

FABÍOLA RODRIGUES

A INVENÇÃO DA CIDADE: POPULAÇÃO E
PLANEJAMENTO URBANO, IMAGINÁRIO E PODER NA
FORMAÇÃO URBANA DE CAMPINAS (1930-2006)

CAMPINAS, DEZEMBRO DE 2008

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

R618i **Rodrigues, Fabíola**
A invenção da cidade: população e planejamento urbano, imaginário e poder na formação urbana de Campinas (1930-2006) / Fabíola Rodrigues. - Campinas, SP : [s. n.], 2008.

Orientador: Rosana Aparecida Baeninger.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. População. 2. Planejamento urbano – Campinas (SP) – 1930-2006. 3. Urbanização. 4. Plano diretor. 5. Política urbana. 6. Políticas públicas. I. Baeninger, Rosana. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

(cn/ifch)

Título em inglês: The invention of the city: population and urban planning, imagination and power in the urban formation of Campinas(1930-2006)

Palavras chaves em inglês (keywords) : **Population**
City planning – Campinas (SP) – 1930-2006
Urbanization
Master plan
Urban policy
Public policy

Área de Concentração: Mobilidade Espacial da População e Urbanização

Titulação: Doutor em Demografia

Banca examinadora: Rosana Aparecida Baeninger, Ulysses Cidade Semeghini, Lúcia M.M. Bógus, Cibele Saliba Rizek, Maria Sílvia C.B. Bassanezzi

Data da defesa: 12-12-2008

Programa de Pós-Graduação: Demografia

FABÍOLA RODRIGUES

A INVENÇÃO DA CIDADE: POPULAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO,
IMAGINÁRIO E PODER NA FORMAÇÃO URBANA DE CAMPINAS (1930-2006)

Tese de Doutorado apresentada ao Departamento
de Demografia do Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas da Universidade Estadual de
Campinas sob a orientação da Profa. Dra. Rosana A.
Baeninger.

Este exemplar corresponde à redação
final da Tese de Doutorado defendida e
aprovada pela Comissão Julgadora
em 12 / 12 / 2008.

BANCA

Prof.^a. Dr.^a. Rosana Baeninger (orientadora)

Prof.^a. Dr.^a. Maria Sílvia C. Beozzo Bassanezi

Prof. Dr. Ulysses Cidade Semeghini

Prof.^a. Dr.^a. Cibele Saliba Rizek

Prof.^a. Dr.^a. Lúcia Maria Machado Bógus

Prof. Dr. Roberto Luiz do Carmo (suplente)

Prof. Dr. Aurílio Sérgio C. Caiado (suplente)

Prof.^a Dr.^a Daisy Serra Ribeiro (suplente)

DEZEMBRO/2008

2009 02676

RESUMO

Esse trabalho pretende reconstituir a relação entre população, economia e território no município de Campinas, no período compreendido entre 1930-2006.

Nesse sentido, intenta-se acompanhar a evolução da política urbana em Campinas, a partir da década de 1930, no bojo da distensão do complexo cafeeiro, até a década de 2000, quando importantes inflexões à política urbana municipal são engendradas pela obrigatoriedade de elaboração/revisão do Plano Diretor, bem como pela possibilidade de aplicação dos novos instrumentos de regulação urbanística, ensejados pela promulgação do Estatuto da Cidade.

Destarte, nessa duração histórica delineada entre as décadas de 1930 e 2000 poder-se-á visualizar a conjunção de forças, mediada pelo Poder Público através da política urbana, estabelecida entre capital e trabalho, cujos interesses conflitantes e capacidades diferenciais de apropriação dos recursos socialmente produzidos estão na origem dos complexos processos de estruturação urbana experimentados pelo município de Campinas.

ABSTRACT

This thesis represents a reconstitution of the relationships between population, economy and territory in the municipality of Campinas, State of São Paulo, Brazil, between 1930 and 2006.

We study the evolution of urban politics in Campinas from the 1930s, still during the area's coffee boom, until the 2000s, when important changes were made to the municipality's urban policies, urged on by the need to draw up and gradually revise the Director Plan. The possibility of applying the new instruments of urbanistic regulation brought on by the enactment of what was known as the "City Statute" is also analyzed.

In this way, during the historical period between the 1930s and the first decade of the twenty-first century, one can note a conjunction of forces that were mediated by public authorities. Their main focus consisted of urban policies put in place between capital and labor, since these groups' conflicting interests and differing capacities of appropriation of the socially produced resources are at the root of the complex processes of urban structuring that the municipality of Campinas has gone through.

Para meus queridos
Ângela (*in memorian*),
João (*in memorian*),
e Joaquim (*in memorian*),
por ordem do adeus,
pela importância que
tiveram em minha
vida.

Para meu irmão, Nando, por sua força
diante das adversidades do mundo; meu
exemplo.

*“Olho o mapa da cidade
Como quem examinasse
A anatomia de um corpo...
(É nem que fosse o meu corpo!)”
(MÁRIO QUINTANA, 1994)*

*“... diante dessa tensão histórica
entre dominação e civilização,
resta uma pergunta
(...)
Como escapar da passividade
corporal (...) e a liberdade
de onde virá?
(...)
O que estimulará a maioria
de nós a voltar-se
para fora em direção
ao próximo para
vivenciar o Outro?”
(RICHARD SENNET, 2008)*

AGRADECIMENTOS E PROLEGÔMENOS

Hoje, entre surpresa e satisfeita percebo que essa tese, que já teve tantos nomes e seguiu tantos caminhos, já estava forjada em minha mente há aproximadamente dez anos.

Era 1999 e eu era ingressante da graduação em Ciências Sociais, nessa mesma universidade. Retornava à Campinas depois de passar o primeiro feriado na casa de meus pais, como orgulhosa estudante universitária. Era neófito em tudo (inclusive no peso das malas); desembarcara em uma madrugada chuvosa na mal afamada rodoviária de Campinas, arrastando uma mala possivelmente mais pesada do que eu. Estudante de poucos recursos tentei, ainda assim, carregar minha bagagem até o ponto de ônibus; inútil, seria melhor (e mais prudente) aceitar o prejuízo e uma inevitável economia naquela semana e tomar um táxi até Barão Geraldo. Retornei algumas quadras, alcancei o ponto de táxi, entreguei minha mala ao primeiro taxista da fila e fui surpreendida (e constrangida) por seu comentário ao acomodar minha bagagem dentro do carro: “Esses mineiros trazem tudo quanto é ‘trem’ lá de Minas, hein? Aposto que sua mala tá cheia de queijo...”

Fiquei irritada e ao mesmo tempo intrigada com aquele comentário ríspido, etnocêntrico, mas aquela reação debochada, desrespeitosa despertara em mim uma sensação aguda de que, contraditoriamente, aquela grande cidade que recebera pessoas de tantos lugares diferentes era inacreditavelmente orgulhosa de seus “naturais”, em oposição *aos outros*, os “estrangeiros”, os “de fora”.

Agora, ao escrever essas linhas apercebo-me do quanto fui marcada por aquela experiência; anos depois, já “integrada” à cidade, à sua dinâmica, aos seus problemas, inclusive como servidora da Prefeitura de Campinas, vi-me sistematicamente confrontada, no cotidiano do meu trabalho, com a reação daquele taxista, que ganhava surpreendentes formas de pseudo-ciência na performance de *policy makers*, conselheiros, figurões políticos, figuras ilustres...

Enfim, a persistência desse imaginário virulento contra “os de fora” (aliás, contra *todos* aqueles de fora: da cidade, da ordem urbanística, da ordem econômica...) deu azo a essa pesquisa, empenhada no deslindamento da (quase sempre perversa) relação entre imaginário social, ordem econômico-territorial e distribuição espacial da população.

Em verdade, somente ao fim dessa longa e instigante jornada é que posso recompor com clareza as pontas do laço que me permitiu avançar tão sistematicamente e com tanta desenvoltura nesse campo intrincado da relação entre a cidade, seus moradores, seus espaços e suas representações.

Na busca das pontas desse laço compreensivo e afetivo – que deu inteligibilidade aos meus esforços de pesquisa e análise - é que inscrevo meus agradecimentos: em primeiríssimo lugar à Profª Dra Rosana Baeninger que, aceitando a orientação dessa pesquisa, aceitou a tarefa ingrata de acompanhar uma pesquisadora que, além das deficiências e dificuldades esperadas de um pesquisador em formação, ainda sequer dispunha de tempo integral para se dedicar a essa tese e, logo, ao seu processo de formação intelectual.

Por essa razão me sinto honrada por seu voto de confiança e quero externar, mais uma vez, minha gratidão, meu respeito e minha admiração por seu trabalho sério, competente e dedicado, ao qual devo todas as minhas virtudes de pesquisadora.

Sinto-me ainda satisfeita por perceber que, por sua mão rigorosa e afável essa tese ganhou corpo e consistência. Porém, meu orgulho maior é perceber agora que minha contribuição intelectual - legatária de sua trajetória impecável de pesquisa sobre Campinas e o interior paulista - constituiu-se em minha capacidade de dialogar com um dos (seus) achados mais profícuos no campo da demografia da mobilidade espacial da população, qual seja, o conceito já enunciado em seu mestrado, de *espaço-tempo* da população.

Verdadeiramente, percebo que o melhor fôlego de minha tese de doutorado reside na interlocução acerca das conseqüências da “deformação” do espaço-tempo (ou seja, do lugar e das representações) da população pobre de Campinas (natural e migrante) acossada por

violações físicas e simbólicas de todas as ordens que afetam, irremediavelmente, sua relação com o lugar, com a memória e com a própria cidade. Obrigada, Rosana!

Nessa mesma ponta do laço quero registrar meu profundo respeito e carinho pela Dra Daisy Serra Ribeiro, coordenadora da Coordenadoria Setorial do Patrimônio Cultural de Campinas (CSPC) com quem tive a honra e o prazer de trabalhar desde o início dessa pesquisa, ainda em 2005. Foi graças à sua fantástica experiência como historiadora, servidora pública e pesquisadora, aliada à sua generosidade, que pude conciliar, com tanto êxito, trabalho e pesquisa. Daisy, sem seu esforço, compreensão e socorro intelectual essa tese não teria sido tão rica e tão plena de potencialidades, algumas das quais eu fui sequer capaz de explorar.

Na outra ponta do laço quero homenagear minha querida família, que sempre me apoiou, compreendeu minhas “complicadas” escolhas e suportou minhas constantes ausências: obrigada pai, mãe, Nando, Andréa, Vani e Flávio; Alessandro, meu amor. Também quero registrar meu afeto, saudades e agradecimentos aos amigos com quem direta, ou indiretamente, compartilhei essa jornada: Ângela, Juliana, Daniel, Mirza, Ângelo e a todos os meus alunos do curso de Indicadores e Políticas Públicas, da Unifev.

Também agradeço às gentis contribuições de todo o corpo docente do Programa de Doutorado em Demografia, mas especialmente aos professores José Marcos e Bete Bilac. Também quero expressar meu carinho e agradecimento às professoras Dra Cristina Meneguello e Dra Silvana Rubino, pelas profícuas parcerias no âmbito do Programa de Políticas Públicas da FAPESP, que tantas reflexões importantes renderam a essa pesquisa.

Nos incontáveis caminhos percorridos por essa tese algumas pessoas foram essenciais para “segurar” esse laço: agradeço, profundamente, à pesquisadora Joana Tognon, que generosamente me guiou na aventura da descoberta de boa parte dos documentos que alimentaram essa tese, e que estão depositados no acervo do Arquivo Municipal de Campinas. Em seu nome agradeço a todas as pessoas que comigo colaboraram nos levantamentos documentais exigidos por esse trabalho, e também às seguintes instituições: Centro de Memória da Unicamp; Centro de Documentação “Maria Luiza Pinto de Moura”, Biblioteca Municipal “Ernesto Zink”, Museu da Imagem e do Som (MIS), Biblioteca da SEPLAMA, Biblioteca da Secretaria de Assuntos Jurídicos, Arquivo da Câmara Municipal de Campinas, Arquivo Municipal de Campinas, Arquivo do Centro de Memória da Unicamp.

Igualmente, foram essenciais as parcerias que gratamente se firmaram ao longo de minha trajetória de trabalho e pesquisa, e quero destacar o apoio e o diálogo com meus colegas da CSPC, especialmente, Toka, Quincas, Augusto, Hércio, Laci, Rita Fran e Marcela.

Também registro que, as mãos habilidosas e invisíveis de Ivonete, Bernadete, Lilian e Rita B. permitiram que esse laço não se esgarçasse.

Por fim, e mais importante do que tudo, porque é o aperto que dá forma final ao laço, agradeço ao amor incondicional de meu querido Alessandro, que tudo suportou nessa jornada, inclusive ausências, noites mal-dormidas, descanso e lazer interrompidos, vigilância ciosa de minha saúde frágil, tudo em nome do meu ideal. Meu amor, obrigado por você existir e por comigo compartilhar a maravilhosa aventura dessa vida juntos; sem sua presença em minha vida esse trabalho simplesmente não existiria.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - A INVENÇÃO DA CIDADE: PERSCRUTANDO A POLÍTICA URBANA ACERCA DOS DETERMINANTES DA PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO.....	9
1.1 - População, Economia e Território: primeiros corolários para uma investigação acerca das condições sociais de produção do espaço urbano.....	9
1.2 - As virtudes heurísticas do documento: podem os planos diretores resistir à berlinda?.....	38
CAPÍTULO II - À PRINCESA D'OESTE UMA ODE AO PROGRESSO: INDUSTRIALIZAÇÃO, MODERNIZAÇÃO E A LONGA DURAÇÃO DO PLANO DE MELHORAMENTOS URBANOS DE CAMPINAS (1930-1970).....	55
2.1 - A conformação de uma nova morfologia urbana em Campinas no bojo da distensão do complexo cafeeiro paulista.....	55
2.2 - O Plano de Melhoramentos Urbanos e o desenho da renovação urbana.....	67
2.2.1 - Novas Vestes para a <i>Campinas do Amanhã</i> : o contexto da implantação da 1ª fase do Plano de Melhoramentos Urbanos.....	67
2.2.2 - Poeira de mementos: o contexto da implantação da 2ª fase do Plano de Melhoramentos Urbanos.....	94
CAPÍTULO III - DE <i>CIDADE-MODELO</i> À <i>CIDADE-PROBLEMA</i> : O ENFRENTAMENTO DA DICOTOMIA CRESCIMENTO-CRISE EM CAMPINAS (1971-1991).....	131
3.1 - Formação e Complexificação da <i>Grande Cidade</i> : Campinas no Contexto da Desconcentração Industrial Paulista.....	131
3.2 - De Vias Expressas a Fraturas Impressas: um olhar sobre Campinas nas linhas da política urbana.....	142
3.2.1 - PPDI-1971: retomando as rédeas do progresso?.....	142
3.2.2- Impasse e Interregno: entre a negociação e a negação da política urbana.....	185

3.2.3 - PD-1991: (re)legitimando a centralidade da política urbana no enfrentamento da dicotomia crescimento-crise.....	197
CAPÍTULO IV - A JUSTIÇA SOCIAL E A CIDADE: OS DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA NO ORDENAMENTO DA CIDADE METROPOLITANA (1992-2006).....	
4.1 - Da escala do urbano à escala da metrópole.....	229
4.2 - O desafio da justiça social na cidade metropolitana.....	252
4.2.1 - Plano Diretor-1996: dificuldades e inovações na relação com os princípios de política urbana postulados na Carta Magna de 1988.....	252
4.2.2 - Plano Diretor-2006: a difícil legitimação da função social da cidade e da propriedade.....	293
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	343
BIBLIOGRAFIA.....	349

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Comparativo do Movimento da Construção Civil - Campinas (1924-1950).....	82
Tabela 2: População por Situação de Domicílio e Grau de Urbanização (%) - Município de Campinas, Estado de São Paulo (1934-1950).....	85
Tabela 3: Prédios Existentes na Cidade de Acordo com a Idade do Imóvel - Município de Campinas (1949).....	86
Tabela 4: Arruamentos Aprovados – Campinas (1946-1960).....	100
Tabela 5: População por Situação de Domicílio e Grau de Urbanização (%) - Campinas, Estado de São Paulo (1960-1970).....	112
Tabela 6: Taxa Geométrica de Crescimento da População (% a.a), por Situação de Domicílio - Município de Campinas (1940-1970).....	113
Tabela 7: Características dos Domicílios Particulares Permanentes - Município de Campinas (1934, 1950 e 1970).....	120
Tabela 8: Indicadores de Produtividade Urbana, por Zona Urbana – Campinas (1969).....	159
Tabela 9: Índice de Cobertura de Serviços de Infra-Estrutura Urbana, por Zona Urbana - Campinas 1969.....	160
Tabela 10: Preço Médio dos Terrenos (NCr\$/m ²) – Campinas (1970).....	163
Tabela 11: Investimento Global por Habitante (NCr\$) – Campinas (1969).....	164
Tabela 12: Serviços e Equipamentos Mais Deficientes para a População, Segundo Zona de Moradia Campinas (1971).....	166
Tabela 13: Inscritos na COHAB, por Tipo de Moradia Atual – Campinas (1970).....	175
Tabela 14: Índices de Atendimento do Sistema de Transporte Coletivo – Campinas (1970).....	179
Tabela 15: Despesas Prioritárias, por Área de Investimento. – Campinas (1972-1974).....	189
Tabela 16: População Total e por Situação de Domicílio - Estado de São Paulo (1970-1991).....	203
Tabela 17: População Total e Taxa Geométrica de Crescimento (% a.a) - Estado de São Paulo, RA de Campinas, RG de Campinas e Município de Campinas (1970-1991).....	205
Tabela 18: População Total e Favelada – Campinas (1970-1991).....	207
Tabela 19: Taxa Geométrica de Crescimento da População Total e Favelada (% a.a) Campinas - 1970-1991.....	208

Tabela 20: Evolução do Número de Imóveis e da Área Construída (m ²) - Campinas 1970-1990.....	217
Tabela 21: População por Situação de Domicílio e Grau de Urbanização (%) - Municípios da Região Metropolitana de Campinas (2000).....	232
Tabela 22: População Total e Distribuição Relativa (%) na RMC - Municípios da Região Metropolitana de Campinas (2000-2007).....	235
Tabela 23: Domicílios Não Adequados (%) - Estado de São Paulo, RMC e Municípios da RMC 2000.....	241
Tabela 24: Loteamentos aprovados pelo GRAPROHAB - Municípios da Região Metropolitana de Campinas (1994-2004).....	249
Tabela 25: População Total, Favelada e Participação Relativa da População Favelada (%) - Regiões Administrativas do Município de Campinas (1991-1996).....	280
Tabela 26: Evolução do Número de Imóveis Residenciais Horizontais (RH) e Residenciais Verticais (RV), segundo Secretaria de Ação Regional (SAR) - Regiões Administrativas do Município de Campinas (1990-1993).....	281
Tabela 27: População Total e por Situação de Domicílio - Campinas, RMC e Estado de São Paulo (1996-2007).....	297
Tabela 28: População Residente e Taxas de Crescimento (%) a.a - Campinas, RG de Campinas, RA de Campinas e Estado de São Paulo (1991-2008).....	298
Tabela 29: Características dos Domicílios – Campinas (1991-2000).....	299
Tabela 30: Renda Média Nominal Mensal do Responsável pelo Domicílio (em salários mínimos) Campinas (1991-2000).....	318
Tabela 31: População Residente, por ARs e Distritos – Campinas (1991-2000).....	322

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Distribuição Espacial do Número de Ocupados na Indústria de Transformação - Estado de São Paulo (1928-1937).....	60
Quadro 2: Estabelecimentos Industriais - Sede do Município de Campinas (1933).....	63
Quadro 3: Estabelecimentos Industriais - Distritos do Município de Campinas (1933)	
Quadro 4: Evolução da Área Construída (m ²) – Campinas (1937-1943).....	81
Quadro 5: Movimento de Bondes - Campinas (1936).....	87
Quadro 6: Movimento de Bondes - Campinas (1950).....	90
Quadro 7: Pessoal Ocupado na Indústria - Campinas (1951).....	104
Quadro 8: Distribuição (%) do Pessoal Ocupado e do Valor de Produção Industrial (VPI) da Indústria de Transformação - Regiões do Estado de São Paulo (1956-1970).....	105
Quadro 9: Movimento de Bondes da Cia Paulista de Força e Luz – Campinas (1953).....	123
Quadro 10: Movimento de Bondes - Campinas (1960).....	125
Quadro 11: Movimento das Linhas de Ônibus de Transporte Coletivo “LYRA” – Campinas (1953).....	127
Quadro 12: Movimento das Linhas de Ônibus da Empresa de Transporte Coletivo “Raphael Bonavita & Filhos” – Campinas (1953).....	128
Quadro 13: Movimento das Linhas de Ônibus da Cia Campineira de Transporte Coletivo - Campinas (1953).....	129
Quadro 14: Composição do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de São Paulo - Estado de São Paulo (1970-1990).....	134
Quadro 15: Participação da Indústria do Interior no VTI estadual dos Ramos de Material Elétrico e de Comunicações, e de Material de Transportes. - Regiões do Interior do Estado de São Paulo (1970-1985).....	135
Quadro 16: Participação (%) das Regiões Administrativas (RAs) no Valor Adicionado Fiscal da Indústria de Transformação do Estado de São Paulo - Regiões Administrativas do Estado de São Paulo (1980-1990).....	137
Quadro 17: Participação (%) da RA de Campinas no Total da Indústria de Transformação do Estado de São Paulo e no Total do Interior - RA de Campinas (1980-1990).....	138

Quadro 18: Razões Locacionais das Indústrias de Grande Porte - Município de Campinas (1970).....	152
Quadro 19: Inscritos na COHAB (%), Segundo Atividade do Chefe de Domicílio - Campinas (1970).....	177
Quadro 20: Participação do Valor Adicionado Fiscal (VAF) da RMC no Estado de São Paulo (%) Região Metropolitana de Campinas (1990, 1995, 1999).....	236
Quadro 21: Participação do Valor Adicionado Fiscal (VAF) do Município de Campinas na RMC (%) Município de Campinas (1990, 1995, 1999).....	238
Quadro 22: Evolução da Mancha Urbana - Municípios da Região Metropolitana de Campinas (1989-2000).....	244
Quadro 23: Área Total de Glebas Não Parceladas e Lotes Vagos, por Macrozona - Macrozonas do Município de Campinas (1994).....	272
Quadro 24: Lotes Vagos e Ocupados, segundo Secretaria de Ação Regional (SAR) - SARs do Município de Campinas (1993).....	273
Quadro 25: Somatório das Áreas Vagas, por Macrozonas - Macrozonas do Município de Campinas (1993-2005).....	312
Quadro 26: Total de Assentamentos Ilegais - Campinas (1960-2000).....	320
Quadro 27: Volume de Passageiros Transportados pelo Sistema de Transporte Coletivo Intra-Urbano e Valor da Tarifa (R\$) - Município de Campinas (1994-2005).....	325

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Planta da Cidade de Campinas (1929).....	101
Mapa 2: Planta da Cidade de Campinas (1950).....	102
Mapa 3: Barreiras Físicas – Campinas (1969).....	144
Mapa 4: Densidade Demográfica Bruta - Município de Campinas (1969).....	172
Mapa 5: Crescimento Urbano de Campinas - Município de Campinas (1940-1982).....	215
Mapa 6: Área Urbana Efetivamente Ocupada - Município de Campinas (1940 a 1980).....	216
Mapa 7: Macrozoneamento e Áreas de Planejamento - Município de Campinas (1996).....	258
Mapa 8: Limites das SArS e Áreas de Planejamento - Município de Campinas (1996).....	260
Mapa 9: Lotes Vagos - Município de Campinas (1996).....	275
Mapa 10: Densidade de Lotes Vagos no Perímetro Urbano – Campinas (2006).....	313
Mapa 11: Macrozoneamento do Município de Campinas – Campinas (2006).....	315
Mapa 12: Rendimento Médio Nominal Mensal do Responsável pelo Domicílio - Campinas (2000).....	319
Mapa 13: Áreas de Operação e Terminais do Sistema de Transporte Coletivo - Campinas (2006).....	323

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Década de 1930. Fachada da Indústria de Seda Nacional.....	61
Figura 2: 1936. Capa do “Livro de Atas da Comissão de Melhoramentos Urbanos”.....	69
Figura 3: Década de 1940. Vista do prolongamento da Av. Andrade Neves até a Praça Circular do Jardim Chapadão, onde se visualiza (ao fundo) a Torre do Castelo.....	71
Figura 4: Década de 1940. Vista aérea do Jardim Chapadão, vendo-se ao centro a Torre do Castelo e ao seu redor as diretrizes viárias propostas pelo Plano de Melhoramentos Urbanos.....	74
Figura 5: Década de 1940. Propaganda da Emprêza de Terrenos “Jardim Chapadão”.....	76
Figura 6: Década de 1940. Vista da rua Barão de Jaguará, onde se vê na parte superior da imagem uma faixa de propaganda do loteamento “Vila Itapura”.....	80
Figura 7: Década 1940/50. Vista da Rua 13 de Maio, com bondes em circulação.....	88
Figura 8: Década de 1960/70. Vista aérea de Campinas.....	106
Figura 9: 1956. Demolição da Igreja do Rosário.....	109
Figura 10: Década de 1970. Vista do Viaduto Cury.....	111
Figura 11: 1989. Vista aérea da cidade de Campinas, onde se visualizam os vazios urbanos no entremeio da malha urbanizada.....	213

INTRODUÇÃO

Essa tese busca compreender uma relação persistente entre população, economia e território, no município de Campinas, entre as décadas de 1930-2000.

Assim, guiados por essa tríade, reconstituiremos a evolução da estruturação urbana do município no período em tela, considerando a política urbana como elemento-chave para o seu entendimento, na expectativa de que esta permita recompor os termos fundamentais dos conflitos e disputas travados entre os principais agentes envolvidos na “construção” da cidade, quais sejam, capital e classes trabalhadoras, cujos interesses foram historicamente “captados” e “mediados” pelo Poder Público.

Nesse sentido, no entendimento de que a cidade é produto das disputas de classe – de modo que sua conformação social, urbana, econômica e demográfica está referida a determinado projeto de desenvolvimento inscrito no interior de um imaginário sociopolítico – buscou-se resgatar, por intermédio do suporte analítico da política urbana, as ações e elaborações que explicam, justificam, explicitam ou falseiam os conflitos indutores da “fabricação” material e da “invenção” simbólica da cidade.

Dessa maneira, os quatro capítulos que compõem essa tese perseguem, na esteira da tríade população, economia e território, a confrontação da realidade material da cidade com o imaginário social empenhado em certa elaboração simbólica de seus sentidos, mobilizando como principal suporte “heurístico” a política urbana, por meio de seu principal instrumento, ou seja, o plano diretor.

Isso porque, partindo-se da premissa de que é a luta de classes o motor da produção social do espaço, a compreensão das suas formas e sentidos só poderia ganhar inteligibilidade acionando-se um suporte mediador, organizador ou regulador dessas

disputas - porque (interessado nelas) - em cuja *práxis* fosse possível (re)conhecer sua duração histórica.

Ora, o suporte “mediador”, “organizador” ou “regulador” dessas disputas de classe pode ser encarnado, segundo nosso esforço exegético, pelo Poder Público.

E, finalmente, no âmbito da “questão urbana” (CASTELLS, 2006), referida que está à tríade população, economia e território, o suporte analítico construído e monopolizado pelo Poder Público na mediação dessas disputas é a própria política urbana.

Ocorre que a política urbana – no interior da *práxis* mais corrente do planejamento urbano brasileiro – desde as primeiras décadas do século XX (VILLAÇA, 2005) seria operada, traduzida e consubstanciada no instrumento político-urbanístico denominado “Plano Diretor”.

Destarte, é no âmbito dos programas, projetos e ações elencados nos planos diretores, na sua confrontação com a “realidade” da produção social do espaço em Campinas, durante o período em tela, que se buscará reconstituir as formas (técnicas e políticas) de desenvolvimento que aqui encontraram lugar e que nos iluminam as circunstâncias históricas da passagem da rica cidade interiorana, em 1930, à complexa e desigual cidade metropolitana, em 2006.

Para a consecução dessa tarefa ainda irrealizada pela bibliografia especializada¹, - ou seja, para a compreensão da produção social do espaço urbano à luz da relação conflituosa entre população, economia e território - foram examinados detidamente todos os cinco planos urbanísticos editados em Campinas entre 1930-2006, justificando-se como marcos de nossa delimitação temporal o aparecimento do primeiro plano

2_____

¹ Flávio Villaça em “ As Ilusões do Plano Diretor” (2005) chama a atenção para a inexistência, na bibliografia brasileira, de um trabalho que se ocupe da análise da aplicação dos planos diretores para a compreensão da realidade urbana dos municípios brasileiros.

urbanístico da cidade, o Plano de Melhoramentos Urbanos, de 1938, e o último plano elaborado pelo município, o Plano Diretor de Campinas-2006.

Conquanto a riqueza, a complexidade e as potencialidades analíticas desses cinco planos fossem imensas, de modo algum intentamos tomá-los como fontes documentais exclusivas e unívocas (a despeito da inegável centralidade que estes assumiram no âmbito desse texto), de modo que a composição de um panorama mais completo em que pudéssemos perscrutar as condições objetivas da realização da produção social do espaço em Campinas não prescindiu da exploração de vários outros documentos afetos à política urbana e que a ele se achavam inextricavelmente referidos.

Dessa maneira, incorporaram-se à análise algumas peças documentais importantes para a compreensão da realidade social, urbana, econômica e populacional de Campinas, tais como os Relatórios Municipais da Prefeitura de Campinas: com efeito, foram analisados quarenta e três relatórios anuais das atividades administrativas do Executivo Municipal, compreendendo o período de 1930-1973.

É importante ressaltar que esses relatórios - compêndios exaustivos dos programas, projetos, planos, ações, orçamento e despesa do Poder Público Municipal - foram publicados entre os anos de 1893 e 1943, sendo que no período compreendido entre 1943-1973 esses relatórios, a despeito de entregues aos Executivo Municipal e apresentados à Câmara Municipal no balanço anual da gestão, não foram publicados (muitos desses relatórios são, inclusive, manuscritos) de modo que essa documentação, que só muito recentemente recebeu tratamento arquivístico e foi disponibilizada à consulta pública, pelo Arquivo Municipal de Campinas, vêm à luz pela primeira vez com essa tese de doutorado.

Igualmente, os planos de governo depositados no acervo do Arquivo Municipal, bem como os documentos pessoais do advogado Dr. Ruyrillo de Magalhães, importante

colaborador de inúmeros governos municipais, cujo acervo foi doado ao Arquivo Municipal de Campinas por seus familiares, são ainda inéditos e ganharam publicidade pela primeira vez em nosso trabalho.

Além desses ricos e ainda inéditos documentos foram pesquisados² mapas, plantas, planos setoriais, estatísticas da antiga “Repartição Municipal de Estatística”, da antiga “Diretoria de Obras e Viação”, da atual “EMDEC” (Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas), correspondência interna da prefeitura (ofícios, circulares, memorandos, requerimentos) processos de tombamento e processos em estudo de tombamento do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Campinas (CONDEPACC), iconografia do Museu da Imagem e do Som de Campinas, do Centro de Documentação “Maria Luiza Pinto de Moura”, da Biblioteca Municipal “Ernesto Zink”³, processos de aprovação de loteamentos depositados no acervo do Arquivo da Câmara Municipal de Campinas, além da vasta legislação urbanística editada pela Prefeitura Municipal de Campinas, no período compreendido entre 1930-2006.

Toda essa expressiva gama de documentação - especialmente porque muitos textos, correspondências, análises, solicitações e estatísticas eram ainda inéditos – mereceu nosso tratamento cuidadoso e sua proficuidade analítica, na articulação com os planos diretores, revelou-se fecunda para a compreensão da realidade urbana, econômica e populacional de Campinas, de modo que três dos quatro capítulos dessa tese se ocuparam minuciosamente da análise do processo histórico da produção social do espaço à luz das chaves heurísticas desses documentos, enfatizando-se, evidentemente, os planos diretores.

4

² Somente no Arquivo Municipal de Campinas, entre mapas, plantas, planos e correspondência oficial foram pesquisadas 135 caixas, contendo cada uma aproximadamente 100 documentos, o que totaliza cerca de 13.500 documentos pesquisados.

³ Foram pesquisadas cerca de 500 fotografias nos acervos do Museu da Imagem e do Som, Biblioteca Municipal Ernesto Zink e Centro de Documentação “Maria Luiza Pinto de Moura”.

Decorre dessas inúmeras (e ainda inexploradas) potencialidades da documentação pesquisada a opção por organizar esse trabalho no sentido de compatibilizar a leitura das dinâmicas territorial, populacional e socioeconômica com os marcos temporais definidos pela duração de cada um dos planos diretores.

No entanto, no intento de resgatar a relação população, economia e território não nos bastava aproximar os planos diretores da realidade socioespacial com a qual eles dialogavam, já que para compreender seu papel como expressão do imaginário social, de um lado, e como projeto político chancelado pela Administração Municipal, de outro, fazia-se necessário contextualizar a permanência e a capacidade dos planos diretores (e em sentido lato, da própria política urbana) de encarnarem – enquanto solução técnica e política no âmbito do desenvolvimento urbano – uma verdadeira *pactuação coletiva*.

Desse modo, a incumbência do capítulo 1, balizando-se pela relação entre população, economia e território – a partir da ótica da inversão dos direitos como facilitadora de certo projeto de desenvolvimento – é construir um arcabouço analítico em que desenvolvimento, política urbana e apropriação autoritária das “gerações” de direitos lançam uma base fértil que será mobilizada compreensivamente em todos os demais capítulos.

Nestes, por seu turno, buscar-se-á a compreensão dos sentidos sociais e políticos, bem como das conseqüências “materiais” - para a produção social do espaço urbano - encarnados pelas “pactuações” consubstanciadas nos planos diretores, seja para as classes dominantes, seja para as classes trabalhadoras, seja para o próprio poder público.

Nesse diapasão, o capítulo 2 trata da análise da dinâmica demográfica, bem como das condições de urbanização e industrialização em Campinas, acentuando o

momento em que aqui emerge, verdadeiramente, uma “realidade” urbana. A compreensão dos conflitos e das capacidades diferenciais de apropriação dos recursos do espaço entre capital e trabalho terá como elemento analítico o projeto de desenvolvimento urbano encarnado localmente no Plano de Melhoramentos Urbanos, de 1938, cuja elaboração e realização se fez por intermédio do Poder Público Municipal.

Desse modo, a análise do Plano de Melhoramentos Urbanos, de 1938, bem como de outros documentos políticos e administrativos eletivos à política urbana, deve oferecer, segundo nossa hipótese, evidências de que a produção social do espaço urbano pode ser lida, enquanto luta de classes, como força que emerge da relação entre população, economia e território.

Nesse sentido, buscam-se nesses documentos elementos compreensivos das desiguais condições e oportunidades às quais estiveram submetidas as distintas classes sociais em sua experiência urbana, inclusive como decorrência do ambíguo condão do privilégio/concessão encarnado pela Administração Municipal.

Igualmente, no capítulo 3 empreendemos uma leitura compreensiva da realidade urbana, debruçando-nos sobre a distensão do projeto (desenvolvimentista) de desenvolvimento urbano, até então balizador *incontesti* da política urbana, bem como nos ocupamos de desdobrar as profundas conseqüências dessa *deténte* para as condições de vida das classes trabalhadoras, de um lado, e para a ampliação das condições de acumulação das classes dominantes, de outro lado.

Essa leitura compreensiva, no encaixo das análises anteriores, buscou explorar as virtudes heurísticas dos planos diretores de 1971 (Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado, de 1971) e de 1991 (Plano Diretor de Campinas-1991) tanto como termos de uma suposta pactuação coletiva capaz de traduzir o imaginário social (ou seja, os interesses, aspirações e disputas das distintas classes sociais) e a *práxis* política do

Poder Público Municipal - ambos determinantes para a “realização” da estruturação do espaço urbano - quanto como depoentes históricos das profundas transformações que assolaram o projeto político nacional e que nos conduziram à opacidade do estado neoliberal.

Finalmente, o capítulo 4, na esteira da relação população, economia e território busca analisar a política urbana implantada pelo Poder Público em Campinas, através dos planos diretores de 1996 e 2006, confrontando os novos termos ali propostos com uma difícil conjuntura política dada pela torção entre normalidade democrática (que trouxe a participação popular para a esfera da decisão política), e sistemática destruição de direitos sociais (estes mantiveram por longas décadas a feérica urbanização brasileira em níveis suportáveis) encampada pela nova “agenda” neoliberal.

Nesse contexto - recolocando a luta de classes (que emerge no espectro da tríade população, economia e território) no centro das condições estruturais de produção da cidade - pretende-se, no cotejamento da precarização das condições de vida das camadas populares com a superacumulação do capital mercantil avaliar a pertinência, a potencialidade e a eficácia material da política urbana, consubstanciada nos planos diretores.

A capacidade da política urbana, por meio de seu principal instrumento, o plano diretor, de revelar a conflituosa relação entre população, economia e território, a partir da qual se “objetiva” a luta de classes - que é por seu turno indutora da estruturação e da transformação urbana - ganha, por fim, em Campinas, um cenário privilegiado.

Isso porque Campinas não foi somente uma cidade pródiga na elaboração de planos diretores, mas também foi “precoce” na organização de uma estrutura municipal de planejamento, herdada ainda do século XIX e do “trauma” da febre amarela⁴, que criou

⁴ Cf SANTOS (1996); RIBEIRO (2007)

no imaginário político o receio de que a “falta” de planejamento urbano escamoteasse uma silenciosa e crescente tragédia de nefandas conseqüências (IDEM, IBIDEM).

No entanto, como esse trabalho mostrará, largamente, durante praticamente todo o século XX, não foi a falta de planejamento urbano, mas sim suas potencialidades conservadoras plenamente mobilizadas por frações dos grupos dominantes - com apoio, permissividade e anuência do Poder Público, em sua mediação enviesada dos conflitos de classe - que fizeram da urbanização em Campinas uma fonte persistente de acumulação de riquezas para poucos privilegiados, enquanto a imensa maioria dos estratos sociais da população padeceu das nefastas conseqüências da urbanização.

Nesse contexto, ironicamente, como se observará ao longo dos capítulos dessa tese, o planejamento urbano foi inquestionável protagonista e assumiu evidente centralidade, na contramão do discurso que sua realização incompleta e conservadora perpetuou no imaginário social e político da cidade.

CAP. I - A INVENÇÃO DA CIDADE: PERSCRUTANDO A POLÍTICA URBANA ACERCA DOS DETERMINANTES DA PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO

1.1 – População, Economia e Território: primeiros corolários para uma investigação acerca das condições sociais de produção do espaço urbano

“O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos (...) [isto é] introduzira o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação (...) política independente” (CARVALHO, 2003, p. 124)

“[Como] as elites nacionais abandonaram a busca dos direitos individuais até mesmo no discurso, haverá saída para a formulação e a prática do planejamento urbano?” (MARICATO, 2000, p. 125)

A fragmentada distribuição da população no espaço, o intenso uso especulativo da terra urbana, o déficit habitacional e o hiato existente entre a aplicação dos mecanismos de regulação do uso e ocupação do solo, por um lado, e a produção de fortes desigualdades no acesso e usufruto dos recursos do espaço, por outro lado, não são fenômenos surgidos na década de 2000, mas sim elementos do processo de “construção” da cidade de Campinas.

Esse “fazer” a cidade durante o século XX se alicerçou na intrínseca relação entre crescimento e distribuição espacial da população, atuação do capital e elaboração/implementação de políticas públicas pela Administração Municipal, destacadamente a política urbana.

Isso significa dizer que a “crise urbana” precipitada em Campinas nas últimas duas décadas (refletindo o colapso do estado desenvolvimentista) não é exatamente produto da falta de planejamento urbano, mas sim resultado da conjugação de um modelo de planejamento profundamente excludente (ROLNIK, 1999), calcado na fraca

regulamentação da atividade do capital e atendimento inadequado das demandas sociais oriundas do intenso crescimento populacional, inclusive estimulado pelo Poder Público⁵, experimentado pelo município, sobremaneira a partir da década de 1950.

Nesse sentido, as três dimensões supracitadas - construção da cidade assentada na apropriação desigual dos seus recursos, crise urbana e desmonte de um persistente modelo de desenvolvimento urbano – instigam a investigação acerca dos determinantes históricos de uma relação profunda entre população, economia e território.

A virtude explicativa dessa relação – ou seja, entre população, economia e território – segundo a hipótese desse trabalho, é a possibilidade de inscrever em sua própria dinâmica o engendramento da cidade, o que significa dizer, a conformação de uma realidade territorial específica e determinada cuja inteligibilidade emerge desse relacionamento freqüentemente conflituoso.

Dito de outra forma, a proposição teórica desse trabalho repousa na compreensão de que a dinâmica conflituosa da tríade população, economia e território faz emergir e se objetivar a luta de classes, sendo que é *na e pela* luta de classes que se “realiza” a produção social do espaço.

Nesse diapasão, assumindo-se a pertinência da relação entre população, economia e território como chave explicativa que permite acessar a complexidade urbana, a questão seguinte reside precisamente na escolha de um artefato que possa testar a capacidade analítica dessa composição heurística na compreensão dos determinantes da (re)produção da cidade.

Desse artefato se requer, portanto, as características de representação do conflito e do poder, de permanência histórica e de afinidade conceitual, técnica e política com a “questão urbana” (CASTELLS, 2006).

10

⁵ Cf BAENINGER, 1996.

Ora, a política urbana, segundo nossa análise, parece encarnar poderosamente essas três características: ela tanto consubstancia as disputas de classe e entre frações de classe pela apropriação dos recursos do espaço e pela legitimação de certo modelo de cidade, quanto se mostra um artefato (técnico, político e conceitual) historicamente presente em Campinas.

Se, por fim, a política urbana se afigura como artefato adequado para a compreensão de uma relação profunda entre população, economia e território - relação essa que é determinante basilar da conformação do espaço urbano - será necessário realizar um percurso analítico que comprove a capacidade desse artefato de representar (ou seja, tornar presente) o cadinho de forças conflitantes que se insinua na origem da produção social do espaço urbano (VILLAÇA, 2001).

De fato, esse é precisamente o desafio desse trabalho: no esquadrinhamento da política urbana revelar a conjunção de forças articulada na construção histórica da cidade de Campinas, em seus distintos espaços-tempo (BAENINGER, 1996), de modo a compreender os contextos sociais, urbanos, econômicos e políticos afetos ao surgimento da cidade, nos anos 1930, à emergência da grande cidade, nos anos 1970 e à invenção da cidade metropolitana, nos anos 1990.

Importa salientar que a política urbana aqui minuciosamente analisada na qualidade de artefato (técnico e político) portador de representações aclaradoras acerca de uma relação entre população, economia e território jamais pretendeu (muito pelo contrário) esvaziar o caráter classista da produção social do espaço.

Na verdade, a relação população, economia e território só interessa enquanto composição de forças que engendra a luta de classes.

Isso significa dizer que a inter-relação população, economia e território está na origem das disputas sociais entre classes e frações de classe pela apropriação diferencial do espaço urbano (VILLAÇA, 2001).

Ocorre que esse percurso histórico em busca da reconstituição das formas, espaços e representações mobilizados pelas classes sociais na apropriação privilegiada do espaço urbano em Campinas - utilizando-se da política urbana como artefato documental revelador do estado de conformação dessas forças conflitantes – não é possível sem a compreensão da mediação realizada pelo Poder Público no sentido de acomodação dos interesses das distintas classes sociais.

Aliás, essa é a primeira dimensão importante na análise da política urbana que aqui pretendemos operar: elaborada, coordenada e realizada pelo Poder Público, a política urbana é a representação por excelência da mediação por ele comandada no sentido do direcionamento dos esforços econômicos, sociais e políticos para a construção de certo projeto⁶ coletivo (porque supostamente esvaziado de seu caráter privatista) acerca do espaço urbano.

Contudo, ainda que saibamos que um projeto coletivo referido à “produção” da cidade jamais se acha purificado de seus interesses de classe (VILLAÇA, 2005), é precisamente com essa missão, como portadora dessa potencialidade, que a política urbana se apresenta, de forma que interessa saber como e por que interesses privados se revestem do “encanto” de interesses coletivos.

Ou seja, se já se tornou evidente em vasta bibliografia⁷ que a política urbana (sobremaneira os famigerados planos diretores, sobre os quais nos debruçaremos longamente nesse trabalho) opera a favor dos interesses dos grupos dominantes, com

12—

⁶ Refiro-me à noção de projeto, conforme formulado por Dagnino (2002): “a noção de projeto político tomada como aquilo que orienta aquela ação, [que] adquire então um peso explicativo que pode articular os resultados encontrados” (p. 281).

⁷ Vejam-se especialmente: VILLAÇA (2005), VAINER (2000), MARICATO (2000), ARANTES (1998), COSTA (1994), dentre outros.

anuência e empenho do Poder Público, essa constatação, embora reveladora, não nos permite avançar no que é mais impressionante: como, de que modo, com que custo, a partir de quais bases, relações, alianças, cooptações se realiza essa “falsificação” da realidade, ou seja, essa *ideologia* (MARX, 2007)⁸.

Ora, da análise dos planos diretores e demais documentos afetos à política urbana que empreendemos nesse trabalho, um dos aspectos mais relevantes para se compreender a “eficácia” da política urbana em operar a realização de interesses específicos (mormente dos grupos dominantes) sob a rubrica de interesses coletivos figura, precisamente, na natureza jurídica desse artefato.

Em verdade, mais do que mostrar que o direito (assim como o planejamento urbano) se coloca a serviço de uma ideologia justificadora, falseadora da dominação, interessa-nos recompor, ainda que brevemente, a trajetória de postulação, negociação e efetivação dos direitos (civis, políticos e sociais) entre nós, no intento de resgatar plenamente a “eficácia” desse artefato.

Isso porque é somente apreendendo essa dinâmica construída sob a dupla polaridade dádiva-coerção - encerrada na débil encampação dos direitos da pessoa humana no contexto nacional⁹ e local – que poderemos apreender sentidos mais complexos e significados mais profundos dos termos da política urbana tão exaustivamente consubstanciados em nossos planos diretores, extrapolando-se mesmo a esfera local.

Esse tangenciamento da política urbana pela ordem jurídica – não apenas na forma, visto que planos urbanísticos se efetivam quando passam à condição de norma

13—
⁸ Refere-se à obra de Karl Marx, *A Ideologia Alemã*, escrita em 1845 e publicada no Brasil, em português, pela primeira vez, em 1932.

⁹ O exercício de cotejamento entre “cativação” das massas trabalhadoras e “avanço conservador” do mundo dos direitos para o caso brasileiro se encontra em CARVALHO (2003). Nessa tese transfiro sua articulação entre cooptação das massas trabalhadoras com privilegiamento dos interesses dos grupos dominantes, de um lado, e avanço conservador do mundo dos direitos, de outro lado, para a escala local (Campinas) mobilizando essa compreensão para analisar as tensões de classe, bem como as soluções técnicas, políticas e jurídicas que estas lutas assumiram no âmbito da política urbana.

jurídica – mas fundamentalmente na substância teórica de que está revestida, evidenciase, desde já, quando cotejamos o marco inicial de nossa análise, o Plano de Melhoramentos Urbanos¹⁰, com as profundas transformações no campo dos direitos individuais ocorrida no Brasil, nos anos 1930 (CARVALHO, 2003).

Realmente, a década de 1930 representa um marco na história dos direitos sociais no país: criou-se o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; a Constituição de 1934 consagrou a competência do governo federal para regular as relações de trabalho, ratificou a jornada de oito horas, estabeleceu um salário mínimo nacional, que deveria atender às necessidades de vida de um trabalhador chefe de família (CARVALHO, 2003).

Entretanto, a despeito dos notáveis avanços no reconhecimento de direitos dos trabalhadores, essa legislação social excluiu parcelas importantes dos trabalhadores nacionais, como os autônomos, os empregados domésticos, e os trabalhadores rurais, esses, por sinal, a parcela mais importante da força de trabalho, dado que o país era ainda eminentemente agrário nos anos 1930.

Esse claro enviesamento da legislação social servia a explícitos objetivos: tratava-se de estratégia de “cativação” da força de trabalho com vistas à formação de um mercado de trabalho e de consumo urbanos ainda incipientes no país (OLIVEIRA, 1982), mas que já era exigido pela industrialização que se “realizava” como desdobramento do *complexo cafeeiro* (CANO, 1998) especialmente no Estado de São Paulo, destacadamente na região de Campinas.

Com efeito, conforme postula Carvalho (2003):

“O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa” (p. 110).

14

¹⁰ Esse plano urbanístico será analisado detidamente no capítulo II.

De fato, essa legislação social – cujo caráter excludente assemelhava-lhe mais a privilégios do que a direitos – foi revestida de um cunho paternalista, praticamente desvinculando-a do campo do conflito social e deslocando-a para o âmbito das “benesses” do Estado social, benesses essas fortemente associadas à justeza do chefe do Executivo, ou seja, o próprio presidente Getúlio Vargas (CARVALHO, 2003; RIBEIRO, 2007).

Assim, ao mesmo tempo em que as relações formais de trabalho urbanas ganhavam uma dimensão mais civilizada (posto que mediadas por leis), direitos civis e políticos eram praticamente uma virtualidade.

Aliás, no auge mesmo do avanço dos direitos sociais, quando se deu a promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943, os direitos políticos estavam suspensos (vigia a ditadura varguista) e os poucos direitos civis conformados nos anos da República Velha se achavam fortemente restringidos pela autoritária Constituição de 1937 (CARVALHO, 2003; FAUSTO, 2006).

Na esfera local, essa “vanguarda do atraso” (OLIVEIRA, 2007) - que no âmbito jurídico se exprime na antecipação conservadora dos direitos sociais aos civis e políticos - encontra, para Campinas, sua mais perfeita formulação no Plano de Melhoramentos Urbanos, de 1938: tendo iniciado seus trabalhos em 1934, o engenheiro urbanista Francisco Prestes Maia viu seu plano ser submetido a inúmeras comissões sucessivamente desfeitas; a apreciação de seu trabalho enfrentou a dissolução da Câmara Municipal (por ocasião do golpe do Estado Novo); e finalmente quando suas proposições assumiram o formato do Ato nº 118, elas se resumiam, inteiramente, a um plano viário (BADARÓ, 1986; RIBEIRO, 2007).

É claro que não estamos dizendo aqui que o Plano de Melhoramentos Urbanos, de 1938, (também conhecido como Plano Prestes Maia), caso aprovado em contexto de normalidade democrática, teria sido primoroso no tratamento das demandas sociais.

Essa não era, sem dúvida, a grande preocupação de Prestes Maia, mas seu “Rascunho de Exposição Preliminar”, de 1935 (espécie de termo de referência do plano final) já demonstra uma preocupação com a harmonização entre usos do solo, necessidades da população (obviamente acentuadas aquelas funcionais à reprodução do capital), localização de equipamentos sociais etc.

Ora, se a redução do Plano de Melhoramentos Urbanos a um plano viário “comprometia” seu alinhamento com o extenso rol de direitos sociais “concedidos” por Vargas – liberando-lhe para a realização dos interesses da elite local – de outro lado, esses mesmos direitos eram reinscritos como políticas públicas (por meio do órgão central e centralizador do Departamento das Municipalidades¹¹) na esfera da vida urbana, pois a habitação social ganha pela primeira vez (e Campinas destaca-se no cenário nacional com suas casas de tipo mínimo)¹² tratamento como “questão social” e não mais como “questão de polícia” (FAUSTO, 2006).

Mais importante do que isso, a habitação social consistiu no quinhão de *direito à cidade* devido aos trabalhadores (quinhão esse negociado entre poder público local, governo federal e grupos dominantes na esfera local, sem a participação das camadas populares) ao passo que o plano viário e o zoneamento urbano propostos por Prestes Maia atenderam à lógica de acumulação e reprodução do capital, chancelando interesses privatistas de certos grupos sociais (particularmente industriais e incorporadores

16

¹¹ Acerca desse interessantíssimo órgão federal criado durante a ditadura varguista para controlar e negociar o “desenvolvimento” com as elites locais (ou seja, municipais), veja-se a tese de doutorado de RIBEIRO, 2007.

