejamento regional para desenvolvimento sócio-econômico e melhoria de qualidade de

---

[9] ALVES, Alaor Caffé. "Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro", 1998.

vida; a cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta atuantes na região, visando o máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados; a utilização racional do território, dos recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região; a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região; e a redução das desigualdades sociais e regionais" (art. 1).

Um dos problemas decorrentes da aplicação desta lei está na definição das 'funções públicas de interesse comum', – "planejamento e uso de solo; transporte e sistema viário regionais; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico; e atendimento social" (Art. 7). Trata-se de uma lista que, se de um lado, é genérica e vaga, a ponto de não garantir, por si só, nenhum benefício, também poder ser vista pelas autoridades municipais como uma tentativa de ingerência do Estado em assuntos de competência local. Por outro lado, ela pode restringir as possibilidades de cooperação, em função de especificidades econômicas e sociais de cada região que estejam fora desses temas.

Mas, a nosso juízo, uma questão que problematiza a gestão metropolitana é o fato do modelo de gestão, definido no corpo desta lei, prever que a representatividade dos municípios seja paritária no seu conjunto em relação ao Estado, abrindo espaço para que sejam retiradas atribuições já conquistadas pelas esferas municipais, recentralizando-as no Estado. O grande atrativo para que os municípios abrissem mão dessa autonomia poderia ser o aporte de recursos, dado às Regiões Metropolitanas pelo Estado e pela União, comum na década de 70. Mas, a partir de meados da década de 80, esses recursos foram se tornando cada vez mais escassos.

Este modelo de gestão não contempla a questão do financiamento das funções de interesse comum. Diante do quadro de escassez de recursos, alguns municípios, especialmente aqueles pertencentes às Regiões Metropolitanas, vêm se articulando através de consórcios e outras formas de associativismo, no sentido de encontrar soluções comuns, e de promover investimentos de forma integrada.

As Leis Complementares que institucionalizaram as 'novas' Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo - Santos e Campinas - não inovaram em relação à Lei nº. 670/94. Ainda que desde o final da década de 80, a região de Campinas já atendesse aos preceitos legais e

técnicos[10] para ser considerada uma Região Metropolitana, por razões políticas e também por um certo desinteresse de Prefeitos da região, sua institucionalização se deu somente em 2000, dez anos após terem surgido as primeiras discussões, no Estado de São Paulo, e cinco anos após os primeiros projetos de lei começarem a tramitar na Assembléia Legislativa.

A lei de criação da Região Metropolitana de Campinas – Nº. 870/2000 - praticamente reproduz as normas previstas na Lei Estadual de Organização Regional, definindo os municípios que a compõem: 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; e criando o "Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, de caráter deliberativo e normativo, composto por um representante de cada Município que a integra e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum, assegurada a paridade das decisões nos termos dos Artigos 9º e 16 da Lei Complementar Nº 760, de 1º de agosto de 1994, e Artigo 154 da Constituição do Estado de São Paulo". A estrutura deste Conselho, previsto tanto na lei estadual mais geral, quanto na lei específica de criação da RM de Campinas, centraliza no Estado as decisões.

"Uma região metropolitana pressupõe multiplicidade institucional que exige coordenação, planejamento, articulação, integração e execução de funções públicas orientadas de modo unificado, conforme o interesse comum de região,... da competência conjunta dos Municípios metropolitanos e do Estado que os integra. Seu exercício, entretanto, é peculiar, visto que os Municípios não poderão exercê-las de modo isolado, senão conjuntamente, numa espécie de co-gestão entre eles e o Estado... Neste sentido, não poderá o Estado, ao criar a figura regional em apreço, gerenciar solitária e exclusivamente as funções públicas de interesse comum, posto que ofenderia expressamente o texto constitucional. Isso quer dizer que os Municípios integrantes de regiões metropolitanas não deixam de ser Municípios, porém sob uma nova forma e segundo novas exigências jurídicas... Obviamente, esse fato concorre inevitavelmente para uma reinterpretação dos conceitos jurídicos de autonomia municipal e de peculiar interesse local" (Alves, 1998, p. 18 a 20).

O poder constituinte criou essa nova figura em nossa federação, de caráter territorial e intergovernamental, sem força legislativa, no sentido de se garantir a "integração indispensável ao tratamento das funções públicas de interesse comum". Essa disposição constitucional define a

---

[10] Constituição Estadual - art. 153: agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes. IBGE, 1970 - critérios básicos para a definição de áreas metropolitanas: magnitude da população aglomerada; extensão da área urbanizada sobre o território de mais de um município; integração econômica e social do conjunto dos municípios; e, complexidade das funções desempenhadas.

"possibilidade de criação de agrupamentos compulsórios de Municípios sem liberdade de isolar-se". Nas palavras de Alves (1998), esta disposição inaugurou "novas relações intergovernamentais em face de situações objetivas definidas pela necessidade de se proverem as funções públicas de interesse comum" (p. 25). Porém, este mesmo autor enfatiza a necessidade de se preservar a autonomia municipal, até porquê é preciso respeitar o que prevê a Constituição Federal. Alves alerta para a necessidade de se "empreender um esforço crítico consciente para harmonizar as implicações decorrentes do processo de metropolização, procurando neutralizar, quando for o caso, decisões político-administrativas discrepantes entre si ou desconformes com as necessidades emergentes da metrópole". E acrescenta que "a passagem da competência para regular sobre determinadas matérias, do plano local para o plano regional, não se faz por mero arbítrio do legislador estadual, o que seria francamente inconstitucional, mas sim porque tais matérias, pelo desenvolvimento sócio-econômico e natureza mesma das coisas, deixaram de poder ser tratadas com racionalidade e objetividade a nível local, somente reencontrando sua racionalidade a nível regional" (p. 30 e 31).

Isso deveria corresponder menos à idéia de que antes existia uma autonomia ampla, e que depois, com a criação da Região Metropolitana, esta viesse a ser restringida, e mais ao fato de que os "municípios ganham nova responsabilidade de caráter regional, ou seja, não se trata de uma posição ultra-municipalista e fragmentadora, contra outra autocrática e nitidamente centralizadora", e sim de questões que deixaram de ter um caráter puramente local, embora devam e precisem merecer atenção das comunidades locais, visto que estas integram a comunidade regional. "O Artigo 25, §3° da Constituição não deu ensejo à criação de um quarto nível de poder político. Juridicamente, portanto, não se reconhece o interesse metropolitano senão como parcela dos respectivos interesses das unidades político-administrativas envolvidas na promoção e execução dos serviços comuns" (Alves, 1998, p. 31 a 33).

A primeira dificuldade é a de se coordenar atividades parciais de uma mesma função pública sob responsabilidade de entes públicos distintos e autônomos. A segunda dificuldade está no fato que "a administração metropolitana não é ente político-administrativo, e, portanto, não tem a faculdade de legislar. Combinar no tempo, no espaço, na temática e nos interesses envolvidos, as diferentes casas legislativas operantes na região metropolitana é tarefa extremamente problemática, não só do ponto de vista técnico, mas também, e principalmente, do ponto de vista político" (Alves, 1998, p. 34).

Os interesses municipais devem ser tratados através de relações diretas e espontâneas entre Municípios vizinhos, interessados na solução de determinados problemas comuns, problemas esses que não necessariamente interessam ao conjunto regional, podendo, eventualmente, ser resolvidos através de convênios ou consórcios. Podem existir também funções identificadas como regionais, a exemplo das questões de preservação dos recursos

naturais, da captação e tratamento da água, do tratamento do esgoto e do lixo. E, também, serviços e funções de caráter nitidamente local, como o gerenciamento de unidades primárias de saúde e educação, dos transportes e das vias secundárias de caráter local, dentre outros. Entretanto, como lembra Alves, existem serviços e funções, cuja responsabilidade não está tão clara. "Nestas zonas por vezes cinzentas, o critério político se torna mais importante para decidir se a função pública deve ter este ou aquele *locus* institucional de decisão. O interesse metropolitano não é especificamente (privativamente) local, estadual ou nacional, mas refere-se a todos eles ao mesmo tempo, reclamando uma legislação condominial" (Alves, 1998, p. 40).

A Região Metropolitana de Campinas foi criada recentemente, não nos permitindo proceder uma análise dos impactos desse novo formato regional. Mas, já podemos observar descontentamento por parte de setores municipais, como também, desconhecimento por parte de alguns setores da sociedade, como demonstra o extrato do artigo abaixo:

> **"Cooperação entre cidades define rumos da Região Metropolitana de Campinas, Jornal Gazeta Mercantil**, No. 661, 13/07/2001. Completado um ano da lei estadual 870, responsável pela criação da Região Metropolitana de Campinas (RMC), esse novo instrumento construído para ampliar o debate sobre os problemas regionais começa a decolar sem a participação da sociedade civil. Pior: uma disputa política empurra para longe a possibilidade de montar um ambiente capaz de debater o futuro de uma área que sozinha responde por 10% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista. Uma sondagem da consultoria Pricewaterhouse Coopers sobre a percepção que a comunidade empresarial tem da região metropolitana evidencia o desconhecimento do assunto. Números preliminares apontam que 42% dos empresários não têm informação ou não têm interesse sobre o tema. Apenas 7% dos empresários consideram-se 'totalmente informados' sobre a RMC. Os dados são justificados pela segunda pergunta. Cinqüenta e nove por cento do empresariado disseram que não sabem o teor do projeto ou que a reunião de prefeitos numa instituição não produzirá nenhuma vantagem econômica. A falta de percepção do empresariado quanto a importância da Região Metropolitana não é exclusividade de um setor que decide investimentos e assegura a sustentabilidade econômica da região... A Prefeitura de Campinas avalia que o instrumento que poderia dar um novo rumo ao descontrolado desenvolvimento regional está sem rumo. Não será a primeira vez. Até hoje, nenhuma construção metropolitana deu certo, como as de São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Os vícios de centralismo permanecem intactos. Alguns poucos avanços, como o surgimento do Conselho Consultivo – ambiente onde haveria a participação da sociedade civil organizada –, demonstram timidez, diz o prefeito de Campinas Antonio da Costa Santos (PT). 'Como o Estado controlará o repasse de recursos, os municípios perderão sua autonomia. Os prefeitos vão perceber, em pouco tempo, que serão enfeites do governo', diz Rogério Cezar Cerqueira Leite, Secretário de Cooperação Internacional da Prefeitura de Campinas. São conflitos partidários, busca de poder, incapacidade para se entender o que é afinal o 'fenômeno da metropolização'. 'Somos grandes, mas com mentalidade infantil', diz Alaor Caffé Alves, professor associado da Faculdade de Direito da Universidade Estadual de São Paulo (USP) e um espectador do fracassado modelo de Região Metropolitana de São Paulo, uma associação falida de 39 cidades". (Agnaldo Brito e Daniela Prandi).

Os problemas da administração do espaço metropolitano, ao menos para o caso de Campinas, parecem começar pelas normas previstas nesta lei complementar estadual, que induzem um processo de re-centralização, no Estado, de decisões antes pertinentes aos

municípios, como é o caso da gestão do espaço urbano e, conseqüentemente, das concessões dos serviços de transportes e gestão própria dos serviços de saneamento, entre outros. Em relação a este último, isso é válido ao menos para Campinas, que tem uma empresa municipal própria (SANASA), que há bastante tempo gerencia os serviços de captação, tratamento e distribuição de água, para 98% da população, e de coleta e afastamento de esgoto, que atende 88% da população e, mais recentemente, tratamento de 10% do esgoto doméstico produzido.

Porém, o formato de gestão definido pela lei de criação da Região Metropolitana, Campinas certamente terá problemas em partilhar a responsabilidade de gestão dessas questões, numa estrutura que propõe que a representação dos municípios seja paritária, independente do peso específico de cada um, em termos do tamanho da população e do orçamento, da magnitude dos problemas e, especialmente, do peso político.

Uma das questões de maior relevância no processo de implementação da Região Metropolitana de Campinas certamente é a definição da integração do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, dado que questões fundamentais como a composição, fontes de receitas e os critérios de distribuição dos recursos, não estão definidos na lei.

A questão do ordenamento dos espaços rurais é um tema cuja definição de atribuições não tem sido objeto de disputa ao menos entre o Estado e os municípios que compõem as agencias metropolitanas. Este aspecto se deve, provavelmente, de um lado, pelo entendimento muito conveniente aos proprietários de terras, de que se trata de uma atribuição exclusiva do governo federal e, por outro lado, pela baixíssima capacidade de arrecadação de tributos oriundos do Imposto Territorial Rural. Um possível caminho alternativo a esse quadro de abandono de estruturas de gestão das áreas rurais seria através da questão ambiental, tema esse que vem ocupando cada vez mais espaço nas agendas municipais, especialmente no âmbito do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que vem motivando diferentes órgãos das três esferas de governo a se associar na busca de soluções regionais para a recuperação das bacias hidrográficas.

Neste contexto, a região de Campinas experimenta o trabalho pioneiro desenvolvido pelo Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari desde 1989 e, pelo Comitê das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí desde 1994, instituições cujas experiências abordamos a seguir.

Consórcios e Comitês de Bacias Hidrográficas

O Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari foi fundado em 1989 como uma associação de municípios, com a seguinte estrutura: Conselho de Municípios (integrado pelos Prefeitos), Conselho Fiscal (integrado por Vereadores das Câmaras Municipais), Plenária de Entidades (integrada por representantes de ONG's) e Secretaria Executiva (integrada por um corpo técnico permanente).

Ao longo desses 12 anos de existência, o Consórcio obteve uma certa independência financeira através do aporte de recursos dos chamados 'usuários', primeiro as Prefeituras, depois entraram empresas da região. Até 1993 as Prefeituras recolhiam contribuições de custeio e de investimento, depois disso foi mantida somente a contribuição de custeio. A partir de 1996, mudou a paridade dos votos, passando a existir uma proporcionalidade relativa, através de um coeficiente variando entre 1 e 8, em função do número de habitantes, com as menores cidades com peso 1 e a maior, Campinas, com peso 8. Em 1999, as empresas passaram a possuir direito a até 50% dos votos junto ao Conselho do Consórcio.

Hoje, o Consórcio conta com 42 municípios e 27 empresas consorciados. Além dos trabalhos técnicos e políticos no processo de regulamentação do arcabouço legal de gestão das bacias hidrográficas, o Consórcio organiza programas junto aos usuários - Prefeituras, indústrias, agricultores, ONG's, escolas, etc. - de reflorestamento ciliar e educação ambiental, bem como dá suporte técnico e financeiro a projetos, como a instalação da Estação de Tratamento de Esgotos em Cosmópolis (1992/93), como a instalação de aterro de resíduos industriais em Piracicaba (1995) e a elaboração, em parceria com a CETESB, do Inventário Regional de Resíduos Sólidos Industriais (1996).

Além da questão da importância econômica da Região de Campinas e da problemática da escassez de água por ela enfrentada desde a década de 80, também foi por conta dessa experiência do Consórcio do Piracicaba que o Governo do Estado criou o primeiro Comitê de Bacia Hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, em 1994.

Na estrutura do Estado já existia o Conselho de Recursos Hídricos, criado através do Decreto Estadual Nº 27.576/1987, e composto exclusivamente por órgãos e entidades do Governo do Estado, com a incumbência de propor a 'Política Estadual de Recursos Hídricos', a estruturação do 'Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos –SIGRH' e a elaboração do 'Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH'.

Em 1989, a Constituição Estadual previu a institucionalização, por lei, do 'Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos – SIGRH', congregando órgãos estaduais e

municipais e a sociedade civil. Em 1990, o Governo do Estado produziu o primeiro "Plano Estadual de Recursos Hídricos, contendo um diagnóstico sobre o uso e o controle dos recursos hídricos no Estado e os cenários de utilização, controle e recuperação com a indicação dos programas necessários à sua implementação" (SERH, 2001).

Em 1991, foi aprovada a Lei Estadual 7.663, que regulamentou o Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, composto por 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos, sendo uma delas a Bacia do Piracicaba, Capivari e Jundiaí, e estabeleceu as diretrizes e os instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos. Após a aprovação deste aparato normativo, o novo Conselho Estadual de Recursos Hídricos foi instalado formalmente em julho de 1993, composto por 11 representantes de Secretarias de Estado, 11 representantes dos Municípios e 11 representantes de entidades da sociedade civil. De 1993 a 2000, foram criados 20 Comitês de Bacias no Estado de São Paulo. Trata-se, a nosso juízo, de uma estrutura que, mais uma vez, centraliza as decisões no Estado, a exemplo do que ocorreu com a institucionalização das Regiões Metropolitanas.

Os recursos financeiros necessários à implementação do Plano de Recursos Hídricos devem compor o Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO, criado pela Lei Estadual nº 7.663/1991 e regulamentado pelos Decretos Estaduais 37.300/1993 e 43.204/1998, porém ainda sem uma fonte efetiva de recursos financeiros que viabilizem projetos de recuperação das bacias hidrográficas. A Lei nº 7663/1991 prevê que estes recursos sejam gerenciados por agências regionais. A chamada 'cobrança pelo uso da água', que seria a maior fonte arrecadadora de recursos para a recuperação das bacias hidrográficas, até hoje não foi regulamentada, possivelmente por pressão dos grandes consumidores, como algumas empresas privadas mas, especialmente, a própria SABESP – Empresa de Saneamento do Estado de São Paulo -, que é quem mais capta água da Bacia do Rio Piracicaba para o Sistema Cantareira, que abastece a Grande São Paulo. O artigo parcialmente reproduzido abaixo ilustra a polêmica a respeito dessa cobrança.

> **Jornal Gazeta Mercantil** - Planalto Paulista, 15/06/2001. **"A cobrança pelo uso da água**. A cobrança pelo uso da água no Estado de São Paulo, prevista pelo projeto de lei estadual 676/2000, marcou os debates do primeiro Seminário sobre Recursos Hídricos promovido pela regional de Campinas do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp) na última terça-feira... A instituição da cobrança é considerada a principal ação para evitar um colapso no abastecimento público de água em importantes regiões econômicas do Estado, entre elas a de Campinas, Vale do Paraíba e capital. Não há definições sobre a aprovação do projeto de lei paulista... a expectativa é de que a cobrança passe a ser feita a partir de 2002. (Daniela Prandi)

Em 1997, foi sancionada a Lei Federal que institui o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos - SNGRH (Lei nº 9.433/97), em especial aqueles de 'domínio da União'. Este sistema possibilita a criação de uma estrutura mais descentralizada de

gestão de recursos hídricos, prevendo, inclusive, que as funções das 'agência de bacias hidrográficas' (Lei Federal de Criação da Agência Nacional das Águas nº 9984/2000) possam ser desempenhadas por consórcios ou associações de municípios.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos aprovou, em abril de 2001, a criação do Comitê Federal da Bacia do Rio Piracicaba, que será "responsável pela gestão dos recursos financeiros provenientes da cobrança pelo uso da água, destinados à recuperação dos rios federais (que banham mais de um estado), e também pode agilizar a implementação do sistema de gestão dos recursos hídricos na região, que ainda depende da aprovação do projeto de lei que prevê a cobrança pelo uso da água e da criação de uma agência de bacia que terá a função de arrecadar os recursos financeiros" (SERH, 2001). Em 14 de março de 2002, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos aprovou o início da cobrança pelo uso da água do Rio Paraíba do Sul, a partir de julho de 2002, quando indústrias e companhias de saneamento passarão a pagar "R$ 0,02 por metro cúbico de água captada e devolvida suja ou R$ 0,008 por metro cúbico de água tratada"[11].

Acreditamos que este sistema de gerenciamento de bacias hidrográficas tende a se tornar cada vez mais um importante instrumento de gestão ambiental e, conseqüentemente, de regulação do uso e ocupação do solo, dada a escassez deste recurso na Região de Campinas, e a importância da água não só para as atividades econômicas, mas, além disso, para a saúde pública.

> **Jornal Correio Popular, 13/03/2002. Crise hídrica é a pior desde 1965.** 'Técnicos voltam a classificar situação dos reservatórios como extremamente crítica. A disponibilidade hídrica para o abastecimento da Grande São Paulo e dos municípios que compõem a Bacia do Rio Piracicaba e Jundiaí foi avaliada ontem como a mais crítica desde 1965... O Sistema Cantareira está com apenas 23,1% de sua capacidade..., (ele) abastece tanto a Grande São Paulo quanto a Bacia do Piracicaba...(sendo) responsável pelo abastecimento de 9 milhões de pessoas.... (jornalista Maria Teresa Costa).

Assim como as agências metropolitanas, as agências e/ou consórcios de bacias hidrográficas, enquanto organizações regionais, também fazem parte do movimento de descentralização de políticas públicas, em curso desde a década de 80. Trata-se de uma questão complexa, cujo debate extrapola os limites de nosso trabalho. No entanto, procuramos abordar algumas das análises sobre o processo de descentralização que se relacionam mais intimamente com o tema de nosso estudo. Nesse sentido, elaboramos uma revisão bibliográfica sobre a questão descentralização das políticas sociais, presente em Maria Hermínia Tavares de Almeida, Sônia Draibe e Marta Arretche, a questão da descentralização das políticas tributárias, presente nos trabalhos de José Roberto Afonso e Rui Affonso, e a discussão acerca dos limites e possibilidades de descentralização das políticas fundiárias, presente no trabalho de Tânia

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

Bacelar Araújo[12]. A seguir faremos um balanço de algumas questões enfocadas nestas análises, que mais interessa ao nosso estudo.

[11] Ver Jornal "O Estado de São Paulo", 15/03/2002.

[12] ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares, "Federalismo e Políticas Sociais", 1995. AFFONSO Rui, "Os Municípios e os desafios da Federação no Brasil", 1996. DRAIBE, Sônia, "Avaliação da descentralização das políticas sociais no Brasil", 1997. ARAÚJO, Tânia Bacelar, "Descentralização e participação na reforma agrária - um processo em discussão" 1998. ARRETCHE Marta, "Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização", 2000.

IMPLICAÇÕES DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Como pontuou Tânia Bacelar Araújo (1998), muitos estudiosos entendem que a centralização foi a regra que vigorou no país ao longo de todo o século XX: "Muitos reconhecem que a centralização, aqui, é a marca, a tradição mais arraigada e que momentos de descentralização são meros hiatos. Observa-se que os movimentos de centralização e descentralização se alternam nos distintos períodos históricos, em função da conjuntura política e econômica vigente. Mas as fases onde domina a centralização são mais numerosas e duradouras. No período autoritário, que se inicia em 1964, a centralização volta a se acentuar, sendo política, administrativa e financeira. Só mais recentemente é que o debate em torno da descentralização adquire mais força, possivelmente em resposta ao caráter extremamente centralizador e autoritário que marcou essa fase da história recente do país".

Trata-se de um movimento que, em seu início, misturou-se com o processo de democratização do país, justificando-se então, inclusive, como uma reação à 'ditadura centralizadora', em que diversas atribuições do poder público, antes restritas às esferas federal e estadual, passam a fazer parte das agendas municipais.

Nas palavras de Maria Hermínia Tavares de Almeida, "a descentralização foi uma das principais características do processo de democratização no Brasil a partir de 1980", institucionalizando-se com a Constituição de 1988, que aprovou significativa redistribuição de recursos, competências e responsabilidades para os governos sub-nacionais.

Marta Arretche, em sua tese de doutoramento sobre a descentralização das políticas públicas de saúde, educação e habitação, define descentralização genericamente como a institucionalização, no plano local, de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais públicas, podendo o local ser o Estado ou o Município, dependendo de para onde está sendo transferida a atribuição.

No nosso entendimento, o que houve na década de 80 foi um intenso processo de municipalização de diversas ações de governo, fruto do movimento de democratização, que tem início na década de 80. A crise do setor público e a reforma do Estado impulsionou tendências de delegar atribuições para as esferas inferiores da administração governamental. A partir do fim da ditadura militar, a sociedade passou a pressionar cada vez mais o governo federal no sentido da descentralização de suas ações, na tentativa de ampliar a participação social e de democratizar os processos decisórios.

A institucionalização deste processo de descentralização se deu de forma desorganizada, "sem uma diretriz uniforme no tratamento da questão são preceitos heterogêneos, resultantes da atuação, durante a Constituinte, de diferentes grupos de pressão e de interesse". Muitas dessas normas constitucionais ainda não foram regulamentadas, ainda não existindo, portanto,

"requisitos formais para a sua aplicabilidade, o que leva a interpretações diferenciadas, iniciativas autônomas e ausência de uma coordenação central das políticas" (Araújo, 1998).

Esse processo de descentralização coincidiu com um momento de importantes transformações políticas, econômicas e sociais, num contexto em que o Estado apresentava-se sem condições de dar respostas às demandas sociais resultantes de déficits acumulados e da crise fiscal. A despeito dessas dificuldades, foram significativos os avanços decorrentes da descentralização de políticas públicas, especialmente nas áreas de saúde e educação.

No entanto, esse processo de descentralização não implicou, em proporção direta, no aumento da participação da sociedade em bases mais democráticas, nem mesmo numa diminuição significativa nos níveis de desigualdade social. "Diversos estudos têm insistido que a descentralização amplia a possibilidade de *accountability*, de controle social das políticas públicas. No entanto, vários trabalhos têm destacado a outra face da descentralização: a maior possibilidade de exercer-se o grande peso do poder das oligarquias, especialistas em controlar os aparelhos locais" (Araújo, 1998).

Na experiência brasileira, os municípios se restringiram, ao longo destas duas últimas décadas, a implementar e/ou conceber algumas políticas sociais pontuais, ofertando também infra-estrutura e serviços urbanos de uso coletivo, como transporte coletivo, rede de água e coleta de lixo. Paralelamente a isto, os município têm atuado na regulação do uso do espaço urbano, com a formulação de Planos Diretores, Leis de Uso do Solo e Códigos de Obras. As instâncias locais não têm condições de decidir e executar políticas que "mexem com uma pedra basilar da forma de organização capitalista: a propriedade privada" (Araújo, 1998).

Medidas descentralizadoras da Constituição de 1988 substituíram impostos federais por estaduais, como é o caso dos impostos sobre energia e lubrificantes, que foram incluídos no ICMS, e aumentaram as transferências constitucionais via fundos, como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios. "Mesmo assim, a distribuição da receita pública nacional ainda está fortemente destinada ao financiamento das esferas maiores do Governo" (Araújo, 1998).

Do ponto de vista tributário, os municípios foram os grandes beneficiários do processo de descentralização dos recursos. Sua participação no 'bolo orçamentário geral' passou de 11% para 15% entre 1988 e 1994, enquanto que a participação da União caiu de 62% para 58% e a dos Estados permaneceu em 27% (Affonso, 1996). A falta de discussão e definição prévia das atribuições de cada uma das três esferas de governo contribuiu para a forma descoordenada com que se deu o processo de descentralização. Outro fator complicador foi a tendência recorrente, especialmente na primeira metade da década de 90, de subdivisão e multiplicação de municípios, "ampliando a vulnerabilidade financeira e administrativa da base municipal brasileira,

gerando, na maioria das vezes, unidades sem capacidade de arrecadação de recursos localmente e, portanto, excessivamente dependentes das transferências federais e estaduais" (Araújo, 1998).

"Contudo, se por força da recuperação das bases federativas do Estado Brasileiro, União, Estados e municípios passaram a ser autônomos e independentes no plano político-institucional, no plano econômico, social e administrativo, o Brasil é estruturalmente um país marcado por profundas desigualdades. Vale dizer, os Estados e os municípios brasileiros são profundamente desiguais entre si, seja no que diz respeito às suas capacidades econômica e fiscal, seja no que diz respeito à capacidade administrativa para a gestão de políticas públicas, seja ainda no que diz respeito à sua tradição cívica" (Arretche, 2000, p. 17).

A pesquisa coordenada por Tânia Bacelar Araújo (1998), que tratou de questões relativas à descentralização das políticas fundiárias, revelou um ponto que interessa muito ao nosso estudo: a identificação de uma forte resistência, por parte de prefeitos conservadores que "não a querem para não assumirem o ônus de não realizá-la em função de seus compromissos políticos a nível local"; por parte de alguns movimentos sociais, que não a querem por "considerarem que o poder dos latifundiários bloquearia a ação reformista se delegada a instâncias inferiores do Governo"; e também por parte daqueles que vêem esta descentralização como "sinônimo de desobrigação do Governo Federal", como é o caso de algumas lideranças sindicais e populares de assentamentos de reforma agrária, com receio de que esse processo minimize a "repercussão nacional resultante da pressão dos movimentos sociais de luta pela Reforma Agrária". Esta pesquisa identificou ainda o receio de muitos prefeitos de que a União transfira para os municípios apenas a responsabilidade executiva de atividades, programas e projetos, sem transferência de autoridade e autonomia decisória, fazendo com que as Prefeituras sejam obrigadas a "pulverizar ainda mais seus parcos recursos".

Entre as razões favoráveis à descentralização, são freqüentemente apontadas: a possibilidade de delegar poder à sociedade, com a ampliação de seu controle sobre as políticas públicas. Estão presentes também as seguintes questões: primeiro de que é mais fácil realizar uma política pública no nível local do que no nível central, podendo até reduzir-se o poder das oligarquias e, segundo, de que é mais fácil atender as necessidades locais, que normalmente são mais difíceis de serem percebidas no nível central.

A nosso juízo, é importante destacar um fato muito relevante observado por esta pesquisa, que é justamente a possibilidade aberta pela descentralização das políticas públicas, de implementação de processos educativos de construção de cidadania e engajamento participativo.

Neste contexto, julgamos importante tecer algumas considerações em relação a um processo que de certa forma vem se dando como reflexo do processo de descentralização e da

incapacidade da União e dos Estados em financiar políticas públicas, que diz respeito aos movimentos ditos 'localistas'. A favor destes movimentos, como salienta Carlos Vainer (2001), está a idéia de que o campo de possibilidades dos governos locais é, de um lado, "mais amplo, uma vez que as cidades não estão condenadas a adotar estratégias empresariais competitivas" e, de outro, "menos amplo, pois qualquer projeto– econômico, político e/ou cultural – estará condenado ao fracasso se ficar confinado à escala local". Um dos problemas desta discussão local *versus* global, é o fato de que ela relega a segundo plano a escala nacional, importante arena para a "construção de alternativas viáveis ao capitalismo simultaneamente globalitário e fragmentador". A visão de que o local se constitui na "escala mais pertinente para o exercício da cidadania.., pois o cidadão vive no local, na cidade, no município", acaba por reduzir os problemas contemporâneos a uma "dimensão meramente gestionária. A análise da escala não pode pretende substituir a análise dos processos. O entendimento de que os processos econômicos, políticos, sociais, culturais têm dimensões escalares não pode conduzir à reificação das escalas, como se estas antecedessem e contivessem (como um receptáculo) os processos. O que temos são processos com suas dimensões escalares. Qualquer projeto de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos" (Vainer, 2001).

Vainer destaca outro aspecto que também julgamos muito importante, de que a relação entre o local e sua estrutura social não é passiva e, portanto, "não é por mero acaso que são justamente as ruas dos bairros de classes médias e altas que estão sempre com asfalto, rede de água e esgoto, sendo estas, entre outras, as varias formas de reprodução das desigualdades sociais e de acumulação privada de segmentos especulativos do capital de promoção imobiliária, ou outros segmentos da elite local". Este autor entende que a cidade é um poderoso mecanismo de geração e apropriação de riqueza, onde "alguns poucos promotores imobiliários capturam imensos valores graças a investimentos públicos que poderiam estar sendo consagrados à redução das desigualdades..., eis algo que não nos é imposto por nenhuma lei do mercado; ao contrário, é pura e simples apropriação privada de recursos públicos".

Outro aspecto importante do processo de exclusão social em curso, especialmente nas grandes cidades, é o de que ele tem correspondido a uma segregação territorial, onde os grupos excluídos da economia formal são forçados a viver em espaços precariamente urbanizados. Neste contexto, um tema central da nossa investigação é justamente a questão do direito de propriedade, especialmente no que concerne às possibilidades de intervenção do Estado no domínio da propriedade privada. Apresentamos a seguir uma análise sobre esta questão.

A QUESTÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

Procuramos nesta parte do estudo abordar as questões referentes à propriedade imobiliária que têm maior interface com nosso tema, à luz dos princípios do direito agrário e urbanístico.

Podemos dizer que, efetivamente, até a Constituição Federal de 1988 não havia um tratamento constitucional adequado para a questão da propriedade privada. A primeira Constituição brasileira, de 1824, e logo depois a Constituição de 1891, garantiam o direito de propriedade em toda sua plenitude, sem nenhuma restrição à propriedade privada. A questão do direito de propriedade imobiliária urbana surgiu no texto do Código Civil de 1916. Já o princípio da função social da propriedade surgiu na Constituição de 1934, tendo sido reafirmado em 1937, no Estado Novo, e em 1969 com a Emenda Constitucional nº. 1, porém "a natureza social das relações de propriedade ficou em segundo plano, com a afirmação do caráter individualista das relações civis de propriedade" (Fernandes, 2.001, p. 21) [13].

A propriedade privada no Brasil tem sua origem na forma como foram ocupadas as terras pela coroa portuguesa. Nessa época, mesmo em Portugal, as terras pertenciam à Igreja, que cedia seu uso para o desenvolvimento de atividades agrícolas que garantissem a produção de alimentos. Foi assim que se instalou no Brasil o que se convencionou chamar de 'Estatuto do Solo Colonial', cuja primeira iniciativa da metrópole portuguesa se deu a partir de 1534, com a divisão do território em capitanias hereditárias com o objetivo de "ocupar e defender as terras conquistadas" (Silva, 1996, p. 28).

Portugal era um país relativamente pequeno e que dispunha de uma população limitada para garantir a ocupação de um vasto território. Este aspecto, aliado à falta de aparente riqueza prontamente disponível na colônia, certamente influenciou a decisão (ou falta dela) em deixar à cargo de particulares a ocupação das terras brasileiras, sem no entanto abrir mão dos atos de cessão das terras. Isto se deu através do chamado 'regime de sesmarias', cujo objetivo era garantir a ocupação e o domínio deste vasto território. "A primeira forma que assumiu o ordenamento jurídico das terras brasileiras foi a do regime de concessão de sesmarias. As concessões de sesmarias, entretanto, não representaram o resultado de um processo interno de evolução de formas anteriores de apropriação. Resultaram da transposição para as terras descobertas de um instituto jurídico existente em Portugal" (Silva, 1996, p. 21)[14].

---

[13] FERNANDES, Edésio. "Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil", 2001.

[14] SILVA, Lígia Osório. "Terras devolutas e latifúndio", 1996.

Porém, ainda que este regime condicionasse a cessão ao aproveitamento produtivo, como afirmou Sônia Moraes (1987)[15], "na prática esta exigência não surte efeito, nem mesmo a determinação de que se dê apenas uma concessão a cada pessoa impede que desde então ocorresse enorme concentração de terras".

A Lei de Sesmarias foi revogada em 1822, "quando apenas uma pequena parte do território brasileiro estava apropriada" (Silva, 1996, p. 333), deixando o 'Estado Imperial', durante cerca de 30 anos, sem um ordenamento jurídico que regulamentasse a matéria.

Em 1850 foi aprovada a Lei de Terras, que estabeleceu um 'programa de ocupações das terras públicas'. Mas, a despeito das preocupações de ampliar o acesso à terra, contidas nesta lei, a forma de alienação das terras devolutas, por meio da venda na verdade acabou dificultando muito a compra pelo colono migrante, "garantindo que não restasse outra alternativa senão o assalariamento nas lavouras da classe rural dominante" (Moraes, 1987, p. 10 a 24). Neste sentido, Moraes cita uma importante passagem do livro de Martins (1981): "Num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo, num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa" [16].

A Constituição de 1891 revogou a Lei de Terras e transferiu aos Estados a propriedade e a competência para a regulação das terras devolutas. Em São Paulo, principalmente com a consolidação da economia cafeeira, chegaram a ser editadas várias leis regulando até as relações entre os colonos e fazendeiros, havendo inclusive o fomento à formação da pequena propriedade, transformando-a em elemento complementar do latifúndio, pois atraía o imigrante, funcionando tanto como "reservatório de braços para a colheita", quanto como "fator de valorização fundiária, tanto nas frentes pioneiras como nas áreas velhas já esgotadas e abandonadas pelo café" (Moraes, 1987, p. 48[17]).

A partir de 1930, as questões urbana e industrial passaram a ser privilegiadas, em detrimento do setor agrário e das oligarquias rurais. Apesar da Constituição de 1946 ter criado a possibilidade de desapropriação por interesse social, esta deveria ser paga em dinheiro, "tendo sido um importante ponto de estrangulamento à reforma agrária" (Moraes, 1987, p. 48).

Em 1964, foi sancionado pelo regime militar, o Estatuto da Terra - Lei nº. 4.504. Segundo Sônia Moraes (1987, p 37), "ainda que aprovado pelos militares e elaborado no seio dos interesses da burguesia, introduziu pela primeira vez de forma sistemática e orgânica a questão da Reforma Agrária". O Estatuto da Terra previa também todo um arcabouço referente à política de

---

[15] MORAES, Sônia Helena Novaes Guimarães. "O Estado e a Propriedade Agrária no Brasil: fórmulas jurídicas e vigência política", 1987.

[16] MARTINS, José de Souza. "O cativeiro da terra". 1981, citado por MORAES, 1987.

[17] PETRONE, Maria Thereza. "O imigrante e a pequena propriedade". 1984, citada por MORAES, 1987.

modernização e desenvolvimento agrícola, que foi o que "na prática funcionou durante cerca de 20 anos, sendo que a parte relativa à reforma agrária tornou-se letra morta".

Mais rígida que a anterior, a Constituição de 1969, produzida na fase mais 'dura' do regime militar, ainda que parcialmente contrastada pelo Decreto Lei Nº 554/1969, que introduziu forte intervenção do Estado no direito de propriedade, estabeleceu como "direito fundamental a inviolabilidade do direito à propriedade" (Moraes, 1987, p. 61).

Ainda que haja uma nítida distinção, desde sua origem, entre a propriedade da terra rural e urbana, podemos dizer que é a partir das décadas de 50 e 60 que se dá uma clivagem mais clara entre o direito agrário e o urbano, até porque é nessa época que o processo de urbanização toma corpo no país e passa a ser tratado com um 'negócio lucrativo'.

Após o fim da Ditadura Militar, a questão da propriedade rural se restringiu à solução de conflitos pontuais. Nas palavras de Sônia Moraes (1987, p. 92), a formatação do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária, na Nova República – 1985, "sob fortes pressões dos latifundiários e da recém criada União Democrática Ruralista" (UDR), acabou restringindo a ação do Estado à "erradicação pontual dos focos de tensão" (Moraes, p. 92-96). Segundo Graziano da Silva (2001), entre 1987 e 1999 a reforma agrária foi conduzida como uma "reforma de pipoqueiro", com os governos limitando-se a "correr atrás dos conflitos que estouram aqui e acolá... os assentamentos não passam de intervenções pontuais, verdadeiras ilhas cercadas de problemas por todos os lados: bancos cobrando juros de agiotas, comerciantes agindo como atravessadores e latifundiários armados, prontos para impor sua vontade à força sempre que puderem".

Já em relação à regulação da propriedade urbana, alguns especialistas em direito urbanístico entendem que o conceito de 'função social da propriedade' só foi efetivamente regulamentado em 1988 (art. 5, Inciso XXIII, art. 156, § 1°, art. 170, Inciso III e art. 182). É somente a partir daí que o reconhecimento do direito à propriedade passa a ser condicionado ao cumprimento de uma função social, definida previamente em lei. A forma como este princípio foi enunciado no texto constitucional, "como um fator fundamental para a determinação dos direitos de propriedade imobiliária", define que o direito de propriedade passa a ter, socialmente, uma função. A apropriação privada, por si só, não confere à propriedade qualquer função social: "são dois direitos que têm o mesmo objeto – a propriedade -, mas que são interdependentes; o primeiro direito é o direito individual, o direito de domínio do proprietário, oponível à sociedade; o segundo direito é o coletivo – da sociedade – oponível ao proprietário, que tem por conteúdo a garantia de que toda

propriedade tenha uma função social. E a este direito correspondem os respectivos deveres" (Castro, 2001, p. 85)[18].

No entanto, a realidade tem demonstrado que a aplicação da norma jurídica não vem se dando conforme os preceitos legais de acordo com os quais foi concebida. Haja vista a dimensão que tomou o caos urbano nas grandes cidades brasileiras, mesmo após 1988 e, portanto, quando se passa a contar com um extenso e sofisticado arcabouço legal, como os planos diretores, as leis de zoneamento, parcelamento e edificação, etc." (Negreiros e Santos, 2001)[19].

De modo geral, essas regras vêm atendendo segmentos específicos da sociedade, e gerando conflitos e exclusão social. Com relação ao aparato normativo, especialmente para municípios de maior porte, existem muitas dificuldades, colocadas tanto pela desarticulação quanto, muitas vezes, pelo próprio excesso de normas, muitas delas de caráter elitista, e que acabam por estimular a segregação sócio-espacial. "As maiores dificuldades de aplicabilidade destas normas estão mais associadas à insuficiências no aparato institucional de gestão de uso do solo do que no normativo. De modo geral, o poder público, quando conta, é com uma incipiente estrutura tanto para subsidiar as análises técnicas quanto para as ações de fiscalização para coibir e punir o descumprimento das normas em vigor, institucionalizando práticas correntes de regularização e anistia aos empreendimentos irregulares" (Negreiros e Santos, 2001).

[18] CASTRO, Sônia Rabello. "Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos países novos", 2001.

[19] NEGREIROS, Rovena e SANTOS, Sarah. "Aspectos da função do direito urbanístico", 2001.

A QUESTÃO DO PERÍMETRO URBANO

Uma questão central para nosso trabalho e que nunca foi devida e efetivamente enfrentada pelas três esferas de governo é o que Edésio Fernandes (2001) chamou de 'o mito da Zona Rural', isto é, "a noção equivocada de que o controle do desenvolvimento, uso e ocupação do solo, nas áreas rurais, escapa ao controle público", restando àquelas áreas próximas aos grandes centros urbanos a 'tão esperada' chance de serem transformadas em loteamentos urbanos.

Podemos afirmar que, do ponto de vista normativo, a forma como, historicamente, foi tratada tanto a definição quanto a separação entre as áreas rural e urbana, não contribuiu para a gestão sócio-espacialmente sustentável desses espaços.

Até a década de 1970, tanto os limites das zonas rural e urbana, quanto às definições do que podia ser implantado em cada uma dessas áreas, do ponto de vista do uso e ocupação do solo, não estavam claros. Neste contexto, o trabalho de José Eli da Veiga (2001)[20] é bastante elucidativo acerca da trajetória histórica das definições e omissões deste aparato normativo. Este autor lembra que até 1938, o Brasil não tinha instrumentos legais que estabelecessem diferenças entre campo e cidade: "A vigente definição de cidade é obra do Estado Novo. Foi o Decreto-Lei 311, de 1938, que transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais. Da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais" (p. 2).

O Decreto-Lei 311 de 1938, ainda em vigor, que "dispõe sobre a divisão territorial do país", estabelece critérios para a definição e criação de municípios novos. A partir dessa data, todas as sedes de municípios passaram a ser consideradas cidades (art. 3), todos os municípios e distritos foram obrigados a ter áreas urbanas e suburbanas e, todas as áreas urbanas dos distritos e municípios, para ser consideradas como tal, precisavam ter no mínimo 30 e 200 moradias, respectivamente (arts. 11 e 12).

"O Decreto-Lei 311/38 fez com que todas as sedes municipais existentes virassem cidades, independentemente de quaisquer características estruturais ou funcionais. Foram consideradas urbanas todas essas sedes, mesmo que não passassem de ínfimos vilarejos ou povoados. Para futuras cidades seria exigida a existência de pelo menos 200 casas, e para futuras vilas (sedes de distrito), um mínimo de 30 moradias. Mas todas as localidades que àquela data eram cabeça de município, passaram a ser consideradas urbanas, mesmo que sua dimensão fosse muito inferior ao requisito mínimo fixado para as novas" (Veiga, 2001, p. 4).

A partir do Decreto-Lei 311 de 1938, e em cumprimento às suas determinações, os Prefeitos Municipais, num período em que não funcionavam as Câmaras Municipais, passaram a definir os Perímetros Urbanos de seus municípios.

A Lei Federal nº 6766 de 1979, que "dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano", passou a exigir que os loteamentos urbanos só pudessem ser aprovados em áreas inseridas na zona urbana. Desde então, a maioria dos municípios brasileiros se viram obrigados a definir seus perímetros urbanos por lei. Não obstante essa obrigatoriedade, que prevê inclusive penas até de reclusão para autoridades quem desobedeçam essa lei, segundo o levantamento realizado pelo IBGE[21], em 1998 cerca de 33% dos municípios brasileiros ainda não tinham Lei de Perímetro Urbano. "Quando o município não possui essa lei, é o próprio IBGE que estabelece – de preferência junto com a prefeitura - os limites do quadro urbano que serão considerados pelo Censo Demográfico" (Veiga, 2001, p. 4). Para o Estado de São Paulo, os dados da Pesquisa Municipal Unificada – PMU de 1999, mostram que a maior parte dos municípios atualizou seus perímetros urbanos ao longo da década de 1990.

Em Campinas, é possível identificar que desde 1950 vem ocorrendo várias alterações na Lei do Perímetro Urbano, muitas delas de forma pontual, o que permite inferir a possibilidade de atendimento de interesses muito particularistas. Uma comprovação desse fato é o aumento de 243% do território da área urbana entre 1952 e 1979 [22]. Em 1980 foi aprovada a Lei Municipal nº 5001, que definiu uma faixa intermediária entre as zonas urbana e rural, chamada de Zona de Expansão Urbana, criada principalmente para atender as exigências da Lei Federal 6766/79. Inicialmente esta faixa incorporou à zona urbana cerca de 10 milhões de m² de terras passíveis de ser urbanizadas, para em seguida ser alterada por uma nova Lei, nº 5120/1981, que incorporou mais 86,5 milhões de m².

Em 1994, foi feita uma nova alteração da Lei do Perímetro Urbano (8161/1994), extinguindo a Zona de Expansão Urbana, incorporando sua área à Zona Urbana. Além disso, essa lei incorporou mais uma nova 'faixa' de área rural ao perímetro urbano, na margem direita da Rodovia D. Pedro I (sentido Jacareí-Campinas), junto a APA.

Em 1996, foi aprovada a Lei de Bolsões Urbanos em áreas rurais, permitindo que novas incorporações de áreas ao perímetro urbano possam ocorrer através de decreto, em várias

---

[20] VEIGA, José Eli. "Desenvolvimento Territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico", 2001.

[21] IBGE. "Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999". Rio de Janeiro, 2001, citado por VEIGA, 2001.

[22] CANO, 1990. Ver a esse respeito o item desse trabalho intitulado 'Estudo de Caso: Campinas e sua Área de Proteção Ambiental'.

áreas da zona rural do município, à exceção das zonas rurais da Área de Proteção Ambiental da Região de Sousas e Joaquim Egídio (Macrozona 1 do Plano Diretor, 1996), Área de Urbanização Controlada Sul (Macrozona 6) e a Área de Proteção dos Mananciais do Rio Capivari-Mirim (Macrozona 7).

Em setembro de 2000, a Câmara Municipal aprovou e o Prefeito sancionou, a Lei Municipal nº 10.617/2000, que transformou 7 fazendas em zona urbana, incorporando ao perímetro urbano mais de 10 milhões de m^2 na região norte do município, no Distrito de Barão Geraldo e entorno.

Em novembro de 2000, houve uma nova tentativa de inclusão, no perímetro urbano, de mais 3 fazendas, com o encaminhamento para aprovação de um projeto de lei inicialmente elaborado para alterar o zoneamento de um quarteirão de um bairro da cidade, projeto este que recebeu o 'apensamento' de uma emenda alterando, de zona rural para zona urbana, duas fazendas de cerca de 2 milhões de m^2 . Segundo Artigo de jornal local, essa manobra foi barrada pelo vereador Carlos Signorelli do PT (Jornal Correio Popular, 29/11/2000).

GESTÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Além da legislação mais geral anteriormente discutida, ao longo destas três últimas décadas foi aprovado e sucessivamente alterado um conjunto muito vasto de normas com interface com a gestão do uso e ocupação do solo, sendo a maioria delas relativa ao direito urbanístico e ambiental. Muito pouco se produziu em termos da estruturação de um aparato normativo-institucional, com vistas à gestão propriamente dita do uso e ocupação do solo nas áreas rurais.

Até a década de 1970, a ação legislativa no campo do uso e ocupação do solo na esfera municipal se restringiu à delimitação dos perímetros urbanos e aprovação de Códigos de Obras e Posturas.

A despeito dos problemas advindos da separação do ponto de vista normativo entre urbano e rural, comentados no item 'A questão do perímetro urbano' deste trabalho, a aprovação da Lei Federal nº 6766, em 1979, foi muito importante no sentido de obrigar as Prefeituras a definir os espaços urbano e de expansão urbana passíveis de serem parcelados, e a exigir dos loteadores a execução da infra-estrutura básica de água, luz, arruamento, e reservar percentuais mínimos de áreas públicas institucionais e de lazer.

Antes disso, podemos citar a edição do Decreto-Lei nº 58 de 1937, ainda em vigor, que "dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações" e define como os "proprietários ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos" devem proceder para "dividi-los

em lotes", não estabelecendo, no entanto, critérios de parcelamento, uso ou ocupação da gleba objeto do parcelamento, seja ela rural ou urbana.

Em 1964, foi aprovada a Lei Federal nº 4504 de 1964 – Estatuto da Terra[23], que define critérios para "parcelamento de imóveis rurais" tendo como objetivo o desenvolvimento de "projetos de colonização particular" em propriedades do tipo "familiar"[24], segundo o "módulo mínimo rural", proibindo sua subdivisão.

Em 1980, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, órgão subordinado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, editou a Instrução Nº 17-b, que "dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais". A despeito do Inciso IV desta norma prever regras para "parcelamento para **fins agrícolas** de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana", ela se baseia no Art. 61 do Estatuto da Terra que prevê o parcelamento para "**formação de sítios de recreio**" (grifo nosso) [25].

Em Campinas, foram implantados nas décadas de 1960 e 1970 alguns loteamentos de chácaras de recreio em torno do Rio Atibaia – região da Área de Proteção Ambiental, com lotes inferiores ao módulo mínimo de 2,0 ha. Ao longo da década de 1980 o INCRA aprovou alguns loteamentos rurais no Município de Campinas com base na Instrução 17-b. Segundo informações colhidas por ocasião das entrevistas, a maioria desses loteamentos que continuam localizados em Zona Rural mantêm o uso de lazer. Porém, naqueles que se encontravam próximos à Zona Urbana ou de Expansão Urbana, foram implantados vários 'condomínios para fins urbanos' [26].

A Constituição de 1988 traz importantes avanços para a legislação do uso e ocupação do solo, ao obrigar todos os municípios com mais de 20 mil habitantes a elaborar e aprovar, por lei complementar, o Plano Diretor de ordenamento de todo o território do município e,

---

[23] "Art. 1° Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola".

[24] "imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros".

[25] Esta Instrução define, em seu Inciso 4.1 que o parcelamento para fins agrícolas de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal, rege-se pelas seguintes disposições legais: Art.61 da Lei Nº 4.504/1964 (que prevê o parcelamento em sítios de recreio); Art. 10 da Lei Nº 4.947/1966 (que proíbe a inscrição de loteamentos rurais no registro de imóveis, sem prévia aprovação do INCRA, prevendo que loteamentos já inscritos até a publicação da Lei n ° 4.947/1966 possam vender lotes rurais remanescentes com área inferior à do módulo fixado para a respectiva região); Arts. 93 e seguintes do Decreto Nº 59.428/1966; e, Art. 8º da Lei Nº 5.868/1972 (que define o módulo mínimo). O Art. 61 da Lei Nº 4.504/1964 dispõe que "os projetos de colonização particular, quanto à metodologia, deverão ser previamente examinados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (depois transformado em INCRA): "... § 2º O proprietário de terras próprias para a lavoura ou pecuária, interessado em loteá-las para fins de urbanização ou formação de sítios de recreio, deverá submeter o respectivo projeto à prévia aprovação e fiscalização do órgão competente do Ministério da Agricultura ou do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (atual INCRA), conforme o caso".

determinando que toda a legislação de uso e ocupação do solo passasse a ser subordinada às diretrizes deste plano. Porém, sabemos que 14 anos depois, são poucos os municípios que efetivamente incorporaram os espaços rurais na gestão de seus territórios. Ao longo da década de 1990, no Estado de São Paulo, alguns municípios estão montando estruturas de gestão espacial a partir da implantação de Órgãos e Conselhos de Meio Ambiente e, mais recentemente, dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável - CDRS.

A legislação ambiental começou a tomar corpo a partir da Convenção da Organização das Nações Unidas - ONU, realizada em Estocolmo em 1972. No Brasil, a Lei Federal nº 6.938, de 1981, definiu as linhas básicas da Política Nacional de Meio Ambiente, criou o Sistema Nacional de Administração da Qualidade Ambiental, coordenado pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Estas questões se consolidaram com a formatação do Capítulo de Meio Ambiente da Constituição de 1988, seguido pela Agenda 21 da Convenção Rio-92, e a Agenda Habitat de Estambul, em 1996. "De modo geral, pode-se dizer que as leis ambientais têm sido mais avançadas do que o processo político que as tem gerado e que lhes dão suporte, e talvez por isso tais leis não têm sido cumpridas em grande medida". A existência de um grande aparato legal não tem dado conta de coibir ações de degradação ambiental, mesmo após a aprovação da Lei Federal nº 7.347, em 1985, que estabeleceu a possibilidade de abertura de "ação civil pública para a defesa dos interesses difusos em matérias ambientais" [27].

Em alguns casos, a legislação ambiental tem sido usada como instrumento de restrição ao processo de regularização fundiária, limitando o acesso ao título de propriedade às famílias que se encontram fixadas em áreas irregulares. No entanto, como registrou Fernandes (2001) não se deve permitir que famílias de baixa renda "só tenham como opção de moradia as beiras de córregos e as encostas íngrimes, áreas que não interessaram ao mercado imobiliário, situações inclusive que colocam em risco a vida dessas pessoas". Neste sentido, é importante registrar o esforço feito por organizações não governamentais de fusão das 'agendas verde (do meio ambiente) e marrom (da reforma urbana)'.

A GESTÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO EM CAMPINAS

A pesquisa coordenada pelo NESUR em 1997[28] mostrou que, naquela época, a Prefeitura de Campinas tinha ao seu dispor cerca de 30 instrumentos de gestão de uso do solo urbano, sob a forma de leis complementares, ordinárias e decretos municipais. No entanto, e a despeito das altas taxas de cobertura de infraestrutura e de índices econômicos e sociais que

---

[26] Detalhamos essa questão mais adiante, no item 'Gestão do uso do solo em Campinas'.

[27] FERNANDES, 2001, p. 25.

[28] NESUR/IE-UNICAMP/IPEA, 1997. "Gestão de uso do solo e disfunções do crescimento urbano". Esta pesquisadora participou do referido trabalho.

lhe conferiam um padrão de vida superior à média das cidades brasileiras, constata-se, especialmente nas duas últimas décadas, a deterioração da qualidade de vida urbana, com processos acentuados de exclusão social.

A década de 50 foi um marco importante no processo de institucionalização do aparato normativo de gestão de uso e ocupação do solo em Campinas, quando então foram aprovadas duas leis municipais de 'zoneamento urbano' (Leis n^{os} 640/1951 e 713/1952).

Em 1959, foi aprovado o primeiro Código de Obras e Urbanismo, Lei Municipal n° 1.993, que sofreu várias alterações entre as décadas de 1960 e 1970. Segundo as definições constantes no Código de Obras e Urbanismo, de 1.959, a maior parcela da área urbana do município estava destinada às 'zonas estritamente residenciais', subdivididas em 'zona residencial singular e zona residencial coletiva' (edificações coletivas). Os usos não residenciais e a verticalização estavam restritos às áreas determinadas como núcleos comerciais, onde era permitida a instalação de estabelecimentos comerciais e de serviços. O texto legal do Código de 1959 contemplava, além de outros aspectos, normas gerais para parcelamento do solo, procedimentos para aprovação de projetos de loteamentos, abertura de ruas e estradas, destinação de espaços livres, implantação de melhoramentos públicos, dimensões e formas de utilização dos lotes, etc., "antecipando em 20 anos a legislação federal de loteamentos (Lei Federal N° 6766/79), ainda que não conferisse ao poder público municipal atribuições legais de coibir práticas ilegais ou irregulares de parcelamento do solo" (Negreiros e Santos, 2000, p. 135).

Além destes aspectos mais relacionados ao parcelamento do solo, o Código de 1959 definia também um zoneamento da cidade, segregando as zonas residenciais, estritamente horizontais (com lotes-padrão de 250 m²), das zonas comerciais (centro e centro expandido) e industriais (distrito industrial e corredores rodoviários). Havia ainda algumas zonas que foram consideradas mistas e de transição. Foram criadas também envoltórias de restrição a verticalização, no entorno dos parques públicos municipais, e proibiu-se a instalação de novas indústrias poluidoras nos no bairro Helvétia (próximo a Indaiatuba) e nos distritos de Barão Geraldo, Sousas e Joaquim Egídio, áreas residenciais de classe média e alta da cidade.

Várias críticas foram feitas a este Código e suas alterações, especialmente no que diz respeito à permissão de adensamento nas zonas comerciais da área central, do centro expandido e dos corredores de tráfego, com índices de aproveitamento de até 8 vezes a área do terreno.

