

A ATUAÇÃO DO SETOR IMOBILIÁRIO E SEU AMPARO PELO PLANEJAMENTO NA REGIÃO NOROESTE DE CAMPINAS/SP¹

Mayra Abboudi Brasco ²

RESUMO

O planejamento urbano realizado nas cidades brasileiras é uma ação que vai além da revisão de Lei de Plano Diretor: o processo de produção do espaço urbano pelo setor imobiliário tem sua legitimação através de leis, leis complementares e decretos. Com o intuito de analisar a forma e conteúdo da relação entre Poder Público municipal e setor imobiliário, o presente trabalho realiza um levantamento de legislação urbanística criada entre 2012 e 2022 em Campinas/SP, como estas condicionaram a aprovação de produtos imobiliários na região Noroeste da cidade, que possui uma urbanização marcadamente periférica, e quais as implicações para a dinâmica espacial da área.

Palavras-chave: planejamento urbano; periferia de Campinas-SP; circuito do capital imobiliário; legislação urbanística; Região Metropolitana de Campinas-SP.

ABSTRACT

Urban planning in Brazilian cities is an action that goes beyond the revision of the Master Plan Law: the process of production of urban space by the real estate sector is legitimized through laws, complementary laws and decrees. In order to analyse the form and content of the relation between the municipal government and the real estate sector, this paper surveys the urban planning legislation created between 2012 and 2022 in Campinas/SP, how these have conditioned the approval of real estate products in the northwestern region of the city, which has a markedly peripheral urbanization, and what the implications are for the spatial dynamics of the area.

Keywords: urban planning; periphery of Campinas-SP; real estate capital circuit; urban legislation; Metropolitan Region of Campinas-SP.

INTRODUÇÃO

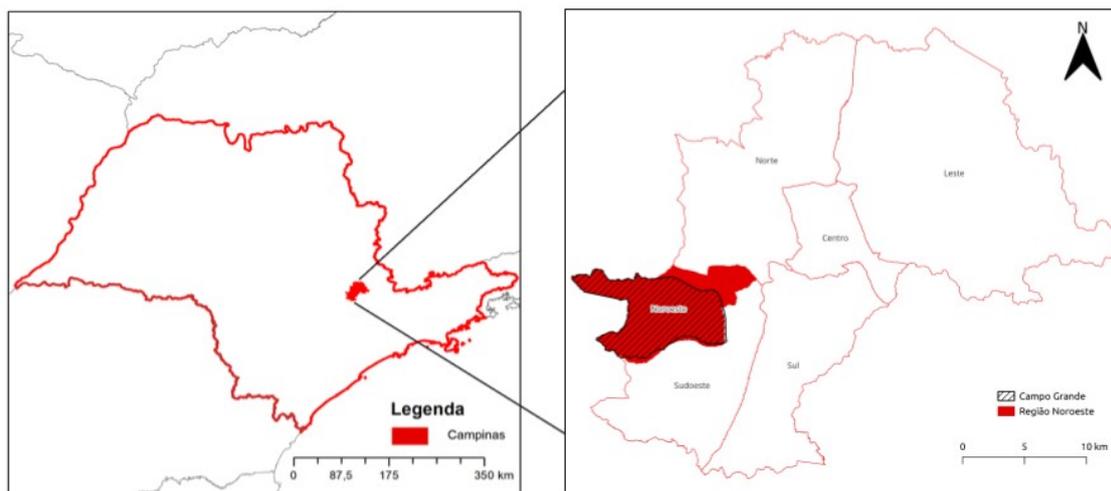
Este trabalho é fruto de uma pesquisa de doutorado em andamento que se propõe a investigar o planejamento urbano estabelecido em Campinas, entre 2012 e 2022, e suas implicações na produção do espaço urbano da região Noroeste (Figura 1) da cidade. Entende-se o planejamento urbano não somente como a revisão de Plano Diretor, mas sim um conjunto de leis e ações do Poder Público municipal que incidem sobre a dinâmica espacial e a produção do espaço urbano. Propõem-se analisar todo o processo de revisão da Lei do Plano

¹ Pesquisa andamento com financiamento pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior (Capes).

² Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestre em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas.

Diretor Estratégico de Campinas de 2018 (PD-18), da Lei do Plano de Uso e Ocupação do Solo de mesmo ano (PUOS-18) e todo o arcabouço de legislação urbanística criado no período de análise e que ditou a produção do espaço urbano no recorte espaço-temporal estabelecido.

Figura 1. Localização do município de Campinas/SP e da região Noroeste



Fonte: IBGE (2022); SEPLURB (2023). Elaborado pela autora.

A região é uma das mais carentes da cidade, onde está contido o distrito do Campo Grande. No Campo Grande está o bairro mais populoso da cidade, o Residencial São Luiz, que tem densidade populacional dez vezes maior que a média da cidade (TONON, 2012). Mas, para a Prefeitura, há características diferenciais, como a passagem das Rodovias Anhanguera e Bandeirantes, além do Corredor Metropolitano Noroeste, que concentra 70% dos usuários de transporte público, atendendo Campinas, Hortolândia, Sumaré e Monte Mor (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2020).

Diante deste contexto, é imprescindível analisar como se constrói o planejamento urbano para quem, em teoria, seriam os que mais necessitam de políticas públicas de planejamento urbano. Leonelli e Campos (2018), estudaram a legislação urbanística de Campinas e demonstram que a aprovação de empreendimentos na cidade é realizada por meio de leis soltas, a nível municipal e estadual, e não pelas diretrizes do Plano Diretor. Na época, 2018, o município não contava com Lei de Parcelamento do Solo, inclusive. As autoras

também entrevistaram um responsável técnico da Secretaria de Planejamento e Urbanismo que contou que a aprovação ou não de empreendimentos, inclusive fora do perímetro urbano, se dá muitas vezes por “interesses de mercado” ou investimentos públicos em habitação, como os do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Bernardini (2017), ao estudar a legislação urbanística da Região Metropolitana de Campinas, entre 1970 e 2006, descreve que são criadas muitas leis, das quais a maioria é confusa, mas se articulam de forma dúbia e vêm para modificar o que foi debatido em sociedade durante revisões de Planos Diretores e Planos de Uso e Ocupação do Solo. Outro fato importante abordado pelo autor é a criação de Leis Complementares sem a discussão com a população, tornando legal o que antes seria ilegal.