¹² A respeito da política de habitação popular em Campinas durante o Estado Novo, veja-se especialmente, RIBEIRO, 2007.

imobiliários) fazendo pender a balança da apropriação desigual dos recursos do espaço nitidamente para o lado dos economicamente poderosos.

Ora, essa solução de consenso (entre os poderosos) encontrada para legitimar a política urbana foi tão plena de significados que ela legou aos futuros planos diretores (não só de Campinas, por suposto) uma fórmula para realizar a passagem dos interesses privados à condição de interesses coletivos: enquanto aos pobres se ofereceram recompensas por suas privações à cidade, inscritas na esfera da habitação e da assistência social, aos grupos dominantes coube negociar um projeto urbano que atendesse, satisfatoriamente, seus interesses, por vezes conflitantes, porém raramente inconciliáveis (DAVANZO, 1990).

Nesse diapasão, para nos encontrarmos com um novo avanço significativo no âmbito dos direitos sociais teremos de atravessar praticamente duas décadas: de fato, a legislação social trabalhista no Brasil só avança significativamente em 1963, quando em pleno regime militar os direitos trabalhistas são estendidos à população rural, por meio do diploma legal que ficou conhecido como Estatuto do Trabalhador Rural (CARVALHO, 2003).

Segundo Carvalho (2003), essa tardia expansão dos direitos sociais aos trabalhadores do mundo rural respondeu tanto à lógica estatal historicamente persistente de acomodação de interesses conflitantes (quando essa acomodação já não representava risco para as classes dominantes), quanto de compensação pela supressão dos direitos civis e políticos, delineada por um novo estado de supressão das liberdades democráticas.

Ora, essa assertiva é plena de conseqüências e merece ser analisada detidamente, uma vez que a forte correlação entre distensão de direitos sociais e supressão de direitos civis e políticos marca decididamente o contexto sociopolítico e também o imaginário

social e urbano em que se inscrevem os planos diretores elaborados para Campinas, os quais assumem, nesse trabalho, relevância central para o entendimento dos processos de produção social do espaço urbano, na escala local.

De fato, retrocedendo brevemente à democratização de 1946, que se estendeu até o golpe militar de 1964, podemos constatar que nessas duas décadas de restauração dos direitos políticos, seguida também de ganhos em termos de direitos civis, pouco houve de novo no que respeita aos direitos sociais, dando-se, basicamente, aprimoramento e consolidação de avanços anteriores (CARVALHO, 2003; FAUSTO, 2006).

Com efeito, segundo Carvalho (2003), no cotejamento entre a Constituição (autoritária) de 1937 e a nova Constituição (democrática) de 1946 emerge notoriamente, na perspectiva dos direitos políticos, a realização de eleições e a legalidade e liberdade de organização de vários partidos políticos nacionais, à exceção do Partido Comunista, cujo registrado fôra cassado em 1947.

Da perspectiva dos direitos civis destacam-se a restituição das liberdades e a reintrodução do remédio constitucional do *mandado de segurança* (presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1891), bem como a iniciativa popular de lei, por meio do instrumento da ação popular, que ingressara em nosso ordenamento jurídico pela Constituição de 1934, e fôra reabilitado pela Constituição de 1946 (PINHO, 2008).

Contudo, muito embora tenha ocorrido expansão dos direitos civis e políticos no período da democratização, o principal avanço em termos de direitos sociais ocorre já em plena *detente* democrática, às vésperas do golpe militar, o que terminou por favorecer sua apropriação pelos governos militares posteriores (CARVALHO, 2003).

Ou seja, a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, pelo presidente João Goulart – em um contexto de torção da tradição democrático-

presidencialista brasileira, visto que nos encontrávamos em meio a uma solução parlamentarista que visava preservar uma já débil normalidade democrática – ainda que efetivamente se configurasse como uma encampação tardia dos direitos trabalhistas aos trabalhadores do campo foi oportunamente mobilizada pelas forças conservadoras na justificação do golpe.

“Os trabalhadores agrícolas tinham ficado à margem da sociedade organizada, submetidos ao arbítrio dos proprietários, sem gozo dos direitos civis, políticos e sociais. Agora eles emergiam da obscuridade e o faziam pela mão do direito de organização (...) A ameaça parecia mais real por vir o sindicalismo rural acoplado a um movimento nacional de esquerda que (...) reclamava uma reforma agrária. Esta expressão era anátema para os proprietários, cuja reação não se fez esperar (...) Em alguns pontos do país houve conflitos violentos envolvendo fazendeiros e trabalhadores rurais” (CARVALHO, 2003, p. 140).

Essa ambigüidade da ampliação dos direitos sociais – mobilizada tanto como expressão da “ameaça comunista” quanto mais tarde, em pleno regime militar, como espaço de sua “legitimação” popular – reitera seu caráter político conservador, corroborando a estreita relação entre retrocesso no âmbito dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana e ampliação e/ou consolidação dos direitos sociais.

É importante insistir nesse enviesamento das “gerações” de direitos – ou seja, os direitos sociais se antecipando e até mesmo encobrindo os direitos civis e políticos - não só porque ele é revelador de nossa *modernização conservadora* (OLIVEIRA, 2007), mas também porque nos permite compreender, claramente, como um arcabouço normativo herdado das nações européias pôde ser transformado em “armadura” para a perpetuação de desigualdades.

Dito de outra forma importa saber como um pacto entre as classes dominantes pôde se revestir, pela mão do direito, de interesse social amplo e coletivo.

Ora, no que respeita ao alcance efetivo (tanto para os grandes proprietários de terras quanto para os trabalhadores) do Estatuto do Trabalhador Rural atentemos para os processos sociodemográficos aos quais este se achava referido.

Destarte, segundo o Censo Demográfico de 1960, a população rural do Brasil era de 38.293.000 pessoas, o que representava 54,7% da população total do país. Já em 1970, sete anos após a promulgação do referido diploma legal, a população rural brasileira era de 41.054.019 pessoas, perfazendo 44,08% da população total do Brasil.

Desse modo é bastante claro que a despeito do aumento, em termos absolutos, do volume da população rural entre 1960 e 1970, sua participação relativa no total da população brasileira declinara significativamente, já anunciando limites crescentes ao alcance social da legislação trabalhista, visto que o processo de urbanização se achava em ritmo acelerado e ascendente (FARIA, 1991).

Essa constatação é ainda mais verdadeira para o Estado de São Paulo e, particularmente, para o município de Campinas: em 1960, a população rural paulista era de 4.827.417 pessoas, o que representava 37,19% do total da população estadual; em 1970, a população rural paulista havia declinado para 3.495.709 pessoas, representando 19,67% do total da população do Estado de São Paulo.

Em Campinas, a população rural (que já era inferior à população urbana desde 1934¹³) no ano de 1960 era de apenas 35.619 pessoas, o equivalente a 16,24% da população total do município; em 1970, conquanto o contingente rural tenha se elevado para 41.883 pessoas, sua participação relativa no total da população declinara para 11,14%.

Resumidamente, apesar da legislação (ou talvez, em certa medida, em decorrência dela) o Brasil, que ainda era um país rural em 1960 já se transformara em um país urbano na década seguinte (*IDEM, IBIDEM*).

Essa constatação, aliada ao fato de que o novo estatuto que regia as relações sociais de produção no campo mantinha intocada a estrutura fundiária – afastando,

20

¹³ Cf BAENINGER, 1996.

definitivamente, qualquer potencial prejuízo aos grandes fazendeiros – mostra que esse diploma legal não obstou o movimento da urbanização, mas a ele verdadeiramente se integrou, já que apenas as pequenas propriedades da franja agrícola foram realmente inviabilizadas economicamente em decorrência de suas obrigações (CARVALHO, 2003; CHAYA 1980).

De resto, o processo de urbanização – conjugado que estava a uma intensa industrialização desigual e concentrada no Estado de São Paulo, particularmente em suas áreas com acumulação capitalista prévia, como foi notoriamente o caso de Campinas (CANO, 1998) – redesenhou uma divisão regional do trabalho, empurrando as atividades agrícolas para outras regiões do país (notadamente para o Centro Oeste) assentadas na base da grande propriedade fundiária (CHAYA, 1980; CANO, 1985).

Isso significa dizer, segundo os termos de nossa exegese, que o Estatuto do Trabalhador Rural operou de forma a coligar tanto os interesses do capital urbano (à medida que liberou força de trabalho retida nas pequenas propriedades agrícolas da franja pioneira para as atividades urbanas, particularmente para a indústria) como atendeu aos interesses do capital agrícola, à medida que o novo estatuto “entreteve” o movimento trabalhista rural sem tocar na questão primordial, que era precisamente a reforma agrária.

Assim, exatamente porque foram aceitos como necessários à acomodação das tensões sociais pelas classes dominantes é que o Estatuto do Trabalhador Rural, ao que se seguiram a criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) em 1966, e do FUNRURAL (Fundo de Assistência Rural), em 1971 – ambos conjugando-se para a universalização da previdência social - puderam ser apropriados (na esteira da tradição varguista) como “concessão” dos governos militares à massa de trabalhadores urbanos e rurais, indicando um suposto movimento progressista de distensão da legislação social.

Essa retrospectiva histórica acerca da distensão da legislação social trabalhista ao mundo rural é de seminal relevância para compreendermos a realidade urbana de uma grande cidade como Campinas exatamente porque esse recuo histórico ilumina as condições de transferência de população do campo para a cidade, o que fez emergir, rapidamente, cidades de grande porte populacional, especialmente no Estado de São Paulo, onde Campinas é seguramente o exemplo mais notável (BAENINGER, 1996).

Ou seja, se o Estatuto do Trabalhador Rural impeliu, concomitantemente, a expansão da fronteira agrícola para áreas ainda não ocupadas (especialmente para o Centro-Oeste do país) (MARTINE, 1987) e contribuiu para o êxodo rural, especialmente das áreas “novas” do Oeste Paulista (que tiveram taxas negativas de crescimento na década de 1970, em decorrência da emigração, convergida notadamente para Campinas e São Paulo) (RODRIGUES, 2005), sua importância também se expressa no léxico de direitos que ele oportunizou a essa população emigrante.

Ora, esse léxico de direitos recém apropriados por uma população que ingressava na “cidadania” pela via dos direitos trabalhistas foi de fundamental importância para a eficiência da tradição cooptativa fundada por Vargas e retomada pelos governos militares (CARVALHO, 2003), calcada na ampliação dos direitos sociais como compensação às restrições dos demais direitos (civis e políticos).

Isso porque essa população rural que acorria às cidades já vinha “seduzida” pelos direitos sociais e, especialmente, por aqueles referentes ao mundo do trabalho, o que permitia (na ótica do regime militar) mitigar as tensões sociais engendradas pela violação dos demais direitos.

De fato, a manobra parecer ter surtido bom resultado¹⁴ e, novamente se operou uma apropriação conservadora (com anuência dos grupos dominantes) da ampliação dos

¹⁴ Apesar da crença de boa parte da esquerda brasileira de que eclodiria uma “revolução social” no Brasil no bojo do processo de urbanização, o que ocorreu foi uma forte incorporação da população rural ao

direitos sociais, porquanto seu sentido era obnubilar o imaginário social acerca das deletérias violações aos direitos civis e políticos operadas pelos governos militares.

Essa compensação da violação de direitos pela distensão de outros (notadamente os direitos sociais) encontra, na esfera do urbano e, em sentido lato, na esfera local, expressão privilegiada nos planos diretores, que são os instrumentos principais da política urbana.

Em verdade, os planos diretores, conforme mostramos exaustivamente nessa tese, repõem o esquema privilégio/concessão à medida que preservam e ampliam os interesses das classes (e mesmo de frações das classes) dominantes, compensando sua apropriação injusta dos recursos do espaço urbano com “concessões” proporcionadas pelas políticas públicas e destinadas às classes trabalhadoras.

Ou seja, mais uma vez, pelo condão da mediação do Poder Público se ratifica tanto um modelo de urbanização profundamente desigual e excludente, quanto a acomodação das tensões sociais de classe pelo enviesamento conservador dos direitos sociais.

Nesse diapasão, na fase mais dura dos governos militares, o município de Campinas após trinta e três anos de “realização” do projeto de desenvolvimento urbano preconizado pelo Plano Prestes Maia, elabora um novo marco para sua política urbana, a saber, o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado (PPDI), em 1971.

Evidentemente, na escala local não se tratou de negociar uma classe de direitos à custa do sacrifício de outra, mas se tratou de “negociar” (com os estratos sociais mais pobres) o direito à cidade, em sentido amplo, pelo direito a algumas benesses sociais, notadamente a habitação.

mundo urbano, pela mão conservadora do direito e das políticas públicas, muitas de cunho assistencialista, que visavam mitigar as duras condições de vida enfrentadas por essa população, mormente nas grandes cidades (TAUBE, 1986; CARVALHO, 2003; BRANDÃO, 2008).

Deveras é importante observar que fôra exatamente durante os governos militares que a habitação social mais se expandiu em Campinas: de fato, entre 1965 (quando a COHAB-Campinas é instituída) e 1985 foram construídas 17.477 moradias nos conjuntos habitacionais implantados na cidade, o equivalente a 71,33% de todos os empreendimentos realizados pela COHAB-Campinas desde sua implantação até ao ano de 2006 (PLANO DIRETOR DE CAMPINAS, 2006).

Ora, o PPDI-1971¹⁵, primeiro plano diretor da cidade, em seu sentido usualmente corrente entre os urbanistas¹⁶, ao mesmo tempo em que ampliou a cobertura da política social para parcelas expressivas da população urbana, também procurou uma solução de consenso entre os grupos dominantes em suas proposições acerca do zoneamento, da definição do perímetro urbano, do grau de adensamento e de produtividade do solo urbano, dentre outros aspectos.

E, porquanto tenha falhado na consecução desse objetivo – alcançar uma pactuação consensuada entre os grupos dominantes – já que o PPDI-1971 se converteu em um diploma legal esvaído de eficácia e de normatividade objetiva, sua leitura como documento histórico da política urbana deixa entrever, nitidamente, o esforço em transformar seus postulados não em uma questão de acomodação de interesses e pressões classistas, mas sim em projeto de desenvolvimento urbano consoante às aspirações de toda a cidade, ou ainda, de todos os seus cidadãos.

Ou seja, buscou se aliviar a pressão social potencialmente gerada pela supressão das garantias e direitos fundamentais da pessoa humana, bem como uma possível percepção de injustiça social (e é sabido o quanto as forças de “segurança nacional” receavam a crescente concentração demográfica de trabalhadores e de suas

24

¹⁵ Esse plano urbanístico é minuciosamente analisado no capítulo III.

¹⁶ CF VILLAÇA, (2001); (2005), MARICATO (2000), VAINER (2000), dentre outros.

representações na capital paulista e entorno)¹⁷ “concedendo” às massas populares pequenas fatias de direitos sociais, estes encobrando a usurpação dos direitos civis, a falsificação dos direitos políticos e, sobremaneira, a construção de uma política de desenvolvimento urbano praticamente alijada dos interesses das camadas populares, mas supostamente colocada à disposição de seus interesses.

A questão fundamental que temos de perseguir, agora, é se será possível romper essa malfazeja persistência histórica em que a permanência da exceção democrática (o que também significa dizer, a exceção de segurança e liberdade) poderá ser estancada com a redemocratização, tendo-se especialmente em consideração a emergência em nosso ordenamento jurídico da Constituição de 1988, a festejada “constituição cidadã” (CARVALHO, 2003; PINHO, 2008).

Nesse sentido Carvalho (2003) aponta que:

“Como consequência da abertura, esses direitos [civis] foram restituídos, mas continuaram beneficiando apenas uma parcela reduzida da população, os mais ricos e os mais educados (...) A forte urbanização favoreceu os direitos políticos mas levou à formação de metrópoles com grande concentração de populações marginalizadas. Essas populações eram privadas de serviços urbanos e também de serviços de segurança e justiça” (p. 194).

De fato, se a redemocratização trouxe de volta - consubstanciada na Carta de 1988 - o respeito à segurança e às liberdades individuais, o clássico tripé dos direitos (civis, políticos e sociais) que embasam as modernas democracias foi novamente fraturado em nossa frágil e truncada construção democrática, visto que dessa vez os direitos sociais se viram fortemente ameaçados (alguns deles verdadeiramente esquarterados) pelo projeto político neoliberal, que contaminou a política nacional a partir dos anos 1980 (CANO, 2003; BRANDÃO, 2007; OLIVEIRA, 2007).

Mais dramática e mais radical do que a situação conformada em 1946, por ocasião da democratização – circunstância em que o retorno dos direitos civis e

25 _____
¹⁷ CF NEGRI (1996).

políticos conviveu com uma estabilização dos direitos sociais, porém sem novos avanços – o panorama da redemocratização implicou a reabilitação dos direitos civis e políticos ao mesmo tempo em que se operou o “desmanche neoliberal”¹⁸ dos direitos sociais.

É outra vez na mobilização da escala sociopolítica e territorial local que enxergamos com mais clareza esse processo: ao observarmos os abundantes planos diretores de 1991, 1996 e 2006¹⁹ elaborados para o município de Campinas é que constatamos a complexidade dessa nova construção democrática.

Isso significa dizer que, ainda que de forma incompleta e insuficiente, a normalidade democrática exigiu substantivamente esforços maiores das classes dominantes na sua pactuação em torno de um projeto econômico, social, urbano e político para a cidade que, favorecendo-lhe, aparentasse servir aos interesses coletivos.

Isso porque a cooptação das classes dominadas já não pode mais ser exercida por meio do autoritarismo político, mediante uma concordância tácita e amedrontada das camadas populares.

Em verdade, a partir dos marcos da Constituição Federal de 1988, que reintroduziu em nosso ordenamento jurídico a iniciativa popular de lei, além dos instrumentos do plebiscito, referendo e audiências públicas, a participação popular na gestão da *res publica* vem ganhando força e lugar, tornando as práticas autoritárias e unilaterais mais difíceis, ao mesmo tempo em que torna os pactos coletivos (expressos no âmbito do desenvolvimento urbano pela política urbana, através de seu principal instrumento, o plano diretor) mais interinos, mais frágeis, mais sujeitos a retificações e a

26—

¹⁸ A expressão “desmanche neoliberal” foi formulada brilhantemente por Roberto Schwarz em “Prefácio com perguntas” constante da obra *Crítica à Razão Dualista/O Ornitorrinco*, de Francisco de Oliveira (2003).

¹⁹ O plano diretor de Campinas de 1991 é analisado detalhadamente no capítulo III. Já os planos diretores de 1996 e 2006 são analisados em seus pormenores no capítulo IV.

novos arranjos de força e poder, embora não necessariamente mais justos para todos os moradores da cidade.

Entretanto, se por um lado, a redemocratização tornou a concertação de forças políticas na construção de certo projeto de desenvolvimento local mais complexa porque não há mais possibilidades – ao menos formalmente - de se marginalizar as representações populares desse processo, as assimetrias no alcance, no gozo e na legitimação dos direitos ainda persistem muito fortemente na sociedade brasileira (OLIVEIRA, 2001a).

Aliada a essas assimetrias que se fazem na contramão da lei, o “desmanche neoliberal” também obstaculizou a realização plena dos direitos, uma vez que a precarização crescente das políticas públicas nas últimas duas décadas não deixa dúvidas quanto ao lugar marginal que os direitos sociais ocupam nessa nova ordem política perfilhada ao *Consenso de Washington* (VIZENTINI, 2008).

Esse constrangedor enviesamento no alcance e na legitimação dos direitos a todos os seus destinatários foi magistralmente formulada por Carvalho (2003) nos termos do excerto reproduzido abaixo:

“A parcela da população que pode contar com a proteção da lei é pequena, mesmo nos grandes centros. Do ponto de vista da garantia dos direitos civis, os cidadãos podem ser divididos em classes. Há os da primeira classe, os privilegiados, os ‘doutores’ que (...) sempre conseguem defender seus interesses pelo poder do dinheiro e do prestígio social (...) Para eles as leis não existem ou podem ser dobradas. Ao lado dessa elite privilegiada existe uma grande massa de ‘cidadãos simples’, de segunda classe, que estão sujeitos aos rigores e benefícios da lei. São a classe média modesta, os trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada, os pequenos funcionários, os pequenos proprietários urbanos e rurais (...) Para eles existem os códigos civil e penal, mas aplicados de maneira parcial e incerta. Finalmente, há os ‘elementos’ do jargão policial, os cidadãos de terceira classe. São a grande população marginal das grandes cidades, trabalhadores urbanos e rurais sem carteira de trabalho assinada, posseiros, empregadas domésticas, biscateiros, camelôs, menores abandonados, mendigos (...) Na prática ignoram seus direitos civis ou os têm sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelo governo, pela polícia. Não se sentem protegidos pela sociedade e pelas leis. Receiam o contato com agentes da lei pois a experiência lhes ensinou que quase sempre resulta em prejuízo próprio. (...) Para eles vale apenas o Código Penal” (p. 217).

O reconhecimento dos inegáveis avanços obtidos com a restauração da ordem democrática e de todo um conjunto de direitos individuais e coletivos retardados por

décadas de autoritarismo político – avanços esses tão bem encarnados na Constituição de 1988 – não pode nos desviar da percepção de que todo esse arcabouço político-jurídico continua inapropriadamente concentrado nas mãos dos estratos sociais mais ricos.

Essa assimetria na apropriação do rol de direitos vigentes coloca, claramente, no âmbito de nosso interesse, qual seja, a esfera da vida urbana, inúmeras dificuldades para a realização de um projeto democrático de desenvolvimento urbano e mesmo de *pactuação coletiva*²⁰ dentre os distintos grupos sociais.

Em verdade, em termos das conseqüências para a relação entre população economia e território - como concertação provocadora da luta de classes na apropriação dos recursos do espaço urbano (VILLAÇA, 2001) - os avanços democráticos expressos na CF de 1988, especialmente no tocante à gestão democrática participativa, assumem um caráter conservador porque encobrem o desmantelamento dos direitos sociais, impossibilitando, mais uma vez, o usufruto pleno dos direitos pelas classes trabalhadoras.

Isso quer dizer, em nossa exegese, que da perspectiva da relação entre população, economia e território, a potencialidade positiva do mundo dos direitos não se realiza, conquanto de sua expressão claudicante (em que sempre a extensão de uma das classes de direito se faz ao custo do sacrifício de outra) não podem emergir condições mais justas de apropriação dos recursos do espaço socialmente construído (VILLAÇA, 2001).

28

²⁰ A expressão “pactuação coletiva” foi cunhada com inspiração em SANTOS (1998), que preconizava a urgência de um “pacto social e territorial” que reinscrevesse em outras bases a justiça social e o direito à cidade. Entretanto, tomei a liberdade de algumas adaptações: substituí os termos “social e territorial” pelo termo “coletivo” no entendimento de que este abrange todas as esferas da vida (social, econômica, territorial, política) distendendo, portanto, os qualificativos do pacto proposto por Milton Santos. Finalmente, a própria palavra “pacto” foi substituída por “pactuação”, uma vez que pacto traz a idéia de uma concertação de forças já realizada, enquanto pactuação expressa a interinidade, a impermanência dessa dinâmica relacional desigual de forças entre as classes sociais; ou seja, a pactuação é um reiterado fazer, é uma elaboração que não se esgota em suas soluções provisórias.

Foi possivelmente essa assimetria na apropriação dos recursos do espaço, inclusive perpetuada pelo novo ordenamento jurídico inaugurado com a dita “Constituição Cidadã” (e talvez algum desencanto com a morosidade das transformações em uma era de formal plenitude de direitos) que criou um aziúme dentre muitos pesquisadores²¹ no tratamento da política urbana, particularmente uma aversão ao seu instrumento mais importante, o plano diretor.

Entretanto, conquanto reconheçamos que a política urbana e seu principal operador – o plano diretor – tenham historicamente consagrado os interesses das classes superiores em detrimento de toda a cidade, a necessidade de compreender como essa forjadura do interesse geral pôde se perpetuar tão eficientemente no imaginário social – vincando e veiculando representações da cidade afetas aos interesses de certos grupos específicos na forma de expressões técnico-científicas do fenômeno urbano – já nos dá azo suficiente para que pretendamos conhecê-lo (bem como suas potencialidades) um pouco mais de perto.

Verdadeiramente, a política urbana e, particularmente, sua espinha dorsal, o plano diretor, revelou-se no Brasil um catalisador poderoso do imaginário social urbano (BADARÓ, 1986).

Essa característica singular dos planos diretores reside na sua capacidade (ainda que meramente formal ou discursiva) de encarnar uma “resposta” à necessidade de uma pactuação coletiva em torno de um projeto de desenvolvimento local, particularmente em sua dimensão mais sensível aos moradores da cidade, ou seja, o desenvolvimento referido à esfera do urbano.

Seguramente, parte do encanto e, logo, da capacidade de legitimação dos planos diretores, mesmo no aparente contra-pêlo da história – o que quer dizer, mesmo face ao

29
²¹ Cf “As Ilusões do Plano Diretor” (VILLAÇA, 2005).

seu redundante fracasso – reside na potência da idéia que o sustenta, ou seja, a idéia de desenvolvimento.

Mas, em verdade, o que quer dizer desenvolvimento? Essa pergunta é plena de conseqüências porque em sua resposta se abriga o gérmen da dicotomia que aflige os *policy makers* do planejamento urbano, qual seja, a dualidade permanência-impotência dos planos diretores.

É, afinal, essa fecunda ambigüidade “estéril” que suscitou o questionamento exasperado de Villaça (2005):

“esse plano [Plano Diretor de São Paulo, de 1971] jamais serviu para nada! (...) Como pôde tornar-se obsoleto algo que jamais fôra usado? Como pode morrer algo que jamais viveu?” (p. 11)

Certamente, a pretensão de encarnar uma resposta à necessidade (ou ainda, ao desejo, mormente das classes dominantes, visto que legitima seus interesses) de pactuação coletiva em torno de certo projeto de desenvolvimento local – o que quer dizer, simultaneamente, de desenvolvimento urbano, econômico e social – é bastante ingrata para os planos diretores, uma vez que o desenvolvimento (ao contrário do que talvez possa parecer ao senso comum) não se realiza de maneira desvolta, livre de conflitos e tampouco teleologicamente (ARAÚJO, 2000; FURTADO, 2002; BRANDÃO, 2007).

Acerca desses sentidos conflitantes e polissêmicos da noção de desenvolvimento nos esclarece Brandão (2007):

“... quando se fala em desenvolvimento, no adequado sentido de ‘alargamento dos horizontes e possibilidades’ se está falando necessariamente na construção de ações e políticas públicas em duas frentes simultâneas:

- 1) *aquela (mais atraente) própria dos processos de se arranjar, montar, dar sentido, direção, coerência às transformações que uma sociedade quer armar e projetar para o futuro, dispondo de certos instrumentos eleitos para determinados fins; e*
- 2) *aquela (menos sedutora) própria dos processos de desmontar, desarranjar, importunar, constranger, frustrar expectativas e ações deletérias à construção social. Deve ser desmanteladora de dinâmicas e estruturas que representem o atraso econômico e político” (p. 200)*

Esse caráter de *dever ser* do desenvolvimento, que aparece com clareza na formulação de Brandão (2007), revela os limites e dificuldades de sua realização (o desenvolvimento aqui é tomado como concertação de forças que move positivamente a sociedade na direção da justiça social e do bem-estar) no interior dessa matriz idealista de inspiração furtadiana.

“Cabe a pergunta: houve desenvolvimento? Não: o Brasil não se desenvolveu, modernizou-se. O desenvolvimento verdadeiro só existe quando a população em seu conjunto é beneficiada...” (FURTADO, 2002, p. 21).

Se, de fato, nossa “modernização conservadora” (OLIVEIRA, 2007) expressa antes uma concertação de forças que atende aos interesses das classes dominantes mais do que um esforço de desenvolvimento – que na matriz furtadiana só se realizaria se fosse capaz de beneficiar toda a população – nossa pergunta ainda persiste: por que os planos diretores subsistiram tão “fecundamente” no terreno tão “infértil” do planejamento urbano, porquanto se mostraram sistematicamente incapazes de atender às demandas de toda a população?

Evidentemente, essa não é uma pergunta de resposta simples (e uma das pretensões desse trabalho é justamente respondê-la) mas se faz necessário esboçar aqui algumas linhas analíticas gerais que perpassarão a análise dos documentos de política urbana realizada nos capítulos que se seguem, no sentido de que recuperar as virtudes heurísticas dos planos diretores é ponto imprescindível para torná-los artefatos técnicos e políticos capazes de iluminar (mesmo que negativamente) os processos afetos à produção social do espaço urbano.

Nesse sentido, é impossível dissociar os projetos de desenvolvimento local – e particularmente de desenvolvimento urbano – postulados nos planos diretores de Campinas (apresentados como termo de pactuação de toda a sociedade) daqueles

projetos encampados em âmbito nacional pelo Estado e suportado pelos grupos dominantes.

Essa intrínseca aproximação entre as concepções (o que não significa, evidentemente, a realização) do projeto de desenvolvimento nacional do projeto de desenvolvimento local (supostamente consubstanciado no plano diretor como expressão da vontade coletiva) é uma pista poderosa para rastreamos a *ratio* da legitimidade aparentemente inabalável da política urbana e de seu principal instrumento, o plano diretor

Em verdade, a construção de um projeto *desenvolvimentista* de desenvolvimento²² – assentado no Estado empresário, autoritário, centralizador e promotor do crescimento econômico – implantado com êxito por Vargas e que, a despeito de algumas inflexões, permeou a política nacional até os anos 1980, assentou-se, sintomaticamente, em uma dupla cooptação: dos grupos dominantes (particularmente das antigas elites paulistas) e das camadas populares, sobremaneira das classes trabalhadoras urbanas.

Essa cooptação teve, resumidamente, duas características: com relação aos grupos dominantes a implantação de toda uma estrutura político-administrativa de suporte à industrialização, de um lado, e a cativação da força de trabalho urbana (fundamentalmente via habitação), de outro lado, asseguraram ao empresariado (mormente o paulista) condições ótimas de ampliação de sua acumulação (OLIVEIRA, 1982).

No pólo oposto, ou seja, com relação aos trabalhadores, Vargas, pela inversão da trilogia clássica dos direitos (ou seja, a antecipação dos direitos sociais, particularmente os trabalhistas, aos direitos civis e políticos) promoveu a legitimação social de um

32 _____

²² Sobre o desenvolvimentismo brasileiro vejam-se especialmente: FURTADO (2002); ARAÚJO (2000), BRANDÃO (2007), VIZENTINI (2008), CERVO (2008), dentre outros.

desenvolvimentismo autoritário, em que os direitos foram tratados como concessões paternalistas, dissociados de seu caráter funcional à ampliação e reprodução do capital urbano (CARVALHO, 2003).

Ora, como o bosquejo da relação ambígua entre direitos e perpetuação das desigualdades sociais, econômicas e urbanas, no âmbito das cidades, aqui delineado, já evidenciou, a tradição cooptativa varguista foi fecunda e açambarcou cerca de meio século da política brasileira.

Evidentemente, a pergunta mais importante a ser enfrentada agora é precisamente o que ocorre no contexto da redemocratização, que se faz, concomitante, ao “desmanche” neoliberal ?

Dito de outra forma, a questão que se impõe é quais são as conseqüências - para uma pactuação coletiva - advindas da ruptura com um estado concedente, ruptura essa que se objetiva na emergência do estado neoliberal (CANO, 2003), o qual, por seu turno, não opera mais sua cooptação das classes dominadas através da concessão de direitos via políticas públicas.

Ou seja, se na matriz desenvolvimentista os governos, na direção e gestão do estado, podiam negociar sua legitimação social com os estratos mais pobres, por meio da objetivação dos direitos em políticas públicas (exemplificando: o direito à moradia realizado na política da COHAB), como se dá essa cooptação no âmbito do estado neoliberal?

À luz do processo histórico nos parece bastante razoável supor que essa lacuna deixada pela supressão da “dádiva” de políticas públicas abundantes foi compensada pela restituição (e até mesmo ampliação) dos direitos civis e políticos, ensejados pela promulgação da Constituição de 1988.

No entanto, sua eficácia é bastante diminuída na comparação com o efeito integrador das políticas sociais, que se firmaram, historicamente, como materialização dos direitos sociais.

Em verdade, nessa matriz neoliberal, em que a ênfase na competitividade e performance dos “agentes” (indivíduos, empresas, cidades, regiões, nações) tornou-se uma obsessão generalizada há poucos espaços para as “dádivas” sociais, e mesmo para a solidariedade e a cooperação.

Aparentemente na contramão dessa tendência, nossa atual era de direitos é a tão proclamada geração dos direitos difusos, ou ainda, de direitos de fraternidade (SILVA, 2008), indicando o deslocamento da proteção dos direitos da pessoa humana para a tutela das esferas da vida coletivamente vivenciadas.

No entanto, um exame mais profundo desse deslocamento revela que o arcabouço do campo do direito serve, entre nós, mais uma vez, de arremedo ao “desmanche” de direitos aparentemente conquistados e consolidados: em verdade, nesse momento, o deslocamento dos direitos individuais para os direitos difusos encobre, sobremaneira, a destruição dos direitos sociais.

À luz desse entendimento acerca do deslocamento (conservador) na tônica dos direitos, de uma perspectiva ainda mais específica – a do direito constitucional – a tão festejada Constituição “cidadã”, de 1988, com seus sofisticados mecanismos de democracia semi-direta (plebiscitos, referendos, iniciativa popular) ao que se acrescentam as audiências públicas e a gestão participativa trazem para a esfera do debate político a participação popular, buscando novos (e talvez mais frágeis) mecanismos de integração das camadas populares à ordem constituída.

É evidente que esses novos mecanismos (encarnados no que poderíamos chamar, em sentido lato, de participação popular) são carregados de potencialidades

transformadoras (talvez ainda insuficientemente exploradas pelos “de baixo”) e por essa razão a vigilância, o controle e até mesmo a burla de sua radicalização são detidos de perto pelos grupos dominantes, através da “mediação” do poder público.

Afinal, como postula Francisco de Oliveira (2001a):

“A luta pela cidadania é a forma mais moderna, contemporânea, do conflito de classes. Porque é a luta pelos significados, pelo direito à fala e à política, que se faz apropriando-se do léxico dos direitos e levando-os, redefinindo-os num novo patamar, de fato transformando o campo semântico ao mesmo tempo em que se apropria dele” (p. 21)

Conquanto essa dimensão transformadora da participação popular seja uma potencialidade, ou, apropriando-nos de Habermas (1987) uma corrente de “energia utópica”, o conservantismo próprio de nossas classes dominantes distorceu essa potencialidade transformadora, adequando-lhe às “exigências” do poder constituído (OLIVEIRA, 2007).

Nesse diapasão, concede-se um marginal poder de decisão (que sempre pode ser “retificado” tecnicamente pelo poder público, corrigindo alguma possível interferência nos interesses dos grupos dominantes) às camadas populares pela via da participação popular, de modo que estas emprestem seu apoio a um projeto de desenvolvimento local que muitas vezes está mais próximo dos interesses das classes superiores do que da consagração de seus próprios interesses.

Isso quer dizer, em nossa análise, que a gestão democrática participativa – inscrita no âmbito da ampliação dos direitos políticos emergida com a CF-1988 – sofreu uma refração nas suas potencialidades, uma vez que encobrindo a destruição dos direitos sociais ela não pôde servir (o que só seria possível em um contexto de incorporação plena de direitos) à apropriação mais justa dos recursos do espaço urbano, ou seja, à justiça social (HARVEY, 1980) tão reclamada pelas classes populares e que historicamente esteve no centro da luta de classes.

No entanto, as potencialidades frustradas (OLIVEIRA, 2007) da participação popular, conforme essa tese mostrará adiante, parecem não ter obstado o poderio dos planos diretores como solução técnica e política de uma (possível) pactuação coletiva, onde todos os interesses da sociedade estariam supostamente consubstanciados.

Verdadeiramente, tão impressionante quanto a capacidade de fazer passar interesses privados sob a aparência de interesses coletivos, a grande façanha dos planos diretores é precisamente a sua capacidade de persistir, de se legitimar, de ser mesmo aclamados, solicitados, reclamados, seja pela imprensa, seja pelas associações de bairros, como solução técnica e política a favor da cidade e da justiça social.

Ora, esse prestígio da política urbana e, de modo mais amplo, do próprio planejamento urbano, dentre os distintos estratos sociais, contrasta fortemente com a relação contrafeita que alguns teóricos do urbanismo²³ mantêm com esse “artefato”, especialmente associado à ideologia dos grupos economicamente poderosos (VILLAÇA, 2005) ou à ineficiência do planejamento urbano (MARICATO, 2000).

Nesse sentido, será necessário visitar algumas das proposições teóricas mais comumente associadas à rejeição técnica, conceitual e política dos planos diretores, já que essa tese - na busca das formas e conseqüências da relação população, economia e território - mobilizará, largamente, os planos diretores como instrumentos que possibilitam entrever os conflitos de classe na produção social da cidade.

Dito de outra forma, antes de passarmos à análise documental que se fará nos demais capítulos, teremos de demonstrar que, a despeito de seus (possíveis) vícios políticos, os planos diretores possuem (ainda) inexploradas virtudes heurísticas, que respeitam à sua capacidade de iluminar os interesses e disputas de classe em torno da

36

²³ Destacadamente Villaça na sua crítica acerba aos planos diretores em “As Ilusões do Plano Diretor” (2005).

apropriação ótima dos recursos do espaço intra-urbano (CASTELLS, 2006; VILLAÇA, 2001).

Destarte, buscando resgatar as virtudes heurísticas dos planos diretores em contraponto à leitura de parte da bibliografia especializada²⁴ que denuncia seu caráter meramente ideológico, trataremos fundamentalmente de recuperar os argumentos enunciados por Villaça em seu manifesto intitulado “As Ilusões do Plano Diretor” (2005), veiculado pela rede mundial de computadores (internet) no calor dos debates acerca do novo plano diretor do município de São Paulo.

1.2 - As virtudes heurísticas do documento: podem os planos diretores resistir à berlinda?

“O pensamento histórico, saturado de experiência parece destinado a criticar os projetos utópicos; o pensamento utópico, em sua exuberância, parece ter a função de abrir alternativas de ação e margem de possibilidades que se projetem sobre as continuidades históricas” (HABERMAS, 1987, p. 104)

“... grande parte das análises, até mesmo abordagens históricas do urbanismo brasileiro se restringem à pesquisa das idéias, como se o objeto se restringisse a elas e não incluísse a evolução do espaço e da práxis social” (MARICATO, 2000, p. 135).

“As Ilusões do Plano Diretor”, de Villaça (2005) é um texto particularmente interessante porque retoma, de modo bastante apropriado, as críticas mais recorrentes à política urbana e, especialmente, ao seu principal instrumento, o plano diretor.

Destarte, os argumentos de Villaça acerca da improficuidade do plano diretor, nesse texto, assentam-se basicamente nas seguintes proposições: a) os planos diretores são “falsos” porque se ocupam fundamentalmente dos interesses das classes dominantes, daí decorre seu poder e persistência; b) os planos diretores não prevêem soluções técnicas e políticas efetivas para os problemas urbanos; c) a participação popular é uma falácia porque os planos diretores são meros instrumentos de legitimação das aspirações das classes dominantes; d) o plano diretor é uma ideologia das classes dominantes que aliena as classes inferiores do efetivo exercício do poder.

Esse balizado rol de denúncias à natureza classista do plano diretor é praticamente irretorquível, e nossa pretensão aqui, não é de modo algum, isentar o plano diretor de seus atributos e de suas conseqüências.

Exatamente pelo contrário, porque reconhecemos a pertinência dessas constatações é que se faz necessário aprofundá-las, desdobrá-las, esmiuçá-las: se é ponto pacífico que o plano diretor é uma ideologia, isso não nos conduz à explicação de porque esse artefato técnico e político encontrou tanta aderência em nosso ordenamento jurídico-urbanístico e, mais do que isso, em nosso imaginário sociopolítico.

Afinal, como mera ideologia, ou seja, na qualidade de artefato destinado a consubstanciar os interesses específicos das classes dominantes, o plano diretor deveria sofrer um desgaste por suas reiteradas falhas, de resto, bastante visíveis para as classes dominadas, que sofrem diuturnamente as mazelas de uma urbanização (in)suportável, mormente nas grandes cidades.

Evitando recorrer a prolepses, porém, vamos examinar um pouco mais detidamente os argumentos enunciados por Villaça (2005) acerca das “ilusões” do plano diretor.

No que diz respeito ao ponto “a”, no qual Villaça enuncia que os planos diretores são “falsos” porque escamoteiam seu alinhamento aos interesses das classes dominantes analisemos o excerto que segue, apresentado pelo autor:

“Nossa sociedade está encharcada da idéia generalizada de que o Plano Diretor (...) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos (...) e que em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país” (p. 10)

É evidente que o prestígio reputado ao plano diretor pela “elite” está intimamente associado à sua capacidade de realizar os interesses desse(s) grupo(s) economicamente poderoso(s).

O problema reside, porém, basicamente, em dois aspectos: o primeiro se refere à efetividade desse potencial de realização dos interesses das classes dominantes, posto que até mesmo no interior das classes superiores coexistem interesses distintos, conflitantes, e se no mais das vezes conciliáveis, em outras ocorrem verdadeiras rupturas e a “arena” de negociação, ou seja, o próprio plano diretor é freqüentemente abandonado.

O segundo aspecto é que se as classes dominantes do país que prestigiam o plano diretor – uma vez que ele responde adequadamente à legitimação de seus

interesses – freqüentemente não encontram uma solução de consenso que possa ser nele consubstanciada (o que leva ao seu abandono), por que é que essas mesmas classes insistem reiteradamente na reabilitação desse instrumento notoriamente pouco eficaz?

Em verdade, o que emerge da análise da idéia de que os planos diretores estão a serviço dos interesses da classe dominante é que conquanto a assertiva seja adequada, ela não é suficiente para compreendermos o alcance e a complexidade desse instrumento, pois um olhar mais delongado revela que a coesão discursiva do plano diretor não é tão “coesa” assim, o que quer dizer que, de fato, ele comporta dissonâncias, dissensos e polissemias.

De outro lado, devemos reconhecer que alguns planos diretores, especialmente aqueles que se ocupam da articulação da política urbana com as demais políticas públicas, notadamente as políticas sociais - referidos, portanto, fundamentalmente, aos conflitos engendrados no interior da tríade população, economia e território - comportam elaborações que atendem, sim, (ainda que de modo muito desigual) aos interesses de outros estratos da sociedade que não os grupos dominantes.

Essas duas elaborações são importantes porque primeiro desfazem uma noção simplista de que as classes dominantes possuem interesses unívocos – desdenhando as fissuras e as disputas delineadas entre frações de classe – e de outro lado porque iluminam um caráter mais polissêmico dos planos diretores, que podem, inclusive, encampar, ainda que marginalmente, demandas de outros grupos sociais.

O corolário dessa nossa constatação é de que a *ratio* pela qual o plano diretor encontra legitimidade tão persistente reside não apenas em sua natureza de artefato político de realização dos interesses classistas dos grupos dominantes, mas fundamentalmente em sua investidura, historicamente construída, de projeto de desenvolvimento capaz de, simultaneamente, promover (via investimento público) as

condições ótimas para a ampliação do capital, e de “conceder” os benefícios sociais da urbanização (via políticas públicas) para as camadas populares, conformando uma arquitetura “aceitável” (pelas distintas classes sociais) de pactuação coletiva.

Isso significa dizer que a *longue durée* da permanência técnica e política dos planos diretores, no âmbito da política urbana, expressa uma apropriação social, historicamente eficaz, dos diversos grupos sociais, no sentido de “trocarem” seu apoio e legitimação ao plano diretor pelos “privilégios” (oferecidos às camadas dominantes) e pelas “concessões” (oferecidas às camadas populares) nele consubstanciados.

Evidentemente, esses “privilégios” e “concessões” são bastante assimétricos, pois enquanto o zoneamento e, mormente, os chamados “investimentos estruturais” garantem enormes ganhos às frações mais poderosas dos grupos dominantes, os “cidadãos simples” (CARVALHO, 2003) se beneficiam apenas da extensão (invariavelmente modesta, limitada e insuficiente) das políticas sociais.

Dessa maneira, acerca da polissemia, polifonia e dissonância dos planos diretores o próprio autor afirma:

“Como entender não só o excesso de planos, mas também essa confusão, irracionalidade e desordem? Com essa pergunta começa a ficar claro que o apelo aos planos é uma farsa que, de um lado, contribui para desacreditá-los, e de outro contraditoriamente, ajuda a sustentação de sua imagem de salvação tecnocrática” (p.p 20-1)

Verdadeiramente, Villaça é surpreendido em sua própria elaboração: se os planos diretores são farsas e tendem a ficar desacreditados, como explicar sua permanência atestada pelo excesso, irracionalidade e desordem desses mesmos planos diretores?

Se é fato que na qualidade de ideologia o plano diretor é o “falso” que assume a forma do “verdadeiro”, ou seja, se como ideologia o plano diretor consegue fazer

parecer “geral” o que é “específico”, essa constatação não nos basta para explicar sua legitimação.

Como já se afirmou aqui, reiteradas vezes, a abundância dos planos diretores tanto revela a confiança de que estes, como expressões locais de certo projeto de desenvolvimento, têm a força de arrastar, de promover, de realizar o desenvolvimento econômico e urbano (atendendo aos interesses daqueles grupos que historicamente se “prenderam” ao investimento estatal para a ampliação de sua acumulação, notadamente o capital mercantil-imobiliário) quanto encarnam um compromisso de compensação estatal (via políticas públicas) às profundas desigualdades socioespaciais, que atingem mormente os estratos mais pobres.

Certamente poder-se-ia arrostar essa assertiva lembrando que historicamente as camadas populares não estiveram integradas a essa suposta *pactuação coletiva* em que se intercambiam, desigualmente, os escassos recursos disponíveis para a gestão urbana (MARICATO, 2000).

Conquanto seja verdadeiro que somente após a redemocratização as massas populares vieram a ser incorporadas à gestão participativa das cidades (e ainda assim numa matriz compensatória conservadora, ou seja, ao custo do sacrifício de parcela dos direitos sociais) não devemos ignorar que o plano diretor, como expressão jurídica da pactuação, não é o detentor absoluto dos significados sociais da “mediação” estatal na construção de um “compromisso” em torno de certo projeto de desenvolvimento.

Em nossa exegese isso significa dizer que, ainda que as massas populares ignorem a existência do plano diretor, elas confiam na existência de um compromisso (ou pactuação) tácita, em que lhes é reservado, por mediação do poder público, um quinhão do direito à cidade, o qual se objetiva na realização das políticas sociais.

Em verdade, o plano diretor apenas consubstancia formalmente (ou seja, jurídica e tecnicamente) um imaginário social acerca do desenvolvimento urbano, cuja lógica repousa na crença coletiva do papel do Estado em promover as condições excelentes para o desenvolvimento.

Destarte, segundo nosso entendimento, da perspectiva dos estratos superiores esse desenvolvimento, particularmente em seu aspecto econômico, favorece amplas frações das classes dominantes, sobremaneira daquelas que auferem substantivos lucros amparadas no investimento público. Já da perspectiva dos estratos inferiores, as assimetrias geradas por esse desenvolvimento econômico desigual e concentrado devem ser compensadas por meio de políticas públicas (destacadamente políticas sociais) que “melhorem” as condições de vida das classes populares.

A pertinência dessa constatação acerca da relação “clientelista” estabelecida com o poder público pelas distintas classes sociais (aparecendo o plano diretor apenas como uma de suas instâncias) é reiterada por Semeghini (2006), no relato de sua experiência como secretário municipal de planejamento de Campinas:

Há séculos, a população está habituada a procurar o Prefeito ou, em municípios maiores, também os secretários para a solução de todo e qualquer problema. Evidentemente, esse tipo de relação alimenta o mais desbragado clientelismo; para a maioria dos políticos, ou de secretários com ambição política, parece indispensável. Em geral, é inútil dizer a um solicitante que aquilo que pede é impossível; ele sempre acha que é má vontade, e que uma autoridade pode tudo (p. 101)

Ou seja, levando às últimas conseqüências nosso diapasão de análise, mesmo desconhecendo o plano diretor as camadas populares (e mesmo frações das classes dominantes), na crença da vigência desse compromisso tácito do Estado de promover o desenvolvimento (desigual e compensatório) sabem exatamente a quem recorrer, caso percebam que o compromisso “pactuado” não está sendo cumprido.

Evidentemente, isso não significa dizer que o plano diretor (ou em sentido mais amplo, a própria política urbana) sejam *necessariamente*, formalizações técnico-jurídicas de práticas clientelistas, a despeito de freqüentemente sê-lo.

Sobretudo hodiernamente, quando as camadas populares se aproximam da política pela gestão participativa emerge uma potencialidade transformadora em vários âmbitos da política, inclusive na política urbana. No entanto, para que essa potencialidade se realize será necessário romper com essa tradição tão arraigada entre nós, de apropriação utilitarista dos direitos, em que a distensão de certo grupo de direitos serve como justificção ao enfraquecimento, supressão ou destruição de outros.

Retornando às premissas de Villaça, no tocante ao ponto “b”, em que o autor observa que os planos diretores não prevêm soluções técnicas e políticas efetivas para os problemas urbanos, a expressão mais bem acabada dessa idéia no texto é a seguinte:

“A falsa valorização dos planos urbanos se insere no contexto da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação política, ou seja, a ideologia da tecnocracia. Isso fica claro não só pela obrigatoriedade constitucional do Plano Diretor, mas também, de um lado, pela desordem na exigência indiscriminada de planos por parte da legislação paulista, e de outro, pela falta de seriedade com que o poder público vem tratando os planos há décadas” (p. 22)

Com efeito, Villaça (2005) recorre à tecnocracia como fonte explicativa para a permanência e legitimidade dos planos diretores: ou seja, em sua exegese, a despeito do reiterado fracasso dos planos diretores, sua sobrevivência se deve, em forte medida, à crença que a tecnocracia deposita nesse instrumento, renovando-lhe, apesar de seu medíocre alcance social.

Ora, não parece plausível que a tecnocracia seja capaz de ditar a política quando freqüentemente o que ocorre é precisamente o contrário: governos na realização de seus projetos políticos mobilizam a tecnocracia para a consecução de seus objetivos (quase sempre consubstanciados em um plano de governo), de forma que voltamos, outra vez,

à estaca zero: por que governos e governantes (inclusive como representantes dos grupos dominantes) continuam a depositar sua confiança no plano diretor?

Há ainda, outra dimensão importante a ser destacada: a tecnocracia não flutua acima da estrutura social; ou seja, há uma “posição” de classe de onde emerge o “discurso” tecnocrático, e essa posição não pode ser ignorada.

Isso quer dizer que, se há uma margem de autonomia da tecnocracia (e é evidente que ela existe, em diferentes graus, dependendo dos governos e de seus projetos políticos) ela não escapa a um imaginário social classista: comumente oriunda das camadas médias essa tecnocracia pauta suas ações por uma noção moral do “dever ser” que ao mesmo tempo inscreve suas soluções no âmbito da crença no progresso (e, logo, no desenvolvimento, particularmente no desenvolvimentismo e no forte investimento estatal) como também na percepção de que é “dever” do agente público a busca pela melhor alocação possível dos recursos, ou seja, a busca pela justiça social²⁵.

Isso implica dizer que, dificilmente, a tecnocracia opera a favor dos planos diretores porque espera deles tirar proveito, mas sim porque seu imaginário de classe ali enxerga uma solução “justa” para a cidade: promove-se o desenvolvimento (econômico e urbano, por um estado-empresário que arrasta os setores produtivos em uma espiral ascendente de prosperidade e crescimento) (CERVO, 2008) ao mesmo tempo em que se mitigam as desigualdades sociais por meio da extensão da cobertura dos serviços e políticas públicas.

