

Histórico dos Planos Urbanísticos e Planos Diretores de Campinas

Em Campinas, podemos identificar na **década de 30** a primeira iniciativa voltada para o urbanismo enquanto ciência, disciplina consolidada somente a partir do século XX, portanto quando a cidade já existia.

No início da década de 30, com a crise da economia cafeeira, cresce a importância dos negócios imobiliários na cidade e com ela a perspectiva de expansão e intensificação da urbanização.

A necessidade de se estabelecer um horizonte seguro para as inversões de capitais (advindos da economia agrária) levaram à contratação de Prestes Maia – engenheiro e urbanista - para a elaboração do Plano de Melhoramentos Urbanos de Campinas – 1934 a 1938, instituído pelo Ato 118 de 1938 do Prefeito João Alves dos Santos, lançando as bases do traçado urbano atual e preparando a cidade para a “era do automóvel”.



Foto: Largo do Rosário.

Esse Plano tem o caráter do urbanismo vinculado à prática e apoia-se nos ideais do urbanismo “funcionalista” e “higienista”, tendo um enfoque projetual fortemente marcado por conceitos de estética urbana e valorização da paisagem, representante do assim denominado “urbanismo de autoria”. Os edifícios e parques públicos são tomados como símbolos monumentais da cidade, em um ideal de civilidade voltado aos objetos resultantes da intervenção urbanística.

A política ocupa um lugar periférico no Plano, sendo a noção de “cidadania” a de uma “colaboração política” para se atingir uma “consciência geral”, pautada no discurso da modernidade que almeja o “progresso” através dos meios técnicos e da racionalidade científica.

No Plano de Melhoramentos a prefeitura é apresentada como isenta, ou apenas como realizadora das demandas da sociedade civil representada por membros de segmentos mais influentes da comunidade, como na Comissão de Melhoramentos, constituída com a função de julgar e aprovar, ou não, as medidas propostas pelo plano. Em momento anterior, no ano de 1933, a Comissão Municipal de Planejamento, composta por detentores dos mais importantes capitais fundiários locais, preocupava-se com os rumos da cidade e com a contratação de um plano.

A cidade é então fisicamente definida através da abertura de grandes avenidas estruturadoras, numa proposta voltada para a constituição do “centro” - que resultou em uma grande renovação deste, permitindo também condições de acessibilidade para áreas mais periféricas - sistema radioconcêntrico.

Os alargamentos das vias são estabelecidos na Lei n. 640 de 1951, surgindo assim as avenidas: Francisco Glicério, Dr. Campos Salles, Dr. Moraes Salles, Senador Saraiva, assim como o Viaduto Miguel Vicente Cury.

A implantação desse Plano se estende por quase três décadas, tendo sido mais intensa após a Segunda Guerra. Ainda na gestão de 1960/64, do Prefeito Miguel Vicente Cury, foram realizadas importantes obras viárias previstas no Plano de Melhoramentos Urbanos. Em 1968, na segunda gestão do Prefeito Ruy Hellmaister Novaes, são iniciadas a construção do Palácio dos Jequitibás e do Centro de Convivência Cultural. Em 1972, no governo do Prefeito Orestes Quércia, teve início a implantação do complexo

de lazer então denominado de Lagoa do Taquaral, hoje Parque Portugal, também previsto no Plano de Melhoramentos.



Foto: Demolição da Igreja do Rosário.

O processo de ocupação em Campinas, já em 1945, passa a apresentar uma ocupação por grandes e extensivas ampliações da mancha urbana, fora da malha consolidada e de forma segregada, cuja tendência se confirma a partir dos anos 50, configurando o primeiro momento da periferização da cidade, sendo que a ocupação efetiva de muitos loteamentos dessa época poderá levar décadas para se concretizar.

A implantação de grandes obras/investimentos públicos, como a pavimentação da Rodovia Anhanguera, na década de 50, bem como a localização de indústrias, principais responsáveis pela geração de empregos, funcionarão como os principais fatores indutores da urbanização que ocorrerá a partir de então.

É dessa época um intenso processo de valorização imobiliária de áreas mais centrais, quando Campinas desfrutava de altos índices de “qualidade de vida”, e o deslocamento, para áreas mais periféricas, de população mais pobre. Verifica-se também um processo da aquisição de lotes pela classe média, local ou não, com expectativa da valorização futura, notadamente na região do Aeroporto de Viracopos, que, fundado na década de 30, teve seu grande desenvolvimento nos anos 50. Esse processo acontece através de loteamentos habitacionais aprovados, registrados e nem sempre implantados. A institucionalização do Código de Obras e Urbanismo, em 1959, viria no sentido de estabelecer, entre outros, parâmetros para o parcelamento, uso e ocupação do solo.