Nota-se, portanto, que a revisão de legislação urbanística é um campo em disputa. Por conseguinte, é importante analisar os agentes envolvidos na elaboração de Leis, de que forma estas são aplicadas e quais suas implicações na produção do espaço urbano.

METODOLOGIA

O método da teoria urbana crítica (BRENNER, 2010; CARLOS, 2009; HARVEY, 2010) é utilizado para realizar um levantamento bibliográfico, os dados secundários e analisá-los dentro do recorte espacial. Em um primeiro momento, ocorreu a pesquisa no site da Biblioteca Jurídica de Campinas, para realizar um levantamento de quais leis foram aprovadas e quais incidem na produção do espaço urbano do recorte espacial. Para interpretar a legislação urbanística são importantes as contribuições de Fernandes (2013), Lefebvre (2008 [1970]), Leonelli e Campos (2018) e Bernardini (2017).

Para a exposição dos resultados, utiliza-se o recurso do mapeamento dos produtos imobiliários aprovados no período e os macrozoneamentos do LPD-18 e LPUOS-18. Os dados, em arquivo *shapefile*, foram adquiridos no site da Prefeitura Municipal, depois manipulados com o *software* QGIS 3.28.4 e, por fim, apresentados em conjunto com as análises de legislação urbanística se apoiando na bibliografia. A seguir está o referencial teórico que dá suporte à exposição dos resultados e discussões.

REFERENCIAL TEÓRICO

A produção do espaço é intrínseca à reprodução da vida (CARLOS, 2018). O espaço é condição, meio e produto social, de fundamental importância para o desenvolvimento da sociedade (ALVES, 2006). No entanto, dentro da sociedade capitalista, sob a dinâmica do processo da acumulação do capital, a produção do espaço se torna mercadoria, em detrimento da reprodução da vida. Nesse sentido, percebemos a existência da contradição entre produção social da cidade e a sua apropriação privada (CARLOS, 2018).

A apropriação privada do espaço é cerne do empecilho para o cumprimento de duas conquistas importantes do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001): a função social da propriedade e a função social da cidade. As conquistas em Lei não são aplicadas pelas políticas de planejamento urbano.

O urbanismo, enquanto técnica que pretende resolver os conflitos nas cidades, na verdade, reduz a prática urbana. Acoberta as contradições capitalistas que estão presentes na produção do espaço urbano, como diz Lefebvre (2008 [1970]). De mesmo modo, o autor incita a realizarmos uma crítica radical ao urbanismo, analisar as relações que estão por detrás dele, que práticas realiza e quais as esconde. E, ainda mais, mostra que a coerência e lógica imposta pelo urbanismo é, na verdade, a do Estado.

Poulantzas (2000 [1978]) cria uma teoria marxista do Estado, na qual, para compreender a constituição deste, é necessário trazer para a sua gênese as contradições das relações materiais e de poder, que são constitutivas da ossatura material do Estado. A criação do Estado é produto das relações sociais de produção, o que, portanto, traz para dentro de sua constituição as lutas de classes e o exercício de hegemonia da classe dominante. Portanto, institui a divisão social do trabalho e é fruto desta. O Estado, ao ser criado por esta característica fundante do sistema capitalista, também se constitui enquanto classe e impõe divisões importantes para a sua manutenção enquanto tal. Ao realizar a divisão do trabalho, institui as dualidades saber e poder e a lei e o direito.

Compreender a divisão social do trabalho imposta pelo Estado é fundamental para também compreender qual a função do planejamento urbano. O que é possível observar, ao ler Planos Diretores, é o estabelecimento de uma “fé cega” de que a técnica resolveria as

desigualdades urbanas. Muitas vezes se crê que a legislação urbanística promove distribuição mais justa de equipamentos e serviços, um “desenvolvimento sustentável” na promoção da urbanização, além da instituição de mecanismos normativos de participação popular que deslegitimam qualquer outra forma de contestação ao capital e ao Estado (CARLOS, 2009).

Esse discurso é totalmente desmistificado quando analisado com o método de Geografia Crítica Urbana (BRENNER, 2010; 2018; CARLOS; SANTOS; ALVAREZ, 2018). Afinal, o que observamos, ainda mais em tempos de crise econômica, é que a produção do espaço é desigual, apoiada na técnica homogeneizante do urbanismo e condicionada pelo processo de acumulação do capital. A urbanização condicionada pela acumulação de capital torna o espaço condição, meio e produto da realização de seu ciclo, ou seja, os momentos de produção, circulação, distribuição, troca e consumo estão no espaço-mercadoria (CARLOS, 2018).

Outro ponto importante é que o espaço, inserido no processo de acumulação do capital, está sujeito à sua dinâmica, que por sua vez, têm crises intrínsecas e cíclicas (HARVEY, 2010; 2014). As crises do capitalismo se convertem em crises urbanas. Nestes momentos se averigua o papel do Estado e do capitalismo, se apoiando no urbanismo, para refuncionalizar centralidades e periferias, reabilitar espaços tidos como degradados, inserindo-o para o ajuste espaço-temporal (HARVEY, 2006 [2001]; 2010).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao analisar as ações dos agentes de produção do espaço urbano, Poder Público municipal e setor imobiliário, é nítida a materialização das suas interlocuções através de produtos imobiliários e legislação urbanística aprovados no período. A realização dos negócios do capital imobiliário se dá sob o respaldo e ação do Estado, tornando possível, em alguns momentos, entender esta relação como confluyente. Para isso, é importante atentar-se aos fatos descritos a seguir.

Em 2012, estava em vigor a Lei do Plano Diretor de Campinas de 2006 (CAMPINAS, 2006) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1988 (CAMPINAS, 1988). Portanto, a revisão

do Plano Diretor de 1996 foi realizada, mas a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1988 (LUOS-88) ficou sem revisão por muito tempo, sendo revista apenas em 2018 junto com a nova versão do Plano Diretor Estratégico.