Que esse imaginário seja ele mesmo uma ideologia justificadora das desigualdades e assimetrias na apropriação dos recursos econômicos e do espaço urbano, isso é inquestionável, mas não é razoável supor que ocorra uma manipulação

45

²⁵ A respeito do imaginário social dos agentes públicos envolvidos com a política urbana, veja-se especialmente, Bernardo (2002) que entrevistou diversos técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento de Campinas, em sua dissertação de mestrado, acerca da legislação urbanística em Campinas, no século XX.

tecnocrática que, acima da percepção de sua posição de classe, faça perpetuar propositalmente um instrumento reconhecidamente “ineficaz”, *exclusivamente* como forma de promoção de seus interesses específicos.

Em suma, como o demonstra o trabalho de Rosana Bernardo (2002) - acerca da trajetória do planejamento urbano e da legislação urbanística no município de Campinas - a tecnocracia crê, verdadeiramente, no poder realizador e transformador da política urbana, inclusive do plano diretor, chegando ao equívoco (sustentado por essa autora) de reputar o fracasso dessa política à “ausência” do planejamento urbano.

Já no que se refere ao ponto “c”, ou seja, ao argumento de que a participação popular é uma falácia porque os planos diretores são meros instrumentos de legitimação das aspirações das classes dominantes, atentemos para as seguintes formulações:

“... A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores, seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria

(...)

Os debates públicos formais são apenas uma das várias formas de pressão social sobre os encarregados de decisões políticas (...) A ‘Participação Popular’ conferiria um toque de democracia, igualdade e justiça às decisões políticas. Ela passou a ser divulgada como uma espécie de vacina contra a arbitrariedade e a injustiça. Com ela todos tornar-se-iam iguais perante o Poder Público (...) O que raramente aparece é que os grupos e classes sociais têm não só poderes político e econômico muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses” (p. 50).

Não obstante as inegáveis dificuldades ainda impostas à realização da participação popular, o que interessa a uma leitura profunda dos significados sociais, culturais e políticos do plano diretor são, em verdade, as conseqüências dessa constatação: ou seja, a participação popular – se viesse a se configurar em ambiente plenamente democrático - poderia alterar o caráter conservador e legitimador do *establishment*, presente nos planos diretores?

Essa é certamente uma das zonas da “intransparência” habermasiana,²⁶ pois à primeira vista ficamos balançados em admitir que, a despeito de desejável, talvez a participação popular não detenha o caráter transformador que reputávamos possuir.

Ora, novamente ocorrendo a Habermas (1987) teremos de controlar nossa ansiedade histórica e compreender que as “energias utópicas” (IDEM, IBIDEM) invariavelmente são refreadas por força do conservadorismo do processo histórico.

“O pensamento político (...) que quer resistir ao peso dos problemas da atualidade está carregado de energias utópicas; mas esse excesso de expectativas deve ser ao mesmo tempo controlado no contrapeso conservador da experiência histórica” (HABERMAS, 1987, p. 104).

As conseqüências desse discurso são importantes porque à luz do processo histórico conservador que encampou a emergência da gestão participativa – trazida à baila no bojo da reabilitação dos direitos civis e da plenitude dos direitos políticos, porém arrevesada pelo “desmanche” dos direitos sociais – podemos depreender que essa participação vem carregada do vício “mercantilista” legatário da tradição política do estado desenvolvimentista autoritário, concedente (de rasas compensações para as camadas populares) e condescendente (com os interesses dos grupos dominantes).

Nesse contexto, em que ainda nos falta uma “pedagogia do urbano” (SANTOS, 1998) capaz de aclarar os mecanismos a partir dos quais os indivíduos passam de homens a mercadoria, em que a participação popular se inscreve, ainda, na esfera do “escambo” entre o estado e as classes sociais, será difícil acreditar que a ampliação da gestão democrática participativa possa, *per se*, romper essa tradição histórica tão arraigada em nosso imaginário social e político.

Evidentemente, esse caráter legitimador e colaborador da ordem instituída que pode ser reconhecido na participação popular não significa, absolutamente, que ela não esteja impregnada de “energias utópicas” transformadoras.

47 _____
²⁶ Cf HABERMAS, 1987.

Ocorre que são necessárias rupturas ainda não realizadas (e que são difíceis de serem transcendidas, pois tocam fundo no imaginário social) para que o “pensamento utópico” possa superar as limitações do “pensamento histórico” e inaugurar novas possibilidades de inflexão das continuidades históricas (HABERMAS, 1987).

Nesse aspecto, Villaça compreende que está se movendo em uma difícil zona de “intransparência” quando postula duas afirmações que nitidamente se confrontam:

“Os debates e audiências públicos sobre o Plano Diretor²⁷ (...) representaram, sem dúvida, um aprimoramento democrático no debate público das leis importantes (...) no país. Nesse sentido, houve avanço. Entretanto, esse avanço foi restrito a uma parcela tão pequena da população e a uma parcela tão restrita da cidade, que a conclusão inevitável é que eles estão, ainda, muito longe de serem democráticos, já que não conseguiram atrair o interesse da maioria” (p. 52).

Por outro lado, o autor adverte que:

“Desde já cabe esclarecer que essa falta de democracia nos debates não se deveu ao fato – incontestável – de que deles participou uma minoria da população. O fato de haver, em questões envolvendo debates e decisões públicas uma chamada ‘maioria silenciosa’ e uma chamada ‘minorias atuantes’ têm sido frequentemente utilizado por forças reacionárias para desqualificar e desmerecer decisões de uma coletividade” (p. 51).

Emerge, nitidamente, dessas observações que o problema fundamental da participação popular e da legitimidade dos planos diretores reside menos no *quórum democrático* dos debates e reuniões e muito mais no caráter conservador da própria pactuação coletiva historicamente praticada entre estado e as classes sociais.

Ou seja, os planos diretores (como de resto quaisquer instrumentos que expressem formalmente um compromisso firmado) manterão seu traço conservador toda vez que operarem a partir da lógica “mercantilista” em que os estratos sociais subscrevem um termo de acordo baseado na compensação ou no privilégio.

A permanência dessa lógica – que de resto sustenta a legitimidade histórica dos planos diretores – provou permear o imaginário social, político e urbano da ampla maioria dos estratos sociais na história política recente de Campinas.

48 _____

²⁷ O autor refere-se ao Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (cf VILLAÇA, 2005).

Com efeito, o mais recente Plano Diretor de Campinas, promulgado em dezembro de 2006, foi considerado pelo governo municipal o mais democrático dos planos já elaborados para a cidade: por ocasião dos debates do Plano Diretor de Campinas foram realizadas mais de duzentas e cinquenta reuniões, em que diversos temas e segmentos sociais foram mobilizados²⁸.

Exatamente como descrito por Villaça, a participação popular (a despeito da abundância de reuniões) foi tímida e dispersa. Além disso, muitos dos problemas e demandas populares debatidos ganharam uma tradução tecnocrática que por vezes ficou aquém da expectativa dos grupos postulantes.

Contudo, contrariamente ao que enuncia Villaça – quando denuncia a inaplicabilidade e/ou a indiferença dos governos municipais aos planos diretores – em Campinas o Plano Diretor-2006 foi sistematicamente aplicado nos últimos dois anos.

Evidentemente, sua aplicação evitou pontos de conflito - como a adequação da propriedade à sua função social – e se operou a partir da lógica “mercantilista” do privilégio-concessão. Isso quer dizer que o *hard core* do plano, consubstanciado em um capítulo de investimentos estruturadores, manteve a clássica solução de, por meio do investimento público, beneficiar amplas frações dos grupos dominantes, ao mesmo tempo em que garantiu algumas surradas concessões às camadas populares.

Ao final do processo ficou claro que a participação popular pouco influenciou na conformação final do plano e que, muitas reivindicações populares foram frustradas, ignoradas ou atendidas apenas parcialmente: ou seja, a gestão democrática participativa do plano foi manipulada pelo governo e definitivamente esvaziada de qualquer potencial caráter transformador.

49

²⁸ Cf Plano Diretor de Campinas, 2006, Apresentação do Prefeito Municipal”, p.1.

Por outro lado, a lógica “mercantilista” encarnada na tradicional fórmula privilégio-concessão, consubstanciada no Plano Diretor-2006, e habilmente operada pelo governo municipal, parece ter funcionado adequadamente, pois ao antecipar as “concessões” aos “privilégios”²⁹ a administração municipal angariou ampla legitimação popular que não poderia assumir expressão mais bem acabada: o prefeito Hélio de Oliveira Santos foi reeleito, no pleito municipal de 2008, com mais de 75% dos votos³⁰.

Finalmente, acerca do ponto “d”, em que Villaça (2005) preconiza que o plano diretor é uma ideologia das classes dominantes que aliena as classes inferiores do efetivo exercício do poder, atentemos para a seguinte formulação:

“... nenhum dos aspectos positivos (...) isenta o Plano Diretor de seu caráter alienado e alienante, perverso e eminentemente anti-social. Não isenta o Plano Diretor de sua função de atuar no sentido de ocultar as reais causas dos problemas urbanos da maioria da nossa população e assim atuar no sentido de ajudar a anestesiá-los tanto as mentes da maioria popular, como as das elites” (p. 92).

Essa acusação apaixonada do plano diretor infelizmente não resiste à análise que buscamos esboçar brevemente nesse capítulo: com efeito, se os planos diretores são instrumentos a serviço do *establishment*, se eles consagram, muito acentuadamente, os interesses de uma minoria dominante, sua persistência histórica eclipsa qualquer tentativa de associá-los puramente a um instrumento de significados inequívocos.

Ainda que os planos diretores historicamente não tenham obstado (aliás, muito pelo contrário) os interesses das classes dominantes, sua permanência (mesmo em situação de exceção democrática) não prescindiu de uma pactuação coletiva conservadora, em que o imaginário político herdado da longa duração do estado desenvolvimentista permitiu-lhes apropriar-se dessa inserção enviesada das camadas populares ao mundo dos direitos.

50_____

²⁹ Nesse caso, as concessões se exprimem, genericamente, no Hospital Ouro Verde e no novo Terminal Rodoviário, enquanto os privilégios podem ser exemplificados pelo Aeroporto de Viracopos, pela nova lei de zoneamento e pela priorização da aprovação de um conjunto de empreendimentos imobiliários. O capítulo IV retomará cuidadosamente esses investimentos arrolados no plano diretor, analisando seus significados e conseqüências (CF Plano Diretor de Campinas-2006).

³⁰ Cf www.tse.gov.br.

Em verdade poderíamos elencar, fundamentalmente, duas razões para compreendermos a permanência histórica dos planos diretores: em primeiro lugar, sua condição de artefato técnico-jurídico que lhe identifica como instância de compromisso (ou lugar da pactuação) em torno de um projeto de desenvolvimento que, na qualidade de “guia” para a atuação do estado (supostamente um estado realizador) reforça a expectativa dos indivíduos e dos estratos sociais de serem contemplados segundo o quinhão que lhes cabe no esquema privilégio-concessão.

Em segundo lugar, a ambigüidade, a polifonia, a polissemia e mesmo a dissonância dos planos diretores contribuem para sua permanência: como aparentam disposição em abrigar várias nuances de um projeto de desenvolvimento local (urbano, econômico e social) os planos diretores figuram como soluções interinas (por isso mesmo como “pactuação”) o que contribui para sua abundância e, logo, para sua permanência, ainda que no limite da ruptura.

Essa ruptura - que ocorre quando os estratos sociais interessados ou pelo menos informados - abandonam o plano diretor e passam à pressão e negociação direta com o mediador dos conflitos, ou seja, o poder público, freqüentemente é contida pela proposição de um novo plano que, se não evita a negociação privatista, ao menos permite controlá-la e inscrevê-la em certos limites administráveis para o mediador, ou seja, o poder público.

Obviamente, que essas dimensões supracitadas da relação com o plano diretor afetam, fundamentalmente, os estratos sociais superiores e não por acaso são basicamente seus interesses que ali estão consubstanciados.

Entretanto, por força de uma tradição política que associou a “legitimação” (comumente impositiva) do projeto nacional de desenvolvimento estatal com a prevalência de certa classe de direitos (particularmente os direitos sociais) tratados

como mecanismo compensatório de privações políticas e civis é que o plano diretor (enquanto expressão local de um projeto de desenvolvimento) incorporou essa *práxis* de contrabalançar o favorecimento de interesses de frações das classes dominantes com concessão, às camadas populares, de algumas “fatias” de políticas sociais.

Nesse sentido, voltando-nos outra vez para a escala local, o “desmanche neoliberal” impôs dificuldades significativas ao *establishment* dos planos diretores durante a década de 1990, (como esse trabalho procurará demonstrar adiante) o que corrobora estarem inegavelmente referidos à matriz do estado desenvolvimentista, cujo colapso comprometeu senão sua legitimidade, ao menos sua duração.

De qualquer forma, importa agora reter que, para além de seu caráter conservador e classista, as “virtudes heurísticas” do plano diretor repousam no desvendamento do imaginário social e na reconstrução da *práxis* política orientadora do desenvolvimento local e, particularmente, do desenvolvimento urbano, capazes de iluminar os termos de uma relação complexa e fecunda entre população, economia e território.

Essa é seguramente a razão mais importante para que esse trabalho se ocupe dos planos diretores da cidade de Campinas: na análise de suas proposições se pode reconhecer todo um amplo conjunto de aspirações, demandas e solicitações (tanto dos grupos dominantes quanto das camadas populares), o *modus operandi* da máquina pública, os projetos políticos das distintas gestões, o diagnóstico, bem como o enfrentamento dos problemas urbanos, as opções técnicas e políticas que, inscritas na arena da luta de classes, forjaram a construção de inúmeras realidades urbanas que nos forneceram, afinal, a inteligibilidade da produção social do espaço urbano na sua continuidade histórica.

Essa potencialidade analítica que reputamos aos planos diretores é mesmo reconhecida por Villaça, que anuncia:

“Das Referências Bibliográficas da Tese de Doutorado do Prof. Luiz Carlos Costa, um dos mais destacados trabalhos brasileiros sobre Plano Diretor constam 118 títulos (...) mas nenhum se refere a qualquer obra que proceda a uma análise crítica da aplicação de um Plano Diretor em qualquer cidade do Brasil ou do exterior. Isso seria fundamental – na verdade indispensável – para dar credibilidade aos Planos Diretores” (p.17)

Com efeito, se não intentamos creditar politicamente os planos diretores - os quais reconhecemos serem tradicionalmente instrumentos de legitimação do *status quo* - pretendemos, sim, creditar analítica e documentalmente esses mesmos planos diretores, dotando-lhes da qualidade de fontes históricas da maior relevância para a compreensão profunda dos processos de estruturação urbana, bem como da persistência de assimetrias e desigualdades na apropriação dos recursos do espaço, pelas distintas classes sociais.

Isso é possível, como intentamos demonstrar ao longo dos próximos capítulos porque, afinal, é o plano diretor, na qualidade de instrumento consubstanciador de uma pactuação coletiva que nos permitirá recompor, no interior da tríade população, economia e território, as disputas de classe (e no interior das classes) por investimentos, privilégios e concessões.

Ao mesmo tempo, os planos diretores nos permitirão reconstituir no pano de fundo dessas disputas, as opções técnicas e políticas que realizaram certo modelo de desenvolvimento, em cujo cerne se enraízam as profundas desigualdades socioespaciais que marcaram a “invenção” da cidade e da vida urbana em Campinas, ao longo do século XX.

2. À PRINCESA D'OESTE UMA ODE AO PROGRESSO: INDUSTRIALIZAÇÃO, MODERNIZAÇÃO E A LONGA DURAÇÃO DO PLANO DE MELHORAMENTOS URBANOS DE CAMPINAS (1930-1970)

2.1– A conformação de uma nova morfologia urbana em Campinas no bojo da distensão do complexo cafeeiro paulista.

A compreensão da dinâmica urbana paulista não pode prescindir das injunções, arranjos e disjunções operados pelo complexo cafeeiro (CANO, 1981; 1998) em associação com outras formas econômicas de ocupação do território.

Evidente que não se quer tributar aqui um papel exclusivo e homogêneo ao complexo cafeeiro na formação da rede urbana paulista, até mesmo porque esta se constituiu em períodos e no interior de dinâmicas bastante distintas, mas o que se quer sublinhar é a relevância da cafeicultura enquanto atividade principal ou associada na configuração do urbano em São Paulo, tal qual o concebemos hoje.³¹

Campinas é certamente uma das cidades mais exemplares da força da cafeicultura e de todo um conjunto de atividades econômicas que lhe estão associadas na configuração do processo de estruturação urbana, de concentração e dispersão de atividades e da população no espaço.

Isso significa dizer que a cafeicultura em Campinas dotou a cidade, pela primeira vez, de feições verdadeiramente urbanas, distinguindo-a, radicalmente, do seu passado de modesto pouso de tropeiros ou mesmo de acanhada vila do açúcar (MATOS, 1974).

55

³¹ Para uma relação entre cafeicultura e urbanização em São Paulo vejam-se especialmente MATOS (1974); CANO (1998); CAMARGO (1981); SEMEGHINI (1991), MONBEIG (1998); GONÇALVES (1998), entre outros.

O surgimento de opulentos edifícios residenciais, comerciais e mesmo industriais, em conformidade com os preceitos da modernidade européia dá a medida da riqueza e do poder dessa elite econômica e política.

Além disso, testemunham uma série de transformações urbanas que podem ser lidas no contexto de um esforço de modernização e de alinhamento aos ideais de progresso e desenvolvimento propalados pelos ideários positivista e republicano (GALZERANI, 1998).

De todo modo é inegável que a dinâmica econômica, urbana e demográfica instituída em Campinas a partir do desenvolvimento e, sobremaneira, da distensão do complexo cafeeiro representa uma clivagem importante e profunda na compreensão da morfologia e dos processos sociais articulados que culminaram na produção social do espaço recente na cidade, razão pela qual se detém aqui, com mais vagar, na análise desse momento de ampliação do complexo cafeeiro em Campinas.

Em primeiro lugar, dada a importância heurística do conceito de “complexo cafeeiro” para o entendimento da evolução urbana, industrial e populacional em Campinas cumpre retomar, nos termos da análise de Cano (1977), o seu significado preciso.

Assim, segundo o autor, os principais componentes do *complexo cafeeiro* são:

- a) *atividade produtora do café;*
- b) *agricultura produtora de alimentos e matérias primas, tanto no cultivo intercalado ao café, ou em terras cedidas pelo fazendeiro na grande propriedade;*
- c) *atividade industrial, seja de beneficiamento de café, seja a de sacarias de juta para embalagem do café, seja ainda os demais compartimentos da indústria manufatureira, notadamente o segmento têxtil;*
- d) *implantação e desenvolvimento do sistema ferroviário paulista;*
- e) *expansão do sistema bancário;*
- f) *desenvolvimento de atividades criadoras de infra-estrutura (portos, armazéns, transporte urbano e especialmente o comércio);*
- g) *atuação do Estado, principalmente no que respeita ao gasto público,*

ao que se somam as seguintes variáveis:

- a) *movimento migratório;*
- b) *disponibilidade de terras;*
- c) *saldos da balança comercial com o exterior e o resto do país;*
- d) *capital externo;*
- e) *políticas tarifárias, monetárias, de câmbio, e políticas de defesa e valorização do café.*

Efetivamente, como já demonstraram importantes trabalhos que abordaram o desenvolvimento da cafeicultura em Campinas (SEMEGHINI, 1991; BAENINGER, 1996; GALZERANI, 1998), aqui todos os elementos elencados por Cano (1998) e que são constitutivos do complexo cafeeiro estiveram presentes, da expressiva produção de café, especialmente no último quartel do século XIX, à atuação do Estado, enfática no último lustro desse século; período em que o governo de São Paulo assume o controle da política de saneamento no município, intervindo diretamente na política de saúde pública, por meio da Comissão de Saneamento, chefiada por Saturnino de Brito (RIBEIRO, 2007).

Recapitulado o conceito de complexo cafeeiro faz-se necessário avançar um pouco além deste para se chegar ao foco analítico aqui proposto: o contexto das transformações urbanas, econômicas e demográficas que caracterizam a morfologia primeva da Campinas dos grandes fluxos migratórios e do desenvolvimento industrial pesado configurado a partir dos anos 1970.

De fato, esse contexto que inaugura a forte relação entre urbanização e industrialização, que será fundamental para se compreender mais adiante a inter-relação entre população, economia e território em Campinas, delinea-se a partir dos anos 1930, quando a marcha do café avança para o Oeste Pioneiro e a acumulação aqui engendrada

pelo complexo cafeeiro se vê fortemente desdobrada na intensa dinâmica industrial e imobiliária.

Endossando essa análise, Gonçalves (1998) nos mostra que *“no período da expansão cafeeira, a ampliação da rede urbana viabilizou levar para o Interior e para o campo meios de produção e força de trabalho que ficou dispersa no território e encontrou nas cidades condições e apoio para se fixar. (...) O complexo cafeeiro produziu uma força de trabalho até então inexistente, que ficou disponível a ser mobilizada pelo capital industrial. Ocupado o território e estruturada a atividade agrária, a indústria paulista pôde mobilizar a força de trabalho dispersa e convertê-la em força de trabalho industrial (...) Conforme se desenvolveu a indústria e o meio urbano no Estado de São Paulo, a força de trabalho adicional necessária foi sendo produzida através da migração nacional interregional (...) reproduzindo-se, assim, de forma histórica diferente, processo que no século passado foi fomentado (...) através da imigração estrangeira”* (p. 272)

Portanto, a distensão do complexo cafeeiro compreende um momento em que o café já não é mais a atividade prevalente, ao mesmo tempo em que os outros elementos do complexo (agricultura produtora de alimentos e matérias-primas, atividade industrial, desenvolvimento e ampliação do sistema de transportes, ampliação de atividades geradoras de infra-estrutura, etc) se expandem e/ou se consolidam, produzindo uma estrutura econômica e urbana mais complexa e diversificada.

Sob esse aspecto Cano (1981) pontua: *“... parece-me claro que efetivamente foi o capital cafeeiro quem promoveu essa primeira expansão industrial, tanto de forma direta como indireta. Os próprios fazendeiros investiam seus lucros em indústrias diretamente, e indiretamente quando seus lucros transitavam pelo sistema bancário (ou eram investidos na própria constituição de bancos) ou por outra forma qualquer de intermediação financeira e de capital”* (p. 143).

Essa poderosa articulação entre os outros componentes do complexo cafeeiro gerando um novo impulso para o desenvolvimento de Campinas, em um momento em que as plantações de café já não figuravam com destaque na pauta produtiva do município, aparece claramente na análise de Baeninger (1996) a respeito da dinâmica econômica, urbana e populacional da cidade nos anos 1930:

“Com a erradicação dos cafezais, o algodão era o principal produto cultivado no município: no final da década de 30, Campinas era o terceiro produtor do Estado. A produção de alimentos também foi

ampliada para responder às demandas da crescente população urbana. O processo de urbanização já era intenso nesse período. O êxodo rural trouxe à cidade uma mão-de-obra relativamente qualificada e de baixo custo, especialmente para as indústrias que começam a surgir. (...) O acelerado processo de urbanização marcou a passagem para uma sociedade essencialmente urbano-industrial” (p. 41).

É importante observar que na distensão do complexo cafeeiro quando a fronteira agrícola avança, incorporando territórios parca e marginalmente ocupados, as áreas de povoamento mais antigo do Interior do Estado vão assumindo papel destacado no desenvolvimento industrial, ao mesmo tempo em que a produção agrícola se diversifica e se moderniza.

De fato, no final da década de 1920, juntas, as regiões do Vale do Paraíba, Campinas, Sorocaba e Ribeirão Preto respondiam por quase a totalidade do movimento industrial do interior de São Paulo, o que nos dá a medida da importância que o capital acumulado com a atividade cafeeira assumiu nessas regiões.

“Em 1928 as regiões de Sorocaba, Campinas, Vale do Paraíba e Ribeirão Preto reuniam, juntas, 27% dos operários industriais do Estado, o que corresponde a 92% do total do Interior. (...) A região de Campinas com uma indústria diversificada empregava 11,8 mil operários” (GONÇALVES, 1998, p. 226).

É sem dúvida a partir da década de 1930, quando as regiões de ocupação mais antigas do Estado de São Paulo, donde se destaca Campinas, vêm-se liberadas do plantio do café e os capitais acumulados na cafeicultura direcionados para outros investimentos agora mais rentáveis, como a indústria e o mercado imobiliário, é que ocorre o primeiro movimento de espraiamento industrial em São Paulo, momento em que pela primeira vez a indústria da capital perde participação relativa no valor de produção industrial:

“os dados disponíveis sugerem que entre 1928 e 1937, o ritmo do crescimento industrial da Grande São Paulo tinha sido inferior ao da indústria interiorizada, diminuindo seu peso relativo, que cai dos 71,6% do valor da produção industrial paulista para 67,2% em 1937. As informações a respeito do número de

operários são mais precisas e confirmam essa tendência, isto é, um declínio de 67,8% para 64,1%” (NEGRI, 1994, p. 83).

Campinas se torna, de fato, a região mais industrializada do interior do Estado na década de 1930, quando supera a região de Sorocaba em volume de operários ocupados na indústria de transformação, conforme ilustrado no Quadro 1.

Pode-se observar que em 1928 Campinas detinha 9,7% do total de operários ocupados na indústria de transformação do Estado de São Paulo, enquanto Sorocaba, até então a região mais industrializada do Interior detinha 12,5% dos operários ocupados na indústria do Estado; já em 1937, esse quadro se inverte para esses dois municípios que trocam de posição, passando Campinas à região mais industrializada do Interior, com 11,2% dos operários, seguida por Sorocaba, com 8,5% dos operários do Estado; no seu conjunto, a participação da indústria interiorizada no total estadual se elevou levemente, passando de 32,2%, em 1928, para 35,9%, em 1937.

Quadro 1:

Distribuição Espacial do Número de Ocupados na Indústria de Transformação
Estado de São Paulo
1928-1937

Regiões	1928	1937
GRANDE SÃO PAULO	67,8	64,1
Capital	63,5	56,1
Demais Municípios	4,3	7,6
INTERIOR	32,2	35,9
Litoral	1,5	1
Vale do Paraíba	2,8	3,6
Sorocaba	12,5	8,5
Campinas	9,7	11,2
Ribeirão Preto	4,5	5,5
Bauru	0,7	1,7
Oeste	0,5	1,6
TOTAL	100,00	100,00

Fonte: Extraído de NEGRI, 1996, p. 82

Já na década de 1930, Campinas abrigava plantas industriais de grande porte, algumas delas destacadamente as mais importantes do Estado, especialmente no setor têxtil, conforme nos informa SEADE (1988):

Na década de 1930 “das cinco fábricas de tecido de seda do Estado, três eram da região[de Campinas] e duas delas em Campinas: a Indústria de Seda Nacional, com 665 operários (a maior do Estado) e uma com 65 operários; a terceira fábrica localizava-se em Americana, pertencente à Carioba, com 200 operários” (p. 69).

Figura 1:



Década de 1930. Fachada da Indústria de Seda Nacional
Fonte: Acervo da Biblioteca Municipal de Campinas

Também se deve salientar que o total de estabelecimentos industriais na cidade na década de 1930 era bastante elevado (245 indústrias só no distrito-sede e 81 indústrias nos demais distritos do município, totalizando 326 indústrias), abrangendo

uma gama de atividades bastante diversificadas, muito embora basicamente restrita à produção de bens não-duráveis.

O Quadro 2 mostra que as 245 indústrias do distrito-sede (distrito de Campinas) estavam distribuídas em 69 categorias diferentes, destacando-se em número de estabelecimentos as categorias “Moinho para fubá” (41 estabelecimentos), “Olarias” (33 estabelecimentos), “Móveis de Madeira” (16 estabelecimentos), “Máquina de beneficiar café” (13 estabelecimentos) e “Calçados” (10 estabelecimentos).

É bastante interessante notar a expressiva participação das indústrias agroprocessadoras, fortemente características das primeiras etapas do processo de industrialização: no distrito-sede, somadas, elas totalizam 76 estabelecimentos, o que representa 31% do total de estabelecimentos do distrito de Campinas.

De qualquer forma, a despeito do elevado número de manufaturas e indústrias rudimentares algumas categorias de estabelecimentos chamam a atenção por sua complexidade para aquele período, tais como “Artefatos de Ferro” (02 estabelecimentos), “Artefatos e fogões elétricos” (01 estabelecimento), “Cerveja” (01 estabelecimento), “Lápis e Caneta” (01 estabelecimento), “Máquinas para lavoura e indústria” (01 estabelecimento), “Perfumes” (01 estabelecimento), “Tecidos Elásticos” (02 estabelecimentos) e “Tecidos de Seda” (01 estabelecimento).

Essa percepção é compartilhada por Badaró (1986), que afirma:

“Fábricas importantes (...) se dedicavam (...) aos mais diversos produtos, como a Fábrica de Tecidos Elásticos Godoy e Valbert (1924), a Indústria Nacional de Lápis de A.O. Maria Ltda (1924) (...), a Indústria Brasileira de Artefatos de Ferro, além das fábricas de fogões, papéis e papelões, cerâmicas etc” (p.34)

Quadro 2:
Estabelecimentos Industriais
Sede do Município de Campinas
1933

Estabelecimentos	Total	Estabelecimentos	Total
Artefatos de ferro	2	Ladrilhos	5
Artefatos e fogões elétricos	1	Licores, refrescos, etc	1
Assucar e Alcool	2	Louças de barro	1
Aguardente	6	Lingüiça	3
Bombons	1	Lapis e canetas	1
Bebidas	5	Loções	1
Biscoutos	1	Maquinas para lavoura e indústria	1
Colchões	2	Malas	1
Calçados	10	Manteiga e queijos	2
Caixas de papelão	1	Massas alimentícias	6
Cera para soalho	1	Móveis de madeira	16
Chapéus para senhoras	3	Meias	1
Chapéus de pêlo e bonés	2	Pregos	1
Carroças	2	Preparados farmacêuticos	2
		Preparados farmacêuticos e	
Correntes	1	avicolas	1
Camisas	2	Perfumes	1
Cestos de taquara	2	Sacos de papel	2
Cerveja	1	Salame e xarque	1
Estatuetas	1	Sabão comum	5
Espelhos	1	Sabonete e Perfumaria	1
Farinha de milho	2	Tecidos elásticos	2
Farinha de mandioca	1	Tecidos de seda	1
Fogos artificiais	3	Tintas para tingir e escrever	1
Formicidas	1	Tamancos	2
Fumos	1	Vassouras	5
Fios de algodão	1	Cortumes	3
Fios de sêda	1	Fundições	3
Fóles e maquinas mata- formigas	1	Olarias	33
Fogões para lenha e carvão	1	Refinação de assucar	1
Ferramentas para lavoura	1	Moagem e torrefação de café	5
Gelo	3	Moagem de sal	1
Granito Artificial	3	Moinho para fubá	41
Guarda-chuvas	2	Maquina de beneficiar arroz	4
Instrumentos musicais	1	Maquina de beneficiar algodão	8
		Maquina de beneficiar café	13
Total Geral		245	

Fonte: Extraído do Relatório Municipal de 1936, p.p. 156-7

O Quadro 3 mostra que nos demais distritos do Município de Campinas o montante de 81 estabelecimentos industriais compreende 16 categorias diferentes, com destaque para as categorias “Moinhos de fubá” (27 estabelecimentos), “Olarias” (25

estabelecimentos), “Pedreiras” (7 estabelecimentos), “Máquina de beneficiar arroz” (6 estabelecimentos) e “Máquina de beneficiar café” (3 estabelecimentos). Igualmente, notamos o predomínio das indústrias agroprocessadoras, que somam nos distritos (exclusive distrito-sede) 39 estabelecimentos, o que corresponde a 48,2% do total de estabelecimentos dos distritos.

Quadro 3:

Estabelecimentos Industriais
Distritos do Município de Campinas
1933

Estabelecimento	Total
Assucar e alcool	1
Calçados	2
Carroças	1
Formicida	1
Farinha de mandioca	1
Ladrilhos	1
Massas alimentícias	1
Refrescos e xaropes	2
Sabão e Sabonetes	1
Vassouras	1
Moinhos de fubá	27
Olarias	25
Pedreiras	7
Maquina de beneficiadora algodão	1
Maquina de beneficiar arroz	6
Maquina de beneficiar café	3
Total	81

Fonte: Extraído do Relatório Municipal de 1936, p.158

É notável que a década de 1930 seja um marco no desenvolvimento urbano de Campinas (SEMEGHINI, 1991; BAENINGER, 1996; GONÇALVES, 1998), período em que a cidade passa por inúmeras transformações urbanas, visível no movimento da construção civil e na dinâmica de abertura de loteamentos, bem como no incremento de população, (especialmente de força de trabalho requerida pela industrialização), cuja demanda habitacional esses novos empreendimentos que aqueciam o mercado da construção civil visavam suprir.

Além disso, nesse momento houve vultosos investimentos públicos na expansão dos serviços de águas e esgotos, no reemplacamento³² dos imóveis e por fim, na própria contratação de um plano urbanístico, cujo objetivo seria modernizar e racionalizar a cidade, apagando de sua morfologia os traços ainda eventualmente persistentes da velha cidade colonial.

Esse expressivo desenvolvimento urbano se fazia em forte associação com o desenvolvimento industrial, cujo incremento fôra muito significativo durante a década de 1930:

“De 1933 em diante, aumenta progressivamente o emprego industrial no município; em 1936 havia cerca de (...) 4.075 operários. Em relação a 1929 mantivera-se praticamente o mesmo número de fábricas, mas o número de operários crescera 55%” (SEMEGHINI, 1991, p. 108)

A relação entre o desenvolvimento industrial e a dinâmica urbana fica evidente quando comparamos as informações acerca do incremento de operários nas indústrias de Campinas com o movimento imobiliário: de fato, somente na década de 1930 foram aprovados 134 novos loteamentos³³ no município, a maioria destes como vilas operárias, nos arrabaldes da cidade, onde predominavam as edificações de ½ tijolo, de até 40m², as chamadas “construções de tipo mínimo”³⁴ (RIBEIRO, 2007).

É inegável que esse vigoroso desenvolvimento urbano, que culminou na expansão da área urbana ocupada e no surgimento de inúmeros novos bairros, nos arrabaldes, está associado com as inversões do capital cafeeiro e também com a diversificação de investimentos do próprio capital industrial que, tendo constituído seu

65

³² Em 1929 o município de Campinas contratou o engenheiro Jorge Macedo de Vieira para elaborar a planta cadastral do município, que se fez acompanhar do reemplacamento dos imóveis (vide Relatório Municipal de 1929).

³³ *Apud* Decretos, Leis, Atos e Resoluções do Município de Campinas (1930-1939), disponível no acervo do Arquivo Municipal de Campinas.

³⁴ Nos termos do Código de Construções, de 1934, as casas de tipo mínimo podiam ser construídas com ½ tijolo, pé direito reduzido, cômodos com 8m², W.C e chuveiro com 1,20 m², cozinha com 3,20 m² e tanque coberto. O lote mínimo era de 125 m² e as edificações podiam ocupar até 1/3 do lote (*apud* Código de Construções de 1934)

mercado de trabalho urbano pôde ampliar seus ganhos por meio da exploração da atividade imobiliária.

“O desenvolvimento industrial verificado (...) seria (...) acompanhado por um novo padrão de urbanização (...) Até princípios da década de 30 inúmeros bairros foram arruados entre os quais destacamos o Jardim Guanabara, projetado pela San Paulo Land and Company Limited, Jardim Chapadão, o São Bernardo, Parque Industrial, Vila Maria, Vila Marieta, Chácaras Laranjeiras etc” (BADARÓ, 1986, p. 35).

É precisamente nesse contexto de incremento da atividade industrial e de ampliação da área urbanizada do município, que para a Administração Pública se impôs a necessidade de contratação de um plano urbanístico que pudesse orientar e disciplinar os rumos do desenvolvimento urbano que Campinas assistiria nas próximas décadas, mas que ao mesmo tempo consagrasse na renovação do seu desenho urbano os velhos ideais de modernidade e progresso.

2.2 – O Plano de Melhoramentos Urbanos e o desenho da renovação urbana

2.2.1 Novas Vestes para a *Campinas do Amanhã*: o contexto da implantação da 1ª fase do Plano de Melhoramentos Urbanos

“... Campinas de hoje, ao receber as ilustres personagens que a visitam e honram – tradicional Princesa que é e será – não tem para apresentar-se senão os antiquados trajes, quase andrajosos, da dificilmente transitável urdidura das suas deselegantes, estreitas, mal edificadas, cortadas de incômodas sarjetas e que, em pontos mais centrais da cidade, se transformam em desordenado conjunto de vielas com aspecto desolador (...) Há bastantes anos se vem falando em urbanismo (...) na remodelação de Campinas. E todos nós (...) queremos ver esboçado o plano da cidade, a Campinas de Amanhã, que possa abrir aos visitantes os solares da sua hospitalidade, pelas portas largas de bem lançadas avenidas, cheias de ar, de luz, de elegantes prédios e bons edifícios públicos...” (STEVENSON, 1933, apud CARPINTERO, 1996, p. 82).

O excerto reproduzido acima, extraído de um discurso do engenheiro da Companhia Mogiana de Estradas de Ferro e Navegação, Carlos W. Stevenson, proferido aos sócios do *Rotary Club* de Campinas, em 1933, é muito emblemático do pensamento da elite campineira nos anos 1930, a respeito da premência de renovação urbana em Campinas.

A velha malha desgastada do centro urbano, permeada de rugosidades que se formaram na superposição de espaços-tempo econômicos e sociais distintos e que engendraram um desenho urbano assimétrico, retalhado, invadido de reentrâncias, não mais interessava ao poder local, que clamava por “vestes” mais apropriadas – o que significa dizer modernas e funcionais à reprodução do “novo” capital industrial e imobiliário – para a sempre ativa “Princesa d’ Oeste”.

De fato, a racionalização do sistema viário e a renovação urbana do centro da cidade, enquanto estratégias de valorização imobiliária permitiriam ampliar os lucros auferidos sobre uma terra urbanizada e já ocupada.

Ao mesmo tempo, a demanda pela incorporação de áreas mais baratas, ainda não urbanizadas e que respondessem às demandas de um crescente operariado, interessava deveras ao poder econômico local, especialmente aos setores ligados ao capital imobiliário e ao capital industrial.

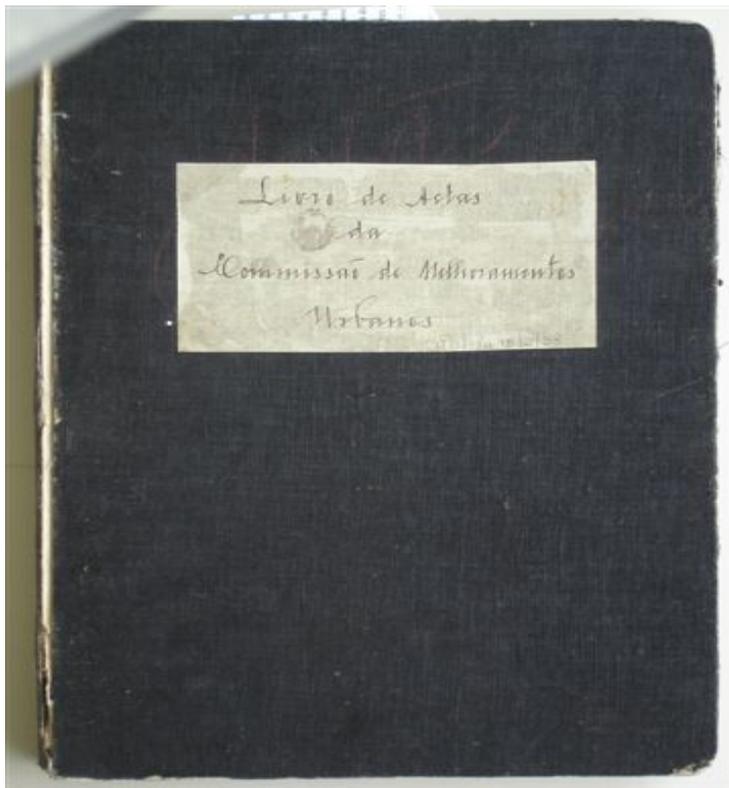
Aliás, deve-se mencionar que ao capital oriundo do complexo cafeeiro interessavam, sobremaneira, os incentivos à moradia popular. Isto porque, de um lado, o mercado imobiliário se configurava como uma oportunidade de diversificação de investimentos, e de outro lado, porque a elevação da oferta de moradias, especialmente em regiões mais distantes do centro, próximas das plantas industriais, reduziria os custos de manutenção da força de trabalho, ampliando os lucros auferidos pelo capital.

Finalmente, os clamores de engenheiros e técnicos da Repartição de Obras e Viação, de empresários, industriais e loteadores são atendidos em 1934, quando o Poder Executivo contrata o engenheiro-urbanista Francisco Prestes Maia, encarregado de elaborar o Plano de Melhoramentos Urbanos de Campinas e quando cria, na seqüência, a Comissão de Melhoramentos Urbanos³⁵.

68

³⁵ A Comissão de Melhoramentos Urbanos foi criada pela Lei nº 490, de 1936, pelo então prefeito João Alves dos Santos. A comissão inicialmente constituída pelo Prefeito João Alves dos Santos, compôs-se pelos seguintes membros: Azael Álvares Lobo, Edmundo Barreto, José Alves T. Nogueira, Arthur Canguçu, Euclides Vieira, Mario Penteado, todos nomeados pela prefeitura. (apud RIBEIRO, 2007, p. 46).

Figura 2:



1936. Capa do “Livro de Atas da Comissão de Melhoramentos Urbanos”.
Fonte: Acervo do Arquivo Municipal de Campinas.

A contratação do Plano de Melhoramentos Urbanos ao engenheiro Prestes Maia vem responder, portanto, aos anseios do poder econômico e político local, especialmente aqueles setores ligados à indústria, à atividade imobiliária e, posteriormente, ao setor de transportes, que viam na ampliação da malha urbana e na redinamização imobiliária do centro da cidade oportunidades valiosas (e que efetivamente se confirmaram) de negócios altamente rentáveis.

As pressões no sentido da contratação de um plano urbanístico que atendesse no médio e longo prazo especialmente aos interesses desses três setores – industrial,

imobiliário e de transportes – se fizeram presente, efetivamente, desde o início da década de 1930.

Aliás, por força desse interesse, antes mesmo da vinda de Prestes Maia, a Repartição de Obras e Viação, da Prefeitura, já se antecipara às diretrizes viárias do plano, propondo o projeto de prolongamento da Av. Andrade Neves, uma das radiais posteriormente previstas no plano urbanístico de Prestes Maia.

Reproduzido, abaixo, vê-se o dispositivo aprovado pelo Poder Executivo, através do Ato nº 55/1934, que versa sobre o prolongamento da Av. Andrade Neves:

**“ATO Nº 55
(Prolongamento da Avenida Andrade Neves)**

PERSEU LEITE DE BARROS, Prefeito Municipal de Campinas, usando atribuições que lhe são conferidas por lei e de acordo com o parecer nº 25 de 1932, aprovado pelo Conselho Consultivo baixa o seguinte:

Ato nº 55

Art 1º: Fica aprovado o projeto elaborado pela Repartição de Obras e Viação para o prolongamento da Av. Andrade Neves, entre a Avenida Itapura e o Jardim Chapadão, projeto esse que devidamente rubricado pela mesa do Conselho Consultivo ficará arquivado na Repartição de Obras e Viação.

Art 2º: Ficam declarados de utilidade pública os prédios e terrenos necessários ao citado prolongamento.

Art 3º: O projeto terá execução à medida que sejam requeridas reformas, construções, reconstruções ou aprovações de novos planos de arruamento na faixa atingida pelo prolongamento.

Art 4º: Fica o Prefeito autorizado a receber doações, fazer acordos ou promover o processo de expropriação por utilidade pública municipal, para aquisição dos ditos prédios e terrenos e sua incorporação ao patrimônio municipal.

Art 5º : Os acordos realizados deverão ser referendados pelo C.C e pelo DAM.

Art 6º : Revogam-se as disposições em contrário.

*Campinas, 15 de março de 1934”
(RELATÓRIO MUNICIPAL DE 1934).*

Figura 3:



Década de 1940. Vista do prolongamento da Av. Andrade Neves até a Praça Circular do Jardim Chapadão, onde se visualiza (ao fundo) a Torre do Castelo.
Fonte: Acervo do Museu da Imagem e do Som (MIS) de Campinas.

Na introdução de seu “Rascunho de Exposição Preliminar”, súpula dos objetivos e diretrizes que norteariam a elaboração do Plano de Melhoramentos Urbanos de Campinas, Prestes Maia diz:

“na antiguidade a fundação de uma cidade era uma solenidade religiosa (...) hoje, o início de estudos urbanísticos deve ser considerado uma solenidade cívica, por marcar o início da vida urbana consciente e organizada” (RASCUNHO DE EXPOSIÇÃO PRELIMINAR, 1935, p.81).

Nesse excerto, em que Prestes Maia enfatiza o valor cívico dos estudos urbanísticos, reputando-lhes o poder de organizar de modo racional e consciente a vida urbana, fica bastante evidente que a racionalização da circulação viária e a

modernização do desenho urbano eram questões de fundamental importância para os agentes diretamente envolvidos na contratação de Prestes Maia. Ou seja, o próprio corpo de engenheiros e técnicos da Repartição de Obras e Viação, direta e indiretamente envolvidos no movimento de expansão imobiliária da cidade, mas também empresários, advogados e loteadores que compunham a Comissão de Melhoramentos Urbanos e que representavam esses e outros interesses das camadas ricas da população de Campinas.

O Plano de Melhoramentos Urbanos pretendia para Campinas grandes e largas avenidas, de trânsito rápido, que permitiriam a interligação dos nascentes bairros dos arrabaldes com o centro urbano; a implantação de modernos edifícios públicos, a disciplina do uso e ocupação do solo - por meio do “*zoning*” - e, em última instância, a otimização dos custos de deslocamento e de (re)produção do capital.

O investimento na realização de um plano urbanístico dessa envergadura, que Prestes Maia idealizou se implantar num período de 20 a 50 anos, e que efetivamente pautou a agenda da política urbana em Campinas durante quase 40 anos, exigia um amplo convencimento do poder econômico e político local da sua necessidade.

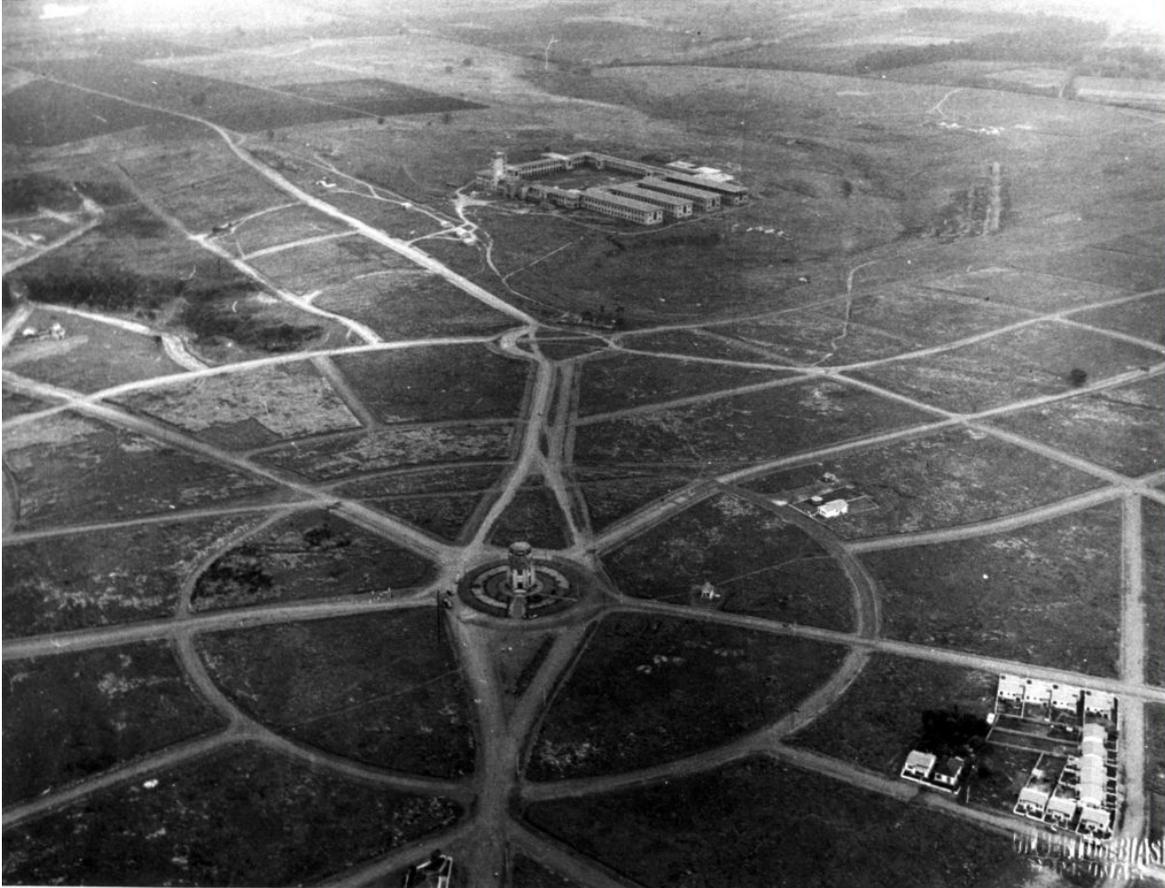
Isso porque as vultosas desapropriações e as obras de ampliação e reordenação do sistema viário – evidentemente muito requeridas pelos setores imobiliário e de transportes – atravessavam gestões e consumiam parcelas significativas do orçamento público e dos recursos humanos da Prefeitura, especialmente da ROV (Repartição de Obras e Viação).

Exatamente porque a implantação do plano urbanístico proposto por Prestes Maia seria morosa e dispendiosa, foi inegável o surgimento de símbolos que ratificassem seu valor econômico e estético, perdurando na memória social da cidade as representações de modernidade, progresso e eficiência a partir das quais Campinas queria se ver (re)conhecida.

Sobre esse aspecto, como muito apropriadamente lembra RIBEIRO (2007), a construção da Torre do Castelo, reservatório elevado de água do Jardim Chapadão, foi ao mesmo tempo, símbolo da eficiência e modernização dos serviços públicos³⁶ e marco da monumentalidade do novo desenho urbano desejada pelo Plano de Prestes Maia.

Esse “templete”, sugerido pelo próprio Prestes Maia no Plano de Melhoramentos Urbanos, também comportava a função de mirante, permitindo ao observador vislumbrar todo o traçado viário proposto pelo engenheiro em seu plano urbanístico, conforme mostra muito apropriadamente a Figura 4, reproduzida a seguir.

Figura 4:



Década de 1940. Vista aérea do Jardim Chapadão, vendo-se ao centro a Torre do Castelo e ao seu redor as diretrizes viárias propostas pelo Plano de Melhoramentos Urbanos.

Fonte: Acervo da Biblioteca Municipal de Campinas

O Jardim Chapadão e seu “templete” na praça central - a Torre do Castelo - são exemplares da forte relação estabelecida entre o capital imobiliário e o Poder Público, através dos melhoramentos urbanos previstos no Plano de Prestes Maia, e que favoreciam os interesses desses agentes privados.

O caso da antiga Fazenda Chapadão, de propriedade de Otaviano Alves de Lima, é realmente muito emblemático: velha fazenda cafeeira, essa gleba foi retalhada e transformada no loteamento Jardim Chapadão. A abertura desse empreendimento, autorizado pelo Poder Público Municipal através da Resolução nº 977, de 1937,

evidencia a conversão do capital agrário em capital imobiliário, na distensão do complexo cafeeiro; momento em que a cafeicultura nas terras já cansadas do Leste Paulista perde em rentabilidade para a atividade industrial e, mormente, para a atividade imobiliária.

Ao mesmo tempo, a rentabilidade dessas antigas áreas ocupadas pelo café e agora convertidas em áreas urbanas só é possível mediante o explícito apoio do Poder Público que viabiliza, efetivamente, através de incentivos financeiros diversos, essa inversão de capitais.