A partir de 1965 a periferização passa a ser marcada pela implantação de conjuntos habitacionais financiados pelo Sistema Financeiro da Habitação - SFH e por loteamentos populares da iniciativa privada dirigidos à população de baixa-renda, com pouca ou nenhuma infra-estrutura básica. O crescimento periférico acentua-se ainda mais no decorrer dos anos 70, fazendo parte dessa dinâmica a retenção de áreas, como forma de reserva de valor. Somente a partir de 1979, com as normas de âmbito federal estabelecidas para o parcelamento do solo urbano - Lei Lehman, Campinas passaria por uma retração no seu processo de expansão periférica.

As décadas de 60 e 70 foram as de maior crescimento populacional do município, com índices de crescimento anual que ultrapassaram os 5%. O intenso e desordenado crescimento urbano vivido nessa época ocasionou grandes problemas de saneamento básico, moradia e transportes, com elevados custos sociais e comprometimentos ao meio ambiente.



Foto: Largo do Rosário - 1960.

Situa-se na **década de 70**, durante a gestão do Prefeito Orestes Quércia (1969/73), o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de Campinas – PPDI, com estudos iniciados no segundo semestre de 1969, tendo sido aprovado através da Lei n. 3960 de 9 de março de 1971.

Já em fins da década de 60, tem início em Campinas o momento mais voltado à concepção de “planejamento urbano”, que vai gradativamente substituindo o termo “urbanismo” na administração pública, em um contexto de reforma administrativa e de modernização do setor público, no nível nacional.

Nessa época os planos diretores eram obrigatórios e financiados por órgão federal: o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, do Ministério do Interior, para os quais havia um modelo a ser seguido, sendo que a existência de plano diretor era condicionante para a liberação de verbas de outras esferas do governo, e de financiamentos, para a execução de obras no município.

Esse Plano reflete o rumo tecnocrático tomado pelo planejamento no regime militar, compreendendo uma excessiva confiança na capacidade do planejamento,

exercido pelos órgãos públicos (intervencionismo paternalista), na solução do “caos” urbano e do crescimento descontrolado, com ênfase à edição de normas legais voltadas para cenários ideais, sob uma ótica bastante otimista, que apontava para a época do chamado “milagre econômico brasileiro”.

O próprio PPDI se define como uma etapa das “definições e decisões” a serem “implantadas mediante a intervenção planejada do Poder Público”. Também não aparece uma instância de julgamento e aprovação das propostas, sendo que o plano se mostra como auto-regulador. Esse plano não contempla mecanismos de participação popular e foi realizado num contexto de restrição às liberdades políticas.

Para a sua elaboração é contratada uma equipe de técnicos de fora da cidade, portanto sem compromisso com sua execução, formada por um consórcio de firmas de planejamento, entre elas a Serete Engenharia e o escritório do Arqto. Jorge Wilhelm, que acaba por ficar em segundo plano, já que sua autoria é remetida ao Poder Público Municipal, que efetuou o acompanhamento técnico através do Escritório Municipal de Planejamento, criado em fins de 1968, quando da conclusão da reforma administrativa na Prefeitura de Campinas.

O PPDI é bastante volumoso, apresentando extensivos estudos e diagnósticos para as políticas setoriais abordadas, procurando incluir pela primeira vez aspectos da questão socioeconômica, porém suas proposições concentram-se na estruturação do espaço físico e em políticas de desenvolvimento, sendo estas orientadas principalmente pelo governo federal, em um cenário macroeconômico de forte crescimento industrial.

O Plano contempla basicamente três linhas mestras: Estratégias de Desenvolvimento, Plano Preliminar de Estruturas - formulado para os horizontes de 1973, 1980 e 1990 - que seria institucionalizado através de leis e decretos, após ser revisto e detalhado na etapa de estudos complementares - e o Plano de Ação, tendo sido criado logo após o Geplan - Grupo Executivo do Plano Diretor. Porém, a administração Quéricia não formalizou de forma institucional um “Plano Diretor”.

O seu diagnóstico aponta a necessidade de se implantar novos eixos viários que estimulem o crescimento urbano, tendo em vista a saturação do centro tradicional da cidade, e outras ampliações do sistema viário, formuladas para atender às necessidades do intenso crescimento de Campinas dessa época, não se ocupando porém das áreas mais periféricas e da cidade constituída fora dos padrões legais estabelecidos, numa visão parcelar do planejamento.