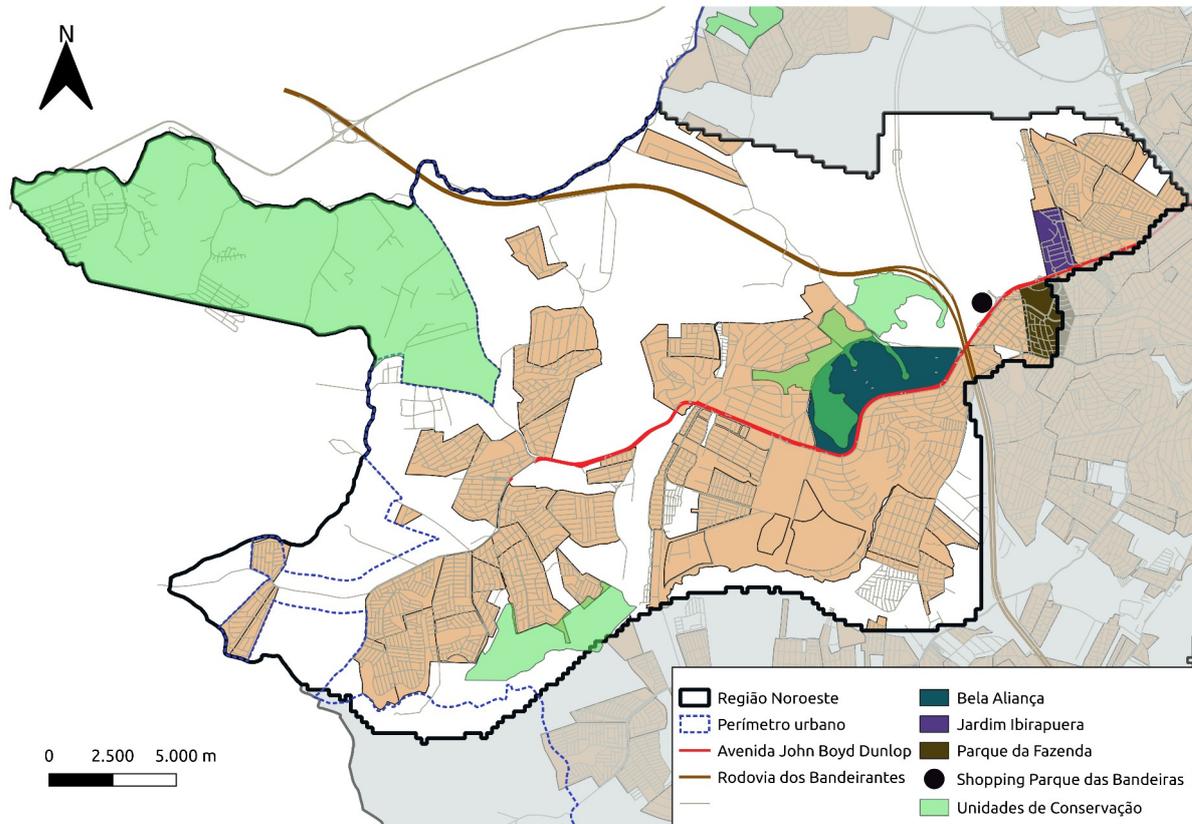
Sobre esta desatualização, é necessário mencionar que a LUOS-88 não permitia grandes empreendimentos fora do centro da cidade. No entanto, os interesses do setor imobiliário não se limitam às determinações de uma lei, pois em 2005 começaram as articulações para a construção do Shopping Parque das Bandeiras na região Noroeste, com a apresentação de seu projeto na Prefeitura. O empreendimento começou a ser construído em 2009 e, para conceder seu alvará de funcionamento, foi criada, em 2012, a Lei que instituiu o Grupo de Análise de Projetos Específicos (GAPE) (CAMPINAS, 2012).

Este grupo realizou estudos de viabilidade, constatou que não foi construída estrutura viária compatível com o porte do empreendimento e firmou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), no qual se apontavam as obras necessárias para a viabilidade do projeto. Com o estabelecimento do TAC foi concedido o alvará de funcionamento em 2012.

Uma ação que aprovou um empreendimento de grande porte na periferia, alterando completamente a sua dinâmica urbana ao instalar um equipamento privado que intensifica o fluxo de mercadorias e pessoas, aumentando o tráfego de veículos. E, como mostra Pintaudi (1992), um *shopping center* é um produto imobiliário que modifica a dinâmica espacial onde se instala: transforma a rede viária ao seu redor e torna rentável a construção de outros produtos imobiliários, uma vez que aumenta drasticamente a renda da terra onde se instala.

Os outros produtos imobiliários (Figura 2) que surgiram, foram o Residencial Parque da Fazenda e o Jardim Ibirapuera, que possuem condomínios verticais – também aprovados pelo GAPE – e o Bela Aliança Bairro & Parque, aprovado após a revisão da LPD-18 e LUOS-18. Também é importante destacar que o *shopping center* tem um projeto de expansão, contando com torres de edifícios, hotelaria e centro de convenções.

Figura 2. Mapa – Produtos imobiliários aprovados no período.



Fonte: SEPLURB, 2023. Elaborado pela autora.

No Mapa da Figura 2, é possível identificar o ponto em que está o Shopping Parque das Bandeiras, os bairros Jardim Ibirapuera (roxo) e Residencial Parque da Fazenda (marrom). Os dois bairros contém seus respectivos conjuntos de condomínios verticais, o Alto do Ibirapuera (ainda em obras) e o Terra Nature. O mapa também traz a aprovação do Bela Aliança Bairro e Parque, no entanto, sua aprovação definitiva se deu somente em 2019, e agora conta com a construção de um condomínio vertical também. Mas, todo o trâmite envolvendo sua aprovação, se iniciou em 2012, quando a Montante Urbanismo entra com pedido de aprovação do empreendimento na Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB).

Logo, a Lei que instituiu o GAPE foi criada dentro do *campo cego* dos urbanistas (LEFEBVRE 2008 [1970]): o estabelecimento de um Grupo responsável por realizar estudos

de viabilidade ao redor de empreendimentos, aprovando-os ou não, com o poder de mudar uma Lei cuja revisão estava atrasada e deveria ser debatida em sociedade. Estes estudos de viabilidade consideram apenas a dinâmica local, todavia, um *shopping center* têm alcance metropolitano e condomínios verticais intensificam o tráfego de veículos para além do seu entorno.