O Código de 1.959 foi parcialmente revogado pela nova lei de zoneamento, Lei Complementar Municipal n° 6.031/1.988 e pelo novo Código de Obras, Lei Complementar Municipal n° 7.413/1.992. Porém, as questões relativas ao parcelamento do solo permanecem

ainda regulamentadas pelo Título VII do Código de 1.959, que trata das "normas gerais de aprovação dos projetos de ruas e estradas, destinação de espaços livres, implantação de melhoramentos públicos e prazos para sua execução, dimensões de lotes, recuos a serem observados, utilização dos lotes", etc. A partir da aprovação da Lei Federal nº 9.785 em 1.999, que alterou vários artigos da Lei nº 6.766/1.979, muitas das questões reguladas por esta última, foram remetidas para o plano municipal, o que fez com que a Prefeitura de Campinas retomasse a aplicação de muitos artigos do Título VII do Código de 1.959.

Mesmo com a existência do Código Municipal, de 1.959 até 1.979, a Prefeitura de Campinas, assim como a maioria das outras Prefeituras, não coibia a ocorrência de loteamentos urbanos fora dos limites das zonas urbanas, limitando-se a regularizá-los. Com a Lei Federal de 1979, esse procedimento de aprovar loteamentos urbanos fora da zona urbana foi proscrito. O art. 3 da Lei Federal nº 6.771/79 não deixou dúvidas a esse respeito: "Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo Plano Diretor ou aprovadas por lei municipal". Esta última categoria foi incluída pela Lei nº 9.785/1999, que alterou vários dispositivos da Lei nº 6.766/1979, sem, no entanto, definir o que seria 'zona de urbanização específica'. Segundo depoimentos colhidos junto a técnicos da área jurídica da Prefeitura de Campinas, esta nova categoria poderia ser regulamentada para enquadrar os chamados 'novos usos' na área rural.

Em relação às penalidades, a Lei nº 6766/1979 tipifica os crimes e as respectivas penas econômicas (multas) e carcerárias (reclusão de 1 a 4 anos), tanto para o loteador, seus sócios ou parceiros no 'negócio', quanto para os possíveis agentes públicos envolvidos, seja autoridades públicas municipais e estaduais, seja oficiais imobiliários que procederam o registro irregular, enfim quem tenha tido alguma participação, direta ou indireta, nas infrações penais cometidas após a promulgação da lei. "O poder de sanção legal previsto na Lei nº 6.766/79, por meio da impugnação do empreendimento e da possibilidade de execução legal do loteador, reforça o poder de gestão das Prefeituras sobre o processo de abertura de loteamentos, uma vez que são definidos prazos para o registro do loteamento em cartório (submetendo-se a venda a esse registro) e para a execução dos melhoramentos urbanos" (Negreiros e Santos, 2000, p. 139).

A partir da Lei Federal nº 6.766/1979, a Prefeitura Municipal passou a atualizar seu perímetro urbano. O novo perímetro foi definido de forma a englobar loteamentos implantados irregularmente, sendo que é possível observa no mapa 7 em anexo, ele tomou a forma de 'tentáculos de um polvo'. Nessa época, foi criada a zona de expansão urbana, cujo objetivo original era de 'orientar o crescimento futuro da cidade', fato que não se verificou na prática. Em muitos casos, esta categoria acabou servindo para abrigar glebas retidas como reserva de valores livres da tributação do Imposto Predial e Territorial Urbano.

Para a autoridade municipal poder ter o direito de lançar o Imposto Predial e Territorial Urbano, ela deve obedecer às normas contidas no Código Tributário Nacional (Lei Federal nº 5.172/1966): "o imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município; para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado".

Na aplicação desta norma, a Prefeitura de Campinas definiu que só seriam passíveis de incidência de IPTU as áreas situadas nas zonas de expansão urbana que tivessem sido objeto de loteamento. Neste sentido, muitos proprietários de terrenos situados na zona de expansão urbana, ainda que estivessem sendo servidos por muitos dos melhoramentos públicos citados nos Incisos I a V da referida lei, continuaram pagando o Imposto Territorial Rural, de valor muito mais baixo que o IPTU. Estes, inclusive, foram os argumentos usados na justificativa dada pela Prefeitura em 1994, para a extinção da zona de expansão urbana e incorporação de sua área à zona urbana através da Lei Municipal nº 8161 de 16/12/94, que redefiniu o perímetro da zona urbana.

Diante das exigências da Lei Federal nº 6.766/1979 quanto à implantação de infra-estrutura, e também da conjuntura econômica recessiva do país, que predominou nas décadas de 1980 e 1990, houve uma retração na implantação de loteamentos. Foram poucos os loteamentos aprovados nas décadas de 1980 e 1990, comparativamente às duas décadas anteriores, a maioria deles localizou-se em áreas mais valorizadas[29]. "Foi uma época marcada pela inadimplência dos loteadores quanto ao cumprimento dos prazos para a execução das obras de melhoramentos públicos nos loteamentos aprovados, levando a Prefeitura a recorrer à Justiça. Em face do rigor das exigências para o parcelamento do solo na forma de loteamentos, os empreendedores partiram para outras formas de atuação, predominando então os condomínios residenciais fechados que, por um lado não estavam sujeitos às exigências da lei do parcelamento do solo e, por outro, dispunham de crédito e financiamento" (Negreiros e Santos, 2001, p. 139).

Em Campinas, este artifício de aprovação de 'condomínios horizontais' para fugir das exigências da lei de parcelamento, gerou uma significativa disfunção de uso do solo. O exemplo

[29] Sobre este aspecto consultar o item deste trabalho intitulado 'Estudo de Caso'.

mais marcante foi a ocupação de toda uma região da cidade por este tipo de 'condomínio', sem a devida reserva de áreas públicas exigidas pela Lei Federal nº 6766/1979, seja para implantação de equipamentos, como escolas e postos de saúde, para ampliação do sistema viário, e mesmo para implantação de comércio e serviços de atendimento da população local. Esta região, localizada numa área bastante valorizada da cidade, denominada de 'Gramado' ou 'Alto da Nova Campinas' (nome de alguns destes condomínios), era uma antiga área rural, que havia sido loteada para chácaras de lazer, em pequenas glebas de 20 a 50 mil m². A aprovação destes empreendimentos, pelo Departamento de Urbanismo da Prefeitura de Campinas, foi feita como se fossem prédios - condomínios verticais, que são aprovados em áreas com vias e infraestrutura urbana já consolidadas. Inclusive alguns desses condomínios, na época da aprovação, encontravam-se na zona rural. Esta região foi pejorativamente apelidada por técnicos da Prefeitura de Campinas, como 'favela de rico', pela situação de desprovimento de infra-estrutura em que se encontram até hoje. Dado o fato de que a população que reside nessas áreas ser de classe média e alta, e usuária de veículos particulares, talvez não se ressinta tanto da carência de equipamentos públicos.

Em 1988, foi aprovada a Lei Complementar Municipal de Uso e Ocupação do Solo nº 6031, em vigor até hoje. Esta lei ampliou o zoneamento urbano de 9 para 18 zonas de uso, e promoveu uma série de mudanças, entre elas: subdivisão da tipologia de usos residenciais unifamiliares e multifamiliares, mantendo as restrições de usos não residenciais; ampliação das áreas passíveis de serem verticalizadas, com diminuição dos índices de aproveitamento de 8 e 6, previstos no Código de 1959, para 5 vezes a área do terreno, no sentido de conter o adensamento excessivo que vinha ocorrendo nas áreas mais centrais; ampliação das áreas destinadas às zonas comerciais e de serviços para a região à sudoeste do centro e seus corredores viários, áreas predominantes de classe média, média-baixa e baixa, tendo como objetivo o estímulo à criação de pólos secundários de comércio; e ampliação e subdivisão das zonas industriais, criando áreas passíveis de receber indústrias de pequeno porte e/ou não incômodas.

Ainda que legalmente passível de contestação, esta lei abriu um precedente em relação ao parcelamento para fins urbanos de áreas rurais. As definições contidas no art. 8º da Lei nº 6031/1988 são muito convenientes, tanto para quem não quer ter cerceada a possibilidade de parcelar uma gleba para fins urbanos, quanto para quem quer guardar sua gleba como reserva de valor, e esperar um momento mais oportuno ao parcelamento, podendo assim continuar pagando o imposto territorial rural. De um lado, este artigo estabelece que "o uso do solo na zona rural também poderá compreender usos urbanos, dependendo de análise específica da Prefeitura

Municipal de Campinas, a qual levará em conta, especialmente, a natureza do empreendimento e a sua localização, dada a necessidade de proteção às áreas rurais do Município". E, de outro lado, em seu Parágrafo Único, definido que "os usos rurais ainda existentes na Zona de Expansão Urbana poderão ser preservados e ampliados desde que haja interesse sócio-econômico".

A Lei nº 6.031 estabelece ainda a permissão de determinados tipos de ocupação, através de 'estudos específicos', a serem apreciados pela Comissão de Análise de Projetos Específicos - COMAPE, como os usos habitacional vertical e comercial de grande porte, pleiteados para as zonas 1, 2 e 3 (zonas residenciais horizontais), e aqueles pleiteados para a chamada 'zona especial 18' (grandes glebas, áreas de especial interesse para preservação).

Em 1989, a administração municipal, que acabara de assumir, encaminhou projeto de lei à Câmara Municipal revogando a Lei nº 6031/1988, por considerá-la "totalmente desarticulada com os projetos setoriais, especialmente os de transportes coletivos e de infraestrutura urbana necessários à sustentação das propostas de adensamento que a lei prevê". A Câmara Municipal rejeitou sua revogação.

A Lei nº 6.031 foi concebida com uma estrutura, de um lado, excessivamente detalhada e rígida, contribuindo para ampliar o processo de segregação social e, de outro, deixando muitos casos omissos, resolvidos, muitas vezes, com base em análises subjetivas, abrindo espaço para possíveis favorecimentos. Outro fato a ser registrado é o de que, desde seu nascedouro, em 1988, esta lei vem sofrendo uma série de emendas, alterando zoneamento de quadras e, às vezes, até mesmo de grupos de lotes, numa clara demonstração de favorecimentos pontuais. Na compilação mais recente desta lei, feita pela Prefeitura (junho/2001), foi possível identificar 12 alterações[30], sendo que somente duas através de lei complementar. É interessante notar também que mais da metade dessas alterações ocorreu nos últimos anos de mandatos, sendo 6 somente em 2000[31].

A Lei Orgânica do Município de Campinas, determina que todas alterações de uso e ocupação do solo devem ser realizadas através de lei complementar mas, como pudemos observar, na prática, essa exigência nem sempre tem sido respeitada, comprometendo, ainda mais, a aplicação deste complexo, e muitas vezes confuso, arcabouço legal, de baixo grau de eficácia enquanto instrumento de gestão do uso e ocupação do solo.

---

[30] Lei No. 6.367 de dezembro/1990; Lei Complementar No. 3 de setembro/1991; Lei No. 7.408 de dezembro/1992; Lei No. 7.896 de maio/1994; Lei No. 9.627 de janeiro/1998; Lei n 9.785 de julho/1998; Lei No. 10.405 de janeiro/2000; Lei No. 10.618 de setembro/2000; Lei No. 10.640 de outubro/2000; Lei Complementar No. 05 de dezembro/2000, Lei No. 10.727 de dezembro/2000; Lei No. 10.733 de dezembro/2000.

[31] Foi possível identificar que 4 dessas 6 alterações aprovadas em 2000 foram de autoria do Vereador Antonio Rafful (ver a esse respeito no item deste trabalho intitulado 'Conflitos de interesse: um estudo sobre diferentes sujeitos e atores').

As instâncias da administração municipal de Campinas que controlam e acompanham a aplicação destas normas estão distribuídas pelas Secretarias de Planejamento, Obras, Transportes e Administrações Regionais. A maioria das pequenas construções particulares dos bairros onde reside majoritariamente população de baixa renda não obedece as regras da Lei nº 6.031/1988. Boa parte das residências em bairros de classe média e média alta, que tiveram seus projetos aprovados, mesmo alguns anos após a conclusão da obra, ainda não possui o documento oficial que permite que as mesmas sejam ocupadas, e outras tantas edificações estão tendo outros usos que não o residencial para o qual foram aprovadas.

Estas situações irregulares se agravaram ao longo da década de 1990 a partir do momento em que a Prefeitura passou a não mais exigir o Certificado de Conclusão de Obra – 'habite-se' - para poder cobrar Imposto Predial e Territorial Urbano, e mesmo o Imposto Sobre Serviços – ISS, para construções de instalações comerciais ou de serviços. Outros tipos de irregularidades foram constatadas com o fim da exigência de apresentação de projeto arquitetônico completo, a partir de 1.995, com a edição do Decreto nº 11.709/1995, alterado pelo Decreto nº 12.603/1.997, que instituiu o 'Novo Projeto Simplificado'. Por estes instrumentos, a Prefeitura diminuiu a exigência no detalhamento do projeto construtivo, passando a solicitar somente um 'projeto simplificado', sem o desenho do interior da edificação. Este problema vem ocorrendo no Distrito de Barão Geraldo, em áreas exclusivamente residenciais, onde estão sendo construídos vários 'apartamentos de aluguel', em geral para estudantes, no lugar de residências unifamiliares.

Os Planos Diretores de Campinas

Em 1938 foi promulgado o Ato nº 118, que aprovou o primeiro Plano de Melhoramentos Urbanos, elaborado com a assessoria de Prestes Maia[32]. Este plano orientou o desenvolvimento urbano durante cerca de 30 anos, especialmente no que diz respeito à adequação do sistema viário central e de acesso à cidade e a construção de vários prédios públicos; a destinação de áreas para implantação de indústrias, todas voltadas para o atendimento de demandas, fruto do desenvolvimento urbano e industrial que ocorreu na região após a crise de 1929/30.

O Plano de 1.938 contemplava também a destinação de áreas para ocupação residencial, bem como previa a implantação de vias de acesso aos bairros e distritos distantes da área central, como Amarais, Viracopos, Paulínia e Sousas, e aos municípios vizinhos, como

[32] Ver a este respeito o item deste trabalho intitulado 'Estudo de Caso'.

Valinhos, Mogi-Mirim, Limeira, "abrindo a cidade em todos os quadrantes para a expansão urbana desejada". (Cano, 1990)

Em 1969 foi contratado o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado – PPDI - para fazer face às demandas advindas do esgotamento do Plano de Melhoramentos, boa parte delas fruto de um novo ciclo de expansão do 'milagre econômico'. Este plano devia também apresentar soluções para os problemas advindos dos processos de verticalização da área central, do centro expandido e dos corredores viários mais importantes, quanto de periferização do parcelamento do solo, processos esses que implicaram em custos crescentes de urbanização.

Foi muito importante o papel que esse plano desempenhou na orientação dos investimentos públicos e privados, através da execução de grande das obras previstas no Plano de Ação e no Orçamento Plurianual de Investimentos 1969/1973, partes integrantes do PPDI, como por exemplo o Hospital Municipal, a Central de Abastecimentos, o Distrito Industrial, os conjuntos habitacionais, a urbanização do Parque Taquaral, etc. Zimmermann (1989) ressalta a funcionalidade da política de localização de conjuntos habitacionais para os capitais mercantis locais, especialmente aqueles ligados às imobiliárias, construtoras e ao transporte coletivo. A localização dos conjuntos habitacionais levou a infraestrutura de água, luz, esgoto e pavimentação às áreas periféricas, valorizando seu entorno e viabilizando seu parcelamento, com ganhos imobiliários crescentes. Os interesses ligados ao transporte coletivo também se beneficiaram com a demanda cativa crescente servida por linhas cada vez mais extensas.

Paralelamente à elaboração do PPDI, a Prefeitura contratou a elaboração da primeira fase do Plano Viário e de Transportes, incorporando seu modelo de uso do solo e de estruturação urbana. Este plano, ao priorizar as grandes obras viárias, além de privilegiar o transporte particular, mostrou-se extremamente solidário às demandas do setor imobiliário, especialmente na implantação das grandes vias de acesso, como a implantação das vias expressas Suleste e Aquidabã, e a readequação da Via Norte-Sul. Exemplo disso são a subseqüente implantação do primeiro grande *Shopping Center* em Campinas, *Shopping* Iguatemi, próximo a estes eixos viários, e as mudanças de zoneamento, conferindo maiores índices de aproveitamento às áreas lindeiras à Via Expressa Aquidabã.

É importante lembrar que, apesar do Plano Viário contemplar, como forma de financiamento de suas 'metas arrojadas', a criação de um imposto sobre a valorização predial, decorrente das intervenções previstas, este dispositivo nunca foi implementado.

A partir de meados dos anos 70, a escassez de recursos impôs restrições aos investimentos públicos, que acabaram por inibir iniciativas de elaboração de novos planos de

desenvolvimento, restringindo-se à conclusão de algumas grandes obras viárias e outras também de grande vulto, como a complementação do Centro de Convivência Cultural, o Teatro Castro Mendes, a Biblioteca Municipal, a Concha Acústica, o Observatório Municipal, etc.

No início da década de 80, as obras públicas se encolheram ainda mais, ficando restritas a equipamentos básicos como postos de saúde, escolas, creches, terminais de ônibus e adequações viárias para corredores de transporte, além de saneamento e pavimentação, via planos comunitários. "Face às dificuldades de abertura de novas frentes de valorização, os interesses imobiliários acabam se concentrando nas alterações de zoneamento em áreas já abertas. A pesquisa sobre o Capital Mercantil Urbano contabilizou 77 alterações pontuais de zoneamento em lotes e quadras específicos, no período 1974/1982, arrefecendo no período seguinte, mas ainda registrando mais 34, entre 1982 e 1988. Isto demonstra a importância desse expediente como fonte de ganhos imobiliários especulativos durante esses anos". (Cano, 1.990)

Na segunda metade da década de 1980, foram feitas a recuperação do fundo do Vale do Piçarrão, a interligação das vias expressas Suleste e Aquidabã e a construção de um túnel sob a linha férrea da FEPASA. Havia muito interesse em se proceder a uma 'reforma urbana' na cidade, tendo como perspectiva principal Campinas com 2 milhões de habitantes no ano 2.000, elegendo-se como estratégias principais a definição de um novo modelo de uso e ocupação do solo, consolidado na Lei de Zoneamento, aprovada em 1988. Esta lei induziu a priorização de uma nova área de investimentos públicos e privados e de valorização imobiliária, junto ao Vale do Piçarrão e à área central.

Em 1.988, é aprovada a Constituição Federal, tornando obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, a elaboração do Plano Diretor. Em 1.990, Campinas aprova sua nova Lei Orgânica.

Em vários artigos da Lei Orgânica está explicita a competência do poder público municipal em promover o ordenamento de todo seu território, dando, para tanto, especial ênfase ao Plano Diretor, como principal instrumento, e subordinando as demais normas a ele.

Em 1.991, Campinas aprovou seu primeiro Plano Diretor segundo os novos preceitos constitucionais. Em 1993, a Prefeitura iniciou a revisão e o detalhamento das normas gerais estabelecidas no PD-1991. O primeiro produto destes estudos foi consolidado no 'Caderno de Sustentação do Plano Diretor – 1995'.

O sistema de planejamento proposto no Plano Diretor aprovado em 1996 buscou incorporar os princípios da descentralização e da participação popular, instituindo um sistema municipal de planejamento, através da divisão do município em 7 Macrozonas, 37 Áreas de Planejamento e 77 Unidades Territoriais Básicas. Os critérios para a definição destes diferentes

espaços territoriais, expressos no próprio corpo da lei, subordinam as orientações do processo de urbanização à questões mais gerais, como o "potencial de exploração agrícola e mineral, a proteção do patrimônio ambiental (cultural e natural)", deixando para regulamentações posteriores a aplicabilidade destes conceitos, e também à questões mais específicas, como a priorização da ocupação dos chamados 'vazios urbanos', o estudo da capacidade de suporte da infra-estrutura instalada e prevista (sistema viário, transportes, drenagem, água e esgotamento sanitário) e a própria necessidade de manutenção de áreas rurais, inclusive para atividades não-agrícolas.

Junto com o Caderno de Sustentação do Plano Diretor - 1995 foi publicada uma 'versão para debate' do Projeto de Lei. Procedemos a análise comparativa deste texto e da versão final aprovada da Lei do Plano Diretor – Lei Complementar nº 04/1996, nas questões mais afetas ao objeto do nosso estudo, no sentido de subsidiar a discussão acerca do 'jogo de interesses' em torno da gestão do uso e ocupação do solo.

O resultado desta análise foi bastante ilustrativo das preocupações do setor do ramo imobiliário em ter suas atividades cerceadas ou reguladas por regras de ordenamento territorial.

Os pontos suprimidos, que consideramos mais relevantes, dizem respeito às seguintes questões: a proposta de definir regras e limites à expansão urbana, que considerem a "capacidade de suporte do meio natural, da infra-estrutura e dos equipamentos públicos"; as formas de garantir a função social da propriedade através da recuperação "em benefício coletivo da valorização acrescentada pelos investimentos públicos à propriedade particular"; a uma ação mais efetiva em relação aos chamados "vazios urbanos, coibindo sua retenção especulativa"; e, uma maior garantia da "participação popular" nas diferentes fases do processo de planejamento. No entanto, não obstante os estudos do PD – 1996 terem identificado cerca de 130 milhões de m^2 de 'vazios urbanos' (ver Mapa 5, Anexo 2), bem como o conjunto de diretrizes aprovado por Lei Municipal Complementar contemplar regras claras de restrição à expansão da malha urbana, ao longo destes últimos anos foram aprovadas alterações significativas do perímetro urbano, tanto por iniciativa do executivo, como foi o caso da Lei Municipal 'Ordinária' de criação de bolsões urbanos em áreas rurais, quanto por iniciativa do legislativo, como foi o caso da Lei Municipal 'Ordinária' que incorporou mais de 10 milhões de m^2 de fazendas à zona urbana da região de Barão Geraldo, zona norte do município, em meados de 2000.

Outros pontos suprimidos na aprovação da lei do PD 1996 dizem respeito à regulação do espaço rural como um todo, e da Área de Proteção Ambiental – APA – Macrozona 1, onde as supressões se concentraram nas limitações ao parcelamento respeitando o módulo mínimo estabelecido pelo INCRA que, para o Estado de São Paulo, é de 2,0 ha (20 mil m^2), e nas

regras definidas pelo Código Florestal, que definem os topos de morros como 'áreas de preservação permanente'. [33]

Ainda que tenha sido possível identificar uma preocupação constante no texto da Lei do Plano Diretor de 1996 em tratar o município como um todo, a ênfase maior é dada à área urbana, até pela própria tradição das funções da Prefeitura na regulação do uso e ocupação do solo desse espaço. Além disso, nessa área se encontram 94% dos habitantes do município (914 mil), e a maior parte dos equipamentos públicos sociais e de infraestrutura viária, de transportes e de saneamento. Já as áreas rurais, são espaços privados, pertencentes aos proprietários das fazendas e sítios, restando apenas as estradas como espaços públicos.

Neste sentido, acreditamos que uma questão importante é a incorporação, à legislação de uso e ocupação do solo, do conceito de bens públicos para as áreas rurais, especialmente aquelas próximas ao centro urbano e aos eixos viários, como é o caso da APA de Campinas, permitindo assim que parte desses espaços privados sejam transformados em áreas públicas, atendendo melhor a chamada função social da propriedade e possibilitando também a implantação de novas atividades geradoras de geração de emprego e renda na região.

Normas e práticas mais recentes de gestão do uso e ocupação do solo

Para atender as 'novas' demandas do mercado imobiliário dirigido às classes média e alta, em 1996 foram aprovadas duas leis municipais que causam até hoje muita polêmica: uma procurando dar conta da demanda crescente por fechamento de loteamentos, tanto os novos quanto os antigos (Lei nº 8.736/1996 – que fixa critérios para fechamento de loteamentos), por conta de problemas de segurança; e outra, já citada anteriormente, também nesta 'nova onda' de busca de loteamentos em áreas mais distantes dos chamados 'problemas urbanos', na zona rural (Lei nº 8.853/1996 – que fixa critérios para aprovação de 'bolsões urbanos' em áreas rurais). Ainda que estas leis tenham sido elaboradas para atender estas questões específicas, enquanto as questões mais gerais do planejamento urbano foram tratadas no âmbito do Plano Diretor de Campinas, elas acabaram por ter fortes impactos sobre a estruturação do espaço não só urbano, mas também rural, do território do município.

Em relação à demanda crescente pelo fechamento de loteamentos, ainda que não seja uma questão diretamente ligada ao tema do nosso estudo, acreditamos que faça parte do mesmo movimento de fuga dos 'problemas urbanos'. Como mostram várias matérias de jornais, das quais selecionamos uma, a polêmica está em curso em Campinas.

---

[33] Esta análise comparativa se encontra no anexo 3 – Textos Legais - Lei Complementar No. 04/1996.

> **Jornal Folha de São Paulo,** Campinas, 02/07/2001. "**Promotora diz querer evitar os 'guetos' e marginalização do pobre**. A promotora Eliane Zerati disse, em entrevista à Folha, que a maior motivação dela para o início de uma 'guerra jurídica' contra o fechamento de loteamentos é evitar a proliferação de 'guetos' dentro da cidade e o crescimento da marginalização da população mais pobre. 'O Ministério Público não quer impedir que as pessoas tenham segurança. Muito pelo contrário, a falta de segurança é um problema que atinge a todos, e isolar uma parte dos moradores em detrimento da maioria da população não resolve nada', afirmou a promotora. 'A manutenção de espaços públicos fechados também fere o princípio da erradicação da pobreza e da marginalização, que deve ser cumprido pelo poder público. É dele, e de mais ninguém, o dever de garantir a segurança da população', disse. De acordo com as associações que solicitaram à Prefeitura o fechamento de áreas de loteamento, os moradores que têm condições de promover a sua segurança querem ter assegurado esse direito. Segundo eles, a segurança pública é precária".

Dada essa polêmica e o grande número de processos em andamento na Prefeitura, a nova administração que tomou posse em janeiro de 2.001 suspendeu o processo de aprovação dos projetos de bolsões urbanos (Ordem de Serviço n° 01/2001 - SEPLAMA). Segundo relato de técnicos da área de planejamento, e inclusive do Vereador Antonio Rafful, autor da lei que flexibilizou os critérios de aprovação dos bolsões urbanos (Lei n° 10187/1999), esta lei foi sancionada para atender demandas de empreendedores imobiliários para aprovação de loteamentos e condomínios, especialmente na área rural da região de Barão Geraldo. Este fato teve grande oposição dos técnicos das áreas de planejamento urbano e de meio ambiente, pois, no entendimento deles, a lei fere frontalmente as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor em vigor, de preservação dos espaços rurais desta região e de priorização da aprovação de empreendimentos urbanos em áreas já urbanizadas e providas de infraestrutura, os chamados 'vazios urbanos'.

Ao longo dos cinco anos de vigência dessa lei, foram protocolados na Prefeitura mais de 50 pedidos de transformação de glebas rurais em 'bolsões urbanos'. A informação dada pela área técnica da Prefeitura é a de que nenhum projeto foi aprovado. Em setembro de 2000, boa parte das glebas objeto de análise para transformação em 'bolsões urbanos', foi incorporada ao perímetro urbano através da Lei Municipal n° 10.617/2000, anteriormente citada.

Nos meses de junho e julho de 2.001 foram aprovadas duas novas leis, cuja regulamentação e aplicação deverá ter impactos diretos na gestão de uso e ocupação do solo: a Lei Complementar Municipal de Gestão da APA de Campinas e a Lei Federal - Estatuto da Cidade.

Ainda que sejam normas aprovadas muito recentemente e que, portanto, ainda não tenhamos condições de analisar seus impactos sócio-espaciais, dada sua interface com o tema de nosso estudo, não poderíamos deixar de citá-las. Procedemos, então, uma análise da

estrutura desses textos legais, e examinamos material publicado na imprensa, que retrata a sua repercussão sobre alguns segmentos da sociedade.

Em junho de 2001, após 5 anos de tramitação, a Câmara Municipal aprovou e o Prefeito de Campinas sancionou, a Lei de Gestão da APA – Lei Complementar N° 10.850. A Prefeitura de Campinas protocolou o Projeto de Lei original, na Câmara Municipal, em meados de 1.996, após cerca de 3 anos de estudos e discussões públicas, tendo sido este o primeiro produto do processo de revisão e detalhamento do Plano Diretor, aprovado em janeiro de 1996. Como se sabe, a Área de Proteção Ambiental compõe a Macrozona 1 do Plano Diretor, e representa cerca de 27% do território do município. Trata-se da segunda área do município, depois da região de Barão Geraldo, a ser regulamentada segundo a proposta do Sistema Municipal de Planejamento contido no Plano Diretor - 1996.

O texto legal aprovado é extenso, contendo cerca de 90 artigos, detalhando várias normas de uso e ocupação do solo das áreas urbana e rural desta região e, subordinando esta lei às leis federais referentes à Política Nacional de Meio Ambiente (n° 6.902/1981 e 6.938/1981) e ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (n° 9985/2000). Os objetivos principais expressos no texto legal são os seguintes: "conservação do patrimônio natural, cultural e arquitetônico da região, visando a melhoria da qualidade de vida da população e a proteção dos ecossistemas regionais; proteção dos mananciais hídricos utilizados ou com possibilidade de utilização para abastecimento público, notadamente as bacias de contribuição dos Rios Atibaia e Jaguari; controle das pressões urbanizadoras e das atividades agrícolas e industriais, compatibilizando as atividades econômicas e sociais com a conservação dos recursos naturais, com base no desenvolvimento sustentável". As principais diretrizes expressas na lei são as seguintes: "adoção de medidas que visem garantir a qualidade e quantidade dos recursos hídricos (rios Atibaia e Jaguari, e Ribeirão das Cabras, pertencentes à Bacia do Rio Piracicaba); preservação dos remanescentes de mata nativa, bem como a proteção das faixas de preservação permanente e a recuperação das matas ciliares; proteção das várzeas, estímulo à atividade agropecuária e à silvicultura na área rural; levantamento da estrutura fundiária atual na zona rural, a fim de embasar os programas de apoio à agricultura e o planejamento da produção, e atividades de turismo; exigência de licenciamento ambiental prévio para obras impactantes; estímulo à atividade turística que valorize os atributos naturais, arquitetônicos, históricos ou culturais da região; adoção de normas específicas para preservação de imóveis de valor histórico, arquitetônico e cultural, propondo formas e incentivos para viabilizar sua conservação e aproveitamento; controle do parcelamento do solo na área rural, onde é proibido o sub-parcelamento em frações ideais que resultem em área inferior ao módulo mínimo estabelecido pelo INCRA; adoção de normas específicas para o parcelamento do solo e de critérios para implantação de infraestrutura, compatibilizando a ocupação urbana com a conservação ambiental; monitoramento da implantação dos parcelamentos de solo já

aprovados; desenvolvimento de uma política de habitação de interesse social, visando atender a demanda atual e coibir ocupações irregulares e clandestinas".

A Lei de Gestão da APA estabelece um Zoneamento Ambiental, subdividindo a região em cinco zonas ambientais, tendo como base as bacias e microbacias hidrográficas: "Zona de Conservação Ambiental Especial; Zona de Conservação Hídrica dos Rios Atibaia e Jaguari; Zona de Uso Agropecuário; Zona de Uso Turístico; e Zona de Uso Urbano", cujas definições e normas estão analisadas no item 'Estudo de Caso' deste trabalho. Também prevê a criação do Conselho Gestor, vinculado à Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, constituído de forma tripartite por representantes dos órgãos públicos, dentre eles, a Câmara Municipal, e mais organizações da sociedade civil, associações de bairros, com representantes das áreas urbana e rural. Trata-se de um Conselho de caráter deliberativo, que elegerá seu presidente entre os membros do Conselho, e cuja composição deverá ser regulamentada por decreto, num prazo máximo de 60 dias após a aprovação da Lei.

A imprensa local deu destaque para a aprovação desta lei e da lei que reformula o Conselho Municipal de Meio Ambiente, que, entre outras questões, torna-o deliberativo:

> **Jornal Correio Popular** – Política – 19/07/2001 - **Câmara aprova APA de Sousas e Joaquim Egídio** - Projeto aprovado cria Área de Proteção Ambiental e um Conselho Gestor para região. 'Ambientalistas, moradores de Sousas e Joaquim Egídio comemoraram ontem com aplausos a aprovação do substitutivo total do projeto de lei do ex-prefeito Chico Amaral (PPB), que cria a Área de Proteção Ambiental (APA) de Campinas. O novo projeto, de autoria do prefeito Antonio da Costa Santos (PT) foi aprovado por 16 votos... O conselho é considerado pelo Executivo, por ambientalistas e pela maioria dos vereadores como o maior avanço do substitutivo do prefeito Toninho em relação ao projeto proposto por Chico Amaral, em 99. Isso porque o órgão, além de tripartite, terá caráter deliberativo. Na sessão de ontem, os vereadores também aprovaram o substitutivo total ao projeto de lei 50/2000 de autoria do Executivo que dá ao Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comdema), o caráter deliberativo... A (lei da) APA passa a regulamentar legalmente o uso e ocupação do solo e o exercício de atividades pelo setor público e privado nas regiões de Sousas e Joaquim Egídio, o equivalente a uma área total de 222.786.000 metros quadrados. O coordenador da comissão Pró-APA, José Carlos Perdigão, afirmou que toda a cidade sai vencedora de uma luta de quase oito anos. A APA foi decretada em 93 pelo então prefeito Magalhães Teixeira (PSDB), mas não tinha sido regulamentada por lei". Tatiana Fávaro.

A despeito das várias reuniões ocorridas após a promulgação da lei entre a Prefeitura e representantes de moradores, o Conselho Gestor da APA ainda não havia sido implantado até o início de 2002. Dados os estragos causados pela chuva que, em meados de fevereiro de 2002, rompeu com açudes implantados na área rural de Joaquim Egídio, alguns deles junto a um loteamento rural, segundo informações veiculadas pela imprensa e pelo *site* oficial da Prefeitura de Campinas em fevereiro/2002, foi retomada a discussão para implantação do Conselho. A imprensa local também noticiou que moradores da região que tiveram perdas

materiais estariam dispostos a entrar na justiça contra os proprietários das glebas onde se situam os açudes que se romperam.

> **Jornal O Estado de São Paulo, 18/02/2002: "Chuvas deixam 200 famílias desabrigadas em Campinas**. Houve rompimento de açudes e deslizamento de encostas e casas ficaram destelhadas. As fortes chuvas da tarde de sábado, que se prolongaram até a madrugada de ontem em Campinas, deixaram cerca de 200 famílias desabrigadas nos Distritos de Sousas, Joaquim Egídio e Barão Geraldo. A força da água provocou o rompimento de três açudes em propriedades rurais, deslizamentos de encostas e trouxe muita sujeira para as ruas. Várias residências foram destelhadas com o vento. O Rio Atibaia, que margeia os três distritos, chegou a ficar 1,8 metro acima do nível normal, invadindo ruas e casas. Também em Sousas uma ponte foi derrubada e em Joaquim Egídio uma passarela ficou com as estruturas comprometidas". Rose Mary de Souza.

A segunda lei aprovada recentemente de interesse para o trabalho e que poderá ter impactos na questão da especulação de terras, é o chamado Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001. O Projeto de Lei original tramitou durante 11 anos no Congresso Nacional, tendo sofrido várias modificações em relação à versão original. A Lei, sancionada em 10/07/2.001, permite que as Prefeituras possam regulamentar instrumentos importantes para coibir a retenção especulativa da terra urbana. É o caso da possibilidade de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo para imóveis vazios ou sub-utilizados, instrumento que permite que, para áreas definidas no Plano Diretor, o poder público pressione proprietários a construir ou lotear seus terrenos. Com isso, em cinco anos de pagamento do IPTU progressivo, o proprietário poderá ter desembolsado o valor do terreno em impostos. Depois disso, a prefeitura poderá desapropriar o imóvel, pagando o 'valor fiscal' com títulos da dívida pública.

Em linhas gerais, o Estatuto da Cidade regulamenta uma série de normas de política urbana, previstas na Constituição Federal, cujo objetivo principal, expresso no texto legal, é o de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, visando a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; da 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,... de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente...tais como: a retenção especulativa de imóvel urbano,... a poluição e a degradação ambiental; a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;... simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo". Os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade estão centrados na elaboração de "planos nacionais, regionais, estaduais, metropolitanos e municipais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social", com ênfase ao Plano Diretor Municipal "como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana".

Assim como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto prevê que os Planos Diretores devam englobar "**o território do Município como um todo**". O Plano Diretor deve "orientar as leis complementares a ele, referentes ao parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social; institutos tributários e financeiros, entre eles: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU (progressivo no tempo); unidades de conservação; zonas especiais de interesse social; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; regularização fundiária; referendo popular e plebiscito; estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)".

Este instrumento legal prevê, ainda, a participação social através da promoção de "audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos".

Para garantir a "gestão democrática da cidade", dispõe o Estatuto que deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: "Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano". Estão previstos prazos para que os Estados e Municípios se enquadrem nos parâmetros previstos nesta lei, e punições aos agentes públicos envolvidos em caso de descumprimento, em especial o Prefeito, que incorrerá em "improbidade administrativa quando deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância de seus dispositivos".

A mobilização em torno desta lei tem sido significativa, especialmente entre os chamados 'movimentos sociais de reforma urbana', como as ONG's Fórum Nacional de Reforma Urbana, Institutos Fase, Pólis e da Cidadania, Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Política Urbana e Regional - ANPUR, Central dos Movimentos Populares, dentre outras, que organizaram um evento denominado 'Congresso Nacional pelo Direito à Cidade' para discutir, entre outras questões, as formas de regulamentação do Estatuto da Cidade.

A Aprovação do Estatuto da Cidade também teve destaque na imprensa nacional, com posições antagônicas entre os entrevistados do 'setor da produção imobiliária', juristas e urbanistas.

> **Jornal Gazeta Mercantil,** Brasília, 18/06/2001 - "**O plenário do Senado aprovou hoje projeto de lei que estabelece o Estatuto da Cidade** – normas para o crescimento mais ordenado. Além de conter mecanismos para evitar a retenção especulativa dos imóveis, a matéria permite às prefeituras utilizar diferentes instrumentos de acordo com a característica de cada localidade. Pelo projeto, caberá às leis municipais determinar o parcelamento, a edificação ou o uso compulsório do território urbano não edificado, subutilizado ou não usado. Aos proprietários caberá protocolar o projeto de construção para que seja aprovado pela prefeitura. Caso não cumpra as regras previstas no Estatuto, o proprietário sofrerá penalidades que vão do pagamento progressivo do Imposto sobre Predial e Territorial Urbano (IPTU) à desapropriação do imóvel. O Estatuto da Cidade trata ainda de diretrizes gerais da política urbana, como a cooperação entre governos, iniciativa privada e sociedade, o planejamento das cidades, da oferta adequada dos equipamentos comunitários, serviços públicos e ordenação e controle do uso do solo". Katia Guimarães.

> **Jornal O Estado de São Paulo,** São Paulo, 20/06/2001 - **Estatuto da Cidade - Especialistas dizem que texto aprovado anteontem pelo Senado fere o direito à propriedade. Para advogados, projeto é inconstitucional.** "Para especialistas em direito imobiliário, alguns mecanismos do Estatuto da Cidade, aprovado anteontem pelo Senado, ferem o direito à propriedade e transformam qualquer dono de imóvel em especulador. O estatuto, que vai agora para a sanção do presidente Fernando Henrique Cardoso, busca coibir a especulação imobiliária e resguardar o uso social dos imóveis. Pelo projeto, os imóveis devem ser ocupados compulsoriamente, sob pena de o proprietário vir a pagar o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) progressivo (cada vez maior) caso o imóvel continue desocupado após um ano. Segundo o estatuto, se mesmo assim o imóvel permanecer desocupado, pode ser desapropriado após cinco anos de desuso. A desapropriação visa destinar o imóvel à reforma urbana.

Ressaltamos também a importância das alterações promovidas pela Lei Federal nº 10267/2001, no que diz respeito a legislação que tratava do cadastro de imóveis rurais, entre elas as leis federais nº 4.947/1966, 5868/1972 e 6015/1973. Na direção de uma maior transparência na questão fundiária, destacamos as seguintes alterações: a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, unificando os dados do INCRA e da Receita Federal; a obrigatoriedade dos serviços de registro de imóveis de "encaminhar ao INCRA, mensalmente, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental, envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público"; e, a exigência de apresentação memorial descritivo contendo coordenadas geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro.

Além destas leis, a Prefeitura de Campinas criou, através do Decreto 13.603 de maio de 2.001, o 'Grupo de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar - GDR', com a participação

de membros da CEASA e da Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, para discutir e definir políticas municipais de gestão das áreas rurais do município.

> **Jornal Folha de São Paulo**, Caderno Campinas, 30/07/2001 – "**Administração quer valorizar trabalho rural**. A administração municipal de Campinas estuda a implementação de programas de valorização do trabalho no campo com a utilização da agricultura orgânica, criação de empregos e ocupação ordenada de áreas improdutivas do município. Para debater a questão estiveram reunidos anteontem, no Salão Vermelho da Prefeitura, representantes da Ceasa-Campinas, prefeitura e MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra). O programa está sendo construído pelo GDR (Grupo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Segurança Alimentar), comandado pelo ex-deputado estadual Plínio de Arruda Sampaio (PT). A intenção é desenvolver políticas baseadas na 'Sustentabilidade do Desenvolvimento Rural', para criar condições de desenvolvimento econômico, social, ambiental, político e cultural na produção de alimentos".

Outro aspecto importante, de interesse para nosso estudo, é o processo, em curso em Campinas, de implementação do programa do 'Orçamento Participativo'. Desde o início de 2001, a nova administração que assumiu a Prefeitura de Campinas, fruto de uma coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores - PT, deu início ao processo de implantação deste programa que, como sabemos, tem sido uma das 'marcas registradas' das administrações 'petistas', ao longo da década de 90. A seguir citamos um Artigo publicado pela imprensa sobre uma das recentes etapas deste processo:

> **Jornal Folha de São Paulo, Caderno Campinas, 16/07/2001 – "Orçamento Participativo.** A luta por uma moradia levou pelo menos 3.000 moradores das ocupações Parque Oziel e Monte Cristo às ruas de Campinas, anteontem, segundo estimativas da liderança do movimento. Eles seguiram para o Teatro Municipal Castro Mendes para participar da segunda rodada do Orçamento Participativo promovida pela Prefeitura de Campinas. 'Além da habitação, os moradores do Oziel também querem uma escola, um posto de saúde e mais segurança para o bairro', disse um dos líderes da ocupação Jairson Valério dos Santos, o Canário. Durante a segunda rodada de discussões sobre o Orçamento participativo, eles elegeram dois conselheiros e dois suplentes que vão representá-los nas próximas etapas do programa da administração petista. Os conselheiros vão discutir e definir as prioridades, já elencadas, que farão parte da lei orçamentária de 2002. 'Essa foi uma das maiores participações nas reuniões que realizamos', disse a vice-prefeita e coordenadora do Orçamento participativo, Izalene Tiene. Na primeira rodada, foram escolhidos 800 representantes. Eles ajudaram a definir as prioridades, que estão sendo avaliadas pelas secretarias. O Orçamento Participativo está sendo discutido em 18 regiões de Campinas".

Aparato institucional de gestão de uso do solo em Campinas

Campinas conta, já há muito tempo, com uma estrutura que lida com a aplicação das normas que regulam o processo de expansão urbana.

Como detalhamos no item deste trabalho intitulado 'Estudo de Caso', desde 1934 já existia um órgão responsável pela coordenação das 'ações de desenvolvimento urbano' (Decreto Municipal nº. 97/1934): - Seção de Arquitetura e Urbanismo do Departamento de Obras e Viação, da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos. No final da década de 1960, a área de 'planejamento urbano' se desvinculou da Secretaria de Obras. Em 1969 foi criado o chamado 'Escritório de Planejamento', órgão diretamente subordinado ao Prefeito, com a finalidade de coordenar o processo de elaboração do Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado do Município - PPDI.

Estes tipos de planos fizeram parte de uma política federal dirigida a municípios que apresentavam processos intensos de urbanização, contando, inclusive, com financiamento do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU. O objetivo central dos PPDI's era organizar as funções urbanas, especialmente de "habitação, comércio, indústria e circulação, visando otimizar o uso do solo". Apesar do PDDI de Campinas prever, depois de realizados estudos complementares, sua institucionalização através de leis e decretos, ele não foi efetivamente formalizado enquanto instrumento legal, dificultando sua aplicação e também sua análise.

Em 1972, o Escritório Municipal de Planejamento foi transformado numa empresa de economia mista – Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas (EMDEC). Muito mais do que planejar a cidade, as ações da EMDEC privilegiaram a execução direta e indireta de obras e serviços públicos, como a implantação do Distrito Industrial de Campinas e dos Planos Comunitários de água, esgoto e pavimentação, custeados com recursos dos próprios proprietários dos imóveis beneficiados, sistemática que é utilizada até hoje para viabilizar a implantação deste tipo de infraestrutura.

Em 1977, foi instituído o Grupo de Planejamento da Administração Municipal – GPAM, mais voltado ao planejamento das ações dos diferentes órgãos da Prefeitura, e de pouca efetividade. Em 1978, o GPAM foi substituído pela Secretaria Municipal de Planejamento, desativada em 1980, e reativada em 1981, com atribuições formais de desenvolver e implementar "políticas institucional, de controle do uso e ocupação do solo, de transportes, de conservação dos bens paisagísticos e culturais, de preservação ecológica, de conservação e desenvolvimento da área central, de desenvolvimento social, de habitação e renovação urbana e de

saneamento básico", passando a integrar sua estrutura o Cadastro Imobiliário Urbano (Decreto Municipal nº. 6722/81). Mas, "na prática, contudo, parecem não ter se estruturado na cidade coalizões de apoio político suficientemente fortes para fazer avançar o planejamento urbano. Acabou prevalecendo a prática de definição e implementação de ações setoriais fragmentadas e desarticuladas que, via de regra, desconsideram o impacto espacial a elas associado. Faltou pressão política que se constituísse numa fonte de demanda expressiva para a definição de uma política urbana integrada que pudesse contrapor ao favorecimento que a omissão e a inércia (que também se constituem, em última instância, numa forma de política) certamente representam para os interesses dominantes, especialmente aqueles ligados às operações especulativas com o solo urbano" (Cano, 1990).

Esta estrutura perdurou até 1989, quando então foi criada a Coordenaria Ambiental, primeiro órgão de meio ambiente da Prefeitura, com *status* de Secretaria, composta de um conselho onde todas as secretarias, com interface na questão ambiental, tinham assento, e cujo objetivo principal era coordenar as ações dos diferentes órgãos na gestão ambiental do município. A Coordenadoria Ambiental não tinha equipe própria e, portanto, deveria contar com técnicos das outras secretarias. Segundo informações colhidas junto à técnicos que participaram deste órgão, na prática esta estrutura não teve muita efetividade, uma razão apontada que nos pareceu mais importante foi a falta de apoio do próprio Prefeito ao órgão, e outra foi a falta de uma equipe técnica própria.

Em 1993, foi aprovada a Lei 7721 que extinguiu a Coordenadoria Ambiental e reestruturou a Secretaria de Planejamento, transformando-a em Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, criando o Departamento de Meio Ambiente, e duas coordenadorias, uma de planejamento e educação ambiental e outra de controle ambiental. Entre 1994 e 1996, o Departamento de Meio Ambiente coordenou a elaboração do Plano Local de Gestão da APA, e dos capítulos de meio ambiente do Plano Diretor, do Plano de Gestão das regiões de Barão Geraldo e do Campo Grande. Também coordenou os convênios de cooperação técnica, na área de gestão ambiental, entre a Prefeitura e os Consórcio e Comitê de Bacias Hidrográficas e a CEPAL/ONU.

Em 1997, a Lei 9340 que reformulou a estrutura administrativa da Prefeitura, transformou o Departamento de Meio Ambiente em Secretaria de Meio Ambiente, criou dois departamentos, de Controle e Licenciamento Ambiental e, de Planejamento e Educação Ambiental, e criou também a função específica de Agentes de Fiscalização do Meio Ambiente. Tanto a Secretaria, quanto seus dois departamentos, foram extintos pela Lei nº 10.248/1999, quando o órgão readquiriu *status* de Departamento de Meio Ambiente, dentro da estrutura da Secretaria de Planejamento. As informações colhidas nas entrevistas junto a técnicos das áreas

de planejamento e meio ambiente da Prefeitura, são as de que, durante este período 1997/2000, muito pouco se produziu em matéria de 'planejamento ambiental'.

A partir do levantamento da legislação de constituição dos órgãos responsáveis pelo planejamento urbano e pelo controle e regulação do uso do solo é possível reconhecer que a trajetória de consolidação do aparato institucional de gestão urbana da Prefeitura Municipal de Campinas, ao longo das décadas de 1970, 80 e 90, foi marcada por descontinuidades significativas, com reflexos negativos na implementação de ações efetivas tanto de planejamento, quanto de controle da expansão urbana e do ordenamento do uso do solo. De modo geral, há um distanciamento entre as funções de planejamento e as atividades de rotina da Prefeitura, até mesmo da área de planejamento. Técnicos da área de planejamento entrevistados por ocasião dessa pesquisa se referiram pejorativamente a esse problema como uma "separação entre aqueles que pensam a cidade e aqueles que fazem a cidade". A estrutura administrativa vigente neste período acabou não favorecendo a continuidade das atividades ligadas ao planejamento, levando os técnicos a se envolverem rotineiramente apenas com aprovação de projetos, sem respaldo de orientações de ordem mais estratégica de planejamento e gestão do desenvolvimento municipal.

De uma maneira geral, pudemos constatar também uma baixa integração do planejamento com as áreas setoriais, mais ligadas aos investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos públicos. A despeito de existirem normas legais que prevêem a integração entre o Plano Plurianual de Investimentos, os Orçamentos Anuais e o Plano Diretor, na prática o que prevaleceu foi uma dissociação entre o Plano Diretor e estas peças orçamentárias.

A gestão do uso e ocupação do solo, especialmente dos espaços rurais, ainda vem se mostrando ineficiente como instrumento de mudança de uma realidade sócio-espacial segregada e degradada. Além dos aspectos levantados neste item de nosso trabalho, como enfatizado por Silva (2000), o processo atual de representação democrática não vem se mostrando suficiente como única expressão da sociedade, tema esse que exploramos no item deste trabalho intitulado 'Conflitos de interesse: um estudo sobre diferentes sujeitos e atores'.

Concluindo este item da gestão do uso e ocupação do solo, enfatizamos que, ao realizarmos este levantamento exaustivo dos aparatos públicos tanto normativo quanto institucional, pudemos identificar que, no passado, a conivência do poder público municipal com a irregularidade e clandestinidade no processo de urbanização estava mais ligada à localização de conjuntos habitacionais em áreas distantes da malha urbana, e à implantação de infraestrutura tanto nos processos de regularização de loteamentos como principalmente das obras de interligação viária e desapropriações necessárias para viabilizá-las; a partir da década

de 1980, com a crise econômica e o desmonte das políticas públicas, especialmente aquelas que financiavam habitação e saneamento, já não era mais possível para o setor público arcar com o ônus da infraestrutura urbana, alterando, portanto, a forma de atuação do capital imobiliário, que se voltou ao atendimento das classes média e alta, com a implantação de condomínios localizados preferencialmente em áreas rurais distantes dos 'problemas urbanos'.

Podemos afirmar também que a regulação e o controle relativos ao parcelamento do solo sempre estiveram centrados na questão de como parcelar, do que em aspectos que digam respeito à questão de quando e onde parcelar, problematizando o efetivo controle da expansão urbana e da especulação imobiliária, que têm no processo de parcelamento um de seus mecanismos privilegiados. De um modo geral, a ineficiência na fiscalização, a impunidade e as práticas de regularização adotadas pelo Poder Público acabaram favorecendo a ilegalidade.

Em relação ao aparato normativo, pudemos identificar uma multiplicidade de instrumentos para disciplinar um mesmo tema, impondo restrições à eficiência na sua aplicação, e gerando dificuldade de compreensão, tanto por parte do setor público que tem que analisar o pedido de aprovação de um dado empreendimento, e tem que consultar várias normas, quanto por parte do empreendedor que, em muitas situações, acaba considerando a regra que lhe é mais favorável e, em outras tantas, empreende irregularmente. Identificamos também que há deficiências no conjunto desses instrumentos, deixando lacunas, como as representadas pela total ausência de instrumentos capazes de deter a ação especulativa da terra.

Uma das possíveis explicações da ineficiência do poder público na regulação do uso e ocupação do solo passa também pela existência de um sistema de informações básicas ainda muito precário e desatualizado, que contribui para a falta de transparência das decisões da autoridade pública, tanto na aprovação de empreendimentos privados, quanto na realização de investimentos em melhoramentos públicos.

Tanto Lessa (1981), quanto Cano (1990), já alertavam para essa problemática da ação ou omissão dos órgãos públicos, tanto na formatação, quanto na aplicação dos instrumentos de gestão do uso e ocupação do solo. "A chancela do poder público local às mudanças no uso do solo urbano que vêm beneficiar interesses particulares é um fenômeno conhecido e freqüentemente gritante" (Cano, 1990[34]).

Em Campinas, a mediação de interesses do setor privado se dá através dos sindicatos patronais, como o Sindicato da Indústria da Construção Civil e a Associação das Empresas

---

[34] CANO, Wilson (coord.). *O Estado e o Capital Mercantil Urbano na Urbanização Paulista, 1970/1980.* UNICAMP/SEPESP, Campinas, mimeo, 1990.

Imobiliárias de Campinas, tanto no executivo quanto no legislativo, ainda que tenha sido possível identificar também a ocorrência de ações isoladas para atender interesses muito particulares.

No executivo municipal, ao longo da década de 1990, o *locus* privilegiado da ação dos empreendedores imobiliários, além da Comissão do Código de Obras e Urbanismo (criada por lei municipal de 1984[35]), se deu também no GRAPROURB - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Urbanísticos (nos moldes do GRAPROHAB estadual), criado em 1997 e extinto em 2000. Estas duas comissões são internas à estrutura da Prefeitura, mas funcionaram com a participação de representantes do segmento empresarial imobiliário.

A Câmara Municipal também é uma importante arena de articulação dos interesses do setor imobiliário, exercendo um papel muito importante na aprovação tanto dos orçamentos municipais, quanto dos financiamentos externos, e mesmo da própria legislação que regula o setor.

Na verdade, como enfatizou Fernandes (2001), não existe um 'Estado neutro' em relação aos interesses contraditórios dos diferentes grupos sociais. A noção da representação democrática por si só não explica "as complexas relações entre o aparato político-institucional oficial e a ação do chamado *shadow state*, que em muitos caso compreende os verdadeiros donos do poder: proprietários de terras, promotores imobiliários, grupos econômicos, investidores...". (Edésio Fernandes, 2001, p. 43).

No contexto da discussão acerca da representação democrática, procuramos analisar as novas experiências de gestão pública com a instalação dos Conselhos que prevêem a participação popular.

CONSELHOS COM INTERFACE NA GESTÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

A partir do início da década de 1980, no bojo do processo de democratização do país, foram sendo instalados vários Conselhos junto às três esferas de governos. Ainda que a legislação brasileira contemple há muito tempo a criação de conselhos, com participação direta da sociedade, estes passaram a ocupar um espaço de maior destaque na gestão pública após a Constituição de 1988. Aqueles que julgamos ter maior interface com a gestão do uso do solo são os Conselhos de Desenvolvimento Urbano, de Desenvolvimento Rural, de Meio Ambiente,

---

[35] Órgão consultivo cujas atribuições principais são de promover a revisão periódica da legislação de uso e ocupação do solo e opinar sobre assuntos omissos ou controvertidos, cuja participação não governamental é feita exclusivamente pelas entidades de classe e patronais (Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Campinas, Instituto dos Arquitetos do Brasil e Associação Comercial e Industrial de Campinas).

e de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural, cuja instalação e forma de atuação descrevemos resumidamente a seguir.

Como afirma José Afonso Silva (2000), as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos seguintes institutos: iniciativa legislativa popular, referendo popular, veto popular, revocação, e ação popular[36]. Além destes institutos, as Constituições Federal e Estadual prevêem a criação de vários conselhos consultivos e deliberativos, com ampla participação social, por meio de suas associações.

De maneira geral, a definição, composição e forma de atuação dos conselhos não está previamente estabelecida[37], podendo ser órgãos consultivos ou deliberativos.

A Constituição Federal de 1988 refere-se, em diversos dispositivos, à criação e participação de diferentes Conselhos na esfera federal[38], deixando a critério dos Estados e Municípios prever em suas constituições a necessidade de criar conselhos estaduais ou municipais. Com exceção dos conselhos de saúde, de combate à pobreza e, ainda que de forma minoritária, o Conselho da República, todos os demais são de caráter interno aos respectivos órgãos públicos, não estando expresso, no texto legal, a participação da sociedade.

Pela análise da legislação federal referente à gestão do uso e ocupação do solo, constata-se que a Lei nº 6.938/1981 prevê a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente, como "órgão consultivo e deliberativo", sem no entanto definir sua composição. Essa lei "dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação" (última alteração dada pela Lei nº 9.960/2000); cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, com a participação dos "órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios

---

[36] Alguns deles estão explicitamente previstos na Constituição Federal de 1988: Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos – Art. 5º, LXXIII – "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência... Capítulo IV - Dos Direitos Políticos - Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular".

[37] "Assembléia de pessoas que deliberam sobre certos assuntos", Houaiss, 2000. "Órgão de deliberação coletiva, público ou privado", Ed. Julex, 1.992, 1º Donaldo J. Felippe. "Corpo consultivo, corpo coletivo, de assessoramento junto a repartições e órgãos do governo, para superior orientação, de formação colegiada, por pessoas com capacitação especializada em assuntos da administração, eletivo ou selecionado entre componentes de órgãos especializados, supervisor, superintendente, de reuniões convocadas, segundo necessidades decorrentes de exigências, comunitárias, sociais, emergenciais, etc.", Enciclopédia Mérito, in STRUCHEL, 2001.

