

**UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas  
IG – Instituto de Geociências  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

**PLANEJAMENTO, GESTÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO NA REGIÃO  
METROPOLITANA DE CAMPINAS: Um estudo sobre Americana, Cosmópolis, Nova  
Odessa e Sumaré**

Débora Raquel Tescarolo Damacena da Silva  
deboratescarolo@yahoo.com.br

**Resumo**

No presente estudo, foram abordados quatro municípios de diferentes portes demográfico e econômico da RMC (Americana, Cosmópolis, Nova Odessa e Sumaré - Anexo 1) com o objetivo principal de investigar como estes municípios vêm incorporando em seus planos urbanos e nas suas gestões os principais instrumentos do Estatuto da Cidade, tais como o plano diretor, macrozoneamento e zoneamento de uso do solo, Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo e regularização fundiária, e como cada município vem considerando a questão da participação popular, em uma tentativa de avaliar os fundamentos teóricos que orientam a elaboração e a implementação destes instrumentos, questionando o ambiente institucional do planejamento, qual tipo de planejamento e gestão considerada, quais os principais atores envolvidos no processo e quais os principais conflitos, alianças e interesses manifestados na elaboração e implementação desses instrumentos, permitindo uma certa reflexão sobre o Estado e a administração pública.

Palavras-chave: Região Metropolitana de Campinas, Estatuto da Cidade, Plano Diretor.

## **1- Introdução**

O presente relatório refere-se às atividades realizadas no período de fevereiro de 2008 a junho de 2008 e visa apresentar as atividades desenvolvidas durante o referido período e os resultados alcançados pela pesquisa.

A presente pesquisa em sua primeira etapa, desenvolvida entre agosto de 2007 e fevereiro de 2008, buscou levantar uma bibliografia sobre a temática do planejamento urbano, versando principalmente acerca da história do planejamento urbano no Brasil, de seus primórdios, com as reformas urbanas, até a mais nova ferramenta, o Estatuto da Cidade.

Também foi feito um levantamento dos planos diretores, leis de macrozoneamento, das leis de zoneamento, legislação sobre IPTU progressivo e legislação sobre regularização fundiária dos quatro municípios em estudo (Anexo 1) para análise de como estes municípios incorporaram em seus planos urbanos e nas suas gestões os principais instrumentos do Estatuto da Cidade. Para isso, primeiramente, foi desenvolvida uma caracterização da RMC e logo após uma caracterização dos municípios em questão, para se ter um panorama geral da situação desses municípios e detectar quais as principais características e deficiências destes.

Em um segundo momento, por meio de questionários enviados às Prefeituras de cada município (Anexo 2), buscou-se complementar as informações encontradas no Plano Diretor e conjuntamente com os dados anteriormente levantados pode-se avaliar os fundamentos teóricos que orientaram a elaboração e a implementação dos Planos Diretores e a aplicação dos instrumentos apresentados pelo Estatuto da Cidade.

## **2- O planejamento urbano no Brasil**

Segundo Villaça (1999) pode-se considerar planejamento urbano stricto sensu *“apenas aquelas ações do Estado sobre o urbano que tenham sido objeto de algum plano”* (VILLAÇA, 1999: 180).

Deste modo, o autor sugere que a história do planejamento urbano no Brasil se inicia em 1875 e divide-se em três grandes períodos: de 1875 a 1930, quando predominaram os planos de melhoramento e embelezamento; de 1930 a 1990, quando houve a ideologia do planejamento técnico com base científica, visto como a solução de todos os “problemas urbanos”; e de 1990 até os dias atuais, quando novas ferramentas para o planejamento urbano, como o Estatuto da Cidade, foram instituídas e que será

objeto de grande parte deste estudo.

O movimento que vai culminar com o Estatuto da Cidade iniciou-se com os Movimentos Sociais Urbanos. Estes movimentos passaram a exigir providências do poder público no fim dos anos 1970 e nos anos 1980. Segundo Maricato (*apud* BASSUL, 2002) foi daí que nasceu o movimento pela Reforma Urbana, a partir de *"iniciativas de setores da Igreja Católica como a CPT (Comissão Pastoral da Terra)"*.

Segundo a autora, durante o processo de elaboração da Nova Constituição foi encaminhada uma Emenda Popular com mais de 160 mil assinaturas que versava sobre a questão urbana. A Constituição de 1988, portanto, marca a *"introdução da temática urbana na história constitucional brasileira"* (MARICATO *apud* BASSUL, 2002).

Contudo, as conquistas feitas por esse movimento vão demorar a se concretizar. Na Constituinte de 1988 é que foi definida a função social da propriedade urbana (artigo 182, § 2º) e só em 10 de julho de 2001 a Lei nº 10.257, conhecida como o Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, foi aprovada.

O Estatuto da Cidade apresenta como principal objetivo vencer o *"desafio de reconstrução da ordem urbanística, sob novos princípios, com novos métodos e concepções e novas ferramentas"* (ROLNIK, 2001:26). De autoria do senador Pompeu de Sousa, ele foi enviado em 1989 como Projeto de Lei para o Senado e somente 12 anos depois foi aprovado, após diversos trâmites.

O documento *"é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e especialmente pelos Municípios"* (grifo nosso) (ROLNIK, 2001:27). Um de seus principais instrumentos, segundo Rolnik (*apud* BASSUL, 2002), é o Plano Diretor. Para ela o Estatuto da Cidade seria uma "caixa de ferramentas" e o Plano Diretor a "chave".