A aprovação ou não destes empreendimentos implicam alterações importantes para uma periferia sem infraestrutura urbana. Após a transformação da dinâmica espacial da área, ocorreu a revisão das leis que deveriam nortear a produção do espaço urbano. Seu processo de revisão deve ser analisado de igual modo.

O processo de revisão das Leis de Plano Diretor e Uso e Ocupação do Solo de 2018

Em 2014, durante o segundo mandato do Prefeito Jonas Donizette (PSB), começou a atualização das leis a partir de um diagnóstico feito pela Fundação para a Pesquisa Ambiental (FUPAM). Esta realizou um diagnóstico detalhado, que serviu como subsídio para a elaboração do LPD-18 e LUOS-18.

No ano seguinte, 2015, dá-se início ao processo “participativo” da população através da resposta de um questionário *online* no site da Prefeitura com perguntas sobre a cidade, a qualidade de vida e informações sobre o bairro e a região do residente. Indagava-se sobre como o cidadão gostaria que a cidade e o seu bairro fossem. Esta foi a única forma de participação popular durante a elaboração do Plano, ou seja, não ocorreu a participação ativa da população (TAVARES; OLIVEIRA; LEONELLI, 2017), com ausência de reconhecimento da práxis urbana (CARLOS, 2009; LEFEBVRE, 2008 [1970]) e, portanto, não atendendo ao previsto no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O processo se estendeu até a sua aprovação pela Câmara dos Deputados no dia 8 de janeiro de 2018. O período foi extenso devido às irregularidades: a ausência de parecer do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) e ações no Ministério Público (MP) denunciando a falta de participação popular (BERENGUEL, 2017).

A LPD-18 também foi alvo de processos no MP após a sua aprovação pela falta de transparência nas decisões e descrições da própria Lei, que atualmente é modificada através de Leis Complementares. Em 6 de setembro de 2018, o Tribunal de Justiça do Estado interrompeu novamente as ações do poder local, porque foram apresentadas mais de 50 emendas elaboradas pelos vereadores da cidade, que alterariam o texto da Lei aprovada no início do ano. Além disso, ainda faltariam descrições legais de áreas onde incidem os macrozoneamentos e limitações administrativas (COSTA, 2018).

A revisão da LPD-18, a princípio, não realizou nenhuma consulta e participação substancial com a sociedade antes da elaboração do Caderno de Subsídios (2017), a não ser analisar protocolos do setor imobiliário e respostas de questionários online (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2017). Baseou suas diretrizes e propostas de planejamento a partir do diagnóstico, mas não integralmente. O resultado destas irregularidades foi o processo 2019.0000629637 no Tribunal de Justiça do Poder Judiciário de São Paulo. Foram interpretadas que todas as leis complementares, alterando o texto do PD-18 não apresentaram inconstitucionalidade, pois apenas modificavam o texto, sem alterar seu conteúdo. Sobre a não descrição dos macrozoneamentos e limitações administrativas, foi decretado a parcial inconstitucionalidade.

No entanto, é difícil interpretar que todo este processo não seja inconstitucional. Para além da ausência de participação efetiva da população, o descumprimento da descrição dos macrozoneamentos e limitações administrativas, a Lei desrespeita diversos outros artigos do Estatuto da Cidade, como, por exemplo, a ausência das Zonas Especiais de Interesse Social. E, após a declaração de que há “parcial inconstitucionalidade”, o Prefeito Dario Saadi aumenta a isenção de outorga onerosa de 3 para 5 anos ³.

Outro ponto a ser refletido é o tipo de Plano Diretor elaborado: um Plano Diretor Estratégico. Güell (1997), ao descrever como o planejamento estratégico urbano será uma nova tendência, nos mostra que a cidade-mercadoria será o alvo de todas as fases do

³ Alterado por Lei Complementar nº 208 de 07 de janeiro de 2021 e regulamentado pelo Decreto nº 22.519 de 28 de novembro de 2022. Portanto, após a análise de parcial inconstitucionalidade pelo Tribunal do Estado de São Paulo. Neste momento, segue em discussão a alteração das Leis Complementares 207 e 208, que ditam sobre a expansão do perímetro urbano. Portanto, a expansão se deu no momento da aprovação da LPD-18 e agora avança sobre os macrozoneamentos de desenvolvimento ordenado, melhor descritos a seguir.

planejamento. Diante de um contexto de descentralização das competências urbanísticas, aumento dos diversos agentes de desenvolvimento econômico nas decisões urbanísticas, o maior peso dos movimentos sociais, competitividade entre cidades, exigência de inovações tecnológicas inseridas no processo e maior exigência de transparência, se faz necessário mudar a abordagem de elaboração do planejamento das cidades. Uma forma de contornar este contexto, é elaborar metodologias que tenham “predomínio no processo”, “enfoque integrado e coordenado”, “enfoque estratégico”, “orientação voltada ao custo-benefício”, “orientado à demanda”, com “superação dos limites administrativos” e “participação centrada” (GÜELL, 1997). Percebemos, portanto, que se trata de conceber um produto e não uma cidade.

Ao realizar esta abordagem, ocorre inclusive uma desconexão entre o político e o técnico. Tavares, Oliveira e Leonelli (2017), mostraram os diversos momentos em que o diagnóstico realizado pela consultoria foi desconsiderado devido às demandas do setor imobiliário.

Ademais, o Caderno de Subsídios do Plano Diretor Estratégico de Campinas (2017) difere em vários pontos da Lei aprovada. A Secretaria de Planejamento, que se transformou propositalmente nesta época, em Secretaria de Planejamento e Urbanismo, recebeu mais de 100 requerimentos de proprietários de terras em zona rural que queriam que suas propriedades fossem inseridas no perímetro urbano (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2017), mas que recebeu a negativa pela equipe técnica:

Como demonstrado nas análises anteriores, o município possui um estoque de área urbana não edificada suficiente para absorver o crescimento populacional previsto para as próximas seis décadas, não justificando a ampliação do perímetro urbano para tal fim (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2017, p. 302).