Destarte, estabelece a Resolução nº 977:

“Approva projecto de arruamento e divisão em lotes de terrenos da Fazenda Chapadão:

A Câmara Municipal de Campinas resolve:

Art. 1º - Fica aprovado o projecto de arruamento e divisão em lotes, de terrenos da Fazenda Chapadão, de propriedade de Otaviano Alves de Lima, com observações e restrições apresentadas pela D.O.V.³⁷

Art. 2º - Não será permittida nenhuma construção nova antes da execução da terraplenagem das ruas projectadas.

Art. 3º - Fica concedida isenção de impostos municipaes pelo prazo de 5 (cinco) annos para os lotes não vendidos.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.

Mando, portanto, todas as autoridades a quem o conhecimento e execução da presente resolução competir, que a cumpram e a façam cumprir tão inteiramente como nella se contem”

Campinas, 31 de março de 1937

João Alves dos Santos

Prefeito Municipal” (LEIS, RESOLUÇÕES E ACTOS DIVERSOS PROMULGADOS NO EXERCÍCIO DE 1937).

75 _____
³⁷ D.O.V – Diretoria de Obras e Viação.

Figura 5:



Década de 1940. Propaganda da Emprêza de Terrenos “Jardim Chapadão”.
Fonte: Arquivo da Câmara Municipal de Campinas.

Como bem o mostra a Resolução nº 977, de 1937, promulgada pelo prefeito João Alves dos Santos, além da aprovação de novos loteamentos em áreas distantes da zona urbana efetivamente ocupada, (o que favorecia os interesses desse novo capital imobiliário, a quem interessava a incorporação de glebas mais distantes, invariavelmente antigas propriedades cafeeiras, espólios de família que estavam em seu poder), a Prefeitura ainda concedia isenção de impostos, ao proprietário, para os lotes não vendidos.

Essa medida, é evidente, minimizava enormemente os riscos do empreendimento, de modo que o capital loteador poderia lançar, simultaneamente, vários loteamentos esparsos pela cidade.

“A atividade loteadora em Campinas, em fins dos anos quarenta (...) superou em muito tudo o que havia sido feito até então. (...) Os novos loteamentos concentraram-se (...) afastados do núcleo urbanizado (...) onde a terra era barata” (SEMEGHINI, 1991, p. 126).

De fato, a atividade imobiliária e o movimento da construção civil atingem uma magnitude até então inimaginável a partir dos anos 1940.

Nesse período, inúmeros novos loteamentos e principalmente núcleos de moradia popular são autorizados e implantados na cidade, tanto como estratégia de revalorização imobiliária do centro (a partir da expulsão dos pobres e de suas moradias precárias - os cortiços - dessa região), quanto como estratégia de ampliação dos lucros do capital imobiliário.

Aliás, deve-se mencionar a forte complementaridade entre essas duas estratégias, uma vez que o capital imobiliário encontrava um público cativo entre os trabalhadores “expulsos” para as novas vilas que lhes eram construídas nos arrabaldes, configurando-se um mecanismo de rebaixamento de custos do capital industrial.

Por sua vez, o capital industrial contava com a facilidade da localização de núcleos habitacionais operários próximos das plantas industriais, o que reduzia os custos com transportes, muito embora elevassem os custos de deslocamento para os trabalhadores na direção da economia de comércio e serviços, ou seja, o centro da cidade.

No entanto, esse duplo movimento de renovação imobiliária do centro e de produção de novos espaços de moradia, especialmente para as camadas populares, nos arrabaldes do perímetro urbano, não se fez sem conflitos e não pôde prescindir de forte intervenção do Poder Público.

O excerto reproduzido abaixo, constante do Relatório Municipal de 1938, referente a um projeto de habitação popular que o município submetera à chancela do governo federal, explicita essa tensão entre a presença das camadas populares no centro da cidade e o projeto de renovação urbana capitaneado pelo Poder Público, através da contratação do Plano de Melhoramentos Urbanos:

“A Prefeitura aguarda (...) a aprovação pela Secretaria da E. e S. Pública de uma legislação que propoz para habitações operarias de tipo minimo e para construções operarias economicas. Aprovada a legislação e posta em practica, tera a Prefeitura resolvido um problema de grande alcance social, podendo então iniciar com energia o saneamento dos cortiços que proliferam pela cidade, abrigando cerca de 1.000 familias com uma população superior a 4.000 pessoas, em condições de higiene que se pode aquilatar pelas seguintes medias obtidas em 46 cortiços: W.C, 1 para cada 6 familias; chuveiros, 1 para cada 10 familias; pias, 1 para cada 20 familias; tanques, 1 para cada 3,5 familias; fogões, 1 para cada 3 familias.

Com todas essas deficiências, ás quais se deve acrescentar o péssimo estado de conservação dos predios e o completo desacordo com o Código de Construções, o locativo medio dos prédios é de 47\$000. Esse locativo permite a construção de habitações higiênicas, todas dotadas de instalações sanitárias, chuveiros, pias e tanques, sem a atual promiscuidade, desde que as autoridades estadoaes aprovem a nova legislação sugerida por esta Prefeitura e baseada, aliás, no que vem sendo posto em practica há alguns anos no Distrito Federal” (RELATÓRIO MUNICIPAL DE 1938, p. 61).

O interesse suscitado por esse excerto reside também no retrato que ele permite compor das condições de vida experimentadas pela população pobre em Campinas, ainda na década de 1930, quando somente se principiava um movimento mais consistente de urbanização da população, o que problematiza a velha cantilena tantas vezes evocada pelos gestores públicos de que a falência da atuação das políticas públicas na cidade deveu-se ao forte fluxo migratório que ocorreu para o município, sobremaneira nos anos 1970.

Na verdade, mais uma vez, o que essa rica documentação produzida pelo próprio Poder Público mostra é que os custos sociais exigidos para a realização de um ambicioso projeto de modernização urbana, possível graças a significativos investimentos públicos, (mas que na sua realização consagrou a reboque o interesse de certos grupos específicos, mormente de setores do trinômio capital industrial, imobiliário e de transportes) foram excessivamente altos e muito desigualmente pagos,

já que os maiores ônus recaíram sobre a população menos favorecida, empurrada para os arrabaldes da cidade.

Exemplar do poder do capital imobiliário de induzir a produção de uma nova estrutura urbana em Campinas, nesse período, visando sempre a otimização das condições de sua reprodução, é a formação da Vila Itapura, na região do bairro Guanabara, de propriedade da Companhia Rossi & Borghi, nos termos do Decreto-Lei nº 94/1941, que autoriza a implantação de habitações populares nas imediações de áreas industriais.

A Vila Itapura, compreendida pelos arruamentos “Prefeito Passos”, “Visconde de Taunay”, “Barata Ribeiro”, “Tiradentes”, “Barão de Atibaia”, “Álvaro Muller”, “Coelho Neto” e “Engenheiro Saturnino de Brito” se localizava nas imediações da Fábrica de Tecidos Elásticos Godoy e Valbert (1921), Fábrica de Chapéus Cury (1923) e Companhia Campineira de Óleo (19__), promovendo uma ocupação residencial em uma área nitidamente industrial.

Essa implantação, representativa das inúmeras vilas operárias edificadas em Campinas na década de 1940, cujo objetivo era responder à demanda habitacional das camadas populares, implicava, contudo, ônus significativos para essa população, que era “condenada” a conviver com o barulho e a poluição das fábricas. (RIBEIRO, 2007).

Figura 6:



Década de 1940. Vista da rua Barão de Jaguará, onde se vê na parte superior da imagem uma faixa de propaganda do loteamento “Vila Itapura”.

Fonte: Acervo do Centro de Ciências, Letras e Artes.

Ainda nesse contexto, no que diz respeito, especificamente, ao movimento da construção civil, enquanto indicador da atividade imobiliária, o Quadro 4 apresenta algumas informações bastante interessantes acerca da mudança no seu perfil entre o final dos anos 1930 e o início da década de 1940.

De fato, vê-se que entre 1937 e 1943, em Campinas, edificou-se uma área total de 322.990,72 m², com nítido predomínio das construções residenciais, que totalizaram, no período, 251.397, 75 m², seguidas pelas construções industriais (39.977,66 m²) e pelas construções comerciais (31.915,31 m²).

Contudo, ao se observar os totais edificados por ano, ver-se-á que o ano de 1937 apresenta o volume mais elevado de área edificada (53.943,00 m²), seguido pelo ano de

1940 (52.048,96 m²); porém, a despeito da proximidade do total da área edificada para 1937 e 1940, é possível identificar uma sutil mudança qualitativa: enquanto em 1937 predominavam as construções residenciais (33.775,00 m²), seguidas pelas construções industriais (18.973,00 m²), em 1940, como nos demais anos da década (com exceção de 1941), à predominância das construções residenciais (43.175,10 m²), seguem-se as construções comerciais (7.231,86 m²), o que parece ser um indicativo importante da renovação urbana que o centro de Campinas começava a experimentar, já que houve um incremento na área comercial edificada nos primeiros anos de 1940, quando comparado com os últimos anos da década de 1930.

Nesse sentido, muito apropriadamente Carpintero (1996) observa:

“Com a derrocada do café, desapareceram os elementos de sua comercialização, as casas comissárias e os exportadores. (...) Com o crescimento da população e a industrialização havia, entretanto, crescido o comércio de consumo imediato. A Rua 13 de Maio se tornara o centro comercial por excelência da cidade...” (p. 61).

Quadro 4:

Evolução da Área Construída (m²)
Campinas
1937-1943

Ano	Área Construída (m ²)			Total
	Residencial	Comercial	Industrial	
1943	34.937,16	5.715,30	5.246,70	45.899,16
1942	31.281,87	3.486,81	2.851,20	37.619,88
1941	39.941,88	1.612,78	3.907,76	45.462,42
1940	43.175,10	7.231,86	1.642,00	52.048,96
1939	36.490,74	8.169,56	1.139,00	45.799,30
1938	31.796,00	4.504,00	5.918,00	42.218,00
1937	33.775,00	1.195,00	18.973,00	53.943,00
Total	251.397,75	31.915,31	39.677,66	322.990,72

Fonte: *Apud* Relatório Municipal de 1943, p. 136.

A Tabela 1, reproduzida abaixo, informa a respeito da evolução do total de novas construções e reformas no período 1924-1950. Novamente se percebe que há um

forte incremento no mercado imobiliário e da construção civil nesses anos, em especial durante os anos 1940/50, quando são construídas 6.276 novas edificações e são reformados 2.187 imóveis.

Efetivamente, ao se comparar o total de novas edificações e de reformas entre os períodos 1924/1930 e 1940/1950 vê-se que o volume de novos edifícios cresce cerca de 150% no último período (1940/1950), com relação ao primeiro período (1924/1930), enquanto que o volume de reformas cresce aproximadamente 93,9% na comparação do primeiro com o segundo período.

Somente entre 1931/1940 e 1940/1950 o incremento no volume de novos prédios foi da ordem de 99,2% e a ampliação no total de reformas foi de 24,12%, o que vem reforçar a percepção de que o município de Campinas experimentava um novo padrão de urbanização a partir dos anos 1940.

“... o período 1947/1952 assinala uma importante mudança de escala no que se refere à atividade imobiliária na cidade. Mas a mudança não foi apenas qualitativa: ao contrário, nesse período configurou-se um novo padrão de crescimento urbano – o mesmo, em linhas gerais que caracteriza outras grandes cidades brasileiras” (SEMEGHINI, 1991, p.p. 126-7).

Tabela 1:
Comparativo do Movimento da Construção Civil
Campinas
1924-1950

Período	Prédios	
	Novos	Reformas
1924-1930	2.509	1.128
1931-1940	3.151	1.762
1940-1950	6.276	2.187

Elaborado a partir do Relatório Municipal de 1943, p. 137 e Relatório Municipal de 1949

É importante mencionar que esse substantivo crescimento imobiliário observado em Campinas entre os anos 1930-1950, em especial a partir da década de 1940 se fez amparado também pelo forte crescimento da atividade industrial e pelo incremento

demográfico, uma vez que a área urbana do município principia a absorver contingentes cada vez mais importantes de trabalhadores em funções tipicamente urbanas.

“Entre 1930 e 1940, as atividades urbanas em Campinas já eram mais relevantes que as rurais. Em 1940, 60,4% da população economicamente ativa (PEA) estava inserida em atividades urbanas – 20,2% no setor secundário e 40,2% no terciário – cabendo ao setor primário 39,6% da PEA” (BAENINGER, 1996, p. 41).

Nesse sentido, é muito interessante a comparação entre a evolução demográfica e a dinâmica da industrialização e da urbanização em Campinas, já que, conforme evidencia outro excerto de Baeninger (1996), reproduzido, abaixo, a evolução da população urbana do município acompanha o processo de complexificação e expansão da industrialização.

“Campinas já contava, em 1934, com uma população de 132.819 habitantes (...) Mais da metade da população de Campinas residia em áreas urbanas, em 1934, proporção que se elevou para 65% em 1940, e 70% em 1950” (, p. 42).

Nesse contexto, a Tabela 2 nos permite acompanhar a evolução da população de Campinas e também do Estado de São Paulo, entre 1934 e 1950. Pode-se observar, aqui, que a população total no município em 1940 (129.940 habitantes) é menor do que em 1934 (132.819 habitantes), demonstrando que Campinas inicialmente perde população no primeiro momento da distensão do complexo cafeeiro, quando a fronteira agrícola avança para as terras jovens do Oeste Pioneiro³⁸.

Entretanto, também se pode observar que, se o contingente populacional total de Campinas diminui, em decorrência do êxodo rural, sua população urbana aumenta, nesse período, passando de 69.010 habitantes, em 1934, para 84.055, em 1940, evidenciando a importância que as atividades urbanas assumem no bojo da dinâmica econômica e social do município, nesse momento.

83_____

³⁸ A respeito do movimento de incorporação capitalista do Oeste Pioneiro veja-se especialmente: CHAIA (1980), CAMARGO (1981), VASCONCELOS (1992), MONBEIG (1998), GONÇALVES (1998), dentre outros.

A partir dos anos 1940, a população total do município sofre incrementos substantivos, num movimento crescente de urbanização, pois enquanto o contingente de população rural cai paulatinamente durante esse período (a população rural no município totalizava 45.885 habitantes, em 1940, decrescendo levemente para 45.713 habitantes, em 1950), a população urbana cresce celeremente (o contingente da população urbana passa de 84.055 habitantes, em 1940, para 106.834 habitantes, em 1950).

Do mesmo modo, para o conjunto do Estado de São Paulo, o que se pode notar é que a população total estadual sofre um elevado incremento, entre 1934-1950, destacando-se, como no município de Campinas, o intenso crescimento da população urbana (que salta de 2.364.157 habitantes, em 1934, para 4.804.211 habitantes, em 1950).

Igualmente, a informação acerca do grau de urbanização complementa o panorama visualizado anteriormente, já que podemos depreender de sua análise que o processo de urbanização da população se fez precocemente em Campinas, o que de fato reflete o contexto de um desenvolvimento urbano-industrial privilegiado, na comparação com o conjunto do Estado de São Paulo.

Efetivamente, é notável que em 1934, enquanto o grau de urbanização para o conjunto do Estado de São Paulo era de 36,75%, para Campinas já era de 51,96%; ou seja, em 1934, Campinas já possuía mais da metade de sua população vivendo na área urbana, enquanto que para o conjunto do Estado esse fenômeno só vai ocorrer em 1950.

Assim, mantendo-se essa tendência de urbanização acelerada, observa-se que em 1940 o grau de urbanização em Campinas era de 64,69% (contra 44,125 no Estado de São Paulo) e de 70,03%, em 1950 (contra 52,59% no Estado de São Paulo).

Tabela 2:
População por Situação de Domicílio e Grau de Urbanização (%)
Município de Campinas, Estado de São Paulo
1934-1950

	1934		1940		1950	
	Campinas	Estado de São Paulo	Campinas	Estado de São Paulo	Campinas	Estado de São Paulo
População Total	132.819	6.433.327	129.940	7.180.316	152.547	9.134.423
População Urbana	69.010	2.364.157	84.055	3.168.111	106.834	4.804.211
População Rural	63.809	4.069.170	45.885	4.012.205	45.713	4.330.212
Grau de Urbanização	51,96	36,75	64,69	44,12	70,03	52,59

Fonte: Elaborado a partir de BAENINGER (1996) e FIBGE, 1940 e 1950.

Paralelamente ao significativo incremento demográfico, a atividade imobiliária foi intensa nesse período. Assim, mais uma vez, chamam atenção as estatísticas referentes à questão imobiliária, (especialmente porque ela se mostrará elemento relevante para a compreensão do crescimento demográfico e da distribuição espacial da população, nas décadas seguintes), fornecendo outros elementos para se consolidar uma análise referida à mudança no ritmo do crescimento urbano em Campinas, a partir dos anos 1940.

Destarte, a Tabela 3 mostra que o estoque de imóveis com mais de 40 anos em Campinas totalizava 5.456 construções, em 1949 (correspondendo a 30,20% do total), ao mesmo tempo em que os edifícios com menos de 5 anos totalizavam 3.617 construções (correspondendo a 20,02% do total), o segundo volume mais importante da série aqui apresentada.

Quando se leva em conta que a renovação urbana em Campinas, nesse período, tem como marco a contratação do Plano de Melhoramentos Urbanos, em 1934, pode-se ampliar o montante de imóveis “novos”, construídos a partir de mudanças institucionais, políticas e de mercado ensejadas pela paulatina implantação do plano urbanístico de Prestes Maia, agregando à rubrica de “novos” todos os imóveis com menos de 15 anos, o que totaliza 6.537 construções (correspondendo a 36,2% do total), ratificando, mais

uma vez, que o Plano de Melhoramentos Urbanos mobilizou vultosos investimentos públicos e privados no ambicioso projeto da elite econômica e política local de modernizar, dinamizar e racionalizar o desenho urbano da cidade.

Tabela 3:
Prédios Existentes na Cidade de Acordo com a Idade do Imóvel
Município de Campinas
1949

Idade	Nº prédios	Distribuição Relativa (%)
mais de 40 anos	5.456	30,20
40-35 anos	920	5,09
35-30 anos	849	4,70
30-25 anos	749	4,15
25-20 anos	1.800	9,96
20-15 anos	1.754	9,71
15-10 anos	1.456	8,06
10-05 anos	1.464	8,10
menos de 05 anos	3.617	20,02
Total	18.065	100,00

Fonte: Elaborado a partir do Relatório Municipal de 1949

Para consolidarmos um panorama mais completo da inter-relação da dinâmica populacional e do desenvolvimento urbano-industrial em Campinas nesse período, temos de nos ater, ainda, a outro indicador das profundas mudanças na morfologia urbana e na distribuição espacial da população no município, entre as décadas de 1930 e 1950: a circulação de pessoas pelo sistema de transporte coletivo, ou seja, o movimento de passageiros nas linhas de bondes do município³⁹.

Os Quadros 5 e 6, relativos ao movimento de bondes, apresentados a seguir, são testemunhos valiosos do processo de expansão urbano-industrial, pois nos permitem, através do volume de passageiros em trânsito, mensurar as localizações na malha urbana

86_____

³⁹ As estatísticas referentes ao movimento de passageiros pelo sistema de transporte por bondes foram organizadas pela Diretoria de Obras e Viação, da Prefeitura de Campinas, e estão disponibilizadas na série de relatórios organizados pelo Poder Público Municipal intitulada “Relatórios Municipais”. No entanto, parte dessa documentação não foi publicada pelo Poder Executivo, de modo que essa tese traz à baila um conjunto de documentos inéditos, incluindo-se as estatísticas do movimento de passageiros no sistema de transporte coletivo.

que mais requeriam o transporte coletivo, revelando-se um indicador indireto da distribuição espacial da população pelos bairros da cidade.

Dessa forma, pode-se observar, no Quadro 5, que apresenta o movimento de bondes no ano de 1936, que nas 9 linhas de bondes então existentes foram transportados 7.815.173 passageiros, destacando-se como as linhas mais requisitadas “Vila Industrial” (1.426.023 passageiros), “Guanabara” (1.380.869 passageiros), “Cambuhy” (1.272.642 passageiros), “Botafogo” (992.845 passageiros) e “Bonfim” (915.610 passageiros).

De fato, essas regiões, especialmente Vila Industrial, Guanabara, Botafogo e Bonfim agregavam um número significativo de loteamentos populares e vilas operárias, o que explica que a demanda por bondes nessas áreas fosse maior, já que as pessoas se deslocavam dos bairros tanto em direção ao trabalho quanto em direção ao centro da cidade, que se especializava na função econômica de comércio e serviços (BADARÓ, 1986).

Quadro 5:
Movimento de Bondes
Campinas
1936

Linhas	Passageiros
Guanabara	1.380.869
Vila Industrial	1.426.023
Botafogo	992.845
Cambuhy	1.272.642
Av. da Saudade	617.011
Ponte Preta	336.535
Bonfim	915.610
Estação	485.483
Praça Proença	388.155

Fonte: *Apud* Relatório Municipal de 1936, p. 138

Efetivamente, a dinâmica do movimento de passageiros pelas linhas de bondes, em Campinas, na década de 1930, já era muito expressiva, pois se considerarmos que somente no ano de 1936 foram transportados 7.815.173 passageiros e, considerando,

que a população total do município era de 131.379⁴⁰ habitantes, tem-se que o sistema de bondes transportou 59,5 vezes a população da cidade nesse ano.

Figura 7:



Década 1940/50. Vista da Rua 13 de Maio, com bondes em circulação.
Fonte: Acervo da Biblioteca Municipal de Campinas.

Já o Quadro 6 mostra que das 12 linhas de bondes existentes em 1950 foram transportados 20.490.932 passageiros, destacando-se em volume de passageiros transportados as duas linhas da “Vila Industrial” (que totalizaram 4.184.805 passageiros), seguidas pelas linhas do “Bonfim” (3.219.984 passageiros), “Av. da Saúde” (2.537.309 passageiros), “Guanabara” (2.306.127 passageiros), “Botafogo” (2.060.244 passageiros) e “Castelo” (1.357.942 passageiros).

⁴⁰ População estimada a partir da população total do ano de 1934 (132.819 habitantes), informada pelo Censo Escolar de 1934, e a população total do ano de 1940 (129.940 habitantes), informada pelo Censo Demográfico de 1940, considerando-se a taxa geométrica de crescimento entre 1934-1940 de -0,36% ao ano.

Novamente, chama a atenção o elevado movimento de passageiros nas linhas que servem as regiões de tradicional moradia operária, como a “Vila Industrial” (que na comparação com 1936 ganhou uma linha adicional), o “Bonfim”, que saltou da 5ª colocação em volume de passageiros transportados, em 1936, para a 2ª colocação, em 1950, além do surgimento de novas linhas, com expressivo movimento, como a linha “Av. da Saudade” (já antecipando a ocupação da região Sudoeste, que ocorrerá sobremaneira a partir dos 1960) e a linha do “Castelo”, que evidencia a significativa ocupação que já se fazia na década de 1950 na zona norte da cidade.

É deveras muito importante salientar que o incremento no volume de passageiros transportados pelas linhas de bondes em 1950, que atinge a magnitude de 20.490.932 passageiros transportados, em face de uma população que totaliza 152.547 habitantes, revela que em 1950 o sistema de transporte de passageiros por bondes transportou 134,3 vezes a população do município, demonstrando, claramente, a força da expansão urbana para regiões cada vez mais distantes.

Essa expansão, que se fez sobremaneira através da abertura de loteamentos residenciais nos arrabaldes da cidade, inflacionou demasiadamente a demanda pelo transporte coletivo, aumentando progressivamente a distância entre o centro da cidade e os bairros de residência das camadas populares, como bem o mostram as estatísticas do movimento de passageiros nas linhas de bondes aqui analisadas.

Quadro 6:

Movimento de Bondes

Campinas

1950

Linhas	Passageiros
Vila Industrial	2.106.627
Vila Industrial	2.078.178
Guanabara	2.306.127
Taquaral	847.226
Estação	956.286
Cambuí	1.334.878
Cambuí	1.678
Bonfim	3.219.984
Botafogo	2.060.244
Castelo	1.357.942
Av. Saudade	2.537.309
Bosque	1.684.453

Fonte: *Apud* Relatório Municipal de 1936

Comparando-se os volumes de passageiros entre as linhas que já existiam em 1936 e que circulavam em 1950, observa-se, também, um incremento bastante elevado do número de passageiros transportados: enquanto em 1936, todas as linhas de bondes transportaram 7.815.173 passageiros, em 1950, as linhas de bondes operantes totalizaram 20.490.932 passageiros transportados, o que significa um acréscimo de aproximadamente 162,2%.

Igualmente, a linha “Vila Industrial” transportou, em 1936, 1.426.023 passageiros, já em 1950, as duas linhas que serviam a “Vila Industrial” transportaram, juntas, 4.184.805 passageiros, o que representa um aumento da ordem de 193,5%.

Do mesmo modo, a linha “Bonfim”, que transportou, em 1936, 915.610 passageiros, registrou em 1950 um movimento de 3.219.984 passageiros, o que implica um acréscimo de aproximadamente 251,7% no movimento de passageiros.

Para a linha “Guanabara”, que registrou um total de 1.380.869 passageiros transportados, em 1936, e 2.306.127 passageiros, em 1950, o acréscimo foi de 67%; finalmente, para a linha “Botafogo”, que transportou 992.845 passageiros, em 1936, e

2.060.244 passageiros, em 1950, houve um incremento de 107,5 % no total de passageiros transportados.

As informações a respeito do movimento de bondes, em Campinas, em meados da década de 1930 e no início dos anos 1950 realmente oferece indícios importantes do crescimento populacional (sobretudo da população urbana) no município, mas também permite (re)conhecer a espacialização dessa população, que de acordo com os dados disponíveis, realmente se concentrou, inicialmente, nos loteamentos abertos em bairros contíguos ao centro, porém, próximos das plantas industriais mais importantes.

Entretanto, à medida que se avança no tempo, como revelam os dados de 1950, delinea-se uma forte presença da população em bairros mais afastados, de interligação mais difícil com o centro, tais como os loteamentos que surgem no corredor da Av. da Saudade e também ao norte, nas imediações do Castelo.

Esse movimento de distanciamento da população trabalhadora⁴¹ do centro da cidade persiste ao longo das décadas seguintes, já que é resultado de uma política de incorporação imobiliária perversa, que exigiu a contínua ampliação dos serviços de infra-estrutura no limite da capacidade de endividamento dos cofres públicos (ZIMMERMANN, 1989).

De todo modo, essa irracional e ostensiva expansão urbana se fez com a anuência de sucessivas gestões, que permitiram ao capital imobiliário usufruir do lucro máximo no parcelamento do solo urbano, o que produziu uma malha urbana assistemática, pontuada de vazios urbanos à espera de valorização, com difícil interligação (SEMEGHINI, 1991), o que penalizou a população mais pobre, obrigada a realizar múltiplos e dispendiosos deslocamentos para transitar do local de trabalho até o local de residência.

91 _____

⁴¹ Utiliza-se a expressão população “trabalhadora” e não população “operária”, por considerá-la mais abrangente, pois não se trata apenas dos trabalhadores ocupados na indústria, mas também nas atividades de comércio e serviços.

Provavelmente, as cifras do movimento de passageiros transportados por bondes em 1950, muito superiores às cifras registradas em 1936, devem-se não apenas ao incremento populacional, mas também à proliferação de novos loteamentos em áreas mais distantes, o que forçou o uso de transporte público em intensidade muito mais elevada para a realização de trajetos cotidianos, que antes podiam ser realizados a pé.

Corroborando essa análise, Guimarães observa (1953):

“Até 1945, Campinas tinha aprovado um total de 13.655 lotes. Somente no ano de 1952 foram aprovados 43.143 lotes” (p.p. 97-8).

Essa mudança, reveladora dos novos significados atribuídos ao centro da cidade e que vão tomar contornos muito mais nítidos a partir dos anos 1950, quando se inicia a 2ª fase da implantação do Plano de Melhoramentos Urbanos (BADARÓ, 1986; CARPINTERO, 1996) se faz sentir também no modo como as pessoas se movimentam pela cidade.

A proliferação de deslocamentos realizados por transporte coletivo indica, mesmo que de modo indireto, que se trata de um processo de periferação socioespacial de uma população que “perde” (ou pelo menos vê fortemente restringido) seu *direito* ao centro, que passa a ser o lugar de outros fluxos (de capital, de mercadorias) e de outros interesses (especialmente do capital imobiliário especulativo).

Afinal, como pontuou Baeninger (1996):

“A inauguração da via Anhangüera em 1948, propiciou o direcionamento de fluxos migratórios para o município no início dos anos 50, bem como a expansão da cidade, com um aumento de seu perímetro urbano. De 1945 a 1955 a área territorial de Campinas cresceu em mais de 200%. Na década de 40 a taxa de crescimento da população urbana registrou 2,42% a.a” (p. 144)

Sintomaticamente, a partir de meados dos anos 1950 e mais intensamente a partir da década de 1960, o movimento de bondes cai significativamente em Campinas,

desnudando um processo que já era então inexorável: a ampliação irracional do perímetro urbano, especialmente na direção Sudoeste, em pontos que já não eram mais viáveis para os trilhos de bondes.

Nesse momento, os bondes vão paulatinamente desaparecendo da paisagem urbana, dando lugar às linhas de ônibus – que consagram o transporte rodoviário como preferencial – e às obras de alargamento do sistema viário, que coroam um projeto de racionalização do desenho urbano que se faz não na escala dos homens, mas na escala da velocidade das vias expressas.

2.2.2 Poeira de mementos: o contexto da implantação da 2ª fase do Plano de

Melhoramentos Urbanos

“A renovação morfológica e funcional do centro se completava na alteração da [sua] estrutura tradicional. (...) A renovação no centro era, contudo, parte de um processo muito mais amplo. Nesse sentido, a principal transformação ocorrida no centro urbano de Campinas na década dos cinquenta foi a sua constituição. A renovação do centro era apenas uma das faces desse processo cuja complementação se dava na constituição das periferias urbanas” (CARPINTERO, 1996, p. 84).

Sem dúvida alguma a década de 1950 é alegórica da radicalidade da intervenção urbana proposta pelo Plano de Melhoramentos Urbanos, visto que foi exatamente nesse momento que a velha malha do centro da cidade foi rasgada em grandes avenidas, viadutos, seu traçado retificado e suas praças remodeladas.

É curioso que esse *frenesi* de novas obras se tenha realizado exatamente no limite da “validade” do Plano de Prestes Maia, que fôra estimado, pelo próprio engenheiro, como uma empreitada para um período de 20-50 anos.

Contudo, o Plano Prestes Maia perdera muito de sua vida útil em decorrência da expansão urbana desmesurada, que engendrou uma malha urbana perfurada por áreas vazias, dificultando a interligação entre as regiões efetivamente ocupadas, de modo que nem mesmo uma criteriosa hierarquização do sistema viário seria capaz de solucionar os graves problemas de deslocamento que a cidade já enfrentava.

Concomitantemente, o ambicioso projeto do poder econômico e político local de modernização e racionalização da malha urbana, especialmente do centro da cidade, em consonância com o que se fazia de mais vanguardista nos EUA e na Europa, como sugere o próprio Prestes Maia⁴², vê-se corroído pelas crescentes restrições

94 _____

⁴² Vide o texto “Rascunhos de Exposição Preliminar” (1935), publicado no “Relatório Municipal de 1936” e o Ato nº118/1938, “Plano de Melhoramentos Urbanos”.

orçamentárias, resultado da diminuição de recursos repassados pelo Governo Estadual, mas também pelo aumento extraordinário das despesas com obras de infra-estrutura e serviços urbanos, nas áreas cada vez mais longevas loteadas pelo capital imobiliário.

O ofício encaminhado pelo então Prefeito Municipal Dr. Antônio Mendonça de Barros à Câmara Municipal, em 1954, é revelador das dificuldades financeiras enfrentadas pelo município naquele momento:

“Pelos documentos apresentados, verificará a Ilustrada Câmara que o ano de 1954 foi um dos mais difíceis da atual administração porque tivemos de enfrentar a alta assustadora de todos os preços e salários, a ausência de matéria-prima do mercado e a quase impossibilidade de conseguirmos materiais de importação (...). Por último, a grave crise econômica do Estado atingiu diretamente Campinas, impedindo a realização de diversas obras e serviços prometidos pelo Governo Estadual...” (RELATÓRIO MUNICIPAL DE 1954)⁴³

Contudo, paradoxalmente, os gastos mais substantivos com a implantação do Plano de Melhoramentos Urbanos datam desse período, quando, mais uma vez, os interesses privados se superpõem à lógica de parcimônia e justiça no equacionamento do gasto público (ZIMMERMANN, 1989).

Isso significa dizer que a morfologia do centro de Campinas foi radicalmente alterada, sobremaneira entre a segunda metade dos anos cinquenta e o início dos anos 1960, atendendo, novamente, aos interesses do capital imobiliário (que pressionava pela revalorização do centro, possível graças à elevação do preço dos imóveis e pela própria verticalização, ambas oportunizadas pelas mudanças que o plano produziu) e aos interesses do capital do setor de transportes, que foi agraciado com a ampliação e hierarquização do sistema viário, o que terminou por cancelar o uso do ônibus e do automóvel como formas preferenciais de deslocamento entre o centro e as demais regiões da cidade.

Sobre esse aspecto, como bem postulou Semeghini (1991):

95_____

⁴³ Ofício de encaminhamento do Relatório Municipal do Exercício de 1954, enviado pelo Prefeito Dr. Antônio Mendonça de Barros à Câmara Municipal.

“Finalmente, uma conseqüência marcante desse padrão de crescimento foi a mudança nas feições da cidade. Essa mudança se traduz fisicamente nos novos arranha-céus, avenidas e logradouros, por um lado, e no surgimento dos novos (e distantes) bairros e loteamentos populares. Socialmente, ela implicou numa crescente segregação espacial dos trabalhadores e das camadas de mais baixas rendas. Até os anos cinqüenta, era comum a existência numa mesma área urbana de residências (e habitantes) de distintos níveis sociais e de rendas, embora, é claro, já existissem bairros mais nobres⁴⁴. A valorização intensa e especulativa desses terrenos expulsa dessas áreas a população pobre, que juntamente com o crescente contingente migratório passou a deslocar-se para as áreas mais distantes. Ao mesmo tempo, as áreas mais centrais vão sendo recicladas, com o impulso à verticalização” (p. 128).

É mesmo muito interessante observar o tratamento que o Poder Público, na implantação do plano urbanístico proposto por Prestes Maia, deu, de forma mais ampla, à questão do uso e ocupação do solo, e mais especificamente à questão do zoneamento residencial.

Muito embora Prestes Maia não tenha dispendido muito tempo e esforço no detalhamento do zoneamento residencial (sua ênfase recaía na necessidade do zoneamento, *per se*, o que significa dizer, da disjunção no uso do solo em zonas específicas, com legislação própria e diferenciada) há uma pequena menção à forma como o engenheiro-urbanista idealizava a formação das zonas residenciais:

“Em exposições anteriores insisti sobre a concepção nova que é a unidade residencial (“neigh-bourhood = unit). Assim denominam-se porções da cidade que, ao menos para as actividades do bairro, funcionam como unidades “self-sustaining” ou completas. Enchem o vão da grande malha formado pelo reticulado de radiaes e perimetraes (...) [e] podem assemelhar-se a jardins invertidos. A diferença consiste em terem zona residencial no centro e commercial no perimetro, ao passo que nas cidades-jardins verifica-se o inverso” (RASCUNHO DE EXPOSIÇÃO PRELIMINAR, 1935, p.p. 82-3).

Fica claro, aqui, que a implantação do Plano de Melhoramentos Urbanos não se fez necessariamente de forma fidedigna às diretrizes propostas por Prestes Maia, mas ao contrário, essas diretrizes foram “interpretadas” segundo os interesses que o Poder Executivo local encampou ao longo de toda a sua implantação, já que a formação dos

96 _____
⁴⁴ Grifo do autor.

novos bairros não seguiu, rigorosamente, o conceito de policentralidades proposto por Prestes Maia.

De todo modo, há outra passagem de seu “Rascunho de Exposição Preliminar” (1935) em que Prestes Maia deixa entrever, mais especificamente, sua concepção acerca da localização espacial das camadas trabalhadoras.

Esta concepção “segregadora” foi, contudo, intensamente incorporada na atuação do capital imobiliário e na execução das políticas públicas:

“ Bairros Industriais - O principal será localizado na faixa da Paulista, além do Armazém Regulador - onde serão facilmente servidos pelas três Estradas [de ferro] e pela rodovia. Distant pouco da cidade e, pela situação em relação aos ventos não enviarão sua fumaça sobre a cidade. Distanto pouco da Vila Industrial, São Bernardo, etc, o recrutamento da mão-de-obra será fácil...” (RASCUNHO DE EXPOSIÇÃO PRELIMINAR, 1935, p. 108).

Os bairros industriais, mais distantes da malha urbana adensada, em posição cujos ventos não trariam incômodo “à cidade” (ou seja, ao centro) deveriam ser aproximados da zona residencial operária, o que facilitaria o “recrutamento” da mão-de-obra, ao mesmo tempo em que criaria uma zona de amortecimento entre a área industrial (suja, barulhenta, incômoda) e a zona central, que seria remodelada de acordo com as diretrizes viárias e de zoneamento constantes do plano urbanístico idealizado por Prestes Maia.

A importância dessa passagem nas reflexões de Prestes Maia sobre o urbanismo em Campinas é virtuosamente heurística, já que historiciza os processos de expulsão da população pobre do centro da cidade e da profunda marginalização socioespacial que se delinearam quando da expansão imobiliária desmesurada, na direção de áreas ainda não urbanizadas.

Na verdade, essa passagem ilumina uma questão central na compreensão do modo como se fez a expansão urbano-industrial em Campinas: contrariamente ao que

poderia parecer numa análise mais superficial, a “crise urbana” vivenciada pelo município nas décadas seguintes, não é exatamente produto da “falta” de planejamento, mas sim consequência de um modelo de planejamento altamente excludente, que induziu a expulsão da população trabalhadora para áreas contíguas às zonas industriais, que se formaram em pontos cada vez mais distantes do núcleo urbano efetivamente ocupado, dotado de melhor infra-estrutura e serviços urbanos.

Isso significa dizer que os interesses do capital e da população trabalhadora foram muito diferencialmente tratados pelo Poder Público, com nítido favorecimento ao trinômio capital imobiliário, capital industrial e capital do setor de transportes, aos quais, mesmo ao custo de um forte endividamento e da consequente precarização das políticas públicas, o Plano de Melhoramentos Urbanos fartamente favoreceu.

Esse favorecimento, nos anos 1950 especialmente ao capital imobiliário, mas que se fez durante todo o período de implantação do plano na forma de uma legislação que era protecionista da parte do Poder Público e liberal nas contrapartidas do capital, é absolutamente inegável: de fato, nessa década, o crescimento urbano de Campinas se fez em patamares que em muito ultrapassaram os limites do razoável.

Porém, essa acintosa liberdade especulativa do capital imobiliário somente passa se configurar como uma “questão ” para o Poder Público quando as exigências do acesso à infra-estrutura e aos serviços urbanos por parte da população que habita essas novas franjas da malha urbana se tornam incontornáveis, ao mesmo tempo em que os recursos financeiros minguam nos cofres públicos.

Assim, os primeiros a clamarem por uma regulação mais enérgica da atividade imobiliária são exatamente os engenheiros, arquitetos e técnicos da Diretoria de Obras e Viação, agentes que sofrem diretamente (e ao mesmo tempo) o assédio do capital

imobiliário e a pressão da população desassistida, que pleiteia a expansão dos serviços públicos.

“O crescimento da cidade está se processando em ritmo acelerado. Foram licenciados durante o ano [1954] 1.788 prédios NOVOS⁴⁵ e 689 reformas e aumentos. Por outro lado a expansão da área da cidade atingiu proporções alarmantes: em cerca de 10 anos foram aprovados 436 arruamentos com área total de 70.383.505,24 m² e contendo 115.585 lotes.

Comparando esse total de LOTES com o número dos prédios existentes, que em 31.12.1954 era de 26.179 pode-se avaliar o absurdo que constitui a aprovação desses arruamentos. A revogação parcial da Lei 640 estabeleceu grande confusão para limitação da altura na Zona Central, tornando premente a necessidade de revisão de toda a legislação urbanística, decretando o NOVO CÓDIGO DE OBRAS e ZONEAMENTO ” (RELATÓRIO MUNICIPAL DE 1954 – DEPARTAMENTO DE OBRAS E VIAÇÃO.

A seriedade do alerta da Diretoria de Obras e Viação, veiculado no “Relatório Municipal de 1954” estava, realmente, embasada em fatos concretos: a “incontrolável” expansão imobiliária que se processava em Campinas.

Nesse sentido, a Tabela 4 mostra o elevado número de aprovações de novos arruamentos em Campinas entre 1946 e 1960: nesse período, somados, foram aprovados 498 arruamentos e 142.614 lotes.

Somente no período 1951-1955, de maior movimento de aprovações, foram autorizados 189 arruamentos, correspondente a 37,95% do total de autorizações expedidas entre 1946-60, e 77.014 lotes, o que equivale a 54% do total de aprovações do período supramencionado.

99

⁴⁵ Grifos do original.

Tabela 4:
Arruamentos Aprovados
Campinas
1946-1960

Período	Nº Lotes	Nº Arruamentos
1946-1950	28.844	183
1951-1955	77.014	189
1956-1960	36.756	126

Fonte: Relatório Municipal de 1960.

Novamente, Semeghini (1991) aborda muito apropriadamente esse movimento de expansão do mercado imobiliário em Campinas:

“Examinando-se as plantas de Campinas, é fácil constatar como a criação desses vazios intensificou-se a partir dos anos cinquenta, mantendo-se, aliás, na atualidade: a expansão da cidade passa a fazer-se não mais através da incorporação de terras contíguas ao núcleo urbanizado, mas predominantemente com a inclusão de áreas distantes, sem infra-estrutura. Isso torna os custos de urbanização sempre crescentes, e explica a progressiva incapacidade do Poder Público de fazer frente à expansão. Como se sabe, a lógica desse processo prende-se às possibilidades de altos lucros especulativos com o solo urbano” (SEMEGHINI, 1991, p. 127).

Efetivamente, uma análise, ainda que rápida, das plantas de Campinas em 1929 e 1950 não deixa dúvidas acerca do intenso processo de incorporação de terras não urbanas ao perímetro urbano, na forma de loteamentos esparsos e desconectados da malha urbana consolidada, autorizados pelo Poder Executivo.

Realmente, é flagrante o aumento desmesurado do perímetro urbano quando se comparam as plantas da cidade em 1929 (Mapa 1) e 1950 (Mapa 2), pois enquanto em 1929 tanto a Fazenda Chapadão quanto a Fazenda Taquaral estavam fora do perímetro urbano, em 1950 essas áreas estavam incorporadas como barreiras físicas já alcançadas pela atividade loteadora.

Mapa 1:
 Planta da Cidade de Campinas
 1929



Fonte: Acervo do Arquivo Municipal de Campinas, 2007.

Mapa 2:
Planta da Cidade de Campinas
1950



Fonte: Acervo do Arquivo Municipal de Campinas, 2007.

De fato, quando se observam os dados acerca da industrialização em Campinas, na década de 1950, tem-se uma dimensão muito precisa da intensidade da expansão imobiliária, que se fazia atrelada ao pujante desenvolvimento industrial.

Desse modo, é inegável a forte presença da industrialização na conformação demográfica e urbana assumida pela cidade, especialmente a partir dos anos 1950, quando a região de Campinas se consolida como a mais importante área industrial do interior de São Paulo.

De acordo com Seade (1988), em *Campinas a “ indústria mais importante era a mecânica (81,9% da região) concentrando em 1959 a expressiva cifra de 17,6% da produção mecânica do Estado, maior inclusive que o peso da indústria mecânica que se localizava na RMSP (excluída a capital)”* (p. 93).

Destarte, o Quadro 7, que mostra a distribuição do pessoal ocupado na indústria, em Campinas, por setor de produção, no ano de 1951, revela que a indústria que mais absorvia mão-de-obra nesse momento era a “indústria têxtil” (2.317 ocupados, correspondendo a 21,7% do total de ocupados), seguida por “indústrias diversas” (2.118 pessoas ocupadas, correspondendo a 19,83% do total de ocupados), e pela “Indústria do Vestuário e Calçado” (1.268 pessoas ocupadas, correspondendo a 11,87% do total).

Evidentemente, trata-se, ainda, do predomínio de uma indústria tradicional, eminentemente produtora de bens de consumo não-duráveis, mas que é destacadamente a mais significativa do interior do Estado de São Paulo, sobremaneira se pensarmos que a fronteira agrícola ainda avançava, nesse momento, pelas terras virgens do Oeste, e que em boa parte do Estado a produção industrial era baseada no simples processamento de gêneros agrícolas (VASCONCELOS, 1992; NEGRI, 1994).

De acordo com o levantamento estatístico de 1956 “na região de Campinas os setores têxtil e de alimentos respondiam por 57,8% da produção industrial regional. Diversos ramos concentravam parcela

significativa do respectivo valor de produção estadual: têxtil (10,9%), vestuário (11,2%), alimentos (17,4%), minerais não-metálicos (15,5%), mecânica (26,3%) (SEADE, 1988, p. 87).

Quadro 7:
Pessoal Ocupado na Indústria
Campinas
1951

Indústria	Total de Ocupados
Metalúrgica e Mecânica	662
Transformação de Minerais Não Metálicos	1.162
Indústria de Madeiras e Prod. Afins	354
Indústria Química e Farmacêutica	1.116
Indústria Têxtil	2.317
Indústria do Vestuário e Calçado	1.268
Indústria de Alimentação	1.183
Indústria de Bebidas	502
Indústrias Diversas	2.118
Total	10.682

Fonte: *Apud* GUIMARÃES, 1952, p.p. 127-130.

Realmente, como revela o Quadro 8, que apresenta a distribuição do pessoal ocupado e também o valor de produção da indústria de transformação em diversas áreas geográficas do Estado de São Paulo, entre 1956-1970, observa-se que nesse período o interior concentrou cerca de um terço do pessoal ocupado e do valor de produção da indústria de transformação, com leve perda de participação em 1970, quando comparado a 1956, sendo que somente a região de Campinas responde por aproximadamente 12% do pessoal ocupado e 10% do valor de produção da indústria de transformação, destacadamente a região mais industrializada do interior de São Paulo.

“Entre 1956 e 1960, o pessoal ocupado na indústria da sub-região de Campinas aumentou 4.600 pessoas (passando de 34.000 para 39.200). (...) O emprego industrial aí aumentou 28,8%, mais do que duas vezes a variação estadual (14%) e maior também que a da região metropolitana (19%)” (SEMEGHINI, 1991, p. 113).

Quadro 8:

Distribuição (%) do Pessoal Ocupado e do Valor de Produção Industrial (VPI) da Indústria de Transformação
Regiões do Estado de São Paulo
1956-1970

Regiões	Pessoal Ocupado			Valor da Produção		
	1956	1959	1970	1956	1959	1970
1. Região Metropolitana	67,7	70,7	70,1	66,6	71,1	70,7
2. Interior Paulista	32,3	29,3	29,9	33,4	28,9	29,3
2.1 Litoral	1,6	1,5	1,8	3,9	4,3	4,2
2.2 Vale do Paraíba	3,0	2,9	3,6	2,0	2,1	3,1
2.3 Sorocaba	5,2	4,9	3,6	3,9	3,0	2,3
2.4 Campinas	12,5	11,3	12,2	10,3	8,9	10,5
2.5 Ribeirão Preto	4,5	3,9	3,9	4,9	3,9	3,6
2.6 Bauru	2,1	1,4	1,4	2,1	1,3	1,2
2.7 Região Oeste	3,4	3,4	3,4	6,4	5,4	4,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Apud* NEGRI, 1996, p. 129.

A complexidade do desenvolvimento industrial em Campinas a partir dos anos 1950, que carrou uma mudança significativa na composição da sua população, cujo crescimento se fez cada vez mais amparado pelos crescentes saldos migratórios (BAENINGER, 1996), ao mesmo tempo em que reflete e é refletida nas inúmeras mudanças no desenho e nas funções do espaço urbano, engendra demandas econômicas e sociais, oriundas do capital e da força de trabalho, que são muito diferencialmente atendidas.

Acerca desse aspecto, conforme aponta Semeghini (1991),

“com a industrialização pesada, mudou o caráter da urbanização em curso. Não se trata agora de um crescimento extensivo⁴⁶ da população da cidade, mas de transformações profundas na sua constituição social, produtiva e de padrões de vida. (...) A absorção [da] (...) mão-de-obra em setores modernos, onde é acentuado o peso dos grandes estabelecimentos tanto industriais quanto de comércio e serviços consolidam expressivo contingente de médias e altas rendas, que por sua vez alteram qualitativamente a demanda de serviços pessoais, também diversificando-a e sofisticando-a” (p. 157).

Figura 8:



Década de 1960/70. Vista aérea de Campinas
Fonte: Acervo da Biblioteca Municipal de Campinas.

No que se refere propriamente à renovação urbana do centro, que culminou na sua valorização imobiliária e, conseqüentemente, numa intensa verticalização, há uma passagem, nesse contexto da implantação mais substantiva do Plano de Melhoramentos Urbanos, que é muito simbólica do significado das transformações urbanísticas então experimentadas pela área central da cidade e pela população ali residente ou que por ali circulava.

Esse episódio é a demolição da Igreja do Rosário, fato marcante no imaginário social da cidade e que mobilizou numa intensidade descomunal os ânimos de diferentes setores da sociedade campineira (CARPINTERO, 1996).

Prevista, textualmente, por Prestes Maia, em seu “Rascunho de Exposição Preliminar”, (1935) a demolição da Igreja do Rosário, parte integrante do projeto de

remodelação das feições urbanas do centro da cidade, é muito alegórica do que os grupos econômicos e políticos dominantes pretendiam quando da contratação do Plano Prestes Maia: o apagamento radical e inexorável das marcas de uma cidade colonial e das suas formas de sociabilidade difusas, da escala humana da circulação, que deveria ser substituída por uma morfologia moderna, funcional à reprodução do capital, em que predominam os fluxos de alta velocidade (portanto, não humanos) no espaço-tempo das mercadorias, dos veículos automotores, símbolos altivos e *incontesti* do velho e assaz reiterado ideário da modernidade e do progresso.

“... Com a desapropriação da Igreja do Rosário (...) resolveu-se de uma vez por todas (...) a questão do alargamento da avenida Francisco Glicério, e da ampliação da nossa principal praça. Firmadas as escrituras respectivas, iniciou-se logo a demolição do templo tradicional (...) A veneração que aquela igreja inspirava não pôde impedir a força incoercível do progresso” (CORREIO POPULAR, 28/06/1956, apud CARPINTERO, 1996, p. 65).

Realmente, a demolição da Igreja do Rosário era parte do programa para o alargamento da então rua Francisco Glicério (que alcançaria o estatuto de avenida e de principal artéria do sistema viário do centro da cidade), para a remodelação da Praça Visconde de Indaiatuba (Largo do Rosário), que ganharia a “função” de praça cívica, e para a reorganização dos principais prédios públicos ali existentes, todos acanhadamente de “costas” para o “desenvolvimento”, nos termos de Prestes Maia.

É muito emblemático que Prestes Maia insistisse na idéia de que os principais imóveis do centro da cidade, símbolos altaneiros de uma *Campinas do passado* (o Teatro Municipal, a Igreja do Rosário, a Catedral) estivessem de costas para a monumentalidade pretendida por sua intervenção: efetivamente, esses prédios estavam de costas para a Av. Campos Sales; eles estavam voltados para a rua Conceição, a “Formosa”, projetada para que o passante pudesse apreciar a grandiosidade da “Matriz Nova”, o rico edifício em taipa de pilão edificado na segunda metade do XIX.

Nesse sentido, as proposições de Prestes Maia acerca da inversão na composição dos principais edifícios públicos e da demolição da Igreja do Rosário chocaram seus contemporâneos (como ele mesmo previu), exatamente porque elas pretendiam substituir o antigo centro e suas práticas imemorialmente consolidadas por novas formas de deslocamento e de interação; de lugar de encontro e de exibição pública, o centro passa a lugar perfeitamente projetado para a passagem.