Segundo Rolnik, o EC não foi concebido para estabelecer novos modelos técnicos, que visam homogeneizar as localidades, como era no período do planejamento tecnocrático da década de 1970, mas para procurar respeitar as peculiaridades locais. A Constituição de 1988 foi o marco da instauração da função social da cidade e da propriedade e o Estatuto da Cidade foi o marco que apresenta novos instrumentos que vão *"na direção de construir uma cidade mais equitativa, sustentável e democrática"* (ROLNIK, 2001:21).

Esse processo que deu origem a Reforma Urbana e posteriormente à elaboração do Estatuto da Cidade foi de grande importância, no que se refere à inversão da visão que se tinha do planejamento, muito desacreditado após anos de governos ditatoriais. O

Estatuto da Cidade abre novas possibilidades para que se abandone as medidas tomadas de forma imediatista, características das práticas de gestão atuais, e se pense na organização do espaço urbano de forma mais planejada, o que significa um pensamento de médio e longo prazo.

De acordo com Bitoun (2001), por meio dos Planos Diretores que se pode reduzir a *“distância entre planejamento e gestão, aproximando o primeiro do pulsar da cidade e dotando a segunda de perspectivas menos imediatistas no fazer diário da administração dos conflitos urbanos”* (p.291)

Segundo Bassul (2002), não necessariamente o Estatuto da Cidade vai melhorar a qualidade da vida urbana no Brasil. Ele apenas traz instrumentos que faltavam *“para que as cidades pudessem cumprir sua função social”*. O autor também afirma que apenas instrumentos legais não bastam, pois junto com as leis *“serão importantes, de um lado, a organização popular e, de outro, a conduta política da gestão municipal”*.

Mas, pode se considerar o Estatuto da Cidade como um grande avanço da Constituição brasileira, contudo só ele não é a solução para os problemas urbanísticos brasileiros, o grande desafio a que o próprio Estatuto da Cidade se lança (e lança para os Municípios, os Estados e para a União) é fazer a lei e os instrumentos serem implementados. Carvalho (2000) verifica ainda *“quão pouco o Estatuto vai ao encontro das lacunas a serem regulamentadas para a boa gestão urbana, levando-se em conta os problemas urbanos atuais”* (p.41).

### **3- CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS - RMC**

A Região Metropolitana de Campinas foi institucionalizada pela Lei Complementar Estadual nº 870, de 19 de junho de 2000 e ocupa área de 3.673 km<sup>2</sup>, possuindo 2,6 milhões de habitantes em 2006, segundo dados do IBGE.

A RMC possui 19 municípios: Americana, Artur 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 (<http://www.agemcamp.sp.gov.br/>). Tem sua história ligada primeiramente à criação e fixação de importante entreposto mercantil e, mais tarde, ao mais importante núcleo do “complexo cafeeiro paulista”.

Estas duas primeiras fases criaram as bases para a dinâmica da agricultura, para a infra-estrutura de transporte e para a rede urbana da atual RMC.

A partir dos anos 1970 as políticas governamentais (federais, estaduais e municipais) incentivaram a interiorização da indústria e do desenvolvimento que consolidaram a aglomeração urbana dessa região, tornando-a um pólo regional dinâmico e de grande importância (FERNANDES *et al*, 2002).

A RMC diferencia-se de outras Regiões Metropolitanas brasileiras, segundo Fernandes *et al* (2002), primeiramente, por seu núcleo não ser também uma capital estadual e, depois, por não possuir um município-sede com exclusiva força e dinâmica econômica cercado de vários municípios dormitórios. Grande parte dos municípios do entorno do núcleo são também fortes e dinâmicos economicamente, constituindo um importante pólo regional de desenvolvimento.

Esta região destaca-se tanto no setor agropecuário quanto no setor industrial, sendo a principal área industrial do interior do Estado de São Paulo que possui modernas plantas de grandes empresas, e, em relação à questão urbana, possui a rede urbana mais desenvolvida do interior (NEGREIROS & TEIXEIRA, 2002).

Entre as várias vantagens locais dos municípios componentes desta região tem-se a proximidade e articulação com a maior metrópole nacional (São Paulo), o eficiente sistema de transporte regional, as cadeias produtivas implantadas, a alta mobilidade espacial da população, presença de importantes centros de pesquisa e tecnologias e presença de mão-de-obra qualificada (FERNANDES *et al*, 2002).

Contudo, mesmo com a criação da AGEMCAMP (Agência Metropolitana de Campinas) uma autarquia estadual criada por Lei com objetivo integrar e organizar “o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum na Região Metropolitana de Campinas”, dois de seus principais problemas são a ausência de uma política de gestão metropolitana e escassez de recursos financeiros. Destaquem-se também grandes problemas de transporte, devido ao grande fluxo entre os municípios e problemas de violência, entre outros típicos de uma aglomeração urbana brasileira (<http://www.agemcamp.sp.gov.br/>).

## **4- CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

### **4.1- AMERICANA**

Com uma população de 201.816 habitantes em 2007 (Fundação SEADE), o município de Americana apresenta-se como um dos mais importantes pólos econômicos regionais. Possuindo uma área de 133,9 km<sup>2</sup> e distando 35 km de Campinas foi fundado

em 1875, e em 1924 emancipa-se de Campinas. Tem sua trajetória de ocupação ligada primeiramente às expedições que buscavam riquezas e mão-de-obra indígena no século XVIII. Posteriormente tem sua história ligada a expansão das plantações de cana-de-açúcar e de café.