[38] Conselhos na Constituição Federal: Art. 31, § 1º - Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios; Art. 39, conselho de política de administração; arts. 89 e 91 - Conselho da República, que prevê a participação de "seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados", e Conselho de Defesa Nacional; Art. 224 - Conselho de Comunicação Social do Senado Federal; Art. 77, § 3º - Conselho de Saúde; Art. 79 das disposições constitucionais transitórias - Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza com a "participação de representantes da sociedade civil".

e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental".

O Decreto Federal nº 99.274/1990, que regulamentou a Lei nº 6.938/1981, definiu a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e, a constituição e funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), cuja última alteração, dada pelo Decreto Federal No. 2.120/1997, define sua composição [39].

Segundo levantamento que realizamos junto ao banco de dados do CONAMA[40], de 1984 a 2001, este conselho aprovou mais de 100 Resoluções. Para termos uma idéia das matérias tratadas no âmbito do CONAMA, e à título de amostragem, fizemos um levantamento de todas as resoluções aprovadas nos últimos 10 anos, entre 1991 e 2001. A maioria delas tratou de assuntos relativos à definição de critérios e normas de proteção aos ecossistemas legalmente protegidos, especialmente a Mata Atlântica, mas também relativas à Amazônia, às áreas de cerrado, caatinga, pantanal e restingas. Outros temas, freqüentemente tratados, foram àqueles relativos aos problemas de poluição sonora e atmosférica, causadas por veículos automotores, e aos problemas de vazamentos causados pela Petrobrás. Foi possível identificar também a preocupação de definir critérios para manejo, importação e exportação de produtos considerados 'perigosos' (resíduos tóxicos, como lixo atômico, pilhas e baterias, entre outros), potencialmente causadores de impacto ambiental. Em todos os anos foi apreciada e indeferida grande parte dos recursos sobre multas ambientais, sendo que a maioria delas tratava de problemas relativos a desmatamentos clandestinos e transporte irregular de lenha e madeira.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentado foi criado pela Lei Federal nº 9649/1998, que "dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios" e, regulamentado pelo Decreto Federal Nº 3992/2001, que, além de estabelecer sua atribuições,

---

[39] "Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, que o preside; titular da Secretaria de Desenvolvimento Integrado do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Secretário-Executivo; um representante de cada um dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, indicados pelos respectivos titulares; um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicado pelos respectivos titulares; um representante de cada uma das seguintes entidades, indicados pelos respectivos titulares (das Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio e da Agricultura, das Confederações Nacionais dos Trabalhadores na Indústria, no Comércio e na Agricultura; do Instituto Brasileiro de Siderurgia; da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária -ABES; da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza - FBCN; da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA); dois representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; um representante de sociedades civis, legalmente constituídas, de cada região geográfica do País, cuja atuação esteja diretamente ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastradas no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais não Governamentais (CNEA). Os conselheiros têm mandato de dois anos, renovável por igual período".

[40] Ver, a esse respeito, o *site*: www.mma.gov.br/conama.

define sua composição[41]. Segundo este decreto, o CNDRS trata-se de um "órgão colegiado integrante da estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário", que tem por finalidade "elaborar e propor o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – PNDRS, com base nos objetivos e nas metas dos programas que promovem o acesso à terra, o fortalecimento da agricultura familiar e a diversificação das economias rurais, cabendo-lhe: coordenar, articular e propor a adequação das políticas públicas federais às necessidades de desenvolvimento rural sustentável, especialmente pela reforma agrária, pelo fortalecimento da agricultura familiar e pela diversificação das economias rurais; acompanhar o desempenho dos programas que integram o PNDRS; acompanhar a elaboração e execução dos programas que promovem o acesso à terra; acompanhar o cumprimento dos objetivos e das metas dos programas de fortalecimento da agricultura familiar; propor políticas de desenvolvimento rural (...), estimular e orientar a criação de **Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável**, constituídos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, em seu âmbito de atuação". Este conselho vem funcionando há dois anos, tendo sido instalado em março de 2000.

Analisando as atas das reuniões do CNDRS[42], pudemos observar que a ênfase vem sendo dada à questão dos programas governamentais de acesso a terra e ao crédito para pequenos agricultores. Mais recentemente vem sendo abordados temas mais ligados à questão do desenvolvimento rural não essencialmente agrícola: na 7ª reunião, em outubro de 2001, foi abordada, entre outras questões, a questão da elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e, na 8ª e última reunião de 2001, em novembro, foram abordadas, entre outras questões, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), enquanto instrumento de planejamento, e a instalação de uma Câmara Técnica Permanente de Diversificação das Economias Locais.

O Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001 (já comentada anteriormente), não prevê explicitamente a criação de um Conselho e, sim, de "órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal" para a "Gestão Democrática da Cidade" (Capítulo IV, art. 43, inciso I).

---

[41] O CNDRS é presidido pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário, e constituído por 25 membros efetivos, entre eles, 7 Ministros de Estado ou seus representantes, 3 titulares do Ministério do Desenvolvimento Agrário, 1 representante da ASBRAER – Associação Brasileira das Empresas de Extensão Rural; 1 da Fundação Cultural Palmares; 1 da ANOTER – Associação Nacional dos Órgãos de Terra; 1 do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE; 1 de associações de municípios; 3 de entidades sem fins lucrativos representativas da agricultura familiar; 1 de entidade sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores agrícolas assalariados; 1 de entidade sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores rurais do setor secundário; 1 de entidade sem fins lucrativos representativa dos trabalhadores rurais do setor terciário; 1 de entidade sem fins lucrativos representativa dos afrodescendentes; e 3 de entidades civis sem fins lucrativos que estudem ou promovam ações voltadas ao desenvolvimento rural sustentável".

[42] Ver, a esse respeito, o *site* www.cndrs.gov.br.

No âmbito do Estado de São Paulo, a Constituição Estadual de 1989 prevê a criação de vários conselhos[43], estando porém previsto nas disposições finais que o poder executivo apresente à Assembléia Legislativa projeto de lei propondo a criação dos conselhos ainda não existentes num prazo máximo de 180 dias (art. 38), e também garantindo a participação popular em todos eles, "na forma definida em lei" (art. 294).

Com relação à matéria ambiental, verifica-se que o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA, criado em 1983 por decreto do Governador Franco Montoro, ficou durante dois anos diretamente subordinado ao seu gabinete, servindo de embrião para a formação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente. As atribuições do CONSEMA vão desde "proposição, acompanhamento e avaliação da política ambiental, no que se refere à preservação, conservação, recuperação e defesa do meio ambiente", passando pelo "estabelecimento de normas e padrões ambientais, até à apreciação de Estudos e Relatórios de Impacto sobre o Meio Ambiente". O art. 193 da Constituição do Estado de 1989 definiu o CONSEMA como "órgão normativo e recursal", devendo ser presidido pelo Secretário Estadual de Meio Ambiente. Sua estrutura é formada por dois órgãos permanentes, o Plenário e as Câmaras Técnicas, e um temporário, as Comissões Especiais, com as seguintes atribuições: cabe às Comissões Especiais preparar as matérias, sobretudo normas, diretrizes, propostas de resolução etc., a serem apreciadas pelo Plenário ou, em seu nome, acompanhar determinadas atividades ligadas à área de meio ambiente; às Câmaras Técnicas cabe discutir a viabilidade ambiental de empreendimentos sujeitos a EIA/RIMA e aprová-los ou reprová-los, em nome do Plenário, a não ser que este avoque a si sua apreciação. O Plenário se reúne uma vez por mês. As reuniões do Plenário e as das Câmaras Técnicas são abertas ao público, assim como, obviamente, as Audiências Públicas.

O CONSEMA é composto por trinta e seis membros, sendo metade de seus representantes oriunda de órgãos do Estado, e metade da sociedade civil. O mandato é de um ano. Dentre os dezoito conselheiros oriundos da sociedade civil, seis são representantes das ONGs ambientalistas, cadastradas na Secretaria Executiva do Conselho. Anualmente, essas entidades se reúnem em assembléia e elegem os seis titulares e os seis suplentes para representá-las.

Fizemos um levantamento junto ao banco de dados da Secretaria Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA[44] (2001) para avaliar os assuntos que vêm sendo tratados neste

---

[43] Estão previstos vários conselhos, sendo aqueles mais afetos ao nosso estudo os conselhos regional e metropolitano (Art. 153 - de caráter "normativo e deliberativo", tratando das "questões de planejamento das unidades regionais do estado, assegurada a participação da população), de Desenvolvimento Rural (Art. 184 - "com o objetivo de propor diretrizes à política agrícola"), de Meio Ambiente (Art. 193 - "órgão normativo e recursal"), de Defesa do Patrimônio Histórico Artístico, Arquitetônico e Turístico (Art. 261).

[44] Ver, a esse respeito, o *site* www.ambiente.sp.gov.br.

conselho desde sua criação, em 1983, até maio de 2001. Foi possível identificar que de 1983 a 1985 foram aprovadas basicamente recomendações e moções. A partir de 1986 é que o conselho passou a apreciar os chamados Estudos de Impacto Ambiental – Relatórios de Impacto Ambiental de "empreendimentos potencialmente geradores de impacto ambiental", conforme definido nas resoluções CONAMA. Especificamente sobre loteamentos, condomínios e conjuntos habitacionais, foi possível identificar que foram aprovados 3 em 1989, 3 em 1990, 1 em 1991, 3 em 1996 (sendo um o Loteamento Alphaville-Campinas), 1 em 1997, 2 em 1999, e 3 em 2000 (sendo 1 o Projeto Urbanístico da Fazenda Sete Quedas em Campinas), totalizando a aprovação de 16 empreendimentos urbanísticos, que podem ser enquadrados como 'empreendimentos de parcelamento do solo'. Nesse levantamento não conseguimos identificar nenhuma reprovação explícita deste tipo de empreendimento. Ao longo de nossas entrevistas, ouvimos muitas restrições de empreendedores imobiliários em relação à demora no processo de aprovação dos EIA/RIMA's destes dois empreendimentos de Campinas.

No âmbito municipal, o texto da Lei Orgânica do Município de Campinas, de 1991, define a criação de vários Conselhos Municipais, entre eles, os de agricultura, assistência social, ciência e tecnologia, cultura, meio ambiente entre outros. A Lei Orgânica também deu amplas possibilidades de participação popular, para além do 'sufrágio universal' (arts. 89, 92 e 95): "a democracia será exercida pelo sufrágio universal, através do voto secreto, na escolha de seus representantes e, diretamente, nos termos da lei, mediante plebiscito; referendo; iniciativa popular no processo legislativo; inclusão das associações representativas e de representantes dos diversos segmentos da população nos Conselhos Municipais; cooperação das associações representativas no planejamento municipal; ação fiscalizadora sobre os Poderes Públicos Municipais. Os Conselhos Municipais, como órgãos de participação popular na administração municipal, terão as suas competências e constituições definidas em lei. São consideradas entidades representativas as legalmente constituídas no Município de Campinas. Excetuando-se os membros dos Poderes Legislativo e Executivo Municipais, as entidades representativas e os diversos segmentos da população terão seus membros escolhidos direta e livremente".

O texto do Plano Diretor em vigor, ainda que parcialmente modificado nesta matéria em seu processo de aprovação, como identificamos anteriormente, prevê a instituição de um canal de participação popular no processo de gestão de uso e ocupação do solo. Neste sentido, no PD - 1996 está prevista a participação de pelo menos 3 conselhos municipais, os de Defesa do Patrimônio Cultural – CONDEPACC (funcionando regularmente pelo menos desde 1987), de Desenvolvimento Urbano (funcionando regularmente pelo menos desde 1991) e de Meio Ambiente – COMDEMA (funcionando regularmente pelo menos desde 1991). Mais

recentemente, foi criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR (Lei Municipal nº 9.804, de 16/07/1998), formalmente instalado em 02/03/1999.

Para nosso trabalho, interessa analisar a atuação destes conselhos, uma vez que suas resoluções podem ter impacto direto no uso e ocupação do solo. Dado o fato que a Área de Proteção Ambiental, objeto de nosso 'Estudo de Caso', possui uma das maiores concentrações de prédios históricos do Estado de São Paulo, iniciamos esta análise pela questão do patrimônio histórico, artístico e cultural.

O primeiro órgão que cuidou da questão do patrimônio histórico no país foi o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – ISPHAN, fundado em 1937, com base em ante-projeto elaborado por Mário de Andrade, na época Diretor de Cultura do município de São Paulo, antes de ser demitido em 1938 pelo Prefeito Interventor Prestes Maia, autor de propostas de grandes intervenções viárias em São Paulo e em Campinas, algumas dessas implicaram em demolição de edificações de valor histórico, como foi o caso do Teatro Municipal em Campinas (Santos, 1998, p. 278).

A primeira Lei Municipal de criação de um Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico de Campinas data de 1979 (Lei nº 4886). Este conselho não está previsto na Lei Orgânica de 1991. Mas, as informações que colhemos junto aos técnicos da Prefeitura são as de que este conselho funciona ativamente desde 1987, quando foi instituído pela Lei nº 5.885, que criou o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Campinas e dispôs sobre "a proteção e preservação do patrimônio histórico, artístico, estético, arquitetônico, arqueológico, documental e ambiental do Município de Campinas". Através desta mesma lei foi criada a Coordenadoria do Patrimônio Cultural – CPC, "diretamente subordinada ao Secretário de Cultura, com competência para localizar, identificar e inventariar os bens culturais do Município; instruir os processos de tombamento e os referentes às áreas envoltórias dos bens tombados; propor ao Conselho normas para regulamentação das áreas envoltórias; fiscalizar e supervisionar todos os serviços necessários à conservação e restauração de bens culturais do Município, sendo que os recursos humanos e materiais necessários às atividades do Conselho serão fornecidos pela Secretaria de Cultura, através da Coordenadoria do Patrimônio Cultural".

Trata-se de um conselho deliberativo. Segundo levantamentos realizados no banco de dados da Biblioteca Jurídica da Prefeitura de Campinas (2001), de 1988 a 1996 foram aprovadas pelo conselho 25 resoluções de "tombamento de bens" no Município de Campinas, entre eles "sedes de fazendas, casarões, igreja, matas", etc. Entre 1997 e 2000 não há registro de nenhuma resolução aprovada. Entre 1988 e 2000 foram aprovadas várias leis que alteraram a

composição do Conselho, que passou de 23 para 30 conselheiros, sendo que destes 7 novos membros, 4 são de associações do setor imobiliário e 2 de órgãos públicos [45].

As competências do CONDEPACC estão assim estabelecidas em lei: "definir a política municipal de defesa e proteção do patrimônio cultural, compreendendo o histórico, artístico, estético, arquitetônico, arqueológico, documental e ambiental do Município; coordenar, integrar e executar as atividades públicas referentes a essa política; proceder a estudos para elaboração e aperfeiçoamento de recursos institucionais e legais, genéricos ou específicos, para os fins dessa política; sugerir aos poderes públicos estadual ou federal medidas para cumprimento das exigências decorrentes da execução dessa política, inclusive a modificação da legislação em vigor; efetuar, sempre que necessário, gestões junto a entidades privadas".

Está prevista nesta lei também a forma como se dão as decisões de tombamento de bens pelo Conselho, por "pelo menos dois terços dos conselheiros em efetivo exercício", e as decisões sobre protocolados de pedidos de reforma, demolição e construção de imóveis situados nas áreas envoltórias de bens tombados, as quais só podem ser tomadas por, pelo menos, um terço dos conselheiros em efetivo exercício.

A existência de uma infra-estrutura de apoio foi citada por várias pessoas entrevistadas, especialmente pelos representantes das ONG's, como um importante indicador positivo da inserção na estrutura da Prefeitura. Segundo essas pessoas, o CONDEPACC demonstrou ter tido, ao menos entre 1988 e 1996, uma atuação considerada efetiva.

A criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Campinas está prevista no artigo 172 da Lei Orgânica de Campinas, como órgão de apoio à "política de desenvolvimento e expansão urbana, estabelecendo que tanto Plano Diretor quanto toda e qualquer

---

[45] "Secretário Municipal de Cultura (presidente, com voto de qualidade); Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito Municipal; Secretário de Obras; Secretário de Planejamento e Coordenação; Secretário dos Negócios Jurídicos; Coordenador do Patrimônio Cultural da Secretaria de Cultura; um representante da Câmara Municipal; um representante do Conselho Municipal de Cultura; um representante do Conselho Municipal de Turismo; um representante do Conselho de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA); um representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) - Seção Campinas; um representante da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Campinas (AEAC); um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sub-Seção de Campinas; um representante da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCCAMP); um representante da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); um representante do Centro de Ciências , Letras e Artes (CCLA); um representante da Academia Campineira de Letras e Artes; um representante da Academia Campinense de Letras; um representante do Instituto Agronômico; um representante do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT); um representante da Sociedade Amigos da Cidade; um representante das associações preservacionistas e ambientalistas da cidade; um representante da Associação Campineira de Imprensa (ACI); um representante da Associação das Empresas do Setor Imobiliário e de Habitação de Campinas e Região (acrescido pela Lei 6061/1989); um representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do Estado de São Paulo (acrescido pela Lei 6061/1989); um representante da Associação Regional de Escritórios de Arquitetura – AREA (acrescido pela Lei 6557/1991); um representante da área de museologia do Município (acrescido pela Lei 8881/1996); Secretário de Serviços Públicos (acrescido pela Lei 9584/1997); um representante do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN (acrescido pela Lei 9584/1997); um representante do Conselho Regional de Corretores

alteração às normas a ele correlatas receberão, antes de serem submetidas a apreciação da Câmara, um parecer do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano". O CMDU foi criado pela Lei Municipal nº. 6.426/1.991, com caráter consultivo e fiscalizador, tendo por objetivo promover a participação, autônoma e organizada da comunidade, no processo de planejamento e discussão da evolução urbana do Município, nos termos do art. 172 da Lei Orgânica.

Estão definidas nesta lei de criação do CMDU, a composição e as regras gerais para a participação da sociedade no Conselho [46]. Está previsto nesta lei que os representantes destas entidades deverão ser eleitos em Assembléias dos respectivos segmentos ou indicadas pela maioria das entidades que compõem o segmento devendo, neste caso, as entidades estarem previamente inscritas junto à Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.

O texto legal define a composição do conselho, num total de 19 membros efetivos e 38 suplentes[47].

Compete ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano "indicar de ofício ao Executivo e ou Legislativo Municipais questões específicas que requeiram tratamento planejado; apreciar e pronunciar-se sobre planos gerais e específicos, que estejam relacionados com os interesses de toda a comunidade, no que diz respeito ao desenvolvimento municipal; articular-se com os demais Conselhos Municipais de Participação Popular na apreciação dos planos, em especial, os autorais; acompanhar e colaborar com os processos de discussão pública das diretrizes dos planos; proceder a apreciação prévia de propostas de elaboração e de revisão do Plano Diretor; acompanhar e fiscalizar os atos do poder público quanto à observância das metas e diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor. Fica assegurado por esta lei que o Poder Público através do Diário Oficial do Município assegurará a publicidade de todos os atos do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e também a organização e funcionamento do Conselho, fornecendo os meios necessários para a sua instalação e funcionamento com dotações orçamentárias do Gabinete do Prefeito".

---

de Imóveis - CRECI (acrescido pela Lei 9.999/1999); os membros do Conselho terão mandato de dois anos, podendo ser dispensados a qualquer tempo pelo Prefeito Municipal".

[46] "Segmento Popular, onde participam Associações de Moradores, Sociedades Amigos de Bairros, Conselhos Populares, Movimentos Populares e outros; (alterado pela Lei nº 8.342/1995); Segmento Sindical, representativo dos trabalhadores; Segmento Ecológico, onde participam entidades de defesa e controle ambiental; Segmento Empresarial, por suas entidades representativas; Segmento Técnico-Profissional, integrado pelas entidades profissionais representativas; Segmento Institucional, pelos Poderes Legislativo e Executivo; Segmento Universitário, representado pelas universidades locais".

[47] "Segmento Popular : 4 efetivos e 8 suplentes; Segmento Sindical : 1 efetivo e 2 suplentes; Segmento Ecológico : 1 efetivo e 2 suplentes; Segmento Empresarial : 3 efetivos e 6 suplentes; Segmento Técnico-Profissional : 4 efetivos e 8 suplentes; Segmento Institucional: do Poder Legislativo 2 efetivos e 4 suplentes; do Poder Executivo, 2 efetivos e 4 suplentes; Segmento Universitário : da Unicamp, 1 efetivo e 2 suplentes; da Puccamp, 1 efetivo e 2 suplentes". À exceção dos representantes do Setor Institucional, indicados pela Câmara Municipal, e pelo Prefeito Municipal, e do Setor Universitário, indicados pelo Reitor da Unicamp e pelo Reitor da Puccamp, os demais representantes devem ser eleitos pelos respectivos segmentos através de plenárias com a participação de um representante de cada entidade inscrita no segmento.

Com relação ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, a Lei Orgânica, em seu art. 187, prevê a criação de um Sistema Municipal de Meio Ambiente, nos moldes das constituições federal e estadual, que deve ser coordenado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente. Ao longo da década de 1.990 foram aprovadas duas leis de criação do sistema e do conselho. A primeira, Lei nº 6.792/1.991, criava um conselho deliberativo, cujo presidente era escolhido por eleição direta dos membros do conselho, sendo que o executivo municipal era representado por dois membros do órgão ambiental municipal.

O COMDEMA funcionou, entre 1992 e 1996, deliberando sobre 'matérias ambientais', como foi o caso de alguns projetos da própria Prefeitura: incinerador de lixo, Rodovia Campinas – Pedreira que, de acordo com o projeto, cortava a área da APA, e a lei de criação de 'bolsões urbanos' em áreas rurais, situações em que a Prefeitura não acatou os pareceres do COMDEMA, ainda que os dois primeiros projetos não tenham sido levados adiante.

Em 1996, foi sancionada a Lei nº 8.900, que tornou o COMDEMA consultivo, presidido pelo Secretário Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, com 27 membros[48]. Estava previsto nesta lei que o órgão municipal, consultado o COMDEMA, poderia aprovar Estudos de Impacto Ambiental. Porém, a legislação federal ambiental, em especial, a Resolução CONAMA 237/1.997 (art. 20) que define as regras de licenciamento ambiental para todo o território nacional, bem como a Medida Provisória nº 2.080-63/2001, que institui o Novo Código Florestal (art. 4), estabelecem que só poderão emitir 'licença ambiental' os Estados e Prefeituras que possuírem conselhos de meio ambiente de caráter deliberativo.

Esta lei do COMDEMA já previa a existência de uma Secretaria Executiva, cujas funções seriam "exercidas por servidores municipais da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente".

Em maio de 2.001 foi sancionada a Lei nº 10.841, que cria o "Sistema Municipal de Administração da Qualidade Ambiental e de Proteção aos Recursos Naturais e o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMDEMA/CAMPINAS". Em linhas gerais esta lei volta a conferir caráter deliberativo ao conselho, aumenta de 6 para 8 os membros do executivo municipal, passa de 27 para 35 o total de membros, e atribui uma série de responsabilidades ao conselho, especialmente na questão do processo de licenciamento ambiental de 'atividades de impacto ambiental'. Está definido neste texto legal que o Conselho tem por objetivo "promover a participação organizada da sociedade civil no processo de discussão e definição da Política Ambiental, em questões referentes à preservação, conservação, defesa, recuperação, reabilitação e melhoria do meio ambiente natural e construído no Município de Campinas"; e que os recursos necessários à

atuação e funcionamento do COMDEMA devem ser previstos em rubrica própria, junto à pasta da Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, a partir de proposição do próprio Conselho.

São muitas as competências do COMDEMA previstas nesta lei de 2001, abrangendo desde a "Política Municipal de Meio Ambiente, à luz do conceito de desenvolvimento sustentável, em consonância com as definições da Agenda 21" até deliberar sobre "planos, programas e projetos intersetoriais, regionais e locais, Estudos Prévios de Impacto Ambiental; ...concessão de licença ambiental a empreendimentos e atividades de impacto local ou regional, quando couber;... promover o processo de discussão com amplos setores da sociedade civil".

Está previsto nesta lei a criação de uma Secretaria Executiva do Conselho, cujas funções serão exercidas por "servidores municipais da Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; que prestará ao Conselho o necessário suporte técnico-administrativo". O texto legal define ainda um prazo de 90 dias, contados da data da instalação do Conselho, para que a Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente apresente ao Conselho uma proposta de lei instituindo o Código Municipal do Meio Ambiente [49].

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Campinas – CMDR é um órgão consultivo de assessoramento do Poder Executivo, criado pela Lei Municipal nº 9.804/1998, com base no Decreto Estadual nº 40.103/1995. Dentre suas principais atribuições e diretrizes, destacam-se: "propor diretrizes para a política agrícola municipal; identificar problemas dos vários segmentos do setor agrícola municipal e formular propostas de solução; colaborar nos estudos e elaboração do planejamento, planos e programas de expansão e desenvolvimento rural municipal; integrar as instituições públicas e privadas vinculadas à pesquisa, ensino, produção, comercialização,

---

[48] Destes 27 membros, 7 eram do executivo municipal, 5 de órgãos federais e estaduais – regionais de Campinas, 1 da Câmara Municipal, 2 da UNICAMP, 2 da PUCCAMP, 1 da Câmara, e o restante de ONG's (entidades ambientalistas, de classe, sindicais, patronais, etc.).

[49] Esta lei define a seguinte composição do conselho, num total de 39 membros efetivos: 8 representantes da Prefeitura, 1 do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari; 6 representantes do Governo do Estado, sendo 2 da UNICAMP; 1 do Núcleo de Monitoramento Ambiental - NMA/Embrapa; 1 representante da Câmara Municipal de Campinas; 2 representantes da PUCCAMP; 4 representantes de organizações não-governamentais com tradição na defesa do Meio Ambiente, com sede em Campinas; 1 representante de associações de moradores de bairros, para cada uma das 7 macrozonas do Município de Campinas; 2 representantes de sindicatos de trabalhadores, com sede em Campinas; 2 representantes de entidades do segmento técnico-profissional, com sede em Campinas; 2 representantes do segmento empresarial; 1 representante sindical dos trabalhadores rurais de Campinas; 1 representante do Sindicato Rural de Campinas; 1 representante da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Esta lei define também que as entidades devam ser eleitas em assembléias dos respectivos segmentos. O Presidente do COMDEMA é eleitos por seus pares.

armazenamento e industrialização, no planejamento e execução dos programas locais" [50]. O CMDR - Campinas foi instalado na CEASA Campinas, em 02/03/99, tendo seus membros tomado posse para um mandato de dois anos, e como primeiro Presidente eleito o Presidente da CEASA, representante do Executivo Municipal no Conselho.

Em meados de 1999 o CMDR aprovou um Plano de Desenvolvimento Rural para o município, que contem um breve diagnóstico da área rural do município e propostas de implementação de uma política de desenvolvimento rural.

Em 28/09/2000 foi aprovada a Lei nº 10.631 que estabelece a obrigatoriedade de parecer do CMDR para aprovação de projetos na área rural, entre eles os 'bolsões urbanos'.

Concluindo este item, podemos afirmar, primeiro que, são muito variadas tanto a composição quanto o caráter desses conselhos, dificultando uma análise do conjunto e, segundo que, a instalação e o funcionamento da maior parte desses conselhos é ainda uma experiência muito recente, fato que impede uma análise mais profunda sobre a efetividade de sua atuação, no sentido de ampliar a participação social na gestão pública, tornando-a mais transparente.

Entendemos, entretanto, se tratar de experiências importantes na "evolução do processo democrático,(...) incorporando outros elementos na democracia representativa que impõem relação mais estreita entre os mandatários e o povo. São outros instrumentos de coordenação e expressão da vontade popular, tais como a imprensa livre, os sindicatos, as diversas associações políticas, além, é claro, dos próprios partidos políticos, de tal sorte que a opinião pública como expressão da cidadania passa a exercer papel muito importante nas formas de atuação de seus representantes. (...) Essas e outras formas de participação direta do povo na vida política e na direção dos assuntos públicos reforçam as instituições da democracia representativa, fazendo com que a relação representante/representado seja mais estreita e efetiva".

Abramovay (1999, p. 2) enfatiza a importância dos conselhos na ampliação da participação da sociedade, lembrando que é preciso "estudar a montagem das redes, convenções, em suma, das instituições que permitem ações cooperativas – que incluem, evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação - capazes de enriquecer o tecido social de uma

[50] O CMDR – Campinas é composto por representantes indicados pelos seguintes órgão e entidades: Poder Executivo Municipal; Poder Legislativo Municipal; Centrais de Abastecimento de Campinas S/A – CEASA Campinas; Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI; Sindicato Rural de Campinas; Sindicato dos Trabalhadores Rurais; Cooperativa Regional Agro Pecuária de Campinas; FIESP/CIESP; SEBRAE; Instituto Agronômico de Campinas; Faculdade de Engenharia Agrícola / UNICAMP; Secretaria de Estado da Educação (Coord. de Ensino do Interior); Associação Paulista de Supermercados – APAS; Fundação Conselho das Sociedades Amigos de Bairros - Consabs; Sindicato do Comércio Varejista, Feirantes e Vendedores Ambulantes de Campinas.

certa localidade e outra – muito influente nas organizações internacionais de desenvolvimento – o chamado capital social".

Porém, entendemos que, a despeito dos avanços obtidos com a institucionalização dos conselhos e, a conseqüente ampliação da participação popular na formatação dos aparatos públicos normativo e institucional, a representação da sociedade ainda se encontra montada sobre o "mito da identidade entre representante e representado, que tende a fundar a crença de que quando este decide é como se decidisse o representado, que, em tal suposição, o povo se auto governa, sem que haja desdobramento, atividade, relação intersubjetiva entre dois entes distintos: o povo, destinatário das decisões, e o representante, autor, autoridade, que decide para o povo" (Silva, 2000, p. 49).

5. CONFLITOS DE INTERESSE: UM ESTUDO SOBRE DIFERENTES "SUJEITOS E ATORES"[1]

Para podermos apoiar nossas reflexões sobre este tema realizamos um extenso trabalho de identificação e qualificação de diferentes "sujeitos e atores", cuja atividade profissional ou social tinha interface clara com o objeto de nosso estudo.

Faremos, a seguir, uma breve descrição do percurso realizado para o desenvolvimento do trabalho e para consolidar este texto analítico.

Primeiramente, definimos os setores de interesse da pesquisa, incluindo empresários que operam no setor imobiliário em Campinas, loteadores, incorporadores, agentes promotores e construtores; técnicos das áreas jurídica, de planejamento urbano e de urbanismo da Prefeitura Municipal de Campinas; representantes do órgão ambiental e do Ministério Público com atuação em Campinas; membros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e Cultural e de Desenvolvimento Rural; vereadores e/ou assessores mais atuantes nas questões de uso e ocupação do solo e ambiental.

Em seguida, definimos um roteiro básico de entrevista para ser aplicado para cada setor, cuja organização encontra respaldo na literatura sobre os temas abordados, especialmente nos trabalhos desenvolvidos pela Fundação SEADE, pelos Núcleos de Economia Agrícola, Urbana e de Estudos Ambientais da UNICAMP (NEA, NESUR e NEPAM/UNICAMP[2]), e pelo Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ[3].

O roteiro das entrevistas foi elaborado com questões de caráter abrangente e flexível, de modo a possibilitar, quando necessário, sua ampliação para obtenção de elementos que pudessem permitir aprofundamentos acerca do tema (ver anexo 4).

Depois, identificamos os agentes sociais que deveriam ser entrevistados, partindo de um conhecimento prévio acumulado sobre o tema e a região em questão. Realizamos contatos preliminares com "agentes qualificados" para apoiar a seleção dos entrevistados, de acordo com sua representatividade no que diz respeito aos diferentes setores de interesse para a pesquisa, ademais do fato de que os "sujeitos e atores" deveriam representar a vida social, econômica e política daquilo que denominamos como a "área de influência" do objeto de estudo.

---

[1] Como dissemos na introdução, procuramos citar os dois termos dada as controvérsias quanto a existência ou não de distinções conceituais.

[2] Respectivamente: FSEADE, "Programa de Expansão da Educação Profissional – Proep - Sensor Rural", 2000. CANO, Wilson (coord.), "O Estado e o Capital Mercantil Urbano na Urbanização Paulista, 1970/1980", 1990. NESUR/IE/UNICAMP-IPEA, "Gestão de uso do solo e disfunções do crescimento urbano", 1999. NEPAM/UNICAMP, "A Internacionalização da proteção Ambiental no Sul e Sudeste do Brasil", 1997.

[3] CEF/UFRJ, 1988 e RIBEIRO, 1989.

Ao elaborarmos a relação dos entrevistados, procuramos expressar a diversidade de opiniões sobre a área e o tema em questão. A amostra dos entrevistados foi determinada através da escolha intencional, buscando privilegiar os "sujeitos e atores locais" que de alguma forma, na última década, estiveram envolvidos diretamente com o universo da pesquisa. E, ao final de cada entrevista, solicitamos que cada um dos entrevistados indicasse pelo menos mais duas outras pessoas para serem entrevistadas em ocasião posterior, obtendo, assim, mais uma fonte de informação que pudemos cruzar com as demais.

Ao todo, fizemos contato pessoal com cerca de 30 pessoas, sendo que, com 25 delas, conseguimos fazer uma aplicação mais organizada do roteiro de entrevista.

Estas entrevistas, além de ajudarem a qualificar os elementos oferecidos pelos dados secundários já levantados, abriram novas perspectivas de análise, permitindo uma melhor compreensão do universo pesquisado.

Após elaborarmos a relação dos setores de interesse e a listagem preliminar das pessoas que deveriam ser entrevistadas, separamos estas pessoas em 3 grupos básicos (ONG's, setor empresarial e setor público), em função de dados do perfil socioeconômico, levantados nos contatos preliminares, e em conhecimento anterior acumulado, a partir de um enquadramento prévio daquilo que se entendeu como a representação mais marcante de um determinado grupo social ou econômico.

Durante os meses de setembro, novembro e dezembro de 2000 realizamos as 25 entrevistas. O resultado desta pesquisa encontra-se no texto que apresentamos a seguir e representa uma primeira análise dos dados que coletamos.

Além dos comentários específicos de cada tópico que organiza este item, podem ser feitos dois comentários de caráter mais geral. O primeiro é o de que, apesar de haver uma grande heterogeneidade entre os entrevistados (sexo, escolaridade, área e estratégia de atuação), foi possível identificar várias características comuns em cada uma das partes consideradas. Isso, em nosso entender, deve-se em grande parte aos agrupamentos utilizados para separar os entrevistados e da relação retórica/prática do entrevistado. Segundo, as entrevistas feitas com pessoas que atuam de alguma forma na questão do uso e ocupação do solo em Campinas de modo geral privilegiaram aqueles que têm vínculos com as transformações estudadas e, especificamente, com a região da APA. Um aspecto que chamou atenção foi a participação ativa, direta e/ou indireta, de boa parte das pessoas que consideramos como representantes do setor empresarial, na gestão de uso do solo e na própria estrutura da Prefeitura. Procuraremos qualificar melhor esta questão ao final deste texto.

Os entrevistados responderam questões que dizem respeito a sua vida profissional e também emitiram opinião em relação aos temas elencados. Em seguida, procuramos traçar um breve perfil das pessoas que foram entrevistadas, para depois identificá-los um a um.

A maioria dos entrevistados tem entre 35 e 55 anos, com curso superior completo. Só dois entrevistados eram do sexo feminino e todos residiam em Campinas à época das entrevistas, em que pese o fato de que pudemos identificar que seus interesses, e suas relações econômicas e sociais não se restringiam necessariamente às dimensões físicas do município.

Boa parte dos entrevistados ligados ao setor empresarial já tiveram alguma passagem profissional pelo executivo municipal. A maioria dos técnicos entrevistados são funcionários de carreira. A maioria das pessoas ligadas aos movimentos sociais e ambientalistas são funcionários públicos. Os proprietários rurais da área da APA possuem ligações tênues, e relativamente recentes, com o meio rural, ou seja, possuem trajetórias mais ligadas ao meio urbano. Não são filhos de agricultores e não viveram em sítio ou fazenda quando pequenos.

A seguir, separamos as pessoas entrevistadas segundo a organização por representação e listamos alguns dados que julgamos importantes para identificar cada um dos entrevistados.

ORGANIZAÇÃO POR REPRESENTAÇÃO E POR TEMA[4]

Representação:

- Organizações Não Governamentais - ONG's - pessoas que mantêm uma atividade regular de "militância" em organizações não governamentais com reconhecida atuação na proteção do meio ambiente em seu sentido mais amplo;
- Setor Público - técnicos de órgãos públicos e membros de Conselhos;
- Setor Empresarial - representantes do empresariado do setor imobiliário, entre eles, empreendedores, projetistas e proprietários de terras.

Esta forma de organização das entrevistas (ONG's, Setor público, Setor empresarial) se deu em função da necessidade de identificar as possíveis diferenças entre estes grupos, permitindo assim uma análise comparativa através de um "agrupador" que diferenciasse a "identidade institucional" dos entrevistados e sua representatividade em relação a seus respectivos "grupos".

---

[4] A ordem de apresentação no texto de cada grupo/segmento e de cada pessoa não obedeceu nenhum critério específico.

Tema:

Organizamos internamente cada um dos 3 grupos segundo os assuntos abordados nas entrevistas, de acordo com os temas básicos da tese:

- a questão da regulação pública do uso do solo e os problemas socioespaciais advindos do processo de urbanização;
- a participação da sociedade nos processos de planejamento e gestão do uso do solo;
- a questão da Área de Proteção Ambiental de Sousas e Joaquim Egídio e os limites e possibilidades de desenvolvimento econômico não essencialmente agrícola e urbano da região.

Primeiro, agrupamos as entrevistas entre os 3 grupos e os 3 temas básicos, e procuramos identificar as possíveis diferenças entre os discursos de cada um dos grupos, ou seja, procuramos verificar a existência ou não de diferentes discursos sobre os 3 temas. Por fim, procuramos verificar se a "posição institucional" dos entrevistados é ou não um fator relevante, ou seja, se todos falam ou não a mesma coisa e quando.

Procuramos identificar em relação a quais temas e situações essas diferenças e/ou semelhanças surgiram. Neste sentido, buscamos apoio não só no conhecimento acumulado anteriormente sobre o objeto de estudo e as pessoas entrevistadas, como também em elementos colhidos nos eventos de que participamos ao longo destes últimos 15 meses, em especial, um debate com os candidatos a Prefeito, organizado em setembro/2000, pelo Fórum das Entidades Ambientalistas de Campinas; uma visita em outubro à Feira de Agricultura Natural no Centro de Convivência Cultural de Campinas; um seminário sobre Direito Ambiental organizado pela OAB/SP em outubro/2000; e um seminário em março/2001 sobre o Plano de Gestão de Uso do Solo da Região de Barão Geraldo; enquanto experiências ricas para se captar a existência ou não de uma pluralidade de discursos de pessoas com várias trajetórias (ONG's, poder público, empresários).

Também foi possível avaliar a existência ou não de diferenças e/ou semelhanças intra-grupos (por exemplo, no poder público, entre as pessoas da Câmara, da Prefeitura e do Ministério Público), e em quais situações estas diferenças e/ou semelhanças surgiram.

Um terceiro elemento considerado na análise diz respeito à dimensão das práticas sociais dos entrevistados em relação aos grupos em que foram enquadrados. Neste sentido, procuramos identificar projetos ou atividades nos quais as pessoas entrevistadas participaram na última década. Dada a heterogeneidade de cada grupo, foi muito difícil identificar e avaliar essas práticas, mas, ainda assim, esse esforço mostrou-se importante para obter alguns

indicadores sobre essa questão, procurando-se, com isso, avaliar a diferença entre o discurso e a prática dos entrevistados, ou seja, se aquilo que foi falado correspondia de alguma forma ao que foi efetivamente feito.

A seguir, apresentamos uma análise comparativa entre os diferentes temas para cada grupo/segmento.

COMPARAÇÃO INTRA-GRUPOS

ONG'S

A questão da regulação pública do uso e ocupação do solo

Com relação a este tema, as opiniões dos entrevistados mostraram, em primeiro lugar, as dificuldades dos planejadores em lidar com a dinâmica das transformações espaciais. Neste sentido, alguns representantes de ONG's enfatizaram que um dos fatores limitantes à gestão ambiental é o fato de que "o planejamento municipal se confunde com os limites da área urbana, deixando de fora uma área vasta e importante e que não necessariamente está preparada para receber o processo de mudança que decorre da urbanização".

Alguns entrevistados apontaram para a necessidade de dar um "tratamento ambiental" para toda a região metropolitana, como forma de garantir uma ocupação que degrade menos o meio ambiente, e não só para a região da APA. Citaram o "zoneamento ecológico-econômico" com um instrumento que possa estar sendo adotado para esta finalidade: "No Acre, o governo estadual fez assim através de uma linha de crédito do Ministério do Meio Ambiente. A região oeste de Campinas está totalmente degradada pela atividade de mineração, com crateras e lagoas contaminadas, pondo inclusive em risco a população local que as utiliza para lazer" .

Outra questão que esteve presente nos argumentos dados por cerca de 30% dos representantes das ONG's foi a necessidade de se "criar mecanismos que estimulem a ocupação" das glebas não parceladas dentro da zona urbana, lindeiras a áreas já infraestruturadas, os chamados "vazios urbanos". Foi possível identificar a origem desta questão, como objeto de estudos e debates no processo de discussão e aprovação do Plano Diretor de 1996. Alguns citaram até o número de 13 mil ha de vazios urbanos levantados pela Prefeitura em 1994/95.

A despeito de boa parte dos entrevistados avaliarem como positivo o esforço da equipe técnica da Prefeitura em consolidar o Plano Diretor, alguns deles levantaram os seguintes problemas: "se de um lado ele não é levado a risca, por outro, ele não atende às demandas atuais da região, como a questão dos conflitos para usos urbanos em áreas rurais, as pressões para implantação de condomínios, como o Alphacamp, ou o projeto da Fazenda Sete Quedas, ou, o projeto de ampliação do aeroporto".

A maioria dos entrevistados deste segmento avalia que os problemas maiores na gestão de uso do solo não estão na falta de leis, e sim na falta de regulamentação e de aplicação dessas leis. "Não existe um controle efetivo do uso do solo na área urbana, e ele é nulo na área rural". Boa parte deles imagina que existam problemas de especulação imobiliária, mas poucos manifestam conhecimento sobre a forma como se dá este mecanismo e eventualmente como os interesses que a representam atuam junto ao poder público municipal. Exceção feita a dois membros das entidades ambientalistas que têm participado ativamente da tentativa de anulação da "manobra da Câmara Municipal" que aprovou uma lei em setembro de 2000, que alterou o perímetro urbano da região de Barão Geraldo ao norte do município. "A pressão imobiliária é muito grande sobre as áreas rurais, é muita especulação, um descalabro. A Câmara Municipal aprovou uma lei que transformou 8 fazendas em áreas urbanas, à revelia do CONDEMA, do CONDEPACC e da Comissão de Justiça da Câmara, que já haviam reprovado o projeto de lei. São mais de 10 milhões de m^2 que deixaram de ser rurais e vão ser loteados, para depois o poder público ter que arcar com o ônus de estender a rede de infraestrutura. Nós do Fórum das Entidades Ambientalistas estamos muito preocupados. Três dessas áreas são lindeiras a APA, próximas ao Alphaville Campinas. Estamos procurando o Ministério Público para entrar com uma representação. A continuar este processo, Campinas não vai ter mais área rural nos próximos 10, 15 anos. Vários vereadores se mostraram indignados com a forma como essa lei foi aprovada, disseram que se sentiram enganados, mas a verdade é que já se passaram quase dois meses e não fizeram nada".

Um dos entrevistados lembra que, a despeito da necessidade de se promover revisões e atualizações da legislação, "como a participação da sociedade não se dá de uma forma mais efetiva, estes momentos acabam se tornando arenas de negociações pontuais para se atender interesses pessoais de empreendedores que têm mais poder econômico e conseguem ter mais influência nas decisões do legislativo e do executivo".

Outro avalia que a principal ferramenta de controle da expansão urbana deve ser "a montagem de uma base de dados informatizada e geo-referenciada que dê subsídios ao trabalho de um órgão municipal de meio ambiente com capacidade técnica para licenciar e fiscalizar empreendimentos potencialmente geradores de impacto ambiental".

Também foi levantado que é muito difícil definir a abrangência de um órgão ambiental municipal, mas acha que ele deva atuar prioritariamente nas áreas de planejamento e controle do processo de uso e ocupação do solo, de educação, áreas verdes e resíduos.

Metade dos entrevistados manifestou-se favorável à municipalização do processo de licenciamento e controle ambiental, desde que com controle e/ou monitoramento "extra-municipal", regional ou estadual. Cita-se como exemplo os problemas advindos das atribuições quase que exclusivamente municipais em relação a aplicação das normas de parcelamento e

ocupação do solo urbano, a exemplo das "insistentes alterações pontuais promovidas tanto pelo executivo quanto pelo legislativo municipais na legislação urbanística, atendendo, na maioria das vezes, interesses particulares, sem considerar a necessidade e os interesses públicos".

Ainda em relação a esta questão, um entrevistado entende que o município deve se capacitar tecnicamente para atender essas demandas: "por conta disso, os grandes projetos são aprovados pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e depois vêm só para anuência municipal, a exemplo do *Shopping* Parque D. Pedro que veio para o Conselho Municipal de Meio Ambiente – CONDEMA com a licença prévia já emitida".

Um entrevistado chamou atenção para o fato de que, a despeito do CONDEMA ter feito uma exaustiva revisão do projeto de lei do Código Municipal de Meio Ambiente (elaborado em 1995/96, com a assessoria do Professor Paulo Affonso Leme Machado) e, encaminhado uma nova proposta ao executivo, (o PL) "está parado lá na Secretaria de Meio Ambiente, que agora voltou a ser Departamento, por essas coisas dá para ver que as questões ambientais não estão sendo tratadas com seriedade pela Prefeitura. Nós das entidades ambientalistas estamos procurando fazer a nossa parte, em 1998 organizamos um fórum que reúne cerca de 8 entidades, tem uma carta de princípios, organizou em setembro e outubro (2000) dois debates com os candidatos a Prefeito."

A participação da sociedade no planejamento e gestão do uso do solo

Este é um assunto que, em linhas gerais, todos os entrevistados concordam com sua importância. E mais, qualificam como deve se dar essa participação para que seja efetiva. Todos concordam também com a importância da formatação de instrumentos de gestão pública que sejam permeáveis a essa participação. Entretanto, a maioria dos entrevistados também acredita que, hoje em dia a participação da sociedade, via Conselhos municipais, não se dá de forma efetiva. "Não é possível pensar os Conselhos isoladamente, sua atuação depende muito do tipo de orientação política da Prefeitura. No período em que estive na Prefeitura e que acompanhei mais de perto essa questão (Secretaria Municipal de Cultura, 1984/86), achava que os Conselhos tinham uma participação significativa, eram bastante atuantes. Isso depende também da instância política em que eles estão inseridos e como se dá a partilha de recursos no interior da estrutura da Prefeitura".

Mecanismos de incentivo à participação da sociedade, a exemplo do voto distrital e do processo de municipalização da gestão pública nas diferentes áreas, foram levantados por alguns entrevistados como importantes instrumentos de estímulo à participação, desde que "conduzidos criteriosamente".

A maioria dos entrevistados apontou como fatores fundamentais para que os Conselhos tenham uma atuação mais efetiva: a existência de uma estrutura técnica de apoio que subsidie os pareceres do Conselho, a exemplo dos Conselhos municipal e estadual do patrimônio

artístico e cultural – CONDEPACC e CONDEPHAAT; e, o caráter deliberativo[5], como forma de garantir a consecução de suas decisões. Um dos entrevistados lembra que, ainda em 1999, foi proposto um projeto de lei pelo Vereador Signorelli do PT, que foi vetado pelo Prefeito Chico Amaral (PPB, 1997/2000). "A proposta era muito boa, pois dava mais autonomia aos Conselhos, dotando-os de recursos próprios e tornando-os deliberativos". Outro entrevistado avalia que o fato do Conselho Municipal de Meio Ambiente ser consultivo (até 2000) acabou esvaziando sua atuação, mas lembra que não basta ser deliberativo, "depende da correlação de forças; não pode o executivo ter a maioria; é preciso que tenha um corpo técnico capaz e isento que dê suporte à apreciação do Conselho".

Além destas questões elencadas, foi citada a experiência do "orçamento participativo", implementado pelo Partido dos Trabalhadores em cidades como Porto Alegre, como forma de "estímulo à participação da sociedade e de tornar a administração pública mais transparente; a população passa a ver a cidade como um todo e saber para onde está indo o dinheiro".

Um dos entrevistados deste segmento pondera que, "apesar de desde 1988 a Constituição Federal exigir que os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborem e aprovem seus Planos Diretores, ainda não há uma cultura de planejamento disseminada, mesmo entre as pessoas mais esclarecidas. Os interesses imobiliários são muitos fortes, seja dos empreendedores ou do segmento técnico profissional, cuja clientela é justamente esses empreendedores. Aqui no Brasil tem essa história de lei que pega e lei que não pega, o que é um péssimo hábito. A legislação urbanística tem vários instrumentos interessantes do ponto de vista ambiental e social, mas que não são regulamentados porque não interessa aos empreendedores, como é o caso do *solo criado* ou da *desapropriação por interesse social*".

Outro entrevistado lamenta a forma como o Prefeito de Campinas e o Secretário de Planejamento e Meio Ambiente têm tratado a questão ambiental e o Conselho Municipal de Meio Ambiente - CONDEMA: "o Prefeito vetou um projeto de lei que transformaria os Conselhos em deliberativos, e o Secretário faz de tudo para desestabilizar o Conselho e restringir a participação das ONG's. Entendo que só ser deliberativo não resolve, o Conselho só vai ganhar legitimidade com sua atuação, mas para que ela ocorra, deve ter minimamente uma estrutura técnica, verba, e o poder público deve sistematicamente consultá-lo, dando condições para que haja uma análise técnica competente e isenta. Tem sido frustrante participar do CONDEMA, mas a gente continua na luta. No início deste ano foi criada a Comissão Pró-APA, várias pessoas de Sousas e Joaquim Egídio se organizaram e participaram

[5] A interpretação usualmente dada para este conceito é de que as decisões do Conselhos passariam a ser acatadas tanto pelo executivo quanto pelo legislativo. A significação literal é dada pelo conceito deliberar, "resolver ou decidir mediante discussão e exame, refletir sobre decisão a tomar, tomar decisão, premeditar" (ver Houaiss, 2000).

das reuniões, estudaram o assunto, propuseram algumas mudanças, agora parou tudo de novo, não sei quem está por trás disso".

A APA e o Rurbano

Todos os entrevistados afirmaram que se trata de uma região que precisa de cuidados diferenciados, por conta da existência de um ambiente rico e frágil, do ponto de vista de seus atributos naturais e histórico, e entendem como muito pertinente sua transformação em Área de Proteção Ambiental - APA. Com pequenas ressalvas, a maioria dos entrevistados avaliou positivamente as propostas contidas no Plano de Gestão da Área de Proteção Ambiental de Sousas e Joaquim Egídio, cuja primeira versão foi elaborada em 1994/95 pela Prefeitura de Campinas, no bojo do processo de detalhamento e regulamentação do Plano Diretor – 1996, que recebeu reparos localizados, especialmente no que diz respeito às diretrizes urbanísticas. "Em linhas gerais, avaliamos que a proposta de zoneamento ecológico do Plano de Gestão da APA é boa, é preciso prever a criação de espaços públicos de lazer, pois hoje a população que se desloca para esta região nos finais de semana fica restrita às calçadas do centro e aos acostamentos das estradas da região. Nós verificamos que, no processo de discussão do Plano de Gestão da APA, houve uma correria para abertura de novos loteamentos. Essa região tem funcionado como uma reserva de valor para o segmento imobiliário".

Alguns entrevistados se manifestaram contrários à proposta do Plano da APA de utilização do antigo traçado do leito férreo como alternativa viária para a área central dos núcleos dos dois distritos, que inviabilizaria seu uso atual como área de lazer. "Nós propusemos a manutenção do leito férreo como área de lazer em Joaquim Egídio e, como alternativa ao trânsito que já enfrenta problemas hoje, a adoção de transporte coletivo de menor porte, o que já vem ocorrendo com os chamados alternativos".

Todos os entrevistados foram contrários à inclusão no Plano de um artigo (introduzido pelo executivo em 1999) que permite que os pedidos de aprovação de empreendimentos imobiliários protocolados antes da data da aprovação da lei sejam analisados segundo os critérios vigentes antes de sua aprovação, primeiro por entender que só existe direito adquirido após a conclusão da análise e aprovação, e pelo temor que às vésperas da aprovação da lei houvesse uma enxurrada de pedidos protocolados. "Este artigo é um equívoco pois, no meu entendimento, em direito ambiental não existe direito adquirido. Com a aprovação do Plano Diretor em 1996, nossa sensação é que esta área do município passou a existir. Quando eu era Secretário de Cultura, eu sentia que essa região da cidade não fazia parte das discussões do executivo municipal. É uma área com muitos recursos ambientais, turísticos e econômicos, mas é muito frágil. Na minha opinião, este movimento de emancipação de Sousas e Joaquim Egídio é bastante elitista e equivocado. Só vai faltar levantar um muro e virar tudo um grande feudo, ou condomínio como é chamado hoje em dia.

Trata-se de uma proposta orquestrada para atender exclusivamente os interesses dos grandes proprietários e empreendedores imobiliários da região".

Outro entrevistado aponta para a existência de fortes interesses ligados à especulação imobiliária por trás da não aprovação do Plano de Gestão da APA e do movimento de emancipação daquela região.

Com relação à participação da sociedade no processo de regulamentação da APA, um entrevistado faz a seguinte ressalva: "houve uma participação expressiva de pessoas mais ligadas ao movimento ambientalista, cuja atuação eu considero mais efêmera do que outros movimentos. Eles gostam de grandes campanhas, "a la *Green Peace*". Foi assim com a mobilização para impedir a aprovação do projeto da Estrada Campinas – Pedreira, mas pararam por aí, e o Plano não foi aprovado até hoje. Já no processo de aprovação do Plano Local de Barão Geraldo, a questão dos conflitos entre os usos residenciais e comerciais mobilizou muito as associações de bairros que participaram até a aprovação da lei".

Outro entrevistado pondera que a participação popular é cada vez maior, a exemplo do "grande número de pessoas que se uniu para protestar contra o projeto da "Transpaulella"[6]. Infelizmente, tenho notícias que o processo de aprovação do projeto de lei da APA parou de novo, acredito que não deva ser aprovado mais este ano (2000). Seria preferível ter alguma lei do que como está, sem regra nenhuma".

Com relação às alternativas de usos compatíveis com a região da APA, a maioria se manifestou favorável à implantação de atividades rurais diferenciadas como turismo rural, hotéis fazendas, parques públicos, etc. "A APA seria um excelente local para implantação de *condomínios rurais* com lotes de 2 ha com atividade hortifrutigranjeira, desenvolvida segundo as regras da agricultura orgânica".

Um dos entrevistados acredita que, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Rural (1998), pode haver "uma maior mobilização no sentido de se organizar melhor ações de desenvolvimento rural"[7].

---

[6] Alusão ao sobrenome do Secretário de Serviços Públicos da Prefeitura de Campinas - 1993/96, Ernesto Paulelia, autor do projeto de uma rodovia de duas pistas que iria ligar Campinas a Pedreira, cortando a área da APA.

[7] Participam do CMDR, o Escritório de Desenvolvimento Rural, antiga Casa da Agricultura, Associação de Bairro, Prefeitura, CEASA, Câmara, SEBRAE, Sindicato Rural, FIESP/CIESP, IAC, UNICAMP, Secretaria de Estado da Educação e Sindicato dos Feirantes. Em 1999 o CMDR se reuniu semanalmente para elaborar e aprovar o Plano de Desenvolvimento Rural, após a aprovação ele passou a se reunir bimensalmente. Tem sido levado ao Conselho problemas como de roubos em áreas próximas ao perímetro urbano.

SETOR EMPRESARIAL

A questão da regulação pública do uso do solo

Segundo boa parte dos entrevistados, as decisões de empreender vêm de um conjunto de informações de mercado, pesquisas, aliados à oportunidade de se realizar parcerias entre proprietários e empreendedores imobiliários. "Damos início a este processo considerando estudos prévios de demanda, pesquisas de mercado, por determinados produtos, isso nos leva à procurar proprietários de terra para comprar ou fazer parcerias, e depois entra a fase de elaboração do projeto e aprovação do empreendimento. O fato de estarem entrando empresas de fora, algumas em parceria com empresas locais, como é nosso caso (Alphaville), se deve ao alto custo e à morosidade no retorno deste tipo de empreendimentos de maior porte. As empresas locais, de menor porte, têm se concentrado mais no ramo de prédios".

Com relação à regulação pública, a avaliação geral é de que ela prejudica muito a atividade imobiliária, por vários motivos. Aqueles que foram mais vezes mencionados dizem respeito à falta de clareza e de planejamento de mais longo prazo, e a morosidade no processo de aprovação. "O processo de regulação estatal do uso e ocupação do solo afeta direta e negativamente o setor imobiliário, inibindo e aumentando o custo e o risco do empreendimento. O Poder Público é incapaz de oferecer uma pequena contribuição para a realização do empreendimento imobiliário. Um dos principais constrangimentos é o prazo de aprovação de um empreendimento, no mínimo 3 anos se não precisar de EIA/RIMA nem de retificação de área. A DPaschoal só faz dentro da lei, só que depois de 3 anos o cenário pode ter mudado e pode não se ter mais mercado para aquele produto, ainda que agora com a estabilidade econômica haja menos surpresas. Falta visibilidade das regras. As Prefeituras não investem em planejamento, o Prefeito trabalha com um foco em 4 anos, planejamento não é prioritário, e portanto a representação de interesses é também segmentada, e busca atender interesses de curto prazo".