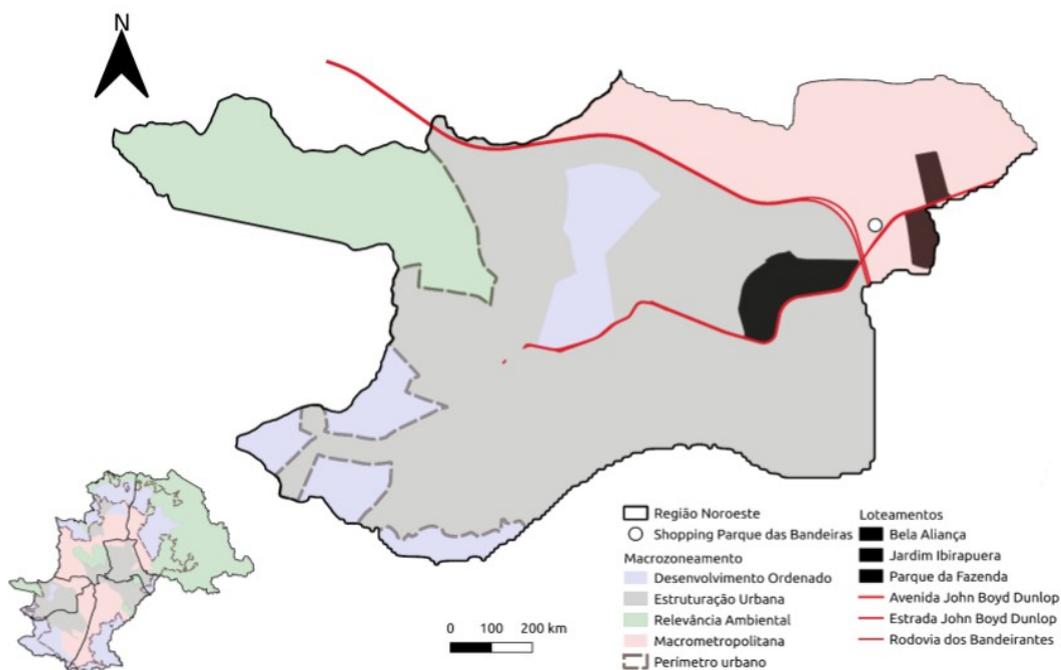
Apesar das considerações importantes realizadas pela Secretaria em 2017, o perímetro urbano foi expandido em 2018. Diante destas correlações de força e sua materialização em forma de legislação, é visível quais são os agentes de produção do espaço que participam ativamente do planejamento urbano de Campinas. Sendo importante ressaltar que Carlos

Augusto Santoro, secretário de Planejamento e Urbanismo na época da aprovação da LPD-18, também é proprietário da incorporadora e construtora C.S. Engenharia Ltda.

O novo mosaico urbano pretendido pelo LPD-18 e LUOS-18

O LPD-18 instituiu três polos estratégicos de desenvolvimento: o centro da cidade, a Unicamp/CIATEC I e II e o Aeroporto de Viracopos. Eles têm a finalidade de estruturar e integrar o território municipal, assim como o modelo do Desenvolvimento Orientado para o Transporte (DOT) e a instituição dos macrozoneamentos (Figura 3).

Figura 3. Mapa – O macrozoneamento do LPD-18 na região Noroeste



Fonte: SEPLURB (2023). Elaborado pela autora.

As diretrizes de planejamento territorial são para grandes porções da cidade, sem nenhuma identificação local ou regional. Ocorre uma imposição urbanística que tenta homogeneizar o espaço (LEFEBVRE, 2008 [1970]) de uma cidade de mais de um milhão de habitantes em quatro macrozonas sem nenhuma identificação com a população residente, suas características físicas ou sociais. Ao observar mapas de planejamento urbano, com

macrozonas e zoneamentos, temos a ilusão de que se trata de um espaço vazio e passível de igualdade, ações planejadoras e homogeneizantes (CARLOS, 2009).

Temos a Macrozona Macrometropolitana em vermelho claro, a Macrozona de Estruturação Urbana em cinza, a Macrozona de Desenvolvimento Ordenado em azul claro e, em verde, a Macrozona de Relevância Ambiental. Também estão mapeados a Rodovia dos Bandeirantes, a Avenida/Estrada John Boyd Dunlop, os bairros Residencial Parque da Fazenda (criado em 2007), Jardim Ibirapuera (2011), Bela Aliança Bairro & Parque (2019) e o Shopping Parque das Bandeiras (alvará de execução concedido em 2012).

A Macrometropolitana promove a integração de quase todo o território municipal: desde a área da Universidade Estadual de Campinas e a Cia de Desenvolvimento Polo Alta Tecnologia I e II (CIATEC), passando pelo Aeroporto dos Amarais, pela região do Shopping Parque das Bandeiras indo até o Aeroporto de Viracopos.

Dentre os objetivos da Macrometropolitana, destacam-se:

- I – promover a urbanização de caráter macrometropolitano, visando à qualidade urbanística e ambiental vinculada ao desenvolvimento econômico;
- II – integrar o Aeroporto de Viracopos e a Unicamp/Ciatec II ao desenvolvimento urbano do município;
- III – incentivar o desenvolvimento de atividades econômicas relevantes, especialmente ao longo das estruturas rodoviárias;
- IV – incentivar transformações estruturais nos padrões de uso e ocupação do solo por meio do aumento das densidades habitacionais e da mescla de atividades urbanas e qualificar as áreas residenciais consolidadas;
- V – implantar sistema viário, rodoviário e de transportes a fim de atender aos projetos de caráter metropolitano e regional de forma compatível com os interesses municipais; (CAMPINAS, 2018a).

Portanto, o espaço nesta macrozona se potencializa como mercadoria, em que o objetivo é a realização do ciclo do capital incluindo todos os seus momentos: produção, circulação, distribuição e troca, nos quais o beneficiado é majoritariamente o setor imobiliário (CARLOS, 2009). São porções da cidade destinadas a atração de investimentos e que terão grandes empreendimentos, independentemente se a população periférica residente será afetada negativamente ou não.

Cobos (2014) descreve como esse processo é recorrente nas cidades da América Latina, mencionando-o como uma tendência. Em seu artigo, o pesquisador identifica vários

processos pelos quais as cidades estão sujeitas ao adotarem o padrão neoliberal de acumulação do capital. Um deles é o constante processo de reestruturação e migrações intraurbanas pela população pobre.