Os eixos de expansão prevêm a implantação da avenida Norte/Sul (Av. José de Souza Campos) e das interligações de Campinas-Sede com Valinhos, com o distrito de Sousas e com o distrito de Barão Geraldo (Paulínia/Jaguariúna). Além dessas, muitas outras grandes obras previstas no PPDl, como a Via Expressa Aquidabã, Av. Imperatriz Leopoldina e a avenida de contorno da Lagoa do Taquaral, foram realizadas durante o governo do Prefeito Lauro Péricles Gonçalves (1973/77).



Foto: Campinas – década de 1970 – foto aérea.

Posteriormente verifica-se que o crescimento maior da cidade continuou a ocorrer na razão inversa do valor do solo, privilegiando a região Oeste/Sudoeste. O próprio município realiza investimentos nessa região, como a implantação do Distrito Industrial de Campinas – DIC, em 1974, que desencadeou o provimento de infra-estrutura básica para a região, para o atendimento inclusive de loteamentos já existentes.

Embora já estivesse previsto no Plano, o distrito industrial teve sua localização definida posteriormente, pela administração municipal, através de estudos realizados por um grupo formado para esta finalidade, ficando próximo ao traçado definido para a Rodovia dos Bandeirantes. Seguem-se a ele os conjuntos habitacionais da Cohab - Cidade Industrial (a partir de 1979/80), consolidando a ocupação de toda uma região, cujo planejamento não considerava, principalmente, premissas ambientais.

O enfoque dado pelo PPDII ao Eixo de Expansão Geográfica Norte, em consonância com investimentos de infra-estrutura rodoviária do Estado, favorecem a sua destinação a empreendimentos voltados à população de renda mais alta, atendendo à demanda de crescimento de uma parte da cidade. Seus desdobramentos contribuem para preparar a fase de expansão e valorização imobiliária do município ocorrida a partir da década seguinte - 1980, quando têm início empreendimentos habitacionais do tipo loteamentos fechados e condomínios, que passam a se instalar nos eixos das regiões norte/ leste do município acompanhando a rota de grandes instituições e estabelecimentos de consumo regional e indústrias tecnológicas.

Afora a década de 50, é a de 80 que registra o maior número de loteamentos aprovados em Campinas, quando, por fatores da economia nacional, o capital passa a mobilizar-se fortemente para investimentos imobiliários, em suas novas frentes.

No outro extremo da questão urbana de Campinas, parte do segmento de renda mais baixa vem, desde os anos 60, acumulando população que não encontra condições de suprir suas necessidades habitacionais através do mercado formal, instalando-se na forma de favelas e ocupações. Essa camada da população ocupa inicialmente áreas públicas de loteamentos inseridos na malha urbana mais consolidada, para depois ocupar áreas públicas mais periféricas e, posteriormente, passa a ocupar áreas particulares.

Vemos que o conhecimento específico da lógica de implantação desse processo de marginalização, essencial para a formulação das políticas fundiárias e habitacionais e das ações voltadas à inserção social e cultural da população no aparelho urbano, só vai ser construído de forma mais sistemática, em Campinas, a partir da década de 90.

Em 1990 é aprovada a Lei Orgânica Municipal - LOM e, em 1991, a Lei Complementar nº. 02 de 1991 que dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas, situando na **década de 90** o momento da introdução de princípios e instrumentos previstos na Constituinte Federal de 1988, notadamente no que se refere à função social da cidade/propriedade e à participação social na gestão urbana.

O Plano Diretor da gestão do Prefeito Jacó Bittar (1989/92) começa a ser elaborado no final da década de 80 e início da década de 90 e, apesar de já ser um plano mais enxuto que o anterior, ainda busca estabelecer princípios ordenadores para a maioria das políticas setoriais que deixariam de ser enfocadas no plano seguinte, como: saúde, educação, promoção social, cultura, turismo, esportes e até segurança pública.

A prática de se tratar em conjunto as políticas públicas, que ainda se fazia presente na maioria dos planos elaborados no país na década de 90, foi certamente alimentada pela dimensão da crise econômica nacional do início dos anos 90, tendo em vista que os anos 80 não conseguiram solucionar, ou direcionar, os problemas urbanos acumulados durante o processo brasileiro de industrialização tardia e de velocidade sem precedentes.