“A solução ideal para a Praça Indaiatuba consiste em ampliá-la, demolir a Igreja, colocar um edifício público em uma face.

Este seria na rua Regente Feijó, onde existem uns prédios pouco importantes, ou na própria área da praça actual, o que inverteria a praça. Uma solução intermédia, mais barata, seria colocar o edifício principal na praça e um segundo no local apontado da rua Feijó. O edifício principal por sua vez poderia ocupar quer a área do quarteirão da Igreja, quer o da actual praça, realizando a dita inversão.

Essa inversão seria lógica para combinar com a avenida Campos Salles, caso essa fosse adoptada. Evitaria que a rua de acesso principal chegasse à praça principal da cidade pelos fundos como hoje curiosamente sucede relativamente a diversos edifícios (p. ex. Theatro, Cathedral, Igreja da Praça Indaiatuba). Essas transformações chocam à primeira vista, mas são lógicas” (RASCUNHOS DE EXPOSIÇÃO PRELIMINAR, 1935, p.p. 99-100).

No Relatório de 1956 - ano da demolição da Igreja do Rosário - o diretor da Secretaria de Obras e Serviços Públicos substituiu o tom cauteloso (e de certa forma condenatório) do Relatório de 1954 por um texto efusivo das inovações promovidas pela implantação da fase mais radical do Plano de Melhoramentos Urbanos, que incluía desapropriações, demolições, remodelações e retificações do traçado viário.

“Urgia fazer caminhar, em ritmo acelerado, o plano de urbanismo, traçado pelo ilustre engenheiro Prestes Maia, a fim de que, principalmente, a parte central da cidade, servida por ruas estreitas e acanhadas, se ampliasse em benefício de um movimento, cada vez mais crescente, de pedestres e veículos.

Assim é que foram demolidos em 1956, 66 prédios e mais o da Igreja do Rosário, para dar lugar ao alargamento das ruas.

O número maior de demolições se registrou na Rua Campos Sales, com 31 edificações postas abaixo, (...) e na Rua Francisco Glicério, com 14 prédios demolidos. Hoje [essas ruas] são consideradas avenidas e (...) principais artérias do centro” (RELATÓRIO MUNICIPAL DE 1956 – SECRETARIA DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS).

Figura 9:



1956. Demolição da Igreja do Rosário

Fonte: Acervo do Museu da Imagem e do Som (MIS).

A construção do Viaduto Cury, no lugar de uma antiga praça que ali existia, também é muito emblemática das transformações no desenho urbano e, mormente, no sistema viário propostas pelo Plano de Melhoramentos Urbanos.

A importância dessa obra se associa também com a crescente influência do capital do setor de transportes nas decisões políticas, visto que a interligação viária da região da Vila Industrial (isolada historicamente do restante da malha urbana pela barreira física da ferrovia) era imprescindível para a expansão do serviço de transporte rodoviário intra-urbano, cuja demanda já era expressiva, em virtude da abertura de novos loteamentos na direção Sudoeste do município.

Ao mesmo tempo, essa e outras obras de arte eram consideradas imprescindíveis para dar a Campinas ares de grande centro urbano, mas sem perder a elegância

planejada de um *conjunto estético, funcional e uniforme*, como se pode depreender da leitura de um trecho, reproduzido abaixo, da correspondência trocada entre membros da Comissão de Planejamento do Município:

“... a C.P.M. [Comissão de Planejamento do Município] resolveu recomendar proceda V. Exa. imediatamente às necessárias desapropriações do trecho compreendido entre a avenida Francisco Glicério e o atual “Viaduto da Paulista” (...) obras reputadas imprescindíveis, aliás, pela Lei nº 640, de 28 de dezembro de 1951, que aprovou a revisão do Ato 118, de 23 de abril de 1938, que ‘dispõe sobre o plano de melhoramentos urbanos da cidade’.

A C.P.M. ainda, no intuito de acelerar a construção do viaduto e da praça, que existirá em frente ao mesmo, lembra (...) a oportunidade de ser (...) contratado um arquiteto urbanista (...) para projetar tais obras (...) inclusive a composição urbanística definitiva da Praça Marechal Floriano e da entrada oficial da cidade (...) tudo de molde a formar um conjunto harmônico, funcional, estético, uniforme e atraente” (FUNDO DR. RUYRILLO DE MAGALHÃES, 1956)⁴⁷.

⁴⁷ Memo de 20/12/1956, expedido pelo presidente da Comissão de Planejamento do Município e endereçado ao Prefeito Municipal. In: Acervo do Arquivo Municipal de Campinas, 2007. Fundo Dr. Ruyrillo de Magalhães, Caixa nº 03, doc. 21. Essa documentação, depositada no acervo do Arquivo Municipal de Campinas e somente disponibilizada recentemente à consulta pública é inédita.

Figura 10:



Década de 1970. Vista do Viaduto Cury
Fonte: Acervo do Museu da Imagem e do Som (MIS).

É absolutamente inegável que a expansão do setor de transportes e sua crescente importância na conjunção de forças econômicas e políticas capazes de induzir alterações substantivas na estrutura urbana de Campinas, relacionam-se com a expressiva elevação da população do município, cujo crescimento se produziu, a partir desse momento, particularmente através de sucessivos e elevados fluxos migratórios (BAENINGER, 1996).

Efetivamente, como mostra a tabela 5, a população de Campinas aumenta substantivamente entre 1960-1970, passando de 219.303 habitantes, em 1960, para 375.864 habitantes em 1970, sendo que somente a população urbana saltou de um contingente de 183.684 habitantes, em 1960, para 333.981 habitantes, em 1970.

Deve-se mencionar, inclusive, que entre 1960-1970 se registra um pequeno incremento da população rural, que passa de 35.619 habitantes, em 1960, para 41.883 habitantes, em 1970, refletindo, seguramente, os elevados níveis da atividade econômica em todos os setores, no município, incluindo-se os crescentes investimentos na modernização do setor agroindustrial (NEGRI, 1994).

É certo que o forte incremento no contingente populacional de Campinas, entre 1960-1970 se acha profundamente relacionado com o contexto da urbanização paulista (MARTINE, 1987, NEGRI, 1994, GONÇALVES, 1998), evidenciado no incremento da população total do Estado de São Paulo nesse período (a população paulista salta de um volume de 12.979.049 habitantes, em 1960, para 17.771.948 habitantes, em 1970), mas é indubitável que a intensidade desse processo foi significativamente mais elevada no município do que para o conjunto do Estado de São Paulo.

Afinal, como bem o mostra o grau de urbanização, em 1960, 83,76% da população de Campinas residia no meio urbano, contra 62,81%, no Estado de São Paulo; em 1970, 88,86% da população de Campinas residia no meio urbano, contra 80,33% no Estado de São Paulo.

Tabela 5:
População por Situação de Domicílio e Grau de Urbanização (%)
Campinas, Estado de São Paulo
1960-1970

	1960		1970	
	Campinas	Estado de São Paulo	Campinas	Estado de São Paulo
População Total	219.303	12.979.049	375.864	17.771.948
População Urbana	183.684	8.151.632	333.981	14.276.239
População Rural	35.619	4.827.417	41.883	3.495.709
Grau de Urbanização	83,76	62,81	88,86	80,33

Fonte: FIBGE, 1960 e 1970.

Do mesmo modo, a Tabela 6, abaixo, que mostra a taxa geométrica de crescimento anual da população, por situação de domicílio, evidencia que o crescimento da população em Campinas se eleva progressivamente entre 1940-1970, com destaque para o período 1950/60 (a taxa geométrica de crescimento da população total registrada nesse período foi de 3,70%), e para o período 1960/70 (a taxa geométrica de crescimento da população total registrada nesse período foi de 5,54%).

A desagregação da taxa geométrica de crescimento da população por situação de domicílio mostra, mais uma vez, que a intensidade do crescimento da população, nesse período, foi capitaneada pelo crescimento da população urbana: entre 1940-1950 a população urbana registrou uma taxa de crescimento de 2,43% ao ano, contra uma taxa de crescimento anual de -0,038% da população rural; entre 1950/60 a população urbana registrou uma taxa de crescimento de 5,57% ao ano, contra uma taxa de -2,46% de crescimento ao ano da população rural; finalmente, entre 1960/70 a população urbana cresceu a uma taxa geométrica anual de 6,16%, contra uma taxa geométrica de crescimento anual de 1,63% da população rural.

Tabela 6:
Taxa Geométrica de Crescimento da População (% a.a), por Situação de Domicílio
Município de Campinas
1940-1970

Taxa Geométrica de Crescimento (% a.a.)			
Período	Total	Urbana	Rural
1940-1950	1,62	2,43	-0,038
1950-1960	3,70	5,57	-2,46
1960-1970	5,54	6,16	1,63

Fonte: Elaborado a partir de FIBGE 1940-1970.

De fato, os dados acerca da evolução demográfica de Campinas nesse período iluminam as circunstâncias históricas a partir das quais se desencadeou o intenso desenvolvimento urbano-industrial vivenciado pelo município.

Nesse sentido, pode-se observar que, na década de 1960, a velocidade da expansão urbana que se processara desde o início da década de 1930 havia produzido o precoce envelhecimento do Plano de Prestes Maia, que já não era mais capaz de responder à complexidade e à escala dos processos sociais e urbanos que se produziam na cidade.

Sobre esse aspecto, durante um longo período, Campinas esteve órfã de legislação urbanística que efetivamente atualizasse os dispositivos de controle sobre a produção social do espaço.

Como bem lembrara o Diretor de Obras e Viação, no Relatório Municipal de 1954, a revogação parcial da lei nº 640, que entre outros instrumentos estabelecia gabarito de altura para a zona central, permitiu ao capital imobiliário a incorporação de uma riqueza não tributada, de modo que este, sem grandes freios no que tange aos limites do direito de construir (maximizado pela obtenção de elevados coeficientes de aproveitamento), induziu uma valorização diferencial da propriedade no centro da cidade.

Entretanto, os custos de produção da renovação urbana do centro de Campinas foram pagos por toda a cidade, na forma de impostos que financiaram a implantação de toda uma cara infra-estrutura exigida pela verticalização, mas que não foi usufruída pela população trabalhadora expulsa para as áreas mais longínquas.

“A linguagem industrial e moderna é a linguagem própria do centro, das classes hegemônicas, enquanto à periferia se atribui a linguagem artesanal da autoconstrução e da favela. (...) A segregação social estava, pois, implantada como germe da nova crise urbana que viria a se manifestar mais tarde” (CARPINETRO, 1996, p. 86).

É certo que a ausência de uma legislação urbanística mais incisiva, que atualizasse os dispositivos de controle da atividade imobiliária, não era exatamente um

privilégio de Campinas, já que somente em 1979 é que o governo federal aprova a lei 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento, uso e a ocupação do solo, estabelecendo legalmente, ao capital loteador, a obrigação de provimento de infra-estrutura urbana e de equipamentos comunitários na abertura de novos empreendimentos.

Contudo, a despeito da importância desse dispositivo, sua promulgação tardia havia permitido estragos consideráveis nas finanças públicas municipais, pois, no caso de Campinas, a intensa atividade imobiliária durante quase quatro décadas requereu a extensão irracional da infra-estrutura urbana para áreas desconexas, nas franjas de um perímetro urbano exagerada e artificialmente dilatado.

Concomitantemente, foram necessários investimentos vultosos em infra-estrutura no centro da cidade, exigidos pela verticalização frouxamente regulada, o que gerou bônus significativos aos proprietários e, sobremaneira, ao capital incorporador, que investiu na renovação do centro, mas com ônus muito elevados para o restante da cidade, através do comprometimento de parcelas importantes do orçamento municipal.

É nesse contexto, que a necessidade de elaboração de um Plano Diretor que definisse critérios mais rigorosos para o uso e ocupação do solo, o que significa dizer, que restabelecesse o controle sobre a atividade imobiliária, já figurava nas discussões do Grupo de Planejamento Administrativo do Município, órgão de planejamento, diretamente ligado ao gabinete do prefeito, criado durante a gestão do prefeito Miguel Vicente Cury, conforme mostra o documento a seguir:

“Campinas não tem um Plano Diretor, possui apenas planos parciais que têm solucionado alguns problemas da cidade. A própria organização administrativa é deficiente nesse setor, não há um órgão equipado para estudos de urbanismo e conseqüentemente de um Plano Diretor (...) O Município de Campinas vem se desenvolvendo com grandes deficiências em matéria de planejamento e de previsão e tomando um rumo que poderá ter sérias conseqüências futuramente, conforme dados estatísticos levantados pelo setor de Urbanismo da D.O.V. O desenvolvimento material da cidade dá origem a obras que por sua natureza dificilmente serão alteradas num período mínimo de 100 a 150 anos e não será nada agradável sermos apontados pelas gerações futuras como responsáveis pelo mau desenvolvimento da cidade, e nem termos o aborrecimento de ver Campinas na situação de São Paulo, que apesar de ser

apontada como a cidade que mais cresce no mundo é, infelizmente, um mau exemplo de planejamento de quase todas as atividades” (FUNDO DR. RUYRILLO, 1960)⁴⁸.

É importante sublinhar que a implantação do Plano de Melhoramentos Urbanos de Campinas, entre o final dos anos 1930 e a década de 1960 se assentou na umbilical relação historicamente construída entre o Poder Público e o capital gerado na distensão do complexo cafeeiro (reconhecido no trinômio capital industrial, imobiliário e de transportes), amplamente beneficiado por um projeto construído pelo e para os grupos econômicos e políticos dominantes, mas que se revestiu, ideologicamente, no imaginário social, como uma aspiração coletiva de progresso, desenvolvimento e modernidade, capazes de alçar Campinas à condição de grande centro urbano.

Nesse processo de renovação urbana, especialmente do centro, as profundas transformações na morfologia urbana de Campinas foram engendradas pela implantação de um programa urbanístico calcado no Plano de Prestes Maia, muito embora, evidentemente, sujeito às interpretações que convinham aos grupos dominantes que se revezavam no poder.

Na verdade, da perspectiva da espacialização das atividades e da população, essas transformações, encetadas mormente pelo capital imobiliário, induziram ao aprofundamento das desigualdades sociais, refletidas, sobretudo, na intensa precarização das condições de moradia, de deslocamento e, em sentido *lato*, das condições de vida da população pertencente aos estratos sociais de menor renda, *vis a vis* à especialização (na função comercial e de serviços) do centro da cidade, com intensa valorização deste e do seu entorno, ocupado pelos estratos de renda média e alta.

Isso significa dizer que a liberalidade com que o Poder Público tratou a atuação desse trinômio (capital imobiliário, de transportes e industrial) produziu pesados ônus sobre os gastos públicos, de modo que paulatina e crescentemente, as demandas sociais foram preteridas na agenda das políticas públicas, o que acabou por aprofundar ainda mais os fenômenos de periferização da população e de ampliação das desigualdades de renda e de acesso à cidade, aos seus bens materiais e simbólicos.

“O aumento da densidade populacional em algumas regiões e a elevação da demanda de água provocada pelo abastecimento a empresas (...) fizeram com que já em 1964 fosse necessário retomar os investimentos em captação e distribuição (...) reflexo do ‘desordenamento’ urbano e ocupação de extensas áreas. (...) Portanto, não foi o crescimento demográfico em si que provocou a rápida saturação do abastecimento, mas o crescimento comandado pelos capitais imobiliários” (ZIMMERMANN, 1989, p. 127).

Desse modo, quando a incapacidade do Poder Público de responder às demandas legítimas das camadas populares se tornou indisfarçável, os grupos dominantes se reorganizaram para manter a defesa de seus interesses, ainda que ao custo de alguma regulação mais incisiva, como a que se fez através da nova legislação urbanística municipal, forçada pelas alterações no parcelamento, uso e ocupação do solo introduzidas pela lei 6.766/79 (ROLNIK, 1999).

Entretanto, deve-se salientar, a responsabilidade pela falência da máquina pública (CANO, 2003) não é reconhecida como decorrente de um programa de desenvolvimento econômico e urbano pautado nos interesses privados, mas sim é imputada aos pobres e às suas inadequadas áreas de moradia, bem como aos migrantes e suas demandas sociais “impertinentes” aos interesses e disponibilidades das políticas públicas municipais.

Nesse sentido, a Tabela 7, abaixo, fornece alguns indicativos importantes da cobertura dos serviços urbanos oferecidos pelo Poder Público à população, em três

momentos distintos, mas que são representativos das mudanças sociais, econômicas, urbanas e demográficas experimentadas por Campinas.

De fato, podemos visualizar aqui três espaços-tempo emblemáticos do desenvolvimento socioespacial e populacional da cidade: em 1934, nos primórdios da urbanização e da implantação do Plano de Melhoramentos Urbanos, que nesse primeiro momento introduz sensíveis mudanças na morfologia urbana, especialmente através da modernização e racionalização do sistema viário; em 1950, já no contexto da implantação da 2ª fase do Plano de Melhoramentos Urbanos, cujas intervenções focalizam a renovação urbana do centro da cidade, com rebatimentos na espacialização da população e nos deslocamentos cotidianos; em 1970, contexto da implantação da industrialização pesada e do maior afluxo migratório para o município, requerido pelo elevado desenvolvimento industrial, onde se revelou o esgotamento do modelo de urbanização engendrado pelo plano urbanístico de Prestes Maia.

Desse modo, considerando esses três marcos temporais, a Tabela 7 permite observar que a cobertura do serviço “rede geral de água” praticamente não variou entre 1934 (83,21%) e 1970 (82,31%), mas apresentou uma retração significativa em 1950 (66,55%).

É certo que o serviço de abastecimento de água em Campinas é um dos mais antigos do Estado⁴⁹, o que explica a elevada cobertura da rede geral de abastecimento já na década de 1930, momento, inclusive, em que foram realizados importantes investimentos na adução de águas, com a construção da Adutora do Rio Atibaia e a implantação de reservatórios elevados em vários pontos da cidade, como a Torre do Castelo.

Contudo, o que chama a atenção é a precarização nos investimentos na década de 1950, quando cai expressivamente o percentual de domicílios ligados à rede geral, precisamente no momento mais caro da implantação do Plano Prestes Maia, quando vultosos recursos são consumidos com desapropriações no centro da cidade, ao mesmo tempo em que o capital imobiliário avança mais vorazmente sobre áreas ainda não urbanizadas, respondendo ao intenso crescimento demográfico que se processa no município.

No que diz respeito ao esgotamento sanitário, vemos que entre 1934 e 1970, a cobertura piorou, pois enquanto em 1934 havia 76,82% dos domicílios ligados à rede geral de esgotos, em 1970 havia 65,77% de domicílios ligados à rede geral, o que demonstra, mais uma vez, que a expansão imobiliária em Campinas não se fez acompanhada da expansão de toda a infra-estrutura urbana, nem mesmo dos serviços considerados essenciais.

Já com relação à iluminação elétrica não há dados disponíveis para 1934, mas pode-se perceber que houve melhora na cobertura do serviço entre 1950 (81,85% dos domicílios eletrificados) e 1970 (91,72% de domicílios eletrificados). Contudo, deve-se ressaltar, o serviço de iluminação elétrica é um indicador menos sensível do investimento público municipal em serviços urbanos, visto que a sua administração era, nesse período, estadual.

De qualquer forma, importa reter que a análise do grau de cobertura de todos os serviços urbanos essenciais, para os quais se dispõe de dados, revela que o município não foi capaz de universalizar o provimento da infra-estrutura básica a toda a cidade, penalizando, indubitavelmente, aqueles estratos de menor renda, empurrados para as fimbrias do perímetro urbano, em localizações nas quais nem o capital loteador nem o

Poder Público se comprometeram com a garantia de condições de vida adequadas à população.

Por outro lado, quando se tratou do atendimento das demandas do capital industrial, o município se mostrou eficiente e disponível na garantia de condições que otimizassem a instalação de plantas industriais importantes na cidade, permitindo a ampliação dos ganhos desse capital, mas com ônus que foram pagos por toda a população da cidade:

“... o poder público local concedeu estímulos próprios na forma de cessão de terrenos, terraplenagem, asfaltamento de estradas secundárias e até mesmo o fornecimento de água através da rede municipal de abastecimento, além da isenção de tributos locais. Datam dessa época, por exemplo, o asfaltamento das ligações Campinas-Viracopos e Campinas-Souzas beneficiando a SINGER DO BRASIL e a MERCK SHARP, bem como o fornecimento de água a ROBERT BOSCH e a BENDIX, o que exigiu a ampliação da rede local de abastecimento” (ZIMMERMANN, 1989, p. 123).

Tabela 7:
Características dos Domicílios Particulares Permanentes
Município de Campinas
1934, 1950 e 1970

Anos	Características dos Domicílios			Esgotamento Sanitário		Iluminação Elétrica	
	Domicílios	Rede Geral Água	%		%		%
1934*	11.925	9.923	83,21	9.161	76,82	—	—
1950	29.885	19.889	66,55	24.248	81,14	24.460	81,85
1970	76.241	62.754	82,31	50.145	65,77	69.925	91,72

Fonte: Elaborado a partir do Relatório Municipal de 1934, p.225 e dos Censos Demográficos 1950 e 1970.

A perversa combinação entre crescente incapacidade de gasto público (ZIMMERMANN, 1989), intensa atividade imobiliária, fracamente regulada, e forte desenvolvimento industrial, que atraiu volumosos contingentes migratórios para o município, sobremaneira a partir dos anos 1960, pode ser mobilizada para a compreensão das crescentes dificuldades de deslocamento da população, ampliação do

déficit habitacional e sobrecarga do sistema viário experimentadas por Campinas nas últimas três décadas.

O precoce esgotamento da “moderna” morfologia do sistema viário de Campinas, conforme idealizado por Prestes Maia, inscreve-se no interior das múltiplas mudanças urbanas induzidas pela atuação do trinômio capital imobiliário, industrial e de transportes, como já dito anteriormente.

Destarte, mais uma vez, a análise do movimento de passageiros no sistema de transporte coletivo nos fornecerá indicativos da distribuição espacial da população e das distâncias enfrentadas para a realização das atividades cotidianas, indicador indireto (mas nem por isso menos importante) das crescentes limitações impostas às camadas populares no usufruto do direito à cidade.

Nesse sentido, o Quadro 9 mostra que pelas 12 linhas de bondes que circulavam pela Companhia Paulista de Força e Luz foram transportados, em 1953, 319.604 passageiros, com prevalência das linhas “Bonfim” (46.998 passageiros transportados, correspondendo a 14,70% do total), “Av. da Saudade” (40.144 passageiros transportados, correspondendo a 12,56% do total), “Guanabara” (36.094 passageiros, correspondendo a 11,29% do total), “Castelo” (34.802 passageiros transportados, correspondendo a 10,89% do total) e “Bosque” (31.628 passageiros transportados, correspondendo a 9,9% do total).

A despeito da informação sobre o movimento de bondes em 1953 ser parcial (refere-se apenas ao movimento de passageiros da Companhia Paulista de Força e Luz), é visível a diminuição do movimento de passageiros, bem como a estagnação das linhas atendidas, na comparação com os dados de períodos anteriores.

Efetivamente, em 1936 foram transportados pelas linhas de bondes no município 7.815.713 passageiros, em apenas 9 linhas, enquanto em 1953 foram transportados pelas

12 linhas dos bondes da Companhia Paulista de Força e Luz 319.604 passageiros, sendo que com relação a 1936, nenhuma linha nova foi implantada (houve apenas a duplicação de linhas em alguma regiões, como na Vila Industrial e Cambuí, muito embora tenham desaparecido as linhas do Proença e da Ponte Preta).

A questão que se coloca aqui é por que o movimento de bondes decresce, na comparação entre 1936 e 1953, se houve importante crescimento populacional e elevado incremento no desenvolvimento urbano-industrial durante esses anos?

Como explicar que a renovação urbana produzida pela implantação do Plano de Melhoramentos Urbanos, na década de 1950 - o que resultou na expulsão da população trabalhadora para áreas cada vez mais distantes do centro da cidade - não tenha se rebatido na ampliação do número de linhas de bondes?

Como, então, deslocava-se a população trabalhadora de suas áreas de moradia para o centro, ou de suas áreas de moradia para o trabalho?

Algumas pistas são oferecidas pelo Relatório Municipal de 1954, que diz:

“... O padrão desse serviço [de bondes] continua decaindo como conseqüência do desinteresse da concessionária pelo mesmo. Os concessionários dos serviços de ônibus pleitearam um aumento de 50% nas tarifas, no que foram atendidos” (RELATÓRIO MUNICIPAL DE 1954 – DEPARTAMENTO DE OBRAS E VIAÇÃO)

Quadro 9:

Movimento de Bondes da Cia Paulista de Força e Luz
Campinas
1953

Linhas	Viagens
Vila Industrial	17.643
Vila Industrial	17.382
Guanabara	36.094
Taquaral	20.087
Estação	20.911
Cambui	14.722
Cambui	15.329
Bonfim	46.998
Botafogo	23.864
Castelo	34.802
Av. Saudade	40.144
Bosque	31.628

Fonte: Apud Relatório Municipal de 1953.

É bastante curioso que o Relatório de 1954 impute o decréscimo no movimento de bondes à má qualidade dos serviços oferecidos. Sem entrar no mérito dessa questão (e é mesmo muito provável que o serviço não gozasse de qualidade exemplar), não parece que o serviço de transporte por ônibus gozasse de melhor reputação (BICALHO, 2004).

Contudo, o aumento de tarifas pleiteado pelas concessionárias fôra totalmente autorizado pelo Poder Público, deixando, entrever, portanto, a quem e quais interesses o poder político local pretendia favorecer nesse momento.

Não por acaso, o momento da introdução do serviço de transporte coletivo intra-urbano por linhas regulares de ônibus, durante a década de 1950, coincide com o momento de maior expansão das obras de ampliação e modernização do sistema viário, inclusive com a construção de viadutos, passagens, e claro, a abertura de novos loteamentos desconectados da malha urbana efetivamente ocupada, que terminou por

inflacionar a demanda por transporte coletivo, sobretudo entre o centro e os novos bairros nascentes, além da Via Anhangüera.

No tocante a esse aspecto, o Quadro 10, referente ao movimento de bondes em 1960, mostra que, nesse ano, foram transportados pelas 13 linhas de bondes que circulavam no município 506.097 passageiros, com prevalência das linhas “Cambuí” (as três linhas que corriam no Cambuí somadas totalizaram 75.413 passageiros transportados, correspondendo a 14,90% do total), “Av. da Saudade” (64.516 passageiros transportados, correspondendo a 12,75 % do total), “Bosque” (55.840 passageiros, correspondendo a 11,03 % do total), “Bonfim” (954.680 passageiros transportados, correspondendo a 10,8% do total) e “Castelo” (54.578 passageiros transportados, correspondendo a 10,78% do total).

Igualmente, com relação a 1953, constata-se a presença adicional de uma linha no sistema de bondes, que servia à região do Cambuí.

Entretanto, as estatísticas do movimento de bondes em 1960, a despeito de demonstrarem aumento no número de passageiros transportados em relação a 1953, evidenciam, claramente, que o sistema de bondes já não era mais capaz – como na década de 1930 – de transportar a população trabalhadora (residente nas franjas da malha urbana) nos seus trajetos mais importantes, quais sejam, casa-trabalho, casa-centro, centro-trabalho.

Afinal, enquanto em 1936, os bondes que serviam à região da Av. da Saudade, Ponte Preta e Castelo atingiam os limites do perímetro urbano legal, em 1960, as linhas de bondes tinham como limite essas mesmas regiões (Av. da Saudade e Castelo), que nesse momento já eram áreas densamente ocupadas, “contíguas” ao centro e habitadas por uma população oriunda das camadas médias.

Nesse sentido, o desaparecimento do transporte por bondes relaciona-se intrinsecamente com a complexificação dos trajetos cotidianos realizados pela população demandante de transporte coletivo.

Combinados, os processos de renovação urbana e intensa valorização imobiliária do centro da cidade, que culminaram na evasão da população trabalhadora para áreas mais distantes, concomitantemente à incorporação pelo capital loteador de glebas não urbanizadas e cujos custos de produção eram menores (ao mesmo tempo em que se promovia artificialmente a valorização de vazios urbanos, plantados em meio a áreas de ocupação efetiva), induziram a demanda pelo transporte intra-urbano rodoviário, mais ágil e com capacidade de atingir regiões longínquas, cujos custos seriam inviáveis para o sistema de transportes por bondes.

Quadro 10:
Movimento de Bondes
Campinas
1960

Linhas	Passageiros
Vila Industrial	24.384
Vila Industrial	24.372
Guanabara	45.150
Taquaral	46.226
Estação	27.620
Cambui	19.137
Cambui	20.222
Bonfim	54.680
Botafogo	33.318
Castelo	54.578
Av. Saudade	64.516
Bosque	55.840
Cambuí	36.054

Fonte: Apud Relatório Municipal de 1960.

Mais uma vez, a conjugação de interesses dos capitais industrial, imobiliário e de transportes, chancelados por um plano urbanístico idealizado segundo o modelo americano, pautado na concepção da cidade alongada, com baixa densidade demográfica (BADARÓ, 1986), mas que se revelou completamente inadequado às necessidades locais, cujas desigualdades sociais e a péssima qualidade do serviço de transportes não permitiram a transposição de grandes distâncias intra-urbanas com rapidez, eficiência e a custos modestos, sacrificou o interesse coletivo, aprofundando as assimetrias e as desigualdades na apropriação e no uso dos recursos do espaço, pelas distintas classes sociais.

Nesse sentido, a crescente importância que o sistema de transporte coletivo por ônibus assume em Campinas é reveladora das disjunções operadas no uso e ocupação do solo, consagradas no dispositivo do zoneamento que, se por um lado, disciplina atividades, evitando incompatibilidades de uso, por outro lado, reforça a marginalização socioespacial, à medida que “condena” os pobres a ocuparem áreas mais distantes, o que lhes onera o deslocamento pela cidade, a morarem próximos das áreas industriais, o que lhes suprime “qualidade” de vida, e ainda a morarem em regiões isoladas, mal servidas de equipamentos urbanos e completamente privadas das *amenities*, que se reservam àqueles estratos sociais de maior poder econômico.

“... no final da década de 60 apenas um décimo da cidade podia ser atingido sem baldeação pelos transportes coletivos. Desta forma, o capital de transportes urbanos teve ampliada abusiva e desnecessariamente sua demanda. E como obrigatoriamente essas baldeações se realizavam na região central, o comércio se desenvolveu extremamente concentrado nessa área, reforçado pelo artificialmente elevado trânsito de pessoas. (...) Tais fatos contribuíram decisivamente para a supervalorização dos terrenos no centro tradicional, criando condições e estimulando sua verticalização” (ZIMMERMANN, 1989, p. 129).

Nesse contexto, ainda, são apresentadas a seguir as estatísticas municipais relativas ao movimento de ônibus intra-urbanos em Campinas, no início das suas

operações regulares, no sistema de transporte coletivo, conforme dados do Relatório Municipal de 1953.

Assim, conforme mostra o Quadro 11, que apresenta o movimento de passageiros das linhas de ônibus da Cia “Lyra”, seguido pelo Quadro 12, que apresenta o movimento das linhas de ônibus da Empresa “Raphael Bonavita & Filhos”, e finalmente pelo Quadro 13 que apresenta o movimento de passageiros nas linhas de ônibus da “Cia Campineira de Transporte Coletivo” observamos que, desde o início de suas atividades, as linhas de ônibus serviram regiões não alcançadas pelos bondes, como a área da “Swift”, “Vila Teixeira”, “Vila Marieta”, “Viracopos” e “São Bernardo”, todas regiões de moradia popular, onde a demanda por transporte coletivo era, de veras, significativa.

De acordo com o Quadro 11, referente à Companhia “Lyra”, foram transportados por essa empresa, através de suas 7 linhas, 246.270 passageiros, com destaque para a linha “Vila Industrial” (63.360 passageiros transportados, correspondendo a 25,73% do total de pessoas transportadas por essa empresa), “Swift” (57.918 passageiros transportados, correspondendo a 23,52% do total de pessoas transportadas por essa empresa) e “Vila Teixeira” (47.872 passageiros transportados, correspondendo a 19,44% de pessoas transportadas por essa empresa).

Quadro 11:
Movimento das Linhas de Ônibus de Transporte Coletivo “LYRA”
Campinas
1953

Linhas	Viagens
Swift	57.918
Vila Industrial	63.360
Vila Teixeira	47.872
Bosque	34.104
Vila Marieta	25.680
Cemitério	5.480
Vira-Copos	11.856
Total	246.270

Fonte: Apud Relatório Municipal de 1953

Do mesmo modo, o Quadro 12 mostra que a Empresa de Transporte Coletivo “Raphael Bonavita & Filhos” transportou, através de suas 4 linhas regulares, 116.640 passageiros, somente no ano de 1953, donde se pode destacar como mais significativa a linha “Guanabara” (38.880 passageiros transportados, correspondendo a 33,33% dos passageiros transportados por essa empresa).

Quadro 12:

Movimento das Linhas de Ônibus da Empresa de Transporte Coletivo “Raphael Bonavita & Filhos”
Campinas
1953

Linhas	Viagens
Taquaral	25.920
Vila Nova	25.920
Guanabara	38.880
Botafogo	25.920
Total	116.640

Fonte: Apud Relatório Municipal de 1953.

Finalmente, o Quadro 13 apresenta o movimento de ônibus das linhas da “Cia Campineira de Transporte Coletivo”, cujas 7 linhas regulares mais a linha temporária “Cemitério” totalizaram 208.022 passageiros transportados, destacando-se as duas linhas “Cambuí” (que juntas transportaram 71.428 passageiros, correspondendo a 34,34% do total de pessoas transportadas por essa empresa), as linhas “Bonfim” e “Alto Bonfim”(que totalizaram 60.382 passageiros transportados, correspondendo a 29,03% do total de pessoas transportadas por essa empresa) e a linha “São Bernardo” (38.917 passageiros transportados, correspondendo a 18,71% do total de pessoas transportadas por essa empresa).

Quadro 13:

Movimento das Linhas de Ônibus da Cia Campineira de Transporte Coletivo
Campinas
1953

Linhas	Viagens
Cambui	37.529
Cambui	33.899
Bonfim	24.114
Alto Bonfim	36.268
Ponte Preta	24.074
São Bernardo	38.917
Castelo	13.107
Cemitério*	114
Total	208.022

* A linha correu somente nos dias 01 e 02 de novembro

Fonte: Apud Relatório Municipal de 1953.

De fato, é notória a importância que o transporte rodoviário assumiu para a organização das atividades e dos fluxos de pessoas, mercadorias, de produção e consumo em Campinas, no momento em que o município ingressava numa trajetória de complexificação do seu desenvolvimento urbano-industrial.

Somente no ano de 1953 foram transportadas 570.932 pessoas pelas empresas de ônibus no município (contra 319.604 passageiros transportados por bondes da Cia Paulista de Força e Luz).

Na década seguinte, de acordo com informações do Relatório Municipal de 1966, foram transportados 48.616.560 passageiros, em 395.645 viagens, pelas linhas regulares de ônibus no município, já prenunciando a intensa e decisiva atividade do setor de transportes na cidade.

“Foram transportados durante o ano de 1966, pelos ônibus urbanos, o total de 48.616.560 passageiros, sendo que o número de viagens feitas foi de 395.646” (RELATÓRIO MUNICIPAL DE 1966 - DIVISÃO DE SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA).

A análise do movimento de passageiros transportados pelo sistema de transporte coletivo em Campinas, à luz dos fenômenos da intensa valorização imobiliária do centro da cidade, da expansão urbana na direção de áreas ainda não urbanizadas e do expressivo e diferenciado desenvolvimento industrial vivenciado pelo município, sobremaneira a partir de 1950, permite compreender melhor como se operou historicamente a precarização das condições de vida da população trabalhadora, cujo acesso à riqueza produzida para a cidade (na forma de bens, serviços, equipamentos), possível graças a seu trabalho, tornou-se cada vez mais abstrata, à medida que essa população foi empurrada para as franjas da cidade legal, longe do direito à cidade e da cidade de direito.

Na verdade, à medida que o espaço-tempo das camadas populares foi paulatinamente se desconectando da cidade tradicional, circunscrevendo-se à paisagem sempre nova e sempre desoladora das periferias urbanas feias, mal arrançadas, barulhentas, inconvenientemente necessárias à bem-sucedida reprodução do capital, consagrou-se, indubitavelmente, a morfologia da cidade disjunta como a moderna forma urbana requerida para o desenvolvimento da “capital do interior” (BAENINGER, 1996).

Nesse sentido, a industrialização pesada experimentada em Campinas, a partir dos anos 1970 mostra, inegavelmente, como a política urbana, conduzida pelo Poder Público Municipal, e os interesses do capital (especialmente industrial, imobiliário e de transportes) estiveram amplamente associados na produção de uma cidade industrializada e moderna, rica e próspera, ainda que ao custo de profundas desigualdades e indisfarçáveis assimetrias no acesso aos recursos do espaço socialmente construído.

3. DE CIDADE-MODELO À CIDADE-PROBLEMA: O ENFRENTAMENTO DA DICOTOMIA CRESCIMENTO-CRISE EM CAMPINAS (1971-1991)

3.1 – Formação e Complexificação da Grande Cidade: Campinas no Contexto da Desconcentração Industrial Paulista

“Foi o Estado (...) através do câmbio, do crédito, dos inúmeros incentivos e diferenciais tributários, além da infra-estrutura, que auxiliou a moldar as condições de desenvolvimento regional recente. Todas sobredeterminadas pela história prévia das regiões, notadamente do seu ‘núcleo industrial’, quer do ponto de vista do potencial de acumulação, quer em termos das trajetórias de desenvolvimento e urbanização de cada região” (PACHECO, 1996, p. 260)

A partir da década de 1970, o interior paulista, destacadamente as regiões de Campinas, São José dos Campos e Baixada Santista, foi particularmente beneficiado por um processo de desconcentração industrial da metrópole de São Paulo, que impulsionou significativamente a economia e a dinâmica urbana dessas áreas.

Nesse contexto, a população de Campinas experimentou um forte incremento em seu volume, especialmente entre as décadas de 1970/80, em larga medida como decorrência dos fluxos migratórios que para a cidade se dirigiram, num cenário de consolidação da urbanização brasileira (MARTINE, 1987; PACHECO & PATARRA, 1997).

Compõe esse panorama, também, a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, com a conseqüente mudança nas relações sociais de produção no campo, bem como o esgotamento das fronteiras agrícolas dentro e fora do Estado de São Paulo (TARTAGLIA & OLIVEIRA, 1988).

Aliás, o esvaziamento demográfico das “zonas novas” da fronteira agrícola paulista, durante esse período, expresso pela desruralização e pela diminuição na intensidade do

crescimento da população dessa área coincide com um intenso processo de urbanização em todo o Estado de São Paulo, que culmina na metropolização e na forte concentração demográfica na capital e nas áreas localizadas no seu entorno, incluindo-se Campinas (*IDEM, IBIDEM*).

Ainda no que tange a esse aspecto, um conjunto de medidas legais⁵⁰ que objetivava aliviar a pressão social, ambiental e demográfica sobre a metrópole paulista, dispersando-a para o interior do Estado, propicia a Campinas condições adequadas para seu fortalecimento econômico, tornando-lhe uma das áreas preferenciais de recepção de migrantes tanto intra-estaduais quanto interestaduais, no âmbito do interior paulista, entre os anos de 1970/80 (BAENINGER, 1996).

Igualmente, cumpre ressaltar que dentre os elementos mais importantes no desencadeamento do processo de interiorização da indústria assumem destaque as deseconomias de aglomeração, especialmente os custos do sistema de transporte de cargas e de passageiros, os custos de infra-estrutura urbana, além das políticas restritivas à instalação de empreendimentos industriais na Região Metropolitana de São Paulo.

Paralelamente a esses fatores, o governo estadual investiu pesadamente em infra-estrutura viária no interior de São Paulo, ampliando e duplicando vias de ligação da metrópole com o interior e deste com os estados de Minas Gerais, Mato Grosso e Paraná, facilitando a ligação entre os principais centros urbanos interiorizados, beneficiando especialmente as regiões com predominância agropecuária e agroindustrial (NEGRI, 1996).

Nesse sentido, na indústria da região de Campinas, durante a década de 1980, *“seus 9.309 estabelecimentos empregavam 366 mil trabalhadores e sua participação no valor da transformação industrial aumentou para 16,9%, equivalente a 38,7% da indústria do interior e 8,7% da indústria nacional, maior que a indústria de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul ou da Região Nordeste, perdendo apenas para o Estado do Rio de Janeiro. A dimensão da indústria do município de Campinas e*

132
⁵⁰ Especialmente alterações no zoneamento ambiental vigente na RMSP, que “expulsa” as indústrias poluidoras para outras áreas no interior do Estado, e mesmo para outras regiões do país. Vejam-se especialmente os diplomas legais estaduais Lei nº 8.98/75, Decreto nº 9.714/77, Lei nº 1.817/78, além da lei federal nº 6.803/80 (SEMEGHINI, 1991; NEGRI, 1996).

do seu Entorno, o acelerado crescimento populacional e o dinamismo do setor terciário desse espaço territorial possibilitaram o surgimento da mais nova área metropolitana de São Paulo e do país” (NEGRI, 1996, p.221)

Evidencia esse processo de interiorização do desenvolvimento o quadro 14, reproduzido abaixo, que em linhas gerais permite apreender a relevância assumida pelo espraiamento industrial que atinge o interior do Estado, particularmente entre as décadas de 1970/80.

Com efeito, entre 1970/1980 a participação do setor secundário no PIB do Estado de São Paulo salta de 43,9% para 47,5%, enquanto a participação do setor primário cai significativamente de 5,7% para 3,3% do total do PIB paulista. Mesmo o setor terciário, que já respondia por mais de 50% do PIB paulista em 1970, declina levemente sua participação, em 1980, para 49,2%.

Já entre as décadas de 1980/1990, a participação da indústria no PIB paulista declina na relação com os demais setores, expressando tanto os efeitos da grave crise econômica vivida pelo país durante os anos oitenta, e que atinge mais frontalmente o setor secundário, quanto uma acomodação do processo de interiorização da indústria, que teve forte impulso durante os nos 1970.

Importa destacar, ainda, o rearranjo na divisão regional do trabalho ocorrida no Brasil, particularmente durante os anos 1980, momento em que a indústria de São Paulo “perde” participação para outras regiões do país⁵¹.

⁵¹Sobre o processo de desconcentração industrial da Grande São Paulo, de interiorização do desenvolvimento e de expansão dos pólos industriais para fora do estado de São Paulo, vejam-se especialmente: CANO (1985); SEMEGHINI (1991); NEGRI (1996), PACHECO (1996), CANO (2003); CANO et alli (2007); BRANDÃO (2007), dentre outros.

Quadro 14:

Composição do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de São Paulo
Estado de São Paulo
1970-1990

Setores	1970	1980	1990
Agropecuário	5,7	3,3	4,0
Industrial	43,9	47,5	42,0
Serviços	50,4	49,2	54,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Extraído de NEGRI, 1996, p. 170.

A importância das políticas de desconcentração industrial da Grande São Paulo para regiões que já experimentavam uma história pregressa de industrialização, como é o caso de Campinas, reside no amadurecimento desse processo, já que de uma indústria eminentemente agroprocessadora e produtora de bens de consumo não duráveis, as medidas públicas e privadas tomadas para promover a interiorização do desenvolvimento oportunizam aqui a implantação de uma indústria mais complexa, especialmente de bens de capital, de bens intermediários e de consumo durável, com destaque para os setores metal-mecânico, elétrico e de transportes.

De fato, como mostra o quadro 15, o ramo “material elétrico e de comunicações” que detinha uma participação no VTI estadual de 7,0%, em 1970, salta para uma participação global de 21,6%, em 1980, sendo que somente na região de Campinas a participação desse segmento no VTI estadual passa de 3,7%, em 1970, para 11,3%, em 1980.

Igualmente, o segmento “material de transportes” que detinha uma participação relativa de 11,3% do VTI paulista, em 1970, passa a uma participação relativa de 21,4%, em 1980, sendo que somente Campinas, novamente a região de maior importância nesse segmento, salta de uma participação de 3,8% do VTI estadual, em 1970, para uma participação de 10,4%, em 1980.

Quadro 15:

Participação da Indústria do Interior no VTI estadual dos Ramos de Material Elétrico e de Comunicações, e de Material de Transportes.

Regiões do Interior do Estado de São Paulo
1970-1985

Ramos e Regiões do Interior de São Paulo	1970	1980	1985
Material Elétrico e de Comunicações	7,0	21,6	27,3
1. Região de Campinas	3,7	11,3	—
2. Região de São José dos Campos	2,0	6,1	—
3. Outras Regiões do Interior	1,3	4,2	—
Material de Transporte	11,3	21,4	34,7
1. Região de Campinas	3,8	10,4	—
2. Região de São José dos Campos	6,0	9,0	—
3. Outras Regiões do Interior	1,5	2,0	—

Fonte: Extraído de NEGRI, 1996, p. 190

Faz coro a essa constatação a formulação de Semeghini (1996), que postula:

“As indústrias predominantemente de bens de capital e de bens de consumo durável - Grupo III - foram as que apresentaram as maiores taxas de produção, no estado (...) No interior, a região de Campinas permanecia como a principal região produtora desses bens, os quais concentravam 29,3% do VTI regional em 1980. Entre 1960 e 1980, o número de estabelecimentos das indústrias do Grupo III na região passou de 336 para 1762, enquanto o número de operários passou de 10.414 para 98.325. Localizada próxima a São Paulo, com significativo implante industrial prévio, bom sistema de transportes e de comunicações e expressiva rede urbana, a região atraiu grandes empresas mecânicas, de material de transportes e de material elétrico, intensificando o movimento que começara na década de cinqüenta” (p. p.144-5)

Além do investimento em infra-estrutura viária, construção de distritos industriais, expansão da rede de comunicações e energia, explica a interiorização do desenvolvimento e, mais ainda, sua forte expressão em Campinas, o elevado grau de diversificação da sua base produtiva, além da forte relação de complementaridade das atividades industriais desenvolvidas no município com os demais setores da economia urbano-regional.

Em 1988 *“Campinas sedia a terceira maior concentração industrial do país, a sétima produção agropecuária; seu município abriga hoje a terceira maior praça bancária do Brasil e é a quinta maior base da tributação federal...”* (ZIMMERMANN & SEMEGHINI, 1988, p. 57)

É nesse diapasão que se pode compreender o deslocamento para a região de Campinas de importantes plantas industriais de autopeças e da produção de componentes para a indústria automobilística, setor elétrico, mecânico, de comunicações e borracha, merecendo destaque a implantação, ainda durante a década de 1970, da fábrica de ônibus da Mercedes-Benz, bem como a instalação da Refinaria do Planalto (REPLAN), no município de Paulínia, à época respondendo por cerca de 25% do craqueamento de petróleo no país e responsável, atualmente, por quase 50% do refino de petróleo no Brasil⁵² (ZIMMERMANN & SEMEGHINI, 1988).

“A expansão (...) do processo de interiorização da indústria (...) pode ser mais bem compreendido através de três indicadores importantes: o primeiro referente ao aumento do já elevado índice de concentração do valor de transformação industrial do ramo alimentício no interior (...) O segundo refere-se à elevada participação da indústria alimentícia do interior no total do respectivo ramo em nível nacional: em torno de um quarto do total, e o terceiro é o recente aumento (...) do peso relativo de ramos mais complexos, como mecânico, material de transportes e material elétrico e de comunicações, dentre outros” (NEGRI, 1996, p. 186)

Efetivamente, como se pode depreender da leitura do quadro 16, a participação do interior no valor adicionado fiscal da indústria de transformação cresce na comparação entre 1980-1990 (saltando de uma participação de 35,62% para uma participação de 41,89%), muito embora decresça levemente na comparação 1985-1990 (decrecendo de uma participação de 42,41%, em 1985, para 41,89%, em 1990).

De qualquer modo, quando analisamos os valores referentes à participação da indústria de transformação de Campinas no valor adicionado fiscal da indústria de transformação do Estado, observamos que a participação da RA de Campinas cresce sensivelmente em todo o período, passando de 15,16%, em 1980 para 17,51% em 1985, e finalmente para 19,22%, em 1990, o que evidencia a consistência e a maturidade do

136_____

⁵² Vide Plano Diretor de Dutos do Estado de São Paulo, 2008.

processo de industrialização na região de Campinas, que se consagra, absolutamente, como a mais importante área industrial do interior de São Paulo.

Quadro 16:

Participação (%) das Regiões Administrativas (RAs) no Valor Adicionado Fiscal da Indústria de Transformação do Estado de São Paulo
Regiões Administrativas do Estado de São Paulo
1980-1990

Região Administrativa	1980	1985	1990
RMSP	64,38	57,59	58,11
Campinas	15,16	17,51	19,22
S.J. dos Campos	5,00	6,35	6,35
Sorocaba	3,98	4,94	4,92
Santos	4,32	4,07	2,61
Ribeirão Preto	1,13	1,63	1,19
Central	1,79	2,29	1,75
S.J. Rio Preto	0,56	0,68	0,95
Bauru	1,11	1,38	1,21
Marília	0,54	0,80	0,87
Franca	0,75	0,94	1,18
Araçatuba	0,33	0,49	0,66
Barretos	0,42	0,69	0,51
Presidente Prudente	0,37	0,41	0,35
Registro	0,17	0,22	0,12
Total RAs	100,00	100,00	100,00

Fonte: Extraído de CANO et alli, 2007, p.207.

Finalmente, o quadro 17 complementa essa análise evidenciando a importância crescente da indústria da RA de Campinas no interior do Estado de São Paulo, entre os anos 1980/1990. Detendo-nos na informação acerca do peso relativo da indústria de transformação de Campinas sobre o total da indústria de transformação interiorizada pode se observar que sua participação passa de 42,6%, em 1980, para 45,9%, em 1990, registrando um leve declínio de participação no meio do período, visto que em 1985 seu peso se reduz para 41,3%.

Entretanto, percebe-se que houve durante a década de 1980, a despeito da forte crise enfrentada pela indústria durante esse período, um movimento de intensificação da concentração da indústria interiorizada na região de Campinas, cuja acumulação

pregressa e o elevado grau de integração inter-setorial da economia, mesmo em escala regional, permitiram-lhe sobressair-se na disputa locacional da indústria interiorizada (mormente dos ramos produtores de bens de consumo duráveis e de bens de produção) com todas as outras regiões do Estado de São Paulo (SEMEGHINI, 1991; NEGRI, 1996; PACHECO, 1996).

Quadro 17:

Participação (%) da RA de Campinas no Total da Indústria de Transformação do Estado de São Paulo e no Total do Interior

RA de Campinas

1980-1990

RA	1980	1985	1990
Campinas/ESP	15,1	17,4	19,2
Campinas/Interior	42,6	41,3	45,9

Fonte: Extraído de CANO et alli, 2007, p.216.

Convém ainda lembrar que outros empreendimentos estatais, na área de pesquisa e tecnologia, serão paulatinamente canalizados para a região de Campinas, a partir dos anos 1970, possibilitando a implantação de importantes empresas nos setores de informática, telecomunicações, energia e eletrônica, cuja contribuição foi decisiva para a consolidação do processo de modernização da indústria interiorizada (NEGRI, 1996).