A Macrozona de Estruturação Urbana é a de cor cinza. Ela é a predominante na área e está presente em todo o território municipal, englobando bairros de estratos sociais distintos com as mesmas diretrizes de planejamento. Portanto, áreas com potencialidades e deficiências de infraestruturas urbanas muito díspares, conforme problematizado por Bernardini (2017), e que tentam ser homogeneizadas pelo planejamento municipal.

Na região, estão os bairros Jardim Florence, Cidade Satélite Íris, bairros no entorno do Terminal de Ônibus do Campo Grande e do Terminal Itajaí, bem como o Jardim Bassoli e o novo empreendimento, Residencial Bela Aliança Bairro & Parque, junto com o Parque Natural Municipal do Campo Grande e a fábrica de pneus da Pirelli.

Seus principais objetivos são:

- I – valorizar e ampliar as áreas públicas, promover a ocupação das áreas vagas e a qualificação das áreas vulneráveis sob os aspectos socioeconômico, urbanístico ou ambiental;
- II – incentivar uso misto;
- III – fomentar centralidades atreladas às estruturas de transporte público, com possibilidade de uso e ocupação mais intensos do solo;
- IV – promover o adensamento nas regiões mais bem estruturadas e ao longo da rede estrutural de transporte público; (CAMPINAS, 2018a).

Em menor proporção, está a Macrozona de Desenvolvimento Ordenado. Nela estão áreas pouco adensadas, bem como o bolsão rural em meio ao perímetro urbano. Seus principais objetivos são:

- I – garantir a melhoria no sistema de acesso e no sistema de escoamento da produção agrícola e pecuária;
- [...]
- III – identificar as áreas que deverão ser objeto de estudo para a Regularização Fundiária de Interesse Social e Específico;
- IV – fomentar o desenvolvimento social e econômico, assegurando a preservação do meio ambiente; [...] (CAMPINAS, 2018a).

A instituição dessa macrozona, de “desenvolvimento ordenado”, visa, a longo prazo, o aumento do perímetro urbano novamente⁴. No caso, como é possível ver na Figura 3, há enorme área fora do perímetro, mas totalmente envolta por área urbana. No Caderno de Subsídios constam os motivos pelos quais está em curso um estudo de viabilidade para que a área seja inserida no perímetro urbano: é mais uma barreira para a articulação entre bairros lindeiros; é contígua ao Corredor de Ônibus BRT; está prevista para a área uma ligação metropolitana importante; e a destinação da área para atividades econômicas, usos mistos, gerando um novo pólo de emprego na região (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2017).

Por fim, a Macrozona de Relevância Ambiental institui as áreas em que deverão ser conciliados o “desenvolvimento” e a preservação ambiental. Na região Noroeste corresponde à área da APA-Campo Grande (Área de Proteção Ambiental).

Tavares, Oliveira e Leonelli (2017), ao estudar a evolução do processo de participação, oficinas, diagnósticos e caderno de subsídios do PD-18, perceberam que proprietários de terras requisitaram que parte da APA do Campo Grande entrasse no perímetro urbano. Agora, o que vemos são 16 loteamentos clandestinos dentro dela, que foram interditados e receberam multas (GUGLIELMINETTI, 2022). Somente agora, através de ações do MP, é que os Conselhos Gestores das APAs presentes no Campo Grande são intimadas a realizar seus planos de manejo (RAMIREZ, 2023).

Analisando outro fator estruturante da produção do espaço urbano, há a importância das vias e estrutura viária. O Caderno de Subsídios descreve que a estruturação urbana proposta visa potencializar a ocupação das áreas vagas localizadas ao longo dos eixos do Diretriz Orientada ao Transporte (DOT) da Rede Estrutural de Mobilidade⁵ e em áreas mais bem servidas de infraestrutura. Isso possibilita planejar e implantar um sistema de transporte

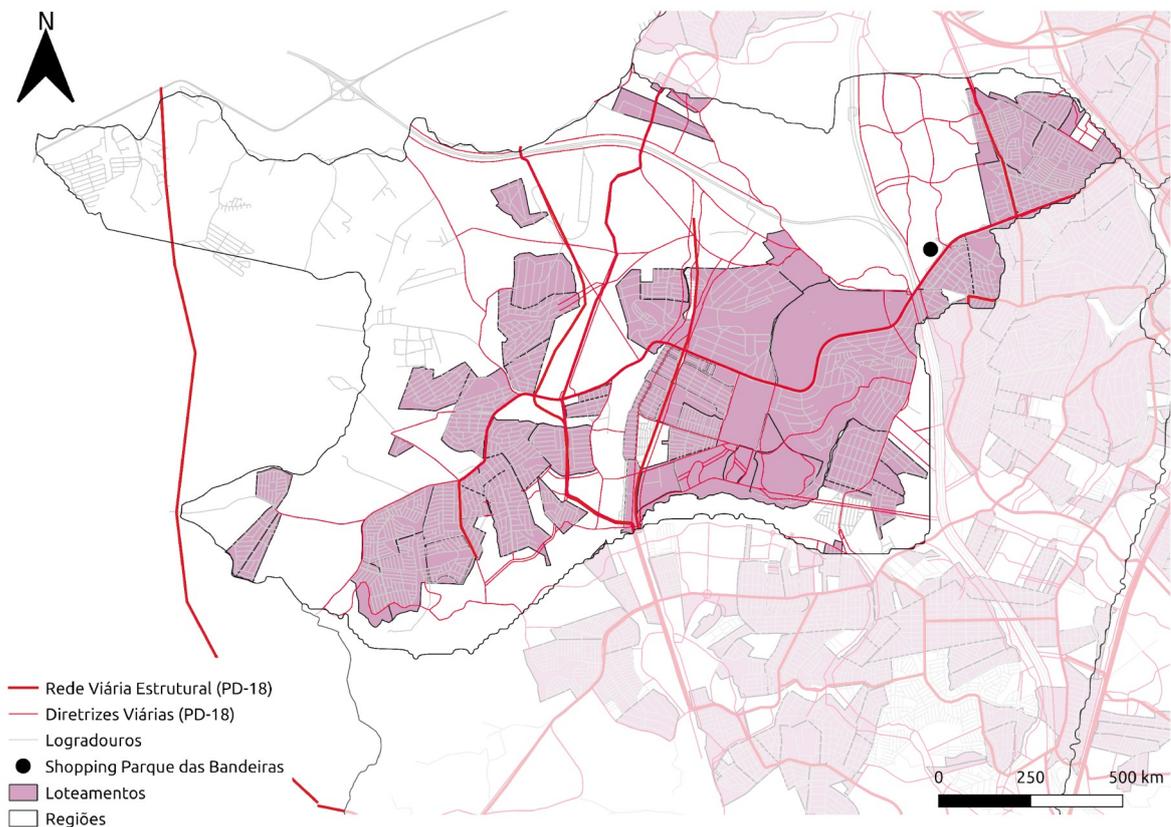
⁴ Neste momento corre o procedimento para aprovação das Lei Complementares 207 e 208, dispondo sobre o parcelamento do solo e expansão urbana nas macrozonas de desenvolvimento ordenado. Caso aprovada, extinguirá os zoneamentos rurais do município, afetando todo o território municipal.