O Plano Diretor de 1991 não corresponde ao discurso do urbanismo tecnicista, como o anterior, mas sim à vertente social da questão urbana, tendo uma abordagem científica estrutural e conjuntural das políticas públicas. Procurou incorporar a tendência de maior autonomia político-administrativa dos municípios, tarefa bastante dificultada pelo fato da Constituição não ter sido suficientemente explícita na atribuição de encargos aos municípios, já que ao situar no âmbito das competências comuns à União, Estados e Municípios matérias relevantes como: a proteção ao meio ambiente, a melhoria das condições de habitação e de saneamento básico, o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, não determinou qual seria a parcela de responsabilidade do município.

O Plano foi elaborado através da contratação de consultoria do Arqto. Siegbert Zanettini, incumbido de coordenar os trabalhos técnicos efetuados com a participação de um grupo denominado de Equipe Técnica do Plano Diretor, constituído de aproximadamente 40 profissionais de diversos setores e órgãos da administração municipal, que recebeu a incumbência de, em um prazo apertado de 4 meses, chegar à elaboração de um projeto de lei para apresentação à sociedade em Audiência Pública.

O Plano Diretor de 1991 mostra-se como espaço de reflexão sobre a questão urbana, reunindo em seu Caderno de Subsídios para a Discussão do Plano Diretor um

importante conjunto de dados e pesquisas da realidade. Tem como enfoque uma visão sistêmica de planejamento “integrado e global” que procura assegurar sua perenidade num “processo dinâmico e contínuo”.

Faltou-lhe, no entanto, o caráter prático das definições/decisões a serem implementadas, contendo alguns instrumentos de intervenção pouco detalhados. Com base nas concepções de “participação” e “cidadania”, as propostas vão aparecendo muito mais como um “encaminhamento de diretrizes”... “para um posterior aprofundamento da realidade pesquisada”, com um enfoque prospectivo.

No Plano Diretor de 1991, embora a cidadania seja entendida como ponto central das políticas, não estão dados os instrumentos que propiciem a participação mais ampla dos setores organizados da sociedade no encaminhamento da administração da cidade, sendo que o enfoque institucional volta-se exclusivamente à administração da gestão pública e sua estrutura funcional.

Instituído através da Lei Complementar nº. 02 de 26 de Julho de 1991, introduziu, ou esboçou, de maneira a serem detalhados posteriormente, alguns dos novos instrumentos urbanísticos constitucionais, estabelecendo exigências e prazos para sua regulamentação - por leis específicas, que não seriam cumpridos. Dentre eles encontram-se, principalmente: o Parcelamento ou Edificação Compulsórios, seguido de Imposto Progressivo no tempo sobre vazios urbanos, as Operações Interligadas e as Operações Urbanas e o Solo Criado, que apresentava uma das formulações mais progressistas da época, mas foi retirado nos processo de discussão, por força de segmentos organizados da sociedade civil.

A Lei do Plano de 1991 confere ao CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, órgão de representação tripartite com participação voluntária da sociedade civil, de “caráter consultivo e fiscalizador”, com suporte logístico e financeiro do Poder Executivo, a função de emitir parecer para as modificações do Plano. Também a administração do proposto Fundo de Financiamento e Investimento para Desenvolvimento Urbano e Habitacional, conforme as Disposições Extraordinárias, ficaria a cargo do CMDU, conselho este já previsto no artigo 172 da Lei Orgânica, sendo criado por lei específica em abril de 1991 e empossado às vésperas da remessa do Projeto de Lei à Câmara Municipal.

Note-se que não houve uma reorganização na estrutura administrativa/institucional da Prefeitura para adaptá-la a uma nova forma de planejar que incluísse a participação

social, mas, a despeito disso, atribui-se a alguns segmentos do CMDU, o mérito de conseguir manter algumas proposições inovadoras do Plano.

Destaca-se no Plano de 1991 o avanço alcançado na abordagem das questões ambientais, em sua macrovisão do território, resultando em proposta de divisão do município em Macrozonas Ambientais, cuja finalidade era de “garantir a qualidade do meio ambiente”, servindo de base para as Macrozonas de Planejamento que viriam a ser desenvolvidas no plano de 1996. Mas as previsões para elaboração de Plano Municipal de Meio Ambiente e de Plano Municipal de Desenvolvimento Rural não se concretizam. Note-se que já constava da Lei Orgânica – art.172 - que o Plano Diretor deveria considerar a totalidade do território municipal.

A questão da política metropolitana é outro tema de destaque no Plano que, além da organização do sistema viário metropolitano, incumbe o poder municipal de conduzir as negociações com os municípios integrantes da futura Região Metropolitana de Campinas – RMC para a execução de planos diretores adaptados à realidade regional, entre outras (Capítulo VI, Art. 14). Também chega a estabelecer, como diretriz, a criação de um Sistema Metropolitano como instância integradora da futura RMC, assim como a gestão conjunta com os municípios vizinhos das áreas de mananciais hídricos.