Um entrevistado relata que "loteamento é um processo de vida longa, de cerca de 15 a 20 anos, pelo menos, desde a seleção da área, projeto, aprovação, vendas, então a relação entre os parceiros, proprietários e empreendedores, se dá muito na base da confiança. Procuramos sempre trabalhar com pelo menos 2 loteamentos por ano. Por isso, precisamos de definições mais claras e estáveis por parte da Prefeitura, e infelizmente não é assim que funciona, na minha opinião, criam dificuldades para vender facilidades".

Nenhuma das pessoas selecionadas para as entrevistas apresentou razões de fundo ou possíveis origens, para a problemática do processo de segregação socioespacial presente em Campinas, ou mesmo para a falta de planejamento, que todos reclamam ser um dos principais problemas que afetam sua atividade em Campinas. Foi levantada a existência de condicionantes naturais do meio físico, por conta de uma diferenciação pretérita, dada pela

qualidade agrícola das terras, com a região oeste da cidade, com terras mais "fracas", de cerrado, e portanto de menor preço, tendo evoluído para uma tipologia de ocupação que atendeu à população de mais baixa renda, e as terras mais férteis e mais caras das regiões norte e leste, sendo loteadas para atender uma demanda das classes médias e altas.

Em relação aos problemas socioespaciais, entende-se que "se não houver mecanismos de incentivo ou subsídios, o empreendedor imobiliário não realiza empreendimentos acessíveis à população de mais baixa renda, e se não houver um planejamento público, vão continuar a ocorrer invasões de terras". Foi citado o exemplo do Parque Oziel, "a mais complicada da região de Campinas, em apenas 4 anos se instalaram lá mais de 10 mil famílias; segundo estudo da UNICAMP, a maioria veio de fora de Campinas".

Boa parte dos entrevistados aponta a falta de uma visão regional e de futuro como os problemas centrais da falta de planejamento espacial. "Inclusive por conta da existência de grandes projetos de impacto não só no município mas em toda a região, como a ampliação do aeroporto internacional de Viracopos e o prolongamento da Rodovia dos Bandeirantes. Particularmente neste segundo caso, os impactos espaciais deverão ser significativos sobre o entorno do traçado adotado, na região oeste da cidade, tratando-se de uma região com uma ocupação já bastante precária e desordenada".

Foi apontado que, ainda que a legislação atual cumpra um importante papel na regulamentação desta questão, "faltam instrumentos que contemplem as questões futuras do crescimento da cidade, para não ficar a reboque dos empreendimentos". Citou-se como exemplo marcante deste processo às avessas a questão da inexistência, ou pouca efetividade, das diretrizes viárias municipais na estruturação do espaço. "O papel indutor do crescimento da cidade tem sido dado pelas rodovias estaduais, o empreendedor vai atrás dessas definições, ele é capaz de assumir a implantação da infraestrutura mais ligada diretamente ao empreendimento, mas não essas macroviárias".

Dois entrevistados citaram o exemplo dos EUA, onde, segundo eles, já existem definições prévias bem claras de zoneamento. "Lá, o empreendedor ou proprietário de terras já sabe o que ele pode e o que ele não pode fazer com sua gleba, aqui é uma bagunça, as regras são confusas, em alguns casos omissas. Nos EUA, na Flórida, as prefeituras que eu visitei abrem previamente grandes avenidas e os empreendimentos vão atrás. Aqui, como todas as nossas carências, não dá para querer que o poder público faça isso, mas ele deveria ao menos planejar, falta um planejamento que contemple o crescimento futuro da cidade, e isso acaba influindo na desorganização da estruturação do espaço".

Com relação à estrutura atual de planejamento em Campinas, avalia-se que as propostas contidas no Plano Diretor de 1996 em vigor são boas, "falta regulamentá-las via planos locais de ordenamento territorial, a exemplo do Plano Local da Região de Barão Geraldo, contemplando a ocupação dos chamados vazios urbanos e a criação de novas centralidades especialmente na região

oeste da cidade". Para tanto, um entrevistado enfatiza a necessidade de se "estruturar uma equipe técnica com capacidade para fazer esta análise macro através de uma agência metropolitana de planejamento". Apenas dois entrevistados deste segmento levantaram a questão da necessidade de se priorizar a ocupação dos "mais de 13 mil ha de vazios urbanos na cidade, pois se estender o perímetro vai acabar sobrando para a Prefeitura levar a infraestrutura para lá". Já, um deles acha que se trata de uma tarefa complexa pois muitas dessas glebas, "além de serem mais caras que uma área menos central, precisam passar por um processo de retificação de área caro e moroso". A despeito disso, acredita-se que boa parte deles já esteja com projeto de ocupação em curso. "Tenho notícias que na Prefeitura existem cerca de 20 a 25 mil lotes em processo de aprovação, eu mesmo tenho 4 mil lotes populares em glebas urbanas na região oeste nesta situação".

Um entrevistado avalia negativamente o Plano Diretor de 1996. "Um projeto de lei que recebeu mais de 100 emendas dos empresários e projetistas é porque não era bom". Por outro lado, ele lamenta a retirada de um instrumento que existia no Plano Diretor de 1991, ainda que não regulamentado, suprimido justamente por uma dessas emendas, que é o solo criado. "Um dispositivo revolucionário, que poderia num primeiro momento transformar toda a cidade em índice construtivo 1, e depois, após estudos específicos, permitir adensamento de alguns bairros que têm infraestrutura capaz de absorver isso. Este diferencial deveria ser ressarcido aos cofres públicos pelos empreendedores interessados em construir. Aquilo que passar de 1 seria da Prefeitura, isso na minha opinião acabaria com essas mudanças pontuais para atender interesses pessoais". Mas, pondera que se trata de um instrumento de difícil implantação porque "aqueles que têm terrenos com índices maiores não vão querer perder este direito".

Um entrevistado ressalta os problemas que estão sendo gerados pelas alterações da legislação federal e estadual, como a Lei Federal de Parcelamento do Solo (6766/79) e o Código Sanitário Estadual. Ele lembra que, entre outras coisas, "estão revogando uma série de regras e municipalizando atribuições, como a definição do percentual de doação de áreas públicas, tamanho de quadras, etc. Ocorre que há municípios que não têm nenhum parâmetro legal estabelecido[8], e outros que têm uma legislação antiga, ultrapassada. É o caso de Campinas, que tem uma legislação de 1959. Esta lei, dependendo do tamanho do loteamento, não exige nenhuma doação de área institucional. É uma legislação absolutamente inadequada. A atual administração promoveu alguns estudos, mas faltou vontade política para implementá-los. A Câmara vem tomando a iniciativa de elaborar e aprovar leis sem parâmetros técnicos, ocupando o espaço que o executivo deveria ocupar, a exemplo dessa recente alteração do perímetro urbano (09/2000), que não foi uma mudança fruto de um estudo, de um planejamento. Os projetistas não conseguem desenvolver seus projetos, as regras são ultrapassadas e

[8] Vinholes conta que num seminário que participou, organizado pelo Ministério Público para discutir a alteração da Lei Federal 6766/79, foi informado que somente 30% das prefeituras do Estado de São Paulo possuem legislação própria de parcelamento, uso e ocupação do solo.

casuísticas. Estas mudanças estão conseguindo desagradar todo mundo, de empreendedores a promotores públicos. Os Estudos de Impacto Ambiental são um instrumento interessante de planejamento, mas o tempo em que ficam presos na burocracia da Secretaria Estadual de Meio Ambiente é inaceitável, coisa de 2 a 4 anos".

Cerca de metade dos entrevistados deu como fato consumado a tendência do mercado imobiliário atual, dos "loteamentos fechados, onde a clientela das classes média e alta é atraída para adquirir um lote em uma área murada e vigiada por uma guarda particular, por conta dos problemas de violência urbana presentes nos grandes centros urbanos. Um bom exemplo alternativo a esse padrão dominante é o projeto de urbanização da Fazenda Sete Quedas [9]. Trata-se de uma proposta integradora, pois contempla áreas residenciais para diferentes estratos sociais, inclusive EHIS (empreendimentos habitacionais de interesse social), áreas comerciais, industriais, institucionais e de lazer, inclusive um grande parque público. É um projeto muito diferente, por exemplo, de condomínios como o Alphaville-Campinas, que partiram de uma concepção urbanística equivocada, criando guetos com regras próprias, intransponíveis do ponto de vista dos acessos públicos, que se justificam e atraem uma clientela de classe média e alta pela questão da segurança, mas que, na verdade, se assemelham às invasões e ocupações, também guetos com regras próprias, sob o domínio do narcotráfico, que se instala como verdadeiro poder na ausência de estruturas que ofertem serviços públicos a essa população. É justamente a falta de um planejamento espacial regional e integrado que promove essa tipologia de ocupação excludente. Esse processo faz com que áreas como as regiões norte e leste de Campinas (Barão Geraldo, Sousas e Joaquim Egídio) se transformem em áreas residenciais preferencialmente das classes média e alta, e ainda que suas áreas rurais estejam em constante processo de pressão imobiliária para a implantação de condomínios residenciais fechados, e que áreas como a região oeste e sudoeste de Campinas (Campo Grande, Ouro Verde, DIC's) sejam habitadas essencialmente pela população mais pobre".

Para se evitar o espraiamento da mancha urbana e a necessidade de se estender as redes de infraestrutura urbana, um entrevistado entende que a Prefeitura deve fomentar o adensamento de áreas já infraestruturadas e que tenham condições de recebê-lo. Ele não fala especificamente dos vazios urbanos, mas sim de bairros residenciais mais próximos ao centro, hoje ocupados com residências unifamiliares, com índices muito baixos de ocupação e com um infraestrutura super dimensionada, a exemplo da Nova Campinas e Paineiras. "Do jeito que está o custo de implantação de infraestrutura, é um crime esses bairros permanecerem sub-ocupados. As questões são consideradas de forma muito mesquinha, para atender interesses pessoais, de um lado, do proprietário que quer mudar o zoneamento para valorizar seu imóvel, e de outro, o morador que não quer o comércio ao lado de sua casa, mas acha bom que na próxima quadra tenha um açougue, uma padaria.

---

[9] Cury participou da coordenação local deste projeto da Fundação Bradesco, que fica na região sudoeste, nos eixos das Rodovias Anhanguera e Santos Dumont.

Não existe um tratamento da questão do planejamento como um bem público". Temos notícia que ele vem procurando influir na mudança de zoneamento destes bairros para que possa haver verticalização e adensamento.

Boa parte dos entrevistados avalia como um "mau planejamento a prática da Prefeitura de traçar diretrizes viárias a reboque dos processos de loteamento, e somente em seu entorno. Não existem macrodiretrizes, e talvez agora com o tecido urbano já todo dilacerado, já não se tenha espaço para isso".

Sabemos que importantes empresários de Campinas ainda partilham da opinião expressa por um entrevistado representante do setor acerca da "conivência pela permissão do poder público das invasões de terras, contribuindo inclusive para que pessoas de fora de Campinas venham para cá atrás do sonho da casa própria. O Prefeito Chico Amaral teve sua parcela de responsabilidade, pois foi justamente em seus dois mandatos, no início da década de 80 e nestes últimos 5 anos que isso se intensificou. Se não houvesse essas últimas invasões, com a tendência de estabilização demográfica, seria possível à Prefeitura promover a requalificação dos espaços urbanos já consolidados e mal infraestruturados, sem que houvesse pressão para se ocupar novas áreas rurais e mesmo permitindo que boa parte dos chamados vazios urbanos fossem mantidos como pulmões. Agora, temos um centro extremamente deteriorado e uma periferia novamente em expansão".

Questionados sobre se existe demanda para tantos loteamentos que vêm surgindo na região, dois entrevistados ponderam que o mercado mudou muito: "Hoje, diferente de 20 anos atrás, aquele pequeno investidor que comprava o lote e esperava sua valorização está sumindo, até porque está muito caro manter o lote, com as taxas de IPTU, condomínio, água, luz, etc., mas, o fato é que o Alphaville, por exemplo, está tendo uma velocidade de ocupação 3 a 4 vezes maior do que a esperada inicialmente, por gente de Campinas mesmo, por pessoas que estão migrando dos bairros para os condomínios fechados em busca de segurança. Não existe mais aquele pequeno investidor que comprava 1, 2 ou até 3 lotes para esperar a valorização, porque está muito caro manter um lote vazio. Quem está comprando é para construir e morar, que é mais barato que um apartamento e tem mais qualidade de vida. Os pequeno e médio investidores estão comprando *flats* que dão uma renda".

Todos os entrevistados representantes deste segmento reclamam da morosidade na aprovação dos empreendimentos. Segundo sua informação, esse período é de "2 a 3 anos se não precisar de EIA/RIMA". Eles fazem um paralelo com a questão fiscal, onde dada a "carga de obrigações, cada vez menos pessoas pagam mais impostos e mais pessoas vão para a economia informal, cada vez se exige mais dos empreendedores formais e se faz vistas grossas para a produção informal alegando que é um problema social. Isso desestimula qualquer um. Veja só o projeto de urbanização da Fazenda Sete Quedas, um projeto integrado, bom, que por picuinha de ambientalistas, demorou cerca de 5 a 7 anos para ser aprovado. Como não se tem um planejamento prévio, quando queremos empreender, somos obrigados a entrar com um pedido de definição de diretrizes urbanísticas

na Prefeitura. Isso está levando cerca de 2 anos para ser concluído, e só depois disso que saberemos o que é possível fazer com a gleba, aí o empreendedor desiste, vai embora de Campinas. Tinha que ter um arcabouço legal mais enxuto e uma estrutura técnica mais ágil".

Com relação ao problema da definição do perímetro que separa as áreas urbana da rural, um primeiro problema apontado é o fato que de "um lado da linha para o outro, se passa de lotes de 250 m^2 para 20 mil m^2, deveria existir uma zona de transição com lotes de mil a 5 mil m^2, especialmente nos eixos das Rodovias D. Pedro e Campinas-Mogi Mirim, a exemplo do Condomínio Duas Marias[10]". Além disso, ele afirma que, "esta "linha divisória" vem sendo traçada e alterada para atender casuisticamente os loteamentos que estão surgindo, sem um planejamento prévio do crescimento da cidade e de expansão da área urbana, sem mesmo se considerar um critério que é básico, da existência ou não de uma infraestrutura urbana já instalada na região. O fato é que as fazendas vizinhas aos bairros urbanos já não conseguem mais manter atividades agropecuárias por problemas de roubos".

Com relação à questão da expansão urbana, a maioria dos entrevistados entende que a legislação é muito restritiva, e mesmo assim nem o que está em vigor está sendo aprovado. "Deveria se aprovar a expansão da área urbana somente através da Lei Municipal de Bolsões Urbanos em áreas rurais, pois, além de restringir o tamanho dos lotes (permitir parcelar a partir de mil m^2), evitando maiores adensamentos, ela é bastante rigorosa nos critérios para se enquadrar um loteamento em condições de aprovação e na exigência de contrapartidas. As regras não podem ser tão restritivas a ponto de impedir a ocorrência de novos loteamentos".

Um entrevistado coloca que a Prefeitura deveria aprovar os bolsões urbanos, "afinal, existe uma lei aprovada desde meados de 1996 (Lei dos Bolsões Urbanos em áreas rurais), mas os técnicos do planejamento não aprovam nada; já devem ter entrado cerca de 10 a 15 projetos de bolsões e nada, e por outro lado, tem um projeto de lei não aprovado, que é o do Plano de Gestão da APA, mas todos os pedidos de implantação de empreendimentos na região são submetidos aos seus critérios. Existe ainda a norma do INCRA que permite a implantação de loteamentos rurais no módulo mínimo de 2 ha, mas os técnicos do INCRA entendem que Campinas é um município rico e esses lotes rurais não vão atender às demandas de pequenos agricultores rurais e, sim, de chácaras de recreio, então vêm criando enormes dificuldades para aprovar este tipo de empreendimento".

Com relação à questão do uso do solo em áreas rurais, a maioria dos entrevistados, empreendedores urbanos ou proprietários de terras em área rural, entende que não é mais viável economicamente o desenvolvimento de atividades agrícolas "tradicionais" nas áreas rurais de Campinas. "O custo da terra e o problema de roubos inviabilizam uma exploração agrícola economicamente viável. O uso destas terras deve se voltar para outras atividades como o turismo e o

[10] Trata-se de um condomínio mais antigo situado no município de Holambra, à beira da Rodovia Campinas-Mogi Mirim. A empresa Pratec vem comercializando lotes deste empreendimento.

lazer, ou ainda, dependendo da área, algum tipo de atividade industrial compatível, que possa se beneficiar de um menor preço da terra rural mais distante da malha urbana. Para as áreas rurais próximas da área urbana e de eixos viários, deve ser permitida a implantação de loteamentos com lotes de 1 mil m^2, menos adensados e que portanto requeiram menos infraestrutura, a exemplo da Vila Duomo[11] em Barão Geraldo".

Sobre a questão dos loteamentos rurais, um entrevistado avalia que o produto final é de baixa qualidade: "a legislação só permite loteamentos rurais com lotes de 20 mil m^2, então tem muitos fazendeiros picando em lotes de 2 ha, sem acesso e infraestrutura adequados, cada um abre seu poço e sua fossa, sem critérios. Seria muito mais interessante se pudéssemos parcelar em lotes de 5 mil m^2, a exemplo do loteamento Quinta da Baronesa em Bragança Paulista. Neste caso, poderíamos preservar os 15 mil m^2 restantes numa só reserva, otimizando a infraestrutura e mantendo a mesma densidade. A lei deveria permitir a ocupação dos topos de morros, que hoje o DPRN não deixa. Estas áreas são as mais adequadas, sempre foram historicamente ocupadas pelo café. O que deve ser preservado são as vertentes e os fundos de vales. Mas a Prefeitura de Campinas tem uma visão xiita, ambientalista radical, que impede a vinda de empresários e investimentos. Aí eles ocorrem fora daqui, gerando impostos e empregos nas cidades vizinhas, mas onerando e deteriorando a infraestrutura de Campinas, pois essas pessoas vêm consumir em Campinas".

A participação da sociedade no planejamento e gestão do uso do solo

Todos os entrevistados manifestaram-se favoráveis à participação da sociedade no processo de discussão das questões mais gerais e relevantes, afirmando, no entanto, que essa participação deva ser "melhor qualificada: Deve haver um equilíbrio entre os diferentes agentes representados nos Conselhos, e um processo de discussão organizado e contínuo". Ao comentar sua experiência com a discussão do Estudo de Impacto Ambiental da Fazenda Sete Quedas da Fundação Bradesco, no Conselho Municipal de Meio Ambiente, um entrevistado reclamou da existência de um "processo de discussão sectário, com a nítida existência de interesses corporativos por trás, através de segmentos que assumem para si o papel de representantes e guardiões dos interesses legítimos da sociedade, criando barreiras entre interesses econômicos e sociais".

Baseado em sua experiência, enquanto Gerente da Federação das Entidades Assistenciais de Campinas junto ao Conselho da Criança e do Adolescente, um entrevistado acha que ocorre uma polarização de interesses, com o "governo tentando obter o controle do processo e, de outro lado, os movimentos populares que tomam isso como uma missão de vida, ou às vezes, uma tribuna partidária". Avalia que no campo da gestão ambiental se trava uma discussão pouco racional, deixando-se de lado discussões da maior relevância, como é o caso do

[11] Trata-se de um projeto de loteamento coordenado pela Construtora JHS, que está desde 1996 tentando ser aprovado como "bolsão urbano" e foi inserido no perímetro urbano em outubro de 2000.

desperdício de 40% da água tratada na rede pública de água e do não tratamento do esgoto doméstico. "Precisa que a sociedade se conscientize desses problemas e se mobilize para pressionar o poder público a resolvê-los". Ele se diz totalmente favorável à municipalização do licenciamento ambiental, "desde que não seja mais uma instância de aprovação, nestes últimos dois anos, enquanto membro do PSDB, tenho procurado influir nesse processo junto ao Governo do Estado". Ele acha que o município deve ter uma gestão plena da análise de processos, tanto do ponto de vista urbanístico quanto ambiental.

As opiniões se dividem quanto à questão dos Conselhos serem deliberativos ou consultivos. Um entrevistado avalia que os Conselhos podem ser deliberativos, desde que haja equilíbrio entre as representações. Outro lembra que os projetos de lei que tramitaram no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano em 2000 para inclusão de fazendas no perímetro urbano da região norte da cidade (Barão Geraldo e entorno da Rodovia Campinas – Mogi Mirim) receberam parecer contrário do Conselho, mas que não foram acatados pela Câmara. "O CMDU tem procurado fazer um trabalho sério, o problema é que ele é consultivo e a Câmara não tem acatado seus pareceres; ele deveria ser deliberativo, mas acho difícil a Câmara aprovar uma alteração dessas. O Vereador Signorelli do PT tentou e não conseguiu aprovar uma lei que transformava todos os Conselhos em deliberativos. Aí entra o trabalho político do Conselho, que é fazer barulho, mobilizar a sociedade".

A APA e o Rurbano

Todos os entrevistados partilham da mesma opinião sobre a necessidade de se prever um tratamento diferenciado para a Área de Proteção Ambiental.

Pondera-se que se trata de uma região bastante frágil e, portanto, devem existir critérios especiais de parcelamento e construção: "Sousas e Joaquim Egídio são duas áreas muito especiais para Campinas, e devem ser preservadas".

Avalia-se ainda que a região deve ser objeto de um processo diferenciado de ocupação, para que não ocorram problemas como os do loteamento Morada das Nascentes, implantado de forma totalmente inadequada, parcialmente vendido, abandonado e depois objeto de extração de terra, inclusive pela própria Sub-Prefeitura de Joaquim Egídio.

Por outro lado, todos os entrevistados alertam para os riscos de congelamento caso sejam adotadas medidas extremamente restritivas: "É uma região que deve ter um tratamento diferenciado e um controle muito rigoroso do desenvolvimento imobiliário, desde que não inviabilize a atividade econômica na região. É como panela de pressão, se fecha tudo, explode. Os fazendeiros estão preocupados com essa história da APA. E por conta disso, há alguns anos que eles se organizam para aprovar o projeto de emancipação dos distritos". Um dos entrevistados lembra que entre 1995 e 1998 chegou a participar ativamente de um movimento de emancipação dos dois distritos, pois

entende que seria a única forma de criar uma administração pública local e "fugir dessa legislação burra que está aí". Segundo ele, foi aprovada uma lei que dificulta a emancipação de municípios, mas ele ainda acredita nesta via.

Entende-se que se não houver alternativas de parcelamento do solo que atendam as demandas da região, e, portanto, "se as restrições forem tantas que impeçam o proprietário de terras de fazer alguma coisa economicamente viável com suas terras, elas ficam sujeitas às ocupações clandestinas". Avalia-se que ela precisa ter uma "legislação que garanta sua preservação mas que não engesse, que permita o desenvolvimento da região".

Também se avalia que umas das possíveis causas da não aprovação do Plano da APA (até 2000[12]) se deve a uma não participação de importantes representantes de interesses econômicos ali presentes, afirmando, no entanto, que não saberia como mobilizar esses representantes para esse tipo de discussão.

A maioria dos entrevistados acredita que as atividades de turismo são compatíveis com a região. Remarca-se, no entanto, que a legislação atual dificulta a implantação também destas atividades, especialmente no que diz respeito à questão tributária, por exemplo.

Um entrevistado entende que a região de Sousas e Joaquim Egídio tem vocação para chácaras de recreio, e cita o exemplo do sucesso do loteamento rural Colinas do Atibaia, um "*mix* de chácaras de fim de semana, e atividade produtiva, com alguns moradores produzindo com estufas de hortaliças, com financiamento do Banco do Brasil, com atividades voltadas à complementação de renda e diminuição de custos de manutenção dos sítios. Esse loteamento tem uma associação que faz a vigilância e manutenção das estradas internas". Este mesmo entrevistado informa que é possível encontrar ainda nesse loteamento, lotes para revenda por R$ 2,00 a 5,00/m^2 (o valor de um lote de 2 ha – 20 mil m^2 - seria de R$40 mil a R$100 mil). Ele entende que, na área rural, deveria haver a possibilidade de parcelar em lotes menores, entre 5 e 10 mil m^2, em áreas com menor declividade, desde que fosse prevista a implantação de áreas comerciais e institucionais, e de novos acessos. "A Prefeitura precisa entender que o empresário não quer fazer um empreendimento que deteriore a região e desvalorize sua área, e em caso de adensamento e aumento da demanda por infraestrutura, o empreendedor deve arcar com isso".

Um entrevistado informa que desenvolve atividades de produção de produtos orgânicos há cerca de 2 anos, mas reclama que a falta de linha de crédito dificulta o desenvolvimento da sua atividade. Ele tem notícia de que o Banco do Brasil criou um fundo especial para a agricultura orgânica, e que a Associação de Agricultura Natural, da qual é filiado, está tentando

---

[12] Conforme apresentamos no item "Arena político-institucional - Regulação pública de uso e ocupação do solo", o Plano de Gestão da APA foi aprovado em 2001.

obter maiores informações. "Eu tenho 400 galinhas poedeiras em início de produção e tiro 10 dúzias por dia, vendo a R$ 2,50 a dúzia. Produzo 3 kg de cogumelo shitake por semana e vendo a R$ 20,00 o kg. Pago 10% do que apuro com as vendas para a AANCR. No sítio eu trabalho com meu pai e mais um diarista, 2 vezes por semana. Vivo disso, ainda que eu goste dessa vida no campo, não é fácil, se pudesse trocaria por um concurso público".

Ainda em relação às atividades desenvolvidas na área rural da APA, outro entrevistado informa que "na região ainda existem proprietários de terra com contrato de 18 anos com a RIPASA (Indústria de papel e celulose), para plantio de eucalipto. Acredito que a maioria é constituída ainda de grandes proprietários de terra, entre 200 e 1.000 alqueires, como a Fazenda Santana, na entrada de Sousas. Essa fazenda já foi objeto de alguns desmembramentos. Mais recentemente, tenho notícias que o Senador Júlio Campos adquiriu cerca de 40 alqueires, a parte que era vizinha à área urbana, e loteou. A Fazenda Capoeira Grande, em Joaquim Egídio, picou uma parte de sua área em sítios, dividiu no cartório. A Fazenda das Cabras (400 alqueires) aprovou recentemente, no INCRA, um loteamento rural em cerca de 20% de sua área. A Fazenda São Pedro doou uma parte para o Observatório e loteou outra em sítios de 2 ha há mais tempo. Os sítios se localizam mais próximos às área urbanas e nos cerca de 5 loteamentos rurais aprovados pelo INCRA. Não acredito que a demanda por chácaras seja tão grande assim, certamente não é igual à de terrenos urbanos. Acho que os grandes fazendeiros da região têm como alternativa explorá-las turisticamente".

Um entrevistado relata que, já há alguns anos, diferentes investidores vêm comprando áreas na região: "Tive notícias que a dupla sertaneja Chitãozinho e Xororó comprou uma área em Sousas, próxima à rodovia D. Pedro para implantação de um parque temático, e que um genro do Sebastião Camargo (dono da empresa Camargo Correia) comprou 3 fazendas em Joaquim Egídio, e implantou um grande campo de golfe numa delas, a ponto de ficar um grande tráfego de helicópteros nos finais de semana. Dizem que, se juntar todas as fazendas do Senhor José Português na região, dá mais de mil alqueires". Também informa que a região de Sousas e Joaquim Egídio ainda possui várias fazendas de grande porte, com áreas superiores a 100 alqueires, a exemplo das fazendas São João com 600 alqs., das Cabras com 400 alqs, e Sertão, com 150 alqs. Ele avalia que há uma procura muito grande por sítios e chácaras, mas que existe pouca oferta, pois "há uma dificuldade muito grande em se aprovar projetos de parcelamento". Ele se diz favorável à emancipação dos dois distritos, "para que os empreendedores não fiquem à mercê da burocracia e da máfia que existe tanto no executivo quanto no legislativo municipal".

Um dos entrevistados pondera que a região de Joaquim Egídio é muito acidentada, o que impede o uso das terras para agricultura intensiva: "Resta a atividade de reflorestamento, mas que não se viabiliza economicamente pelo alto custo das terras" (R$ 5 a 6,00 o m^2 da terra rural). Ele acha que as únicas coisas viáveis são as atividades de lazer e de turismo, para atender às demandas da população urbana das grandes cidades que estão em busca de qualidade de vida

em áreas próximas. "É muito grande a pressão para morar em condomínios murados, que ofereçam segurança, água, esgoto, lixo, luz, telefonia, áreas verdes, com lotes de 3 a 5 mil m^2, a exemplo do Condomínio Quinta da Baroneza. É uma área de 400 alqueires, onde 130 alqueires foram preservados como reserva, e só 30% da área é ocupada com lotes".

SETOR PÚBLICO

A questão da regulação pública do uso do solo

Existe muita divergência entre os entrevistados que representam o setor público em relação à questão da regulação do uso do solo, até por conta das diferentes áreas e formas de atuação de cada um: executivo municipal (áreas jurídica e de planejamento), Ministério Público e Câmara Municipal.

Mas é possível observar que a maioria dos entrevistados concorda com os problemas gerados pela forma como estão (des) organizados os aparatos normativo e institucional de regulação de uso do solo. Muitos imputam a desorganização ao excesso, carência, às sobreposições e às contradições, entre os vários tipos de instrumentos e órgãos de planejamento e gestão. A maioria concorda que, apesar do sistema ser falho, com a Constituição de 1988 e os Planos Diretores de 1991 e 1996, houve progressos.

Os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Plano Diretor de 1996 foram considerados muito importantes por uma das arquitetas da Secretaria de Planejamento. Ela ressalta que "foi feita uma leitura bastante cuidadosa da configuração da estrutura urbana do município e, especialmente, todo um trabalho de detalhamento das condições dos chamados vazios urbanos (glebas não loteadas inseridas dentro da malha urbana infraestruturada). Chegamos na época a uma conclusão de que se tratava de um volume significativo, totalizando cerca de 13 mil ha, onde caberia mais uma Campinas, mais 1 milhão de pessoas. Esta importante constatação deu suporte à definição de uma diretriz básica do Plano Diretor, que era de não se permitir o parcelamento de mais nenhuma área fora do perímetro urbano".

Essa questão foi enfatizada por outros entrevistados: "acho um absurdo a cidade ter um monte de vazios urbanos e a Câmara ficar aprovando ampliação do perímetro urbano, as Prefeituras da região devem fazer um zoneamento ecológico-econômico para toda a região metropolitana que defina onde e como urbanizar e o que preservar".

A maioria dos entrevistados reclama dos problemas advindos das alterações pontuais da lei de zoneamento, recorrentemente procedidas pela Câmara Municipal, transformando o tecido urbano numa colcha de retalhos. Na Câmara, um dos maiores autores dessas alterações ao longo da década de 90, se defende das críticas afirmando que a Prefeitura é muito morosa e restritiva nas análises desses pedidos, fato que, segundo ele, obriga a Câmara a agir desta

forma, "afinal, são empreendedores interessados em implantar loteamentos ou comércio e serviços, atividades que vão gerar impostos para a Prefeitura".

Com relação à recente alteração do perímetro urbano, as opiniões se dividem: alguns representantes da Câmara e do executivo municipal são da opinião que a área rural de Campinas não tem mais vocação agrícola, e que a atual legislação garante que o empreendedor supra as necessidades de infraestrutura geradas pela urbanização, defendendo conseqüentemente o parcelamento dessas novas áreas: "O município não seria onerado com isso, uma vez que o empreendedor deve arcar com todos os custos de infraestrutura. A tendência é toda a atividade agrícola ser expulsa pela expansão urbana, que valoriza muito a terra, tornando impeditiva sua utilização para estes fins. Veja só, o eixo da Rodovia D.Pedro tem uma destinação preferencial para comércio e serviços regionais, a exemplo do *Shopping* Parque D. Pedro, o maior da América Latina, em implantação, da Leroy Merlin, recém implantada, e mesmo dos já implantados *Shopping* Galeria, *Galleria Office*, *Sleep in Apart Hotel*, Hipermercado Carrefour, etc. Entendo que o sistema municipal de planejamento está funcionando, temos um Plano Diretor geral para a cidade toda aprovado, um Plano Local para a região de Barão Geraldo aprovado e dois prontos para serem aprovados, que é o da APA e o da região do Campo Grande. A Prefeitura só está aprovando empreendimentos desde que o empreendedor resolva toda a infraestrutura necessária para que os mesmos se implantem: água, esgoto, luz, asfalto, enfim tudo, para que não se repita o que aconteceu com loteamentos mais antigos, principalmente da região oeste".

Boa parte dos técnicos da Prefeitura que foram entrevistados discorda dessa avaliação e critica aquilo que denomina como "discurso do empreendedor: de que pode deixar que eles fazem tudo, o poder público só precisa aprovar. Isso não condiz com a realidade, o empreendedor, quando faz, é somente a infraestrutura interna, de água, luz, asfalto e, mesmo assim, o poder público não dispõe de mecanismos eficientes para fiscalizar e cobrar as exigências que são feitas para obrigá-lo a implantar esta infraestrutura. Agora, a infraestrutura externa ele não faz mesmo. Outro discurso em moda é o de que a Prefeitura não precisa se preocupar com os loteamentos para rico, que eles resolvem tudo, só precisa do poder público para transformar a terra em urbana e aprovar o loteamento. Veja só a incoerência, por exemplo, entra um pedido para aprovação de EHIS (Empreendimento Habitacional de Interesse Social) em área urbana da estrada da *Rodhia,* em Barão Geraldo (região norte da cidade), e recebe parecer desfavorável com o argumento, que é válido, de que vai sobrecarregar esta via, mas só que os loteamentos urbanos na área rural da mesma região, de padrão elevado, que vão se utilizar da mesma via de escoamento, estão recebendo parecer favorável de setores do próprio planejamento, quer dizer que condomínio de luxo pode!".

Com relação à questão da expansão urbana sobre áreas rurais, esses técnicos fazem a seguinte ponderação: "se o proprietário rural tem a perspectiva de vender a terra por R$100,00 o m^2, não há plantação de berinjela que se sustente; mas se as regras fossem claras e não existisse essa

possibilidade de transformar a área em urbana, aí o proprietário que não quisesse produzir iria vender a preço de terra rural para quem quisesse. Será que tem tanta gente para comprar e morar em todos estes loteamentos? Não acredito. Cada loteamento novo que está saindo é mais 1 milhão de lotes, a R$ 100 – 150,00 o m^2".

Com relação às possíveis causas dos problemas de planejamento e gestão do uso do solo, um dos representantes do Ministério Público enfatiza o fato de que, na sua opinião, a Prefeitura não exerce efetivamente seu poder de fiscalização sobre o cumprimento das normas existentes: "veja só o caso do Plano Local de Barão Geraldo, a Prefeitura elaborou, a Câmara aprovou, mas está gerando uma série de conflitos, de um lado estão os moradores que não querem casas de estudantes (no bairro Cidade Universitária, ao lado da UNICAMP e da PUCC), e de outro os estudantes e empreendedores que querem que esta demanda seja atendida, alegando, inclusive, que se este tipo de uso não for regulamentado vai haver um problema de sobrecarga do sistema viário para trazer essas pessoas de outros bairros. A Prefeitura aprova a construção de uma casa através de um projeto simplificado, sem saber como é a divisão interna, e na verdade elas estão sendo feitas para funcionar como *apart hotéis* para estudantes. Estes usos geram conflitos entre os vizinhos. A legislação não contempla estes usos, mas a demanda é muito grande. Assim, é também em relação ao comércio e aos serviços, que pelo Plano são proibidos em várias avenidas, mas que se instalam irregularmente. Nós expusemos ao Prefeito eleito (Antônio da Costa Santos, PT, em novembro de 2000) todos os problemas que estamos vivenciando na relação com o poder público municipal, e sobre a importância da Prefeitura cumprir seu papel fiscalizador para coibir a ocorrência de irregularidades, que é seu *dever de ofício*. Entendo que um Plano Diretor deve prever se pode ou não haver uma alteração de zoneamento, e nada deve ocorrer fora disso. Hoje, sistematicamente, ocorrem alterações pontuais para atender interesses pessoais, sem considerar o interesse público e social. Em Campinas, a maioria dos prédios, bares, restaurantes, não tem alvará de funcionamento, não tem vistoria dos bombeiros. O Ministério Público pode cobrar da Prefeitura, mas não pode mandar na Prefeitura. A Prefeitura é um poder autônomo, mas não vem executando seu poder de polícia, de fiscalizar, fechar, embargar. As invasões são um exemplo disso. As associações de bairros compram o terreno do dono, formam o loteamento, a CPFL (Companhia Paulista de Força e Luz) e a SANASA (Empresa Municipal de Saneamento) fornecem água e luz, justificando que se trata de uma situação de risco, e a bomba estoura na mão da Prefeitura. Instala-se uma máfia, ligada ao narcotráfico que domina o bairro no vazio da omissão do poder público. É assim aqui, em São Paulo, no Rio. A situação do desemprego agrava mais ainda o problema social. Hoje em dia não se tem uma política habitacional, e a gente vê que, mesmo assim, o povo simples paga regularmente seu terreno, mesmo sendo clandestino".

Também com relação a este tema da gestão de uso do solo, um dos técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente lamenta a forma como as coisas vêm acontecendo, citando como exemplo o caso recente das 8 fazendas incluídas no perímetro urbano em setembro/2000. "Parece que a coisa é muito bem orquestrada: aprovou-se a lei do dia para

a noite, à revelia das diretrizes do Plano Diretor e dos pareceres dos Conselhos; na semana seguinte os proprietários e empreendedores já estavam com os projetos de loteamento tramitando na Secretaria de Planejamento. Nós estávamos tentando conseguir tempo para analisar melhor estes processos, até porquê não havia nenhuma definição formal da localização destas áreas. Mas ocorre que, como um rolo compressor, as áreas foram cadastradas e encaminhadas à área técnica para a definição das diretrizes urbanísticas. Infelizmente, é assim que as coisas vêm funcionando, como uma bola de neve: cadastra a área, traça as ruas do entorno do loteamento para que ele possa ser fechado, aí a coisa vai tomando corpo, e cria-se o fato consumado, até porque existe muita pressão para isso. E sabe, isso vai tirando o sono da gente". Esse entrevistado faz uma ponderação muito crítica acerca da tendência de "fechamento de bairros legalmente abertos", impedindo a livre circulação de pessoas pelas ruas e praças públicas da cidade. "A possibilidade de se fechar loteamentos, aberta por uma lei municipal aprovada em 1995, permitiu que aquela pessoa que morava num bairro possa transformá-lo num condomínio, tendo a sensação que resolveu o problema da segurança. Isso está criando verdadeiros guetos, seja nos novos loteamentos, que já nascem fechados, seja nos velhos, que também querem ter o direito de fechar. Veja só o loteamento AlphaCamp com 2,5 milhões de m^2 fechados". Na sua opinião, deveria ser suspensa a tramitação de todos os processos de bolsões urbanos e de fechamento de loteamentos, que consomem a maior parte do tempo de sua coordenadoria, e utilizar essa capacidade técnica para analisar aquilo que já é urbano e que está um caos. "O processo de análise para definição de diretrizes urbanísticas é muito precário, começa que se consulta um banco de dados defasado, não sistematizado, sujeito a erros. Por conta disso, o empreendedor entra com um pedido de diretrizes e não sabe quando vai receber a resposta, que tem levado de 6 meses a 2 anos. Seria necessário garantir minimamente um arquivo confiável daquilo que está sendo fornecido de diretrizes. Ou se tem diretrizes pré-estabelecidas, que valem para todos, ou não se consegue segurar este processo".

O Ministério Público tem procurado intervir nos processos de aprovação de planos urbanísticos para grandes glebas, junto à Prefeitura de Campinas, a exemplo dos seguintes projetos: Parque Prado, Fazenda Sete Quedas/Bradesco, Fazenda Brandina/FEAC. Nestes projetos, a Prefeitura vem celebrando um Termo de Acordo ou Ajustamento com desapropriação a um valor simbólico das áreas de ruas e institucionais, aprovando o desmembramento da glebas em várias áreas menores, onde vão ser implantados loteamentos fechados, condomínios de casas e/ou prédios, centros comerciais, etc. "Entendo que é muito mais interessante para o planejamento da cidade aprovar estes planos para grande glebas do que ficar aprovando picado. Mas, em alguns casos, tem ocorrido um *by pass* da lei de parcelamento do solo e da exigência de EIA/RIMA. Porém, a lei de parcelamento não prevê este tipo de empreendimento e faz exigências de prazos que são incompatíveis com o porte destes empreendimentos. Eu encaminhei essa questão ao Dr. Freitas (coordenador do grupo de estudos e análise de habitação e urbanismo do

Ministério Público) em São Paulo, para podermos dar uma solução que seja válida para os demais empreendimentos que surgirem nestas condições".

Com relação à questão da ampliação do perímetro urbano, uma das entrevistadas da área jurídica da Prefeitura de Campinas é de opinião que não se pode alterá-lo indiscriminadamente. Ela cita artigo do jurista Hely de Lopes Meirelles em que "ele defende a tese de que o município não pode estender o perímetro urbano ilimitadamente. A área para se tornar urbana tem que ter um infraestrutura urbana básica, ou estar contígua à ela". Porém, com relação à Lei de Bolsões Urbanos, ela não vê problemas quanto à sua legalidade: "no meu entendimento não existe nenhum vício legal, não há uma transferência irrestrita das atribuições do legislativo em alterar o perímetro por lei, pois a lei define critérios e especifica as áreas onde isso pode ocorrer. É possível o município legislar na área rural, planejando o futuro uso urbano de determinadas áreas, como foi com a definição de um perímetro de expansão urbana na década de 80".

Um dos representantes da Câmara Municipal, que atuou com freqüência nas alterações da legislação de uso e ocupação do solo ao longo da década de 1990, tem outro entendimento sobre esta questão: "Por que não devemos atender os interesses de empreendedores imobiliários e de fazendeiros que não têm mais o que fazer com suas terras, uma vez que o município não tem mais vocação agrícola? Em 1996, procurando atender estas demandas, o Prefeito Edvaldo Orsi (PSDB/1996) sancionou a Lei de Bolsões Urbanos[13]. Mas, devido aos problemas burocráticos criados pelas equipes técnicas das Secretarias de Planejamento e de Negócios Jurídicos, não se conseguiu aprovar nenhum dos projetos apresentados. Ao longo destes últimos 4 anos devem ter sido apresentadas propostas de criação de mais de 50 bolsões urbanos. O processo de aprovação é muito moroso e existem muitas restrições legais. Os empreendedores estão fugindo de Campinas e indo fazer loteamentos em cidades vizinhas. A Construtora Rossi levou de Campinas para Sumaré seu projeto de implantação de um condomínio de casas de padrão mais popular. Acho que para acabar com esse problema, os trabalhos das Secretarias de Negócios Jurídicos e de Planejamento devem ser terceirizados, e serem gerenciados por um corpo técnico permanente que não mude quando muda o Prefeito".

O entrevistado representante do Ministério Público destaca que foi recentemente procurado por uma comissão do Conselho Municipal de Meio Ambiente questionando a última ampliação do perímetro (quando a Câmara aprovou a lei em setembro de 2000 que incluiu no perímetro urbano 8 fazendas): "eles querem fazer uma representação contra essa lei, argumentando que houve vício formal na aprovação da lei e que a área em questão não comporta esse tipo de alteração, precisarei analisar".

---

[13] A versão original dessa lei abria a possibilidade de se aprovar por decreto, dependendo de uma série de critérios urbanísticos e ambientais, a transformação de glebas rurais em loteamentos urbanos para fins residencias com lotes de 1.000 m^2.

A participação da sociedade no planejamento e gestão do uso do solo

Todos os entrevistados entendem ser fundamental a participação da sociedade no processo de planejamento e gestão de uso e ocupação do solo. As opiniões divergem em relação às formas de participação.

Alguns dos entrevistados também entendem que só a participação via Conselhos nos processos de elaboração dos planos e aprovação das leis não basta, como foi o caso de um técnico da Prefeitura: "Na discussão do Plano Diretor e dos Planos Locais de Barão Geraldo, da APA e do Campo Grande, houve uma participação significativa de pessoas, mas aí, a Câmara, ou mesmo o Executivo, acabaram promovendo alterações pontuais, descaracterizando o zoneamento, sem nenhuma consulta, como foi o caso da Lei dos Bolsões Urbanos em Áreas Rurais (1996) e da recente alteração do perímetro (2000). Enquanto não tivermos uma atuação mais efetiva e sistemática da sociedade, é impossível para os técnicos da Prefeitura segurarem as pressões dos interesses econômicos".

Este mesmo entrevistado também avalia que os Conselhos não têm dado conta de garantir a efetiva participação da sociedade, e acha que eles têm tido pouca representatividade, e, muitas vezes, o Executivo acaba manobrando para que projetos polêmicos de seu interesse não passem pelos Conselhos. Apesar destas limitações, ele avalia que são instâncias importantes: "Devem ser criados novos mecanismos para fortalecê-los e que garantam que eles sejam mais respeitados. Da forma como eles atuam hoje, eles ficam muito à vontade para criticar os projetos, às vezes de forma irresponsável. Acaba se configurando uma polarização entre as posições de alguns membros dos Conselhos, ONG's, e de empreendedores, ou mesmo da própria Prefeitura. Deve haver uma aproximação com a administração pública chamando mais a sociedade a participar como parceira no processo, na discussão dos problemas da cidade".

O Secretário de Planejamento da Prefeitura reputa os Conselhos como canais muito importantes de participação da sociedade, a exemplo do CMDU e do CONDEMA, ligados à sua pasta. Ele entende que devam continuar a ser consultivos, pois, caso contrário, "tirariam o poder legitimamente dado pelo voto ao Prefeito e aos Vereadores, mas o fato de serem consultivos não impede que tenham influência nas decisões da Câmara e do Executivo, pois a atuação séria dos Conselhos vem dando legitimidade à sua representação".

Um dos vereadores entrevistados avalia que os Conselhos devam ser democratizados, "tem que haver uma gestão municipal que respeite os movimentos sociais".

Com relação à participação da sociedade e a atuação dos Conselhos municipais, outro vereador entrevistado acha importante "desde que sua atuação não confira mais morosidade ao processo. O Conselho Municipal de Meio Ambiente reclama da Câmara que não acata seus pareceres, mas ele demora muito para analisar os processos". Ele ressalta a importância dos Conselhos serem consultivos, lembra que a Câmara tem cumprido seu papel de participar dos Conselhos, mas

que às vezes, pela morosidade do executivo e dos Conselhos, ela tem tomado a iniciativa de elaborar e aprovar projetos de lei sem o devido rigor técnico.

A APA e o "Rurbano"

Aqui também todos os entrevistados deste segmento entendem que se trata de uma região especial e que, portanto, deve ser objeto de um tratamento especial e de regras diferenciadas de uso e ocupação do solo que garantam um desenvolvimento com preservação.

Um dos vereadores entrevistados lembra que quando assumiu uma cadeira na Câmara Federal em 1995 procurou influir na criação das APA's de Sousas e Joaquim Egídio (cujos projetos de lei de 1991, de autoria do então Deputado Federal pelo PSDB José Roberto Magalhães Teixeira, tinham sido arquivados quando este assumiu a Prefeitura de Campinas, em 1993). Ele tinha notícia de que havia uma determinação do IBAMA de não se sancionar APA's Federais, delegando esta tarefa aos Estados e Municípios. Mas, mesmo assim, com o auxílio do Centro de Monitoramento por Satélite da Embrapa e do INPE, junto com uma equipe técnica, ele participou ativamente da formatação de um "projeto de lei de criação de uma APA que abrangesse uma macrobacia hidrográfica de área maior do que somente os Distritos de Sousas e Joaquim Egídio, procurando proteger a região dos possíveis impactos de projetos de grande porte, previstos para serem implantados, como a ampliação da Rodovia Fernão Dias e a ampliação do Pólo Petroquímico de Paulínia. A questão central desta proposta diz respeito ao problema da água, que é crítico nessa região". Uma vez formatado este Projeto de Lei, ele procurou negociar um acordo para que o governo federal não vetasse o projeto, caso ele fosse aprovado no Congresso, argumentando que haveria recursos federais para a elaboração do Plano de Manejo da APA, mas ele credita aos interesses econômicos do "Pólo Industrial de Paulínia" o fato do Projeto de Lei estar parado a 2 anos no IBAMA. E informa que o projeto de lei da APA de Sousas está na Comissão de Constituição e Justiça do Senado e o de Joaquim Egídio foi rejeitado na Câmara Federal e arquivado.

Em relação às atividades rurais não agrícolas, o entrevistado representante do executivo municipal entende que as atividades de turismo e lazer rural são as mais compatíveis com essa região, "elas estão em franca expansão em muitas regiões do país, a exemplo do sul de Minas Gerais, do eixo da Rodovia Dutra (SP/RJ). Aqui mesmo em Campinas têm surgido vários pesqueiros em Barão Geraldo e Sousas. Sousas e Joaquim Egídio têm uma vocação para este tipo de atividades, ligadas ao turismo e lazer. As atividades de pecuária e reflorestamento, que ainda ocorrem nesta região, têm sido mantidas para que a terra não fique desocupada, mas sem finalidade econômica. Os proprietários de terra dessa região estão preservando suas fazendas para, no futuro, poderem implantar hotéis fazendas, parques temáticos de pequeno e médio portes. A APA deve ser uma reserva de lazer para a região de Campinas". Ele lembra que recentemente a Prefeitura recuperou uma antiga estação de trem em

Joaquim Egídio e a transformou num Centro de Educação Ambiental. "O mesmo deve ser feito com o Observatório Municipal ali situado, intensificando as atividades científicas e educativas".

Um dos entrevistados, que é técnico da área jurídica da Prefeitura, entende que o "ordenamento jurídico é praticamente nulo em relação às demandas que vêm surgindo de uso e ocupação do solo rural. Nós temos recebido algumas consultas sobre hotéis fazenda, parques temáticos, mas não existe nenhuma norma para enquadramento. Talvez agora com esses movimentos de municipalização do INCRA e das Casas de Agricultura isso mude".

Este mesmo entrevistado ressalta que o Decreto no. 19 do INCRA permite que alguns usos possam ocorrer na Zona Rural, como indústrias, hotéis, podendo, inclusive, destacar glebas inferiores a 2 ha para estes usos, mas alerta que se trata de um assunto nebuloso. "Tenho notícias de vários casos de áreas que deixaram de ser rurais e não passaram a ser urbanas, ficando num limbo, sem pagar nem ITR e nem IPTU, mas já houve manifestação da justiça de que não pode ficar assim, ou é um ou é outro. Entendo que o município pode promover a proteção ambiental na zona rural, mas restringir o uso agrícola, como está previsto no Plano de Gestão da APA, é juridicamente discutível. Tem que estar muito claro que o objetivo é exclusivamente de proteção dos recursos naturais, e mesmo assim pode ser questionado. A alteração da Lei Federal 6766 de 1979 de Parcelamento do Solo, aprovada no ano passado (1999) teve, na minha opinião, alguns avanços, entre eles destaca-se o fomento ao processo de municipalização, delegando aos municípios a atribuição de definir as regras, segundo suas especificidades, ainda que isso possa ser temeroso no início, pois muitos deles não têm regras e de uma forma geral, ficam mais expostos às pressões do mercado imobiliário. Nessa lei, foi introduzida uma nova categoria que é a *zona de urbanização específica*. Está havendo entendimentos que esta categoria pode ser utilizada para os novos usos não agrícolas na área rural".

Com relação às pressões para expansão urbana nesta região, um dos entrevistados Promotor do Ministério Público lembrou que em 1994/95, quando da demanda do Departamento de Meio Ambiente da Prefeitura para que sua promotoria atuasse nos processos de embargo e reversão de loteamentos urbanos clandestinos, que estavam ocorrendo na área rural da APA, ele avaliou que não tinha competência legal para interferir, ainda que fosse em uma área de proteção ambiental legalmente constituída. Seu entendimento era, e ainda é, de que não havia instrumentos legais em matéria ambiental para tanto, e o caso deveria ser tratado pela Promotoria de Habitação e Urbanismo. Sua atuação na Promotoria de Meio Ambiente tem se restringido mais à questão do tratamento e disposição de esgotos e lixo, procurando fazer com que as Prefeituras da região assinem acordos se comprometendo num prazo de 5 a 10 anos a resolver estes problemas.

Já o outro entrevistado Promotor de Habitação e Urbanismo, que sucedeu a Promotora de Habitação e Urbanismo que acatou as denúncias e abriu processos contra esses

loteamentos clandestinos em 1995, lembra que "a maioria dos processos dos loteamentos clandestinos que foram embargados está rolando até hoje no MP, sem definição para aqueles que compraram partes ideais e não podem individualizar e construir em seus lotes".

COMPARAÇÃO ENTRE GRUPOS

Para não tornar este item repetitivo em relação ao anterior, pontuamos a seguir somente as questões que julgamos mais relevantes para o entendimento das semelhanças e diferenças de opiniões entre os grupos.

A questão da regulação pública do uso do solo

A grande maioria dos entrevistados, independentemente do enquadramento dado pela pesquisa em relação ao grupo de representação, partilha da mesma opinião, de que o município tem sérios problemas socioespaciais ligados ao mau funcionamento de um sistema de planejamento e gestão do uso do solo. Há também convergência de opiniões quanto à eficácia do arcabouço legal e institucional em vigor, ainda que muitos elogiem as melhorias advindas do processo de elaboração do Plano Diretor de 1994/96 e dos Planos Locais.

Os maiores problemas levantados pelos representantes do setor empresarial estão na falta de diretrizes urbanísticas (especialmente em relação aos grande eixos viários e a definição de áreas passíveis de expansão urbana), de médio e longo prazo, para que eles possam planejar e localizar seus empreendimentos. Também criticam a excessiva morosidade no processo de aprovação de empreendimentos imobiliários. Eles reclamam que a legislação é muitas vezes arcaica e confusa, sendo cogitado, inclusive, que em algumas situações poderiam "estar criando dificuldades para vender facilidades".

Os maiores problemas levantados por muitos membros de ONG's e técnicos da Prefeitura consistem nas pressões de empreendedores e proprietários de terras, e as conseqüentes alterações pontuais de zoneamento, seja de rural para urbano, seja de residencial para comercial e de serviços, descaracterizando todo um esforço de planejamento e definição de diretrizes pelos planos e leis correlatas. Muitos deles também concordam que ainda persistem sobreposições e carências na legislação em vigor, e que a equipe técnica da Prefeitura não consegue dar conta das demandas, configurando muita morosidade nos processos de aprovação de empreendimentos. Mas, entendem que isso ocorre também por conta da desordem que essas alterações pontuais e casuísticas promovem, gerando, inclusive, análises muitas vezes distorcidas, que se dão em cima de uma organização institucional compartimentada e de uma base de dados desatualizada.

Boa parte dos empresários avalia que o antigo processo de retenção especulativa da terra já não encontra mais aquela clientela baseada no pequeno investidor, pois, hoje em dia está muito caro manter lotes vazios, pagar IPTU, taxas, condomínios, etc. Eles acreditam que muitos desses "investidores acabaram migrando para os *flats* que garantem uma rentabilidade maior". Mas, a maioria dos entrevistados deste segmento empresarial compartilha da opinião do Secretário de Planejamento de que as grandes glebas rurais estão sendo mantidas como reserva de valor, uma vez que, segundo ele, já não existe mais "vocação agrícola" para as mesmas.

A maioria dos representantes das ONG's acha fundamental existirem mecanismos de incentivo à ocupação dos chamados "vazios urbanos". Já, boa parte dos entrevistados do segmento empresarial avalia que esta questão já não é mais tão importante: alguns acham que já existem ao menos projetos para boa parte dessa áreas, outros acham que é mais importante incentivar o adensamento de bairros já instalados, com infraestrutura superdimensionada. Alguns levantaram que os altos preços dessas áreas inviabilizam sua ocupação, em comparação com outras menos centrais.

Fica a impressão que enquanto a "torneira da ampliação de perímetro" puder ser aberta, não há estímulos ao setor empresarial para ocupar estes vazios, cujos altos custos de aquisição diminuiriam em muito as taxas de lucro. Até porque a maioria dos entrevistados que representa o segmento empresarial manifestou não identificar problemas na ampliação do perímetro, "desde que com critérios".

Já, a maioria dos representantes de ONG's, bem como os técnicos do setor de planejamento da Prefeitura, acham que não devem ocorrer ampliações de perímetro, inclusive pelo fato de aumentar em muito os custos de urbanização (extensão das redes de infraestrutura), e porque "é isso que está definido no Plano Diretor em vigor" (1996).

Duas questões relevantes citadas por representantes de ONG's e de técnicos da Prefeitura, que reputamos como muito importantes para o entendimento dos problemas relativos à uma má gestão do solo rural, são as seguintes:

- primeiro, que "o planejamento municipal se confunde com os limites da área urbana, deixando de fora uma área vasta e importante e que não necessariamente está preparada para receber o processo de mudança que decorre da urbanização".

- segundo, que existe uma sobreposição de cargos e interesses no setor público municipal, entre pessoas que ocupam ou ocuparam cargos importantes na Prefeitura, com atuação privada simultânea junto ao segmento imobiliário.

Dentre as pessoas entrevistadas que compõem o grupo dos representantes do segmento empresarial, foi possível identificar pelo menos 4 que já haviam ocupado cargos de confiança em áreas correlatas do Executivo Municipal, e um caso específico, de uma pessoa que era, simultaneamente, funcionário de carreira da Prefeitura Municipal e sócio de empresa projetista de loteamentos, tendo, inclusive, ocupado cargo de Diretor do Departamento de Urbanismo, um dos órgãos responsáveis pela aprovação de empreendimentos imobiliários, numa época (1993/1996) em que consta do cadastro da Prefeitura que sua empresa aprovou diversos loteamentos[14]. Estas são algumas das condições que poderiam caracterizar algum tipo de conflito entre interesses públicos e privados.