Em 1875, segundo a EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, 2007), Americana inaugura sua participação industrial no estado com a instalação da primeira indústria têxtil da região e também seu primeiro núcleo urbano, formado em torno da Estação Ferroviária (Companhia Paulista de Estradas de Ferro e Fluvial).

A construção das rodovias Anhangüera e Luiz de Queiroz vê o estímulo para o crescimento de sua indústria a partir de 1967 se tornou o mais importante centro têxtil do interior paulista.

Nos anos 1970 iniciou-se a diversificação do parque industrial que culminou com a crise do setor têxtil nas décadas de 1980 e 1990, devido à abertura comercial do país. Atualmente o setor têxtil ainda tem grande importância na indústria local, mas também podem ser citados o setor de artefatos de borracha, químico, material elétrico e produtos mecânicos (PUPO, 2002).

Apesar de ser um centro de atração de grande quantidade de migrantes, devido ao seu dinamismo econômico, é um dos municípios que apresenta os melhores indicadores de qualidade de vida do estado, segundo a Fundação SEADE, sendo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,84 e o do estado de São Paulo de 0,81.

Atualmente tem sua economia baseada no setor industrial, principalmente no setor têxtil, onde conta 330 indústrias têxteis (EMPLASA, 2007). Merece destaque também o setor de comércio e serviços, enquanto há reduzido destaque para a agricultura (PUPO, 2002).

## **4.2- COSMÓPOLIS**

Com uma população de 52.609 habitantes em 2007 (Fundação SEADE) e área de 166 km<sup>2</sup>, tem seu núcleo urbano original ligado à estação do Funil da Estrada de Ferro Funilense e foi oficialmente criado em 1944, por desmembramento de Campinas.

Na RMC, Cosmópolis possui uma inserção secundária, com relação à economia e à dinâmica demográfica, tendo no setor de serviços e no industrial os motores de sua economia, com destaque para a indústria química e a indústria de bebidas. Contudo, é a agroindústria produtora de álcool que é importante empregadora (BRAGA, 2002).

Tem no fluxo migratório importante componente na composição populacional da

cidade, e possui um IDHM mais baixo (0,80), se comparado às outras cidades da RMC (EMPLASA, 2007).

Com relação à dinâmica demográfica, houve um incremento populacional ligado à criação do complexo petroquímico de Paulínia (Replan) e à busca de moradia de menor custo, principalmente nas décadas de 1970 e de 1980. Hoje, segundo dados da prefeitura municipal do município grande parte da população trabalha em outros municípios, caracterizando-o como uma típica *cidade-dormitório*.

Algumas das principais vantagens que atraem grandes empresas para o município são a disponibilidade e boa qualidade dos recursos hídricos, a existência de distrito industrial e de incentivos fiscais concedidos pelo governo municipal (BRAGA, 2002).

### **4.3- NOVA ODESSA**

Distando 22 km de Campinas, com uma área total de 84 km<sup>2</sup> e população em 2007 de 46.836 habitantes (Fundação SEADE), este município tem o início de sua história em 1905 com a criação do Núcleo Colonial de Nova Odessa, com a intenção de atrair imigrantes europeus. Desmembrado de Americana em dezembro de 1958, o município é efetivamente instalado em 1960 e apresenta-se juntamente com Americana como um dos principais pólos têxteis do interior paulista e forma com Campinas e Sumaré o principal eixo fabril da RMC (CAIADO, 2002).

Sua economia é baseada na produção industrial, com destaque para o setor têxtil. Apresenta pequena participação do setor agropecuário, que se caracteriza principalmente pelo plantio da cana-de-açúcar. Seu IDHM nos últimos anos tem apresentado relativa melhora, estando o índice do município (0,83) acima do índice do estado (EMPLASA, 2007).

Localiza-se no eixo mais dinâmico da RMC e, assim, como outros municípios, beneficiou-se da interiorização da industrialização paulista nos anos 1970.

Sofreu nos anos 1990 com a abertura da economia brasileira, que deixou grande parte do setor têxtil em crise. Contudo, neste mesmo período, apresentou uma maior diversificação apresentando a instalação de empresas no ramo de material de transporte, metalurgia (fundição), plástico, indústria química, laboratórios (CAIADO, 2002).

Grande parte de sua demanda por bens e serviços é atendida pelos centros maiores da RMC (Campinas e Americana) e alguns bairros chegam a apresentar maior ligação com municípios limítrofes (Americana e Sumaré) do que com o centro da própria cidade. Sua configuração urbana é marcada pela horizontalidade e apresenta

verticalização restrita à área central.

Como desafio a ser enfrentado pela administração municipal na elaboração e aplicação do Plano Diretor, há os grandes vazios urbanos localizados próximo à área central (CAIADO, 2002).

#### **4.4- SUMARÉ**

Possuindo uma área de 153 km<sup>2</sup> e distando 25 km de Campinas, o município de Sumaré é conhecido como periferia do município-sede da RMC, possuindo IDHM (0,80) abaixo do índice do estado (EMPLASA, 2007).

Com população de 228.481 habitantes em 2007 (Fundação SEADE), este município foi instituído em 1954, por desmembramento de Campinas. Subdivide-se em dois distritos: Sumaré (sede da Comarca) e Nova Veneza.