Outro aspecto a ser ressaltado do Plano de 1991 é o reconhecimento da necessidade de dispensar tratamento específico às áreas ocupadas por assentamentos irregulares precários e de baixa renda, assim como às áreas de proteção ambiental.

Em 1994, no segundo ano da administração do Prefeito Magalhães Teixeira (1993/1996), iniciam-se os trabalhos de elaboração do Plano de 1996, apenas três anos após a aprovação do plano anterior, fato explicado pelo enfoque dado a este que se auto-intitula de “plano de revisão”, buscando o aprofundamento de aspectos físico-territoriais e da estruturação urbana, considerando o “nível genérico” do Plano de 91, e tendo em vista que a Lei de Uso e Ocupação do Solo em vigor não contava com as novas premissas estabelecidas no Plano de 1991, por ter sido elaborada pouco antes, em 1988.

O Plano de 1996, instituído pela Lei Complementar nº. 04 de 17 de Janeiro de 1996, conserva os objetivos básicos do plano anterior, inspirado na nova ordem constitucional, mas tem como eixo principal as políticas urbanas descentralizadas, tema apenas anunciado no de 91, e os planos locais de desenvolvimento, que representam avanço substancial na participação da sociedade no planejamento das políticas públicas. Sobre o tema da “participação” o Plano também dedica um capítulo ao “processo de planejamento”.

O Plano de 1996 negligencia algumas políticas setoriais, como educação, saúde, promoção social, cultura e turismo, destacando aquelas entendidas como indutoras da urbanização, tais como: habitação, sistema viário, infra-estrutura de saneamento etc. A articulação dessas políticas públicas ao processo urbanístico representa, de certa forma, um retorno ao discurso do “urbanismo tecnicista”, porém agora associada a uma visão econômico-administrativa da cidade. Essa visão vai substituir a ação política protecionista no papel do poder público, assim como vai determinar a noção de “participação”.

A sua elaboração contou basicamente com a equipe da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente – Seplama e de outras unidades da Prefeitura, contando com consultorias externas apenas para trabalhos específicos.

Com relação aos instrumentos urbanísticos com potencial para realizar a função social, o Plano de 1996 propõe alguns instrumentos a mais, e também apresenta maior elaboração técnica na sua formulação. Constata-se, porém, que, como os anteriores, esses instrumentos não vieram a ser regulamentados. Note-se que, em 1996, a formulação destas matérias ainda encontrava dificuldades devidas à falta de regulamentações subsidiárias de nível federal, tendo encontrado fortes resistências por parte dos segmentos empresariais, para sua aprovação.

A participação social durante o processo de elaboração dos Planos de 91 e de 96 ocorreu basicamente através da realização de Audiências Públicas, que pouca contribuição tiveram, e de articulações advindas de representações do CMDU, tendo resultados tanto favoráveis como desfavoráveis ao seu aperfeiçoamento e coerência, conforme já citado, porém, os últimos, de forma mais contundente. Destaca-se que a versão promulgada da Lei do Plano de 1996 contou com mais de uma centena de alterações efetuadas por emendas do Poder Legislativo e vetos do Poder Executivo.

É importante destacar, finalmente, que Campinas teve seus Planos Plurianuais de Investimentos - PPAs efetuados para os quadriênios, a partir de 1994, sendo que estes apresentam grande semelhança entre si, em termos de sua estruturação, porém vê-se o descolamento existente entre os macro-objetivos traçados nos PPAs e os Planos Diretores vigentes a cada época.

A situação de Campinas não é diferente do quadro que se tem ainda hoje, com uma série de planos apresentados de maneira formal, para o cumprimento de uma exigência constitucional, sem estabelecer, no entanto, uma agenda de ações que busque equacionar, dentro de uma ótica de planejamento integrado, as profundas cicatrizes

provocadas pelo intenso crescimento urbano das últimas décadas e pela crescente descapitalização do setor público municipal para investimentos sociais.

É em busca de caminhos mais eficientes, utilizando-se do conhecimento acumulado e buscando o aperfeiçoamento de novas formas de leitura da cidade, bem como o compartilhamento de experiências semelhantes já vividas, que devem se iniciar os trabalhos do plano diretor de 2006 para Campinas, contando ainda com o instrumental legal propiciado pelo Estatuto da Cidade, conquista de nossa sociedade nesse início de Século XXI.