A participação da sociedade no planejamento e gestão do uso do solo

Todos, sem exceção, são favoráveis à participação da sociedade nessas discussões, sendo que as diferenças mais significativas ficam por conta da forma de participação.

Os representantes das ONG's querem que os Conselhos sejam deliberativos e que tenham suporte técnico para subsidiar seus pareceres. O Secretário de Planejamento e Presidente do Conselho Municipal de Meio Ambiente (2000) e o Vereador Rafful, autor de várias propostas de alterações pontuais de zoneamento, acham que os Conselhos devem ser consultivos, "senão tira os poderes do Prefeito e dos Vereadores, legitimamente eleitos".

A maioria dos representantes do setor empresarial não se manifestou com relação à forma como essa participação deve ocorrer, alguns fazem ressalvas à atuação dos Conselhos, observando que deve haver uma melhor "qualificação" de seus membros.

Como garantia de ampliação e efetividade da participação da sociedade, além de uma melhor qualificação e estruturação dos Conselhos, foram mencionados os processos de municipalização da gestão ambiental e do patrimônio histórico e cultural, o orçamento participativo e o voto distrital.

O processo de municipalização do licenciamento ambiental é visto com "bons olhos" pela maioria dos entrevistados: os empresários elogiam esse processo principalmente pela agilização do processo de aprovação de empreendimentos; as ONG's e os técnicos da Prefeitura se manifestaram favoráveis, mas fazem ressalvas, especialmente em relação à maior proximidade deste processo dos interesses imobiliários e, portanto, o possível aumento das pressões para atender suas demandas. Eles avaliam que deveriam ser criados mecanismos de proteção que dariam mais efetividade à participação dos Conselhos, a exemplo de instâncias

[14] Esta empresa foi responsável por quase 40% do total de loteamentos privados aprovados em Campinas entre 1990 e 2000 (ver "Estudo-de-Caso").

supramunicipais para casos mais complexos, polêmicos, ou cujos impactos extrapolem os limites municipais.

A APA e o Rurbano

Todos os entrevistados são unânimes em afirmar que a APA de Sousas e Joaquim Egídio é uma região especial e que, portanto, merece cuidados especiais.

A maioria dos entrevistados do setor empresarial, no entanto, alerta para os riscos de se aprovar medidas muito restritivas, que engessem a área e impeçam seu desenvolvimento, mas não fazem menção direta ao Plano de Gestão, cujo projeto de lei esteve em discussão na Câmara e no executivo municipais desde meados de 1996 (foi aprovado em meados de 2001).

Os representantes das ONG's acham que as propostas contidas no Plano de Gestão da APA são boas, salvo algumas questões pontuais polêmicas já citadas.

Todos os entrevistados são favoráveis à criação de mecanismos que estimulem a implantação de atividades não essencial e tradicionalmente agrícolas na região, como eco-turismo, atividades de lazer, hotéis fazendas, pousadas, atividades de artesanato, ou mesmo agricultura orgânica para atender nichos de mercado.

Identificamos que continua vivo o movimento de emancipação dos dois Distritos, com participação de alguns grandes proprietários de terras e empreendedores imobiliários da região, querendo fugir das atuais normas legais, que eles consideram "burras", e que estariam impedindo a implantação de empreendimentos voltados para a classe alta, os chamados condomínios. O representante de uma ONG, atuante na região, faz uma ponderação importante em relação a este movimento, considerando-o como "bastante elitista e equivocado: só falta levantar um grande muro e virar tudo um grande feudo..., trata-se de uma proposta orquestrada para atender exclusivamente os interesses dos grandes proprietários e empreendedores imobiliários da região".

Também foi mencionada a importância de ser criada na região uma grande área pública de lazer, que permita que o esforço do poder público em preservar esse patrimônio ambiental seja democratizado.

Concluindo este item, podemos afirmar que, em linhas gerais, é significativo o grau de variabilidade das opiniões manifestadas pelos entrevistados quando procedemos a comparação entre os 3 grupos, em cada um dos temas elencados, fato este que, em nosso entendimento, reforça a diferenciação proposta dos entrevistados em grupos de representação.

As diferenças mais características de cada grupo surgem especialmente nas seguintes questões que consideramos mais relevantes para nossos estudos:

- o "circuito imobiliário especulativo": quais formas de especulação e de retenção da terra como reserva de valor ainda persistiram na década de 90?
- o planejamento e gestão pública do espaço: qual ênfase deveria ser dada aos aparatos normativo e institucional, com vistas a torná-los mais eficientes e eficazes, de modo a melhor atender as demandas e os anseios da sociedade?
- a dicotomia urbano/rural: quais critérios deveriam definir esta linha divisória entre a zona urbana e a rural, e quais critérios deveriam definir os tipos de usos permitidos em cada uma delas?
- a participação da sociedade no processo de gestão de uso do solo: como garantir uma participação mais "efetiva, qualificada e responsável"?

Ao longo das entrevistas, ficou evidente que as pressões para ampliação do perímetro urbano são muitas, com o último registro de novembro de 2000, quando houve uma nova tentativa de aprovação de projeto de lei para inserir mais 2 fazendas na área urbana da região de Barão Geraldo, abortada pela Câmara Municipal, como relatado pelo Jornal Correio Popular (29/11/2000): "Misteriosamente, uma emenda foi indevidamente apensada a um dos projetos da pauta e, se não fosse a atenção do vereador Carlos Signorelli (PT), duas fazendas de dois milhões de metros quadrados estariam prestes a se tornar imensos loteamentos em área urbana. A emenda continha apenas a assinatura do vereador Aurélio José Cláudio (PPS), mas ele afirma que a proposta é do vereador Antonio Rafful (PPB)". No início do ano de 2001 a Secretaria de Negócios Jurídicos da Prefeitura de Campinas identificou um empreendimento imobiliário em zona rural da região de Barão Geraldo, denominado "Moinho de Vento", apresentado como um "negócio financeiro", para que investidores adquiriram partes ideais de uma fazenda vizinha à uma daquelas que se transformou em área urbana pela lei municipal de setembro de 2000.

Como dissemos no item "Estudo-de-Caso", a Zona Rural de Campinas ocupa ainda cerca de 400 Km² - 400 milhões de m2 - 40 mil há -, que está demandando a definição de critérios e diretrizes objetivas e transparentes [15]. As estimativas feitas a partir dos dados da Prefeitura, é de que, destes cerca de 400 Km² de área rural, 150 Km² estariam na APA (nordeste), 100 Km² estariam na região de Barão Geraldo (norte), e os outros 100 Km² estariam distribuídos entre as regiões do Campo Grande, Ouro Verde e Aeroporto (sudoeste).

Ao longo da década de 90, essas pressões se concentraram nas regiões Norte e Nordeste do município, áreas de ocupação das classes média e alta, com vistas a implantar os chamados "loteamentos fechados".

---

[15] Ver www.campinas.sp.gov.br – Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 10/2000.

Segundo informações coletadas junto aos empresários do setor imobiliário, o valor do metro quadrado do loteamento rural "Colinas do Atibaia", situado na área rural do Distrito de Sousas, dentro da APA, e aprovado pelo INCRA no final da década de 80, está entre R$2,00 a R$5,00/m^2, com lotes variando de 20 a 40 mil m^2. Para loteamentos urbanos também em Sousas, o valor situa-se numa faixa de aproximadamente R$50,00 a R$100/m^2, em loteamentos fechados com lotes em média de 400 a 800 m^2, que estão sendo implantados nas franjas do perímetro urbano do distrito.

Segundo depoimentos de técnicos da Prefeitura, a demanda parece ser bem inferior a toda oferta, opinião esta que contradiz alguns empreendedores imobiliários que afirmam que a procura por loteamentos fechados tem sido muito maior que as expectativas do setor, a ponto de impulsionar este mercado. Segundo relato dos empreendedores imobiliários, muitos destes compradores estão em busca de uma suposta segurança e de uma vida bucólica.

A socióloga e jornalista Gislene Silva, da Revista Globo Rural, realizou uma importante pesquisa, objeto de sua tese de doutoramento[16], procurando qualificar este fenômeno num dado segmento da população urbana: "Muitos moradores urbanos sonham com uma casa no campo. Isso pode até parecer banal, de tão comum, mas não é, quando investigado de perto... Uma das principais questões levantadas por essa pesquisa é a agressividade e a rapidez com que se deu o processo de urbanização no Brasil. Essa metropolização acelerada, brutal e muito recente ajuda a compreender por que muitos brasileiros guardam memórias da vida rural... A saudade do campo pode ser interpretada ainda como expressão de sentimentos míticos que o homem, até mesmo o mais urbano e moderno, carrega em relação à natureza, com a qual tinha uma ligação mais harmoniosa e intensa no tempo das comunidades primitivas. O que se deseja agora é não mitificar a urbanidade como o modo de vida mais evoluído e também não mitificar a ruralidade como o mais seguro e mais puro dos mundos. A proposta, portanto, é combinar as vantagens sociais, econômicas e culturais de uma borbulhante cidade com as qualidades ambientais e harmônicas do meio rural. Entre os pontos centrais da tese está a discussão a respeito de como o imaginário faz para sobreviver num mundo cada vez mais racionalista e numa cidade onde o tempo e as pessoas passam cada dia mais depressa(...). Quando ouvimos alguém dizer "Eu quero uma casa no campo", não significa que essa pessoa seja um ingênuo, um saudosista, um nostálgico impertinente. O leitor que sonha com a casa no campo está dizendo "Eu não quero a violência", "Eu não quero engarrafamentos de trânsito", "Eu não quero nem ar nem rio poluídos", "Eu não quero ser desrespeitado como cidadão", "Eu não quero o individualismo nem a falta de solidariedade" [17].

---

[16] Tese de doutoramento em Antropologia pela Pontifícia Universidade Católica - PUC de São Paulo, defendida em novembro de 2000, cujo título é *O imaginário rural do leitor urbano: o sonho mítico da casa no campo*.

[17] Revista Globo Rural, 03/2001.

Esta busca pelo campo vem provocando deslocamentos de segmentos de população urbana para áreas rurais mais longínquas dos grandes centros urbanos que, provavelmente, é a clientela de loteamentos que vem se implantando em área rurais, alguns de forma irregular e desordenada, acabando por descaracterizar essa tão desejada paisagem bucólica.

Em Campinas, esse fenômeno é mais característico das áreas rurais das regiões Norte e Leste, na região dos distritos de Barão Geraldo, Sousas e Joaquim Egídio. Contrapondo-se a essa tendência da região Norte-Nordeste, temos uma outra Campinas, a da região Oeste, onde historicamente se deu o espraiamento da mancha urbana para a implantação de loteamentos voltados à população de baixa renda. Estes dados reforçam a tese de que Campinas possui um tecido espacialmente fragmentado e socialmente segregado.

De todo modo, ainda que de forma pouco enfática por parte dos representantes do segmento empresarial, a maioria dos entrevistados não teve como negar a existência e os prejuízos causados pelo processo de especulação imobiliária, especialmente na região Oeste da cidade. Mas, esses mesmos representantes do segmento imobiliário se apressaram em afirmar que esse fenômeno não é mais a característica predominante na década de 90.

De fato, já em nosso projeto de pesquisa alertávamos para indicadores que apontavam para a mudança no padrão de espraiamento da mancha urbana. Os dados analisados em nosso Estudo-de-Caso também reforçam essa hipótese, especialmente para as áreas mais voltadas à população de baixa renda. Isso se deve, muito provavelmente, à ruptura dos mecanismos de financiamento das políticas públicas de habitação e saneamento básico que, se por um lado, situavam os conjuntos habitacionais longe da malha urbana, valorizando as glebas situadas entre essas áreas loteadas e a malha urbana, por outro, ainda que muito precariamente, acabavam levando alguma infraestrutura para esta região. Por conta disso, na década de 90, boa parte das novas ocupações por população de baixa renda da região Oeste se deu nos interstícios da zona urbana [18]. Mas, os números de sub-habitações aumentaram significativamente nesse período. "Campinas está à frente de Belo Horizonte (MG), Osasco (SP) e Salvador (BA). Em 1991, quando foi realizado o último censo, a cidade ocupava a oitava posição e contava com 74 favelas - número 58% inferior ao registrado no Censo 2000. Na contagem populacional, realizada em 96, o IBGE constatou a existência de 93 favelas. Para o levantamento, o IBGE considerou os aglomerados com mais de 51 residências cada um. O Censo 2000 deve contar com a inclusão do Parque Oziel, a maior ocupação do Estado de São Paulo, iniciada em 97" [19].

---

[18] Ver www.campinet.sp.gov.br - dados constantes do *site* oficial da Prefeitura de Campinas, 03/2001, Plano Local da Região do Campo Grande.

[19] Dados preliminares do Censo 2000 publicados pela Folha de São Paulo – Caderno Campinas, 09 de janeiro de 2001, sob o título "Campinas é a 6ª cidade do país cidade em número de favelas".

Ao longo da década de 90, a pressão sobre as áreas rurais vem se dando por pressão da demanda das classes média e alta que, ao menos no quesito transportes urbanos, pressiona menos pela ampliação da infraestrutura urbana e, de alguma forma, ainda que às custas de uma precarização da qualidade de vida, essa população tem condições de bancar o deslocamento privado de suas famílias em busca da "satisfação de suas necessidades básicas".

Fato é que, boa parte dos entrevistados, membros das classes média e alta, apoia o fomento às atividades rurais não essencialmente agrícolas para as áreas rurais destas regiões, tais como turismo, ecoturismo, hotéis fazendas, pousadas, pesqueiros, agricultura orgânica, etc.

Os representantes das ONG's e do setor público apontaram para a importância de se criar mecanismos que regulamentem e estimulem a implantação destas atividades. Da parte dos representantes do setor empresarial não há manifestações mais significativas, nem a favor nem contra estas atividades, possivelmente por não se tratar de empreendimentos de cunho essencialmente imobiliário, e sim mais voltados para a área de serviços. Suas observações se circunscrevem às questões afetas ao parcelamento do solo, via loteamentos rurais, e principalmente em relação às possibilidades de parcelamento em lotes de tamanho inferior ao módulo mínimo estabelecido pelo INCRA (2,0 ha), e à questão da definição da linha divisória entre estes dois espaços territoriais.

Como já pontuamos anteriormente [20], este movimento de "busca do campo" vem ocorrendo também em vários países da Europa (Murdoch, Marsden, Reis, 1994, entre outros). A experiência européia vem mostrando que, para o sucesso do desenvolvimento econômico, estas áreas rurais não devem ser tratadas simplesmente como "espaços de suporte", mas principalmente como "espaços de iniciativa".

Ao analisar o fenômeno brasileiro, Graziano (1997) enfatiza o impacto da proliferação das chácaras de fim de semana sobre a paisagem rural: "primeiro, as chácaras contribuem para manter áreas de preservação/conservação do que restou da flora local e muitas vezes dão início a um processo de reflorestamento, mesclando espécies exóticas e nativas; segundo, expulsam as "grandes culturas" que, em geral, utilizam-se de grandes quantidades de insumos químicos e de máquinas pesadas, das periferias das cidades; terceiro, dão novo uso a terras antes ocupadas com pequena agricultura familiar, inclusive assalariando antigos posseiros e moradores do local como "caseiros", jardineiros e principalmente guardiões do patrimônio aí imobilizado na ausência dos proprietários".

Porém, este autor enfatiza que "têm sido dada maior atenção à tarefa de coibir os aspectos negativos desse importante fenômeno, como, por exemplo, a especulação imobiliária, a sonegação fiscal

[20] Ver, a esse respeito, o item deste trabalho intitulado "Referenciais teóricos - Diferenciações entre rural e urbano".

e trabalhista, e o desvio de recursos do crédito rural, que ocorrem com muita freqüência. Há, porém, aspectos positivos que, se devidamente direcionados, poderiam vir a ser objeto de novas políticas públicas: o primeiro é o do emprego, bem ou mal, o contingente de caseiros representa hoje um segmento expressivo dos trabalhadores domésticos (quase 8% da PEA rural paulista) que está por merecer uma atenção específica da legislação trabalhista brasileira; segundo, a cessão da casa de moradia (e por vezes também do direito de manter uma horta doméstica e criações); ...terceiro, o uso menos intensivo do solo, de água e de outros recursos naturais tem favorecido um novo tipo de povoamento rural, antes desconhecido num país que se caracteriza por grandes conglomerados urbanos; quarto, a emergência de um conjunto de atividades intensivas (como olericultura, floricultura, fruticultura de mesa, piscicultura, criação de pequenos animais tipo rã, canários, aves exóticas) cujos produtores - muitos dos quais de origem urbana - buscam "nichos de mercado" específicos para sua inserção, como uma forma alternativa de complementar a renda familiar" (p. 16-17).

Entre 1996 e 1999, a taxa de crescimento da população rural brasileira vem se igualando à taxa total de crescimento populacional, e no Estado de São Paulo foi o dobro do total (3% a.a. no meio rural e 1,5% a.a. no total, Graziano, 2001), "indicando uma verdadeira volta ao campo no interior paulista". Do ponto de vista dos rendimentos das famílias rurais, de maneira geral, a maior fonte de renda tem sido proveniente de transferências sociais (aposentadorias e pensões). As ocupações não agrícolas ganham importância na composição da renda familiar justamente nas áreas rurais de agricultura mais desenvolvida e/ou que estão mais próximas de grandes concentrações urbanas. No entanto, Graziano lembra que a maioria dessas ocupações são relacionadas ao trabalho doméstico que, a despeito de significarem uma remuneração maior que a de um bóia-fria, ainda assim, são rendimentos baixos e as relações de trabalho são precárias.

Da forma como estão ocorrendo, os chamados "condomínios rurais" habitados por famílias de altas rendas também são fontes de poluição e degradação, quer seja pela precariedade ou mesmo falta de sistemas de tratamento de lixo e de esgotamento sanitário, quer seja pelas grandes movimentações de terras, supressão de vegetação nativa, erosão e assoreamento dos cursos d'água. E, como ressalta Graziano da Silva (2001), "esses são apenas alguns exemplos gritantes de que precisamos de uma **nova institucionalidade para o novo rural brasileiro**, sem o quê corremos o risco de vê-lo envelhecer prematuramente" (grifo nosso)

6. CONCLUSÕES

Neste trabalho analisamos as alterações recentes no uso do solo rural em Campinas, enfocando especialmente a região dos Distritos de Sousas e Joaquim Egídio, Área de Proteção Ambiental do município, reconhecendo tais alterações como fruto do avanço do processo de urbanização em curso na região de Campinas, uma das mais importantes e dinâmicas do Estado de São Paulo, do ponto de vista socioeconômico.

No desenvolvimento da nossa investigação procuramos identificar e avaliar usos implantados nas áreas rurais desses dois distritos, que podem configurar-se como ameaças potenciais ao seu equilíbrio ambiental e ao desenvolvimento sustentável, e/ou que podem efetivamente provocar a degradação do meio ambiente. Por outro lado, também procuramos identificar a existência de usos e ocupações que, a despeito de não serem os que tradicionalmente se implantam em áreas rurais, podem mostrar-se compatíveis com o propósito do desenvolvimento sustentável da Área de Proteção Ambiental de Sousas e Joaquim Egídio, objeto deste estudo.

O eixo central do nosso trabalho foi a identificação e análise de interesses que se estabelecem em relação a este espaço, entendido como objeto de um processo de apropriação privada por segmentos do capital mercantil imobiliário, processo esse que se manifesta, dentre outras formas, com o caráter de inserção de interesses privatistas na definição da regulação de uso e ocupação do solo. Também elegemos como foco privilegiado de análise a própria qualificação dos reflexos da ação dessas "redes de interesses" sobre o processo de regulação pública do uso e ocupação. Neste sentido, procuramos qualificar especialmente os constrangimentos legais, institucionais e políticos que se antepõem à definição e aplicação dos instrumentos de regulação e controle do uso do solo e que, por isso mesmo, problematizam o desenvolvimento socioespacial sustentável das áreas rurais.

Campinas e sua Área de Proteção Ambiental foram tomadas como um exemplo emblemático para o desenvolvimento do nosso Estudo-de-Caso, dado que neste espaço é possível identificar com clareza a manifestação das questões que constituem o fulcro da nossa investigação.

Trata-se de uma região cujas raízes históricas estão intimamente ligadas aos processos econômicos mais dinâmicos experimentados pelo Estado de São Paulo, ao longo do século XX, primeiro com o café e depois com a indústria. Com efeito, o atual dinamismo econômico e urbano de Campinas ancora-se na sua importante inserção em todos os ciclos do processo de desenvolvimento econômico e urbano paulista.

De um lado, Campinas, não só pelo passado do complexo cafeeiro, em bases capitalistas, que teve esta região como um de seus maiores expoentes, mas também pela sua própria dinâmica agrícola, bastante diversificada, e ainda pelas características do seu grande desenvolvimento industrial, diversificado e relativamente autônomo, consolidou e nucleia a rede urbana regional mais expressiva do interior do estado. E, de outro lado, sua Área de Proteção Ambiental, pelo registro histórico do seu passado agrícola, sustentado na grande lavoura cafeeira, que ficou impresso nas antigas fazendas de café, ainda existentes na região, através do grande e raro conjunto de construções desse período ainda preservadas. Por conta de seu relevo bastante acidentado, esta região ainda tem boa parte de suas terras mantidas como rurais, sendo que a tendência recente de ocupação e parcelamento dessas áreas tem ocorrido de forma socioespacial segregada, voltada para implantação de condomínios residenciais urbanos das classes de renda média e alta. Além desses aspectos, a APA é estratégica como área de "recarga" de dois importantes aqüíferos de abastecimento público da Região de Campinas, que são as microbacias hidrográficas dos Rios Atibaia e Jaguarí, pertencentes à Bacia do Rio Piracicaba.

Como se sabe, Campinas é hoje sede da terceira e mais recente Região Metropolitana institucionalizada do Estado de São Paulo, depois de São Paulo e Santos. Porém, nem mesmo o dinamismo econômico diversificado da região, vinculado à capitais industriais e agrícolas, foi capaz de impedir o funcionamento do que chamamos "circuito imobiliário especulativo", grande responsável pela degradação socioespacial hoje prevalente nessa área. As principais características da dinâmica desse processo encontram-se expostas nos "Referenciais Teóricos" deste trabalho, cujos pontos centrais procuramos apresentar de forma resumida a seguir, apoiando-nos em conceitos e idéias centrais apresentados especialmente por Cardoso de Mello (1998), Lessa (1981), Rangel (1978), Cano (1991) e Sayad (1982).

Desde o início da formação da economia brasileira em bases capitalistas, a burguesia cafeeira foi a matriz da burguesia industrial. Porém, como enfatizou Mello, há um "modo de articulação contraditório" entre o capital cafeeiro e o capital industrial, em que, "se bem o capital cafeeiro dá nascimento e estimula a grande indústria, ao mesmo tempo impõe limites estreitos à acumulação industrial", sendo que, neste processo, a face mercantil do chamado capital cafeeiro é dominante. Além das bases técnicas serem insuficientes e os custos serem muito altos para obtenção das tecnologias necessárias no exterior, havia também outras oportunidades lucrativas de inversão a baixo risco, como a "conversão em capital mercantil, invadindo o ramo imobiliário urbano". O domínio do capital mercantil acabou por restringir a expansão dos capitais agrícolas e industriais: muitos fazendeiros e industriais ficaram presos a este "círculo de

dominação", constituindo-se uma burguesia industrial nacional enfraquecida e presa a uma visão rentista e patrimonialista.

Para Lessa, na fase de intensificação do processo de urbanização brasileiro, o capital privado industrial brasileiro era basicamente internacionalizado e o capital imobiliário, nacional, e, portanto, não havia uma oposição, e sim uma convergência entre essa duas frações de capital.

Historicamente no Brasil, os bens de raiz representaram a principal forma de retenção de riqueza por parte do setor privado. Como acentuou Sayad, as origens dessa preferência estão certamente associadas à forma como se deu o desenvolvimento econômico e a industrialização do país. Este autor alerta para o fato de existirem aspectos relativos à fragilidade do sistema financeiro, enquanto um segmento importante de alavancagem da economia, que contribuiu para a permanência dos imóveis como ativos importantes para o setor privado. "A terra funciona como reserva de valor que amortece as possíveis quedas de rentabilidade do capital produtivo, decorrentes de uma diminuição do ritmo de crescimento da economia". A primazia da retenção especulativa da terra sobre outros ativos financeiros, portanto, se tornou, portanto, um elemento prejudicial ao funcionamento de uma economia capitalista.

Com relação ao panorama econômico nacional mais recente, vários autores[1] têm enfatizado que a indústria nacional vêm sofrendo impactos negativos com a abertura comercial e a política monetária vigente ao longo da década de 1990.

O processo de crise e reestruturação econômica e de fragilização do aparato do Estado, ao longo da década de 1990, abriu novos caminhos para a ação do "capital especulativo imobiliário urbano", agora com um novo apelo, ligado à "necessidade" de implantação de empreendimentos e serviços "mais seguros" para a acomodação de segmentos da população que podem pagar por esse "novo *portfófilo*", que vai desde os serviços de segurança privada, os *shopping centers*, até os loteamentos e condomínios fechados em áreas rurais.

Registra-se que as possíveis formas de alteração desse quadro são bastante complexas, e muitas delas mesmo dependentes de políticas macroeconômicas nacionais, cuja discussão escapa aos limites do presente trabalho. Lembramos que, no âmbito deste estudo, nos limitamos a analisar aspectos e questões relativas à gestão do uso e ocupação das áreas rurais próximas aos grandes centros urbanos, questões essas inseridas nos limites do quadro de atuação do governo local.

---

[1] Tavares e Fiore (1997, 1991), Cano, (1999), entre outros.

Nesse sentido, cabe ressaltar que, além do dinamismo econômico, Campinas vivenciou ao longo do século XX, uma história do planejamento urbano peculiar, pontuada pela participação de profissionais de renomada excelência técnica, como Anhaia Mello, na década de 1920, e Prestes Maia, na década de 1930, tendo ambos contribuído para a elaboração do Plano de Melhoramentos Urbanos, de 1938, detalhado por engenheiros de renome da própria cidade. Na década de 1970, foi elaborado o segundo grande plano para Campinas, o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado – PPDI, cuja equipe contou a participação de Jorge Wilheim. Em 1991, foi elaborado o primeiro Plano Diretor, segundo as determinações da Constituição Federal, aprovada em 1988, o qual também contou com a participação de profissionais de renome, especialmente das áreas de economia e demografia, da Universidade Estadual de Campinas. Talvez dos quatro planos, o de 1996 foi aquele que contou com uma participação mais expressiva de técnicos de várias áreas da Prefeitura de Campinas.

Porém, o exame, não só do conteúdo desses planos mas, principalmente, das ações e omissões do setor público, permite afirmar que a visão rentista e patrimonialista prevaleceu sobre a esfera político-institucional local, sobrepondo-se à excelência técnica em planejamento urbano. Assim, obedecendo diretrizes definidas nesses planos, o crescimento físico-territorial da cidade, especialmente na segunda metade do século XX, foi dominado pelos interesses imobiliários, produzindo-se um tecido urbano fragmentado, socialmente segregado, ambientalmente degradado, numa cidade que, entre os anos 1970 e meados dos 1980, ao lado de Curitiba, foi considerada modelo de bom padrão de qualidade de vida.

Queremos enfatizar que nossa análise sobre as deficiências da ação dos aparatos públicos institucional e normativo, bem como a identificação de "relações promíscuas" entre os setores público e privado, não deve ser confundida com a defesa do chamado "Estado minimalista", e menos ainda com a posição de que o "mercado" pode auto-regular-se. Entendemos que, para haver um maior equilíbrio entre as diferentes forças e interesses políticos e sociais, é preciso tornar a gestão pública cada vez mais transparente e permeável à ação de diferentes grupos de interesse, ao invés de privilegiar a participação dos segmentos economicamente interessados na expansão urbana.

Entendemos que deve ser reivindicado pela sociedade no âmbito dos espaços da luta política democrática, espaços institucionais para uma participação mais plural neste processo, via as mais diversas associações representativas de bairros, ambientalistas, sindicais, etc. No entanto, queremos enfatizar que não se trata aqui de defender uma abordagem idílica, ou mesmo utópica, de que todos os grupos sociais e políticos têm iguais condições de exercer o mesmo grau de influência. Neste sentido, vale lembrar a questão do financiamento de

campanhas eleitorais e os conseqüentes compromissos que são firmados entre financiadores e financiados, ressaltando que, a despeito da sua importância, essa questão não é enfocada neste estudo.

Também não temos a intenção de defender a idéia de que não deve existir planejamento. Ao contrário, nossa investigação reforçou a convicção da importância de investimento na estruturação e capacitação de equipes técnicas, com formação multidisciplinar, trabalhando permanentemente com o planejamento da dinâmica espacial de todo o território do município, e não só da área urbana, em estreito contato e colaboração com as equipes dos município vizinhos, e também de órgãos regionais. Nosso trabalho também evidenciou que a estrutura de planejamento e gestão deve ser interna aos órgãos públicos da administração direta e, portanto, sujeita a todas as regras do serviço público, tais como: concursos, licitações e prestação de contas periódicas, não só aos Tribunais, mas também à Câmara e aos Conselhos Municipais. E, também, que esta estrutura deve contar com bancos de dados atualizados e integrados, preferencialmente informatizados e geo-referenciados.

Apesar da nossa pretensão circunscrita, como não poderia deixar de ocorrer num trabalho da natureza do aqui apresentado, acreditamos que os objetivos iniciais do nosso trabalho foram atingidos, uma vez que a análise e discussão que apresentamos ao longo deste texto podem contribuir para subsidiar a definição e implementação de políticas e estratégias de gestão do uso e ocupação do solo rural, particularmente na esfera local, uma vez que essa tem sido a principal arena de disputa dos interesses imobiliários. Neste sentido, nosso trabalho já vem "colhendo alguns frutos", uma vez que, entre novembro de 2000 a outubro de 2001, participamos de 7 reuniões com membros da equipe que assumiu a Prefeitura de Campinas em janeiro de 2001, para a discussão de projetos de desenvolvimento rural e, especificamente, de projetos para a Área de Proteção Ambiental de Campinas.

Podemos afirmar que, de uma maneira geral, o estudo desenvolvido deu conta de testar as hipóteses iniciais que orientaram nosso trabalho.

A primeira hipótese, que propunha que o processo de "incorporação de áreas rurais às cidades" configura conflitos de interesses que se manifestam, de um lado, através de fortes pressões do segmento imobiliário pela abertura indiscriminada do território do município ao parcelamento do solo para fins urbanos e, de outro, através de manifestações de associações ambientalistas e de moradores, pela preservação de espaços rurais e de recursos naturais, se confirmou, ainda que parcialmente. Parcialmente porque pudemos verificar que não existem conflitos deflagrados, e sim interesses de segmentos do capital mercantil imobiliário local que se organizam com a tarefa de maximizar seus lucros através de formas de apropriação de

recursos públicos, consubstanciadas principalmente na definição de projetos e/ou ações, em benefício próprio e particularista e, consequentemente, em detrimento da realização de investimentos públicos de interesse coletivo.

Os interesses predominantes se perfilam em favor da urbanização de áreas nem sempre adequadas do ponto de vista de sua capacidade de suporte para a implantação de usos e ocupações urbanas. Neste tipo de conduta unem-se, tanto empreendedores imobiliários, como proprietários de grandes glebas vazias, pela possibilidade de verem seu patrimônio alcançar grande valorização. Pudemos identificar que interesses dessa natureza acabam "contaminando" setores da administração pública municipal, no âmbito do executivo e do legislativo, responsáveis pela análise e aprovação de empreendimentos imobiliários. Identificamos também que os poucos focos de resistência ao funcionamento do "circuito imobiliário especulativo" são constituídos por alguns técnicos, vereadores, promotores públicos, e "militantes" de movimentos ambientalistas, preocupados com a questão do planejamento territorial e da preservação ambiental, como também de algumas "associações de bairros" e moradores de áreas atingidas pelas alterações do uso e ocupação do solo.

A questão central que procuramos elucidar é justamente o predomínio dos interesses particularistas nas injunções políticas, muitas vezes dificultando, ou mesmo impedindo, a aplicação de normas com vistas a um ordenamento territorial que privilegiasse um desenvolvimento socioespacial sustentável.

Nesse processo, identificamos que a defesa desses interesses ocorre, em boa parte dos casos, pela ação de agentes e/ou sujeitos ligados ao segmento imobiliário, tanto no âmbito dos órgãos executivos, que promovem o licenciamento do uso e ocupação do solo, como também no legislativo, através de sucessivas alterações pontuais de normas legais que regem essa matéria, valendo-se, muitas vezes, do tratamento compartimentado que ainda é dado à questão socioespacial no âmbito dos diferentes órgãos executivos que lidam com essa questão, como também da falta ou deficiência das estruturas de fiscalização e controle desse processo.

Não podemos deixar de registrar a importância da mobilização dos representantes de associações ambientalistas e de bairro, no sentido de tentar coibir, ou de pelo menos procurar denunciar, ações diretas de degradação ambiental promovidas por loteadores, como foi o caso das denúncias recebidas pela administração pública municipal em 1994/1995 acerca da implantação irregular de loteamentos na região da Área de Proteção Ambiental, e da própria mobilização de moradores contrários à implantação de uma rodovia que iria cortar essa região.

Como conseqüência dessas mobilizações sociais, pudemos identificar também algumas distorções no uso de instrumentos legais, como é o caso da mobilização, por parte de

representantes dessas associações, no sentido de transformar bairros ou regiões, sem atributos ambientais ou culturais especiais, em bens tombados ou mesmo unidades de conservação, na busca por preservar uma condição pretérita, ou assegurar direitos. Estas ações ocorrem, muitas vezes, em reação às recorrentes alterações pontuais ou o próprio desrespeito às regras constantes em instrumentos que seriam aqueles tecnicamente mais apropriados para essa finalidade, como é o caso do Plano Diretor, das leis de uso e ocupação, de zoneamento e parcelamento do solo que, consequentemente, acabam não dando conta de promover um "ordenamento socioespacial sustentável".

Como dissemos, essas ações e distorções das normas legais ocorrem à margem do conhecimento e dos interesses mais amplos da sociedade, salvo algumas manifestações pontuais de segmentos diretamente afetados. Nossa avaliação é de que a maior parte da população está alheia a essa questão. Pudemos identificar isso através dos levantamentos e entrevistas que realizamos, fato que corrobora avaliações anteriores feitas por ocasião do desenvolvimento dos trabalhos do Plano Diretor e dos Planos Locais da Área de Proteção Ambiental, da região de Barão Geraldo e do Campo Grande, entre 1993 e 1996.

A segunda hipótese, de que o poder público local enfrenta dificuldades em definir e implementar instrumentos de regulação e controle do processo de "incorporação de áreas rurais às cidades" e de arbitrar os conflitos que se estruturam em relação a essas questões, se confirmou, ainda que parcialmente. Primeiro, porque essa discussão passa pelo próprio entendimento do que seja "poder local", que se diferencia do conceito de "administração pública municipal". Poder local diz respeito também às "elites locais", boa parte delas envolvidas, interessadas e beneficiadas pelo funcionamento do "circuito imobiliário especulativo". E, segundo, porque passa também pelo fato que a administração pública municipal não pode ser considerada como um bloco coeso, que age em absoluta consonância apenas com interesses dominantes, funcionando como uma espécie de correia de transmissão desses interesses.

A terceira hipótese, de que o processo de urbanização tem provocado a dissolução da especificidade do uso rural, resultando na implantação de uma mescla de atividades que problematiza as formas de regulação do uso e ocupação do solo, se confirmou. Em nosso Estudo-de-Caso pudemos inclusive identificar as dificuldades da administração pública municipal em tramitar pedidos de instalação de "novos usos" na área rural da região dos Distritos de Sousas e Joaquim Egídio, como hóteis-fazenda, pousadas, restaurantes e pesque-pagues.

De fato, nosso estudo evidenciou os problemas advindos da complexidade da legislação de uso e ocupação do solo, bem como da deficiência de instrumentos específicos de regulação

dos novos usos não agrícolas em áreas rurais, o que requer um esforço no sentido de uma revisão geral da forma e conteúdo dos aparatos públicos normativo e institucional de gestão do território, no sentido de preencher lacunas, eliminar conflitos e simplificar conteúdos das normas. Porém, como dissemos, trata-se de uma tarefa extremamente complexa e de êxito duvidoso [2] e que, portanto, a nosso juízo, não deveria ser eleita como prioritária por uma administração, podendo ser reservada para um momento em que houvesse um maior amadurecimento na participação social, para que o processo de discussão não se restringisse, mais uma vez, a setores economicamente interessados. Ademais, entendemos que os instrumentos já existentes, dão conta de fornecer elementos ao tratamento integrado da questão do desenvolvimento territorial.

No entanto, a despeito dos problemas levantados relativos à complexidade, carências e sobreposições, as análises realizadas ao longo de nosso trabalho sobre os aparatos normativo e institucional de gestão do uso e ocupação do solo permitem concluir que o município tem à sua disposição um arcabouço formal capaz de instrumentalizar suas ações no sentido da regulação não só do espaço rural, mas de todo seu território.

Na detalhada revisão bibliográfica e legislativa apresentada nos itens "Regulação, Gestão pública do uso e ocupação do solo", e "Estudo-de-Caso", identificamos um grande número de instrumentos legais que, a nosso juízo, permitem ao poder público municipal uma adequada gestão do seu território.

De uma maneira geral, a própria Constituição Federal de 1988 define, de forma bastante ampla, a competência dos Municípios em proteger o meio ambiente e legislar sobre assuntos de "interesse local". Procuramos nos dedicar com maior ênfase à análise dos aparatos normativo e institucional de gestão ambiental, cujas características atendem, entre outras, duas questões que consideramos relevantes ao nosso objeto de estudo: a primeira, a de procurar dar um tratamento mais integrado à questão da organização socioambiental do espaço, buscando dividir as responsabilidades entre as diferentes áreas envolvidas e as diferentes esferas de poder e, segunda, a de procurar incorporar e/ou ampliar a participação formal e organizada de outros segmentos da sociedade, que não só aqueles diretamente beneficiados pelas decisões tomadas no âmbito do poder público municipal. Nesse sentido, elencamos aqui alguns dos instrumentos de gestão tratados nesse trabalho que consideramos mais relevantes para nosso trabalho:

---

[2] Ver o item deste trabalho intitulado "Regulação pública do uso e ocupação do solo".

- Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, regulado pela Lei Federal da Política Nacional do Meio Ambiente - N° 6938/1981;
- Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a exemplo de nosso Estudo-de-Caso da Área de Proteção Ambiental, regulado pelas Leis Federais de Criação das Estações Ecológicas e das Área de Proteção Ambiental – N° 6902/1981 e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - N° 9985/2000;
- Sistemas de gestão de bacias hidrográficas, regulado pelas seguintes normas: Lei Estadual N° 7.663/1991 do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Lei Federal da Política Nacional de Recursos Hídricos – N° 9433/1997 e Lei Federal N° 9984/2000;
- Zoneamento ambiental, a exemplo do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) – regulado pela Lei Federal da Política Nacional do Meio Ambiente - N° 6938/1981.
- E, a legislação federal de gestão urbana, que propõe a regulação de todo o território do município, como o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade e, também, a última alteração da Lei Federal de Parcelamento do Solo (N° 6766/79 [3]), que cria a figura da "zona de urbanização específica", cuja regulamentação poderia contemplar os chamados "novos usos" para a área rural.

Com relação ao Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, procuramos enfatizar em nosso trabalho as experiências positivas dos Consórcios e Comitês de Bacias Hidrográficas ao longo da década de 90 [4], envolvendo um arcabouço normativo e institucional ainda não totalmente implementado, que prevê a criação de um Fundo de Recursos Hídricos, a institucionalização da "cobrança pelo uso da água" e a instalação de Agencias Regionais, com a participação de representantes dos executivos e legislativos municipais e estaduais e, dependendo da abrangência da bacia hidrográfica, federal, além de representantes de organizações não governamentais, incluindo representantes de setores industriais e de produtores rurais.

[3] A nova redação da Lei Federal de Parcelamento do Solo – N° 6766/1979, dada pela Lei Federal N° 9785/1999, criou a categoria "urbanização específica" deixando em aberto a definição da sua tipologia de uso.

[4] Ver, a esse respeito, o item "Regulação pública do uso e ocupação do solo".

Lembramos, no entanto, que as primeiras experiências da década de 90, como foi o caso dos Consórcio e Comitê da bacia do Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, que abrangem a região de nosso Estudo-de-Caso, passaram por dificuldades de mobilização mais efetiva tanto dos órgãos públicos estadual e municipal, como também da própria sociedade. Como dissemos, isso se deu por conta da falta de recursos específicos destinados ao saneamento da bacia hidrográfica, e também por conta de problemas em relação à proporcionalidade na representação das Prefeituras, entre elas e o Estado, e entre esses e os representantes de organizações não governamentais.

Já com relação ao Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, a legislação federal faculta ao município criar seu próprio Sistema Municipal, integrado ao nacional. Assim como as estruturas de gestão relativas ao patrimônio cultural e aos espaços urbano e rural, o município pode criar seu órgão executivo e seu Conselho Municipal. As primeiras experiências datam de meados da década de 80, como foi o caso do Conselho de Meio Ambiente do Estado de São Paulo que, nessa época, por pressão de entidades ambientalistas, vetou alguns projetos polêmicos, como foi o caso do projeto do próprio Governo do Estado da Rodovia do Sol, na Serra do Mar, e do projeto da Usina Hidroelétrica de Tijuco Alto, da Companhia Brasileira de Alumínio, no Rio Ribeira de Iguape.

Porém, como dissemos no item "Gestão do uso e ocupação do solo", de uma forma geral, os Conselhos são estruturas que funcionam como um apêndice do poder executivo, condicionando sua atuação à forma de relacionamento com o governo, seja ele federal, estadual ou municipal. Registramos algumas situações, ocorridas ao longo da década de 90, em que não foram acatadas, pelo executivo e pelo legislativo, decisões dos Conselhos, como foi o caso de várias mudanças na legislação do uso e ocupação do solo em Campinas, feitas à revelia de pareceres contrários dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Urbano; de mudanças na forma de licenciamento ambiental de alguns tipos de empreendimentos, que não passaram pela decisão do Conselho Estadual de Meio Ambiente, ou ainda, de mudanças gradativas na composição do Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de Campinas, que acabaram por conferir maioria ao executivo e a representantes do segmento imobiliário, o que coincidiu com uma queda significativa na aprovação de processos de tombamento.

A participação da sociedade nas instâncias de gestão pública vem se ampliando, através de representação de associações de bairros, ambientalistas e de profissionais em diversos

fóruns de discussão das ações públicas, como é o caso dos Conselhos de uma forma geral [5]. Porém, é preciso ter claro que, por si só, essas estruturas não garantem uma participação efetiva e transparente. Sabemos que existem vários problemas que dificultam a atuação dos Conselhos, cabendo destaque àqueles relativos à forma de representação da sociedade e à existência de uma forte assimetria no grau de participação entre "sujeitos e atores" de diferentes níveis culturais e sociais. Na maioria das vezes, esses Conselhos acabam funcionando como "apêndices do poder executivo" sendo que as tentativas de participação de representantes do legislativo acabam problematizando essa questão, uma vez que esta arena se configura como um "fórum de opiniões e embates". Enfim, a nosso juízo, e até para que não caia em descrédito, a instalação de Conselhos não deve ser tratada como "panacéia na cura de todos os males", e nem mesmo como o único mecanismo de garantia de uma gestão pública democrática e permeável à participação da sociedade. Tais Conselhos devem ser entendidos, sim, como um instrumento a mais nesse processo. Nesse sentido, reforçamos, como aliás foi sugerido por alguns entrevistados, a necessidade de se ampliar a discussão acerca do papel dos Conselhos, definindo melhor sua estrutura e composição, as formas de representação, e o caráter, consultivo ou deliberativo.

Nesse contexto, citamos o exemplo de alguns instrumentos da legislação federal, como é o caso do Código Florestal, que exige que os conselhos municipais que queiram participar do SISNAMA e que , portanto, se habilitam a receber delegação de atribuições federais, tenham caráter deliberativo, como inclusive, para o caso de Campinas, ficou assim definido pela última alteração feita em 2001 na estrutura do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

A legislação ambiental também prevê que os municípios possam implementar sistemas de licenciamento ambiental de atividades, cujos impactos se restrinjam aos limites do município. A despeito das alterações polêmicas introduzidas pela Resolução CONAMA 237/1997, ela transferiu grande parte da competência dos Estados, no que diz respeito ao licenciamento ambiental, para os Municípios. Além disso, os municípios também podem criar suas unidades de conservação, a exemplo da Área de Proteção Ambiental de Campinas.

Deixamos para o final o comentário acerca do aparato normativo que trata da separação entre as áreas rurais e urbanas. Como dissemos, esta definição teve seu início formal a partir da edição do Decreto-Lei Federal N° 311/1938, ainda em vigor, que procurou regulamentar a criação de novos municípios e de suas áreas urbana, suburbana e rural. Porém, a delimitação, por parte dos municípios, do perímetro urbano, só veio a se intensificar com as exigências da

---

[5] Ver, a esse respeito, SILVA, José Affonso, 2000, entre outros autores e, no item deste trabalho intitulado "Arena político-institucional - Conselhos com interface na gestão do uso e ocupação do solo".

Lei Federal N° 6766/1979. A partir de então, a aplicação da regra do parcelamento do solo em lotes menores que o módulo mínimo rural, de 20 mil m^2 para Campinas, passou a se restringir às glebas inseridas dentro dos perímetros urbano e de expansão urbana.

A despeito das exigências do Código Tributário Nacional à incidência de Imposto Predial e Territorial Urbano, em última análise os municípios podem sancionar leis municipais considerando qualquer área de seu município como "urbana, de expansão urbana, ou de urbanização específica". Ainda que existam opiniões de especialistas [6] contrárias aos ilimitados poderes municipais para definir o perímetro urbano, a literatura [7] aponta para a existência de vários casos em que toda a área do município foi transformada em zona urbana, como é o caso do Município de Paulínia, na região de Campinas. Como registramos anteriormente para o caso de Campinas, em 1996, houve até a aprovação de uma lei que permite, para quase a metade da área rural do município, que essa mudança ocorra por decreto. Trata-se, portanto, de uma possibilidade aberta aos municípios que, a despeito das implicações para a fragmentação espacial de seu território e dos custos referentes à extensão de infraestrutura urbana, vem suscitando poucas opiniões em contrário.

O que vem ocorrendo, especialmente para os grandes centros urbanos, é o fato de que as restrições impostas, pelo aparato normativo, ao parcelamento do solo para fins urbanos em áreas rurais [8] não tem impedido a implantação de loteamentos irregulares ou clandestinos, ou ainda na forma de condomínios, e também não tem garantido um desenvolvimento socioespacial sustentável dessas áreas. Essa questão da dicotomia rural-urbana no território municipal, prevalente na abordagem normativa brasileira, além de não garantir a preservação das áreas rurais para usos compatíveis com suas características ambientais, também impõe uma série de problemas e limitações à análise das dinâmicas demográfica e econômica desses espaços [9].

Realçamos ao longo do nosso trabalho, a importância de rever as definições formais do que significa "rural" e "urbano", para que se possa implementar normas, muitas delas já existentes, que regulamentem as atividades passíveis de serem implantadas nas áreas rurais. Hoje, dada a subjetividade existente quanto ao próprio "ritual de passagem" de uma área da

---

[6] Ver MEIRELLES, Hely Lopes (1997) e, o item "Regulação pública do uso e ocupação do solo".

[7] Ver BERNARDES, 1983. "Redefinição do conceito de urbano e rural". IPARDES, Curitiba, 1983.

[8] Código Tributário Nacional, Lei Federal 6766, Estatuto da Terra (regulamentado pela Instrução INCRA 17-B), entre outras, detalhadas nos itens "Diferenciações entre rural e urbano" e Estudo-de-Caso.

[9] Ver, a esse respeito, os trabalhos de VEIGA (2001) e ABRAMOVAY (1999) e, o item "Diferenciações entre o rural e o urbano".

condição de rural para urbana, essa transformação vem sendo tratada como "instrumento de barganha" entre sujeitos interessados nesta "transmutação".

A classificação de áreas em rural e urbana, especialmente nas regiões de influência de grandes centros urbanos, tem servido, muitas vezes, para desobrigar grandes glebas vazias, retidas como reserva de valor, de uma tributação mais elevada do imposto territorial urbano. Enquanto essas grandes glebas vazias continuarem à margem da legislação que regula as atividades e sua respectiva tributação, e continuarem acobertadas por normas, ou mais propriamente pela suposta falta delas, que restringem sua regulação à órbita federal e das atividades agropecuárias, será muito difícil implementar regras que permitam a incorporação dessas áreas, e da população envolvida, às atividades e usos compatíveis com suas características ambientais. Também será difícil permitir que se fomente a implantação de atividades econômicas, capazes de alavancar seu desenvolvimento, sem que obrigatoriamente elas se tornem urbanas no sentido tradicional desse termo, ou seja, exclusivamente pelo espraiamento da mancha urbana.

É preciso que haja, por parte de diferentes "atores e sujeitos" envolvidos, um esforço no sentido de integrar esses espaços rurais ao planejamento e gestão do território dos municípios e das regiões em que estão localizados, ou seja, efetivamente "incorporar as áreas rurais", especialmente as áreas próximas aos grandes centros urbanos, como aquelas que são objeto do nosso Estudo-de-Caso, às discussões e definições das políticas públicas de gestão socioespacial.

Por fim, enfatizamos que, com os instrumentos hoje existentes, é possível e desejável que os municípios implementem programas de desenvolvimento econômico para suas áreas rurais, especialmente aquelas próximas aos grandes centros urbanos. Nesse sentido, existe um rol variado de projetos viáveis que poderiam ser formatados, tais como: atividades agrícolas intensivas, que pudessem atender nichos de mercado, como a agricultura orgânica, horticultura, floricultura, viveiros de mudas de espécies nativas regionais; atividades de serviços, especialmente aquelas voltadas para o atendimento de demandas de lazer, como hotéis-fazenda, pousadas, restaurantes, pesque-pagues, turismo ecológico; implantação de áreas de lazer e de equipamentos e serviços públicos, democratizando o acesso a essas áreas e, dando condições de fruição desses espaços a uma população que pouco ou nada usufrui dos chamados espaços de preservação ambiental de importância regional.

Também é possível pensar em projetos que atendam as demandas de áreas para usos residenciais, comerciais e de serviços, cujo padrão de ocupação seja compatível com uma baixa capacidade de suporte e a existência de possíveis fragilidades do meio rural onde

estariam sendo implantados. Estes projetos poderiam ser multifuncionais, atendendo um perfil variado da população de diversos estratos de renda, procurando criar espaços sociais não segregados. Para tanto, é preciso construir uma tipologia de zoneamento, a exemplo do "econômico-ecológico", que dê conta de identificar áreas que tenham capacidade de suporte para estes e outros tipos de usos e ocupações, e estabelecer critérios e condicionantes ambientais muito claros, que levem em consideração, inclusive, as reais necessidades do município em abrir novas áreas para estes tipos de uso, ou se os chamados "vazios urbanos" [10] dariam conta de atender esses tipos de demanda.

É preciso também rever o padrão de loteamento das área rurais nos moldes previstos pelo INCRA, cuja concepção original se baseava em "programas de colonização". São projetos de parcelamento de glebas rurais em módulos rurais, sendo que, para o caso de Campinas, a área mínima é de 20 mil m^2. Trata-se de uma concepção de projeto que não contempla as especificidades das áreas rurais próximas aos grandes centros urbanos. Estes projetos não contemplam, por exemplo, a possibilidade de se reservar áreas comuns para a implantação de sistemas de lazer, de pequenas áreas de comércio e serviços para atender as demandas locais, e mesmo de se prever estruturas comuns de captação, coleta e tratamento de água, esgoto e lixo.

Enfim, são muitas as alternativas concretas de projetos e ações, que tenham em vista o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento sustentável das áreas rurais, especialmente numa região como a de Campinas, que conta com uma invejável estrutura pública de suporte em ensino e pesquisa, em diversas áreas do conhecimento, que pode contribuir para a definição de políticas e programas orientados para o equacionamento das graves questões ligadas à problemática socioespacial, em especial das áreas rurais próximas aos grandes centros urbanos, que o esforço empreendido no âmbito deste trabalho ajudou a mapear e elucidar, obedecendo o propósito de contribuir, dentro das limitações impostas pelo seu escopo, para subsidiar a definição e implementação de políticas e estratégias de gestão do uso e ocupação do solo rural, particularmente na esfera local.

---

[10] Glebas vazias, não ocupadas, inseridas na malha urbana infraestruturada, geralmente retidas como reserva de valor, que poderiam estar sendo objeto das chamadas "operações urbanas", através, por exemplo, de instrumentos legais inseridos no Estatuto da Cidade. Ver o item "Gestão do uso e ocupação do solo".

7. BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo e SACHS, Ignacy. "Habitat: a contribuição do mundo rural". São Paulo em Perspectiva, SEADE, S. Paulo 9 (3):11-16, jul/set de 1995.

ABRAMOVAY, Ricardo. "Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo". In: "inter-relações entre as transformações demográficas e a agenda social". Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA. São Paulo, Rio de Janeiro, junho de 1999.

ABRAMOVAY, Ricardo. "O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural". Economia Aplicada – volume 4, n° 2, abril/junho 2000.

AB'SABER, Azis. "As ilhas de cerrado das bacias de Taubaté, São Paulo e Atibaia". Ciências da Terra, 6:20-24, 1970.

AFFONSO, Rui. "Os Municípios e os desafios da Federação no Brasil". São Paulo em Perspectiva, no. 10, 1996.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. "Federalismo e Políticas Sociais". Revista Brasileira de Ciências Sociais, no. 28, 1995.

ALVES, Alaôr Caffé. "Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro". In Figueiredo, Guilherme (org.). "Temas de Direito Ambiental e Urbanístico". Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, "Advocacia Pública e Sociedade", Ano II, no. 3. Editora Max Limonad, 1998.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. "Descentralização e participação na reforma agrária - um processo em discussão". Artigo apresentado no Seminário Internacional: "Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico". NEAD-World Bank, 1998.

ARRETCHE, Marta. "Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização". Revan/FAPESP, São Paulo, 2000.

BAENINGER, Rosana, "Espaço e tempo em Campinas: migrantes e a expansão do pólo industrial paulista". Coleção Campiniana no. 5, Editora do Centro de Memória da UNICAMP, 1996.

BAGNASCO, Arnaldo. "*La función de las ciudades en el desarrollo rural: la experiencia italiana.*" Seminário Internacional Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado, FAO/ONU, abril de 1997, Taxco, México.

BELLOTO, Heloísa, "Autoridade e conflito no Brasil colonial: o governo do Morgado de Mateus em São Paulo", Secretaria de Estado da Cultura, SP, 1979.

BLAKELY, E. & BRADSHAW, T. "América Rural: um Novo Contexto." Agricultura e Sociedade, Madrid nº 36-7, 1985.

BOTELHO FILHO, Flávio Borges. "As Relações Rural-Urbano no Distrito Federal". Tese de Doutoramento, Instituto de Economia, UNICAMP, 2001.

CALLIGARIS, Contardo. "Elogio da Cidade". In: PECHMAN, Robert Moses (org). "Olhares sobre a cidade." Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 1994.

CAMINO, Maria Ester Menna Barreto. "A ética jurídico-ambiental". In: Figueiredo, Guilherme (org.) "Temas de Direito Ambiental e Urbanístico". Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, "Advocacia Pública & Sociedade", ano II, no. 3. Editora Max Limonad. 1998.

CANO, Wilson. "Raízes da concentração industrial em São Paulo". São Paulo: Ed. T.A. Queiroz, 1.983.

CANO, Wilson (coord.). "O Estado e o Capital Mercantil Urbano na Urbanização Paulista, 1970/1980". Relatório Final, Parte III, Convênio FECAMP/NESUR/IE/UNICAMP/SEPESP, Campinas, mimeo, 1990.

CANO, Wilson. (coord.). "São Paulo no limiar do século XXI". São Paulo: Fundação SEADE, 1992.

CANO, Wilson (coord.). "A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo - 1.920/1.980", São Paulo: Fundação SEADE, Coleção Economia Paulista, 1989.

CANO, Wilson. "Soberania e política econômica na América Latina". São Paulo, Editora UNESP, 1999.

CARNEIRO, Maria José. "A questão rural - urbano, dicotomia versus continuum". Projeto Rurbano. 1998.

CASTRO, Sônia Rabello. "Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos países novos". In Fernandes, Edésio. (org.). "Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil". Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2001.

CEPAL. "Nossa própria agenda". Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe/ONU. São Paulo, Linha Gráfica Editora, 1991. In: "Cidades Sustentáveis", NESUR-IE, NEPO E NEPAM/UNICAMP, Campinas, 1998, mimeo.

DAVANZO, Áurea M. Q. "A Região Metropolitana de Campinas: dinâmica sócio-econômica e as perspectivas de gestão urbana". In CANO, Wilson. "Urbanização e metropolização no Estado de São Paulo: desafios de política urbana". Campinas, São Paulo: Relatório de Pesquisa, Convênio SPG/FECAMP, mimeo, julho de 1.992.

DRAIBE, Sônia. "Avaliação da descentralização das políticas sociais no Brasil: saúde e educação fundamental". CEPAL, 1997.

DRAIBE, Sonia. "Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960", São Paulo, Editora Paz e Terra, 1985.

ECO, Umberto. "Como se faz uma tese". Editora Perspectiva, 14a. edição, São Paulo, 1977.

EMPLASA. "Organização Regional: Proposições e Fundamentos". São Paulo, abril 1990.

FARIA, Vilmar. "Cinqüenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas". Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 29, março de 1991.

FARIA, Vilmar. "O sistema urbano brasileiro- Um resumo das características e tendências recentes". Estudos CEBRAP 18, p.91-115. S. Paulo, CEBRAP. 1976.

FAUSTO, Boris. "A Revolução de 1930". Editora Brasiliense, 1995.