Como marcos dessas transformações profundas na estrutura industrial da região de Campinas e, sobremaneira de seu município-sede, a partir dos anos 1970, que assinalam sua inscrição no rol das áreas industriais mais dinâmicas e avançadas do país, destacamos, dentre outros, os seguintes empreendimentos públicos (TÁPIA, 1993; NEGRI, 1996):

- a) a criação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), em 1965, que se consolidou nas décadas seguintes como um dos mais

importantes centros de pós-graduação, pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica do país, capitaneando para o seu entorno importantes empresas do segmento de alta tecnologia;

- b) a instalação do escritório regional da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), em 1972, objetivando integrar a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias no setor agropecuário e sua disponibilização/transferência para os agentes envolvidos na produção;
- c) a instalação do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD) da Telebrás, em 1976, que desde então produz importantes pesquisas no setor de telecomunicações;
- d) a instalação, nas imediações da UNICAMP, do Centro de Tecnologia para a Informática (CTI), em 1983, objetivando o desenvolvimento de circuitos integrados e pesquisa na área de informática;
- e) a criação da Companhia de Desenvolvimento do Pólo de Alta Tecnologia de Campinas, (CIATEC) em 1986, pela Prefeitura Municipal de Campinas, com o objetivo de estimular a implantação de pólos de tecnologia no município;
- f) a criação do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron (LNLS), em 1987, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), com o objetivo de produzir luz síncrotron no Brasil subsidiando o desenvolvimento de pesquisas e produção de materiais de alta performance.

Ainda sobre aspecto, de acordo com Tápia (1993), houve um expressivo esforço integrado das esferas de poder (federal, estadual e municipal) para a viabilização do pólo de tecnologia de Campinas, consolidando a posição dessa cidade e da região que ela polariza como *locus* privilegiado de um projeto nacional de interiorização do desenvolvimento.

Esse projeto, idealizado ainda nos anos 1970, atinge seu fastígio na década de 1980, mas demonstra sinais de esgotamento nos anos 1990, momento em que profundas mudanças nos cenários econômicos interno e internacional revelam os limites dessa experiência de *articulação transescalar* vivenciada por alguns lugares e regiões no capitalismo periférico (BRANDÃO, 2007).

“As empresas do pólo de alta tecnologia de Campinas cujo número total é estimado entre 50 e 100, atuam principalmente nos setores de informática, microeletrônica, telecomunicações, opto-eletrônica e química fina (...) Na primeira metade dos anos oitenta, a idéia de criar um pólo tecnológico em Campinas encontrou um ambiente favorável ao nível do poder público, estadual e municipal. De um lado, pela aproximação entre as lideranças universitárias e a prefeitura, na gestão de Francisco Amaral e, de outro, pela iniciativa do governo Franco Montoro, através da antiga PROMOCET, que iniciou um programa de criação dos Centros de Desenvolvimento de Indústrias Nascentes” (TÁPIA, 1993, p.p. 99-100)

Importa dizer, ainda, que a implantação dessa indústria moderna, incluindo-se aquela de alta performance tecnológica, oportuniza um elevado crescimento populacional para o município e a região de Campinas durante os anos 1970-1990, mas especialmente entre os anos 1970/80.

Esse crescimento populacional *requerido* pelo acelerado processo de industrialização complexa que se operou na região de Campinas, nesse período, teve um grande rebatimento nas feições urbanas assumidas pelo município-sede a partir desse ponto decisivo em sua trajetória de desenvolvimento.

Produção e consumo são esferas fundamentais nas quais se movem as forças contraditórias que engendram as cidades (CASTELLS, 2006). Em Campinas, igualmente, industrialização, crescimento populacional e desenvolvimento urbano se articularam de forma umbilical, nesse momento.

Evidente que não se podem estabelecer correlações mecânicas entre essas forças que se embatem *na e para* a produção do espaço, mas seria um equívoco não tomá-las em conta na construção de um *modelo de desenvolvimento* (econômico, urbano, regional, urbano-regional) cujas escalas se atravessam e se superpõem.

Afinal, como bem postulam Leborgne & Lipietz (1988), “*não é a tecnologia nem são as relações profissionais que modelam diretamente⁵³ o espaço, mas sim um conjunto bem mais complexo – o ‘modelo de desenvolvimento’*. Em seguida não podemos simplesmente deduzir o modelo de desenvolvimento das novas tecnologias” (p. 12, *apud* NEGRI e PACHECO, 1994, p. 64).

Entretanto, à dificuldade de apreensão das múltiplas relações estabelecidas entre esses elementos compensa a sua capacidade heurística: compreender a estruturação urbana pressupõe reconstituir as disputas de classe (VILLAÇA, 2001) em suas variadas faces, da pressão imobiliária à pressão demográfica; das exigências requeridas pelo capital industrial às demandas por políticas sociais clamadas pelas camadas trabalhadoras.

Nesse sentido, o *fio de Ariadne* que nos permitirá perseguir essas disputas e sua realização no espaço, ou seja, na própria conformação da estrutura urbana da cidade, é a ação do poder público na esfera do *desenvolvimento*.

E a peça basilar para a compreensão de uma política pública de *desenvolvimento para a cidade* em todas as suas possíveis articulações é a política urbana.

141

⁵³ Grifos meus.

3.2 – De Vias Expressas a Fraturas Impressas: um olhar sobre Campinas nas linhas da política urbana.

3.2.1 – PPDI-1971: retomando as rédeas do progresso?

“... a cidade está se aproximando daquelas barreiras que marcam o sítio de forma extremamente peculiar: a fazenda do exército (CHAPADÃO), a fazenda do Instituto Agrônômico (SANTA ELIZA), a grande fazenda de STA GENEBRA, a nova Via-Norte, a ser implantada, paralela à Anhangüera. Algumas dessas barreiras, notadamente as grandes fazendas particulares⁵⁴ acabarão sendo ‘abertas’ e integradas na trama urbana: aquelas pertencentes a entidades públicas serão, possivelmente, mantidas. De qualquer modo, duas hipóteses se colocam historicamente: a manutenção de Campinas dentro da posição das atuais barreiras, acarretando gradativo aumento da densidade, embora em nível suportável, ou o transbordo da ocupação do solo, além daquelas barreiras” (PLANO PRELIMINAR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CAMPINAS – VOL. IIC – DESENVOLVIMENTO FÍSICO, 1971, p.4)

“o aparato normativo (...) guarda marcas visíveis da subordinação aos interesses imobiliários. Campinas dispõe de um aparato urbanístico complexo (...) sendo que são nítidas as evidências de que (...) tem o sentido de sancionar a hipertrofia dos lucros do capital imobiliário e de liberar o caminho para a sua emblemática ação especulativa” (DAVANZO, 1990, s/p)

“... a planificação urbana não tem significação social unívoca (...) mas ela deve ser interpretada a partir do efeito social produzido pela intervenção da instância política sobre o sistema urbano...” (CASTELLS, 2006, p. 393).

O Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de Campinas (PPDI), datado de 1971, encomendado a uma empresa privada de consultoria em planejamento⁵⁵, é uma daquelas peças de política urbana muito polêmicas, porém pouco estudadas.

É um texto fracamente analisado pelos estudiosos da urbanização em Campinas, mas imediatamente associado à liberação acintosa do território da cidade, pelo Poder Público, aos interesses espúrios do capital especulativo⁵⁶.

142_____

⁵⁴ Grifos meus.

⁵⁵ O PPDI-1971 foi elaborado pela *SD Consultoria de Planejamento*. Sua elaboração foi autorizada pelo Decreto nº 3.147, de 07 de junho de 1968, na gestão do prefeito Ruy Novaes. Sua aprovação se deu pela Lei nº 3.960, de 09 de março de 1971, promulgada pelo então prefeito Orestes Quércia.

⁵⁶ As principais análises acerca desse documento se encontram em DAVANZO (1990) e BERNARDO (2002).

É verdade que, em boa medida, essa peça de urbanismo é exatamente isso. Porém, não é *somente* isso, já que, conforme nos lembra Castells (2006), os planos de urbanismo são mais do que a expressão da regulação sobre o território; eles expressam a correlação de forças dominante na estrutura social e são desse modo, artefatos referidos à instância ideológica geral.

Isso significa dizer que o PPDI-1971 é sim uma peça jurídica que legitima a expansão urbana na direção de determinadas áreas reputadas convenientes, atendendo aos interesses do capital imobiliário; no entanto, suas proposições guardam uma determinada compreensão de *desenvolvimento urbano* que importa resgatar.

É interessante observar que o texto em destaque nessa epígrafe, referente ao diagnóstico do desenvolvimento físico do município, constante dos cadernos de subsídio do PDDI-1971, aponta para a existência de duas alternativas para o desenvolvimento urbano do município.

Com efeito, Campinas poderia “conter-se” dentro dos limites físicos estabelecidos pelas barreiras mencionadas (grandes fazendas institucionais e privadas), o que significa dizer que seu crescimento não poderia prescindir do adensamento, ou então, tendência considerada “natural”, o crescimento se faria transbordando essas barreiras e avançando na direção do eixo Norte-Sul.

É evidente que ao naturalizar a expansão Norte-Sul e a “abertura” das fazendas sob propriedade do capital privado o texto chancela a inversão do capital agrário em capital mercantil-imobiliário, favorecendo os interesses dos grandes proprietários de terra “transformados” em prósperos loteadores.

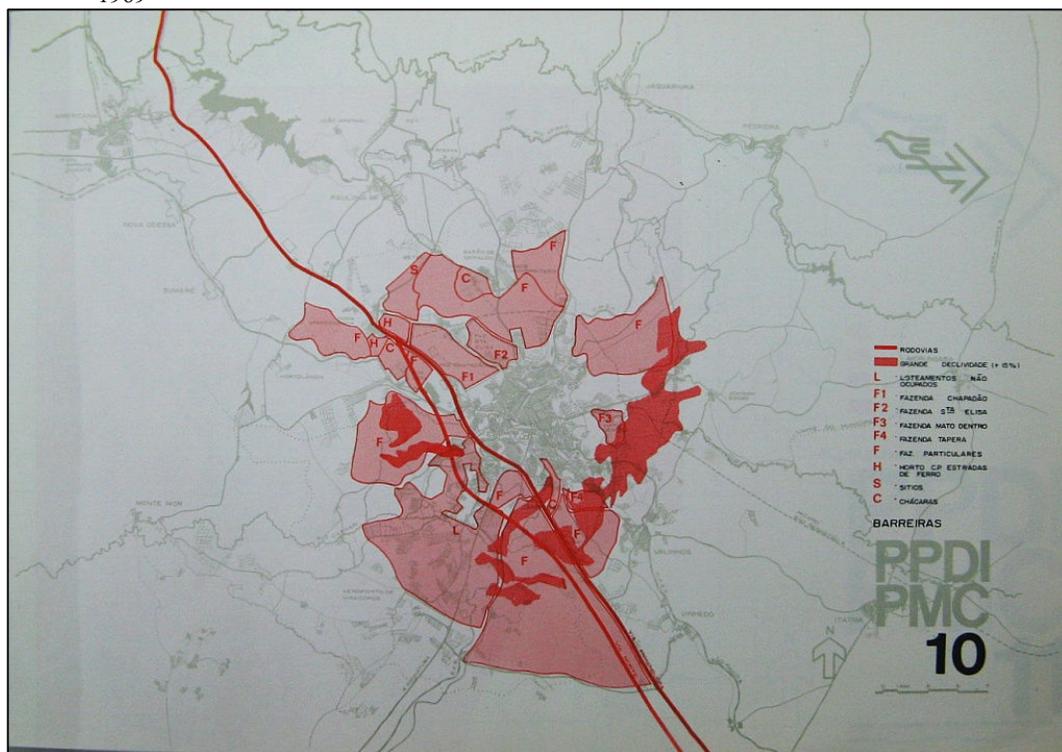
A questão que se coloca é, portanto, se a opção pela cidade adensada, racionalizada, “contida” pelas barreiras físicas em discussão, indubitavelmente uma cidade mais produtiva, menos cara da perspectiva do provimento de infra-estrutura

urbana, já que não teria de atravessar enormes parcelas de áreas vazias, seria igualmente rentável ao capital loteador?

A resposta é muito possivelmente sim, afinal como nos ensina Milton Santos (1999) o valor do espaço é dado por sua escassez; ou seja, quanto mais adensada, mais valiosa a terra urbana.

Desse modo, seria apenas o discurso de “alternativas para o desenvolvimento” um recurso retórico para escamotear o “assassínio” de *outras* alternativas em favor dos interesses exclusivos do capital loteador?

Mapa 3:
Barreiras Físicas
Campinas
1969



Fonte: Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado – VOL. IIC, Desenvolvimento Físico, 1971, p. 7

Para respondermos com mais propriedade a essa questão teremos que retomar os termos e o contexto das discussões estabelecidas no âmbito do poder público entre o final dos anos 1960 e o início da década de 1970, quando o PPDI-1971 é promulgado lei, pela caneta do prefeito Orestes Quércia.

Os clamores pela elaboração de um novo plano diretor para o ordenamento do território e a planificação do desenvolvimento econômico, social, urbano e demográfico do município de Campinas datam do início dos anos 1960, momento em que o esgotamento do Plano de Melhoramentos Urbanos, de Prestes Maia, era já incontornável.

Evidencia muito bem esse clima de insatisfação com a ausência de mecanismos mais efetivos de ordenamento e planejamento da cidade, no interior de alguns segmentos da administração pública, o relatório de autoria do Dr. Ruyrillo de Magalhães, presidente do Grupo de Planejamento Administrativo (GPA), realizado ainda na década de 1960, por ocasião da elaboração de um diagnóstico organizacional da prefeitura.

As notas reproduzidas a seguir, extraídas de uma possível versão preliminar do referido relatório⁵⁷, são suficientemente elucidativas de uma compreensão bastante elaborada da necessidade da criação, em âmbito local, de um órgão de planejamento que tivesse por incumbência a produção de subsídios para as políticas setoriais.

Chama também a atenção, nessas notas, a crítica ao surto de arruamentos no município, nesse período, denunciando o esgotamento do Plano Prestes Maia em decorrência da política liberalizante do Departamento de Obras e Viação (D.O.V.), além

⁵⁷ Trata-se de um documento que reúne um conjunto de notas referentes ao exame da estrutura organizacional da Prefeitura de Campinas, assinado pelo advogado Ruyrillo de Magalhães e endereçado, por meio de ofício, ao GPA, do qual ele era, à época, presidente. In: Fundo Dr Ruyrillo de Magalhães, Arquivo Municipal de Campinas, 2007 (documentação inédita).

da ênfase acentuada na necessidade de estruturação de um órgão local de planejamento, que funcionasse em uma estrutura bipartite, com as atribuições de planificação e pesquisa, cadastro físico e obras/infra-estrutura.

“... há necessidade de reorganizar o D.O.V [Departamento de Obras e Viação] com 2 unidades inteiramente independentes – uma para projetos e pesquisas, a de planejamento, e outra de obras e serviços;

(...)

Plano Prestes Maia: não é planejamento, mas plano de melhoramentos urbanos:

a) o surto de arruamentos fez avançar muito mais que o Plano de Prestes Maia.

PLANO DIRETOR: sem um organismo de planejamento não tem valor nenhum, pois não terá permanência:

- a) em 1929⁵⁸ uma firma levantou uma planta da cidade; depois de 4 ou 5 anos o trabalho não valia – a própria planta da cidade é modificada diariamente; organizou-se então o serviço de cadastro, cuja atividade básica é a atualização dessa planta;*
- b) se fosse contratada uma planta de dez em dez anos estaria sempre desatualizada;*
- c) planejamento deve executar: pesquisa das condições de vida – habitação, benefícios que o poder público tem que oferecer, verificação e controle do desenvolvimento...”*

O descontentamento demonstrado pelo presidente do GPA, órgão diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito, com a inexistência de um órgão de planejamento no interior da estrutura administrativa da prefeitura, bem como da inexistência de um documento de política urbana que orientasse o desenvolvimento do município, uma vez que, como lembra o próprio Dr. Magalhães, o Plano de Prestes Maia não era um propriamente um plano diretor, mas sim um plano de melhoramentos urbanos, parece ter surtido resultados.

Isso porque em 07 de junho de 1968 o prefeito Ruy Novaes promulga o Decreto nº 3.147, que:

“Dispõe sobre a criação do grupo executivo do plano diretor de desenvolvimento integrado de Campinas – GEPLAN

O Prefeito Municipal de Campinas, no uso de suas atribuições e tendo em vista o que dispõe o art. 2º, item VII, da Lei Estadual nº 9.842, de 1967 e

CONSIDERANDO o enorme surto de desenvolvimento em Campinas nos últimos anos, onde sua população triplicou de 1940 a 1960;

CONSIDERANDO que, mantida a atual taxa de incremento demográfico Campinas ultrapassará a um milhão de habitantes no ano 2000;

CONSIDERANDO que a instalação de uma refinaria de petróleo no vizinho município de Paulínia trará consigo muitas indústrias complementares, que poderão se fixar em Campinas;

CONSIDERANDO a possibilidade de Viracopos vir a ser escolhido como aeroporto supersônico;

CONSIDERANDO que Campinas foi considerada pelo SERPHAU como “Pólo de Desenvolvimento”;

CONSIDERANDO que além de atender aos problemas prioritários e inadiáveis, especialmente no que diz respeito às condições econômicas e financeiras da Prefeitura, a dinamização de obras e serviços municipais e da implantação da nova estrutura administrativa, é necessário planejar a longo prazo e prever condições futuras;

CONSIDERANDO que a elaboração de um plano-base deve enfatizar aspectos econômicos, sociais, administrativos e físicos e suas inter-relações;

CONSIDERANDO que o Planejamento Urbano é um processo permanente e dinâmico que deve ser implantado com flexibilidade para adequar-se ao crescimento da cidade, estendendo-se a toda a sua área;

DECRETA:

Artigo 1º - Fica criado o Grupo Executivo do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Campinas – GEPLAN, diretamente subordinado ao Prefeito, com a finalidade de:

- 1) Reunir, analisar e qualificar os escritórios interessados na elaboração dos estudos do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;*
- 2) Formalizar a metodologia do trabalho conforme roteiro básico a ser estabelecido;*
- 3) Estabelecer normas para a apreciação das propostas;*
- 4) Definir os estudos a serem contratados;*
- 5) Estudar e propôr a elaboração de convênios visando a cooperação, entrosamento e implantação dos planos setoriais e regionais...”(DECRETO Nº 3.147, 1968)*

De fato, esse decreto é muito interessante porque elucida as bases de um entendimento do Executivo Municipal acerca da necessidade de elaboração de um novo texto-base de subsídio à política urbana, ou seja, um plano diretor, cujas preocupações fundamentais já estão enunciadas na própria justificativa apresentada pelo prefeito para a edição desse decreto, quais sejam:

- a) o enfrentamento do forte crescimento da cidade em decorrência do “surto” populacional já ocorrido e também daquele prognosticado para o “futuro”, ou seja, para a década de 2000 ;
- b) a integração do planejamento municipal ao projeto de interiorização do desenvolvimento e de desconcentração populacional da metrópole paulista encampado pelo SERPHAU;
- c) a promoção do desenvolvimento industrial complexo do município por meio da integração interindustrial em escala regional.

Da publicação do decreto que autoriza a criação do GEPLAN à publicação da lei que aprova o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de Campinas transcorrem praticamente três anos.

Entretanto, da análise dos cadernos de subsídio do PPDI-1971 é possível depreender que esses “princípios” norteadores do planejamento urbano enunciados no decreto de 1968 se incorporaram à leitura estabelecida por este documento no que respeita à dinâmica urbana e às diretrizes para o desenvolvimento do município, nas décadas seguintes.

Isso significa dizer que a tônica da industrialização, do crescimento populacional e do aproveitamento e uso do solo urbano são temas privilegiados nos estudos que compõem o PPDI-1971.

Entretanto, é interessante observar que, a despeito do expressivo grau de detalhamento dos estudos realizados pela equipe encarregada da elaboração do PPDI-1971, o diploma legal que o valida esvazia totalmente sua eficácia, pois a lei nº 3.960, de 1971, aprova os estudos subsidiários do PPDI, inclusive o caderno de proposições, mas não o regulamenta, posteriormente, o que seria necessário para garantir sua aplicabilidade e efetividade como norma legal.

Isso nos leva a suspeitar que os apontamentos contidos no PPDI-1971, que consagram uma compreensão de planejamento esboçada no decreto de criação do GEPLAN, promulgado na gestão de Ruy Novaes, não encontram plena ratificação nos interesses encampados pela gestão de Orestes Quércia, prefeito que promulga a lei que “aprova” o PPDI-1971.

Percorrendo as páginas dos cadernos de subsídio do PPDI-1971 notamos que vão se delineando as temáticas centrais nas quais o texto investe mais energia, tais como a consolidação do eixo de indução de crescimento Norte-Sul, o transbordo das barreiras

físicas, a produtividade urbana das áreas de urbanização consolidada ou em curso, o crescimento demográfico “carreado” pela industrialização, o zoneamento industrial e a localização residencial das camadas trabalhadoras.

Atentemos para esse excerto sobre a localização industrial e a proposição de um novo eixo de indução de crescimento, na direção norte do município:

“Atualmente, o Município de Campinas apresenta disponibilidade de terrenos suficiente para comportar a implantação de indústrias de grande porte; os que oferecem melhores condições topográficas estão localizados no Distrito de Barão Geraldo (Fazenda Santa Genebra) e ao norte do rio Capivari. A Fazenda Chapadão apresenta excelentes condições para este tipo de uso do solo, porém pertence ao Exército” (PLANO PRELIMINAR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CAMPINAS - VOL. IIA – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DEMOGRÁFICO, 1971, p.73)

É muito interessante observar que a indução do crescimento do setor norte se assenta, na análise do PPDI-1971, na instalação de indústrias naquela região. Na verdade, se recuperarmos os “fundamentos” do decreto de 1968 referentes ao desenvolvimento industrial notaremos que a integração da indústria de Campinas à REPLAN é considerada prioritária; ao mesmo tempo, a implantação da UNICAMP, naquela mesma área, em meados dos anos 1960, favorecia a implantação de um pólo industrial moderno.

É deveras muito importante lembrar, contudo, que a análise mais ampla do caderno de subsídios referentes ao desenvolvimento econômico dá mostras de que a equipe do PPDI, contrariamente ao Poder Público Municipal e à própria SERPHAU, não era muito entusiasta da complexificação da estrutura industrial do município de Campinas.

Com efeito, no diagnóstico setorial da indústria a equipe técnica do PPDI-1971 enfatiza o baixo grau de integração interindustrial no município, a elevada concentração do VTI da indústria de transformação regional em algumas poucas plantas industriais de grande porte, além da presença massiva de pequenas unidades industriais ligadas aos

ramos mais tradicionais da indústria de transformação (alimentos, bebidas, têxtil, mobiliário), com reduzida capacidade de investimento em modernização tecnológica.

Assim, nos termos do próprio PPDI,

“... o parque industrial do Município de Campinas, que no ano de 1967 tinha registrado 822 estabelecimentos industriais, está caracterizado por:

- a) produção muito diversificada, com predominância dos setores dinâmicos no valor global da mesma;*
- b) elevada concentração do valor da produção em torno de poucos estabelecimentos;*
- c) elevada produtividade por pessoa ocupada, contrastando com níveis salariais mais baixos que a média estadual;*
- d) reduzida integração interindustrial referente à complementação das indústrias de grande porte...” (PLANO PRELIMINAR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CAMPINAS - VOL. IIA - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DEMOGRÁFICO, 1971, p.76)*

Isso significa dizer que, mesmo sem muita confiança nas potencialidades da complexificação da indústria local, o PPDI-1971 “recomenda” a área norte como a mais adequada para a implantação de um parque industrial, mostrando que se “produz”, à força, um vetor de desenvolvimento naquela porção da cidade.

Ou seja, mesmo desintegrada da malha urbana consolidada, de caráter ainda predominantemente rural, porém já abrigando a UNICAMP, a zona norte representa uma porção da cidade potencialmente lucrativa para o capital loteador. Portanto, deveria ser incorporada à área de expansão urbana do município para “chancelar” sua valorização imobiliária.

Afinal, como aponta muito apropriadamente DAVANZO (1990) ao analisar a política territorial do PPDI-1971:

“Trata-se (...) de uma opção de crescimento que consultava tanto os interesses já criados sobre o eixo norte-sul (nesse caso especialmente aqueles relativos ao parcelamento do solo que esteve ligado à localização da UNICAMP) quanto interesses ligados à valorização de terrenos no centro tradicional, criando condições e estímulos à sua verticalização...” (s/p.)

Realmente, a compreensão da equipe de elaboração do PPDI-1971 acerca das potencialidades industriais do município de Campinas era bastante conservadora, tanto

que chama a atenção uma pesquisa realizada pela *SD Consultoria de Planejamento*, empresa responsável pela elaboração do plano, junto às empresas de grande porte instaladas no município, acerca de suas razões locacionais para sua instalação nessa cidade.

Isso porque a equipe de elaboração do diagnóstico de desenvolvimento econômico acreditava que a industrialização pesada de Campinas dependeria da elaboração e execução de uma política municipal específica de fomento ao desenvolvimento industrial, que não se faria “espontaneamente” como pareciam acreditar as autoridades municipais naquele momento, entusiasmadas com a “saturação” do pólo industrial da Grande São Paulo.

O quadro 18, reproduzido abaixo, apresenta os resultados da pesquisa junto às indústrias de grande porte localizadas no município de Campinas, acerca de suas motivações para a instalação no município, conforme pesquisa realizada pela *SD Consultoria de Planejamento*.

Destarte, a pesquisa revela que as principais motivações locacionais apresentadas pelas empresas⁵⁹ investigadas foram: 1) disponibilidade de infra-estrutura de serviços; 2) baixo custo da mão-de-obra; 3) infra-estrutura de transportes; 4) padrão de vida urbana.

151

⁵⁹ De acordo com as informações constantes do caderno de subsídios ao desenvolvimento econômico e demográfico foram consultadas acerca das motivações locacionais para a instalação de planta industrial em Campinas, as seguintes empresas: Singer do Brasil, Dunlop do Brasil, Merck Sharp & Dohme, Bendix do Brasil, Robert Bosch do Brasil e General Eletric. (cf. PPDI-1971, VOL. IIA, p. 61)

Quadro 18:
Razões Locacionais das Indústrias de Grande Porte
Município de Campinas
1970

Fatores de Localização	Indústrias de Grande Porte					
	Singer do Brasil	Dunlop do Brasil	Merck Sharp & Dohme	Bendix do Brasil	R. Bosch do Brasil	General Eletric
Disponibilidade e custo de terrenos		x			x	
Baixo custo de mão de obra	x	x	x			
Infra-estrutura de transportes	x	x				x
Disponibilidade de água			x			
Infra-estrutura de serviços	x	x	x	x	x	
Padrão de vida urbana			x		x	x
Incentivos municipais		x				
Prédio construído				x		
Disponibilidade de mão-de-obra qualificada				x		
Expectativa de complementação regional				x		
Clima					x	x

Fonte: Pesquisa da SD Consultoria de Planejamento. In: Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de Campinas-1971.

Esses apontamentos levaram a equipe do PPDI a acreditar que as principais vantagens locacionais do município de Campinas para a indústria “pesada” residiam na sua estrutura urbana, de serviços e na existência de mão-de-obra local em disponibilidade suficiente para os interesses desse capital.

Em decorrência dessa constatação é que o diagnóstico setorial para a indústria expresso no PPDI se mostra bastante conservador, pois o quesito “expectativa de complementação regional” (que exprimiria o fôlego da expansão do pólo industrial “pesado” do município) foi reportado por apenas uma empresa, a *Bendix do Brasil*.

Por certo se poderia questionar a representatividade da amostra utilizada pela equipe do PPDI-1971, pois das oitocentas e vinte indústrias instaladas no município no início dos anos 1970, segundo levantamento do próprio PPDI, foram pesquisadas apenas seis.

Contudo, o texto do diagnóstico econômico justifica sua opção por essas empresas, reportadas como aquelas de grande porte e que seriam, de fato, representativas da indústria “complexa”.

O longo trecho reproduzido a seguir é bastante aclarador dessa interpretação acerca dos *determinantes do desenvolvimento local*, delineada no conjunto dos estudos setoriais constantes do PPDJ, e sua explicitação é importante porque nos permitirá, mais adiante, compreender as opções técnicas, políticas e conceituais operadas pelo PPDJ nas suas proposições acerca das diretrizes para a expansão físico-territorial da cidade.

“O processo de industrialização de Campinas não germinou a partir dos capitais acumulados por força da função de polarização comercial exercida durante um século com as características de ‘boca-de-sertão’. (...) Foram as grandes indústrias de capital estrangeiro trasladadas para Campinas sobretudo na década de 50, que lhe deram as características de uma região industrial e foram responsáveis pela aceleração do processo de urbanização e do desenvolvimento das atividades terciárias (...) A escassa vinculação interindustrial deve-se sobretudo à discrepância das linhas de produção. Enquanto as grandes dedicam-se à produção de material de transporte, material elétrico, produtos mecânicos, químicos, de borracha, de papel e celulose, as médias indústrias vinculam-se sobretudo, aos gêneros de produtos alimentares, mobiliário, têxtil, de minerais não-metálicos, couros, vestuário e calçados. As pequenas indústrias (...) dedicam-se em grande número à produção de artigos metalúrgicos e aos ramos gráfico e de bebidas.

(...)

É importante assinalar que o desenvolvimento da área de Campinas tem se caracterizado como um processo implantado de fora para dentro, em que Campinas se converteu num dos eixos da expansão da fronteira industrial do pólo metropolitano sediado em São Paulo e no exterior. É um desenvolvimento do tipo dependente, cuja intensificação ou aceleração depende principalmente de forças externas que fogem ao controle não só do governo, como das próprias atividades implantadas na área. Tal circunstância limita consideravelmente o poder e a eficácia da intervenção da autoridade municipal. É verdade que a posição tradicional de que goza Campinas como centro de prestação de serviços para uma extensa área de influência conferiria ao seu desenvolvimento condições de auto-sustentação. Contudo, o desenvolvimento do comércio e de muitos serviços não tem autonomia sobre o desenvolvimento industrial. A expansão comercial de Campinas nos últimos vinte anos refletiu o crescimento industrial e não seria concebível sem este. Entretanto, não deixa de ser animador o desempenho de Campinas como pólo comercial ...” (PLANO PRELIMINAR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CAMPINAS - VOL. IIA - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DEMOGRÁFICO, 1971, p.p. 74-5)

Ainda no tocante aos determinantes fundamentais para o desenvolvimento econômico do município, segundo concepção expressa no próprio PPDJ, interessa reconstituir as análises desse documento acerca de outro componente então reputado basilar para a sua realização, ou seja, a população.

Diferentemente dos documentos de política urbana posteriores, assombrados com o intenso crescimento populacional experimentado pelo município graças aos elevados saldos migratórios, especialmente entre os anos 1970/1980, o PPDI-1971, da perspectiva de um olhar informado sobre a dinâmica demográfica ainda pautada pelo Censo Demográfico de 1960, prognosticou que, mantidas as tendências nos componentes determinantes do crescimento populacional (mortalidade, fecundidade e migração) verificadas para o período 1950-1960, no ano de 1989 o município de Campinas contaria com 758.364 habitantes.

Evidentemente, as estimativas do PPDI-1971 foram um pouco comprometidas pelo elevado saldo migratório verificado nas décadas de 1960/70 e, especialmente, de 1970/80, o que “explica” o erro de 50.478 habitantes⁶⁰ a menos verificado entre a previsão e a população residente no município, no ano de 1989.

Ademais, o prognóstico do PPDI-1971 não considerou os expressivos impactos migratórios gerados em Campinas pelo processo de desconcentração industrial. Isso porque a equipe do PPDI-1971 não acreditava na força dessa desconcentração, uma vez que compreendia (equivocadamente) a realidade econômica e demográfica de Campinas como articulada periféricamente à dinâmica da Região Metropolitana de São Paulo.

Contudo, a despeito de seu interesse, mais importante do que o volume do contingente populacional de Campinas projetado pelos cálculos do PPDI-1971, interessa-nos, nesse momento, a leitura estabelecida pelo texto acerca do significado dessa população para o desenvolvimento futuro do município.

Com efeito, as análises sobre a população constantes no PPDI, especialmente no que respeita à mão-de-obra, indicam que não era o volume de trabalhadores que deveria preocupar as autoridades do município, mas sim a ausência de trabalhadores

⁶⁰ A população residente no município de Campinas em 1989 era de 808.842 pessoas, segundo estimativa da Fundação SEADE, com base na taxa de crescimento registrada para o município entre 1980-1990 (SEADE, 2008).

qualificados, conforme apontado, inclusive, pela pesquisa realizada junto às indústrias locais de grande porte.

As considerações sobre o contingente de trabalhadores no município se assentam, basicamente, nessa tensão entre o “excesso” de uma mão-de-obra não qualificada, indesejada e, portanto, “excedente”, e a ausência de uma mão-de-obra qualificada para as exigências dessa indústria moderna que Campinas pretendia atrair para o seu território.

Essa tensão delineada entre o “excesso” de trabalhadores desqualificados e a “escassez” de trabalhadores qualificados para os setores mais dinâmicos da economia, mormente para as indústrias “pesadas”, de grande porte, não representava apenas uma séria ameaça ao desenvolvimento econômico, mas significava também o comprometimento da valorização do eixo de expansão norte, na direção de Barão Geraldo e da UNICAMP.

Isso porque estava em jogo, igualmente, a valorização imobiliária de toda uma área até então periférica, delimitada pelo Taquaral, Fazenda Chapadão e Fazenda Santa Elisa e que se via inconvenientemente ocupada por uma população social e laboralmente “desqualificada”.

Recorramos ao texto do PPDI-1971 para compreendermos melhor o significado dessa tensão:

Atualmente no município de Campinas “existe ‘déficit’ de algumas qualificações, tais como torneiros, soldadores, modelistas, retificadores, fresadores, eletricitas, projetistas, ferramenteiros, tecelões, funileiros e controladores de qualidade. Esta situação prejudica grandemente à pequena e média indústria, que se vê esvaziada da mão-de-obra qualificada mais competente ao não poder enfrentar a concorrência salarial das indústrias de grande porte” (PLANO PRELIMINAR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CAMPINAS - VOL. IIA - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DEMOGRÁFICO, 1971, p.99)

Ao mesmo tempo, quanto aos trabalhadores sem qualificação, diz o PPDI:

“a disponibilidade deste tipo de mão-de-obra no Município de Campinas, que atualmente supera por ampla margem as oportunidades de emprego, está aumentando a elevada taxa, especialmente a partir dos últimos anos, devido a correntes migratórias provenientes do interior de São Paulo, norte do Paraná

e sul de Minas Gerais. Este pessoal está ocupando os bairros do Alto da Barra e do Taquaral, que estão se tornando zona de população marginal. O bairro do Taquaral, embora ofereça muito boas condições residenciais, apresenta baixa valorização porque outrora esteve nêle localizada a zona de prostituição da cidade” (PLANO PRELIMINAR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CAMPINAS - VOL. IIA - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DEMOGRÁFICO, 1971, p.102)

Essa preocupação com as características sócio-ocupacionais da população, no sentido da sua adequação aos interesses tanto do capital industrial, quanto do capital loteador, mostra-se coerente e articulada com as análises e proposições acerca da organização espacial das atividades econômicas, distribuição espacial da população e tipo/prioridade de investimentos públicos na cidade, apresentadas pelo PPDI-1971.

No caderno de subsídios concernente ao desenvolvimento físico, em que são apresentados os estudos e proposições para a estrutura física, o sistema viário e serviços e equipamentos urbanos, as análises da dinâmica urbana estão referidas a um recorte espacial que subdivide a cidade em 18 zonas, quais sejam: 1) Centro; 2) Guanabara; 3) Cambuí; 3A) Nova Campinas; 4) Ponte Preta; 5) Vila Industrial; 6) Castelo; 6A) Bonfim; 7) Dom Bosco; 8) Flamboyant; 9) Proença; 10) Jardim das Oliveiras; 11) Nova Europa; 12) Parque Industrial; 13) Taquaral; 14) Campos Elíseos; 15) Jardim Aurélia; 15A) Boa Vista.

Essa subdivisão e o diagnóstico da dinâmica urbana operados na escala dessas unidades territoriais parecem ter incorporado o conceito de “unidades de vizinhança” e a “agenda” de indicadores das atividades, usos e dinâmicas do território, bem como de demandas populacionais, delineados pelo Grupo de Planejamento Administrativo (G.P.A.), ainda na década de 1960, como informa o excerto reproduzido abaixo:

“Já estão sendo elaboradas as bases para o planejamento:

- a) dividida a cidade em setores mais ou menos iguais – 10 a 15 mil habitantes formam uma unidade de vizinhança;*
- b) pesquisa em cada unidade de vizinhança: todos os serviços públicos – transporte coletivo, água, luz, esgoto, telefone, lixo, pavimentação, condições econômicas dos bairros;*

(...)

- População é calculada pelo número de residências (5,5 pessoas por residência), estimativa que será substituída pela população de fato, baseada no Censo [de 1970];

- Valor das pesquisas em um ano é mais de curiosidade, mas será dentro em pouco de extraordinária importância, esclarecendo com base em dados concretos as necessidades do município: abastecimento, ensino, igrejas, etc...” (RELATÓRIO DO GRUPO DE PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO, GPA, 196-)

Efetivamente, a leitura do diagnóstico acerca do desenvolvimento físico do município de Campinas, apresentado no PPDI-1971, revela uma preocupação técnica de confrontar ocupação do território e produtividade do uso do solo, evidenciando uma compreensão que vai se fazendo mais clara ao longo dos diagnósticos, da opção conceitual por um *modelo de desenvolvimento* calcado no adensamento urbano.

Sobre esse aspecto, a tabela 8, reproduzida a seguir, apresenta os principais indicadores estudados no diagnóstico da estrutura físico-territorial da cidade.

Destarte, para cada uma das 18 zonas urbanas já detalhadas anteriormente, a tabela 8 mostra a área total (em ha), a área urbanizada (em ha), a área urbanizada efetivamente ocupada (em ha), população total (estimada) residente, classe social predominante e densidade demográfica bruta⁶¹.

Desses indicadores já é possível depreender aspectos importantes do processo histórico de estruturação urbana de Campinas, permitindo confrontar a produtividade do solo urbano com as características da população residente.

Assim, nas áreas de ocupação mais antiga e consolidada, tais como “Centro”, “Guanabara” e “Cambuí” é interessante observar que a área total, a área urbanizada e a área urbanizada efetivamente ocupada se equivalem, denotando (teoricamente) a ausência de “vazios” no tecido urbano dessas regiões; concomitantemente, a densidade bruta, ou seja, a relação entre população e área urbanizada é das mais elevadas, indicando que essas regiões expressam a melhor situação em termos de aproveitamento do solo urbano na cidade de Campinas, nesse momento.

157_____

⁶¹ Segundo metodologia do PPDI-1971, a densidade bruta equivale à relação entre a população residente na zona e a área urbanizada da referida zona (cf. PPDI, 1971, vol. IIC, p.8)

Convém observar, também, que as zonas mais produtivas (“Centro”, “Guanabara” e “Cambui”) são aquelas que concentram a população de renda superior (classe social “A”), sugerindo uma relação bastante próxima entre produtividade urbana e riqueza, o que seguramente se expressa, também, no elevado valor imobiliário dessas áreas⁶².

De outro lado, quando comparamos as zonas com predominância de população mais pobre (classe social “D”), o que se observa é precisamente a situação inversa: há sempre uma expressiva diferença entre área total da zona, área urbanizada e área urbanizada efetivamente ocupada.

Nesse sentido, o exemplo mais emblemático é o da zona correspondente ao Jardim Campos Elíseos, cuja área total é de 1.708 hectares, enquanto a área urbanizada efetivamente ocupada é de 590 hectares, ou seja, a área urbanizada efetivamente ocupada corresponde a apenas 34,5% da área total.

Evidente que a situação do Jardim Campos Elíseos exemplifica a condição de zonas novas de moradia popular, nas franjas do perímetro urbano; porém, não se pode esquecer que, ocupada pela população de mais baixa renda, a baixa produtividade urbana é também sinônimo, invariavelmente, de precária infra-estrutura urbana, o que penaliza essa população mais pobre sob os mais variados aspectos.

⁶² O contra-exemplo notável da relação entre riqueza e produtividade urbana, especialmente quando se considera a densidade bruta, é o caso da Nova Campinas. Contudo, a explicação para essa exceção é a peculiaridade dessa região: além de seu desenho urbano diferenciado, nos moldes de cidade-jardim, marcado por baixa densidade demográfica e grandes áreas livres, o loteamento da Nova Campinas era, nesse momento, um bairro nobre ainda “novo”.

Tabela 8:
Indicadores de Produtividade Urbana, por Zona Urbana
Campinas
1969

Zona Urbana	Área (ha)	Área Urbanizada (ha)	Área Urbanizada Ocupada (ha)	População	Classe Social	Densidade Bruta
1. Centro	112	112	112	10.265	A	91
2. Guanabara	300	300	300	24.970	A	83
3. Cambuí	220	220	220	26.429	A	120
3A. Nova Campinas	209	209	179	2.630	A	13
4. Ponte Preta	136	136	136	7.704	C	57
5. Vila Industrial	260	260	256	17.752	C	68
6. Castelo	347	347	347	15.973	A	46
6A. Bonfim	149	149	149	9.745	B	65
7. Dom Bosco	380	380	380	28.220	B	74
8. Flamboyant	452	363	349	10.909	D	30
9. Proença	492	360	360	20.104	D	60
10. Jd das Oliveiras	732	629	557	31.217	C	49
11. Nova Europa	524	377	364	12.797	C	33
12. Parque Industrial	452	452	452	19.548	C	43
13. Taquaral	694	622	622	12.138	D	19
14. Campos Eliseos	1.708	847	590	15.437	D	18
15. Jd Aurélia	550	337	293	22.817	C	68
15A. Boa Vista	616	200	200	8.264	D	41
Total	8.333	6.300	5.866	296.919	—	54

Fonte: Elaborado a partir do Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de Campinas, Vol. IIC, Desenvolvimento Físico, p.8

Realmente, segundo a leitura que se pode depreender da análise da tabela 9, existe uma intrínseca *relação negativa* entre localização residencial das camadas mais empobrecidas da população e presença de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos.

Assim, conforme mostra a tabela 9, que apresenta os índices de cobertura de água, esgoto, pavimentação e iluminação pública, para cada zona da cidade, podemos observar que nas áreas mais periféricas o grau de cobertura da infra-estrutura urbana é extremamente baixo, sendo mesmo em alguns casos inexistente.

Nesse sentido, a zona que compreende o “Jardim Boa Vista” apresenta inexistência de infra-estrutura de água (enquanto a média da cidade é de 0,55), inexistência de infra-estrutura de esgoto (enquanto a média da cidade é de 0,46) e índice

0,10 tanto para pavimentação asfáltica (cuja média da cidade é de 0,43) quanto para iluminação pública (cuja média da cidade é de 0,59).

Por outro lado, as zonas que compreendem o “Centro” e “Cambuí” apresentam cobertura plena de infra-estrutura: nessas zonas todos os serviços básicos, ou seja, água, esgoto, pavimentação e iluminação pública atingem índice de cobertura 1,00.

De qualquer forma, não se pode deixar de mencionar que a presença muito assimétrica de infra-estrutura urbana na cidade, expressando um claro viés social - à medida que se identifica uma correlação direta entre classe social, provimento de infra-estrutura urbana e valorização imobiliária - representa a apropriação injusta, pelas camadas mais ricas da população, de diferenciais na cobertura de serviços e equipamentos que são financiados pela riqueza produzida pela cidade toda, inclusive por aqueles que menos se beneficiam desses melhoramentos.

Tabela 9:
Índice* de Cobertura de Serviços de Infra-Estrutura Urbana, por Zona Urbana
Campinas
1969

Zona Urbana	Água	Esgoto	Pavimentação	Iluminação Pública
1. Centro	1,00	1,00	1,00	1,00
2. Guanabara	1,00	0,90	0,90	1,00
3. Cambuí	1,00	1,00	1,00	1,00
3A. Nova Campinas	0,40	0,00	0,40	0,80
4. Ponte Preta	0,80	0,75	0,70	1,00
5. Vila Industrial	0,60	0,60	0,60	0,90
6. Castelo	1,00	0,90	0,60	0,90
6A. Bonfim	0,90	0,90	0,90	0,80
7. Dom Bosco	0,80	0,80	0,60	0,80
8. Flamboyant	0,25	0,00	0,15	0,50
9. Proença	0,35	0,35	0,30	0,50
10. Jd das Oliveiras	0,40	0,15	0,40	0,50
11. Nova Europa	0,30	0,30	0,20	0,40
12. Parque Industrial	0,60	0,50	0,50	0,75
13. Taquaral	0,15	0,00	0,15	0,10
14. Campos Eliseos	0,15	0,00	0,10	0,20
15. Jd Aurélia	0,30	0,15	0,15	0,50
15ª. Boa Vista	0,00	0,00	0,10	0,10
Total	0,55	0,46	0,43	0,59

*Os índices correspondem à relação entre a área atendida e a área total da zona, correspondendo atendimento pleno igual a 1,00.

Fonte: Elaborado a partir do Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de Campinas, Vol. IIC, Desenvolvimento Físico, p.9

Para completar o circuito de relações entre produtividade da terra urbana (expressa, sobretudo, pela proporção de área urbanizada efetivamente ocupada em cada zona, bem como pela densidade demográfica bruta), cobertura de serviços de infraestrutura urbana (expressa pelos índices de cobertura dos serviços de água, esgoto, pavimentação e iluminação pública) e valorização imobiliária (expressa pelo valor médio dos lotes em cada zona da cidade) recorreremos à informação oferecida pela tabela 10.

Essa tabela de valores monetários do solo urbano expressa, com clareza, o mecanismo da valorização imobiliária, que se “realiza” por meio da apropriação individual de um valor social e coletivamente produzido.

De fato, o terreno de preço médio mais elevado se encontra no centro da cidade, ao custo de NCr\$190,00 o metro quadrado; o terreno de preço médio mais baixo se encontra no Jardim Boa Vista, ao custo de NCr\$ 5,00 o metro quadrado.

Comparando-se essas duas áreas, a zona denominada “Centro” apresenta a mais elevada produtividade urbana no município, já que toda sua área está urbanizada e efetivamente ocupada.

Desse modo, sua densidade demográfica bruta é também a mais elevada (91 habitantes por hectare); nessa zona todos os índices de cobertura de serviços básicos (água, esgoto, pavimentação e iluminação pública) correspondem a 1,00, o que expressa atendimento pleno.

Nessa zona reside, ainda, uma população de 10.265 habitantes, pertencente predominantemente à classe social “A”.

Já na zona denominada “Jardim Boa Vista” área urbanizada e área urbanizada efetivamente ocupada se correspondem (ambas têm 200 ha), mas representam apenas 32,5% da área total da zona (616 ha).

Desse modo, sua densidade demográfica bruta corresponde a 41 habitantes por hectare, abaixo dos 54 habitantes por hectare que corresponde à média da densidade demográfica bruta para a cidade toda. Nessa zona, muito diferentemente do “centro”, não há infra-estrutura de água nem de esgoto e o índice de cobertura dos serviços de pavimentação e iluminação pública correspondem a 0,10.

No tocante às características sociais de sua ocupação, sua população, um pouco menor do que aquela residente no “centro”, é de 8.264 pessoas, predominantemente pertencente à classe social “D”.

Finalmente, consagrando todas as assimetrias anteriores, o valor monetário médio de um terreno na zona denominada “Centro” corresponde a 38 vezes o valor de um mesmo terreno na zona denominada “Jardim Boa Vista”.

Tabela 10:
Preço Médio dos Terrenos (NCr\$/m²)
Campinas
1970

Zona Urbana	Preço (NCr\$/m ²)
1. Centro	190
2. Guanabara	94
3. Cambuí	142
3A. Nova Campinas	33
4. Ponte Preta	50
5. Vila Industrial	16
6. Castelo	38
6ª. Bonfim	27
7. Dom Bosco	38
8. Flamboyant	12
9. Proença	36
10. Jd das Oliveiras	24
11. Nova Europa	16
12. Parque Industrial	16
13. Taquaral	10
14. Campos Elíseos	7
15. Jd Aurélia	8
15ª. Boa Vista	5
Total	42

Fonte: Elaborado a partir do Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de Campinas, Vol. IIC, Desenvolvimento Físico, p.8

Confirmando a percepção dessas assimetrias pela população da cidade e, lembrando, ainda, que se trata de um momento onde inexiste um diploma legal⁶³ que obrigue o capital imobiliário a arcar com os custos de infra-estrutura dos loteamentos abertos, cabendo ao Poder Público todo o ônus de implantação da infra-estrutura urbana, fica mais flagrante a desigual apropriação da máquina pública a serviço dos interesses de certas frações da classe dominante.

É nesse diapasão que se deve atentar para os valores apresentados na tabela abaixo, que permitem entrever a distância existente no montante de investimentos públicos, financiados por toda a cidade, na forma dos mais diversos tributos pagos pela

163

⁶³ Somente com a edição da Lei Lehmann (Lei Federal nº 6.766/79) é que se estabeleceu obrigação legal para o loteador de custear serviços básicos de infra-estrutura urbana em novos loteamentos, sob pena de prisão, em caso de seu descumprimento.

população, realizados, de um lado, em zonas nobres e ricas (como a “Nova Campinas”), e de outro lado, em zonas longínquas e pobres, como o “Jardim Aurélia”.

De fato, enquanto na zona da “Nova Campinas” o investimento público global na construção de infra-estrutura urbana (rede de água, esgotamento sanitário, pavimentação asfáltica, iluminação pública e áreas livres) foi de NCr\$ 5.240,00 por habitante, o equivalente a cerca de 3,5 vezes o investimento global realizado na cidade, na zona correspondente ao “Jardim Aurélia”, esse mesmo investimento público foi da ordem de NCr\$ 620,00 por habitante, correspondendo a 0,4 vezes o investimento global realizado na cidade.

Dito de outra forma, o investimento público realizado na zona que compreende a “Nova Campinas” foi cerca de 8,5 vezes superior ao investimento *per capita* realizado na zona que compreende o “Jardim Aurélia”.

Tabela 11:
Investimento Global por Habitante (NCr\$)
Campinas
1969

Zona Urbana	Investimento Global/hab. (Ncr\$)
1. Centro	1.790
2. Guanabara	1.800
3. Cambuí	1.360
3A. Nova Campinas	5.240
4. Ponte Preta	2.160
5. Vila Industrial	1.500
6. Castelo	2.580
6A. Bonfim	2.220
7. Dom Bosco	1.500
8. Flamboyant	1.110
9. Proença	1.340
10. Jd das Oliveiras	1.380
11. Nova Europa	1.660
12. Parque Industrial	1.830
13. Taquaral	1.080
14. Campos Elíseos	1.710
15. Jd Aurélia	620
15A. Boa Vista	750
Total	1.530

Fonte: Elaborado a partir do Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de Campinas, Vol. IIC, Desenvolvimento Físico, p.8

A existência (e persistência) desse mecanismo especulativo de *valorização progressiva* do solo urbano, operado por meio de loteamentos esparsos, de baixa densidade demográfica e baixa produtividade urbana é bastante enfatizada no diagnóstico do desenvolvimento físico, realizado pela equipe do PPDI-1971.

Nesse sentido, como instrumento de legitimação desse constructo que baliza as propostas do PPDI para a gestão urbana, mas, também, provavelmente, em atendimento às exigências do GEPLAN⁶⁴, a empresa responsável pela elaboração do plano realizou um levantamento dos principais problemas urbanos existentes em cada uma das zonas da cidade, junto à sua respectiva população residente.

Assim, outro panorama da problemática referente à existência diferencial de infra-estrutura urbana nas diversas zonas da cidade pode ser construído a partir da percepção dos próprios moradores acerca das deficiências que mais atingem seu cotidiano, conforme apresentado na tabela 12, reproduzida a seguir.

Destarte, podemos observar que as regiões onde se registrou uma gama mais ampla de deficiências são exatamente as regiões de ocupação mais recente, destinadas à moradia das classes populares.

Com efeito, os moradores do “Jardim das Oliveiras” apontaram como serviços inexistentes ou deficientes “água”, “esgoto”, “luz domiciliar”, “calçamento”, “iluminação pública”, “coleta de lixo”, “limpeza das ruas” e “correio”. Essa lista representa 8 serviços deficientes em um total de 9 serviços investigados, conforme mostra a tabela abaixo, revelando que a população residente nessa área se encontrava desassistida de praticamente todos os serviços básicos de infra-estrutura urbana ofertados pela Administração Municipal.