⁵ Outro responsável pelo PD-18 foi o então secretário de Transportes, Carlos José Barreiro, também presidente da Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A (EMDEC) na época. Ele foi um dos responsáveis pela instituição da metodologia DOT - Diretriz Orientada ao Transporte, que é elemento estruturante no Plano.

“robusto que atenda a demanda atual e futura, de otimizar a infraestrutura urbana, enfim de garantir um desenvolvimento sustentável para o município” (CAMPINAS, 2017, p. 302).

Na Figura 4 está presente a rede viária estrutural passando entre alguns bairros, como, por exemplo, o Cidade Satélite Íris. Este bairro, que existe desde a década de 1950, será cortado por avenidas. Serão vias estruturais, ou seja, de fluxo intenso, que passarão pelo bairro sem nenhum respeito ao traçado das suas ruas originais. Além de não respeitar a comunidade local, o novo planejamento viário não respeita o Rio Capivari, já que há traçado de novas vias muito próximas ao curso d’água.

Figura 4. Rede viária instituída pela LPD-18 na região Noroeste

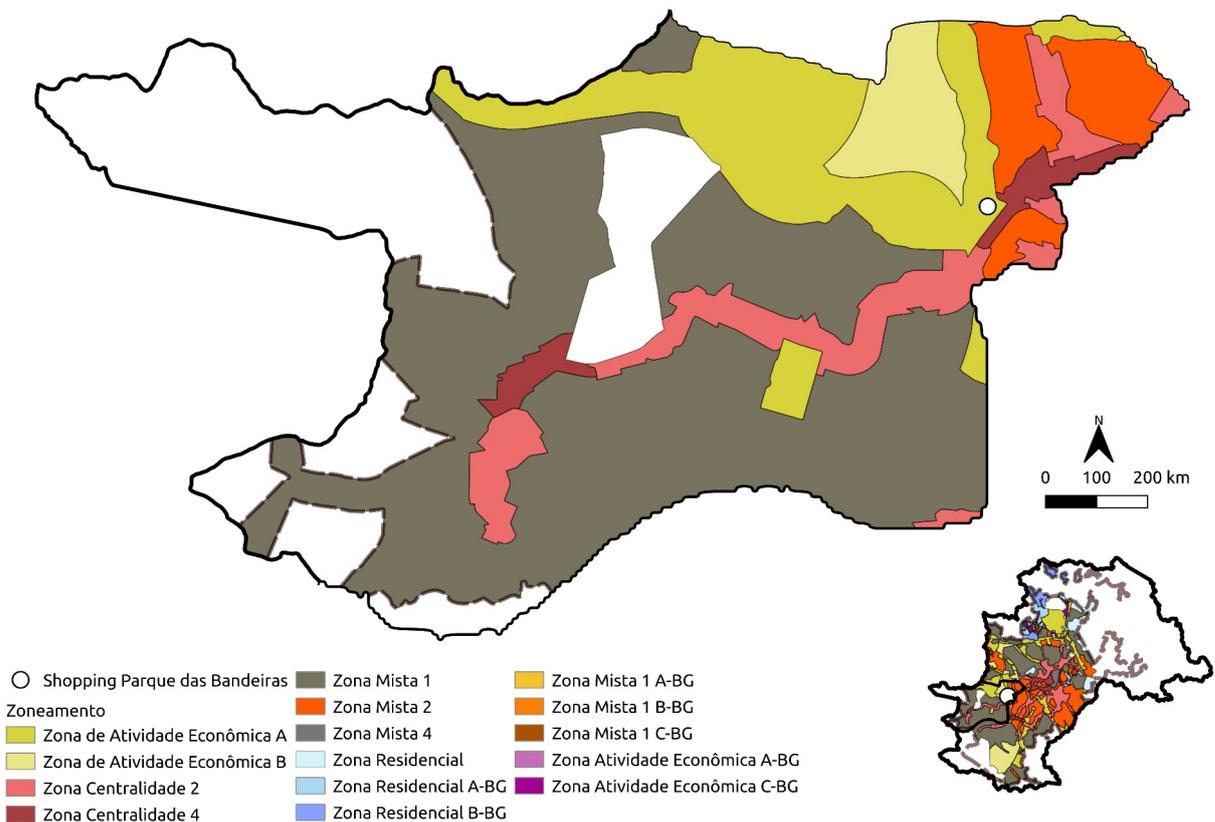


Fonte: SEPLURB, 2023. Elaborado pela autora

Ao ver a distribuição das diretrizes viárias estruturais combinadas ao zoneamento pretendido pelo PUOS-18 (Figura 5), percebemos que é uma forma de produção do espaço urbano que está condicionada às vias de circulação, às centralidades existentes e a serem implementadas nos referidos eixos, bem como suas áreas de abrangência, que regerão o uso,

ocupação e parcelamento do solo (CAMPINAS, 2018b). O zoneamento do uso e ocupação do solo na região se acentua ao longo da avenida John Boyd Dunlop.

Figura 5. Zoneamentos da LUOS-18 na região Noroeste



Fonte: SEPLURB, 2023. Elaborado pela autora.