Beneficia-se da proximidade com Campinas, por estar na região mais desenvolvida do interior do Estado e por localizar-se ao longo da Via Anhangüera. Contudo, possui características de periferia regional, marcada pela presença de uma população de mais baixa renda (NEGREIROS & TEIXEIRA, 2002).

A partir da década de 1950, atraiu indústrias, devido principalmente ao sistema viário Anhangüera e aos baixos preços das terras. Na década de 1970 teve sua consolidação ligada ao processo de dispersão e interiorização da indústria paulista.

Atualmente é um município que tem sua economia voltada para a indústria, principalmente de produtos químicos, material de transporte e metalurgia, material elétrico, e de comunicações, plástico e borracha, com grandes empresas, dinâmicas, que fazem uso intensivo de tecnologia e especialização produtiva com pouca participação da agricultura, tendo destaque a cultura do tomate (EMPLASA, 2007).

Contudo, grande parte da demanda de serviços e de mão-de-obra especializada de suas indústrias é suprida por Campinas. Por isso não retém grande parte dos efeitos do dinamismo de seu complexo industrial, que se esvaem para o município vizinho, apresentando precários indicadores sociodemográficos, como a taxa de analfabetismo, más condições sociais e a precariedade do sistema educacional e principalmente com relação a violência urbana, sendo um dos municípios mais violentos da RMC (NEGREIROS & TEIXEIRA, 2002).

#### **5- PLANOS DIRETORES**



Segundo o *Estatuto da Cidade: guia de implementação pelos municípios e cidadãos* (2001, p.40) “o Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano”.

O plano possui como objetivo

*“ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade “ (ROLNIK, 2001, p.40).*

No presente trabalho, primeiramente, foi analisado os Planos Diretores de cada município, de forma a se compreender como são apresentados os instrumentos urbanísticos, como esses estão sendo utilizados nos Planos Diretores (PD) e como os PDs estão sendo implantados pelas Gestões Municipais. Em um segundo momento, por meio de questionários enviados às Prefeituras de cada município (Anexo 2), buscou-se complementar as informações encontradas no Plano Diretor. Neste questionário às Prefeituras perguntou-se por quem foi elaborado o Plano Diretor do município; se o Estatuto da Cidade foi a base para a elaboração do Plano Diretor do município, do macrozoneamento e/ou lei de zoneamento e da legislação sobre regularização fundiária; sobre os pontos positivos e negativos do Estatuto da Cidade; como se deu a elaboração do Plano Diretor do município; quais as principais dificuldades encontradas na elaboração do Plano Diretor e Leis, bem como na suas implementações; como se deu e se dá a participação popular na elaboração do Plano e das Leis; como se dá a participação da Comissão Municipal de Desenvolvimento Urbano ou afins (se houver no município) e qual o principal objetivo ou foco do plano diretor, do macrozoneamento e/ou lei de zoneamento e da legislação sobre regularização fundiária. Infelizmente, somente os municípios de Americana e de Sumaré responderam ao questionário enviado por meio eletrônico, a despeito da insistência por parte da pesquisadora. Realmente, o prazo de elaboração de desta pesquisa de Iniciação Científica não foi compatível com a capacidade de resposta dos agentes públicos.

## **5.1- PLANO DIRETOR AMERICANA**

Segundo o questionário respondido pela Prefeitura do Município de Americana o

PDDI (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, Lei 4.597/08) foi elaborado pela equipe técnica da Prefeitura (técnicos de todas as Secretarias e Autarquias) com a orientação de uma empresa de consultoria e com participação popular, por meio de oficinas e audiências públicas.

O município já tinha seu Plano Diretor e fez a atualização, atendendo à legislação federal (o Estatuto da Cidade). Sua elaboração se deu pela constituição de uma equipe técnica com representantes de cada Secretaria, Autarquias e Fundação na qual foram trabalhados a conceituação de Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, juntamente com os integrantes da empresa de consultoria.

Foram formadas três equipes de trabalho (Sócio-econômica, Infra-estrutura e Expansão Territorial Urbana e Uso e Ocupação do Solo), com a participação das entidades de classe do município, como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e representantes da ACIA (Associação Comercial e Industrial de Americana), além dos técnicos da Prefeitura.

Foi realizada uma Audiência Pública intitulada *Leitura da Cidade que Temos*, com a participação da equipe técnica e representantes da comunidade no Teatro Municipal e depois foram preparadas as oficinas pelas equipes, a saber: Desenvolvimento Sustentável e as Atividades Produtivas; Preservação Ambiental e Expansão Urbana; Integração Urbana e Desenvolvimento do Sistema Viário e Expansão Territorial Urbana, Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo. Terminadas as oficinas a equipe de coordenação elaborou o projeto de Lei que foi apresentado em nova audiência Pública e depois encaminhado à Câmara Municipal.

No processo de elaboração, a prefeitura afirma ter tido algumas dificuldades no entendimento de novos conceitos e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, que foram vencidos pelos estudos e com a assessoria da empresa consultora. Já para a aprovação do Projeto de Lei, a principal dificuldade foi a demora por parte da Câmara de Vereadores, pois o projeto foi protocolado em outubro de 2.006 e a promulgação da Lei só ocorreu em 01 de fevereiro de 2.008, o que também prejudicou a constituição de uma Comissão de Desenvolvimento Urbano, que ainda não existe.