165_____

⁶⁴ Conforme documento já apresentado no texto, à página. 25, o GEPLAN sugere a realização de uma pesquisa de mapeamento das demandas sociais da população da cidade, segmentada por zonas de moradia.

Igualmente, os moradores da zona denominada “Jardim Nova Europa” apontaram como principais deficiências em sua zona de moradia um total de 07 serviços públicos, quais sejam, “água”, “esgoto”, “luz domiciliar”, “calçamento”, “coleta de lixo”, “limpeza de ruas” e “correio”.

Por outro lado, os moradores de regiões amplamente mais assistidas pelo Poder Público, onde se investiram somas expressivas de recursos públicos, tais como “Centro” e “Nova Campinas” não reportaram nenhuma deficiência no provimento dos serviços públicos de infra-estrutura urbana.

Entretanto, somadas, as populações das zonas correspondentes ao “Centro” e “Nova Campinas” representam 4,4% da população total do município, enquanto que, somadas, as populações das zonas denominadas “Jardim das Oliveiras” e “Jardim Nova Europa” perfazem 15% da população total do município, evidenciando, mais uma vez, profundas disparidades na distribuição do gasto público.

Tabela 12:
Serviços e Equipamentos Mais Deficientes para a População, Segundo Zona de Moradia
Campinas
1971

Zonas da Cidade	Serviços e Equipamentos mais Deficientes								
	Água	Esgoto	Luz Domiciliar	Calçamento	Iluminação Pública	Coleta de Lixo	Limpeza de Ruas	Correio	Saneamento
1. Centro									
2. Guanabara							X		X
3. Cambuí							X		X
3A. Nova Campinas									
4. Ponte Preta								X	
5. Vila Industrial	X			X	X		X	X	
6. Castelo	X			X	X		X	X	
6A. Bonfim									
7. Dom Bosco		X						X	X
8. Flamboyant		X		X					
9. Proença	X	X	X	X	X	X			
10. Jd das Oliveiras	X	X	X	X	X	X	X	X	
11. Nova Europa	X	X	X	X		X	X	X	
12. Parque Industrial									
13. Taquaral		X						X	X
14. Campos Eliseos	X	X		X		X			
15. Jd Aurélia	X	X		X		X			
15A. Boa Vista	X	X				X			

Fonte: Elaborado a partir do Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de Campinas, Vol. IIB, Desenvolvimento Social, 1971, p.143

É precisamente no interior dessa leitura que se impõe, na análise da equipe do PPDI, a obrigatoriedade da opção técnica e política pela cidade adensada, racionalizada, produtiva e mais “otimizada”, da perspectiva do investimento público.

Nessa linha de entendimento é que se expressa, textualmente no diagnóstico do PPDI, a desaprovação da prática bastante liberal do Poder Público Municipal de franquear ao capital loteador a incorporação de áreas desconectadas da malha urbana já consolidada, sem o devido investimento na extensão da infra-estrutura urbana básica:

“A industrialização brasileira acelerou muito a urbanização de Campinas. Esta ocupação caracterizou-se pelo mecanismo de loteamento e acarretou a baixa densidade que ainda persiste em alguns bairros. Com efeito, a existência da demanda crescente (imigração) levou proprietários de chácaras e grandes áreas a colocá-las à venda; surgiu a possibilidade e a expectativa de excelentes negócios neste tipo de venda de terra. Esta expectativa resultou num excesso de loteamentos e oferta de terrenos com o conseqüente rebaixamento da densidade.” (PLANO PRELIMINAR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CAMPINAS, VOL. IIC, DESENVOLVIMENTO FÍSICO, 1971, p.4)

A essas considerações se pode acrescentar, ainda, o seguinte excerto, referente à análise do grau de cobertura dos serviços de infra-estrutura urbana no território da cidade, reforçando a percepção já esboçada antes da “irracionalidade” dos loteamentos esparsos, bem como do desigual investimento público na assistência à população das diferentes zonas da cidade, ocorrendo, mais uma vez, maiores transferências de recursos justamente para as áreas de moradia da população mais abastada:

“A análise deste aspecto da situação física de Campinas pode iniciar-se pela verificação (...) dos dados relativos às zonas e à média global do investimento em infra-estrutura por habitante [o que] permite tirar algumas conclusões expostas a seguir:

- com poucas exceções (zonas 2, 4, 5, 6, 7) o índice em infra-estrutura por habitante apresenta uma faixa de variação pequena, não maior que 1,5 em relação à média global;

- o índice decresce ligeiramente com o afastamento do centro da cidade e com a faixa de renda média da zona;

- o centro possui relativamente pouco investimento em infra-estrutura (apenas 1,15 vezes a média global) se se considerar que, pelas funções ali sediadas, atende não apenas a própria, mas também à população de todas as outras zonas. Este fato sugere que investimentos maciços, se necessário ao funcionamento do centro, se justificam plenamente;

- Nova Campinas (Zona 3A) possui investimentos desproporcionalmente altos, explicado pelo fato de ali residir a população de mais alto nível de renda e que controla parte das decisões municipais;

- Taquaral (Zona 13), J. Flamboyant (Zona 9) e J. Proença (Zona 9) têm índices entre 60 e 55% da média, sugerindo a necessidade de uma política de canalização de recursos para estas áreas;

- J. Aurélia (Zona 15) possui índice pouco superior a um terço da média, indicando fortes carências de infra-estruturas. Este caso particular se explica pelo fato da população do setor ter passado, nos últimos 2 anos, de 11.000 para 22.817. Esse ritmo acelerado de crescimento ocasionou o atraso no atendimento em infra-estrutura;

- Boa Vista (Zona 15A) é praticamente desprovida em infra-estrutura. Lembre-se que o setor é constituído unicamente pelo conjunto habitacional de mesmo nome, concluído recentemente (1969)” (PLANO PRELIMINAR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CAMPINAS, VOL. IIC, DESENVOLVIMENTO FÍSICO, 1971, p.p.21-2)

Esse excerto, extraído do caderno de diagnóstico do desenvolvimento físico-territorial do município, é bastante aclarador acerca da concepção de regulação urbanística que cabe ao Poder Público, conforme postulam as diretrizes constantes dos estudos do PPDI-1971.

Nesse sentido, o texto é bastante provocativo e direto por apontar, sem eufemismos, o investimento público desproporcional realizado na região da “Nova Campinas”, cuja justificativa só pode mesmo ser encontrada na influência econômica e política dos moradores daquela região.

No entanto, o texto inflaciona a importância de futuros investimentos na região do “Centro” (historicamente já bastante contemplada) ao afirmar que, caso necessário, devem ser realizados vultosos investimentos na sua infra-estrutura, já que essa é uma região que serve a toda a população do município.

De outro lado, notamos, essa proposição é coerente com a idéia de uma cidade adensada e racionalizada, conforme preconiza o PPDI-1971, de modo que, sua área mais nobre e mais cara mereceria, nesse entendimento, todo o adensamento suportável, uma vez que essa operação implica a racionalização dos custos públicos de infra-estrutura.

No entanto, segundo nosso entendimento, não podemos nos esquecer de que a *centralidade* do centro tradicional (VILLAÇA, 2001) em Campinas é tributária do desenho urbano proposto pelo Plano de Prestes Maia, cujos investimentos no

alargamento e hierarquização do sistema viário forçaram, historicamente, uma circulação excessiva pelo centro da cidade.

Isso significa dizer, no interior de nossa exegese que, os investimentos públicos no centro da cidade também favorecem, igualmente, apenas a algumas frações da classe dominante, pois a elevada circulação da população das camadas sociais inferiores pelo centro não pode ser confundida com sua real apropriação.

Sobre esse aspecto, o texto do PPDI-1971 alavanca os interesses do capital imobiliário articulado com os demais capitais mercantis interessados na revalorização do centro, particularmente os setores de comércio e serviços complexos.

De todo modo, devemos lembrar que, no contexto das práticas de regulação urbanística existentes naquele momento, a proposta de adensamento e de reforço no investimento da infra-estrutura de áreas já consolidadas e de alta produtividade representa, efetivamente, uma operação mais saudável para as finanças públicas.

Isso porque na impossibilidade de obrigar o capital loteador ao provimento de serviços de infra-estrutura nas zonas novas, é bastante razoável forçar a estrutura pública a consolidar, primeiro, a ocupação nas áreas onde já se investiu dinheiro público no provimento de infra-estrutura urbana.

Advirta-se, porém, que essa racionalização do investimento público via adensamento urbano só seria socialmente justa se encampasse, principalmente, as áreas de ocupação mais antiga e onde persiste o uso residencial, especialmente das camadas populares, o que, por certo, não corresponde à zona do “Centro”.

De todo modo, a despeito das ambigüidades que permeiam as análises do PPDI-1971, o que seguramente evidencia a importância desse documento e depõe a seu favor, interessa-nos reter o significado de um *modelo de desenvolvimento* expresso na opção

conceitual e política pelo adensamento urbano, ou seja, pela cidade “contida” nos limites que ela alcançara até o início da década de 1970.

Portanto, é nessa matriz de análise que se deve compreender a proposta esboçada tanto no excerto supramencionado quanto neste que segue, no que se refere à recomendação de investimento na extensão da infra-estrutura e no adensamento das regiões do “Jardim Boa Vista”, “Campos Elíseos”, “Flamboyant” e “Taquaral”, dentre outras.

“No curso do crescimento da cidade, esta ocupou concêntricamente as áreas de pouca declividade, tendo uma ótima perspectiva de expansão futura, no que pese a existência de baixas densidades na área urbana atual

(...)

A principal estrutura viária (Anhangüera) marca um eixo que constitui uma barreira (quatro passagens) e um eixo de atração; os trilhos de estrada de ferro são estruturas marcantes, mas já envolvidas pela trama urbana. A estas estruturas consolidadas, somam-se outras que poderão vir a ter significado: a grande área loteada e não ocupada entre Campos Elíseos e Viracopos, resultado de uma especulação imobiliária desmesurada e que deixou um saldo de área parcelada de proprietários dispersos; os conjuntos habitacionais chamados Boa Vista e Costa e Silva (zona 13), hoje ainda isolados da trama urbana, podem ser definidos como estruturas independentes

(...)

Uma zona cujos dados talvez surpreendam é o Jardim das Oliveiras; (...) em sua grande área (732 ha) habitam 31.217 pessoas, elevando a densidade⁶⁵ para 43hab/ha, acima da média campineira (...) este fato parece assinalar uma possível tendência de conurbação entre Campinas e Valinhos, apesar das dificuldades topográficas. Iguamente sintomática é a elevada densidade de D. Bosco (zona 7) em cujos 380 ha vivem 28.220 pessoas, resultando em 74 hab/ha. A peculiar localização deste setor, prolongamento centrífugo do centro, ao longo das vias que partem para Barão de Geraldo e para Mogi, parecem sublinhar a importância das direções noroeste e norte como vetores de expansão urbana” (PLANO PRELIMINAR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CAMPINAS, VOL. IIC, DESENVOLVIMENTO FÍSICO, 1971, pp. 5-6)

Realmente, a análise desse excerto não deixa dúvidas de que a proposta da equipe de elaboração do PPDI para *racionalizar* a gestão urbana de Campinas passava pela utilização desses loteamentos esparsos, não consolidados, abertos até aquele momento, como limites do perímetro urbano, ou seja, como as novas “barreiras” limítrofes da expansão urbana.

Essa opção por consolidar a área parcelada já existente, promovendo seu adensamento, explica, teoricamente, *porque* a equipe do PPDI-1971 apontou os eixos norte/noroeste-sul como aqueles de “natural” crescimento da cidade, visto que tanto no eixo norte-noroeste como no eixo sul já existiam áreas parceladas e parcialmente ocupadas, inclusive em decorrência da abertura de conjuntos habitacionais⁶⁶.

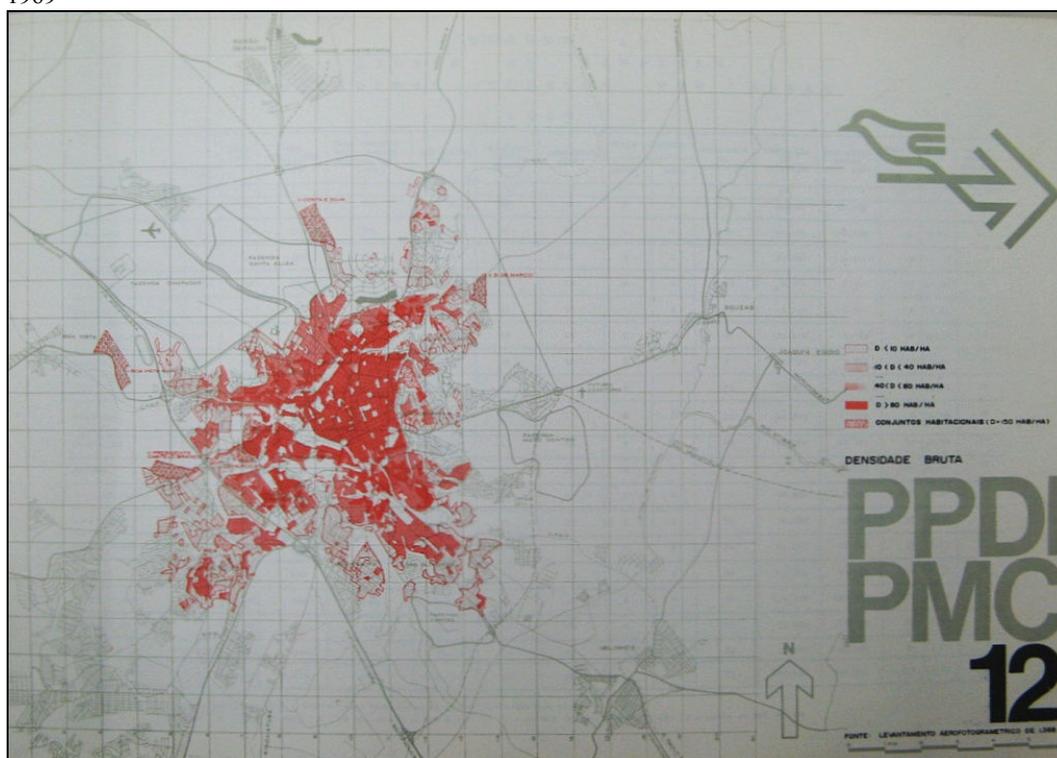
Nesse aspecto, em especial, a análise do PPDI é clarividente e traduz um acerto: de fato, não era possível mais aceitar a expansão desmedida do perímetro urbano da cidade, na direção de regiões ainda não urbanizadas.

Afinal, a malha urbana já loteada estava entrecortada por inúmeros vazios urbanos e, afora isso, seu parco aproveitamento se traduzia em baixa densidade demográfica e em reduzida produtividade do solo urbano, engendrando o nefando efeito da subutilização da terra urbanizada, cujo alto valor é custeado pela cidade inteira, inclusive pelos estratos sociais mais pobres.

171

⁶⁶ Destaque-se no eixo norte-noroeste os conjuntos habitacionais da COHAB-Campinas “Vila Costa e Silva” e “Boa Vista”. No eixo sul, destaque-se o loteamento “Jardim das Oliveiras”, região mais populosa de Campinas, em 1970.

Mapa 4:
Densidade Demográfica Bruta
Município de Campinas
1969



Fonte: Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado – VOL. IIC, Desenvolvimento Físico, 1971, p. 7

No contexto das análises inscritas nos diagnósticos setoriais realizados pela equipe do PPDI-1971 aparece, ainda, outra problemática que nos interessa enquanto elemento para se compreender a relação estabelecida entre a política urbana e o conflito de interesses, entre as classes sociais e dentre as frações de uma mesma classe, acerca das condições de apropriação e consumo do espaço.

Essa problemática se refere, pois, especificamente à dinâmica de um elemento central no entendimento da estruturação do espaço urbano, cuja importância é basilar para a compreensão das inflexões históricas experimentadas pelo desenho urbano de Campinas. Trata-se, então, da localização residencial das classes trabalhadoras.

Nesse aspecto, DAVANZO (1990) tem certa razão ao afirmar que, *lato sensu*, o PPDI “não interfere nas tendências de ocupação das áreas menos nobres. Ao contrário, as tendências de ocupação em curso são referendadas pelo Plano, que não apresenta diretrizes na área habitacional,

apesar de reconhecer a importância de orientar os programas da COHAB como instrumentos de implantação da estrutura urbana proposta” (s/p).

De fato, o PPDI é bastante econômico no seu diagnóstico referente à habitação social, mas não se pode dizer que o texto não expresse diretrizes acerca dessa questão.

Esse é seguramente um ponto delicado do texto, já que muito sutilmente a equipe do PPDI deixa entrever que discorda da política de aquisição de glebas desconectadas da malha urbana, conforme era prática corriqueira da COHAB⁶⁷.

Em verdade, a política fundiária da COHAB promovia o uso especulativo do solo urbano à medida que sua prática de incorporação sistemática de terras ainda não urbanizadas “chancelava” a retenção de terras, pelos capitais privados, das áreas localizadas no entremeio da malha urbana consolidada e das novas fronteiras demarcadas pelos conjuntos habitacionais recém-abertos.

Essa prática era “condenada” pela equipe do PPDI porque se configurava como a principal força indutora da expansão urbana não planejada, assistemática, rarefeita e “improdutiva”, da perspectiva do aproveitamento do solo urbano.

Compreendendo a natureza dessa dinâmica perversa engendrada pela própria política habitacional posta em curso pela Administração Municipal, por meio da COHAB, é que o diagnóstico para a política setorial de habitação do PPDI adverte:

“Construídos pela COHAB e pelas Cooperativas, os novos núcleos habitacionais abrigam uma população cujo rendimento é na sua maioria inferior a 5 salários mínimos. São conjuntos extensos que se situam em áreas novas, onde parte da rede de equipamentos básicos não chegou, principalmente os sociais e transporte.

(...)

Os núcleos devem oferecer meios para a melhoria das condições atuais de vida das famílias (...) tanto no nível do equipamento básico como no social e cultural. Estando situados a grandes distâncias das zonas centrais e sem transporte adequado, devem ter condições de gerar a própria vida local...” (PLANO PRELIMINAR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CAMPINAS, VOL. IIB, DESENVOLVIMENTO SOCIAL - HABITAÇÃO, 1971, p.p. 152-3)

173 _____

⁶⁷ A autarquia municipal Companhia de Habitação de Campinas, COHAB-Campinas, foi criada pela Lei nº 3.213, de 17/02/1965.

Por outro lado, é bastante verdade que as análises do PPDI, concernentes à política habitacional, não sugerem uma preocupação além daquela inscrita na necessidade de racionalização do uso do solo urbano como estratégia de otimização dos recursos públicos na produção de infra-estrutura urbana.

Isso significa dizer, em nossa apreensão, que os pesados ônus sociais do isolamento com o restante da cidade, especialmente com o centro, e as onerosas despesas (de tempo e dinheiro) com os deslocamentos necessários à realização das atividades cotidianas, que tanto afligiam as classes trabalhadoras, não foram tema de apreciação mais detalhada pelo diagnóstico social do PPDI.

Entretanto, no que muito provavelmente foi mero cumprimento da “agenda” editada pelo GEPLAN, a partir das recomendações dos relatórios do Dr. Ruyrillo de Magalhães, apresentados por ocasião de sua presidência junto ao GPA, a equipe do PPDI investigou, com o apoio da COHAB, as características e as condições de vida da população inscrita nas listas de candidatos aos programas habitacionais do município de Campinas, no início dos anos 1970.

Desse modo, as tabelas a seguir indicam alguns dos aspectos destacados pelo PPDI acerca da população cadastrada para atendimento prioritário pelos programas da COHAB, permitindo-nos uma caracterização aproximada da população considerada em “situação” de déficit habitacional.

Assim, a tabela 13, reproduzida abaixo, mostra quais eram as formas de moradia mais reportadas pelas famílias concorrentes aos programas da COHAB-Campinas: como se pode depreender de sua leitura predomina como tipo de moradia o “cômodo de fundo” (edícula), respondendo por 44,9% da moradia atual dos cadastrados; seguido pela “casa” (alugada), com 26,6% das respostas e pelo “barraco”, com 20,7% das respostas.

Deve-se observar que a categoria “cortiço” está aqui muito provavelmente sub-representada, pois parte das declarações nas categorias “cohabitação” e “porão” seguramente se referem à população encortiçada.

No entanto, mais importante do que isso é registrar que esse tipo de moradia (cortiço), bastante freqüente entre os estratos sociais mais pobres, tem pequena representação na conformação do perfil sócio-habitacional das famílias inscritas na COHAB. Isso porque os precários rendimentos dessas famílias excluíram-nas dos requisitos mínimos exigidos para seu ingresso nos programas habitacionais promovidos por essa autarquia.

Essa observação é importante porque, como já demonstrou largamente a bibliografia especializada⁶⁸, o corte de renda estabelecido pelos principais programas habitacionais empreendidos pelos poderes públicos no Brasil excluiu parcela muito expressiva do déficit habitacional crônico que, ainda hoje, assola praticamente todas as grandes cidades brasileiras no nosso país.

Tabela 13:
Inscritos na COHAB, por Tipo de Moradia Atual
Campinas
1970

Tipo de Moradia Atual	Inscritos (%)
Cômodos de Fundos	44,9
Casa	26,6
Cortiço	2,1
Cohabitação	2,6
Barraco	20,7
Porão	3,1
Total	100

Fonte: Elaborado a partir de COHAB-Campinas, 1970. In: Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado, 1971.

Ainda no que se refere às condições sociodemográficas das famílias inscritas nos programas da COHAB-Campinas, em 1971, o quadro 19, reproduzido abaixo, apresenta

175_____

⁶⁸ A respeito da política habitacional no Brasil vejam-se especialmente: BONDUKI (1999), RODRIGUES (1994), KOWARICK (1983), VALLADARES (1979;1980), dentre outros. Especialmente a respeito de Campinas veja-se RIBEIRO (2007).

a relação das principais ocupações dos chefes de domicílio, conforme declaração das famílias cadastradas.

Destarte, 35,63% dos inscritos declararam como ramo de ocupação do chefe de domicílio “indústria de transformação”, ao que se seguiram os ramos “construção civil”, com 21,88% das respostas e “outros serviços”, com 19,38% das respostas.

É importante mencionar que predominam nesse cadastro da autarquia os trabalhadores “semi-qualificados”, correspondendo à situação de 53,75% dos cadastrados, corroborando a avaliação de que as famílias beneficiadas pela COHAB representam somente a fração superior da classe trabalhadora que compõe o déficit habitacional “efetivo”.

Isso porque as frações da classe trabalhadora que se ocupam de atividades “não qualificadas” são, seguramente, superiores àquelas que se ocupam de atividades nas funções “semi-qualificadas”, o que permite entrever, mais uma vez, o viés seletivo de renda que se opera na política habitacional da COHAB.

Isso significa dizer que, justamente as famílias mais pobres, para as quais os custos de moradia (mesmo em subhabitações) são significativamente mais elevados e comprometem dramaticamente suas condições de vida, não encontram possibilidade de plena incorporação nas políticas públicas vigentes no campo da chamada *habitação social*.

Afinal, como bem postula Castells, “a questão da moradia é primordialmente a de sua crise (...) O que caracteriza esta crise é que ela afeta outras camadas sociais além das que se encontram embaixo da escala de rendas e atinge amplos setores dos estratos médios, que se situam melhor em outros domínios do consumo, mas não podem escapar da penúria das moradias, suscitada pela concentração urbana (...) Esta penúria não é uma necessidade inexorável dos processos de urbanização; ela responde a uma relação entre a oferta e a procura, a qual é determinada pelas condições sociais de produção do bem, objeto do mercado...” (2003, p. 222).

Quadro 19:

Inscritos na COHAB (%), Segundo Atividade do Chefe de Domicílio
Campinas
1970

Ramo de Atividade	Semi-Qualificados	Não-Qualificados	Total
Indústria de Transformação	13,13	22,51	35,63
Comércio e Armazenamento	5,62	1,25	6,87
Transporte	4,38	–	4,38
Construção Civil	17,51	4,37	21,88
Serviço de Escritório	3,75	–	3,75
Instituições Financeiras e Seguros	0,62	–	0,62
Ensino, Saúde e Assistência Social	0,62	–	0,62
Serviço Público, Defesa e Segurança	3,12	0,62	3,75
Agricultura e Pecuária	–	1,25	1,25
Inativos e Pensionistas	–	–	1,87
Outros Serviços	5,00	14,38	19,38

Fonte: COHAB-Campinas, 1970. In: Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado, 1971.

Finalmente, a tabela 14, apresentada a seguir, informa-nos acerca dos índices de atendimento do sistema de transporte coletivo, no ano de 1970.

A importância dessa informação reside na sua forte capacidade heurística, já que os índices acerca da cobertura do atendimento pelo sistema de transporte coletivo fornecem evidências relevantes acerca do intrincado processo social de estruturação urbana.

Verdadeiramente, na mesma medida em que outras políticas setoriais que expressam, diretamente, as condições e os significados do *consumo coletivo* (CASTELLS, 2006), a exemplo da própria política habitacional, os indicadores de atendimento do transporte coletivo permitem desentranhar os poderosos determinantes que movem os conflitos de classe na apropriação do espaço intra-urbano (VILLAÇA, 2001).

Assim, a leitura da tabela 14 nos permite conhecer como se realizava a dinâmica da circulação de pessoas no espaço intra-urbano de Campinas, no início da década de 1970.

Primeiramente importa dizer que o indicador “VAZ” (vazão) nos reporta à sistemática de atendimento diário, em cada região da cidade, do sistema de transporte coletivo, por ônibus: ou seja, do total de ônibus que circula nas suas diversas viagens, durante um dia todo, em Campinas, pode-se conhecer o total de ônibus que circula, especificamente, em cada zona da cidade.

Em segundo lugar, o Índice Relativo expressa essa mesma informação em termos percentuais, o que nos permite comparar, para cada região, a proporção de ônibus que ali circula, na relação com o total de ônibus em circulação pela cidade, diariamente.

De acordo com a referida tabela circulavam, diariamente, em 1970, 2.784 ônibus na área urbana de Campinas. Assim, na zona denominada “Centro” circulavam todos os 2.784 ônibus, perfazendo, portanto, um índice relativo de 100%

Essa informação reitera a percepção de uma desmedida polarização exercida pelo centro no ordenamento dos deslocamentos diários da população do município, uma vez que todos os trajetos possíveis dentro da malha urbana de Campinas passavam, obrigatoriamente, pela zona central.

Nesse mesmo contexto, passavam pela zona “Guanabara” (depois do centro a zona melhor servida pela infra-estrutura do transporte coletivo) 1.204 ônibus, correspondendo a um índice relativo de 45%.

Já em regiões socialmente periféricas, como o “Taquaral” (ocupada por uma “população marginal”, como muito emblematicamente se refere o PPDI) circulavam 42 ônibus por dia, o equivalente a um índice relativo de 1,5%.

Igualmente, na região mais populosa do município, ou seja, o “Jardim das Oliveiras” circulavam por dia 584 ônibus, o que corresponde a um índice relativo de apenas 21%.

A respeito da importância desses indicadores tanto para a compreensão da dinâmica urbana quanto para o planejamento e a construção de intervenções no âmbito da política urbana e social que visassem diminuir as desigualdades no acesso à cidade, diz o PPDI-1971:

“Como na maioria das cidades brasileiras, os altos investimentos requeridos pelo setor de transportes urbanos têm tornado suas deficiências um mal crônico. Há, portanto, necessidade absoluta de orientar o planejamento para a resolução destas deficiências, assegurando que os recursos disponíveis sejam aplicados com a máxima eficiência.

(...)

O objetivo do planejamento não é apenas facilitar o deslocamento de pessoas ou veículos; a finalidade de um sistema de transporte é justamente de integrar as pessoas entre si e facilitar o desempenho de suas atividades. Desta forma, por exemplo, a eficiência deve ser medida pelo número de oportunidades (trabalho, compras, recreações) e pelo grau de mobilidade que proporciona aos indivíduos” (PLANO PRELIMINAR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE CAMPINAS, VOL. IIC, DESENVOLVIMENTO FÍSICO - TRANSPORTES, 1971, p.p. 25-6)

Tabela 14:
Índices de Atendimento do Sistema de Transporte Coletivo
Campinas
1970

Zona Urbana	VAZ	Índice Relativo (%)
1. Centro	2.784	100
2. Guanabara	1.244	44
3. Cambuí	909	33
3A. Nova Campinas	58	2
4. Ponte Preta	1.204	43
5. Vila Industrial	303	11
6. Castelo	366	13
6A. Bonfim	390	14
7. Dom Bosco	486	17
8. Flamboyant	297	11
9. Proença	315	11
10. Jd das Oliveiras	581	21
11. Nova Europa	308	11
12. Parque Industrial	659	24
13. Taquaral	42	1
14. Campos Elíseos	396	14
15. Jd Aurélia	287	10
15A. Boa Vista	149	5
Total	2.784	—

Fonte: Elaborado a partir de Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado, 1971, VOL.IIC, p.42

Efetivamente, partir dos documentos aqui analisados podemos afirmar, muito seguramente, que O PPDI-1971 é um dos marcos⁶⁹ mais importantes da política urbana em Campinas, no curso do século XX.

Essa assertiva traduz um olhar sobre a política urbana pautado na busca dos elementos que explicitem tanto uma compreensão técnica das formas e significados do planejamento, do ordenamento e da gestão do território, quanto uma compreensão política dos termos historicamente relevantes sobre os quais se procurou erigir uma *pactuação coletiva* (referida à relação população, economia e território) acerca da justa apropriação do espaço urbano.

Isso significa dizer que as análises aqui empreendidas a respeito do PPDI-1971 procuraram restituir sua importância histórica no entendimento das complexas inter-relações das classes sociais em suas disputas (inclusive no âmbito do Poder Público) pela apropriação desigual do espaço; disputas essas que, inscritas na articulação entre população, economia e território, constituem o próprio motor da estruturação urbana (CASTELLS, 2006; VILLAÇA, 2001).

Nesse sentido, não se trata de ratificar (ou não) o *modelo de desenvolvimento urbano* proposto pelo PPDI-1971.

Na verdade, trata-se de compreender quais opções técnicas e políticas estão inscritas em suas análises e proposições e como estas traduzem certa leitura do espaço intra-urbano (VILLAÇA, 2001) construído na relação com os interesses de diversos agentes sociais.

180_____

⁶⁹ Na concepção desse estudo, os marcos da política urbana são os documentos que expressam a tentativa oficial do Poder Público Municipal, em uma matriz mais ou menos democrática, de acordo com certas especificidades históricas, de se estabelecer, tecnicamente, o ordenamento do território e, politicamente, um pacto social entre as diversas classes sociais que compõem a população de Campinas. Dessa forma, são considerados marcos da política urbana os seguintes documentos: Plano de Melhoramentos Urbanos, de 1938; Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado, de 1971; Plano Diretor, de 1991; Plano Diretor, de 1996; Plano Diretor, de 2007.

Concomitantemente, trata-se de confrontar essas opções técnicas e políticas, formuladas nos termos de um *modelo de desenvolvimento*, com as soluções adotadas pelo Poder Público ao longo do tempo em que esse “modelo” foi apropriado na ratificação dos interesses de determinados grupos sociais, especialmente de algumas frações da classe dominante.

Dessa perspectiva é inegável que os interesses das camadas populares estiveram “entretidos”, porém marginalizados nos termos do *modelo de desenvolvimento* proposto por essa peça de política urbana sobre a qual nos detivemos.

Paradoxalmente, retomando as interrogações presentes no início dessa seção, as *alternativas de desenvolvimento* preconizadas no PPDI não constituem mero recurso retórico, muito embora ambas as possíveis alternativas ali esboçadas consagrem os interesses do capital imobiliário.

Isso é possível porque mesmo no interior dessa fração específica do capital há interesses em disputa.

Em verdade, o modelo de desenvolvimento preconizado pelo PPDI-1971, assentado na “escolha” pela cidade adensada, de elevada produtividade (possível graças ao alto aproveitamento do solo urbano), racionalizada, nos termos da viabilização da gestão pública, sobremaneira no que toca à otimização dos gastos com infra-estrutura urbana, favorecem o capital mercantil (inclusive o imobiliário) cujos interesses repousam na valorização da área central da cidade e do eixo de expansão norte, que se revelou, posteriormente, verdadeiro vetor da riqueza.

Nesse sentido, o PPDI não “errou” ao prognosticar a “natural” expansão do eixo norte, cuja topografia era mais favorável e que já contava com a implantação da UNICAMP como vetor de atração. Esse prognóstico chancelava a expectativa de que

haveria grande valorização futura da malha urbana situada entre as imediações da Fazenda Chapadão e o distrito de Barão Geraldo.

Acontece que, ao propor a limitação, a contenção da expansão urbana às áreas esparsas já alcançadas, seja pelos conjuntos habitacionais da COHAB, seja por loteamentos privados abertos no quadrante sudoeste, enquanto aponta o vetor norte como eixo preferencial de crescimento, o PPDI privilegia interesses de setores específicos do capital mercantil (ZIMMERMANN, 1989).

A opção por essa alternativa de desenvolvimento em detrimento de outras(s) possível(is) (especialmente daquela que preconizava a expansão do perímetro urbano) engendrou conflitos importantes no âmbito dos grupos dominantes, uma vez que todo um conjunto de interesses econômicos (e especulativos) dos proprietários de terras não urbanas no interior de outras áreas da cidade ficou prejudicado.

Deve-se ressaltar que o texto do PPDI é uma peça de política urbana produzida em um contexto autoritário, em plena vigência do regime militar, e que não esconde sua natureza de artefato técnico-político produzido pelas classes dominantes e para as classes dominantes.

Porém, isso não impede que, além da funcionalidade aos interesses de certas frações do capital imobiliário, o PDDI guarde, concomitantemente, uma premissa política e uma solução técnica que apontem para um modelo de desenvolvimento que, realmente, pretendia-se adequado às potencialidades do município de Campinas.

Finalmente, resta mencionar que, a dicotomia (no âmbito do capital mercantil) engendrada pela alternativa de desenvolvimento expressa no PPDI encontrou uma solução de (i)negociação entre as frações conflitantes do capital imobiliário, que é, afinal, bastante interessante.

Assim, o texto do PPDI-1971 - documento básico da política urbana que deveria substituir o Plano de Melhoramentos Urbanos - cujo programa de desenvolvimento já estava esgotado, no sentido de orientar o planejamento urbano no município nas décadas subseqüentes, foi “ratificado” como tal de forma bastante peculiar.

Como não atendia plenamente aos interesses dos grupos dominantes mais poderosos (e politicamente bastante articulados), a criativa solução encontrada para sua parcial legitimação foi a forma jurídica de sua aprovação.

Aprovado pela Câmara Municipal e promulgado pelo prefeito Quércia, o PPDI-1971 não foi regulamentado e a lei que o instituiu é uma mera cópia do índice constante do volume I, do estudo “preliminar” realizado pela empresa *SD Consultoria de Planejamento*.

Assim, vale a pena reproduzir esse verdadeiro “engenho” do direito urbanístico:

“LEI Nº 3.960, DE 09 DE MARÇO DE 1971

Aprova o plano preliminar de desenvolvimento integrado de Campinas.

A CÂMARA MUNICIPAL DECRETA E EU, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, PROMULGO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º - Fica aprovado o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado de Campinas, constituído pelos 5 (cinco) anexos integrantes desta lei, a saber:

I – Volume I – PROPOSIÇÕES, compreendendo:

- a) Apresentação*
- b) Características e Tendências do Desenvolvimento Municipal*
- c) Estratégia de Desenvolvimento Municipal*
- d) Plano Preliminar de Estrutura*
- e) Plano de Ação e Orçamento Plurianual de Investimentos para o Triênio 1971-1973*
- f) Roteiro de Elaboração da 2ª Etapa do Plano Local de Desenvolvimento Integrado*

II – Volume II-A – ESTUDOS SETORIAIS – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DEMOGRÁFICO, compreendendo:

- a) Demografia*
- b) Desenvolvimento Industrial*
- c) Evolução do Comércio*
- d) Estrutura e Tendências da Agricultura*

III – VOLUME II-B – ESTUDOS SETORIAIS – DESENVOLVIMENTO SOCIAL, compreendendo:

- a) Estrutura Social*
- b) Ensino, Recreação e Cultura*
- c) Saúde*
- d) Habitação*

IV – VOLUME II-C- ESTUDOS SETORIAIS – DESENVOLVIMENTO FÍSICO, compreendendo:

- a) Estrutura Física;*
- b) Sistema Viário e de Transportes*
- c) Serviços e Equipamentos Urbanos*

V – VOLUME II-D- ESTUDOS SETORIAIS, compreendendo:

- a) Organização do Sistema Administrativo*
- b) Comportamento das Finanças Municipais*

c) Pesquisas

Art. 2º - Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

Paço Municipal de Campinas, aos 9 de março de 1971

DR. ORESTES QUÉRCIA

PREFEITO MUNICIPAL

De fato, os termos da aprovação do PPDI-1971 reduzem a sua eficácia legal a praticamente zero, pois as recomendações, análises e diretrizes gerais constantes nos vários diagnósticos setoriais e também no caderno de proposições constituem *subsídios* para a elaboração de um diploma legal, e não o próprio texto jurídico.

Essa solução jurídica *sui generis* indica, na verdade, que se fez uma operação muito seletiva do conteúdo dos estudos que compõem o PPDI-1971, pois legitimou-se a prevalência das negociações de gabinete, caso a caso, como procedimento para o encampamento de interesses privados sob a rubrica de interesses coletivos.

De fato, “... estamos na presença de um setor [capital imobiliário] onde a natureza do capital é predominantemente mercantil, isto é, onde o ‘privilegio político’ garantido na articulação da firma com o Estado condiciona, em grande medida, a possibilidade de lucro” (FERRAZ FILHO, 1981, p. 54, apud BRANDÃO, 2007, p. 139).

Em verdade, o modelo de desenvolvimento inscrito no PPDI-1971 foi, reiteradas vezes, apropriado pela Administração Municipal no sentido de legitimar interesses políticos motivados pelas mais diversas demandas da população, mas especialmente pelas “necessidades” oriundas das classes dominantes.

Essa prática conciliatória, que procurou preservar as bases necessárias para a manutenção das alianças conservadoras que garantiam a ascendência política do capital mercantil no âmbito das decisões afetas à regulação urbanística pode ser muito integralmente recomposta quando nos debruçamos sobre a “práxis” do planejamento urbano em Campinas, nos anos subseqüentes.

3.2.2 – Impasse e Interregno: entre a negociação e a negação da política urbana

“os investimentos nos quais é preponderante a participação estatal visam à lubrificação da engrenagem econômica, e os problemas vividos pela população só se transformam em problemas públicos na medida em que são compartilhados pelas camadas dirigentes” (KOWARICK, 1983, p. 51)

“Ter crescido o equivalente [a uma cidade do porte de] Ribeirão Preto em uma década trouxe para a Administração Municipal [de Campinas] problemas para os quais ela não se apresentava técnica e financeiramente aparelhada. Apenas em 1983, após esta verdadeira explosão populacional, o poder público reorganizou sua estrutura administrativa criando a Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento, a de Transportes, e promovendo relativa descentralização administrativa através de Administrações Regionais coordenadas independentemente da Secretaria de Obras e Urbanismo” (ZIMMERMANN & SEMEGHINI, 1988, p.57)

Apesar dos limites que o PPDI-1971 encontrou para realizar seu papel de documento básico da política urbana de Campinas para as décadas de 1970/1980 - em grande medida em decorrência de seu sucessivo retalhamento - alguns dos mais importantes programas e obras implementados pela Administração Municipal, nesse período, são nitidamente legados dessa peça jurídica.

Este é o caso do Plano Trienal de Investimentos (1972-1974), programa de melhoramentos urbanos previsto no PPDI, que coloca em curso um conjunto de obras públicas que moldaram as feições urbanas de Campinas e que permanecem como expressivas obras públicas na cidade, até os dias atuais.

Elaborado pelo Escritório Municipal de Planejamento, o Plano Trienal de Investimentos (PTI 1972-1974) evidenciou e operacionalizou uma agenda de investimentos públicos que representava, claramente, uma apropriação fragmentada do modelo de desenvolvimento legado pelo PPDI.

Essa apropriação seletiva e os interesses que ela contempla estão explicitados no trecho reproduzido abaixo:

“O plano está dividido em 5 (cinco) áreas, referentes aos setores que por ele deverão ser influenciados e desenvolvidos. A ‘Administração e Planejamento’ reúne os estudos e projetos concernentes a obras, instalações e serviços, que são comuns à própria administração pública; a ‘Infra-estrutura Viária’ agrupa todos os investimentos que dizem respeito à melhoria física da rede de comunicações viárias urbanas e rurais do Município; o ‘Desenvolvimento Urbano’ agrega os serviços de natureza pública

afetos à esfera municipal; o 'Desenvolvimento Social' engloba os projetos relacionados com saúde, educação, cultura, recreação, esportes, assistência social e habitação; o 'Desenvolvimento Econômico' considera os estudos, projetos e transferências de recursos diretamente ligados à economia local. O PTI deu ênfase aos setores de Infra-Estrutura Viária, de Desenvolvimento Urbano e de Desenvolvimento Social. Essas prioridades explicam-se, respectivamente, pelo fato de se ter constatado serem urgentes as soluções dos problemas viários e de serviços urbanos, de rápido crescimento e de grande complexidade e, por ser o homem, nas suas potencialidades e nas suas necessidades, o objeto do aspecto social" (PLANO TRIENAL DE INVESTIMENTOS, 1972-1974).

Pode se depreender desse excerto quais prioridades foram selecionadas da massa de investimentos reputada pelo PPDI como necessária ao adequado desenvolvimento (urbano, econômico e social) de Campinas.

De acordo com o trecho supracitado, o PTI elegeu como investimentos urgentes para a solução dos problemas que afligiam a cidade aqueles concernentes às políticas setoriais de infra-estrutura viária, desenvolvimento urbano e desenvolvimento social.

De forte apelo retórico, o texto enfatiza a necessidade de se priorizar o homem e de promover as suas potencialidades. Mas, de fato, o que isso significava no contexto do programa⁷⁰ técnico e político de desenvolvimento construído pelo PTI ?.

Afinal, não podemos nos esquecer de que o PTI foi elaborado pelo Escritório Municipal de Planejamento⁷¹, durante a gestão Quércia, em um contexto de apropriação seletiva e de negociação dos conteúdos expressos pela peça de política urbana formalmente em vigor, ou seja, o PPDI-1971.

De fato interessa-nos saber qual a leitura do modelo de desenvolvimento, preconizado pelo PPDI, assume seu programa de investimentos, o PTI?

186

⁷⁰ O PTI é uma peça prevista no interior do PPDI. Logo, se consideramos o PPDI a peça de política urbana que encampa um determinado modelo de desenvolvimento para o período, o PTI se expressa, hierarquicamente, como um programa referido ao PPDI, cujo objetivo é operacionalizar, coordenadamente, projetos e ações que realizem aquele modelo de desenvolvimento inscrito no PPDI.

⁷¹ O Escritório Municipal de Planejamento foi instituído em resposta às diretrizes para a Organização do Sistema Administrativo preconizadas pelo PPDI-1971. No entanto, teve vida curta, pois em 1972, (portanto, um ano após a aprovação do PPDI) este foi transformado em sociedade de economia mista e denominado Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas (EMDEC). Em 1974, com a edição do Decreto 4.490 suas atribuições ficam ainda mais esvaziadas, já que o referido diploma confere a EMDEC atribuições sobre o trânsito.

E, mais do que isso, como esse programa responde às demandas dos grupos sociais dominantes (ou, ainda, de algumas de suas frações) e como concilia essa “resposta” com as reivindicações das camadas populares?

De que forma se transmuta, portanto, a acomodação de interesses privados em realização de interesses coletivos, capazes, ainda, de inscrever a valorização do homem e de suas potencialidades no cerne de seus objetivos?

Quiçá a resposta a essas questões deva ser buscada em um suporte mais “pragmático”; examinemos, pois, a tabela 15, apresentada a seguir.

Verdadeiro cronograma físico-financeiro do PTI, a tabela 15 mostra, detalhadamente, quais projetos e/ou ações foram encampados por cada uma das políticas setoriais mencionadas no excerto reproduzido acima.

Isso significa dizer que sua análise nos permite associar, para cada uma das políticas setoriais (Infra-Estrutura Viária, Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Social), quais os investimentos públicos realizados e que montante de recursos financeiros foi despendido na execução de cada um deles.

No trecho reproduzido a seguir Bernardo (2002) nos revela alguns desses investimentos, que permaneceram no imaginário urbano como verdadeiros signos da política desenvolvimentista posta em curso nesse período.

Assim, segundo a autora, entre os anos de 1972-1974,

“... Campinas foi palco de um impressionante conjunto de novas obras: Paço Municipal, urbanização da Lagoa do Taquaral, abertura do CEASA (...) Hospital Municipal (...), Vias Expressas (...), duplicação de várias outras avenidas e dotação de infra-estrutura aos conjuntos habitacionais, entre as principais” (BERNARDO, 2002, p. 30)

Com efeito, a tabela 15 nos mostra que na área relativa à *Administração e Planejamento* o Poder Público Municipal aponta como prioridade a construção do “Paço Municipal,” a um custo total de Cr\$ 3.200.000,00.

No âmbito da *Infra-Estrutura Viária* os investimentos previstos são os mais vultosos: “Vias Expressas e Arteriais” receberam aportes de Cr\$ 11.800.000,00; as “Desapropriações” necessárias às intervenções viárias requereram Cr\$ 15.889.221,00; enquanto o investimento em infra-estrutura urbana (“pavimentação de ruas, guias, sarjetas e construção de galerias pluviais”) demandou Cr\$ 12.700.000,00, totalizando o investimento nessa política Cr\$ 40.389.221,00.

Já a política de *Desenvolvimento Urbano* contemplou a “Urbanização do Parque Portugal” (Lagoa do Taquaral), que exigiu investimentos da ordem de Cr\$ 9.800.000,00; e a “ampliação da rede de iluminação pública e domiciliar” para a qual foram previstos aportes de Cr\$ 3.250.000,00. O investimento global na política de Desenvolvimento Urbano totalizou Cr\$ 13.050.000,00

Na esfera do *Desenvolvimento Social* foram priorizados investimentos para a “Construção de Praças de Esporte,” totalizando um montante de investimento de Cr\$ 3.650.000,00; também a “Construção do Hospital e Pronto-Socorro Municipais” Mário Gatti, cujo aporte exigido foi de Cr\$ 6.402.000,00; além da “Construção de novos Conjuntos Habitacionais”, pela COHAB-Campinas, mobilizando um recurso de Cr\$ 4.705.000,00. O investimento global na política de Desenvolvimento Social totalizou Cr\$ 14.757.000,00.

Finalmente, no tocante ao *Desenvolvimento Econômico*, a Administração Municipal destinou Cr\$ 6.500.000,00 para a construção do “Distrito Industrial” e Cr\$ 5.700.000,00 para a “Construção da Central de Abastecimento-CEAB” (atual CEASA), totalizando um investimento global de Cr\$ 12.200.000,00.

Tabela 15:
Despesas Prioritárias, por Área de Investimento.
Campinas
1972-1974

Ano e Áreas de Investimento	Recursos
a) Administração e Planejamento	Cr\$
<i>1. Paço Municipal</i>	
1972	1.500.000,00
1973	1.700.000,00
1974	—
Total	3.200.000,00
b) Infra-estrutura Viária	Cr\$
<i>1. Vias expressas e Arteriais</i>	
1972	3.300.000,00
1973	4.000.000,00
1974	4.500.000,00
Total	11.800.000,00
<i>2. Desapropriações Diversas</i>	
1972	5.889.221,00
1973	5.000.000,00
1974	5.000.000,00
Total	15.889.221,00
<i>3. Pavimentação de ruas, guias, sarjetas e galerias pluviais</i>	
1972	5.700.000,00
1973	3.500.000,00
1974	3.500.000,00
Total	12.700.000,00
c) Desenvolvimento Urbano	Cr\$
<i>1. Urbanização do Parque Portugal</i>	
1972	2.500.000,00
1973	3.200.000,00
1974	4.100.000,00
Total	9.800.000,00
<i>2. Ampliação da Rede de Iluminação - Pública e Domiciliar</i>	
1972	1.500.000,00
1973	1.100.000,00
1974	650.000,00
Total	3.250.000,00
d) Desenvolvimento Social	Cr\$
<i>1. Praças de Esportes</i>	
1972	1.000.000,00
1973	1.450.000,00
1974	1.200.000,00
Total	3.650.000,00
<i>2. Hospital e Pronto Socorro Municipais</i>	
1972	1.500.000,00
1973	1.552.000,00
1974	3.350.000,00
Total	6.402.000,00
<i>3. Companhia Habitação Popular de Campinas-COHAB</i>	
1972	200.000,00
1973	1.755.000,00
1974	2.750.000,00
Total	4.705.000,00
e) Desenvolvimento Econômico	Cr\$

<i>1. Distrito Industrial</i>	
1972	2.000.000,00
1973	2.000.000,00
1974	2.500.000,00
Total	6.500.000,00
<i>2. Central de Abastecimento - CEAB</i>	
1972	1.000.000,00
1973	2.200.000,00
1974	2.500.000,00
Total	5.700.000,00

Fonte: Elaborado a partir do Plano Trienal de Investimentos 1972-1974. In: Acervo do Arquivo Municipal de Campinas, 2008.

Importa mencionar que as despesas prioritárias do Plano Trienal 1972-1974⁷², aportadas pelo Poder Público Municipal na realização das obras supramencionadas correspondem a uma soma de Cr\$ 83.596.221,00, cuja aplicação foi bastante desigual entre as políticas setoriais.

Essa assimetria na aplicação dos recursos sugere que algumas prioridades foram mais fortemente contempladas do que outras, explicitando o jogo de interesses políticos e econômicos articulados na eleição das “obras urgentes”.

Na verdade, se compararmos o montante despendido sob a rubrica “Infra-Estrutura Viária”, que compreende alargamentos de vias, construção de obras de arte, pavimentação e pagamentos de desapropriações, com o total investido, notaremos que somente os investimentos em infra-estrutura viária consumiram 48,3% do total de recursos empenhados ao PTI.

Essa cifra é, verdadeiramente, espantosa: quase 50% do total de investimentos de todo um programa é apropriado para a “oxigenação” dos interesses de alguns setores dos grupos econômicos dominantes.

Afinal, se considerarmos que a implantação das vias expressas e o investimento na construção de obras de arte, bem como as desapropriações requeridas por essa grande

190_____

⁷² As despesas e os valores aqui referidos constam de documentação oficial divulgada pela Prefeitura Municipal de Campinas, na forma de um encarte denominado “Plano Trienal de Investimentos 1972-1974”. In: Acervo do Arquivo Municipal de Campinas, 2008 (documentação inédita).

operação urbana concentraram-se na zona central e suas adjacências, torna-se inequívoca a constatação de que essas obras beneficiaram (e remuneraram às expensas de toda a cidade) os capitais aí aplicados.

Em verdade, “os interesses imobiliários são, via de regra, identificados com os interesses da população, e a valorização imobiliária advinda dos investimentos públicos em infra-estrutura, equipamentos urbanos, operações de renovação urbana (...) que são apropriados pelos empreendedores imobiliários privadamente é considerada não apenas legítima, mas uma forma tão importante de remuneração do total investido quanto aquela advinda dos investimentos produtivos” (DAVANZO, 1990, s/p)

Nesse mesmo diapasão, deve-se salientar que o total gasto na indenização das desapropriações, constantes do cronograma de investimentos do PTI, corresponde a um montante 40% mais expressivo do que aquele investido na urbanização da Lagoa do Taquaral, até hoje o equipamento cultural, esportivo e de lazer mais importante da cidade.

Igualmente, o montante aplicado na construção do Hospital “Mário Gatti”, até recentemente⁷³ o único hospital público municipal em Campinas, foi praticamente o mesmo aplicado na construção do Distrito Industrial, à diferença que, enquanto o equipamento de saúde atende a população da cidade toda, o Distrito Industrial é uma região da cidade objeto de inúmeras disputas judiciais, onde o Poder Público investiu importante soma de recursos e que se encontra com elevado grau de ociosidade.