É importante perceber também a homogeneização que a LUOS-2018 imporá à região Noroeste. Será pretendida uma enorme zona mista, não existindo nenhum zoneamento residencial, enquanto que na porção Norte e Leste do município, áreas ricas e com condomínios de luxo, ainda resistirão áreas estritamente residenciais. Ao longo da avenida John Boyd Dunlop, há o adensamento das atividades geradoras de tráfego. Portanto, zoneamentos que permitem diversos usos, de comércio e serviços, promovendo um tipo de urbanização que não existia até então.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar o planejamento urbano empreendido em uma periferia viabiliza a observação de contradições. Também possibilita desvendar algumas das faces da atuação estatal: a representação de interesses do setor imobiliário. O planejamento não é somente realizado por leis que requerem participação da sociedade civil na sua elaboração, existem muitas outras sendo criadas dentro de gabinetes para atender interesses específicos e que, ao mesmo tempo, provocam alterações espaciais importantes nas cidades.

É nítido que a criação do GAPE e seu poder de atravessar as premissas de zoneamento urbano foi uma manobra importante na expansão urbana realizada pelo setor. E, após a aprovação de empreendimentos, onde eles não deveriam ser construídos, são criadas Lei de Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo que vêm para conformar o que já estava em curso: zoneamentos mistos sem respeito à infraestrutura urbana existente.

A imiscuidade de ações entre Poder Público municipal e setor imobiliário em Campinas, mas também em outras cidades, faz perpetuar uma produção e reprodução do espaço cada vez mais predatória. Não há respeito às conquistas do Estatuto da Cidade, a população é desconsiderada em processos participativos, deslegitimada com a criação de leis complementares e é como se fosse inexistente durante a aplicação delas. As formas e conteúdos das ações dos agentes hegemônicos de produção do espaço precisam ser problematizadas e postas à vista da população, para que hajam embates e a possibilidade de impedir que as cidades continuem se transformando apenas no local de acumulação de capital.

REFERÊNCIAS

- BERENGUEL, André. MP pede adiamento na entrega do Plano Diretor de Campinas à Câmara Municipal. **CBN Campinas**. Campinas, 2017. Disponível em: <https://portalcbncampinas.com.br/2017/06/mp-pede-adiamento-na-entrega-do-plano-diretor-de-campinas-a-camara-municipal/>. Acesso em 02 jul 2022.
- BERNARDINI, Sidney. Regulação às avessas? Uma análise sobre a legislação urbanística instituída nos municípios da Região Metropolitana de Campinas entre 1970 e 2006. **Caderno Metrópole**, São Paulo, SP, v. 19, n. 39, p. 609-634, 2017.
- BRENNER, Neil. O que é a teoria crítica urbana. **Revista Eletrônica e-metropolis**, Rio de Janeiro, RJ, v. 1, n. 3, p. 20-28, 2010.
- CAMPINAS. Lei nº 6.031 de 29 de dezembro de 1988. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo no município de Campinas. **Prefeitura Municipal de Campinas**. Disponível em: https://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/seplama/lei_6031.pdf. Acesso em: 26 nov. 2023.

CAMPINAS. Lei complementar nº 15 de 27 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Campinas. **Diário Oficial de Campinas**: nº 9.074, ano XXXVI, p. 1, 2006.

CAMPINAS. Decreto Nº 17.589, de 15 de maio de 2012. Cria o Grupo de Análise de Projetos Específicos - GAPE e dá outras providências. **Diário Oficial de Campinas**: nº 10.384 - Ano XLII, p. 1, 2012a.

CAMPINAS. Lei complementar nº 189 de 8 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do município de Campinas. **Diário Oficial Municipal**: nº 11.754, ano XLVII, p. 2, 2018a.

CAMPINAS. Lei complementar nº 208 de 20 de dezembro de 2018. Dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo no município de Campinas. **Diário Oficial Municipal**: Nº 11.987- Ano XLVII, p. 2, 2018b.

CARLOS, Ana Fani. A “ilusão” da transparência do espaço e a “fé cega” no planejamento urbano: os desafios de uma Geografia Urbana Crítica. *Revista Cidades*, v. 6, n. 10, 2009.

COSTA, Maria Teresa. TJ ‘trava’ Plano Diretor campineiro. **Correio Popular**, Campinas, 6 set 2018. Disponível em: <https://correio.rac.com.br/campinasermc/tj-trava-plano-diretor-campineiro-1.665421>. Acesso em 26 jul 2022.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?. Belo Horizonte/MG: Revista UFMG, vol. 20, n.1, p. 212-233, 2013.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo, SP: Annablume, 2a. edição, 2006 (2001).

HARVEY, David. **O enigma do capital**. São Paulo: Boitempo, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Malha municipal**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas.html>. Acesso em: 25 nov. 2023.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. [1ª edição 1970]. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (PMC). **Plano Diretor Estratégico – caderno de subsídios**. 2017. Disponível em: <https://planodiretor.campinas.sp.gov.br>. Acesso em 26 jul. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (PMC). **Região Noroeste**. 2022. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/servicos-publicos/regioes/noroeste/index.php>. Acesso em 26 jul 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (PMC). **Plano Diretor Estratégico de Campinas**. 2018. Disponível em: <https://planodiretor.campinas.sp.gov.br>. Acesso em 26 jul. 2022.

HORA CAMPINAS. MP-SP obtém liminar para elaboração de planos de manejo de 3 unidades de conservação. **Hora Campinas**, 2023. Disponível em: <https://horacampinas.com.br/mpsp-obtem-liminar-para-que-campinas-elabore-planos-de-manejo-para-tres-unidades-de-conservacao/>. Acesso em: 26 nov. 2023.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E URBANISMO (SEPLURB). **Metadados geospaciais**: descrição das camadas de informação disponibilizadas ao cidadão via WEB.



Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas.html>. Acesso em: 25 nov. 2023.

TAVARES, Isabela; OLIVEIRA, Chiara; LEONELLI, Gisela. A disputa pela expansão urbana no Plano Diretor de Campinas. Congreso Iberoamericano de suelo urbano: el suelo em la nueva agenda urbana, Curitiba/PR, 2017.

TONON, Felipe. Bairro do Campo Grande é o mais populoso de Campinas: Residencial São Luiz tem média de habitação por área dez vezes superior à da cidade. **Correio**, Campinas, SP, 31 dez 2012. Disponível em: <https://correio.rac.com.br/campinasermc/bairro-do-campo-grande-e-o-mais-populoso-de-campinas-1.1054851>. Acesso em 26 jul 2022.