FERNANDES, Ana Cristina. "Da Reestruturação Corporativa à Competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo". Espaço e Debates, no. 41, pp. 26-45, 2001.

FERNANDES, Edésio (org.). "Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil". Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2001.

FERREIRA, Leila (coord.), A Internacionalização da proteção Ambiental no Sul e Sudeste do Brasil, Relatório de Pesquisa, mimeo, NEPAM/UNICAMP, 1997.

FERREIRA, Leila. "A questão ambiental". Campinas, São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

FERREIRA, Leila. "Estado e ecologia: novos dilemas e desafios. A política ambiental no Estado de São Paulo". Campinas, São Paulo: IFCH/UNICAMP, Tese de Doutoramento, 1992.

FIGUEROA, Adolfo. "*Hacia un nuevo enfoque sobre el desarrollo rural en América Latina.*" SEMINARIO INTERNACIONAL INTERRELACIÓN RURAL-URBANA Y DESARROLLO DESCENTRALIZADO, FAO/ONU, abril de 1997, Taxco, México.

FURTADO, Celso. "Formação Econômica do Brasil". Companhia Editora Nacional, 1974.

GARCIA, Renato e SOUZA, Maria Carolina. "O arranjo produtivo de indústrias de alta tecnologia da região de Campinas – Estado de São Paulo – Brasil". NEIT-IE/Unicamp. Nota Técnica nº 27/99, in: "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T". Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IE/UFRJ.

GAROFOLI, Gioachino. "*Rural development and diffuse industrialization: learning from Italian experience*". Seminário Internacional Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado, FAO/ONU, abril de 1997, Taxco, México.

GASSON, Ruth. "*The Economics of Part-time Farming*". Longman, England. 1988.

GONÇALVES, Maria Flora. "Novas configurações no desenvolvimento urbano paulista". Espaço & Debates, São Paulo, XIV (38), 1994.

GOODMANN, David e WATTS, M. "*Reconfiguring the rural or fording the divide? Capitalist Restructure and the global agro-food system*". The journal of peasant studies 22(1): 1-49(oct). 1994.

GRAZIANO DA SILVA, José. "Ainda precisamos de reforma agrária no Brasil?" Revista Ciência Hoje, SBPC, São Paulo, vol 27 no.170, pp.81-83, abril de 2001.

GRAZIANO DA SILVA, José . "O novo rural brasileiro". Campinas, São Paulo: Instituto de Economia, Série Pesquisa no. 1, UNICAMP, 1.999.

GRAZIANO DA SILVA, José. "A nova dinâmica da agricultura brasileira". Campinas, São Paulo: Instituto de Economia, UNICAMP, 1996.

GRAZIANO DA SILVA, José. "Mais especulações a respeito da agricultura brasileira". EMBRAPA - Cadernos de Ciência e Tecnologia, V. 13 N. 2, maio/ago. 1.996 (b).

GRAZIANO DA SILVA, José. "O Novo Rural Brasileiro." Revista Nova Economia, Belo Horizonte. 7(1):43-81, maio de 1997.

GUIMARÃES NETO, Leonardo e ARAÚJO, Tânia Bacelar. "Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil". In: SOARES, J. e BAVA, S. (orgs.). Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

HILFERDING, Rudolf. "O capital financeiro". São Paulo, Editora Nova Cultural, Série "Os Economistas", 1985.

HILAIRE, Auguste Saint. "Viagem à província de São Paulo". São Paulo, EDUSP, 1976, citado por Santos, 1998.

HOGAN, Daniel, "Crescimento Populacional e Desenvolvimento Sustentável." Lua Nova 31: 57-77, 1993.

HOGAN, Daniel J. "A Qualidade Ambiental Urbana: oportunidades para um novo salto". São Paulo em Perspectiva 9, 3, 1995: 17-23.

IBGE. "Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999". Rio de Janeiro, 2001.

BERNARDES, Lysia M.C. (coord.) "Redefinição do conceito de urbano e rural". IPARDES, 1983.

JARA, C. "Planejamento do desenvolvimento municipal com participação de diferentes atores sociais. In: Ação local e desenvolvimento sustentável". São Paulo: Konrad Adenauer Stftung, Debates, no. 11, 1996.

KAGEYAMA, Ângela e REHDER, P. (1993). "O Bem Estar Rural no Brasil na Década de Oitenta". Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília 31(1):23-44 (jan/mar.)

KAGEYAMA, Ângela. "Pluriatividade e Ruralidade: aspectos metodológicos". In: Economia Aplicada, FIPE/FEA-USP, São Paulo, v. 2 , n. 3, julho-setembro, p. 515-552, 1998.

LESSA, Carlos e DAIN, Sulamis. "Capitalismo associado: algumas referências par ao tema Estado e Desenvolvimento". In: Belluzzo, Luiz Gonzaga e Coutinho, Renata (org). "Desenvolvimento Capitalista no Brasil". Ed. Brasiliense. São Paulo, 1982.

LESSA, Carlos. "A Crise Urbana e o Circuito Imobiliário". Salvador, mimeo, 1981.

LESSA, Carlos. "Sonho e Fracasso: a estratégia do desenvolvimento – 1974 – 1976". Tese para concurso de Professor Titular – UFRJ, Rio de Janeiro, mimeo, 1978.

LIMA, Ruy Cirne, "Pequena história territorial do Brasil – sesmarias e terras devolutas". Livraria Sulina, Porto Alegre, 1954.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. "Estudos de Direito Ambiental". São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MARICATO, Ermínia. "Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental: diagnóstico e recomendações". Apresentado no II Seminário Nacional Preparatório para o Habitat II. 1995.

MARSDEN, Terry. "*Restructuring Rurality. From order to disorder in Agrarian Political Economy*". Sociologia Ruralis, Vol.XXIX-¾, 1989.

MARSDEN, Terry. "*Beyond agriculture? Regulating the new rural spaces.*" Journal of Rural Studies. v.11, n.3, p.285-296, 1995.

MARTINS, José de Souza. "O cativeiro da terra". 1981, citado por MORAES, op. cit. 1987

MARTINS, José Pedro (org.), "Campinas Século XX: 100 anos de história". Rede Anhangüera de Comunicação, Campinas, 2.000.

MATOS, Odilon Nogueira, "Um pouco da história de Campinas". Revista Notícia Bibliográfica e Histórica, PUCCAMP, Campinas, ano XVII, no. 117, 1985.

MATTOS, Liana Portilho. "Limitações urbanísticas ao direito de propriedade". In Fernandes, Edésio (org.). "Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil". Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. "Direito Municipal brasileiro". São Paulo, 1997.

MELLO, João Manuel Cardoso de. "O Capitalismo Tardio". 10ª edição, Campinas, S.P: UNICAMP. IE, 1998.

MELO, Marcus André B. C. "Regime de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído (Brasil, 1940-1988)". In: VALLADARES, Lícia e PRETECEILLE, Edmond. "Reestruturação urbana, tendências e desafios". São Paulo: Livraria Nobel, 1990.

MINGIONE, Enzo, PUGLIESE, Enrico. "A difícil delimitação do urbano e do rural". Revista Crítica de Ciências Sociais, Lisboa. 22:83-99, abril, 1987.

MIRANDA, Zoraide Amarante I. de. "A urbanização do campo e seus impactos socioespaciais", in Anais do X WORLD CONGRESS OF RURAL SOCIOLOGY, Rio de Janeiro, agosto, 2000.

MIRANDA, Zoraide Amarante I. de. "Dinâmica Socioeconômica das Áreas de Proteção Ambiental Piracicaba/Juqueri-Mirim e Corumbataí/Botucatu/Tejupá", in FSEADE/SMA, "Perfil Ambiental do Estado de São Paulo, 1999.

MIRANDA, Zoraide Amarante I. de. "A gestão ambiental municipal e o desenvolvimento socioespacial sustentável", in Anais do III Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, Recife, novembro, 1999.

MIRANDA, Zoraide Amarante I. de. "Gestão ambiental municipal: a experiência de Campinas". In: GRAZIANO DA SILVA, José (coord.), São Paulo: Espaço Rural – Políticas Públicas. SAN/PT, 1.997.

MONBEIG, Pierre. "Pioneiros e Fazendeiros de São Paulo". Editora Hucitec/Pólis, 2a. edição, São Paulo, 1998.

MORAES, Sônia Helena Novaes G. "O Estado e a Propriedade Agrária no Brasil: fórmulas jurídicas e vigência política". Tese de Mestrado, Faculdade de Direito, USP, 1987.

MURDOCH, Jonathan e MARSDEN, Terry. "*Reconstituting rurality – Class, community and power in the development process*". London, UCL Press. 1994.

NEGREIROS, Rovena e SANTOS, Sarah. "Aspectos da função do direito urbanístico". In Fernandes, Edésio (org.). "Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil". Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2001.

NESUR-IE/NEPO/NEPAM – UNICAMP. "Cidades sustentáveis". Campinas, mimeo, 1998.

NESUR-IE-UNICAMP/IPEA-CGEPU/IBGE-DEGEO. "Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil". Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, São Paulo, 1999.

NESUR-IE-UNICAMP/IPEA-CGEPU/SEADE. "Relatório Parcial de Pesquisa do Estado de São Paulo - no. 6". Campinas, S.P: mimeo, outubro de 1998.

NESUR-IE-UNICAMP/IPEA-CGEPU/USP-INFURB. "Gestão de Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano na Região de Campinas". Campinas, São Paulo: Relatório Final de Pesquisa, mimeo, agosto de 1997.

OFFE, Claus. "Capitalismo Desorganizado". São Paulo: Brasiliense, 1985.

PACHECO, Carlos A. "Cenários 1.997-2.002:Tendências e Perspectivas da Economia Nacional e seus Reflexos para a Região de Campinas". Campinas, S.P.: mimeo, 1.997.

PACHECO, Carlos A. "Urbanização e reprodução social: marginalidade e precarização das estruturas sociais no desenvolvimento urbano brasileiro". In: "Urbanização e metropolização no Estado de São Paulo: desafios da política urbana". NESUR/IE/UNICAMP, Relatório de Pesquisa, SPG/FECAMP, Campinas, São Paulo: mimeo, abril de 1.992.

PAHL, R. E. "*The rural-urban continuum*" – Sociologia Ruralis vol. 6, n° 3/4:229-329, 1966.

PANIAGUA V., Alberto. *"Criterios y procedimientos para identificar espacios rurales capaces de articularse positivamente a ciudades intermédias"*. Seminário Internacional Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado, FAO/ONU, abril de 1997, Taxco, México.

PETRONE, Maria Luíza, "A Lavoura canavieira em São Paulo: expansão e declínio, 1765-1851". Difusão Européia do Livro, SP, p. 204, 1968.

POCHMANN, Márcio. "Emprego e desemprego nas regiões metropolitanas". In: NESUR-IE-UNICAMP/IPEA. "Regiões Metropolitanas Institucionalizadas". Campinas, mimeo, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. "Caderno de Sustentação do Plano Diretor". 1991.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. "Caderno de Sustentação do Plano Diretor". 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. "Caderno de Sustentação do Plano de Gestão da APA". 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. "Caderno de Sustentação do Plano de Gestão da Região de Barão Geraldo". 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. "Cadernos de Sustentação do Plano de Gestão da Região do Campo Grande". 1996 e 2000.

PUPO, Celso. "Campinas, um município do império: fundação e constituição, usos familiares, a morada, sesmarias, engenhos e fazendas". São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 1973.

RANGEL, Inácio. "Questão Agrária, industrialização e crise urbana no Brasil". In: GRAZIANO DA SILVA, José (org.). Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2000.

REIS, José. "O desenvolvimento local é possível?" in: SPER – Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais Lisboa: Instituto Superior de Agronomia, 1994. Cap. 1, p. 1-40.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. "Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro". Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1997.

ROLNIK, Raquel. "Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo". FAPESP/PUCCAMP/Lincoln Institute of Land Policy, Campinas, S.P: CDRom-meio magnético 1998.

ROLNIK, Raquel. "A cidade e a Lei". São Paulo: Studio Nobel, 1999.

SANTOS, Antonio da Costa, "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 Jundiaí, 1732 – 1992" Tese de Doutoramento, FAU, USP, São Paulo, dezembro de 1998.

SANTOS, Milton. "A urbanização brasileira". 2ª ed. São Paulo.: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. "Por uma outra globalização; do pensamento único à consciência universal". Rio de Janeiro, Editora Record, 2000.

SANTOS, Milton. "A cidade nos países subdesenvolvidos". Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1965.

SARACENO, Elena. "*Alternative readings of spatial differentiation: the rural versus the local economy approach in Italy*". European Review of Agricultural Economics, v.21 p.451-474. Berlin, 1994a.

SARACENO, Elena. "*Recents trends in rural development and their conceptualization*". Journal of Rural Studies, Great Britain, v. 10, n. 4, p. 321-330, 1994.

SAYAD, João. "Preço da terra e mercados financeiros". IPEA, Pesquisa e Planejamento Econômico, 7 (3), pp. 623 a 662, Rio de Janeiro, dezembro de 1977.

SAYAD, João. "Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR". IPEA, Pesquisa e Planejamento Econômico, 12 (1), pp. 87 a 108, Rio de Janeiro, abril de 1982.

SEADE. "Economia Paulista". Fundação SEADE, São Paulo em Perspectiva, 13(1/2), jun-jul, 1999.

SEADE. "Pesquisa de Condições de Vida no Município de Campinas –1994. Primeiros Resultados". Fundação SEADE, São Paulo, outubro de 1995.

SEADE. "Programa de Expansão da Educação Profissional". Fundação SEADE, Sensor Rural, São Paulo, agosto de 2000.

SEADE. "Força de Trabalho na Agricultura Paulista". São Paulo, Fundação SEADE.101. 1996.

SEMEGHINI, Ulysses, "Do café à indústria: uma cidade e seu tempo". Editora da UNICAMP, Campinas, 1991.

SERH. "Dados sobre os recursos hídricos do Estado de São Paulo". Secretaria Estadual de Recursos Hídricos. www.recursoshidricos.sp.gov.br, 2001.

SILVA, Gislene. "O imaginário rural do leitor urbano: o sonho mítico da casa no campo." Tese de doutoramento em Antropologia, PUC/São Paulo, 2000.

SILVA, José Afonso. "Curso de Direito Constitucional Positivo". Revista dos Tribunais, São Paulo, 1985.

SILVA, José Afonso. "Poder Constituinte e Poder Popular". 2.000.

SILVA, Lígia Osório. "Terras devolutas e latifúndio". Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996.

SINGER, Paul. "Desenvolvimento econômico e evolução urbana". São Paulo: Nacional/EDUSP, 1968.

SINGER, Paul. "Economia política da urbanização". 2ª ed. São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1975.

SMA. "Controle da poluição na bacia do rio Piracicaba. São Paulo", e, "Controle da poluição na bacia do rio Capivari". Secretaria Estadual do Meio Ambiente, CETESB, 1991.

SMA. "Mapeamento de Vegetação Natural do Estado, Projeto Olho Verde: Campinas". Secretaria Estadual do Meio Ambiente, DEPRN, 1989.

SMA. "Subsídios do Meio Físico Geológico ao Planejamento do Município de Campinas". Instituto Geológico, Secretaria Estadual do Meio Ambiente, São Paulo, 1993

SOUZA, Maria Adélia, "O novo Brasil urbano: integração ou fragmentação?", In, Gonçalves, Maria Flora. "O Novo Brasil Urbano: impasses, dilemas, perspectivas". Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

STRUCHEL, Andréa. "Estudo sobre Conselhos Municipais". Prefeitura Municipal de Campinas, mimeo, 2001.

SWINGEDOW, Erik, MOULAERT, Frank, RODRIGUES, Arantcha. "*Large Scale Urban Development Projects: a challenge to urban policy in European Cities*". Pesquisa elaborada para a União Européia, textos disponíveis no site: http://www.ifresi.univ-lille1.fr./ PagesHTML/URSPIC/Index.htm.

SWYNGEDOW, Erik. "*Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale*"; in Kewin R. Cox (ed.); "Spaces of globalization: reasserting the power of the local". New York / London, The Guilford Press, pp. 137-166, 1997.

TAKAGI, Maya. "As Atribuições Legais do Poder Local", Texto para Discussão, S.A.N./PT, São Paulo, mimeo, junho, 2000.

TAVARES, Maria da Conceição. "Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira", Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

TAVARES, Maria da Conceição. "Império, território e dinheiro". In: FIORI, José Luis (org.). "Estado e moedas no desenvolvimento das nações". Editora Vozes, Petrópolis, 1999.

TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luiz. "Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização". Petrópoles, Vozes, 1997.

VAINER, Carlos. "As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?". IPPUR/UFRJ, mimeo, texto apresentado no 9º Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, maio de 2001.

VEIGA, José Eli. "O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento". Série Textos para Discussão, no. 1, NEAD/MDA, 2001

VEIGA, José Eli. "Desenvolvimento Territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico". In: Anais da ANPEC, 2001.

VEIGA, José Eli. "Biodiversidade e Dinamismo Econômico". III Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, Recife 11-13/nov, 1999.

ZIMMERMANN, Gustavo. "Finanças públicas municipais: o caso de Campinas". Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, UNICAMP, 1987.

ANEXOS

Anexo 1 – Dados sócio-espaciais: Região, Município de Campinas e APA

Anexo 2 – Mapas da Região, do Município de Campinas e da APA

Anexo 3 – Seleção de Textos Legais

Anexo 4 – Roteiro das entrevistas e relação dos entrevistados

ANEXO 1 - DADOS SÓCIO-ESPACIAIS: REGIÃO, MUNICÍPIO DE CAMPINAS E APA

Tabela 1 - Dados demográficos históricos de São Paulo e Campinas – 1767/1934

Ano	Província – Estado São Paulo		Freguesia – Município Campinas		Campinas População		Campinas Participação Relativa		Entrada de migrantes europeus
	Pop. Total	Pop. Escrava	Pop. Total	Pop. Escrava	Urbana	Rural	Urbana %	Rural %	
1767			185						
1775			247						
1797			2.107	700					
1822			7.369						
1836	284.312	78.013	6.689	3.917					
1854	417.149	117.731	14.201	8.190					
1874	837.754	156.612	31.397	13.685					
1886	1.221.380	160.665	41.253	9.986					2.544
1900	2.225.968		67.694						8.042
1920	4.565.059		115.567						
1934	6.257.341		132.819 (1)		69.010	63.809	51,96	48,04	
1940			129.940		84.055	45.885	64,68	35,32	
1950	9.134.423		152.547		106.834	45.713	70,03	29,97	
1960	12.771.948		219.303		183.684		84,4		
1970	17.771.948		375.864		333.981		89,7		
1980	25.204.836		664.559		588.318		89,4		

Fonte: IBGE, FSEADE, Prefeitura de Campinas, citadas por Baeninger, 1996.
(1) Excluído o desmembramento de Americana em 1924

Tabela 2 – Composição da Região de Governo e da Região Metropolitana de Campinas

RM Institucionalizada 19 municípios	RG 22 municípios
Americana	Americana
Artur Nogueira	Artur Nogueira
Campinas	Campinas
Cosmópolis	Cosmópolis
Engenheiro Coelho	Engenheiro Coelho
	Estiva Gerbi
Holambra	Holambra
Hortolândia	Hortolândia
Indaiatuba	Indaiatuba
Itatiba	
	Itapira
Jaguariúna	Jaguariúna
	Mogi-Guaçu
	Mogi-Mirim
Monte-Mor	Monte-Mor
Nova Odessa	Nova Odessa
Paulínia	Paulínia
Pedreira	Pedreira
Santa Bárbara D'Oeste	Santa Bárbara D'Oeste
Santo Antônio da Posse	Santo Antônio da Posse
Sumaré	Sumaré
Valinhos	Valinhos
Vinhedo	Vinhedo

Fonte: Imprensa Oficial do ESP, 20 de junho de 2000, FSEADE, 1996.

Tabela 3 - Valor Adicionado a preços de Correntes, segundo Setores de Atividade
Município de Campinas - 1980, 1990, 1995, 1996, 1997,1998

Nome do Grupo	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
gropecuária	1.358.694.253	2.803.999.299	9.832.713.688	84.832.994.874	2.007.919.747	19.674.129	27.852.909	83.243.396	7.227.785	10.977.046
omércio	22.212.400.011	58.504.239.295	278.611.302.454	4.250.143.195.482	110.827.943.975	961.722.571	1.739.291.527	1.728.181.679	1.686.966.763	1.505.415.210
dústria	66.442.721.795	131.980.890.131	681.614.140.521	8.575.568.979.199	229.523.476.650	2.453.382.849	2.477.926.138	2.451.277.121	2.523.219.022	3.163.792.925
utras	1.616.821.213	14.061.670.144	9.958.733.814	120.451.786.124	5.398.266.313	113.032.600	63.054.201	179.227.272	81.579.453	182.292.080
erviços	-	19.099.276.949	87.235.914.900	1.163.245.848.204	28.784.202.033	274.362.088	440.889.413	606.992.264	792.264.216	879.070.459
otal	91.630.637.272	226.454.096.009	1.067.317.036.207	14.194.291.997.044	376.541.808.718	3.822.174.237	4.749.014.188	5.048.921.732	5.092.276.302	5.741.547.720

Nome do grupo	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
gropecuária	1,5%	1,2%	0,9%	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	1,6%	0,1%	0,2%
omércio	24,2%	25,8%	26,1%	29,9%	29,4%	25,2%	36,6%	34,2%	33,1%	26,2%
dústria	72,5%	58,3%	63,9%	60,4%	61,0%	64,2%	52,2%	48,6%	49,5%	55,1%
utras	1,8%	6,2%	0,9%	0,8%	1,4%	3,0%	1,3%	3,5%	1,6%	3,2%
erviços	0	8,4%	8,2%	8,2%	7,6%	7,2%	9,3%	12,0%	15,6%	15,3%
otal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo – DIPAM, Fundação Seade.

Tabela 4 - Investimentos Anunciados para o Município de Campinas, RMC, RGC, RAC e Estado de São Paulo - 1995- 2001

Regiões	1995-Maio/2000		Janeiro-Dezembro/2000		Janeiro-Junho/2001	
	Valor	Participação	Valor	Participação	Valor	Participação
	Em US$ milhões (1)	%	Em US$ milhões (1)	%	Em US$ milhões (1)	%
Total do Estado	100.628,63	100,00	23.690,16	100,00	12.751,33	100,00
RA de Campinas	15.672,80	15,57	3.821,22	16,13	1.732,37	13,59
RG de Campinas	11.759,08	11,69	3.249,59	13,72	1.423,21	11,16
RM de Campinas (2)	-	-	-	-	897,01	7,03
Município de Campinas	2.354,68	2,34	704,09	2,97	611,41	4,79

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - Seade. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico.

Nota: Pesquisa realizada a partir de anúncios publicados na Gazeta Mercantil, Folha de S.Paulo, O Estado de S.Paulo, DCI e outros. Segundo a metodologia adotada neste trabalho, todos os investimentos anunciados na imprensa são checados junto às empresas para confirmação do valor anunciado, do local e do setor de atividade.

(1) Os valores divulgados em reais foram convertidos em dólares pela cotação média mensal do mês em que foi publicado o anúncio.

(2) Os municípios dessa RM estão também contemplados na RA e na RG de Campinas.

Tabela 5 - Área Territorial da Região Metropolitana de Campinas

Município	Área - Km^2	%
Americana	133,6	3,66
Artur Nogueira	177,8	4,88
Campinas	795,7	21,83
Cosmópolis	154,7	4,24
Engenheiro Coelho	109,8	3,01
Holambra	64,3	1,76
Hortolândia	62,2	1,71
Indaiatuba	310,6	8,52
Itatiba	322,5	8,85
Jaguariúna	142,4	3,91
Monte Mor	240,8	6,61
Nova Odessa	73,3	2,01
Paulínia	139,3	3,82
Pedreira	109,7	3,01
Santa Bárbara d'Oeste	271,5	7,45
Santo Antônio de Posse	154,1	4,23
Sumaré	153,0	4,20
Valinhos	148,5	4,07
Vinhedo	81,7	2,24
Total	3645,5	100

Fonte: Censo 2000, IBGE.

abela 6 – Dados Demográficos da Região Metropolitana de Campinas – 1970, 1980, 1991, 1996 e 2000.

Município	PEA Urb. 1991	Pop. Total em 1970	Pop. Total em 1980	Pop. Total em 1991	Pop. Total em 1996	Pop. Total em 2000	Taxa de Crescimento 70/80	Taxa de Crescimento 80/91	Taxa de Crescimento 91/96	Taxa de Crescimento 96/00	% acr. 70/80	% acr. 80/91	% acr. 91/96	% acr. 96/00	Densidade Demog. em 1991 hab/km²	Densidade Demog. 1996 hab/km²	Densidade Demog. 2000 hab/km²
mericana	99,8	66.316	121.998	153.840	167.945	182.084	6,29	2,13	1,77	2,04	84	26	9	8	1.151,5	1.257,1	1.36
rtur Nogueira	75,6	10.171	15.932	28.053	37.520	33.089	4,59	5,28	5,99	-3,09	57	76	34	-12	157,8	211,0	18
ampinas	99,3	375.864	664.566	847.595	908.906	967.921	5,86	2,24	1,41	1,59	77	28	7	6	1.065,2	1.142,3	1.21
osmópolis	87,0	12.110	23.243	36.684	40.711	44.367	6,74	4,24	2,11	2,17	92	58	11	9	237,1	263,2	28
ngenheiro oelho				6.436	8.692	10.025			6,19	3,63			35	15	58,6	79,2	9
olambra				5.372	6.630	7.231			4,30	2,19			23	9	83,5	103,1	11
ortolândia				84.995	115.136	151.669			6,26	7,13			35	32	1.366,5	1.851,1	2.43
daiatuba	90,8	30.537	56.243	100.948	121.906	146.829	6,30	5,46	3,84	4,76	84	79	21	20	325,0	392,5	47
atiba		28.376	41.630	61.645	71.590	80.884	3,91	3,63	3,04	3,10	47	48	16	13	191,1	222,0	25
aguariúna	92,5	10.391	15.213	24.999	28.359	29.450	3,89	4,62	2,55	0,95	46	64	13	4	175,6	199,2	20
onte Mor	81,1	7.960	14.020	25.559	30.849	37.111	5,82	5,61	3,83	4,73	76	82	21	20	106,1	128,1	15
ova Odessa	98,0	8.336	21.891	34.063	37.424	42.066	10,14	4,10	1,90	2,97	163	56	10	12	464,7	510,6	57
aulínia	99,8	10.708	20.753	36.706	44.431	51.242	6,84	5,32	3,89	3,63	94	77	21	15	263,5	319,0	36
edreira	96,3	15.053	21.381	27.972	31.890	35.242	3,57	2,47	2,66	2,53	42	31	14	11	255,0	290,7	32
anta Bárbara Oeste	95,2	31.018	76.628	145.266	161.060	169.735	9,47	5,99	2,09	1,32	147	90	11	5	535,0	593,2	62
anto Antônio e Posse	49,1	7.799	10.877	14.327	14.994	18.145	3,38	2,54	0,91	4,88	39	32	5	21	93,0	97,3	11
umaré	98,2	23.074	101.851	226.870	283.778	196.055	16,01	7,55	4,58	-8,83	341	123	25	-31	1.482,8	1.854,8	1.28
alinhos	98,7	30.775	48.928	67.886	74.608	82.773	4,75	3,02	1,91	2,63	59	39	10	11	457,1	502,4	55
inhedo	97,6	12.388	21.647	33.612	38.625	47.104	5,74	4,08	2,82	5,09	75	55	15	22	9,2	10,6	1
Total		680.876	1.276.801	1.962.828	2.225.054	2.333.022	6,49	8,98	3,18	1,19	88	54	13	5	538,4	610,4	64

Fontes: Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000, Contagem Populacional de 1996.

Tabela 7 - Rendimento Médio Mensal do Chefe de Domicílio - RM de Campinas (continua)

Município	Total de Domicílios Particulares Permanentes	Rend até 1/2 SM		Rend de 1/2 a 1 SM		Rend de 1 a 2 SM		Rend de 2 a 3 SM		Rend de 3 a 5 SM	
		Domicí-lios	Participa-ção Relativa (%)	Domicí-lios	Participa-ção Relativa (%)	Domicí-lios	Participa-ção Relativa (%)	Domicí-lios	Participa-ção Relativa (%)	Domicí-lios	Participa-ção Relativa (%)
Americana	39.920	1.227	3,07	2.554	6,40	5.644	14,14	6.550	16,41	10.032	25,13
Artur Nogueira	6.821	296	4,34	522	7,65	1.837	26,93	1.414	20,73	993	14,56
Campinas	223.210	4.044	1,81	9.912	4,44	30.052	13,46	30.417	13,63	45.324	20,31
Cosmópolis	9.143	175	1,91	595	6,51	1.864	20,39	1.896	20,74	2.071	22,65
Engenheiro Coelho											
Holambra											
Hortolândia											
Indaiatuba	25.097	886	3,53	1.347	5,37	4.882	19,45	4.429	17,65	5.046	20,11
Itatiba	15.190	606	3,99	1.421	9,35	3.390	22,32	2.944	19,38	2.960	19,49
Jaguariúna	6.002	237	3,95	495	8,25	1.330	22,16	1.226	20,43	1.187	19,78
Monte Mor	6.015	117	1,95	726	12,07	1.929	32,07	1.026	17,06	895	14,88
Nova Odessa	8.403	162	1,93	468	5,57	1.347	16,03	1.834	21,83	2.113	25,15
Paulínia	8.788	187	2,13	289	3,29	1.441	16,40	1.604	18,25	2.003	22,79
Pedreira	6.999	197	2,81	555	7,93	1.753	25,05	1.439	20,56	1.349	19,27
Santa Bárbara d'Oeste	35.145	932	2,65	2.270	6,46	6.561	18,67	6.946	19,76	9.722	27,66
Santo Antônio de Posse	3.544	137	3,87	473	13,35	1.061	29,94	705	19,89	471	13,29
Sumaré	53.264	1.298	2,44	2.843	5,34	9.918	18,62	11.744	22,05	13.591	25,52
Valinhos	16.977	434	2,56	1.202	7,08	2.787	16,42	2.360	13,90	3.840	22,62
Vinhedo	8.246	160	1,94	439	5,32	1.593	19,32	1.343	16,29	1.864	22,60
Total	472.764	11.095	2,35	26.111	5,52	77.389	16,37	77.877	16,47	103.461	21,88

Tabela 7 a - Rendimento Médio Mensal do Chefe de Domicílio - RM de Campinas (continuação)

Município	Rend. de 5 a 10 SM		Rend. de 10 a 15 SM		Rend .de 15 a 20 SM		Rend. superior a 20 SM		Sem Rendimento		Sem Declaração	
	Domicílios	Participação Relativa (%)	Domicílios	Participação Relativa (%)	Domicílios	Participação Relativa (%)	Domicílios	Participação Relativa (%)	Domicílios	Participação Relativa (%)	Domicílios	Participação Relativa (%)
Americana	8.092	20,27	2.289	5,73	808	2,02	1.703	4,27	819	2,05	202	0,51
Artur Nogueira	919	13,47	325	4,76	114	1,67	148	2,17	196	2,87	57	0,84
Campinas	48.752	21,84	19.003	8,51	9.414	4,22	16.923	7,58	7.030	3,15	2.339	1,05
Cosmópolis	1.602	17,52	439	4,80	143	1,56	153	1,67	172	1,88	33	0,36
Engenheiro Coelho												
Holambra												
Hortolândia												
Indaiatuba	4.536	18,07	1.418	5,65	675	2,69	755	3,01	996	3,97	127	0,51
Itatiba	2.219	14,61	686	4,52	261	1,72	421	2,77	276	1,82	6	0,04
Jaguariúna	884	14,73	253	4,22	97	1,62	167	2,78	90	1,50	36	0,60
Monte Mor	602	10,01	165	2,74	18	0,30	168	2,79	341	5,67	28	0,47
Nova Odessa	1.435	17,08	458	5,45	112	1,33	108	1,29	355	4,22	11	0,13
Paulínia	1.973	22,45	527	6,00	165	1,88	322	3,66	172	1,96	105	1,19
Pedreira	1.011	14,44	237	3,39	82	1,17	146	2,09	148	2,11	82	1,17
Santa Bárbara d'Oeste	5.600	15,93	1.203	3,42	331	0,94	445	1,27	1.062	3,02	73	0,21
Santo Antônio de Posse	401	11,31	67	1,89	62	1,75	80	2,26	73	2,06	14	0,40
Sumaré	8.495	15,95	1.381	2,59	498	0,93	449	0,84	2.770	5,20	277	0,52
Valinhos	3.847	22,66	996	5,87	448	2,64	708	4,17	312	1,84	43	0,25
Vinhedo	1.473	17,86	524	6,35	188	2,28	426	5,17	208	2,52	28	0,34
Total	91.841	19,43	29.971	6,34	13.416	2,84	23.122	4,89	15.020	3,18	3.461	0,73

Fonte: Censo Demográfico de 1991, IBGE.

Tabela 8 - Condições de Acesso à Infra-Estrutura Básica – Região Metropolitana de Campinas.

Município	Total de Domicílios Particulares Permanentes	Domicílios Ligados à Rede de Água (c/ canal. Interna)	Participação Relativa (%)	Domicílios Ligados à Rede Geral de Esgoto	Participação Relativa (%)	Domicílio com Instalação Sanitária Comum a Mais de Um	Participação Relativa (%)	Domicílio com Acesso à Coleta de Lixo	Participação Relativa (%)
Americana	39.920	38.962	97,60	35.933	90,01	1.545	3,87	38.752	97,07
Artur Nogueira	6.821	6.658	97,61	4.532	66,44	219	3,21	5.237	76,78
Campinas	**223.210**	**215.405**	**96,50**	**182.767**	**81,88**	**7.054**	**3,16**	**212.991**	**95,42**
Cosmópolis	9.143	8.671	94,84	5.585	61,08	575	6,29	8.372	91,57
Engenheiro Coelho									
Holambra									
Hortolândia									
Indaiatuba	25.097	24.830	98,94	19.752	78,70	1.324	5,28	23.621	94,12
Itatiba	15.190	15.006	98,79	11.497	75,69	646	4,25	13.054	85,94
Jaguariúna	6.002	5.970	99,47	4.301	71,66	34	0,57	4.835	80,56
Monte Mor	6.015	5.661	94,11	2.289	38,05	130	2,16	4.772	79,33
Nova Odessa	8.403	8.232	97,97	7.661	91,17	209	2,49	7.987	95,05
Paulínia	8.788	8.623	98,12	6.067	69,04	281	3,20	6.453	73,43
Pedreira	6.999	6.972	99,61	6.067	86,68	281	4,01	6.453	92,20
Santa Bárbara d'Oeste	35.145	34.554	98,32	32.619	92,81	862	2,45	33.769	96,08
Santo Antônio de Posse	3.544	3.381	95,40	82	2,31	326	9,20	2.654	74,89
Sumaré	53.264	51.134	96,00	16.279	30,56	2.880	5,41	50.376	94,58
Valinhos	16.977	16.738	98,59	12.450	73,33	742	4,37	14.250	83,94
Vinhedo	8.246	8.210	99,56	5.965	72,34	522	6,33	7.469	90,58
Total	**472.764**	**459.007**	**97,09**	**353.846**	**74,85**	**17.630**	**3,73**	**441.045**	**93,29**

Fonte: Censo Demográfico de 1991, IBGE.

Tabela 9 - População e Número de Municípios – 2000

Região	População em 2000			Número de Municípios
	Total	Urbana	Rural	
Estado de São Paulo	36.966.527	34.529.142	2.437.385	645
RA Campinas	5.385.489	4.999.201	386.288	90
RG Campinas	2.530.194	2.454.211	75.983	22
RM Campinas	2.333.022	2.264.665	68.357	19
Município de Campinas	967.921	951.824	16.097	1

Fonte: IBGE. Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2000.

Tabela 10 - População segundo situação rural urbana e Taxa Média de Crescimento Anual da População(%) - Município de Campinas - 1991/2000

Município/ RMC/ Estado de São Paulo	População			Taxa Anual de Crescimento (% a.a.)	
	1991	1996	2000	1991/1996	1996/2000
Campinas					
População Total	847.595	908.906	967.921	1,41	1,59
População urbana	824.924	872.652	951.824	1,13	2,19
População rural	22.671	36.254	16.097	9,84	-18,37
RMC					
População Total	1.864.745	2.094.596	2.333.230	2,35	2,73
População urbana	1.774.557	2.007.159	2.264.921	2,49	3,07
População rural	91.468	87.437	68.309	-0,90	-5,99
ESP					
População Total	31.588.925	34.119.110	36.969.476	1,55	2,03
População urbana	29.314.861	31.767.618	34.531.635	1,62	2,11
População rural	2.274.064	2.351.492	2.437.841	0,67	0,91

Fonte: Censos IBGE,1980, 1991, Contagem 1996 e resultados preliminares Censo 2000.

Tabela 11 - População em sub-habitação - Município de Campinas - 1999

Tipo	Quantidade	Moradias	População Estimada
Favelas	83	14.149	63.690
Núcleos Residenciais	20	1.554	6.984
Ocupações	121	21.783	82.174
Ocupações em fase de regularização	10	1.272	4.800
Total	234	38.758	157.648

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas, Secretaria Municipal de Habitação.

Tabela 12 - Evolução do parcelamento do solo em Campinas por Macrozona - décadas de 1970, 1980 e 1990

Macro zona	1970/1979				1980/1989				1990/2000			
	No.loteamentos	Área loteada	No.de lotes	m2/lote	No.loteamtos	Área loteada	No.de lotes	m2/lote	No.loteamtos	Área loteada	No.de lotes	m2/lote
1	3	3.197.263,43	2.509	765	9	1.229.933,49	1.259	586	6	2.728.222,51	1.664	984
2	1	206.842,90	422	294	5	3.245.021,35	2.237	870	1	2.702.826,78	1.668	972
3	4	1.231.752,90	792	933	8	1.305.440,89	1.889	415	5	1.239.687,69	1.525	488
4	8	3.471.407,33	3.701	563	16	3.703.945,48	4.596	484	4	727.000,18	549	795
5	12	3.166.083,50	2.722	698	34	8.308.867,11	12.601	396	16	3.963.594,30	11.619	205
6	1	32.000,00	36	533	6	1.822.260,05	3.343	327	3	822.895,52	678	728
7	2	504.188,26	298	1.015	2	320.615,60	669	288	1	164.122,70	192	513
não local.*	7	608.399,64	921	396	11	1.050.826,51	1.750	360	5	556.024,89	1.305	256
Total	38	12.417.937,96	11.401	653	91	20.986.910,49	28.344	444	41	12.904.374,57	19.200	403

Fonte - Prefeitura Municipal de Campinas - Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - 2.000
Obs. Cerca de 15% do loteamentos não possuíam dados de área total e/ou no. de lotes, para estes estimamos com base na média dos demais.

Para o cálculo da área média por lote (m2/lote), adotamos um valor de área de lote de 60% da área total do loteamento.

*Loteamentos que não foram localizados para situa-los por Macrozona

Tabela 13 - Campinas - População, área e densidade por Macrozonas - 1970, 80, 91, 96.

Macrozona	População Total				Área	Densidade			
	1970	1982	1991	1996	(hectare)	1970	1980	1991	1996
1	8.401	11.583	14.220	15.753	22.222,98	0,38	0,52	0,64	0,71
2	641	3.980	3.941	5.501	8.970,89	0,07	0,44	0,44	0,61
3	11.644	41.213	54.413	56.095	11.809,30	0,99	3,49	4,61	4,75
4	332.978	541.423	585.796	584.444	14.060,14	23,68	38,51	41,66	41,57
5	21.366	47.332	157.978	200.510	9.693,81	2,20	4,88	16,30	20,68
6	607	13.560	20.551	26.423	3.920,69	0,15	3,46	5,24	6,74
7	860	5.091	10.388	20.180	9.351,80	0,09	0,54	1,11	2,16
Total	376497	664182	847287	908906	80029,61				

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas
Secretaria de Planejamento, Desenovlvimento Urbano e Meio Ambiente, 2000.

Tabela 14 – Área rural segundo Macrozona, Campinas, 1995

Macrozonas	Mz 1	Mz 2	Mz 3	Mz 4	Mz 5	Mz 6	Mz 7
Àrea Total	217 Km^2	102 Km^2	121 Km^2	125 Km^2	92 Km^2	33 Km^2	103 Km^2
% sobre o total do município*	27%	13%	15%	16%	12%	4%	13%
Área Rural	150 Km^2	60 Km^2	40 Km^2	0	20 Km^2	20 Km^2	60 Km^2
% sobre o total rural da Macrozona**	75%	60%	30%		20%	60%	60%

* Dados extraídos do Plano Diretor, 1995.
** Estimativas

Tabela 15 - Indicadores Sócio-demográficos - Município de Campinas - 1991/97

Indicador	1991	1994	1996	1997
Taxa de Analfabetismo da População Adulta	7,58	-	-	-
Taxa de Mortalidade Geral (por local de residência) (Por mil habitantes)	5,98	6,21	6,35	6,4
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	20,81	17,69	16,86	15,97
Taxa de Mortalidade por homicídio (Por cem mil habitantes)	22,17	30,82	36,24	38,62
Região de Campinas				
Taxa de Analfabetismo da População Adulta	9,49	-	-	-
Taxa de Mortalidade Geral (por local de residência) (Por mil habitantes)	5,56	5,9	5,99	6,01
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	22,14	19,74	17,07	17,88
Estado de São Paulo				
Taxa de Analfabetismo da População Adulta	10,16	-	-	-
Taxa de Mortalidade Geral (por local de residência) (Por mil habitantes)	6,26	6,68	6,88	6,71
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	27,05	25,26	22,74	21,6

Fonte : Fundação SEADE, Informações Muncipais.

Tabela 16 - Número de Estabelecimentos e Pessoal Ocupado segundo setores de atividade
Município de Campinas - 1990/1995/1999

Setores de atividades	1990		1995		1999		1990/95 (%)		1999/95 (%)	
	Estab	PO	Estab	PO	Estab	PO	Estab	PO	Estab	PO
Extrativa mineral	15	161	14	171	16	235	-6,67	6,21	14,29	37,43
Indústria de produtos minerais não metálicos	112	1.353	84	1.170	102	1.048	-25,00	-13,53	21,43	-10,43
Indústria metalúrgica	198	6.511	267	4.259	284	3.891	34,85	-34,59	6,37	-8,64
Indústria mecânica	151	7.671	121	7.895	115	5.289	-19,87	2,92	-4,96	-33,01
Indústria do material elétrico e de comunicações	110	13.684	86	8.967	84	5.019	-21,82	-34,47	-2,33	-44,03
Indústria do material de transporte	15	9.764	49	5.450	49	7.197	226,67	-44,18	0,00	32,06
Indústria da madeira e do mobiliário	126	1.785	108	966	123	1.142	-14,29	-45,88	13,89	18,22
Indústria do papel, papelão, editorial e gráfica	114	2.354	148	2.732	188	2.880	29,82	16,06	27,03	5,42
Ind. da borracha, fumo, couros, peles, similares, ind. diversas	160	4.768	116	3.940	116	3.351	-27,50	-17,37	0,00	-14,95
Ind. química de produtos farmacêuticos, veterinários, perfumaria, ...	125	5.675	196	6.361	170	5.522	56,80	12,09	-13,27	-13,19
Indústria têxtil do vestuário e artefatos de tecidos	243	2.930	184	1.865	194	2.158	-24,28	-36,35	5,43	15,71
Indústria de calçados	37	617	13	248	7	142	-64,86	-59,81	-46,15	-42,74
Indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico	142	7.447	223	7.886	245	5.643	57,04	5,89	9,87	-28,44
Serviços industriais de utilidade pública	38	4.024	29	5.926	15	4.413	-23,68	47,27	-48,28	-25,53
Construção civil	559	13.488	729	15.438	631	10.201	30,41	14,46	-13,44	-33,92
Comércio varejista	3.623	28.433	4.892	32.624	5.984	37.770	35,03	14,74	22,32	15,77
Comércio atacadista	695	7.095	895	7.709	869	7.504	28,78	8,65	-2,91	-2,66
Instituições de crédito, seguros e capitalização	161	9.337	308	9.114	332	6.989	91,30	-2,39	7,79	-23,32
Com. e administração imóveis, valores mobiliários, serv. técnico...	1.635	17.135	2.271	20.992	2.822	25.949	38,90	22,51	24,26	23,61
Transportes e comunicações	279	8.634	570	13.346	722	17.017	104,30	54,57	26,67	27,51
Serv. alojamento, alimtação, reparação, manutção, redação	1.808	23.940	1.857	20.690	2.165	24.503	2,71	-13,58	16,59	18,43
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	281	4.438	355	7.682	414	9.042	26,33	73,10	16,62	17,70
Ensino	154	4.539	310	18.434	380	19.440	101,30	306,12	22,58	5,46
Administração pública direta e autárquica	307	14.377	22	18.561	21	20.357	-92,83	29,10	-4,55	9,68
Agricultura, silvicultura, criação de animais, extrativismo vegetal..	143	1.284	60	935	60	952	-58,04	-27,18	0,00	1,82
Outros / ignorado	1.235	28.578	312	1.410	3	28	-74,74	-95,07	-99,04	-98,01
Total	12.466	230.022	14.219	224.771	16.111	227.682	14,06	-2,28	13,31	1,30

Fonte: Rais/Ministério do Trabalho

Tabela 17 - Evolução da População - APA Municipal (1970 - 1996)

População/Setores	Região Norte da Apa	Joaquim Egídio	Sousas
Pop. Total (nº. hab)			
1970		2555	5783
1980	1053	2749	7698
1991	1585	2843	9776
Pop. Urbana (nº.hab)			
1970		734	3209
1980		936	4445
1991	882	1152	9159
Pop. Rural (nº. hab)			
1970		1821	2574
1980	1053	1813	3253
1991	703	1691	617
Grau de Urbaniz. (%)			
1970	0	28,73	55,49
1980	0	34,05	57,74
1991	0	40,52	93,69
Incremento Relativo da População (%)			
1970 -1980			
Urbana		27,52	38,52
Rural		- 0,44	26,38
Total		7,59	33,11
1980 -1991			
Urbana		23,08	106,05
Rural	5,99	- 6,73	-118,90
Total	5,99	33,11	26,89
Taxa de Crescimento (% a.a)			
1970 -1980			
Urbana		2,46	3,31
Rural		- 0,04	2,37
Total		0,73	2,90
1980 -1991			
Urbana		1,90	6,79
Rural	5,99	- 0,63	-14,03
Total	5,99	0,31	2,19

Fonte: Fundação IBGE, Censos Demográficos de 1970, 1980 e 1991.
Prefeitura Municipal de Campinas - Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.
Sumário de Dados - População, 1993, in Plano de Gestão da APA, 1996.

Tabela 18 - Loteamentos aprovados na Prefeitura Municipal de Campinas em Sousas e Joaquim Egídio

Período	Distrito	Denominação	Ano de Aprovação	Área de Loteamento(m²)	Área de Lotes (m²)	Nº. de Lotes	Área média dos Lotes (M²)
Até 1950	Sousas	01 Jdim. Conceição	1946	*	*		*
	Sousas	01 Jdim. Atibaia	1951	106.596,40	61.791,00	137	451,02
		02 Vila Bourbon	1952	63.304,40	40.136,10	136	296,44
		03 Vila Stª. Rita	1952	25.928,00	18.622,50	53	351,36
		04 Vila Janete	1955	*	*	*	*
De 1950		05 Jdim. Nova Sousas	1956	136.820,00	81.755,00	293	279,02
A 1959		06 Jdim.São Francisco	1956	58.327,96	34.528,44	127	271,87
		07 Jdim. Ana Luiza	1957	45.270,00	26.830,60	72	372,64
		08 Jdim. Sorirama	1959	186.940,00	112.039,00	300	373,46
		09 Vila Sonia	1959	54.440,58	33.785,13	102	331,22
		Total Sousas		**814.447,34**	**458.422,77**	**1.220**	---
	J. Egídio	01 V. São Joaquim	1958	64.349,95	37.944,95	107	354,63
De 1960	Sousas	01 Jdim. Belmonte	1969	45.360,00	18.022,80	54	333.75
A 1969		02 Vila Santana-Cohab	1969	88.160,00	41.478,00	204	203,32
		Total Sousas		**133.520,00**	**59.500,80**	**258**	---
De 1970	Sousas	01 Jdim. Rosana	1973	25.896,50	15.225,50	42	362,51
A 1979		02 Colinas Do Ermitage	1977	823.054,00	491.824,45	293	1.678,58
		03 Caminhos San Conrado	1978	2.340.009,43	1.318.423,20	2.170	607,56
		Total Sousas		**3.188.957,90**	**1.825.143,10**	**2.505**	---
	J. Egídio	01 Morada das Nascentes	1977	699.556,87	350.146,60	195	1.795,62
De 1980	Sousas	01 Jdim. Botânico Cps.	1980	332.100,00	199.260,00	201	991,34
A 1989		02 Prq. Jatibaia	1981	195.472,70	108.176,80	315	343,41
		03 Imperial Parque	1983	181.552,65	101.017,37	322	313,71
		04 Res. Candido Ferreira	1985	37.827,79	19.189,14	58	330,84
		05 Jdim. Martinelli	1985	64.400,00	31.644,35	29	1.091,18
		06 Colina das Nações (+)	1988	100.000,00	63.800,00	25	2.552,00
		Total Sousas		**911.353,14**	**523.087,66**	**930**	---
		Total Geral Sousas		**5.048.278,38**	**2.866.154,20**	**4.913**	---
		Total Geral J. Egídio		**763.906,82**	**388.091,55**	**302**	---

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas, 1993.
(*) Dado não disponível
(+) Empreendimento sujeito a anulação

Tabela 19 - Extensão Territorial e Número de Domicílios Ocupados na APA de Campinas - 1980 e 1991

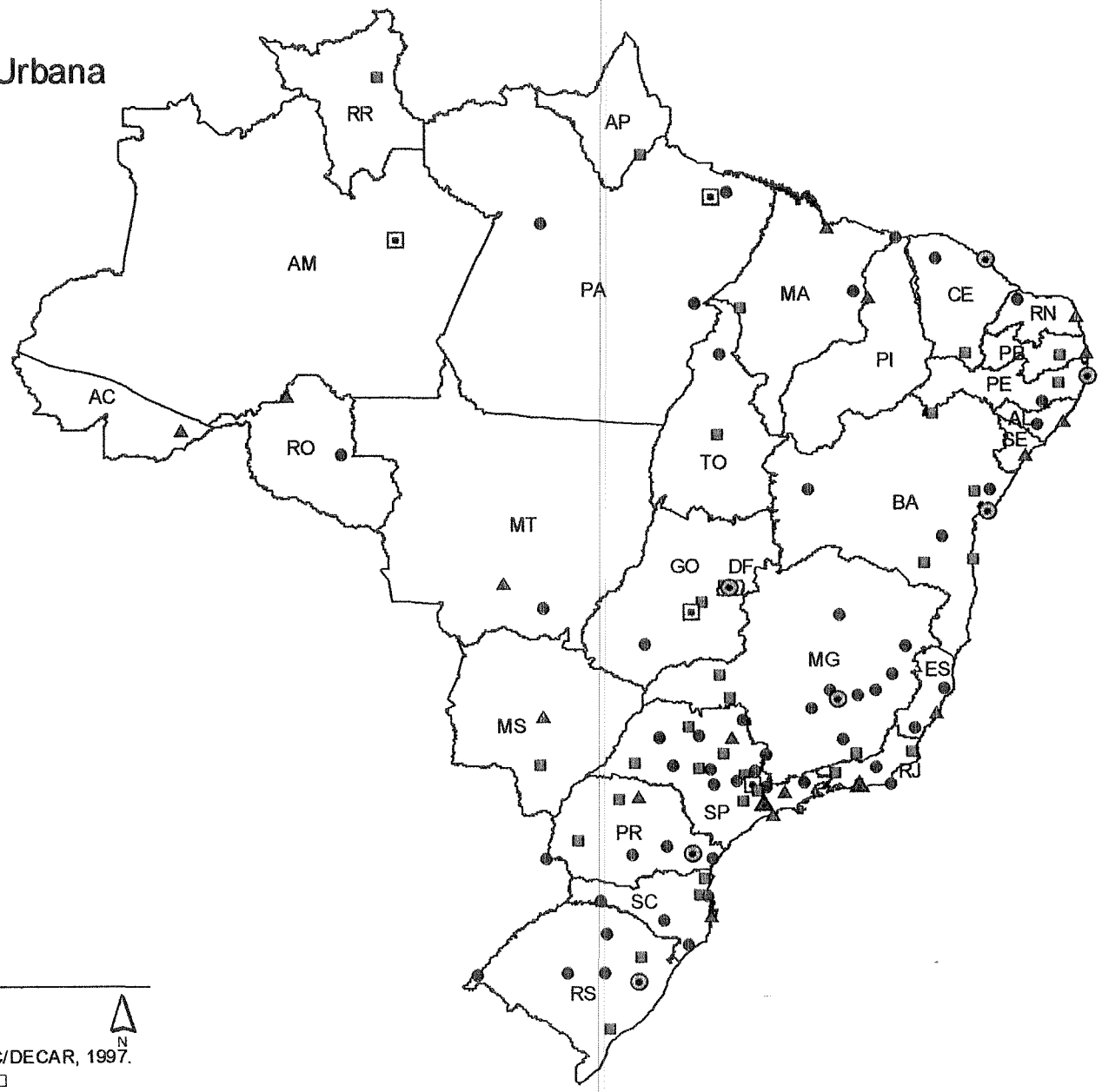
		Região Norte	Distr. J. Egídio	Distr. Sousas	Munic. Campinas
Área (Km^2)	Ano	62,25	89,25	65,50	801,01
Densid. Demográfica	1980	15,60	30,80	117,53	829,18
(Hab/ Km^2)	1991	32,06	31,85	149,25	1.056,47
Domic. Partic. Total	1980	468	885	1962	172.722
	1991	1107	852	2911	252.855
Ocupados	1980	230	630	1725	154.653
	1991	486	671	2442	223.896
Nº. médio de pessoas por	1980	4,58	4,36	4,46	4,29
domicílio ocupados	1991	4,11	4,24	4,00	3,78

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas - Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente. Sumário de Dados - População, 1993, e Plano de Gestão da APA, 1996.