O principal objetivo do PDDI foi trabalhar o ordenamento territorial e instituir no município a Macrozona de Uso Predominante Urbano (MPU) e a Macrozona de Uso Predominante Ambiental (MPA). Essa última inclui a área da Represa do Salto Grande e as terras que se estendem da represa à divisa com os municípios de Paulínia, Cosmópolis e o Rio Jaguari. Outro objetivo foi telaborar um zoneamento na MPU com uma nova visão, buscando ordenar a distribuição das atividades e o adensamento urbano,

garantindo a circulação e mobilidade urbana e a disponibilização de equipamentos públicos de qualidade, de espaços públicos e áreas verdes com acessibilidade e segurança.

A Prefeitura também afirma que a legislação para regularização fundiária está sendo usada para regulamentar alguns projetos de habitação popular, e que ainda está na fase de revisão das Leis complementares que deverão ser encaminhadas à Câmara para aprovação.

Quanto à participação popular, a Prefeitura afirma ter tido uma razoável participação popular, com a manifestação das entidades de classe, do setor produtivo, de grupos organizados e de associações de moradores.

O PDDI do Município de Americana, aprovado em 21 de setembro de 2006, segundo DeMario *et al.* (2007) faz parte também da revisão de Planos Diretores anteriores, e em seu texto utiliza-se do Macrozoneamento como instrumento de ordenamento do território. O território do município foi dividido em duas Macrozonas: Macrozona de Uso Predominante Urbano (MPU), que corresponde a área urbanizada do município e a Macrozona de Uso Predominante Ambiental (MPA) que corresponde a áreas pouco ocupadas ou ainda não ocupadas e que são de interesse ambiental.

As duas Macrozonas, por sua vez, foram subdivididas em outras áreas (zonas), com características homogêneas da estrutura física e das atividades sociais e econômicas. A Macrozona de Uso Predominante Urbano / MPU foi dividida em: Zonas Residenciais (ZR 1 e ZR 2); Zonas de Uso Misto (ZMC, ZM e ZM 1); Zonas de Atividades Econômicas (ZAE 1, ZAE 2 e ZAE 3).

Já a Macrozona de Uso Predominante Ambiental / MPA foi dividida em: Zona de Preservação e Recuperação (ZPR); Zona de Preservação e Moradia Horizontal (ZPH); Zona de Preservação e Atividades Econômicas (ZPE); Zona de Preservação e Moradia Vertical (ZPV).

Ainda na Macrozona de Uso Predominante Ambiental – MPA, foi criada a Área de Proteção Ambiental Municipal de Americana (APAMA).

No estudo do Plano Diretor também foi possível observar que a política habitacional e a regularização fundiária e o uso e ocupação do solo fazem parte dos objetivos gerais do Plano.

Para atender a estes objetivos se propôs a utilização da ferramenta do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana progressivo, que visa o incentivo da produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e a diminuição dos vazios urbanos e da especulação imobiliária no município.

Para a regularização fundiária de assentamentos precários e imóveis irregulares, o Plano propõe a utilização de instrumentos como a concessão do direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, o usucapião especial de imóvel urbano, o usucapião coletivo de imóvel urbano e a delimitação de áreas especiais de interesse social.

O Plano também afirma que *“a metodologia adotada para a elaboração do presente Plano Diretor foi estruturada a partir de leitura técnica e participativa dos segmentos da sociedade civil da cidade”* e apresenta a realização de oficinas de capacitação e de audiências públicas como formas de incluir a participação dos cidadãos do município na elaboração do Plano.

## **5.2- PLANO DIRETOR COSMÓPOLIS**

O Plano Diretor do município de Cosmópolis, segundo DeMario *et al.* (2007) também faz parte da revisão de Planos Diretores anteriores, e é apresentado seguindo moldes semelhantes ao Plano Diretor de Americana, baseando suas linhas gerais principalmente no Estatuto da Cidade. O PD apresenta também a racionalização do uso do solo e a regularização fundiária como objetivos principais da política urbana.

Para isso, foi instituída a Lei do Parcelamento, do Uso e da Ocupação do Solo e do Zoneamento Municipal, como instrumento de planejamento e gestão do território municipal.

Utilizando-se de suas características ou potencialidades, o município foi dividido em zonas que assim se apresentam: Zona de Ocupação Exclusiva (ZOE); Zona Predominantemente Residencial (ZPR); Zona Mista (ZM); Zona Central (ZC); Zona Central Expandida (ZCE); Zona Corredor de Serviço I (ZS-I); Zona Corredor de Serviço II (ZS-II); Zona Industrial I e Zona Industrial II.

Além das Zonas especiais, que possuem “características estratégicas para o desenvolvimento urbano”: Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA); Zona Especial de Interesse Urbano (ZEIU) e Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

Para a racionalização, ordenação e controle do uso do solo e para combater a retenção especulativa e a má utilização do solo urbano o Plano utiliza-se da ferramenta do IPTU progressivo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, além do parcelamento, edificação e utilização compulsórios

Também foi possível observar a participação popular nas discussões acerca do Plano Diretor principalmente por meio de audiências públicas e também pela participação

no COMPUR (Conselho Municipal de Política Urbana), que garante a participação de membros da sociedade civil em suas discussões.

### **5.3- PLANO DIRETOR NOVA ODESSA**

O Plano Diretor do município de Nova Odessa, aprovado em 6 de outubro de 2006, segue, assim como os demais planos aqui abordados, os princípios gerais apresentados no Estatuto da Cidade e segundo DeMário *et al.* (2007) é o primeiro Plano Diretor elaborado pelo município.