ANEXO 2 - MAPAS DA REGIÃO, DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS E DA APA

1. Mapa da Rede Urbana do Brasil (1998) 249
2. Mapa da Rede Urbana do Estado de São Paulo (1998) 251
3. Mapa da Região Metropolitana de Campinas (2000) 253
4. Mapa de Campinas com sub-divisão em Macrozonas (1996) 255
5. Mapa da Área de Proteção Ambiental – Macrozona 1 (1996) 257
6. Mapa de Campinas - "vazios urbanos" (1996) 259
7. Mapa de Campinas - evolução do perímetro urbano (1970 –2000) 261
8. Mapa de Campinas - evolução do parcelamento urbano (1970 – 2000) 263
9. Mapa de Campinas - espacialização da densidade demográfica (1996) 265

BRASIL
Classificação Geral da Rede Urbana



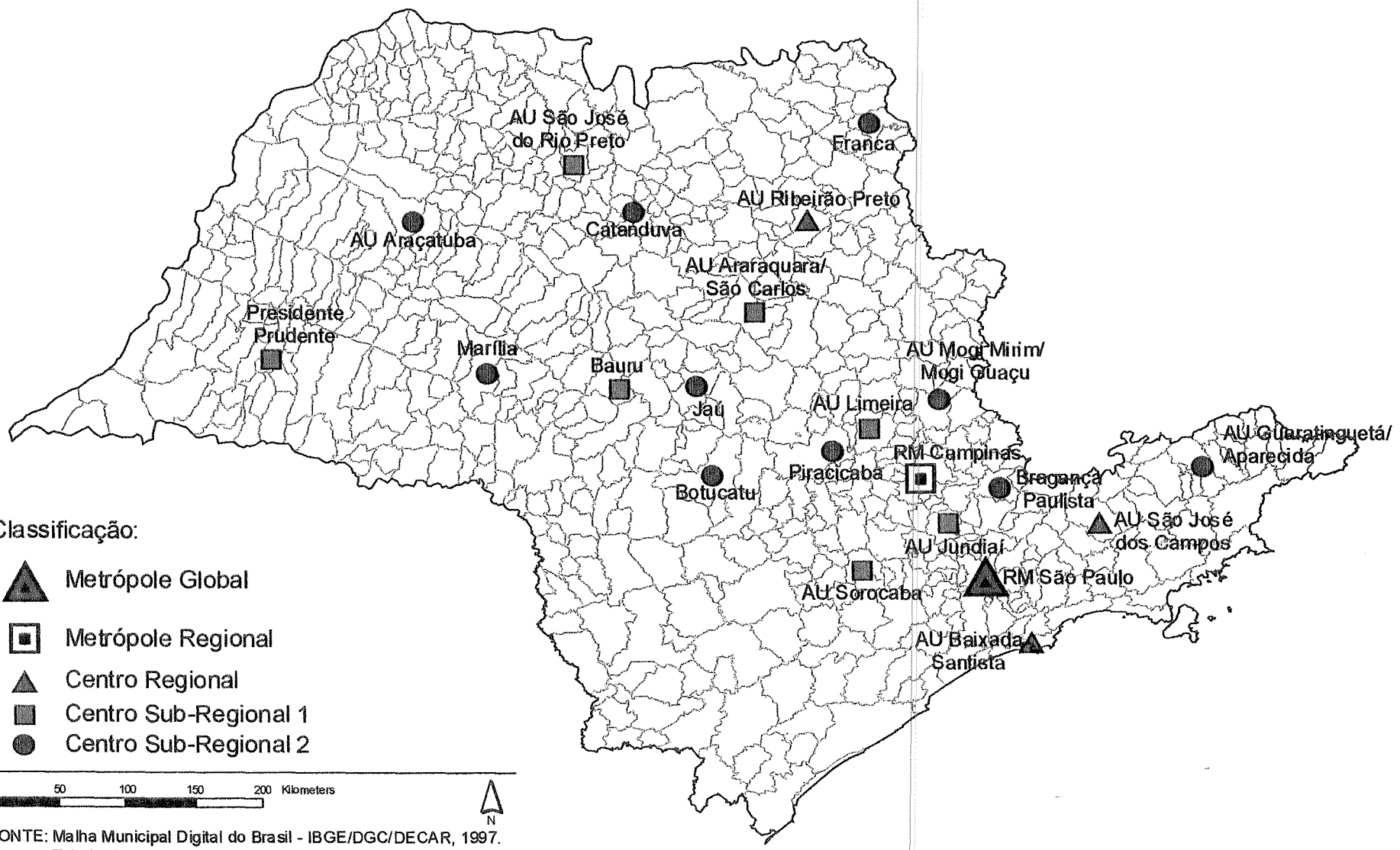
Classificação:
- Metrópole Global
- Metrópole Nacional
- Metrópole Regional
- Centro Regional
- Centro Sub-Regional 1
- Centro Sub-Regional 2

0 500 1000 Kilometers

N

FONTE: Malha Municipal Digital do Brasil - IBGE/DGC/DECAR, 1997.
Tabulações especiais NESUR/IE/UNICAMP.□

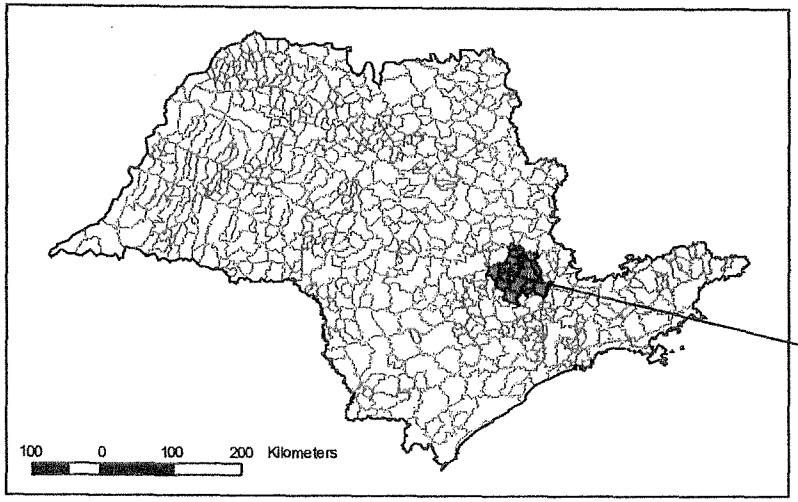
ESTADO DE SÃO PAULO
Classificação Geral da Rede Urbana



FONTE: Malha Municipal Digital do Brasil - IBGE/DGC/DECAR, 1997.
Tabulações especiais NESUR/IE/UNICAMP.□

Região Metropolitana de Campinas

Estado de São Paulo



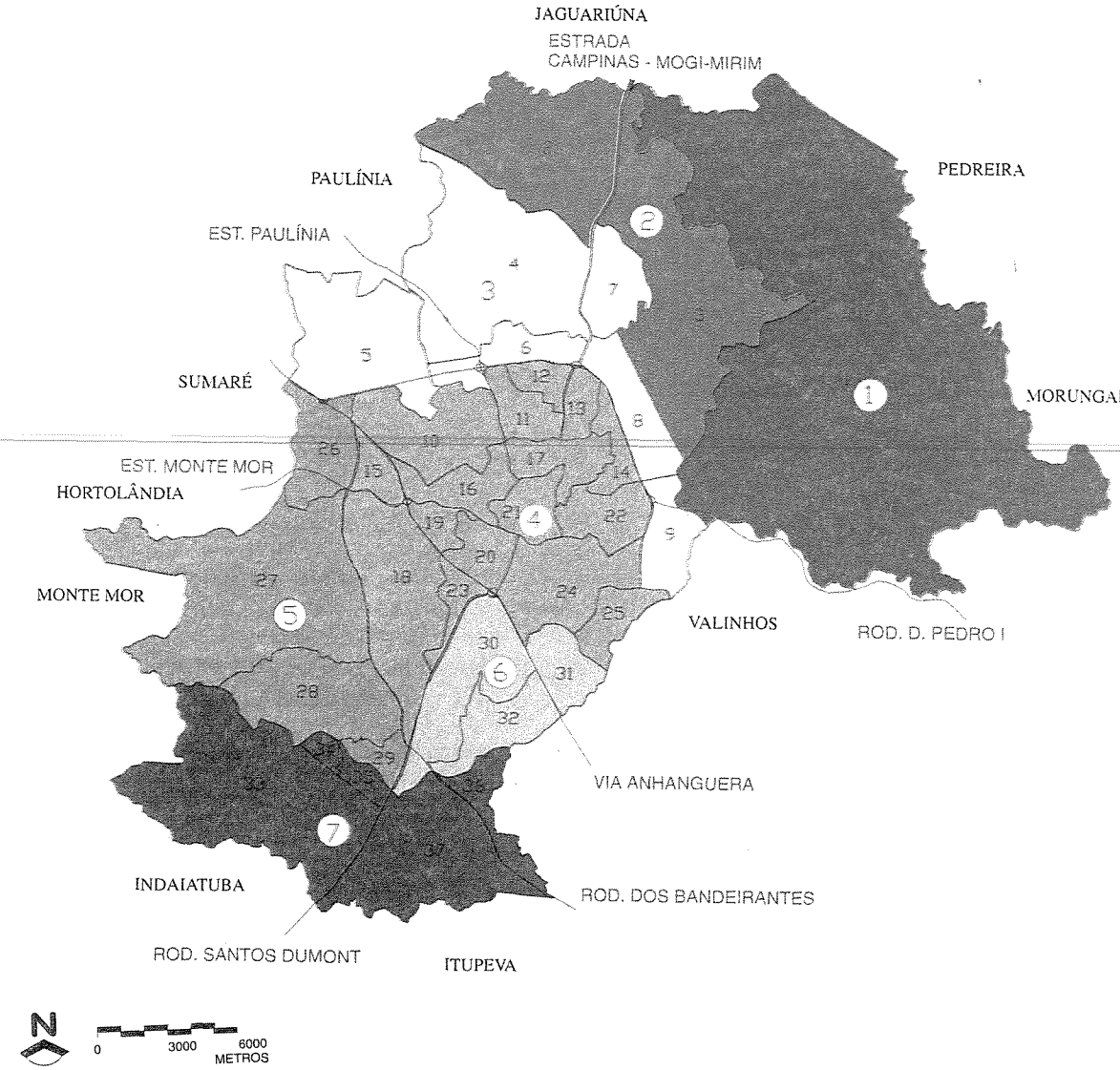


10 0 10 20 Kilometers

N

FONTE: Malha Municipal Digital do Brasil - IBGE, 1997.
Tabulações especiais NESUR/IE/UNICAMP.

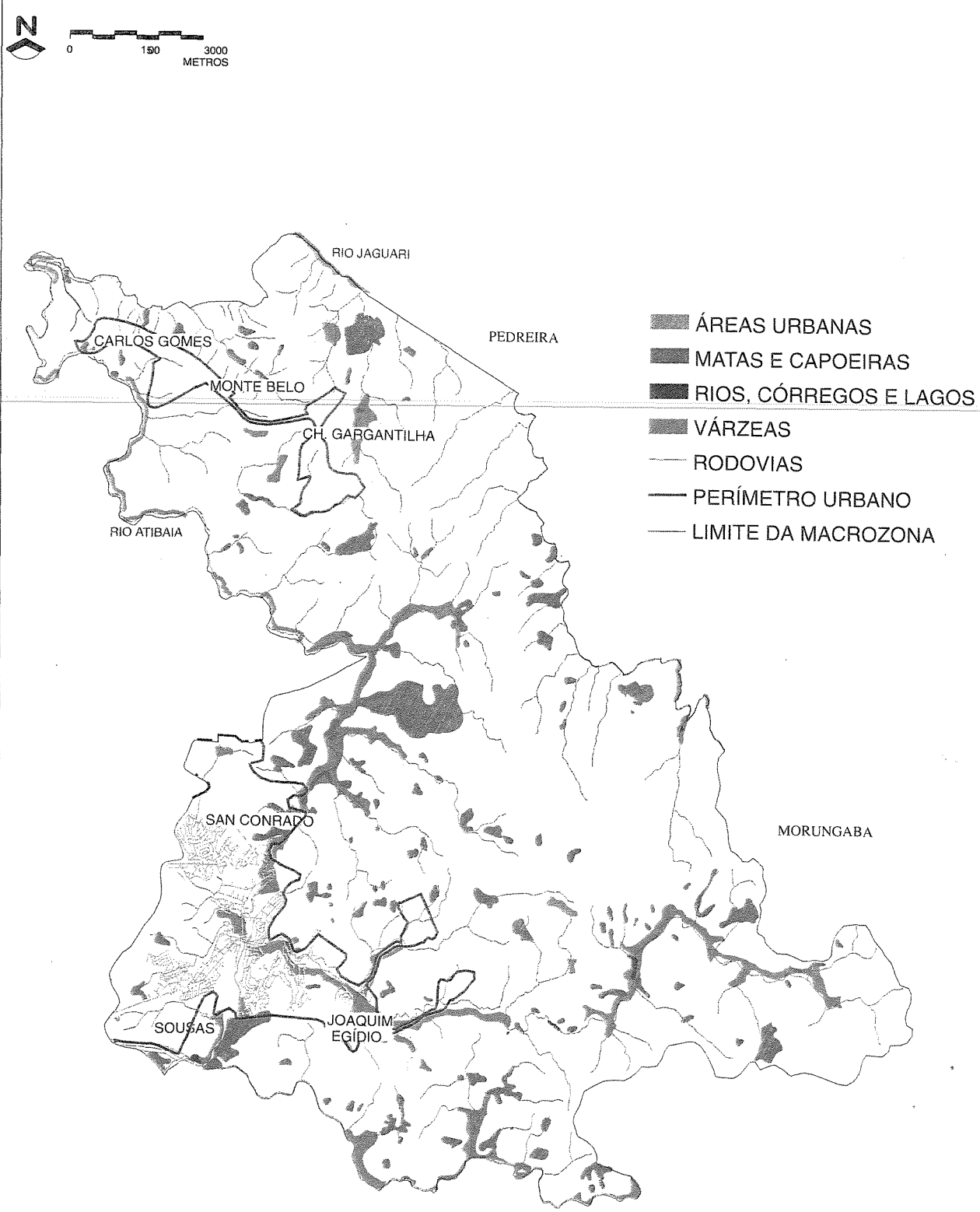
Mapa do Município de Campinas dividido em "Macrozonas de Planejamento"



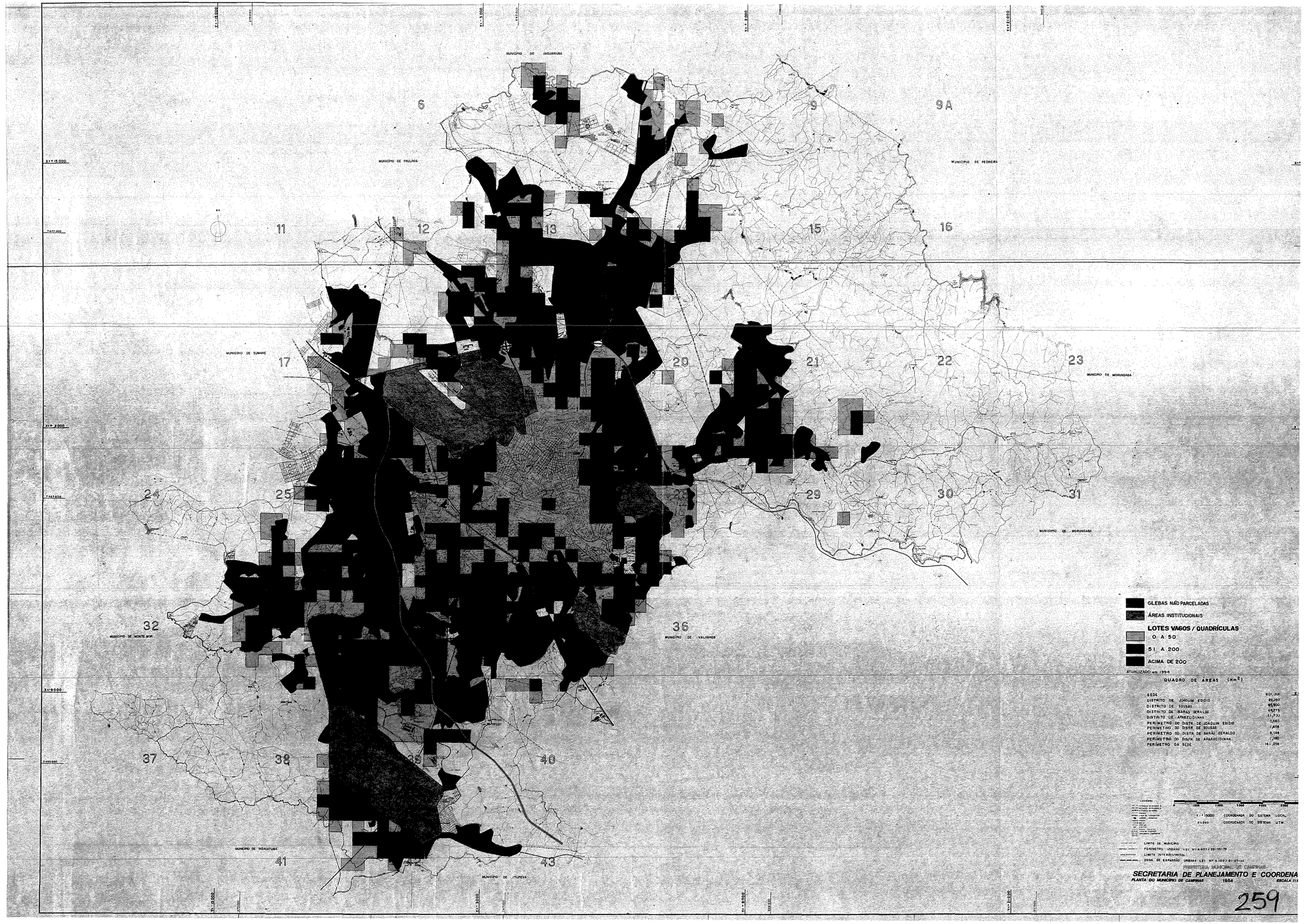
Legenda:
Macrozona 1 – Área de Proteção Ambiental – APA
Macrozona 2 – Área com Restrição à Urbanização – ARU
Macrozona 3 – Área de Urbanização Controlada Norte – AUC-N
Macrozona 4 – Área de Urbanização Consolidada – ACON
Macrozona 5 – Área de Recuperação Urbana – AREC
Macrozona 6 – Área de Urbanização Controlada Sul –AUC-S
Macrozona 7 – Área Imprópria à Urbanização AIU
_____ - Rodovias

Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas, Plano Diretor - 1996.

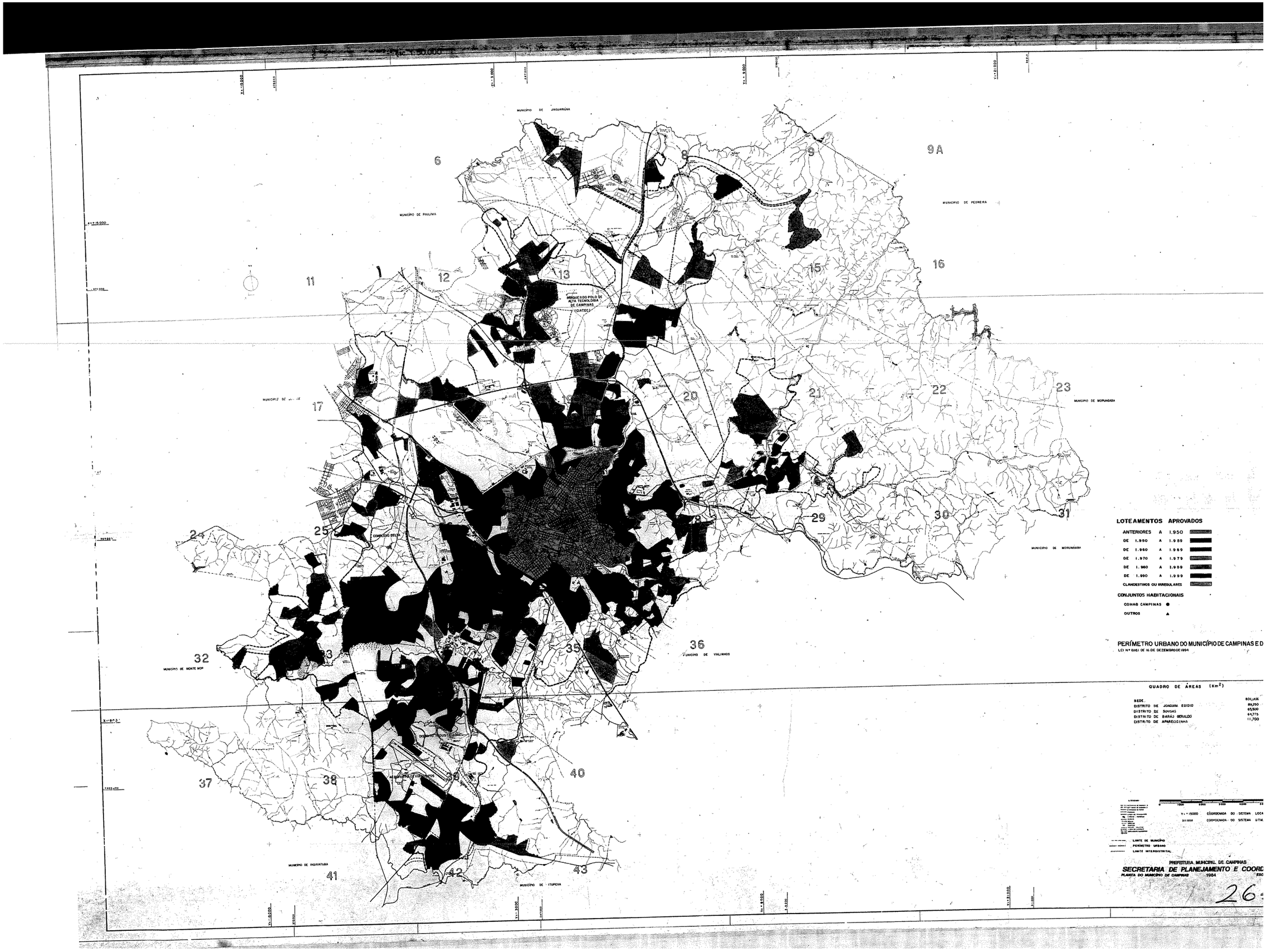
Mapa da Macrozona 1 – Área de Proteção Ambiental do Município de Campinas



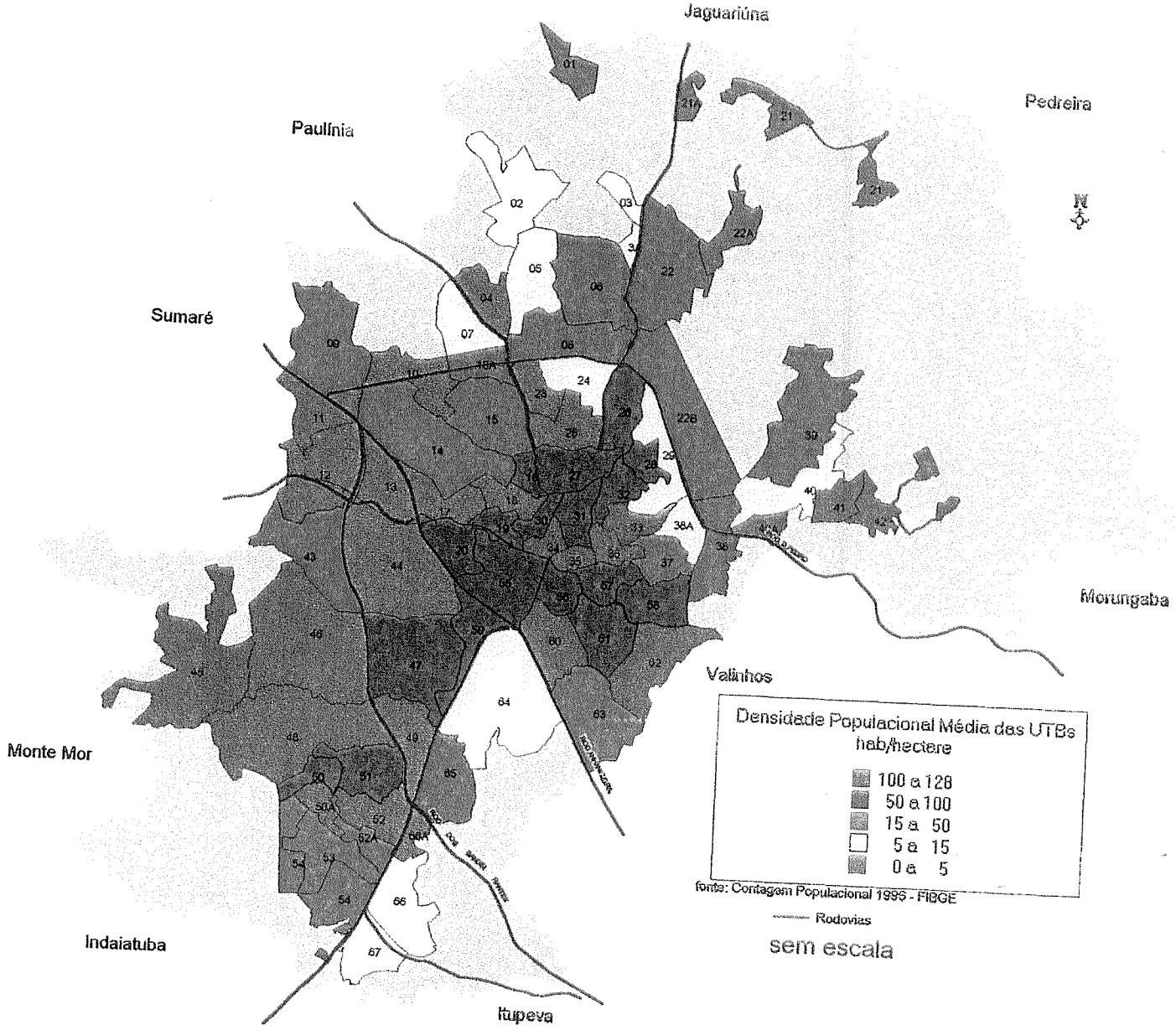
Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas, Plano Diretor - 1996.


MUNICÍPIO DE JAGUARUNA
MUNICÍPIO DE PAULÍNIA
MUNICÍPIO DE PEDREIRA
MUNICÍPIO DE SUMARÉ
MUNICÍPIO DE MORUNGABA
MUNICÍPIO DE MONTE MOR
MUNICÍPIO DE VALINHOS
MUNICÍPIO DE INDAIATUBA
MUNICÍPIO DE ITUPEVA
6
9
9A
11
12
13
15
16
17
20
21
22
23
24
25
29
30
31
32
36
37
38
39
40
41
43
GLEBAS NÃO PARCELADAS
ÁREAS INSTITUCIONAIS
LOTES VAGOS / QUADRÍCULAS
0 A 50
51 A 200
ACIMA DE 200
ATUALIZADO em 1994
QUADRO DE ÁREAS (km²)
SEDE 801,000
DISTRITO DE JOAQUIM EGIDIO 89,350
DISTRITO DE SOUSAS 65,900
DISTRITO DE BARÃO GERALDO 6,675
DISTRITO DE APARECIDINHA 11,700
PERÍMETRO DO DISTR. DE JOAQUIM EGIDIO 0,665
PERÍMETRO DO DISTR. DE SOUSAS 1,458
PERÍMETRO DO DISTR. DE BARÃO GERALDO 0,168
PERÍMETRO DO DISTR. DE APARECIDINHA 1,160
PERÍMETRO DA SEDE 16,258
1:5000 COORDENADA DO SISTEMA LOCAL
1:5000 COORDENADA DO SISTEMA UTM
LIMITE DE MUNICÍPIO
PERÍMETRO URBANO LEI Nº 4.937/95-10-79
LIMITE INTERDISTRITAL
ZONA DE EXPANSÃO URBANA LEI Nº 5.150/91-07-01
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENA
PLANTA DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS 1994

259


MUNICÍPIO DE JAGUARIÚNA
MUNICÍPIO DE PAULÍNIA
MUNICÍPIO DE PEDREIRA
MUNICÍPIO DE MORUNGABA
MUNICÍPIO DE MONTE MOR
MUNICÍPIO DE VALINHOS
MUNICÍPIO DE INDAIATUBA
MUNICÍPIO DE ITUPEVA
PARQUE II DO POLO DE ALTA TECNOLOGIA DE CAMPINAS (CIATEC)
COMPLEXO REXAM
AEROPORTO DE VIRACOPOS
DISTRITO INDUSTRIAL
1 6 8 9 9A 11 12 13 15 16 17 20 21 22 23 24 25 29 30 31 32 33 35 36 37 38 40 41 42 43
LOTEAMENTOS APROVADOS
ANTERIORES A 1.950
DE 1.950 A 1.959
DE 1.960 A 1.969
DE 1.970 A 1.979
DE 1.980 A 1.989
DE 1.990 A 1.999
CLANDESTINOS OU IRREGULARES
CONJUNTOS HABITACIONAIS
COHAB CAMPINAS
OUTROS
PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS E D
LEI Nº 6161 DE 16 DE DEZEMBRO DE 1994
QUADRO DE ÁREAS (Km²)
SEDE 801,406
DISTRITO DE JOAQUIM EGIDIO 89,250
DISTRITO DE SOUSAS 65,500
DISTRITO DE BARÃO GERALDO 64,775
DISTRITO DE APARECIDINHA 11,700
LIMITE DE MUNICÍPIO
PERÍMETRO URBANO
LIMITE INTERDISTRITAL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORD
PLANTA DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS 1994
26

Mapa de Campinas – Densidade Populacional Média das UBTS



Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas, 1996, dados Contagem Populacional IBGE, 1996.

ANEXO 3 – SELEÇÃO DE TEXTOS LEGAIS[1]

Organização do Estado
A questão metropolitana
Na Constituição Federal
TÍTULO III - Da Organização do Estado
CAPÍTULO III - Dos Estados Federados
Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, **instituir regiões metropolitanas**, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.
Na Constituição Estadual
Título IV – Dos Municípios e Regiões
Capítulo II – Da Organização Regional
Artigo 152 - A organização regional do Estado tem por objetivo promover:
I - o planejamento regional para o desenvolvimento sócio-econômico e melhoria da qualidade de vida;
II - a cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados;
III - a utilização racional do território, dos recursos naturais, culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região;
IV - a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região;
V - a redução das desigualdades sociais e regionais.
Parágrafo único - O Poder Executivo coordenará e compatibilizará os planos e sistemas de caráter regional.
Seção II - Das Entidades Regionais
Artigo 153 - O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades.
§ 1º - Considera-se **região metropolitana** o agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes.
Artigo 154 - Visando a promover o planejamento regional, a organização e execução das funções públicas de interesse comum, o Estado criará, mediante lei complementar, para cada unidade regional, um conselho de caráter normativo e deliberativo, bem como disporá sobre a organização, a articulação, a coordenação e, conforme o caso, a fusão de entidades ou órgãos públicos atuantes na região, assegurada, nestes e naquele, a participação paritária do conjunto dos Municípios, com relação ao Estado.
§ 1º - Em **regiões metropolitanas**, o conselho a que alude o "caput" deste artigo integrará entidade pública de caráter territorial, vinculando-se a ele os respectivos órgãos de direção e execução, bem como as entidades regionais e setoriais executoras das funções públicas de interesse comum, no que respeita ao planejamento e às medidas para sua implementação.

---

[1] Os trechos destas normas legais foram extraídos dos seguintes *sites* oficiais: Leis Federais: www.planalto.gov.br; www.tocantins.senado.gov.br/prodasen; www.camara.gov.br; Leis Estaduais: www.al.sp.gov.br; www.imprensaoficial.com.br; www.saopaulo.sp.gov.br (vários órgãos); Leis Municipais: www.campinas.sp.gov.br (vários órgãos), no período de janeiro a dezembro de 2001; os grifos são nossos; os trechos da "versão para debate" do projeto de lei do Plano Diretor – 1995 foram extraídos do "Caderno de Sustentação do Plano Diretor", Prefeitura Municipal de Campinas, 1995.

§ 2º - É assegurada, nos termos da lei complementar, a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional.
§ 3º - A participação dos municípios nos conselhos deliberativos e normativos regionais, previstos no "caput" deste artigo, será disciplinada em lei complementar.
Artigo 155 - Os Municípios deverão compatibilizar, no que couber, seus planos, programas, orçamentos, investimentos e ações às metas, diretrizes e objetivos estabelecidos nos planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico-social e de ordenação territorial, quando expressamente estabelecidos pelo conselho a que se refere o art. 154.
Parágrafo único - O Estado, no que couber, compatibilizará os planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento, com o plano diretor dos Municípios e as prioridades da população local.
Artigo 156 - Os planos plurianuais do Estado estabelecerão, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Estadual.
Artigo 157 - O Estado e os Municípios destinarão recursos financeiros específicos, nos respectivos planos plurianuais e orçamentos, para o desenvolvimento de funções públicas de interesse comum, observado o disposto no art. 174 desta Constituição.
Artigo 158 - Em **região metropolitana** ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os municípios integrantes das respectivas entidades regionais.
Parágrafo único - Caberá ao Estado a operação do transporte coletivo de caráter regional, diretamente ou mediante concessão ou permissão.

Na Lei Orgânica de Campinas
Capítulo II - Da Competência
Artigo 4º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem estar de seus habitantes, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:
XXIII - **participar da região metropolitana** e outras entidades regionais na forma estabelecida em lei;

A Organização Regional - Lei Complementar Estadual nº 760/1994
Artigo 1º - A Organização Regional do Estado de São Paulo terá por objetivo promover:
I - o planejamento regional para desenvolvimento sócio-econômico e melhoria de qualidade de vida;
II - a cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta atuantes na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados;
III - a utilização racional do território, dos recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região;
IV - a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região; e
V - a redução das desigualdades sociais e regionais.
Parágrafo único - O Estado, mediante lei, criará um **Sistema de Planejamento Regional e Urbano, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Gestão**, com as finalidades de incentivar a organização regional e coordenar e compatibilizar seus planos e sistemas de caráter regional.
Artigo 2º - O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, mediante leis complementares, em unidades regionais, configurando **regiões metropolitanas**, aglomerações urbanas ou microrregiões, conforme as respectivas peculiaridades.
Artigo 3º - Considerar-se-á **região metropolitana** o agrupamento de municípios limítrofes, com destacada expressão nacional, a exigir planejamento integrado e ação conjunta com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:
I - elevada densidade demográfica;
II - significativa conurbação;
III - funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; e
IV - especialização e integração socioeconômica.
Artigo 7º - Poderão ser considerados de **interesse comum** das entidades regionais os seguintes campos funcionais;

I - planejamento e uso de solo;
II - transporte e sistema viário regionais;
III - habitação;
IV - saneamento básico;
V - meio ambiente;
VI - desenvolvimento econômico; e
VII - atendimento social.
§ 1º - O planejamento dos serviços referidos no inciso II será da competência do Estado e dos Municípios integrantes das respectivas entidades regionais.
§ 2º - A operação do transporte coletivo regional será feita pelo Estado, diretamente ou mediante concessão ou permissão.
Artigo 8º - No desempenho das funções públicas comuns, as entidades e os órgãos com atuação regional observarão as diretrizes do planejamento da respectiva unidade regional.
Parágrafo único - Fica assegurada a **participação paritária** do conjunto dos Municípios, em relação ao Estado, na organização, articulação, coordenação e fusão das entidades e órgãos públicos que desempenhem as funções públicas de interesse comum na unidade regional.
Artigo 9º - Em cada unidade regional funcionará um **Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo**, composto por **um representante de cada Município** que a integra e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum.
§ 1º - Os representantes e seus suplentes serão designados por um período de 24 (vinte e quatro) meses, sendo permitida a recondução.
§ 2º - Será assegurada a **participação paritária do conjunto dos Municípios**, em relação ao Estado. no Conselho de Desenvolvimento de cada região.
Artigo 13 - O Conselho de Desenvolvimento terá as seguintes atribuições:
I - **especificar os serviços públicos de interesse comum** do Estado e dos Municípios na unidade regional, compreendidos nos campos funcionais referidos no artigo 7º desta lei complementar, bem como, quando for o caso, as correspondentes etapas ou fases e seus respectivos responsáveis;
II - aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do Estado e dos Municípios que o integram;
III - aprovar os termos de referência e o subseqüente **plano territorial** elaborado para a respectiva região;
IV - apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional;
V - aprovar e encaminhar, em tempo útil, propostas regionais relativas ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual;
VI - propor ao Estado e aos Municípios dele integrantes alterações tributárias com finalidades extrafiscais necessárias ao desenvolvimento regional;
VII - comunicar aos órgãos ou entidades federais que atuem na unidade regional as deliberações acerca de planos relacionados com os serviços por eles realizados;
VIII - elaborar seu regimento; e
IX - deliberar sobre quaisquer matérias de impacto regional.
§ 1º - O Conselho procurará compatibilizar suas deliberações com as **diretrizes fixadas pela União e pelo Estado** para o desenvolvimento urbano e regional.
§ 2º - As deliberações do Conselho serão comunicadas aos Municípios integrantes da unidade regional e às autoridades estaduais responsáveis pelas funções públicas de interesse comum no prazo de 15 (quinze) dias.
Artigo 14 - A participação popular no Conselho de Desenvolvimento atenderá aos seguintes princípios:
I - divulgação dos planos, programas, projetos e propostas com antecedência mínima de 30 (trinta) dias;
II - acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental;
III - possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho para sustentação; e
IV - possibilidade de solicitação de audiência pública, para esclarecimentos.
Parágrafo único - O Conselho de Desenvolvimento estabelecerá em seu regimento interno os procedimentos adequados à participação popular.
Artigo 17 - Nas **regiões metropolitanas**, o Conselho de Desenvolvimento integrará entidade com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, que será criada por lei

com o propósito de integrar a organização, o planejamento e a execução - sem prejuízo da competência das entidades envolvidas - das funções públicas de interesse comum.
§ 1° - A entidade referida neste artigo terá as seguintes atribuições:
1 - arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados;
2 - estabelecer metas, planos, programas e projetos de interesse comum, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;
3 - promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessários à realização de atividades de interesse comum; e
4 - exercer outras atribuições que lhe sejam legalmente conferidas.
§ 2° - Nas regiões metropolitanas, o Conselho de Desenvolvimento terá, na forma das leis complementares que as instituírem, as atribuições necessárias à gestão da entidade referida neste artigo, além das mencionadas no artigo 13 desta lei complementar.
§ 3° - À entidade de direito público prevista neste artigo aplicam-se as disposições constantes dos artigos 37 e 39 da Constituição Federal.
Artigo 18 - Nas **regiões metropolitanas** vinculam-se diretamente ao Conselho de Desenvolvimento os órgãos de direção e execução da entidade pública referida no artigo anterior, bem como as entidades estaduais regionais e setoriais executoras de funções públicas de interesse comum, no que respeita ao planejamento e às medidas para sua implementação.

A Região Metropolitana de Campinas - Lei Complementar Estadual n° 870/2000
Artigo 1° - Fica criada a Região Metropolitana de Campinas, como unidade regional do Estado de São Paulo, constituída pelo agrupamento dos 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.
Artigo 3° - Fica criado o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, de caráter deliberativo e normativo, composto por um representante de cada Município que a integra e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum, assegurada a paridade das decisões nos termos dos artigos 9° e 16 da Lei Complementar n° 760, de 1° de agosto de 1994, e artigo 154 da Constituição do Estado de São Paulo.
Artigo 4° - O **Conselho de Desenvolvimento**, em seu Regimento Interno, estabelecerá a criação e o funcionamento do **Conselho Consultivo** da Região Metropolitana, a ser composto por **representantes dos legislativos** escolhidos entre seus pares, com domicílio eleitoral na base geográfica da Região Metropolitana, e **representantes da sociedade civil**, escolhidos em processo a ser regulamentado, com as seguintes atribuições:
I - elaborar propostas representativas da sociedade civil dos Municípios metropolitanos a serem debatidas e deliberadas pelo Conselho de Desenvolvimento, nas áreas de interesse da Região Metropolitana de Campinas;
II - propor a constituição de Câmaras Temáticas e das Câmaras Temáticas Especiais de que trata o artigo 12 da presente lei complementar.
Artigo 10 - As **funções públicas de interesse comum** serão definidas pelo Conselho de Desenvolvimento entre os seguintes campos funcionais:
I - planejamento e uso do solo;
II - transporte e sistema viário regional;
III - habitação;
IV - saneamento básico;
V - meio ambiente;
VI - desenvolvimento econômico; e
VII - atendimento social.
§ 1° - O planejamento do serviço referido no inciso II, será da competência do Estado e dos Municípios integrantes da Região Metropolitana de Campinas.
§ 2° - A operação de transportes coletivos de caráter regional será feita pelo Estado, diretamente ou mediante concessão ou permissão.
§ 3° - Entende-se, para os efeitos desta lei complementar, que o campo funcional VII - atendimento social engloba, entre outras, as funções saúde, educação e planejamento integrado da segurança pública.

A questão da propriedade imobiliária
na Constituição Federal de 1988
TÍTULO II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais
CAPÍTULO I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos
Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XI - a **casa é asilo inviolável do indivíduo**, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;
XXII - é garantido o **direito de propriedade**;
XXIII - a propriedade atenderá a sua **função social**;
XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para **desapropriação** por necessidade ou **utilidade pública**, ou por **interesse social**, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;
XXVI - a **pequena propriedade rural**, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, **não será objeto de penhora** para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

Seção III - Dos Impostos da União
A questão dos Impostos Territoriais
Na Constituição Federal
Art. 153. Compete à **União** instituir impostos sobre:
VI - propriedade territorial rural;
§ 4º - O imposto previsto no inciso VI terá suas alíquotas fixadas de forma a **desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais**, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.
Seção V - Dos Impostos dos Municípios
Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
I - propriedade predial e territorial urbana;
II - **transmissão** "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de **bens imóveis**, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
Seção VI - Da Repartição das Receitas Tributárias
Art. 158. Pertencem aos Municípios:
II - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados;

TÍTULO VII - Da Ordem Econômica e Financeira
CAPÍTULO I - Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica
Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
I - soberania nacional;
II - propriedade privada;
III - função social da propriedade;
VI - defesa do meio ambiente;
VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
No Código Tributário Nacional - Lei Federal nº 5.172/1966
Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.
§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
II - abastecimento de água;
III - sistema de esgotos sanitários;
IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.
§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

A questão da Política Urbana
Na Constituição Federal
Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes.
§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua **função social** quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.
§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
I - parcelamento ou edificação compulsórios;
II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
III - **desapropriação** com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.
Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

A questão da Política Fundiária
na Constituição Federal
Art. 184. Compete à **União desapropriar por interesse social**, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua **função social**, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.
§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.
§ 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.
§ 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.
§ 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.
§ 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.
Art. 185. São **insuscetíveis de desapropriação** para fins de reforma agrária:
I - a **pequena e média propriedade rural**, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.
Art. 186. A **função social** é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
I - aproveitamento racional e adequado;
II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.
Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.
Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.
Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinqüenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.**(usucapião)**
Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por **usucapião**.

O Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001
Capítulo I - Diretrizes Gerais
Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.
Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.
Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o **pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana**, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I - garantia do direito a **cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
II - 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;
III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;
IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;
VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
e) a **retenção especulativa de imóvel urbano**, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
f) a deterioração das áreas urbanizadas;
g) a poluição e a degradação ambiental;
VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
XV - **simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo** e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.
Art. 3º **Compete à União**, entre outras atribuições de interesse da política urbana:
I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;
II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;
III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
IV - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.
Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos (de política urbana):
I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
II - **planejamento das regiões metropolitanas**, aglomerações urbanas e microrregiões;
III - planejamento municipal, em especial:
a) plano diretor;
b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
c) zoneamento ambiental;
d) plano plurianual;
e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
f) gestão orçamentária participativa;
g) planos, programas e projetos setoriais;
h) planos de desenvolvimento econômico e social;
IV - institutos tributários e financeiros:
a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
b) contribuição de melhoria;
c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
V - institutos jurídicos e políticos:
a) desapropriação;
b) servidão administrativa;
c) limitações administrativas;
d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
e) instituição de unidades de conservação;
f) instituição de zonas especiais de interesse social;
g) concessão de direito real de uso;
h) concessão de uso especial para fins de moradia;
i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;
l) direito de superfície;
m) direito de preempção;
n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
o) transferência do direito de construir;
p) operações urbanas consorciadas;
q) regularização fundiária;
r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
s) referendo popular e plebiscito;
VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).
Art. 5º Lei municipal especifica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.
Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5ºdesta Lei, o Município procederá à aplicação do **imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo**, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.
§ 3º É **vedada a concessão de isenções ou de anistia** relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.
Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à **desapropriação do imóvel**, com pagamento em títulos da dívida pública.
Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio **(usucapião)**, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.
Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:
I - regularização fundiária;
II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
III - constituição de reserva fundiária;
IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de **estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)** para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.
Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os **efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade** quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:
I - adensamento populacional;
II - equipamentos urbanos e comunitários;
III - uso e ocupação do solo;
IV - valorização imobiliária;
V - geração de tráfego e demanda por transporte público;
VI - ventilação e iluminação;
VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.
Parágrafo único. Dar-se-á **publicidade** aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.
Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.
Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua **função social** quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no **plano diretor**, assegurando o atendimento das necessidades dos

cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.
Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.
§ 2º O plano diretor deverá englobar o **território do Município como um todo**.
§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, **a cada dez anos**.
§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
II - a **publicidade** quanto aos documentos e informações produzidos;
III - o **acesso** de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.
Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
I - com mais de vinte mil habitantes;
II - integrantes de **regiões metropolitanas** e aglomerações urbanas;
III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico;
V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:
I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
Art. 43. Para garantir a **gestão democrática da cidade**, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
II - debates, audiências e consultas públicas;
III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
Art. 44. No âmbito municipal, a **gestão orçamentária participativa** de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.
Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.
Art. 49. Os Estados e Municípios terão o **prazo de noventa dias**, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.
Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de **sessenta dias** para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.
Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:
II - deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º (desapropriação) desta Lei;
III - utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 (direito de preempção) desta Lei;

IV - aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 (outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso) desta Lei;
V - aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1° do art. 33 (operação urbana consorciada) desta Lei;
VI - impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4° do art. 40 (na elaboração do plano diretor, na promoção de audiências públicas, publicidade e acesso à documentos) desta Lei;
VII - deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3° do art. 40 (revisão a cada 10 anos pelo menos da lei do plano diretor) e no art. 50 (prazo máximo de 5 anos para elaboração de planos diretores) desta Lei;
VIII - adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

A regulação do processo de urbanização
Código Municipal de Obras e Urbanismo - Lei Complementar no. 1.993/1.959
Título 7 - Urbanização de áreas e condições gerais
Seção 7.1 - Orientação para os planos de arruamento
Capítulo 7.1.1 - Constituição de perímetros disciplinadores do crescimento horizontal urbano
Artigo 7.1.1.01 - Os perímetros disciplinadores do crescimento horizontal urbano serão formados pelas seguintes áreas, enquanto não for elaborado o Plano Diretor do Município:
a) as dos atuais perímetros urbanos na sede dos distritos, das vilas e dos povoados ou bairros do Município;
b) as dos loteamentos já aprovados ou cujos planos deram entrada na Prefeitura antes da promulgação desta Lei e que estejam fora dos atuais perímetros urbanos referidos na alínea "a", porém, com características e dimensões urbanas de acordo com as leis municipais e estaduais que regulamentam loteamentos;
c) as remanescentes e adjacentes aos loteamentos e perímetros urbanos citadas nas alíneas "a" e "b" desde que, se loteadas, suas condições topográficas e geográficas possibilitem a continuidade das vias de comunicações existentes ou planejadas, e dos serviços de água e esgotos projetados ou a serem projetados para o loteamento da região segundo a previsão do crescimento horizontal urbano do Município; e
d) as adjacentes às rodovias e estradas pavimentadas ou enquadradas no plano de pavimentação estadual ou municipal, assim como as adjacentes aos leitos das ferrovias existentes dentro do Município, porém, quando enquadradas dentro das previsões da extensão horizontal do crescimento urbano da sede dos distritos, das vilas e dos povoados ou bairros.
Parágrafo 1° - Os perímetros disciplinadores do crescimento horizontal urbano serão determinados por avenidas perimetrais cujas larguras rampas máximas e raios mínimos de curvas verticais e horizontais serão fixados, pela Prefeitura.
Parágrafo 2° - A Prefeitura publicará no decreto que descreverá as linhas limítrofes que orientarão os perímetros citados no parágrafo 1° deste artigo, baseando-se nos cursos d'água, acidentes topográficos e outros meios fáceis que venham destacá-los para a perfeita interpretação das divisas.
Artigo 7.1.1.05 - Os perímetros disciplinadores criados com base neste Capítulo não serão fixados inflexivelmente, podendo, pois, de 10 (dez) em 10 (dez) anos serem revistos e modificados pelo processo indicado nos parágrafos 1° e 2° do artigo 7.1.1.01 uma vez provada a necessidade de modificações.
A definição do perímetro urbano na legislação municipal- 1993/1959
Artigo 7.1.2.01 - Os perímetros disciplinadores do crescimento horizontal urbano do Município serão subdivididos em perímetros assim denominados:
a) perímetro urbano; e
b) perímetro suburbano.
Artigo 7.1.2.02 - As zonas urbanas da sede, dos distritos, das vilas e dos povoados ou bairros formarão os perímetros denominados pela alínea "a" do artigo 7.1.2.01.
Artigo 7.1.2.03 - As áreas não inscritas pelos perímetros criados com base no artigo 7.1.2.02, mas inscritas pelos perímetros disciplinadores formarão a zona suburbana criada pelo perímetro referido na letra "b" do artigo 7.1.2.01.

Capítulo 7.1.3 - Das **zonas rurais**
Artigo 7.1.3.01 - Toda superfície do Município não inscrita pelos perímetros disciplinadores do crescimento horizontal urbano criados pelo Capítulo 7.1.1, será incorporada à zona rural do município.
Artigo 7.1.3.02 - Na zona rural do município somente serão permitidos loteamentos com características para a recreação, agricultura, avicultura, suinocultura e outras culturas que objetivem o abastecimento das populações dos centros urbanos e suburbanos do município.
Artigo 7.1.3.03 - Os loteamentos residenciais somente serão permitidos nas zonas rurais quando os mesmos possuírem condições que satisfaçam uma **povoação autônoma**.
Artigo 7.1.3.04 - Os loteamentos industriais dentro das zonas rurais serão permitidos depois de devidamente regulamentados pela Prefeitura.
Capítulo 7.2.3 - Arruamentos residenciais em zonas rurais
Artigo 7.2.3.01 - Os arruamentos residenciais projetados nas zonas rurais, para que possam ser aprovados, deverão satisfazer, preliminarmente, além das condições solicitadas nas alíneas "d", "e", "f" e "g" do artigo 7.2.2.01, nos artigos 7.1.3.03, 7.2.2.02 e mais as seguintes:
I - ter ligação fácil com a sede municipal ou distrital, por estrada de rodagem municipal ou estadual;
II - ter situação e topografia tais que permitam o abastecimento de água potável e o escoamento sanitário e pluvial da futura povoação;
III - ter área mínima de 100 (cem) alqueires paulistas (242 ha ou 2.420.000 m^2); e
IV - ter localização que justifique a nova povoação, seja pela existência de indústrias próximas ou pelas condições favoráveis de saneamento, transporte e outros elementos aceitos pela Prefeitura.
Lei de parcelamento do solo urbano – Lei Federal no 6.766/1979
Art. 1º - O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.
Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.
Art. 2º - O **parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento**, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.
§ 1º - Considera-se loteamento a **subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação**, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.
§ 4º Considera-se **lote o terreno servido de infra-estrutura básica** cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.(Incluído pela Lei nº 9.785/99)
§ 5º Consideram-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não. (Incluído pela Lei nº 9.785/99)
Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em **zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica**, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785/99)
Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo:
I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
III - em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.
Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. (Redação dada pela Lei nº 9.785/99)

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se dívida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (Redação dada pela Lei nº 9.785/99)
Art. 12 - O **projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal**, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os artigos 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.
Art. 13. Aos **Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios** de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 9.785/99)
I - quando localizados em **áreas de interesse especial**, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por **legislação estadual ou federal**;
II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do Município, ou que pertença a mais de um Município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;
III - quando o loteamento abranger área superior a **1.000.000 m2** (um milhão de metros quadrados).
Parágrafo único. No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de Município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.
CAPÍTULO IX - Disposições Penais
Art. 50 - Constitui **crime** contra a Administração Pública:
I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos **sem autorização do órgão público** competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;
Pena: Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinqüenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.
Art. 53 - Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

Ordenamento do território
Na Lei Orgânica de Campinas
"CAPÍTULO II - Da Competência
Artigo 4º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao **interesse local**, tendo como objetivo **o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem estar de seus habitantes**, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:
IX - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, estabelecendo normas de edificações, de loteamentos e arruamentos;
XXIV - definir política de desenvolvimento urbano através da elaboração do Plano Diretor.
Artigo 5º - Compete ao Município, concorrentemente com a União e o Estado, as seguintes atribuições:
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VIII - fomentar as atividades econômicas e a produção agropecuária, organizar o abastecimento alimentar e estimular o desenvolvimento rural;
CAPÍTULO II - Do Desenvolvimento Urbano
Artigo 172 - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e deverá considerar **a totalidade do território municipal**, assegurando:
I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar dos seus habitantes;
Artigo 268 - A partir de 1991, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Código Tributário, o Código de Obras, o Plano Plurianual e o Orçamento anual deverão subordinar-se ao Plano Diretor do Município.
Parágrafo Único - Será assegurada ampla consulta popular nas elaborações e alterações do Plano Diretor."

Plano Diretor de Campinas – Lei Complementar Municipal 04/1996[2]

Artigo 3° - O objetivo estratégico da política de desenvolvimento urbano é assegurar o **acesso pleno do munícipe** no processo de **orientação, ordenação, desenvolvimento e distribuição das funções sociais do município**, objetivando o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

Artigo 4° - O objetivo definido no artigo anterior será alcançado através das seguintes políticas e princípios:

I – (versão original: "ordenamento do território que promova um desenvolvimento equilibrado, pela definição de critérios e limites de crescimento conformes **à capacidade de suporte do meio natural, capacidade de suporte do sistema de infraestruturas e equipamentos** e às necessidades de abastecimento e bem estar da população") promoção do desenvolvimento equilibrado do território, balizado por critérios de crescimento conformes à sustentabilidade ambiental, disponibilidade e viabilidade de adequação do sistema de infra-estruturas e equipamentos e às necessidades de abastecimento e bem-estar da população;

II – *(versão original: "**participação popular** na gestão do desenvolvimento urbano do município, notadamente nos processos de planejamento")* participação dos cidadãos, representando as entidades em que se encontram vinculados, na gestão do desenvolvimento urbano do município, notadamente nos processos de planejamento, gestão e fiscalização de sua execução;

III - proteção e recuperação do patrimônio natural, entendido como bens de preservação permanente, recursos naturais;

IV - proteção e recuperação do meio-ambiente da zona urbana, especialmente nos setores de drenagem, saneamento, poluição, áreas de risco ao assentamento humano e áreas verdes e de interesse social e histórico;

V - justa distribuição da infra-estrutura e dos serviços urbanos, vinculada à sua qualidade, economicidade e perfil sócio-econômico do usuário;

VI - implementação de política habitacional que resulte em maior acesso de toda a população à moradia, estabelecendo programas públicos e estimulando programas privados;

VIII - descentralização das decisões e do processo de planejamento local;

IX - estabelecimento de **mecanismos efetivos e transparentes**, sempre previamente discutidos com os representantes de entidades populares e sindicais, para a atuação conjunta dos setores público e privado em projetos de interesse do município;

X - integração entre os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, conselhos federais, estaduais e municipais, que apresentem participação popular, durante a elaboração, avaliação e execução de planos, projetos e programas urbanísticos, objetivando sua compatibilização;

XI - compatibilização entre os projetos e projetos setoriais, bem como os modelos e formas de gestão de todos os níveis de governo com os objetivos e diretrizes do Plano Diretor de Campinas;

XII - cooperação entre o município de Campinas e os municípios vizinhos para a definição de políticas, normas, projetos e programas de interesse comum, tendo como objetivo consolidar instrumentos para uma gestão metropolitana.

§ 2° - Todos os projetos e investimentos, devidamente norteados pelos incisos desse artigo, deverão apresentar mecanismos que **atenuem ou até mesmo impeçam a existência de rígidos zoneamentos funcionais segregacionistas** que apresentem identidades privilegiadas em detrimento de outras.

TÍTULO II - Do Plano Diretor de Campinas e da Função Social da Propriedade

CAPÍTULO I - Das diretrizes, normas e objetivos

Artigo 5° - O Plano Diretor é o instrumento básico de regulamentação dos processos de desenvolvimento urbano, estabelecendo as diretrizes para os programas, projetos e ações, tanto de entidades públicas como privadas, **em todo o território do município**.

Artigo 7° - São objetivos do Plano Diretor de Campinas:

I - Propiciar ao conjunto da população melhores condições de acesso ao emprego, à habitação, aos transportes, aos equipamentos e serviços urbanos e a um meio-ambiente saudável;

II - estabelecer mecanismos de gestão do desenvolvimento urbano, compatibilizando-o com a sustentabilidade ambiental *(versão original: capacidade de suporte do meio ambiente natural)*, com a manutenção das características do ambiente cultural e do patrimônio histórico, estimulando a ocupação e

---

[2] Comparativo entre o projeto original e a lei sancionada (a versão original está entre parênteses e em itálico).

utilização, por parte da população, dos equipamentos e serviços públicos e com as necessidades de abastecimento e bem-estar da população;
III - promover o desenvolvimento equilibrado e a redução das desigualdades entre as áreas do município, pela distribuição justa de infra-estrutura, dos serviços públicos e pela eliminação de fatores de segregação espacial da população de baixa renda;
IV – (versão original: "estabelecer **mecanismos de participação da comunidade** no planejamento urbano e na fiscalização de sua execução, estimulando a população para a defesa dos interesses coletivos, reforçando o sentimento de cidadania e proporcionando o reencontra dos habitantes com a cidade";) estabelecer mecanismos de gestão do desenvolvimento urbano, compatibilizando-o com a sustentabilidade ambiental e com as necessidades de abastecimento e bem estar da população.
VIII - estabelecer os mecanismos que assegurem o **cumprimento da função social** da propriedade, compatibilizando-a com as diretrizes e mecanismos de gestão urbanas constantes desse Plano Diretor;
CAPÍTULO II - Da Função Social da Propriedade
Artigo 8º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de planejamento, orientação, ordenação territorial e aos mecanismos de gestão urbanas expressas no Plano Diretor.
Artigo 9º - A intervenção do Poder Público sobre o uso da propriedade urbana tem como finalidade:
I – (versão original: **recuperar em benefício coletivo a valorização** acrescentada pelos investimentos públicos à propriedade particular) Suprimido;
I - adequar a densidade populacional e o uso e ocupação dos imóveis aos condicionantes ambientais e à disponibilidade ou à possibilidade de adequação de infra-estrutura e serviços urbanos;
II - promover operações que permitam implantação de infra-estrutura e de serviços públicos necessários pela intensificação da ocupação do solo e diversificação do seu uso;
III – (versão original: "promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, **coibindo sua retenção especulativa"**) incentivar o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos;
IV - promover a regularização jurídica e a integração e melhoria urbana de assentamentos produzidos à margem das normas urbanísticas, especialmente favelas, loteamentos clandestinos e áreas de auto-construção existentes até a data da publicação desta Lei;
V - viabilizar os programas de preservação e recuperação ambiental.
VI – (versão original: "obter terrenos a custos adequados para implantação de equipamentos sociais e habitação de interesse social") Vetado;
VII - viabilizar os programas de preservação, recuperação, manutenção e de auditoria ambiental.
Artigo 10 - São instrumentos da aplicação do Plano Diretor de Campinas, sem prejuízo de outros previstos na legislação municipal, estadual ou federal:
III - de caráter urbanístico setorial:
e) lei de uso e ocupação do solo;
f) planos locais de gestão urbana;
g) zonas habitacionais de interesse social;
h) áreas de proteção ambiental.
V - de caráter urbanístico operacional
e) legislação de parcelamento;
f) legislação de obras e edificações;
g) legislação de licenciamento e fiscalização;
Antigo artigo 22 - (versão original: "Será criado, mediante Lei, o Fundo de Gestão Urbana que constituir-se-á do produto das receitas a seguir especificadas: solo criado, operações interligadas e urbanas, ressarcimento dos custos de infra-estrutura, etc.") Suprimido.
Antigo artigo 24 – (versão original: "O Fundo Municipal de Gestão Urbana será administrado pelo Poder Público, com a participação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU e dos demais conselhos setoriais instituídos".) Suprimido
TÍTULO III - Do Ordenamento do Território, do Processo de Planejamento Urbano e da Estrutura Urbana
CAPÍTULO I - Disposições gerais
Artigo 20 - Para atender às funções econômicas e sociais do Município, o território municipal será ordenado de modo a possibilitar o desenvolvimento harmônico e simultâneo da urbanização, infra-estrutura, e serviços urbanos, sempre respeitando o uso racional dos recursos naturais.

Artigo 21 - O ordenamento do território far-se-á através do processo de planejamento contínuo, dos investimentos públicos em infra-estrutura e políticas setoriais, e da regulação e controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo.
Artigo 23 - Para ordenamento da ocupação do solo, o Município será dividido em Zona Rural e Zona Urbana.
Artigo 24 - A estruturação urbana definida para o Município de Campinas está explicitada no Macrozoneamento, o qual abrange as áreas urbana e rural do Município, nos termos do que determina o parágrafo 1° do Artigo 181 da Constituição Estadual de São Paulo.
CAPÍTULO II - Das orientações estratégicas para o **Ordenamento Territorial**
Artigo 25 - A intervenção pública no ordenamento urbano obedecerá às seguintes orientações estratégicas, tendo em vista a proposta de estruturação urbana explicitada no Macrozoneamento:
I - proteção, recuperação e desenvolvimento do patrimônio ambiental;
II - preservação de áreas impróprias à urbanização e de interesse ambiental;
III - **manutenção das áreas rurais** com a finalidade produtiva que lhe é específica, devendo a implantação de usos não rurais compatíveis ser subordinada às diretrizes deste Plano Diretor;
IV - controle da incorporação à malha urbana de grandes glebas ainda existentes no interior do perímetro urbano, notadamente nas regiões em processo dinâmico de urbanização;
V - recuperação das áreas precariamente urbanizadas, com requalificação e estruturação urbana, buscando a articulação dos bairros existentes e criação de subcentros, com fomento à mescla de atividades e geração de empregos, objetivando a reversão da condição de periferia ou dormitório, sem contudo incentivar um adensamento contínuo da mesma;
VI - reestruturação do espaço consolidado e urbanizado do município, buscando equilibrar a distribuição das atividades e otimizar a infra-estrutura instalada e programada, passando necessariamente:
a) pela revitalização da área central, permitindo que esse espaço desempenhe o papel histórico, cultural e simbólico que lhe cabe e garantindo-lhe condições de ambiência e funcionalidade, através do controle de adensamento e da concentração excessiva de atividades não residenciais e fluxos veiculares de passagem;
b) pela preservação das características, sócio-culturais e do ambiente construído de valor histórico e do Centro Histórico de Campinas;
c) pela manutenção e preservação das áreas verdes, de **áreas com vocação rural** e de proteção de mananciais;
VIII - regularização fundiária e urbanística de áreas de favelas consolidadas situadas nas diferentes áreas da cidade...;
IX - implementação de instrumentos que viabilizem a utilização de áreas adequadas para equipamentos e programas habitacionais, evitando as ocupações desordenadas, danosas à qualidade de vida e ao meio ambiente.
Artigo 26 - A intervenção pública obedecerá aos seguintes critérios para a **proteção da Zona Rural** e a garantia das condições de abastecimento alimentar no município:
I - incentivo ao desenvolvimento de atividades agropecuárias, agro-indústrias e florestais, com manejo ambientalmente adequado dos recursos naturais, a partir dos levantamentos do uso real do solo e das classes de capacidade de uso;
II - quando ocorrer a perda das características produtivas de exploração agropecuária, agro-industrial e florestal, devidamente atestada em laudo técnico a ser aprovado pelo INCRA, deverão ser definidos **novos usos**, tais como: **atividade de interesse científico, de preservação, culturais, educacionais, turísticos, esportivos ou de lazer em geral não conflitantes com as atividades e as características do entorno rural remanescente**, respeitando-se o **módulo mínimo a ser fixado pela SEPLAMA** (versão original: *"módulo mínimo do INCRA"*);
III - Compete ao Município estimular a produção agropecuária no âmbito de seu território, em conformidade com o disposto no inciso VIII do artigo 23, da Constituição Federal, dando prioridade a pequena propriedade rural, através de planos de apoio ao pequeno produtor que lhe garanta, especialmente, escoamento da produção através da abertura e conservação de estradas municipais.
a) O Município manterá estrutura de assistência técnica ao pequeno produtor em cooperação com o Estado,
b) O Município organizará programas de abastecimento alimentar, dando prioridade aos produtores provenientes das pequenas propriedades rurais.

IV - O Município poderá implementar projetos de cinturão verde para produção de alimentos, bem como estimulará a venda do produto agrícola diretamente aos consumidores urbanos.
CAPÍTULO II - Da Política de Meio Ambiente
SEÇÃO I - Dos Objetivos e Metas da Política Municipal de Meio Ambiente
Artigo 49 - A política Municipal de Meio Ambiente tem por objetivo a consecução de um bom nível de qualidade de vida para toda a população devendo constituir-se num instrumento de superação dos desequilíbrios ecológicos, através da implementação de um processo de desenvolvimento sustentável.
Artigo 54 - Dispõe sobre as diretrizes para garantir a qualidade da água; (foram suprimidos 5 incisos, desde os mais gerais, como *"preservação e recuperação dos corpos d'água e de suas margens, considerando ser a água o elemento vital para o equilíbrio de todos os ecossistemas"* até questões mais objetivas como *"criação de dispositivos legais que garantam o* ***máximo de permeabilidade do solo*** *para absorção das águas pluviais"* e *"estímulo à instalação de* ***sistema primários de tratamento de esgoto****").*
SEÇÃO II - Dos Critérios e das Diretrizes por Macrozona
Artigo 8° - Na **Macrozona 1 - Área de Proteção Ambiental - APA**, os Planos Locais de Gestão Urbana, as políticas públicas, a legislação pertinente e o licenciamento das atividades privadas deverão ser condicionados pelas seguintes diretrizes e critérios;
I - preservação do patrimônio natural, urbanístico e cultural, e definição de critérios de gestão ambiental sustentável para as atividades instaladas e a se instalar;
II - preservação e manutenção das planícies de inundação;
III - remoção das favelas assentadas nas áreas de risco da planície de inundação, especialmente localizadas à margem do córrego dos Pires;
IV - critérios básicos de manejo aplicáveis a qualquer intervenção antrópica no sítio físico da área urbana ou rural...;
V - não permissão de parcelamentos ou condomínios para fins urbanos (na versão original consta a expressão *"em áreas rurais"*):
VI - nas áreas onde o parcelamento ou os condomínios poderão ser admitidos, deverão ser estabelecidos critérios visando a compatibilização aos requisitos de equilíbrio e sustentabilidade dos meio físico e biótipo... : ... adequação dos loteamentos ou condomínios clandestinos localizados na área urbana à legislação vigente, sendo que aqueles que não se enquadrarem às condições legais vigentes, deverão ser revertidos à situação original do terreno.
VII - preservação das características do sítio atual da área urbana, proibindo a verticalização e o adensamento, permitindo-se a mescla de usos, desde que grau de incomodidade seja controlável e que os usos liberados não sejam conflitantes com o uso residencial já implantado, ou que venha a se implantar (UTB 40 e UTB 42);
VIII - condicionamento do parcelamento e ocupação das glebas não parceladas existentes nas UTBs 39, 40A e 41 ao provimento da infra-estrutura (notadamente sistema viário, esgotamento sanitário e abastecimento d'água), com parâmetros de baixa densidade;
IX - manutenção das características atuais de ocupação nas regras de parcelamento da UTB 21, com baixa densidade do tipo chácaras de recreio, hotéis-fazenda, etc.
X - melhoria da acessibilidade dos Distritos de Sousas e Joaquim Egídio, através da elevação da capacidade do sistema viário estruturador e da implantação de novos acessos que utilizem o sistema vicinal existente, ou as faixas "*non aedificandi*", lindeiras às linhas de alta tensão, oleodutos ou ramais férreos desativados;
XI - preservação dos leitos férreos desativados e respectivas faixas "*non aedificandi*" para eventual utilização por transporte de passageiros, turístico / lazer e ou local;
XII - manutenção das características físicas e operacionais das vias locais dos Distritos para preservar a qualidade de vida e o patrimônio sócio cultural:
XIII - priorização do transporte coletivo, recomendando-se a implantação de sistema tronco-alimentador por ônibus.
XIV - obrigatoriedade de constar dos trabalhos técnicos de subsídios aos procedimentos normativos e de gestão da APA, dentre outros, estudos referentes a:
a) avaliação da capacidade de uso agrícola das terras, e do manejo adequado para a agricultura, pastagens e reflorestamento, com incentivo à produção agrícola;
b) levantamento dos imóveis a serem preservados em função das suas características arquitetônicas, históricas e viabilizando formas de preservação e recuperação de bens arquitetônicos e culturais presentes nas áreas rural e urbana da APA notadamente o núcleo Carlos Gomes;

c) definição de programa que promova a recuperação das áreas degradadas dos empreendimentos urbanos regularmente aprovados, a ser executado sem ônus à municipalidade;
XV - estabelecimento prévio de critérios para os procedimentos normativos, relativos a:
a) exploração de águas subterrâneas e percentuais mínimos de permeabilidade do solo;
b) implantação de atividades turísticas, recreativas e culturais na zona rural, respeitando o módulo mínimo do INCRA e considerando o impacto ambiental decorrente, no sentido de evitá-lo, ou minimizá-lo;
c) manejo de atividades minerais condicionados às exigências de EIA/RIMA e PRAD.
XVI - preservação das condições de funcionamento do Observatório de Capricórnio, através da definição de critérios de controle para abertura ou extensão de estradas que impliquem em intensificação do tráfego de veículos automotores, bem como da abertura de loteamentos e empreendimentos com atividades noturnas e das atividades de mineração;

Área de Proteção Ambiental de Campinas – Lei Complementar nº 10.850/2001
Art. 1º - Com base nas Leis Federais nº 6.902/81, 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente) e 9985/00 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), fica **criada a Área de Proteção Ambiental – APA de Campinas, como instrumento da política ambiental do Município**.
§ 1º - A APA Municipal, a qual corresponde à macrozona 1 do Plano Diretor do Município de Campinas, Lei Complementar nº 04/96, compreende os Distritos de Sousas e de Joaquim Egídio, e a região a nordeste do município localizada entre o distrito de Sousas, o Rio Atibaia e o limite intermunicipal Campinas-Jaguariúna e Campinas-Pedreira.
Art. 2º - São objetivos do município ao criar a APA:
I. a **conservação do patrimônio natural, cultural e arquitetônico da região**, visando a melhoria da qualidade de vida da população e a proteção dos ecossistemas regionais;
II. a **proteção dos mananciais hídricos** utilizados ou com possibilidade de utilização para abastecimento público, notadamente as bacias de contribuição dos Rios Atibaia e Jaguari;
III. o **controle das pressões urbanizadoras** e das atividades agrícolas e industriais, compatibilizando as atividades econômicas e sociais com a conservação dos recursos naturais, com base no desenvolvimento sustentável.
Art. 3º - Constituem diretrizes gerais para alcançar os objetivos de criação da APA Municipal:
I. a adoção de medidas que visem garantir a **qualidade e quantidade dos recursos hídricos**, principalmente à montante da captação de água da SANASA no Rio Atibaia, na bacia de contribuição do Rio Jaguari e na microbacia do Ribeirão das Cabras, principais mananciais futuros da região;
II. a **preservação dos remanescentes de mata nativa**, bem como a proteção das faixas de preservação permanente e a recuperação das matas ciliares;
III. a **proteção das várzeas**, consideradas de preservação permanente, onde nenhuma interferência poderá ser efetuada sem autorização prévia expedida pela PMC, e demais órgãos competentes;
IV. a **prevenção de incêndios** na área rural, proibindo-se a prática de queimadas por meio da imposição de penalidades aos responsáveis, como forma de proteger os remanescentes florestais e o equilíbrio ambiental da região, instituindo-se a elaboração de programas de prevenção de incêndios;
V. **o estímulo à atividade agropecuária e à silvicultura na área rural**, por meio de orientação técnica e normativa, bem como incentivos ao associativismo rural em microbacias hidrográficas, de forma a garantir a conservação ambiental concomitante com a exploração econômica;
VI. o levantamento da estrutura fundiária atual na zona rural, a fim de embasar os programas de apoio à agricultura e o planejamento da produção, e atividades de turismo;
VII. o condicionamento das **atividades de mineração** ao licenciamento ambiental prévio sendo ouvido inicialmente o órgão técnico ambiental da Prefeitura e demais órgãos competentes;
VIII. a adoção de critérios ambientalmente sustentáveis para as atividades regularmente instaladas ou a se instalar de modo a preservar o patrimônio natural, histórico, arquitetônico, cultural e científico da região, além de possibilitar o desenvolvimento econômico;
IX. a exigência de licenciamento ambiental prévio para obras impactantes a serem realizadas na APA, por meio da elaboração de um RAP - Relatório Ambiental Preliminar ou um EIA/RIMA - Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental, dependendo do caso, a fim de garantir a análise e mitigação dos impactos decorrentes de sua implantação e funcionamento;
X. **o estímulo à atividade turística que valorize os atributos naturais, arquitetônicos, históricos ou culturais da região**, com base em planejamento voltado à preservação e à estruturação necessária para o desenvolvimento de tal atividade;

XI. a adoção de normas específicas para preservação de imóveis de valor histórico, arquitetônico e cultural, propondo formas e incentivos para viabilizar sua conservação e aproveitamento;
XII. o monitoramento das atividades instaladas ou a se instalar no entorno do Observatório Municipal - OMCJN - OC, com base em critérios definidos nesta lei, de maneira a garantir suas condições de operacionalidade e visibilidade;
XIII. o controle do parcelamento do solo na área rural, onde é proibido o sub-parcelamento em frações ideais que resultem em área inferior ao módulo mínimo estabelecido pelo INCRA;
XIV. a adoção de **normas específicas para o parcelamento do solo** e de critérios para implantação de infraestrutura, compatibilizando a ocupação urbana com a conservação ambiental;
XV. o **monitoramento da implantação dos parcelamentos de solo** já aprovados, quanto ao cumprimento das condições exigidas pela PMC, notadamente implantação de infraestrutura, reserva florestal legal estabelecida pela legislação federal, controle dos processos erosivos e outros, assim como o embargo dos parcelamentos irregulares;
XVI. o desenvolvimento de uma **política de habitação de interesse social**, visando atender a demanda atual e coibir ocupações irregulares e clandestinas;
XVII. a **preservação das características atuais do sítio urbano** e das vias locais dos distritos, visando a manutenção da qualidade de vida da população e a preservação do patrimônio sócio-cultural;
XVII. a adequação e provimento de melhorias nas **estradas vicinais na área rural**, visando a manutenção das condições de tráfego e o controle dos processos erosivos decorrentes do escoamento superficial das águas pluviais;
XIX. a implantação de um sistema de **planejamento viário**, que vise a redução do estrangulamento nas áreas centrais dos Distrito de Sousas e de Joaquim Egídio, melhoria da acessibilidade e estímulo ao transporte coletivo, ao pedestre e ao ciclista, dentro do contexto de preservação do patrimônio natural, histórico e cultural da região;
XX. o desenvolvimento de programas de manejo de **resíduos sólidos**, com ênfase na redução de sua produção, no reuso e na reciclagem;
XXI. o desenvolvimento de **campanhas de divulgação e orientação**, voltadas à população local e aos turistas, de forma a envolvê-los com os princípios de conservação do meio ambiente propostos por esta lei, através de programas de educação ambiental;
XXII. a **capacitação de funcionários da PMC** para implantação e fiscalização das normas estabelecidas nesta lei;
XXIII. a integração entre os Poderes Públicos Municipal, Federal e Estadual, bem como com os Consórcio Intermunicipal e Comitê das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, para o exercício das respectivas funções de fiscalização e estímulo das atividades de preservação e recuperação ambiental;
XXIV. a integração da PMC com as Prefeituras dos **municípios vizinhos** visando a adoção das normas aqui propostas em áreas lindeiras à APA Municipal, principalmente quanto às restrições relativas ao Observatório Municipal e aos mananciais hídricos dos Rios Atibaia e Jaguari.
XXV. a implantação de **estações de tratamento de esgotos** nos distritos de Sousas e de Joaquim Egídio e o condicionamento de quaisquer outras atividades à interligação com a rede de coleta de esgoto ou implantação de sistemas próprios de tratamento a critério da SANASA e SEPLAMA.
Capítulo II - Do Zoneamento Ambiental da APA
Art. 4º - A APA fica subdividida em cinco zonas ambientais, tendo como base as bacias e microbacias hidrográficas da região:
I. **Zona de Conservação Ambiental Especial** - compreendendo toda a microbacia do Ribeirão Cachoeira e ainda o loteamento rural Colinas do Atibaia I, II e parte do III, e caracterizada pela presença do maior remanescente florestal natural da APA, a Mata Ribeirão Cachoeira, que representa 15% (quinze por cento) da área total desta zona, para a qual o município pretende garantir a preservação, visando a salvaguarda da biota nativa, criando uma zona de vida silvestre;
II. **Zona de Conservação Hídrica dos Rios Atibaia e Jaguari** - subdividida em 2 (duas) zonas caracterizadas por localizarem-se a montante do ponto de captação existente no Rio Atibaia e do ponto previsto no Rio Jaguari, para as quais o município pretende garantir a conservação dos recursos hídricos;
III. **Zona de Uso Agropecuário** - compreendendo toda a porção da bacia de contribuição do Rio Atibaia à jusante do ponto de captação de água da SANASA, com exceção das microbacias do Ribeirão das Cabras (Z.TUR), do Ribeirão Cachoeira (Z.AMB) e das áreas circunscritas pelo perímetro urbano (Z.URB), e caracteriza-se pela potencialidade do solo para agropecuária, pois detém grande parte das

áreas agrícolas de culturas anuais, semi perenes e perenes da região, e para a qual o município pretende garantir a compatibilidade do aproveitamento econômico com a conservação do meio ambiente;
IV. **Zona de Uso Turístico** - compreendendo toda a microbacia do Ribeirão das Cabras, com exceção das áreas circunscritas pelo perímetro urbano do município (Z.URB), caracterizada por apresentar potencial turístico devido a seus atributos naturais, existência de patrimônio histórico arquitetônico e a presença do Observatório Municipal, para a qual o município pretende garantir o ecoturismo visando despertar o desenvolvimento de atividades científicas, educativas e de lazer, podendo representar um importante incremento de recursos econômicos para a região;
V. **Zona de Uso Urbano** - compreendendo as áreas urbanas do município, delimitadas pelo perímetro urbano descrito na Lei Municipal nº 8.161/94, em duas porções distintas inseridas ao norte e a sudoeste da APA Municipal, caracterizada por conter áreas legalmente urbanizadas e áreas ainda passíveis de urbanização e para as quais o município pretende planejar, disciplinar e fiscalizar a ocupação urbana em curso e futura.
Art. 53 - Na área rural da APA não serão permitidos parcelamentos do solo para fins urbanos, ou subdivisões, que resultem em lotes ou frações ideais de conjuntos em condomínios de dimensões inferiores ao módulo rural do INCRA para a região de Campinas - 20.000 m2 (vinte mil metros quadrados).
Art. 75 - O desenvolvimento da **atividade turística** na APA deverá estar aliado à perspectiva da conservação ambiental e à captação de recursos que propiciem uma melhor qualidade de vida à população da região, devendo para tanto, ser planejado, monitorado e fiscalizado.
Art. 87- O **Conselho Gestor da APA**, vinculado à SEPLAMA, é constituído de forma tripartite por representantes dos órgãos públicos, um dos quais, a Câmara Municipal, de organizações da sociedade civil e das organizações da população residente, com representantes das áreas urbana e rural, conforme previsto no Parágrafo 5º do Artigo 15 da Lei Federal 9985/00, tendo como objetivos centrais...:
§ 1º - este Conselho terá caráter **deliberativo** e elegerá seu presidente entre os pares;
§ 2º - o Conselho Gestor da APA elaborará seu regimento interno no prazo máximo de 90 dias após a posse de seus membros;
§ 3º - a composição do referido conselho será regulamentada por decreto num prazo máximo de 60 dias após a aprovação desta Lei.
Bolsões urbanos em zona rural - Lei Municipal nº 8.853/1996
Artigo 1º - A construção de todas as edificações e/ou empreendimentos para fins urbanos na área rural é regulada pela presente lei, observadas, no que couber, as disposições pertinentes das legislações federal, estadual e municipal.
Artigo 2º - Esta lei tem como objetivo fixar critérios e requisitos urbanísticos para edificações e/ou empreendimentos na área rural, mediante a criação de bolsões urbanos, disciplinando a ocupação urbana sem prejuízo à área rural.
Artigo 3º - A criação de bolsões urbanos fica restrita às áreas rurais inseridas nas Macrozonas 2,3 e 5;
Artigo 4º - Fica permitida a criação de bolsões urbanos na área rural de acordo com os seguintes critérios: (Ver Decreto nº 13.046, de 05/02/1999)
I - a transformação de áreas rurais em bolsões urbanos só poderá ocorrer quando não houver prejuízo ao meio ambiente natural ou conflito com o entorno, em especial quanto aos usos rurais;
II - deverão ser preservados todos os remanescentes de vegetação nativa, conforme código florestal;
III - deverá ser mantida uma faixa de preservação permanente de, no mínimo, 50,00 m (cinqüenta metros) de largura para as nascentes e 30,00 m (trinta metros) para os cursos d'água e lagos, prevista na legislação federal, a partir da margem de cada corpo d'água, para implantação e preservação da vegetação ciliar, onde não poderá ocorrer nenhum tipo de impermeabilização do solo;
IV - os movimentos de terraplanagem poderão ocorrer somente nas áreas com declividade média de até 15% (quinze por cento) e restritos às operações de aberturas de ruas e implantação das edificações, devendo ocorrer na época seca e se proceder a imediata revegetação do solo desnudo para evitar processos erosivos;
V - deverão ser preservadas todas as várzeas e planícies de inundação dos cursos d'água, onde não poderá ocorrer nenhum tipo de impermeabilização do solo;
VI - as áreas a serem desmembradas deverão, consequentemente, ter ligação com via pública e obedecer ao módulo mínimo do INCRA;
VII - as áreas a serem desmembradas deverão ser aprovadas de acordo com as diretrizes urbanísticas, na forma de loteamentos destinados a habitações unifamiliares horizontais, ou conjunto de edificações

habitacionais horizontais em condomínio, ou implantação de empreendimentos para atividades turísticas, recreativas e culturais com, no máximo, 2 (dois) pavimentos (térreo e superior), atividade comercial e serviços para suporte das áreas residenciais;
VIII - as áreas poderão, ainda, ser destinadas para outras atividades de interesse da comunidade, no caso de:
a - indústrias;
b - lotes; e
c - habitações de interesse social, com no máximo 2 (dois) pavimentos (térreo e superior), a critério da Prefeitura Municipal de Campinas, a qual fixará os parâmetros construtivos de acordo com a Lei nº 6.031/88;
IX - as áreas deverão ser dotadas de toda infraestrutura necessária à sua instalação e funcionamento, executadas pelo interessado e doadas, à critério da Prefeitura Municipal de Campinas, de modo a repassar os encargos de manutenção e conservação;
X - vetado
XI - as áreas deverão apresentar documentos de descaracterização agrícola, embasado em laudo técnico, contemplando questões tal como: fertilidade do solo, aptidão agrícola, agropecuária ou florestal, mercado consumidor, mão de obra e outra, a ser analisado e aceito pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente;
Parágrafo único - Para expedição do licenciamento do posterior projeto urbano, com base na legislação específica, o interessado deverá apresentar o descadastramento da área objeto do licenciamento requerido, junto ao INCRA. (alterado pela Lei nº 10.187, de 29/07/1999 – redação original: *"as áreas deverão apresentar documentos de descaracterização agrícola comprovada pelo INCRA e aceito pela Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, embasado em laudo técnico contemplando questões tais como: fertilidade do solo, aptidão agrícola, agropecuária ou florestal, mercado consumidor, mão de obra e outras"*)
XII - pagamento pelo setor privado, de contrapartida de interesse coletivo, fixada em 3% (três por cento), do valor do empreendimento, considerando-se como empreendimentos a área útil dos lotes comercializados, excluindo-se do cálculo para pagamento as edificações e benfeitorias existentes ou projetadas. O valor e condições de pagamento deverão ser fixados através de Termo de Compromisso, a ser firmado no prazo máximo de 90 (noventa) dias após o deferimento pela Prefeitura do parecer de viabilidade técnica do bolsão urbano, sob pena de caducidade do mesmo e arquivamento do protocolo. (Alterado pela Lei nº 10.187, de 29/07/1999 – redação original *"contrapartida de interesse coletivo, fixada em 3% (três por cento) do valor do empreendimento observado a área útil dos lotes comercializados, não sendo consideradas no cálculo as edificações e benfeitorias onde o empreendimento será edificado"*).
Artigo 6º - A análise prévia da viabilidade técnica se dará mediante consulta do interessado, que deverá apresentar: III – VETADO (Alterado pela Lei nº 10.187, de 29/07/1999 – redação original – "*estudos ambientais, sendo que para áreas acima de 1.000.000 m², será exigido EIA/RIMA*")
Artigo 9º - Fica a Prefeitura Municipal de Campinas autorizada a providenciar a respectiva **transformação da área rural** desmembrada conforme as normas dessa lei em **bolsão urbano, mediante decreto**, após a expedição do alvará de construção dos empreendimentos junto aos órgãos técnicos da Prefeitura Municipal de Campinas.
Artigo 14 - Fica vedada a implantação de empreendimentos na zona rural das Macrozonas 1 (Área de Proteção Ambiental), 6 (Área de Urbanização Controlada Sul) e 7 (Área Imprópria à Urbanização).

Os Conselhos
Na legislação federal
Composição do Conselho Nacional de Meio Ambiente
I - o Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, que o presidirá;
II - o titular da Secretaria de Desenvolvimento Integrado do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, que será o Secretário-Executivo;
III - um representante de cada um dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, indicados pelos respectivos titulares;
IV - um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicado pelos respectivos titulares;
V - um representante de cada uma das seguintes entidades, indicados pelos respectivos titulares;

a) das Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio e da Agricultura;
b) das Confederações Nacionais dos Trabalhadores na Indústria, no Comércio e na Agricultura;
c) do Instituto Brasileiro de Siderurgia;
d) da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (Abes);
e) da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN);
f) da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA;
VI - dois representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República;
VII - um representante de sociedades civis, legalmente constituídas, de cada região geográfica do País, cuja atuação esteja diretamente ligada à preservação da qualidade ambiental e cadastradas no Cadastro Nacional das Entidades Ambientais não Governamentais (CNEA).
§ 1 Terão mandato de dois anos, renovável por igual período, os representantes de que tratam os incisos VI e VII.
§ 2 Os representantes referidos nos incisos III, IV, V e VII, e respectivos suplentes serão designados pelo presidente do CONAMA."
Os Conselho na Lei Orgânica de Campinas
CAPÍTULO III - Da Participação Popular
Artigo 89 - A democracia será exercida pelo **sufrágio universal**, através do voto secreto, na escolha de seus representantes e, **diretamente**, nos termos da lei, mediante:
I - plebiscito;
II - referendo;
III - iniciativa popular no processo legislativo;
IV - inclusão das **associações representativas** e de **representantes** dos diversos segmentos da população nos **Conselhos Municipais**;
V - cooperação das associações representativas no **planejamento municipal**;
VI - ação fiscalizadora sobre os Poderes Públicos Municipais.
Artigo 92 - Os Conselhos Municipais, como órgãos de participação popular na administração municipal, terão as suas competências e constituições definidas em lei.
Artigo 95 - São consideradas entidades representativas as **legalmente constituídas** no Município de Campinas.
Parágrafo Único - Excetuando-se os membros dos Poderes Legislativo e Executivo Municipais, as entidades representativas e os diversos segmentos da população terão seus membros escolhidos **direta e livremente**.
Artigo 172 - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e deverá considerar a totalidade do território municipal...
Parágrafo Único - A Lei municipal criará o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano definindo seus objetivos e sua constituição.
Artigo 174 - O Município estabelecerá, mediante lei, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas de zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção do patrimônio histórico, cultural e ambiental, áreas envoltórias dos bens tombados, e demais limitações administrativas pertinentes.
Parágrafo Único - O Plano Diretor e toda e qualquer alteração às normas a ele correlatas receberão, antes de serem submetidas a apreciação da Câmara, um **parecer do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano**.
Artigo 187 - O Município, mediante lei, criará um sistema de administração da qualidade ambiental e de proteção, aos recursos naturais e aos animais, para organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, assegurada a participação da coletividade. (Ver Lei nº 8.900, de 25/07/1996)
§ 1º - O sistema será coordenado por um Conselho Municipal do Meio Ambiente, cuja composição e atribuições serão definidas em lei.
Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Cultural – Lei Municipal nº 5.885/1987
Artigo 1º - O Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico de Campinas, criado pela Lei nº 4886, de 14 de maio de 1979, passa a denominar-se Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Campinas e a reger-se pelas disposições
constantes da presente Lei.
Artigo 2º - Compete ao Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Campinas:

I - **definir a política municipal de defesa e proteção do patrimônio cultural**, compreendendo o histórico, artístico, estético, arquitetônico, arqueológico, documental e ambiental do Município;
II - **coordenar, integrar e executar** as atividades públicas referentes a essa política;
III - **proceder a estudos** para elaboração e aperfeiçoamento de recursos institucionais e legais, genéricos ou específicos, para os fins dessa política;
IV - sugerir aos poderes públicos estadual ou federal medidas para cumprimento das exigências decorrentes da execução dessa política, inclusive a modificação da legislação em vigor;
V - efetuar, sempre que necessário, gestões junto a entidades privadas, solicitando-lhes a colaboração na execução da política de que trata o item I deste artigo;
VI - elaborar o seu regimento interno;
Artigo 3º - O Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Campinas é composto por pessoas de comprovada idoneidade moral e com notórios conhecimentos relativos às suas finalidades, nomeadas pelo Prefeito Municipal como representantes dos seguintes órgãos e entidades:
I - Secretário Municipal de Cultura;
II - Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito Municipal;
III - Secretário de Obras;
IV - Secretário de Planejamento e Coordenação;
V - Secretário dos Negócios Jurídicos;
VI - Coordenador do Patrimônio Cultural da Secretaria de Cultura;
VII - um representante da Câmara Municipal;
VIII - um representante do Conselho Municipal de Cultura;
IX - um representante do Conselho Municipal de Turismo;
X - um representante do Conselho de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA);
XI - um representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) - Seção Campinas;
XII - um representante da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Campinas (AEAC);
XIII - um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sub-Seção de Campinas;
XIV - um representante da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUCCAMP);
XV - um representante da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP);
XVI - um representante do Centro de Ciências , Letras e Artes (CCLA);
XVII - um representante da Academia Campineira de Letras e Artes;
XVIII - um representante da Academia Campinense de Letras;
XIX - um representante do Instituto Agronômico;
XX - um representante do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT);
XXI - um representante da Sociedade Amigos da Cidade;
XXII - um representante das associações preservacionistas e ambientalistas da cidade;
XXIII- Um representante da Associação Campineira de Imprensa (ACI)
XXIV - Associação das Empresas do Setor Imobiliário e de Habitação de Campinas e Região; (Acrescido pela Lei 6061, de 13/06/1989)
XXV - Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do Estado de São Paulo. (Acrescido pela Lei 6061, de 13/06/1989)
XXVI - Associação Regional de Escritórios de Arquitetura – AREA. (Acrescido pela Lei 6557, de 08/07/1991)
XXVII - um representante da área de museologia do Município. (Acrescido pela Lei 8881, de 10/07/1996)
XXVIII - Secretário de Serviços Públicos; (Acrescido pela Lei 9584, de 23/12/1997)
XXIX - Um representante do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN. (Acrescido pela Lei 9584, de 23/12/1997)
XXX - Um representante do Conselho Regional de Corretores de Imóveis - CRECI. (Acrescido pela Lei 9.999, de 11/03/1999)
Artigo 4º - O Conselho será presidido pelo Secretário Municipal de Cultura, que terá direito apenas a voto de qualidade.
Artigo 6º - Os membros do Conselho terão mandato de 2 (dois) anos, podendo ser dispensados a qualquer tempo pelo Prefeito Municipal.
Parágrafo Único - As decisões da Assembléia e do Conselho serão tomadas por, pelo menos, dois terços dos seus participantes.

Artigo 8º - O Conselho reunir-se-á, com maioria simples dos conselheiros em efetivo exercício, sempre que convocado pelo Presidente, ou por solicitação de um terço de seus membros, por motivo relevante, à exceção:
I - da assembléia anual, que será obrigatória, com maioria absoluta ou com qualquer número após edital de segunda chamada;
II - das reuniões para deliberar sobre protocolados de pedidos de reforma, demolição e construção de imóveis situados nas áreas envoltórias de bens tombados, que deverão se instalar com um terço dos conselheiros em efetivo exercício.
§ 1º - As decisões da Assembléia serão tomadas por, pelo menos, dois terços de seus participantes.
§ 2º - As decisões do Conselho sobre tombamento de imóveis serão tomadas por, pelo menos, 2/3 (dois terços) dos conselheiros em efetivo exercício.
§ 3º - As decisões sobre protocolados de pedidos de reforma, demolição e construção de imóveis situados nas áreas envoltórias de bens tombados, serão tomadas por, pelo menos, 1/3 (um terço) dos conselheiros em efetivo exercício."
Artigo 10 - O Secretário de Cultura promoverá, mediante proposta do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Campinas, o tombamento de bens móveis e imóveis existentes no território do Município, cuja proteção e preservação sejam de interesse público em razão de seu valor cultural.
Artigo 11 - Fica criada a Coordenadoria do Patrimônio Cultural, diretamente subordinada ao Secretário de Cultura;
Artigo 12 - Compete à Coordenadoria do Patrimônio Cultural:
I - localizar, identificar e inventariar os bens culturais do Município;
II - instruir os processos de tombamento e os referentes às áreas envoltórias dos bens tombados;
III - propor ao Conselho normas para regulamentação das áreas envoltórias;
IV - fiscalizar e supervisionar todos os serviços necessários à conservação e restauração de bens culturais do Município.
Artigo 14 - Os recursos humanos e materiais necessários às atividades do Conselho serão fornecidos pela Secretaria de Cultura, através da Coordenadoria do Patrimônio Cultural.
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – Lei Municipal nº 6.426/1.991
Artigo 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, **de caráter consultivo e fiscalizador**, tendo por objetivo promover a participação, autônoma e organizada da comunidade, no processo de planejamento e discussão da evolução urbana do Município, nos termos do artigo 172 da Lei Orgânica Local.
Artigo 2º - A representação da sociedade no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - C.M.D.U. - dar-se-á por meio dos seguintes segmentos sociais: (Alterado pela Lei nº 8.342, de 30/05/1995)
I - Segmento Popular, onde participam Associações de Moradores, SABs, Conselhos Populares, Movimentos Populares e outros; (Alterado pela Lei nº 8.342, de 30/05/1995)
II - Segmento Sindical, representativo dos trabalhadores;
III - Segmento Ecológico, onde participam entidades de defesa e controle ambiental;
IV - Segmento Empresarial, por suas entidades representativas;
V - Segmento Técnico-Profissional, integrado pelas entidades profissionais representativas;
VI - Segmento Institucional, pelos Poderes Legislativo e Executivo;
VII - Segmento Universitário, representado pelas universidades locais;
Parágrafo único - As entidades referidas nos incisos I a V deverão atender ao disposto no artigo 95 da Lei Orgânica Municipal e serão eleitas em Assembléias dos respectivos segmentos ou indicadas pela maioria das entidades que compõem o segmento devendo, neste caso, estarem inscritas junto à Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente".
Artigo 3º - Os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - C.M.D.U. -, num total de 19 (dezenove) efetivos e 38 (trinta e oito) suplentes serão distribuídos da seguinte forma:
I - Segmento Popular : 4 efetivos e 8 suplentes;
II - Segmento Sindical : 1 efetivo e 2 suplentes;
III - Segmento Ecológico : 1 efetivo e 2 suplentes;
IV - Segmento Empresarial : 3 efetivos e 6 suplentes;
V - Segmento Técnico-Profissional : 4 efetivos e 8 suplentes;
VI - Segmento Institucional : do Poder Legislativo 2 efetivos e 4 suplentes; do Poder Executivo, 2 efetivos e 4 suplentes;
VII - Segmento Universitário : da Unicamp, 1 efetivo e 2 suplentes; da Puccamp, 1 efetivo e 2 suplentes;

Parágrafo Único - Com exceção dos representantes do Setor Institucional, que serão indicados pela Câmara Municipal, e pelo Prefeito Municipal, e do Setor Universitário, que serão indicados pelo Reitor da Unicamp e pelo Reitor da Puccamp, os demais representantes serão eleitos pelos respectivos segmentos através de plenárias onde participarão um representante de cada entidade inscrita no segmento, nos termos do parágrafo único do artigo 92 da Lei Orgânica Municipal. (Alterado pela Lei nº 7.565, de 19/07/1993)

Artigo 4º - Compete ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - C.M.D.U.:

a) Elaborar seu Regimento Interno, forma de organização e representação;

b) **Indicar** de ofício ao Executivo e ou Legislativo Municipais questões específicas que requeiram tratamento planejado;

c) **Apreciar e pronunciar-se** sobre planos gerais e específicos, que estejam relacionados com os interesses de toda a comunidade, no que diz respeito ao desenvolvimento municipal;

d) **Articular-se com os demais Conselhos** Municipais de Participação Popular na apreciação dos planos, em especial, os
autorais;

e) **Acompanhar e colaborar** com os processos de discussão pública das diretrizes dos planos;

f) Proceder a **apreciação prévia** de propostas de elaboração e de revisão do Plano Diretor;

g) **Acompanhar e fiscalizar** os atos do poder público quanto à observância das metas e diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor;

h) Proceder a todos os demais atos necessários ao desempenho de suas competências, em função dos objetivos a que visa;

i)Tratar de assuntos de interesse comum com os Conselhos de Desenvolvimento Urbano - C.M.D.U. ou Entidades congêneres de Municípios;

§ 1º - o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano encaminhará para parecer fundamentado das respectivas Comissões Técnicas as matérias que lhe forem submetidas.

§ 2º - As deliberações do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano deverão ser tecnicamente fundamentadas.

Artigo 9º - O Poder Público através do Diário Oficial do Município **assegurará a publicidade** de todos os atos do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - C.M.D.U.

Artigo 10 - O Executivo Municipal assegurará a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - C.M.D.U. - **fornecendo os meios necessários** para a sua instalação e funcionamento com dotações orçamentárias do Gabinete do Prefeito.

Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMDEMA - Lei nº 10.841/2001

Art. 1º - Ficam criados o Sistema Municipal de Administração da Qualidade Ambiental e de Proteção aos Recursos Naturais e o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMDEMA/CAMPINAS, cabendo ao Sistema organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da Administração Pública, direta e indireta, assegurada a participação da comunidade e cabendo ao Conselho, sua coordenação, conforme definido no artigo 187 da Lei Orgânica do Município de Campinas.

Parágrafo único - O Conselho Municipal de Meio Ambiente fica autorizado a integrar os Sistemas Estadual e Nacional de Meio Ambiente.

Art. 2º - O Conselho Municipal de Meio Ambiente, tem **caráter deliberativo** no âmbito de sua competência legal.

§ 1º - As atribuições conferidas ao Conselho de que trata esta lei não eliminam as competências constitucionais dos Poderes Executivo e Legislativo.

§ 2º - Este Conselho tem por objetivo promover a participação organizada da sociedade civil no processo de discussão e definição da Política Ambiental, em questões referentes à preservação, conservação, defesa, recuperação, reabilitação e melhoria do meio ambiente natural e construído no Município de Campinas.

§ 3º - Os recursos necessários à atuação e ao funcionamento do COMDEMA serão previstos em rubrica própria, junto à pasta da Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, a partir de proposição do próprio Conselho.

Art. 3º - Ao Conselho Municipal do Meio Ambiente - COMDEMA/CAMPINAS compete, entre outras atribuições:

I - deliberar sobre a Política Municipal de Meio Ambiente, formulada pelo Executivo, à luz do conceito de desenvolvimento sustentável, em consonância com as definições da Agenda 21, e oferecer contribuições para o seu aperfeiçoamento;

II - **deliberar sobre planos, programas e projetos intersetoriais, regionais e locais**, de desenvolvimento do Município em bases de equilíbrio social e ecológico, e oferecer contribuições para o seu aperfeiçoamento;
III - **propor diretrizes para a conservação, reabilitação e recuperação** do patrimônio ambiental do Município, em especial dos recursos naturais;
IV - **estabelecer normas, critérios e padrões** com relação ao controle e manutenção da qualidade ambiental no município de Campinas, com vistas ao uso racional dos recursos naturais;
V - analisar e pronunciar-se sobre projetos de lei e decretos referentes à proteção e qualidade ambiental no Município de Campinas, e oferecer contribuições para o seu aperfeiçoamento;
VI - apreciar e pronunciar-se sobre os projetos de lei e decretos referentes à proteção e qualidade ambiental no Município de Campinas, notadamente aqueles relativos ao zoneamento e planejamento ambientais, assim como na definição e implantação de espaços territoriais de relevante interesse ambiental, a serem especialmente protegidos;
VII - pronunciar e fornecer subsídios técnicos para esclarecimentos relativos à defesa do meio ambiente aos vários setores da comunidade;
VIII - . propor e contribuir para a realização de campanhas de conscientização sobre os problemas ambientais;
IX - **fiscalizar e pronunciar-se sobre os atos do poder público**, no âmbito do Município de Campinas, quanto à observação da legislação ambiental;
X - manter intercâmbio com entidades, oficiais e privadas, de pesquisa e demais atividades voltadas a defesa do Meio Ambiente;
XI - deliberar sobre Estudos Prévios de Impacto Ambiental (EPIA) e respectivos Relatórios de Impacto Ambiental (EPIA/RIMA) e Relatórios Ambientais Preliminares (RAP) e sobre quaisquer outros planos, estudos e relatórios exigidos pela legislação municipal, estadual e federal, de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local ou regional, quando couber,
XII - **deliberar sobre o parecer do órgão ambiental municipal relativo à concessão de licença ambiental** a empreendimentos e atividades de impacto local ou regional, quando couber, e daqueles a serem delegados por instrumentos legais, ouvidos os órgãos competentes das demais esferas do governo;
XIII - deliberar sobre parecer técnico do órgão ambiental do município, nos casos em que seja de responsabilidade do IBAMA ou da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) o licenciamento ambiental,
XIV - elaborar seu Regimento Interno;
XV - promover o processo de discussão com amplos setores da sociedade civil visando a elaboração da **AGENDA 21 local** do Município de Campinas, encaminhando proposta de lei para implementação de suas ações.
Art. 5º - As funções de **Secretaria Executiva** do Conselho serão exercidas por servidores municipais da Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.
Art. 6º - A Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente prestará ao Conselho o necessário suporte técnico-administrativo, sem prejuízo da colaboração dos demais órgãos ou entidades nele representados.
§ 1º - O COMDEMA poderá instalar comissões técnicas, com a finalidade de examinar questões específicas do meio ambiente, de foro próprio, público ou privado, opinando sobre as mesmas perante o conjunto do órgão.
§ 2º - De acordo com a necessidade do caso sob exame, o COMDEMA poderá requisitar parecer de profissional ou instituição especializada, devendo o respectivo encargo ser suportado pelo interessado.
Art. 9º - No prazo de até noventa dias, contados da data da instalação do Conselho, a Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente deverá apresentar ao Conselho, proposta de lei instituindo o **Código Municipal do Meio Ambiente**, que após apreciação, encaminhará à Câmara Municipal.
Parágrafo único - A proposta de instituição do Código Municipal do Meio Ambiente deverá contemplar minimamente questões relativas à **Política de Meio Ambiente e aos Sistemas de Licenciamento e Controle Ambiental Municipal**, incluindo-se aí os **dispositivos de infrações e penalidades** em decorrência da fiscalização e autuação dos infratores.

Artigo 10 - O Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMDEMA/CAMPINAS será coordenado por um Presidente e um Vice-Presidente **eleitos por seus pares**, em reunião extraordinária, especialmente convocada para esse fim.

Artigo 11 - O Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMDEMA/CAMPINAS será integrado pelas seguintes entidades e instituições, sendo duas cadeiras de suplentes para cada cadeira de titular.

I - 1 representante da Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;
II - 1 representante da Secretaria Municipal de Saúde;
III - 1 representante da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos e Cidadania;
IV - 1 representante da Secretaria Municipal de Habitação;
V - 1 representante da Centrais de Abastecimento de Campinas SA - CEASA;
VI - 1 representante da Secretaria Municipal de Educação;
VII - 1 representante da Secretaria Municipal Obras, Serviços Públicos e Projetos;
VIII - 1 representante da Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento SANASA;
IX - 1 representante do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari;
X -1 representante do Instituto Agronômico de Campinas - IAC;
XI - 1 representante da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral - CATI;
XII - 1 representante da Companhia Tecnológica de Saneamento Ambiental - CETESB - Regional Campinas;
XIII - 1 representante do Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais - DEPRN - Regional de Campinas;
XIV - 1 representante do Núcleo de Monitoramento Ambiental - NMA/Embrapa;
XV - 1 representante da Fundação José Pedro de Oliveira - Mata Santa Genebra;
XVI - 1 representante da Câmara Municipal de Campinas;
XVII - 2 representantes da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP;
XVIII - 2 representantes da Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUCCAMP;
XIX - 4 representantes de organizações não-governamentais com tradição na defesa do Meio Ambiente, com sede em Campinas;
XX - 1 representante de associações de moradores de bairros, para cada uma das sete macrozonas do Município de Campinas;
XXI - 2 representantes de sindicatos de trabalhadores, com sede em Campinas;
XXII - 2 representantes de entidades do segmento técnico-profissional, com sede em Campinas;
XXIII - 2 representantes do segmento empresarial;
XXIV - 1 representante sindical dos trabalhadores rurais de Campinas;
XXV - 1 representante do Sindicato Rural de Campinas;
XXVI - 1 representante da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB;

§ 1º - Todas as instituições que compõem o Conselho deverão indicar seus representantes titulares e suplentes, cuja nomeação se dará por portaria do Executivo Municipal.

§ 2º - As entidades descritas nos incisos XIX, XX, XXI, XXII, XXIII e XXIV serão eleitas em assembléias dos respectivos segmentos, em que serão convocadas as entidades cadastradas na Secretaria Executiva do Conselho.

ANEXO 4 - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS E RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS:

Questões específicas para empreendedores do setor imobiliário:

- Identificação do empresário
- Identificação da área de atuação
- Qual conhecimento possui de outras empresas que atuam no mesmo segmento e/ou em outros segmentos do setor
- Características da atuação da empresa: se tem conhecimento de como se dá o processo de tomada de decisão de atuação; qual é a localização espacial da área de atuação.
- Estrutura operacional da empresa: se a empresa costuma contratar serviços de terceiros para realizar suas atividades; normalmente em que tipo de atividade isso ocorre; quais as fontes de dados que a empresa se utiliza para avaliar seus desempenho
- Dados de Produção da Empresa: localização das principais unidades produzidas.

Questões específicas para proprietários rurais da APA:

- Identificação do proprietário (Nome, idade, sexo, estado civil, filhos, onde reside, escolaridade)
- Identificação da propriedade (Nome, tamanho, número de empregados em quais atividades (agrícola e não agrícola), atividades principal e secundária da propriedade (agrícola e não agrícola), nível tecnológico (máquinas, telefone, computador, etc.)
- Há quanto tempo possui a propriedade?
- Possui alguma outra propriedade na região? Qual a atividade principal que desenvolve nesta propriedade?
- O que pensa/quais sãos os projetos para uma futura utilização de sua propriedade? outro uso agrícola? algum uso de lazer próprio ou comercial (pesque-pague, hotel fazenda, turismo rural/ecológico)? algum uso urbano (loteamento, condomínio, comércio, etc.)?
- Você sabe o que é uma APA?
- O que acha da transformação da região em APA?
- O que acha da atuação do poder público municipal (Prefeitura e Câmara Municipal) na preservação do recursos naturais e na institucionalização da APA?

Questões gerais para todos os setores:

- Como vê a questão da regulação estatal: como avalia os impactos da atuação pública sobre o setor; quais são os principais constrangimentos; como avalia a atuação do setor público executivo e legislativo; tem alguma proposta de articulação para propor mudanças neste setor; quais são os mecanismos de representação de seus interesses junto ao setor público
- Como vê a questão da participação da população neste processo
- O que acha sobre a eficiência do processo de gestão ambiental implantado pela Prefeitura nesta década de 1990; como avalia a interação entre os diversos órgãos para se lidar com a problemática ambiental (entre os órgãos das 3 esferas (municipal, estadual e federal, e entre órgãos do município); se há colaboração entre os 3 poderes (Câmara Municipal, Prefeitura, e Ministério Público)
- Como você vê os trabalhos dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano, Patrimônio Histórico/Cultural, Meio Ambiente e mais recentemente de Desenvolvimento Rural; qual deveria ser a principal função destes Conselhos
- Como avalia a participação das organizações não-governamentais, associações de bairro, entidades ambientalistas, associações de classe, nestes Conselhos e/ou fora deles, nas discussões sobre os problemas sociais e ambientais e especificamente na questão do uso e ocupação do solo no município
- Como avalia a participação da Câmara Municipal nas discussões sobre os problemas sociais e ambientais e especificamente na definição de leis e normas de uso e ocupação do solo no município
- Como avalia a implementação do Plano Diretor e dos planos locais de Barão Geraldo e da APA? Quais as possibilidades reais de sua implementação
- Como avalia a criação da APA de Sousas e Joaquim Egídio.

RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS POR GRUPOS DE REPRESENTAÇÃO[1]:

ONG

José Pedro Martins – Jornalista, especialista em matéria ambiental, trabalha no Jornal Correio Popular de Campinas, é assessor de imprensa da Federação das Entidades Assistenciais de Campinas, proprietária da área do *Shoping Center Iguatemi de Campinas* e da Fazenda Brandina, no entorno do *shoping,* já publicou alguns livros sobre a questão ambiental; é Diretor de Meio Ambiente da ONG Centro de Ciências e Letras de Campinas.

Antônio Arantes - Professor de Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP; ex-Presidente do CONDEPHAAT – Governo Franco Montoro (PMDB, 1983/84); ex-Secretário Municipal de Cultura de Campinas – Governo Magalhães Teixeira (PMDB, 1985/87), tendo sido um dos coordenadores do processo de criação do Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico; entre 1994 e 1996, participou das discussões do Plano de Gestão da APA de Sousas e Joaquim Egídio (1994/96) e, da fundação da ONG *Centro de Referências Ambientais de Joaquim Egídio*; é morador da área rural de Joaquim Egídio.

Titan Lima - entre 1993/95, representou a ONG - Sindicato dos Pesquisadores do Estado de São Paulo no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Campinas; entre 1995 e 1998, participou das discussões de criação da APA do rio Camanducaia; é Assessor Técnico de Questões Ambientais da Liderança do PT na Câmara dos Deputados em Brasília.

Flávio Gordon - Arquiteto, membro da ONG *Novo Encanto,* técnico da Coordenadoria de Vigilância Ambiental da Secretaria Municipal de Saúde, foi Coordenador de Controle Ambiental do Departamento de Meio Ambiente (1994/96) da Prefeitura de Campinas; participa do movimento ambientalista através do Fórum das Entidades Ambientalistas de Campinas e Região.

Alejandro Dorado – Ecólogo, pesquisador da ONG Ecoforça - Pesquisa e Desenvolvimento, que participa do Fórum das Entidades Ambientalistas de Campinas.

Hélio Shimizu - Engenheiro Agrícola; membro da Associação de Bairro do Jardim Santa Genebra desde 1980, foi representante das associações de bairros nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano (1990/95), Meio Ambiente (1995/00) e Desenvolvimento Rural (1999/00). Em 1998 foi eleito 1° Secretário da Fundação Conselho das Associações de Bairros de Campinas, que existe há 37 anos e congrega cerca de 200 associações; em 2000 foi eleito

---

[1] Os contatos, as entrevistas e as informações coletadas referem-se ao período de agosto a dezembro de 2000.

Diretor de Meio Ambiente da Federação Estadual das Associações de Bairros; em 1996 foi candidato a vereador pelo PSDB; em 1997 fundou o jornal bimensal "Campinas Metrópole"; é membro da ONG "Instituto de Pesquisas Especiais para a Sociedade".

Fernando Figueiredo - Engenheiro Agrônomo; é consultor de produtores rurais na área de agricultura orgânica; é membro da ONG Associação de Agricultura Natural de Campinas e Região – AANCR desde sua fundação em 1991; representa o Fórum das Entidades Ambientalistas no Conselho Municipal de Meio Ambiente; representa o CONDEMA no Fundo Municipal de Meio Ambiente – Pro-Amb, e participa da Comissão Pró-APA que discute junto com a Câmara e a Prefeitura a regulamentação da Lei da APA.

Projetistas, empreendedores e proprietários de terra

Emilson Zanetti - Engenheiro, participa da empresa Planurb, responsável por mais da metade dos loteamentos aprovados em Campinas na década de 1990; é funcionário da Prefeitura de Campinas; foi Diretor do Departamento de Urbanismo – 1993/96.

Fuad Jorge Cury - Arquiteto, consultor em planejamento urbano, foi Diretor de Planejamento da Prefeitura entre 1990/92, quando coordenou a elaboração do Plano Diretor de Campinas/1991.

Gilberto Paschoal - Dono da Construtora DPaschoal, empresa campineira do ramo da construção civil; foi Secretário de Planejamento da Prefeitura de Campinas em 1986/88, tendo coordenado a elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo (6031/88).

José Luiz Guazelli - Superintendente da FEAC - Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (dona da área do *Shoping* Center Iguatemi e da Fazenda Brandina no entorno do *Shoping*); é Gerente da Empresa DPaschoal para a área do loteamento industrial Tecnopólo; foi Secretário Municipal de Obras e de Habitação da Prefeitura de Campinas (1993/96).

Marcelo Hobeika - Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, onde representa a Associação do Engenheiros e Arquitetos de Campinas; é arquiteto projetista.

Marcelo Vinholes - Arquiteto, sócio da Pratec, empresas que projeta, coordena a implantação e vende loteamentos; representava a HABICAMP - Associação das Empresas de Loteamentos de Campinas no GRAPOHURB - Grupo de Análise de Empreendimentos Urbanísticos da Prefeitura de Campinas criado em 1997 e extinto em 2000; sua empresa projetou e coordenou a aprovação e implantação do loteamento "Alphaville Campinas" (1994/1996), uma espécie de "franquia" da empresa Alphaville Urbanismo de São Paulo.

Marco Antônio Gonçalves - Dono da empresa Marco Assessoria Imobiliária que atua no ramo de loteamentos há cerca de 26 anos em Campinas; no início, era uma empresa loteadora e, após a aprovação da lei federal de parcelamento do solo (6766/79), passou a dar assessoria

aos proprietários de terras; nas décadas de 1970 e 80, sua empresa foi responsável pela aprovação e implantação de vários loteamentos urbanos e rurais em Campinas, entre eles os loteamentos rurais "Colinas do Atibaia, 1, 2 e 3" em Sousas com cerca de 160 lotes de 20 a 30 mil m^2; atualmente está coordenando a aprovação do loteamento urbano fechado da Fazenda do Sr. Mário Garnero em Sousas.

Sérgio Urbano - Sócio da Empresa Santa Terezinha Participações Imobiliárias, que vende sítios na área rural de Sousas e Joaquim Egídio.

Artur e Tomás Diederichsen - Donos da Fazenda das Cabras em Joaquim Egídio, de cerca de 400 alqueires; com cerca de 20% de sua área com um projeto de parcelamento para loteamento rural aprovado e registrado, sendo o restante mantido com atividade agropecuária produtiva, com boi e granja de frangos, 200 alqueires reflorestados com eucalipto; possui muitas edificações antigas que estão sendo lentamente restauradas com vistas à futura utilização turística.

Sérgio Belucci – formado em Direito, é agricultor, produz, junto com seu pai, Diretor aposentado de Escola do Estado, cogumelo shitake, ovos caipiras e hortaliças, em sítio de 2 ha em Sousas – Chácara do Sol, localizado no loteamento rural Colinas do Atibaia 1, à beira do Rio Atibaia, no distrito de Sousas. Belucci é associado à Associação de Agricultura Natural de Campinas e Região - AANCR, e comercializa seus produtos e de outros associados nas feiras da associação e no "sacolão" Espaço Natural em Campinas

Setor público

José Roberto Albejante - Promotor Público de Meio Ambiente da Região de Campinas.

Rogério da Rocha Camargo - Promotor Público de Habitação e Urbanismo da Região de Campinas.

Maria Conceição Pires - Arquiteta, funcionária da Prefeitura de Campinas; Coordenadora de Diretrizes Urbanísticas da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente e Professora de Planejamento Urbano da UNIP.

Rosana Bernardo – Arquiteta, funcionária da Prefeitura de Campinas, atuando na área de planejamento urbano há pelo menos 10 anos, ex-Diretora de Planejamento (97/99), durante o ano de 2000 atuou como assessora técnica da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.

Simone Nicoielo Pena - Procuradora da Secretaria de Negócios Jurídicos da Prefeitura de Campinas desde 1991; Coordenadora da Coordenadoria Técnico-Legislativa - área de legislação urbanística.

Tadeu Gama – Economista, Secretário Municipal de Planejamento e Meio Ambiente e Presidente do Conselho Municipal de Meio Ambiente (2000); trabalhou durante muitos anos na

empresa Singer; antes de entrar na Prefeitura em 2000, estava dando consultorias para empresas do ramo da construção civil.

Luciano Zica - Vereador eleito em 2000 pelo PT, ex-Deputado Federal (1995/98), em janeiro de 2000, enquanto suplente, assumiu uma cadeira de Deputado Federal, é autor do Projeto de Lei de criação da APA federal da Bacia do Rio Camanducaia; foi Presidente do Sindicato dos Petroleiros de Campinas e Região, tendo tido uma experiência de 25 anos trabalhando no setor petroleiro.

Antonio Rafful - Vereador por mais de 10 anos; filiado ao PPB; não conseguiu se reeleger; foi autor de vários projetos de lei de alteração de zoneamento e do perímetro urbano.