Diferencia-se, contudo, dos demais Planos, por ter entre seus objetivos gerais não só a construção de uma cidade mais igualitária, com melhor uso e ocupação do solo e o cumprimento da função social da propriedade, mas também dá uma grande ênfase à garantia de participação de seus cidadãos na elaboração e aplicação do mesmo.

Para a racionalização do uso do solo urbano e para a regularização fundiária, se utiliza principalmente dos instrumentos urbanísticos como o zoneamento do território, a disciplinarização do parcelamento, uso e da ocupação do solo, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU progressivo no tempo, desapropriação, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fim de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsória, usucapião especial de imóvel urbano, entre outros

O Município foi dividido nas seguintes zonas: Zona Predominantemente Residencial (ZPR); Zona Mista (ZM); Zona Comercial (ZC); Faixa Especial (FE); Zona de Produção Industrial (ZPI); Zona de Interesse Ambiental e Paisagístico (ZIAP); Zona de Produção Agrícola, Turismo e Recreação (ZPATR); Área de Preservação Ambiental (APA).

A participação popular é garantida no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, por meio de audiências e consultas públicas, plebiscito e referendo popular e da iniciativa popular de projeto de Lei e de planos e projetos de desenvolvimento urbano.

### **5.4- PLANO DIRETOR SUMARÉ**

Segundo questionário respondido pela Prefeitura Municipal de Sumaré o Plano Diretor (PD) do município foi elaborado por técnicos da Secretaria de Planejamento com assessoria técnica contratada para esse fim.

A Prefeitura também afirma que o Estatuto da Cidade está incorporado ao PD no *Título III – Dos instrumentos da Política Urbana e Capítulo III – Dos Instrumentos de*

*Indução ao desenvolvimento Urbano*, e é entendido como um instrumento que auxilia no planejamento e gestão territorial, possibilitando a criação de um estoque de terras para produção de habitação de interesse social, a recuperação da mais valia da terra urbana, e a criação de alternativas para implementar a regularização fundiária. Contudo, afirma que o Estatuto da Cidade foi pensado tendo como foco Regiões Metropolitanas.

O principal objetivo ou foco do PD, do macrozoneamento e/ou lei de zoneamento e da legislação sobre regularização fundiária é, segundo a Prefeitura, o desenvolvimento com responsabilidade, a inclusão social e a melhoria das condições ambientais.

A elaboração do Plano Diretor do município foi feita por meio da elaboração de um diagnóstico técnico e de uma leitura comunitária. Nessa elaboração, segundo a Prefeitura, foram encontradas muitas dificuldades. Dentre elas, o não envolvimento de todos os atores; as dificuldades para desenvolver uma metodologia adequada à realização das leituras técnicas e uma equipe reduzida.

A Prefeitura também aponta dificuldades na implementação do Plano e das Leis, que ficaram no campo de entendimento da importância da legislação regulamentadora enquanto instrumento de justiça social.

A participação popular na elaboração do Plano e das Leis, segundo a Prefeitura, se deu apenas por meio da participação na leitura técnica e nas audiências públicas.

O PD foi aprovado em 6 de outubro de 2006, também fazendo parte da revisão de Planos Diretores anteriores (DeMario *et al*, 2007), e prevê como algumas de suas diretrizes a adoção do macrozoneamento, a revisão da legislação urbanística, no que se refere principalmente ao parcelamento do solo urbano, ao uso, ocupação do solo e regularização fundiária e a aplicação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como o IPTU progressivo.

O Macrozoneamento baseia-se na caracterização e análise da morfologia urbana e rural e divide o território em três: Macrozona Rural e de Proteção de Mananciais, Macrozona Urbana Consolidada e Macrozona Urbana Fragmentada.

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, bem como a aplicação do IPTU progressivo e a desapropriação com pagamento de títulos, serão utilizados na Macrozona Urbana Consolidada e tem como objetivo o aproveitamento adequado do solo urbano e o uso social da propriedade urbana.

A participação da sociedade civil é garantida no Conselho Municipal de Gestão Territorial, na Conferência da Cidade e nas audiências públicas.

## **6- CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Segundo Cymbalista (2007), o Brasil foi palco de grandes avanços institucionais com relação à política urbana nos últimos 25 anos que culminou na elaboração e implementação do Estatuto da Cidade. Esta ferramenta trouxe à luz a discussão o planejamento urbano no Brasil, que nunca fora tão debatido, e veio mudar o enfoque das políticas públicas de um discurso periférico para um discurso local.

O EC representa um grande avanço nas políticas públicas para o planejamento e gestão das cidades e os Planos Diretores são um importante instrumento, assim como o macrozoneamento, o zoneamento, o IPTU progressivo e a regularização fundiária. Contudo, é preciso verificar a real acessibilidade da população a esta lei, e se ela realmente está sendo cumprida. Muitas vezes a população até participou das discussões para elaboração dos Planos Diretores de suas respectivas cidades, mas não tem acesso à versão final do plano e de como estão sendo e se estão mesmo sendo aplicadas as disposições ali estabelecidas. Segundo Cymbalista *“o discurso da reforma urbana não parece ter logrado assenhorar-se do território dos municípios”* (2007:29).

Os esforços para se vencer os problemas urbanos ainda se apresentam insuficientes, pois ainda é possível verificar a especulação imobiliária, os vazios urbanos e as favelas nos municípios onde os instrumentos sugeridos pelo EC para o combate a estes males foram aplicados.

Certamente, ainda é cedo para se verificar se realmente os instrumentos do EC estão sendo eficazes, pois muitos deles necessitam de mais tempo para serem realmente aplicados.

Outro problema verificado é que a RMC apresenta muitas de suas cidades conurbadas (CYMBALISTA, 2007), e seria necessário, segundo DeMário (2007), pensar as Regiões Metropolitanas em um Plano Diretor Metropolitano, pois no caso da RMC há pelo menos três grandes problemas de caráter metropolitano: a administração dos recursos hídricos; os serviços de transportes e a política habitacional, problemas esses que atingem a maior parte dos municípios componentes da Região Metropolitana e que necessitariam de uma gestão integrada.

A criação da RMC modificou o cenário e mesmo com a criação da AGEMCAMP não há uma política efetiva de planejamento e gestão integrados entre os municípios da região, que é marcada por forte dinamismo econômico e por forte heterogeneidade social.

Vale ressaltar nestas considerações finais as dificuldades pessoais encontradas durante o desenvolvimento da pesquisa. Uma delas foi o difícil acesso às informações e a baixa disponibilidade e retorno dos gestores públicos para qualquer avaliação que

considerem que pode colocar em xeque o trabalho efetuado, principalmente em ano eleitoral, como esse ano de 2008. DeMario (2007) salienta sobre a dificuldade de acesso às informações por parte da população, e, acrescentamos, por parte dos pesquisadores. Em seu trabalho é questionado como um Plano Diretor pode se apresentar como participativo se a população não tem acesso às informações.

Foi detectada também durante o desenvolvimento da pesquisa a falta de capacitação técnica e de entendimento dos instrumentos do EC por parte dos servidores públicos, pois em duas das Prefeituras houve a necessidade da contratação de uma assessoria que muitas vezes não está sintonizada com os problemas e necessidades reais dos municípios e seguem “cartilhas” de elaboração para os Planos Diretores.

Segundo DeMario, para a elaboração e implementação de um PD realmente participativo e que atenda às necessidades da população há a

*“necessidade de desenvolver uma equipe gestora que não seja apenas tecnicamente qualificada, mas que também se identifique com as problemáticas inerentes à cidade, seja engajada e acima de tudo preocupada com a gestão democrática da cidade” (DEMARIO, 2007:102).*

Por fim, vale ressaltar a extrema complexidade da análise dos Planos Diretores de quatro municípios de diferentes portes demográficos e econômicos e diferentes orientações político-partidárias. Se há algum fator de identidade na diversidade certamente é o fato de, apesar de avanços, permanecerem problemas de fundo como a desigualdade social, a segregação sócio-espacial e a marcante presença de agentes imobiliários condicionando o presente e o futuro desses municípios.



## 7- Referências Bibliográficas:

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. *EURE (Santiago)*. [online]. set. 2002, vol.28, n. 84, p.133-144. Disponível em: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso). Consultado em 11 de dezembro de 2007.

BRAGA, Tania Moreira. Município de Cosmópolis. IN: CANO, Wilson & BRANDÃO, Carlos A. (coords.). **A Região Metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

BRASIL. **Estatuto da cidade**: Lei 10.257. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2001.

CAIADO, Maria Célia Silva. Município de Nova Odessa. IN: CANO, Wilson & BRANDÃO, Carlos A. (coords.). **A Região Metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

CARVALHO, P.F. de. Instrumentos Legais de Gestão Urbana: Referências ao Estatuto da Cidade e ao Zoneamento. In: BRAGA, R; CARVALHO, P.F. de. **Estatuto da Cidade: política urbana e Cidadania**. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal-Deplan-UNESP-IGCE, 2000.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. IN: BUENO, L.M. De M. & CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Planos Diretores Municipais – novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. 292p.

DEMARIO, C.G.; RIBEIRO, C.C.R.R.; EMILIANO, E. de. O. A implementação do Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de Campinas. IN: BUENO, L.M. De M. & CYMBALISTA, R. (Orgs.). **Planos Diretores Municipais – novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. 292p.

EMPLASA. **Padrões Urbanísticos da Região Metropolitana de Campinas**. São Paulo: EMLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, 2007. Disponível em:

<http://www.emplasa.sp.gov.br>.

FERNANDES, Ana Cristina A., BRANDÃO, Carlos A. & CANO, Wilson. A Região Metropolitana de Campinas – análise integrada. IN: CANO, Wilson & BRANDÃO, Carlos A. (coords.). **A Região Metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

NEGREIROS, Rovená & TEIXEIRA, Marina Piason. Município de Sumaré. IN: CANO, Wilson & BRANDÃO, Carlos A. (coords.). **A Região Metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

PUPO, Fernando Vaz. Município de Americana. IN: CANO, Wilson & BRANDÃO, Carlos A. (coords.). **A Região Metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

ROLNIK, Raquel (coord.). **Estatuto da Cidade: guia de implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Polis, Laboratório de Desenvolvimento Local, 2001. 274p.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C. e SCHIEFFER, S. (ORGs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP/FUPAM, 1999.

#### **SITES:**

<http://agemcamp.sp.gov.br>

<http://www.americana.sp.gov.br>

<http://www.cosmopolis.sp.gov.br>

<http://www.emplasa.sp.gov.br>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.iea.sp.gov.br>

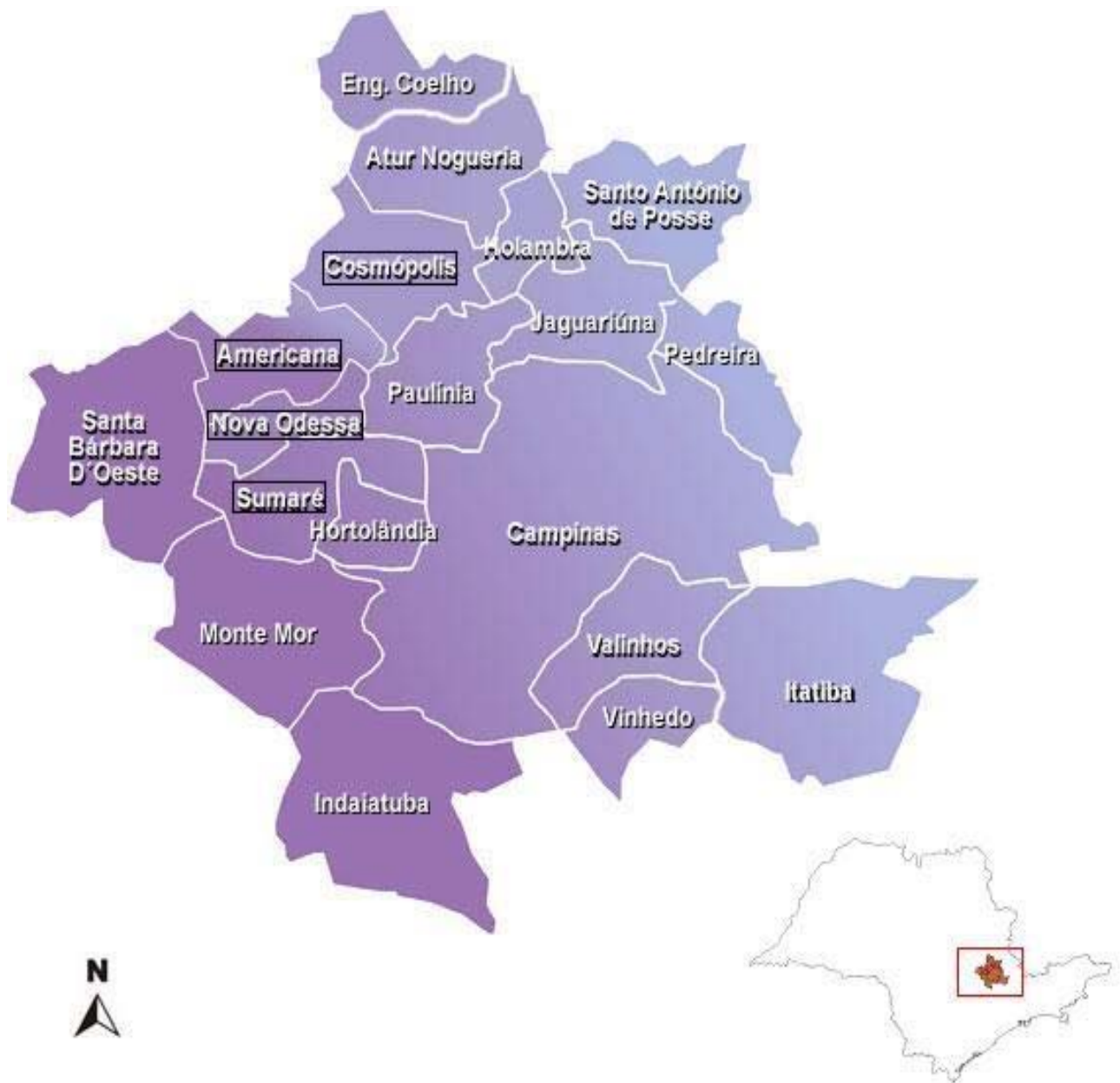
<http://www.novaodessa.sp.gov.br>

<http://www.seade.gov.br>

<http://www.sumare.sp.gov.br>

## 8- Anexos

**Anexo 1:** Mapa da RMC com destaque para os quatro municípios em estudo.



Fonte: <http://www.iea.sp.gov.br>

**Anexo 2:** Questionário enviado às Prefeituras.

- 1- Por quem foi elaborado o Plano Diretor do município (empresa de consultoria, própria Prefeitura, com participação de consultores, de técnicos, da população)?
- 2- O Estatuto da Cidade foi a base para a elaboração do Plano Diretor do município, do macrozoneamento e/ou lei de zoneamento e da legislação sobre regularização fundiária?
- 3- Quais são os pontos positivos do Estatuto da Cidade?
- 4- Quais são os pontos negativos do Estatuto da Cidade?
- 5- Como foi feita a elaboração do Plano Diretor do município?
- 6- Quais as dificuldades encontradas na elaboração do Plano Diretor e Leis?
- 7- Quais as dificuldades na implementação do Plano e das Leis?
- 8- Como se deu/dá a participação popular na elaboração do Plano e das Leis?
- 9- Se houver, como se dá a participação da Comissão de desenvolvimento urbano ou afins?
- 10- Qual o principal objetivo ou foco do plano diretor, do macrozoneamento e/ou lei de zoneamento e da legislação sobre regularização fundiária?