É deveras muito impressionante atentar para a capacidade dessas frações do capital mercantil de preservar seus interesses junto às instâncias de decisão na esfera municipal, pois exatamente como ocorreu no processo de implantação do Plano de Prestes Maia, os programas e as ações referidos ao PPDI-1971 se encaminharam sensivelmente na direção da promoção dos interesses dos mesmos grupos dominantes.

191 _____

⁷³ Em 2008, o atual prefeito Hélio de Oliveira Santos inaugurou o Hospital Municipal do Ouro Verde, na região do bairro Campo Grande, atualmente a área mais populosa da cidade.

De fato, torna-se muito evidente que o programa de desenvolvimento representado pelo PTI, na verdade, serviu para encampar interesses bastante particulares, sobremaneira do capital interessado na renovação urbana do centro, o que inclui frações significativas do capital imobiliário, mas também o capital do setor de transportes, cuja influência nas decisões políticas ascende significativamente na década de 1980.

Nesse sentido, a tensão social gerada pela persistente incorporação dos interesses do capital mercantil (especialmente imobiliário e de transportes) à agenda das políticas públicas *vis a vis* o intenso crescimento populacional experimentado nesse período pode ser capturada tanto no âmbito das disputas eleitorais⁷⁴, quanto em alguns episódios de confronto direto entre trabalhadores e capital⁷⁵.

Da perspectiva do teor dessas “disputas” é absolutamente incontestável que a década de 1980 representa uma ruptura na relação das classes sociais com a política urbana vigente.

Isso equivale dizer que, se o PPDI representava, ainda que de maneira frágil, autoritária e incompleta, uma tentativa de *pactuação coletiva* em torno de um modelo de

192

⁷⁴ Vide, especialmente, os programas de governo dos candidatos ao cargo de prefeito, durante a década de 1980. In: Acervo do Arquivo Municipal de Campinas, 2008.

⁷⁵ Particularmente importante foi a mobilização realizada pelo Sindicato dos Rodoviários, em junho de 1989, que ficou conhecida como “operação catraca-livre”. Essa inusitada operação ocorreu em virtude de um reajuste de 92,15% alcançado pela categoria, em maio daquele ano, após uma greve de 3 dias. Descontentes com o reajuste, por um lado, e com a decisão do recém empossado governo Jacó Bittar em não reajustar as tarifas, de outro lado, os empresários, em retaliação, não realizaram o pagamento dos funcionários das empresas de ônibus, no início de junho. Em resposta, os trabalhadores rodoviários, sob coordenação do sindicato, não paralisaram o serviço; ao invés disso iniciaram a jornada, normalmente, porém sem cobrança da tarifa. No entanto, para evitar a circulação dos ônibus sem cobrança de tarifa (catraca livre), os empresários organizaram piquetes visando o recolhimento dos ônibus às garagens das empresas. Durante os piquetes, a Viação Campos Gerais interrompeu a prestação do serviço; a Prefeitura considerou a atitude uma violação do contrato e decretou intervenção na empresa. Nesse momento, a situação entre Poder Público e empresários do setor de transportes ficou bastante tensa; o impasse só se resolveu com a assinatura de um termo de compromisso, em julho de 1989, celebrado entre Prefeitura, de um lado, e a TRANSURC (associação dos empresários do setor), de outro, no qual o capital saiu, novamente, vitorioso: pelo referido termo, a Prefeitura se comprometia a suspender a intervenção na Viação Campos Gerais, a conceder mais três reajustes de tarifa até o final de 1989, além de isentar as empresas do pagamento da dívida de ISS (cf. BICALHO, 2004)

desenvolvimento urbano⁷⁶, a década de 1980 injunge a implosão dessa suposta pactuação coletiva em virtude do esgotamento do modelo de desenvolvimento que a engendrou.

Novamente isso significa dizer que os limites dessa pactuação coletiva foram tensionados pela saturação de um *padrão desenvolvimentista de desenvolvimento*, tanto econômico, quanto urbano (CANO, 2003; BRANDÃO, 2007).

“O estancamento da economia brasileira, a partir da década de 1980, precisa ser encarado não só como o esgotamento de um padrão de acumulação, mas como a ruptura de alguns dos principais alicerces em que se erguia a vida nacional” (BRANDÃO, 2007, p. 172).

Esse esgarçamento da pactuação coletiva que suportava as tensões sociais se revelou, nos anos 1980, tanto nas entranhadas disputas entre as frações da classe dominante pelo favorecimento político de seus interesses específicos, quanto nas ações e manifestações das poderosas e também conflitantes representações das classes trabalhadoras. Essas, igualmente, buscavam influir, diretamente, nas decisões do Poder Público, em especial do Executivo Municipal⁷⁷.

Desse modo, a ruptura social, política e simbólica com o modelo de desenvolvimento vigente, objetivada, inclusive, no desmonte da máquina pública, produziu a forte sensação de que, na escala do urbano, o caos simplesmente havia tomado conta das cidades.

Essa percepção engendrou inúmeras reflexões, dentre a bibliografia especializada⁷⁸, que apontavam para a ausência de planejamento urbano (ou de uma

193_____

⁷⁶ Esse modelo de desenvolvimento urbano, como já se enfatizou anteriormente se expressava pela opção técnica e política em favor da cidade adensada, racionalizada e produtiva.

⁷⁷ Destaquem-se como importantes organizações das camadas populares, em Campinas, nesse período, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), Associações de Moradores de Bairros, Sindicatos e, especialmente, a Assembléia do Povo (cf. TAUBE, 1986; BICALHO, 2004).

⁷⁸ Confirmam-se, especialmente, acerca do desenvolvimento (urbano, econômico e social) de Campinas: TAUBE (1986), BADARÓ (1986), DAVANZO (1990), SEMEGHINI (1991), BAENINGER (1996), BERNARDO (2002), dentre outros.

política de desenvolvimento urbano) como força indutora do crescimento desordenado, da expansão urbana desmesurada e da especulação imobiliária irrefreável.

Exemplificando o que praticamente se tornou um lugar comum nessas reflexões, postula Bernardo (2002):

“O crescimento desordenado, fruto da ausência de uma política de desenvolvimento urbano, teve como reflexo uma estrutura econômica descontínua, com loteamentos esparsos, sem articulação viária entre si e permeados por vazios urbanos” (p. 69)

No entanto, a despeito do possível “fracasso” dos dispositivos urbanísticos na ordenação do território e na realização da sua justa apropriação, não se pode imputá-lo à ausência do planejamento urbano, ou ainda, da política que o orienta, qual seja, da política de desenvolvimento urbano.

Na verdade, o planejamento urbano, enquanto expressão teórica, administrativa e política de um modelo de desenvolvimento, na esfera do urbano, no interior da Administração Pública, nunca deixou de se fazer presente em Campinas, ao longo de todo o século XX⁷⁹.

Isso significa dizer que o deslocamento da centralidade, a negociação, o retalhamento, ou mesmo a negação e a burla dos artefatos jurídicos que *objetivam* o planejamento urbano não expressam sua ausência; antes, evidenciam uma reação à sua existência.

Obviamente, a política urbana, que consiste no elemento básico, na espinha dorsal do planejamento urbano, esta sofre, diretamente, os ataques e o assédio a tudo o que ele representa.

194

⁷⁹ De fato, no período compreendido entre 1930 e 2000, Campinas formulou 4 diplomas legais (Plano de Melhoramentos Urbanos, PPD-1971, Planos Diretores de 1991 e 1996) que expressam, enquanto política urbana, um determinado modelo de desenvolvimento em resposta às exigências sociais, econômicas e políticas inscritas nos contextos históricos nos quais eles foram produzidos. Isso sem contar o Plano Diretor de 2007, já concebido como marco do desenvolvimento urbano do município no século XXI.

Ou seja, quando a política urbana é preterida, emendada, distorcida ou simplesmente arruinada pela coalizão de forças que detém o poder para fazê-lo, sob os mais diversos expedientes, é o próprio planejamento urbano que está sendo confrontado.

A confrontação do planejamento urbano, por sua vez, exprime a rejeição a um modelo de desenvolvimento que respeita, especificamente, à esfera do urbano.

A rejeição do modelo de desenvolvimento afeto à esfera do urbano, ou seja, do próprio desenvolvimento urbano, representa a rejeição a um componente do modelo de desenvolvimento.

O modelo de desenvolvimento, por seu turno, expressa uma concertação de forças dicotômicas, porém envolvidas numa dinâmica relacional que é ela mesma produtora dos inúmeros suportes da estrutura social⁸⁰, incluindo-se o território, nas suas mais diversas escalas (CASTELLS, 2006; BRANDÃO, 2007).

A recomposição dessa hierarquia de relações entre o desenvolvimento, *lato sensu*, e o desenvolvimento urbano, cuja expressão administrativa é a própria política de planejamento urbano é o que nos permite afirmar que este não se fez ausente, em Campinas, na década de 1980, mas foi posto em xeque até o seu completo esfacelamento.

Entenda-se que esse esfacelamento do planejamento urbano responde a uma reação social violenta à sua existência e aos valores que lhe constituem, ou seja, promove-se um ataque, um desmonte e uma catarse do próprio modelo de desenvolvimento, cujo desmanche se opera e reflete mudanças estruturais em escalas superiores.

Na escala “local”, esse esfacelamento do planejamento urbano que se realizou na própria erosão da política urbana revelou que esta havia atingido seu limite enquanto

195_____

⁸⁰ Para se compreender melhor a problemática do desenvolvimento no Brasil vejam-se, especialmente: FURTADO (1959), CANO (1977; 1985; 2003), MELLO (1998); BRANDÃO (2007), dentre outros.

opção técnica e política para o desenvolvimento (inclusive urbano) almejado pela cidade.

Obviamente, a corrosão do modelo de desenvolvimento atingiu outras esferas além do urbano, com conseqüentes rebatimentos no âmbito local.

Assim, Campinas foi tomada de assalto pela grave crise econômica dos anos 1980 (PACHECO, 1996) e surpreendida, ao mesmo tempo, pela força “persistente” dos caudalosos fluxos migratórios que ela atraía, anteriormente, em outro contexto (agora já pretérito) em que foram necessários à ampliação da sua riqueza (BAENINGER, 1996).

É nesse panorama dicotômico de *crise econômica* e de *crescimento demográfico* que o Plano Diretor de 1991 se inscreve. Ele representa, portanto, simultaneamente, uma tentativa de (re)pactuação coletiva e a busca por *outro* modelo de desenvolvimento.

O legado social, econômico e político com o qual ele dialoga, datado dos anos 1980, bem como os termos de sua “repactuação” coletiva é o que nos interessa, por fim, reconstituir.

3.2.3 – PD-1991: (re)legitimando a centralidade da política urbana no enfrentamento da dicotomia crescimento-crise.

“O âmago da análise (...) da questão urbana está no estudo da política urbana, isto é, da articulação específica dos processos designados como ‘urbanos’ no campo da luta de classes e, por conseguinte, na intervenção da instância política (aparelho do Estado) – objeto, centro e mecanismo da luta política” (CASTELLS, 2006, p. 351).

“Nenhum recorte espacial é natural (...) As escalas são construções históricas, econômicas, culturais, políticas e sociais e, desse modo, devem ser vistas na formulação de políticas. É preciso repactuar relações, construir espaços públicos e canais institucionalizados de concertação de interesses e estabelecer contratos sociais territorializados” (BRANDÃO, 2007, p.33)

A década de 1980 revelou uma Campinas assombrada pelo crescimento demográfico “descontrolado” e soçobrada pelo esgotamento de um *padrão de acumulação desenvolvimentista* (BRANDÃO, 2007), legado ainda da primeira metade do século XX.

Afetada diretamente no equilíbrio das suas finanças e impossibilitada de manter o mesmo ritmo de investimentos do período anterior, a Administração Municipal, durante os anos 1980, viu-se fortemente pressionada pelos diversos setores da sociedade, descontentes com as mudanças sociais e econômicas em curso (CANO, 2003).

Estas mudanças, que permearam os anos 1980, podem ser definidas tanto pelo fim das políticas estatais de bem-estar social, quanto pela diminuição dos investimentos públicos (especialmente em obras e infra-estrutura urbana) que historicamente ampliaram as condições de acumulação do capital (PACHECO, 1996; ZIMMERMANN & SEMEGHINI, 1988).

Acossado por mudanças estruturais profundas engendradas pelas políticas neoliberais concertadas em âmbito nacional, escangalhado pelas sucessivas

descentralizações das políticas sociais sem as respectivas descentralizações dos recursos orçamentários necessários para viabilizá-las (CANO, 2003), o Poder Público Municipal simplesmente suspendeu o provimento de investimentos e recursos que inscrevia a vida urbana, nas grandes cidades, nos limites de uma *urbanização suportável* (IDEM, *IBIDEM*).

Como decorrência dessas mudanças estruturais que inauguram uma era de informalizações, precarizações e deslegitimação de direitos sociais outrora consolidados, o intenso crescimento populacional ocorrido na década anterior, coroando um processo de urbanização desigual e concentrada, torna-se o elemento-chave para a explicação da crise.

Essa explicitação do “agente” indutor da crise foi uma ferramenta poderosa utilizada amplamente, pelo Poder Público, durante a década de 1980, na justificação de decisões políticas que visavam preservar os interesses dos mais diversos setores do capital.

Do mesmo modo, essa justificativa foi freqüentemente evocada, na tentativa de eximi-lo de suas responsabilidades (ainda que, reconhecidamente limitadas) na realização de políticas públicas que respondessem à restauração das mínimas condições para os pobres “suportarem” a vida urbana.

De fato, a imputação da responsabilidade pela erosão de um modelo de desenvolvimento urbano pautado na cidade “produtiva” (densa, porém suportável) é sistematicamente deslocada da apropriação, negociação e negação conflituosas desse modelo por todas as classes sociais, em especial por frações da classe dominante incrustadas na máquina do Estado, e inteiramente canalizada para o fenômeno populacional.

Nesse aspecto, é muito interessante comparar a evolução desse “discurso” de justificação da crise (econômica, social, institucional e política) que culmina na erosão do modelo de desenvolvimento alicerçado no investimento público: sua tônica no fator crescimento populacional se intensifica radicalmente.

Buscando elucidar esse processo de responsabilização simbólica da migração pelo esfacelamento do padrão de desenvolvimento vigente é que se devem ler os excertos seguintes, que iluminam o processo de “ideologização” da questão populacional pelo próprio Poder Público, em Campinas, durante os anos 1980.

O primeiro dos excertos, datado de 1982 traduz um olhar sobre Campinas pautado no desejo de preservar o legado urbano do modelo de desenvolvimento “desenvolvimentista” que marcara singularmente as feições do município, nas décadas anteriores.

“Uma metrópole. Assim é Campinas (...) uma cidade arborizada, com largas avenidas e intenso comércio. Campinas é a maior cidade do Estado, excetuando a capital. Tem a 13ª população do país (...) e se caracteriza como 1º polo industrial (sic) do interior do Estado (...) No entanto, esta é apenas uma das faces da cidade. Ao lado deste desenvolvimento, que faz de Campinas destino final de 20% de todos os migrantes do país que se dirigem ao Estado de São Paulo existe outra cidade constituída por bairros da periferia e mesmo por 84 núcleos de barracos que abrigam mais de 70 mil favelados. Esta segunda cidade vive hoje um de seus momentos mais difíceis, quando a crise geral do país traz efeitos desastrosos diminuindo a receita dos Municípios (...) enquanto faz aumentar, por outro lado, a demanda de serviços básicos como transporte, educação e saúde” (PLANO DE GOVERNO, 1982, p.1).

Já o segundo excerto, datado de 1984, traduz a aliança do Executivo Municipal com o capital mercantil e seu confronto com os movimentos populares militantes da luta pela terra urbana.

Mais uma vez, o expediente utilizado para justificar sua opção política foi o fator “crescimento populacional”, cujos presumidos perigos para o desenvolvimento urbano já eram bastante conhecidos: favelização, pobreza, crescimento urbano desordenado; ou seja, caos e crise.

“Mais da metade dos migrantes de todo o País que se dirigem para o Estado de São Paulo⁸¹ vêm para Campinas (...) O maior contingente desses migrantes, formado geralmente por elementos sem especialização profissional, acaba por se concentrar nas favelas (...) Para tentar resolver este problema, o prefeito tomou medidas impedindo o crescimento dos barracos, enquanto cuida da urbanização dos 84 núcleos de barracos já existentes (...) havendo previsão de que até 1988 todas as favelas estarão integradas aos bairros, com ruas abertas, equipamento de infra-estrutura e casas de alvenaria” (PLANO DE GOVERNO, 1984, p. 8)

Deveras, é muito emblemática essa mudança de tom patente nos planos de governo de 1982 e 1984, mostrando como o Poder Público Municipal incorpora, rapidamente, as bases de um novo modelo de desenvolvimento que já orquestrava sua ampla rede de apoio num conjunto de mudanças econômicas estruturais que preconizava, fundamentalmente, o enxugamento do gasto público e a desregulamentação dos mercados (PACHECO, 1996, CANO, 2003; BRANDÃO, 2007).

Na adequação a esses novos determinantes do desenvolvimento, que substituem o investimento público pela *competição dos lugares* (BRANDÃO, 2007), o Poder Público Municipal trata de se apropriar da ideologia do descontrole demográfico para justificar o enxugamento das políticas públicas.

Mas não é só: o verdadeiro “terror” demográfico reverberado no texto de 1984 sugere o recrudescimento da indisposição da Administração Municipal em negociar o “problema” das favelas – ou seja, fundamentalmente, o problema do (não) acesso à terra urbana - com sua população “excedente”.

É curioso observar a verdadeira clivagem em termos de uma política para o desenvolvimento urbano revelada na comparação desses dois textos, que se distanciam um do outro por apenas dois anos!

No primeiro, de 1982, Campinas é uma “metrópole” arborizada, com largas avenidas, comércio intenso e pujante pólo industrial, que atrai cerca de 20% dos

⁸¹ Grifos no original.

migrantes inter-estaduais dirigidos ao Estado de São Paulo, mas que se debate com as inflexões no modelo de desenvolvimento suscitadas pela crise econômica.

Já no texto de 1984, Campinas se torna, tragicamente, um verdadeiro “imã” que atrai para seu território *metade* dos migrantes inter-estaduais que se dirigem ao Estado de São Paulo, massivamente sem qualificação e que vão se concentrar nas favelas do município, onde o Poder Público é “obrigado” a agir “energicamente”, a fim de garantir infra-estrutura e casas de alvenaria para todos.

Nessa conjuntura é inevitável inquirir-nos acerca das condições históricas “objetivas” que permitiram legitimar, sistematicamente, a *aversão social ao migrante*.

Construída por uma mitologia⁸² cujas bases repousam na exploração do medo de um suposto colapso social, econômico, político e institucional imprevisivelmente suscetível pelo “estoque” populacional e seus “repositórios” territoriais, a “ameaça” demográfica encontrava eco em amplos setores da sociedade, inclusive na imprensa.

“Os reflexos dessa desenfreada migração podem ser verificados em um recente estudo da prefeitura: o número de barracos dessa ‘segunda Campinas’ saltou ameaçadoramente de 600 para 3.700 em um período de dez anos, estabelecendo um índice de crescimento de 1.350% e triplicando a população de favelados na cidade. Não é por menos que a marca de um milhão de habitantes, ao contrário de ser comemorada, está sendo vista como uma séria ameaça e um ingrato presente de aniversário” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1985).

Portanto, devemos nos perguntar como a erosão de um modelo de desenvolvimento urbano pôde ser oportunamente explorada pelo capital mercantil na realização de uma sobre-acumulação, possível, em grande medida, graças às demandas habitacionais dos migrantes?

Por que esses mesmos migrantes foram responsabilizados pelo ocaso de uma cidade próspera, até então reputada com “alto” padrão de qualidade de vida?

201_____

⁸² No sentido proposto por Roland Barthes, em que o mito representa uma fala, um discurso desentranhado seletivamente de sua historicidade de modo a produzir uma “mensagem” com outra “duração” (cf BARTHES, 1972).

Dito de outra forma é preciso inquirir o que a dinâmica dos saldos migratórios, da expansão física e do crescimento demográfico da cidade como um todo, e também das suas favelas, nesse período, podem nos esclarecer acerca da “produção” dessa crença de que Campinas foi subtraída de uma trajetória de crescimento e subordinada a uma situação de crise, graças a uma dinâmica migratória “fora” de controle.

Na tentativa de recompor essa dinâmica populacional “desconcertante”, então considerada inadequada pela opinião política porque irreconciliável com os novos paradigmas econômicos, a tabela 16 nos mostra a evolução dos contingentes populacionais, segundo situação de domicílio, do município de Campinas e do Estado de São Paulo, entre 1970 e 1991.

Com efeito, em 1970 o Estado de São Paulo contabilizava 17.770.975 habitantes, sendo que 14.277.802 habitantes residiam em áreas urbanas e 3.493.173 habitantes residiam em áreas rurais. Nesse mesmo ano, Campinas totalizava uma população de 375.864 pessoas, sendo que 335.469 pessoas residiam em área urbana e 40.395 pessoas residiam na área rural do município.

Em 1980, o contingente populacional do Estado de São Paulo havia saltado para 25.042.074 habitantes; desses, 22.196.896 residentes em áreas urbanas e 2.845.178 residentes em áreas rurais. Ou seja, como revela a tabela 17, durante a década de 1970 (período transcorrido entre 1970-1980), a população paulista havia crescido a uma taxa geométrica de 3,5% ao ano.

Campinas, nesse contexto, registra em 1980 uma população de 664.566 habitantes, sendo que 591.415 habitantes eram residentes da zona urbana e 73.151 habitantes eram residentes da zona rural. De fato, entre 1970 e 1980 a população de Campinas cresce 77%, em termos absolutos, refletindo, como mostra a tabela 17, um intenso crescimento traduzido por uma taxa geométrica de crescimento de 5,9% ao ano.

Por fim, em 1991 o Estado de São Paulo possuía um contingente de 31.588.925 pessoas, assim distribuído: 29.314.861 pessoas residentes em áreas urbanas e 2.274.064 pessoas residentes em áreas rurais. E conforme mostra, novamente, a tabela 17, a taxa de crescimento já havia arrefecido: era, agora, de 2,1% ao ano.

Do mesmo modo, Campinas em 1991 totalizava 847.595 habitantes, sendo que 824.924 habitantes compunham a população urbana e 22.761 habitantes compunham a população rural. Assim, a despeito do incremento de 27,5% em seu volume total, a intensidade do crescimento populacional já havia diminuído drasticamente: conforme registra a tabela 17, entre 1980-1991 a população de Campinas cresce a uma taxa geométrica anual de 2,2%, convergindo para a taxa de crescimento média apresentada pelo conjunto dos municípios paulistas, nesse mesmo período.

Tabela 16:
População Total e por Situação de Domicílio
Estado de São Paulo
1970-1991

Anos	População Total		População Urbana		População Rural	
	Estado São Paulo	Campinas	Estado São Paulo	Campinas	Estado São Paulo	Campinas
1970	17.770.975	375.864	14.277.802	335.469	3.493.173	40.395
1980	25.042.074	664.566	22.196.896	591.415	2.845.178	73.151
1991	31.588.925	847.595	29.314.861	824.924	2.274.064	22.671

Fonte: Elaborado a partir dos Censos Demográficos 1970, 1980, 1991

As autoridades públicas e a opinião política local, expressando o imaginário social dos grupos dominantes, viram-se premidas pelo elevado crescimento da população de Campinas, entre as décadas de 1970-1980.

Curiosamente, como a dinâmica sociodemográfica e o planejamento na esfera pública se relacionam em um tempo fissurado por dez anos de atraso, o terror do crescimento demográfico sem controle que figurava nos discursos catastrofistas de

autoridades, jornalistas e formadores de opinião reverberava uma dinâmica pretérita que não se repetiria nem na década de 1980 e tampouco na década de 1990.

Consoante a esse aspecto, a tabela 17 nos mostra que entre 1970 e 1980 Campinas cresceu a uma taxa de 5,9% ao ano; nesse mesmo período a população da RG de Campinas aumenta em ritmo ainda mais célere que o próprio município-sede: sua taxa geométrica de crescimento entre 1970-1980 é de 6,2% ao ano, insinuando um processo de redistribuição populacional no interior da área de influência de Campinas que se aprofundará nas décadas seguintes (BAENINGER, 1996; 2000).

Quanto à RA de Campinas esta apresentou taxa geométrica de crescimento entre 1970/1980 de 4,4% ao ano, enquanto a média estadual paulista ficou em 3,5% ao ano.

No período 1980/1991, as taxas de crescimento da população experimentadas tanto por Campinas e área de influência quanto pelo conjunto do Estado de São Paulo inscreveram-se em níveis substantivamente mais baixos.

Desse modo, a taxa de crescimento da população do município-sede que foi de 2,2% ao ano, entre 1980-1991, diminui 2,7 vezes quando se comparam os períodos 1970/1980 e 1980/1991, situando-se, no último período, no mesmo patamar da taxa registrada para o Estado de São Paulo (2,1% ao ano).

A RG de Campinas permanece crescendo mais do que o município-sede, porém seu crescimento de 3,4% ao ano entre 1980-1991 representa uma redução da ordem de 1,8 vezes a taxa registrada para o período 1970-1980. Igualmente, a RA de Campinas arrefece a intensidade de seu crescimento, registrando para o período 1980-1991 uma taxa geométrica de 2,9% ao ano, ou seja, 1,5 vezes menor do que a taxa registrada para o período anterior.

Tabela 17:

População Total e Taxa Geométrica de Crescimento (% a.a)
Estado de São Paulo, RA de Campinas, RG de Campinas e Município de Campinas
1970-1991

	População Total			Taxa de Crescimento (%) a.a	
	1970	1980	1991	1970/80	1980/91
Campinas	375.864	664.566	847.595	5,9	2,2
RG de Campinas	770.497	1.407.297	2.033.173	6,2	3,4
RA de Campinas	2.086.981	3.212.565	4.409.363	4,4	2,9
Estado de São Paulo	17.770.975	25.042.074	31.588.925	3,5	2,1

Fonte: Elaborado a partir dos Censos Demográficos 1970, 1980 e 1991

Entretanto, a despeito de todas as vigorosas mudanças na dinâmica populacional em curso no município, mas também na região de Campinas e no Estado de São Paulo, operadas já durante os anos 1980, o medo do fenômeno migratório persiste no imaginário social.

De fato, essa transformação silenciosa na conformação dos deslocamentos populacionais no Estado de São Paulo e também na região de Campinas só foi iluminada com o Censo Demográfico de 1991, e mesmo assim enfrentou duramente a desconfiança pública já moldada pela ideologia da ameaça demográfica.

Na verdade, da perspectiva do Poder Público e das classes dominantes era mais conveniente insistir na imputação da culpa ao migrante pobre que, nesse diapasão, drenava a poupança construída pela massa de impostos da sociedade e representava a impossibilidade de superação da crise. Evidentemente, a funcionalidade desse “excesso” populacional ao rebaixamento dos custos de reprodução do capital permaneceu silente.

“... a penúria da moradia, as falhas de equipamento e de salubridade do espaço residencial resultam do aumento brusco da concentração urbana, num processo dominado pela lógica da industrialização. (...) Assim, quanto maior a taxa de crescimento industrial (capitalista), mais intenso é o crescimento urbano, maior é a tendência à concentração em grandes aglomerações e maior é a penúria de moradias, como também a deterioração do patrimônio imobiliário” (CASTELLS, 2006, p. 236).

A desigual apropriação da riqueza pelas classes sociais se reflete (ao mesmo tempo em que é engendrada) pela valorização diferencial do espaço urbano, produzida, em larga medida, como decorrência de investimentos públicos selecionados pelos grupos dominantes abancados na máquina pública.

De acordo com nossa perspectiva de análise, isso significa dizer, em verdade, que o expressivo estoque populacional engendrado pelos elevados saldos migratórios experienciados pelo município entre os anos 1970 e 1980 se traduziu em um amplo espectro de oportunidades para a ampliação da acumulação capitalista em Campinas.

Além do “adensamento” da força de trabalho disponível, o que contribuiu, deveras, para o rebaixamento dos seus custos, a “explosão” populacional ocorrida na cidade, nesse período, propiciou condições muito favoráveis para expansão da acumulação do capital mercantil, em especial do capital vinculado à construção civil.

Com efeito, a tabela 18 evidencia, muito nitidamente, que o crescimento da população total do município se fez acompanhar, ainda mais celeremente, do crescimento da população favelada.

Assim, em 1970, a população favelada de Campinas representava um contingente estimado de 3.090 pessoas, o equivalente a 0,82% da população residente no município. Já em 1980, esse contingente saltou para 36.155 pessoas, o que correspondia a 5,44% da população do município; em 1991, a população favelada era composta de 67.608 pessoas, perfazendo 7,98% da população residente na cidade.

Se esse crescimento da população favelada, por um lado, reflete irretorquivelmente o desmonte do aparato estatal de bem-estar social, por outro lado, sinaliza ao capital mercantil-imobiliário um imenso *mercado de consumo* ainda inexplorado.

Esse mercado assentado no desejo e na “economia” orçamentária representada pela “casa própria” serviu amplamente à distensão do capital mercantil-imobiliário, especialmente às construtoras e incorporadoras que foram as grandes beneficiárias do imenso esforço financeiro mobilizado pelo BNH e pela COHAB, na construção de um sistema de financiamento habitacional, nesse período (BONDUKI, 1999; VALLADARES, 1978).

“Destaque-se no Brasil o ascenso da incorporação imobiliária que promove a articulação entre o proprietário original do terreno, os futuros compradores do imóvel, o construtor e o financiador (...) esquema que terá seu auge de sobrelucro durante a existência do BNH (1964-1983)” (BRANDÃO, 2007, p. 140).

Tabela 18:
População Total e Favelada
Campinas
1970-1991

Ano	População Total	População Favelada	% População Favelada
1970	375.864	3090*	0,82
1980	664.559	36.155	5,44
1991	847.595	67.608	7,98

* População estimada, segundo cálculos da Secretaria da Promoção Social, 1991.
Fonte: Elaborado a partir dos Censos Demográficos 1970, 1980 e 1991

É sem dúvida alguma notável que o crescimento da população favelada se fez em patamares muito superiores ao crescimento da população total do município de Campinas, tanto no período 1970/1980, quanto no período 1980/1991.

Afinal, como mostra a tabela 19, enquanto a população total do município cresceu a uma taxa geométrica anual de 5,86% entre 1970/1980, a população favelada, nesse mesmo período cresceu à impressionante taxa de 27,88% ao ano.

Da mesma forma, entre 1980-1991 a população total de Campinas cresceu à taxa geométrica anual de 2,23%, enquanto a população favelada cresceu à taxa de 5,85% ao ano, ou seja, o crescimento da população favelada ainda ocorreu em uma intensidade

equivalente àquela experimentada pela cidade inteira nos anos 1970, no apogeu de seu incremento demográfico.

Tabela 19:

Taxa Geométrica de Crescimento da População Total e Favelada (% a.a)
Campinas
1970-1991

Período	Taxa de Crescimento (% a.a)	
	População Total	População Favelada
1970/1980	5,86	27,88
1980/1991	2,23	5,85

Fonte: Elaborado a partir dos Censos Demográficos 1970, 1980, 1991 e SEPLAMA, 1996.

Conquanto o incremento da população favelada seja indiscutível é necessário também compreender o que ele significa, seja da perspectiva da manutenção da população nessa situação de precariedade, seja de sua promoção à condição de cidadão “pleno”, no âmbito da concertação de forças que estrutura a cidade.

Nesse diapasão é sabido que a promulgação da Lei Lehmann (Lei Federal nº 6.766/79) obstruiu consideravelmente a desabalada trajetória de superacumulação do capital mercantil-imobiliário em todas as cidades brasileiras (ROLNIK, 1999).

Não obstante, também é largamente sabido que essa fração do capital, tão fortemente habituada à intimidade de gabinete, na sua relação tão particularista quanto incestuosa com as Administrações Municipais, sempre encontrou uma pactuação que permitisse sua escalada de ganhos na esfera do planejamento urbano.

Isso significa dizer que, se a abertura de novos loteamentos se restringira com a promulgação do referido diploma legal, a dinâmica de acumulação dessa fração do capital havia se alterado, porém, não declinara.

Efetivamente, em Campinas, na vigência dos anos 1980, proliferaram os conjuntos habitacionais nas distantes franjas do perímetro urbano onde a COHAB havia tecido sua reserva fundiária, despontavam os condomínios fechados, verticalizavam-se

as áreas mais antigas e consolidadas de ocupação popular no quadrante sudoeste, revalorizava-se o centro, expurgando seus usos ainda persistentemente menos rentáveis.

Dito de outra forma, se a ampliação da acumulação capitalista já não era mais possível explorando-se a antiga lógica de expansão urbana radial, em direção de áreas ainda não urbanizadas, tanto o processo de verticalização das “novas áreas” de ocupação popular, quanto o surgimento dos condomínios horizontais fechados visaram garantir patamares cada vez mais elevados de acumulação do capital mercantil.

Contudo, na mesma intensidade em que se “renovavam” os mecanismos de ampliação da acumulação do capital mercantil, desdobravam-se os problemas sociais urbanos.

Esses, por sua vez, oriundos da retração das políticas públicas e, de maneira mais profunda, como reflexo do colapso de um modelo de desenvolvimento urbano que encarnava certa representação de cidade próspera, ou seja, “desenvolvida”.

Nesse sentido, as constantes manifestações das mais diversas frações das classes trabalhadoras, a visível degradação da infra-estrutura física da cidade, os conflitos engendrados no interior dos grupos dominantes em virtude das negociações fragmentadas realizadas com o Poder Público amplificavam um mal-estar que estava referido à transição entre os modelos de desenvolvimento *desenvolvimentista* e *neoliberal* (CANO, 2003).

“Campinas tem hoje um congestionado centro comercial-bancário, repleto de grandes edifícios, onde a infra-estrutura de serviços públicos é impraticável (...) A consequência disso é uma dependência total da população de 800 mil habitantes em relação ao transporte coletivo ou individual (...) Essa situação leva à existência de uma frota de 650 ônibus responsáveis pelo atendimento a 450 mil usuários/dia (...) Esse quadro obriga a administração (...) a investir pesadamente em soluções caras (...) a implantação de rotas inter-bairros e a construção de novos terminais de embarque-desembarque” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1984).

Se, de um lado, o Poder Público se via impossibilitado, financeiramente, de atender às demandas populares, de outro lado, as conseqüências da precarização das políticas públicas não podiam ser mais negligenciadas.

Ou seja, resumidamente, incremento populacional, crescimento econômico e físico-territorial desigual, pobreza e ampliação das distâncias sociais foi o legado urbano deixado em Campinas pela década de 1980.

Nesse contexto, cumpre explicitar quais alternativas para o desenvolvimento foram delineadas no PD-1991, no sentido de uma (re)pactuação social necessária à transição profunda que o crescimento populacional impusera a Campinas: a passagem da condição de uma grande cidade para a condição de metrópole⁸³.

Com efeito, essa problemática da *complexificação urbano-regional* que Campinas principiava a vivenciar, exprimida pela metropolização, já figurava no texto do PD-1991:

“Se a década de 70 caracterizou-se pela intensidade nas transformações do aparato terciário, na rede de equipamentos e no traçado da malha urbana, a de 80 assistiu à ampliação e ao desenvolvimento das principais funções urbanas, apoiadas na infra-estrutura física e no conjunto de novas possibilidades econômicas construídas no passado. Assim, na década de 70 Campinas passaria de centro regional de médio porte à condição de grande cidade, e a evolução dos anos 80 mostraria a tendência clara à sua emergente transformação em metrópole” (PLANO DIRETOR-1991, p. 46).

Conquanto a metropolização fosse uma realidade que se delineava, paulatinamente, para Campinas, já no final da década de 1980, importa saber o que essa

210_____

⁸³ Conforme recupera o texto do PD-1991, “uma primeira aproximação à definição da Região Metropolitana de Campinas pode ser encontrada em estudos da FIBGE dos anos 70, em que conceitua a ‘aglomeração urbana de Campinas’ como composta de sete municípios: Campinas, Paulínia, Indaiatuba, Valinhos, Sumaré, Nova Odessa e Vinhedo. Posteriormente, os órgãos técnicos do Governo do Estado de São Paulo caracterizariam a Região de Governo de Campinas como sendo aqueles sete municípios e ainda Americana, Arthur Nogueira, Cosmópolis, Itapira, Jaguariúna, Mogi-Mirim, Mogi-Guaçu, Monte Mor, Santa Bárbara D’Oeste e Santo Antônio de Posse. A disposição da nova Constituição estadual, em definir Regiões Metropolitanas levou a EEMPLASA a propor uma configuração para a RM de Campinas que incluía quatorze municípios: Elias Fausto, que pertence à Região de Governo de Piracicaba, e 13 da Região de Governo de Campinas, descrita acima, excluídos Mogi-Guaçu, Mogi-Mirim, Santo Antônio de Posse, Itapira e Arthur Nogueira” (PLANO DIRETOR-1991, p. 45). Entretanto, importa ressaltar que a Região Metropolitana de Campinas só foi oficializada pela Lei Complementar nº 870, de 19 de junho de 2000, com a seguinte composição: Americana, Arthur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D’Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo (cf D.O.E., SP, 19 de junho de 2000).

“centralidade” na hierarquia urbano-regional ensejada pelo processo de metropolização efetivamente implicava para a dinâmica da estruturação intra-urbana.

Nesse sentido, parece estar claro para os *policy makers* envolvidos na elaboração do PD-1991 que a especialização de Campinas no interior de uma divisão regional do trabalho se refletiu, também, na especialização das funções urbanas do município, com expressivos rebatimentos na sua dinâmica habitacional e demográfica.

Ou seja, escassez e encarecimento da oferta residencial se fizeram determinante e corolário da redistribuição populacional (BAENINGER, 1996) ocorrida no interior da área de influência de Campinas, que por sua vez integra e é inflexionada por uma dinâmica de especialização econômica em escala regional.

Na formulação do próprio do PD-1991:

“... [Em Campinas] os sinais da metropolização evidenciam-se não tanto pelo seu porte populacional, mas sim pela densidade das relações que caracterizam a área e que encontram paralelo no país apenas nas maiores capitais” (PLANO DIRETOR-1991, p. 47).

De fato, o aprofundamento das relações intra-regionais estabelecidas entre Campinas e os municípios do seu entorno, durante os anos 1980, exprime exemplarmente, o significado mais profundo da *interiorização do desenvolvimento* (Negri, 1996) sob a égide do modelo de desenvolvimento neoliberal, cuja tônica reside na prevalência do binômio *articulação-competição*, como base da dinâmica de interação urbano-regional.

“Essa luta dos lugares para realizar a melhor ‘venda da região ou cidade’, com a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o ‘clima local dos negócios’, subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos, tem conduzido a um preocupante comprometimento, a longo prazo, das finanças locais e embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento” (BRANDÃO, 2007, p. 39)

Isso significa dizer que a complexificação das relações intra-regionais expressa pela metropolização nascente consagra a centralidade econômica do município de

Campinas no espaço regional, refletindo-se, conseqüentemente, na elevação do valor do solo no município, constringendo seus usos menos rentáveis.

“... a área de urbanização já consolidada da cidade – delimitada pelas Rodovias D. Pedro I, e Anhangüera, bem como pelas áreas institucionais da Fazenda Chapadão e Santa Elisa – tende a configurar-se como expansão da área central (...) em razão do avanço dos usos comerciais, de serviços e institucionais, bem como pela intensificação do uso habitacional de médio e alto padrão, particularmente do processo de verticalização e da implantação dos condomínios horizontais (PLANO DIRETOR-1991, p. 52)

Ainda nesse contexto é interessante observar como o PD-1991 trata as antigas “barreiras físicas” então preconizadas no PPDI-1971 como limites desejáveis da área urbana. Duas décadas depois das proposições do PPDI, as considerações do PD-1991 consoantes à “centralidade” dessas antigas barreiras físicas dão uma mostra irretorquível da opção econômica do capital mercantil pelo transbordo desses marcos, com o devido endosso político da Administração Municipal.

Esse transbordamento, cujos funestos corolários são amplamente conhecidos - extensão irracional e inadmissível da área urbana, elevação dos custos e precarização da infra-estrutura de serviços e equipamentos públicos - é objeto persistente das análises e diagnósticos do PD-1991, que reconhece o “equivoco” técnico e político do Poder Público Municipal quando este esgarça os termos do modelo de desenvolvimento urbano calcado na “escolha” da cidade adensada.

Nesse diapasão, segundo o diagnóstico físico-territorial apresentado no PD-1991:

“A área urbana do município de Campinas teve, ao longo do tempo, um desenvolvimento desordenado e descontinuo devido a diversos fatores, tais como:

- *Barreiras físicas de caráter institucional e particular situadas ao norte (Fazendas Chapadão, Santa Elisa e Santa Genebra), e ao leste (Fazenda Mato Dentro, grandes áreas particulares, além da extensa área de propriedade da FEAC – Federação das Entidades Assistenciais de Campinas);*
- *Rodovias de caráter local e regional, tais como Anhangüera, Santos Dumont, Bandeirantes e D. Pedro I;*
- *A extensão da malha ferroviária da FEPASA (Ferrovias Paulistas S.A) inserida na malha urbana;*
- *Córregos e rios;*
- *Políticas setoriais não integradas, atendendo a interesses do mercado imobiliário;*

- *Instalação de grandes indústrias localizadas basicamente nos eixos das rodovias Anhangüera e Santos Dumont;*
- *Consolidação e expansão do Aeroporto Internacional de Viracopos e a implantação do Distrito Industrial de Campinas (DIC) ambos situados na região sudoeste;*
- *Implantação significativa de conjuntos habitacionais da COHAB na região sudoeste...”(PLANO DIRETOR-1991, p. 184)*

Figura 11:



1989. Vista aérea da cidade de Campinas, onde se visualizam os vazios urbanos no entremeio da malha urbanizada.

Fonte: Plano Diretor-1991, p. 106.

Em verdade esses apontamentos constantes do PD-1991 sinalizam para a premência da retomada de um modelo de desenvolvimento urbano capaz de reintegrar cidade e cidadãos, ou seja, de equacionar a dicotomia crescimento-crise em termos socialmente mais justos.

Finalmente, essa retomada do desenvolvimento urbano só seria factível por meio de elevação da produtividade do solo, via adensamento urbano.

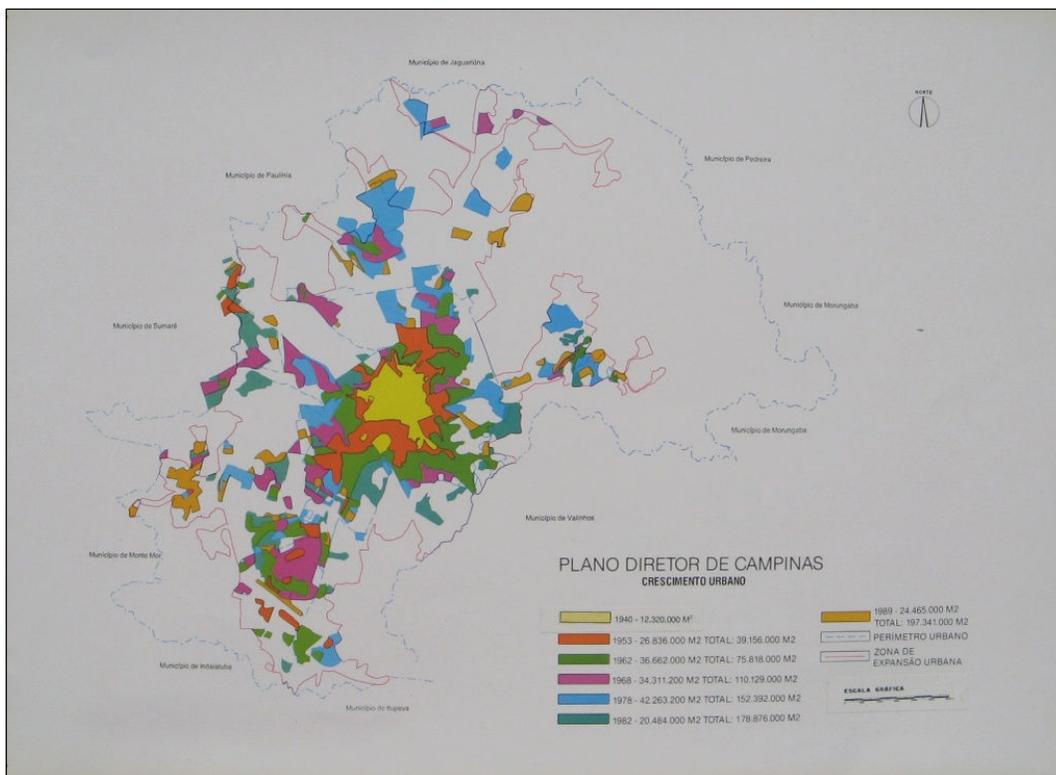
Dessa forma, como destaca o PD-1991 acerca da relação entre área parcelada e área efetivamente ocupada no perímetro urbano de Campinas, entre as décadas de 1970 e 1980,

A comparação das informações sobre a área efetivamente ocupada, com os dados da área parcelada, torna essa baixa ocupação e a presença de vazios urbanos ainda mais patente. Embora se manifeste em Campinas um crescimento da área ocupada, que passa de 20% do total parcelado em 1968 para 52% em 1978 e 55% em 1982, (...) os números indicam que, aproximadamente metade da área parcelada constituía-se de vazios urbanos (...) Isto demonstra o poder e a força da especulação imobiliária na moldagem do crescimento da cidade, reeditando em Campinas a história imobiliária de outros grandes centros urbanos do país” (PLANO DIRETOR-1991, p. 182)

Realmente, conforme mostra o mapa 5, reproduzido abaixo, a intensa dinâmica de expansão urbana delineada durante os anos 1970 engendrou a conformação de um tecido urbano fragmentado, retalhado, pulverizado, fissurado por descontinuidades no parcelamento e utilização do território tornando financeiramente inviável qualquer política sistêmica de integração sócio-territorial.

É deveras notável que enquanto a expansão urbana durante os anos 1940/1950 se fizera, basicamente, como distensão radioconcêntrica da malha consolidada do centro, nas décadas de 1960, 1970 e, com menor intensidade, na década de 1980, a expansão urbana se fizera absolutamente fragmentada, forçando novos vetores de crescimento nas áreas mais longínquas do quadrante sudoeste.

Mapa 5:
Crescimento Urbano de Campinas
Município de Campinas
1940-1982



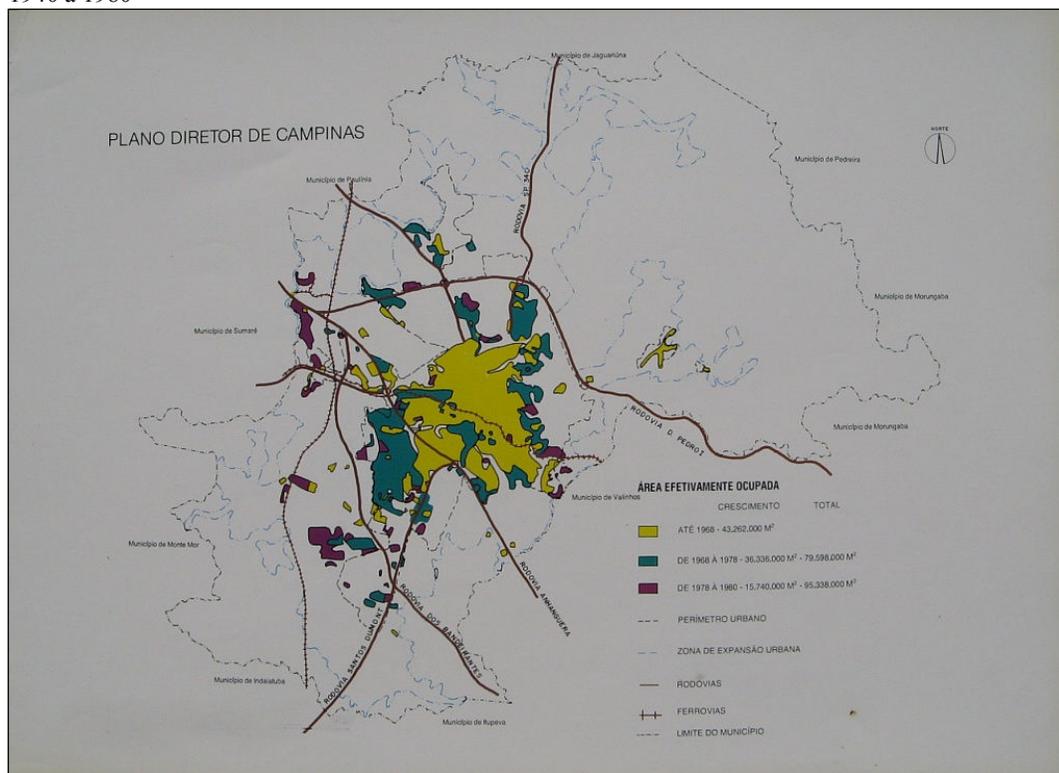
Fonte: Extraído do Plano Diretor-1991, p. 185

Nesse sentido, o mapa 6, apresentado abaixo, contrastando com o mapa anterior, revela que, a despeito do intenso crescimento da malha urbana, sobremaneira entre os anos 1970-1980, a área efetivamente ocupada do território do município conforma uma mancha significativamente menor, configurando uma expansão radioconcêntrica nas áreas mais antigas, caras e nobres, as quais se pode denominar de “centro expandido”, e segundo uma morfologia de setores de círculo nas áreas mais distantes do centro.

De todo modo, é bastante evidente que quanto maior a desconectividade das “ilhas” periféricas efetivamente ocupadas daquela malha mais densa e consolidada,

mais acentuada é sua concentração nas regiões sul e oeste, justamente as áreas que congregam a população pertencente aos estratos sociais inferiores, para os quais os ônus da desintegração territorial são ainda mais difíceis de suportar.

Mapa 6:
Área Urbana Efetivamente Ocupada
Município de Campinas
1940 a 1980



Fonte: Extraído do Plano Diretor-1991, p. 187

De fato, como mostram os dados da tabela 20, relativos à evolução tanto do número de imóveis quanto da extensão da área construída (em m²) entre os anos de 1970 e 1990, ocorre um acréscimo bastante acentuado tanto de imóveis quanto de área construída na cidade em todo o período analisado, mas especialmente entre 1970 e 1980.

Com efeito, entre 1970 e 1980 o número de imóveis registrados pelo cadastro municipal passou de 29.559 imóveis para 100.810 imóveis, o que representa um acréscimo de 241%. Igualmente, a extensão de área construída saltou de 5.173.667 m² para 14.991.083 m², o que representa um acréscimo de 190% de área construída: ou seja, o número de construções legais na cidade cresceu quase 2 vezes seu volume em apenas dez anos!

Entretanto, esse ritmo frenético de crescimento não se manteria na década seguinte: em decorrência de restrições urbanísticas ensejadas pela promulgação da Lei 6.766/79, houve um refreamento na tendência de expansão do volume de imóveis e da extensão da área construída.

Assim, entre 1980 e 1990 há um incremento de 90,9% no total de imóveis registrados no órgão competente da prefeitura, passando de 100.810 imóveis, em 1980, para 191.307 imóveis em 1990. Quanto ao acréscimo de área construída notamos que seu incremento foi de 61%, pois em 1980 a municipalidade contabilizava 14.991.083 m² de área construída, passando para 24.110.050 m² de área construída, em 1990.

Tabela 20:
Evolução do Número de Imóveis e da Área Construída (m²)
Campinas
1970-1990

Período	Nº imóveis	Área Construída (m ²)	Acréscimo por Período			
			Nº de Imóveis	%	Área Construída	%
1970	29.559	5.173.667	-	-	-	-
1980	100.810	14.991.083	71.251	241,0	9.817.416	190,0
1990	191.307	24.110.050	90.497	90,9	9.118.967	61,0

Fonte: Elaborado a partir de IPTU/IMA, 1993.

É interessante observar os termos em que o PD-1991 relata a “problemática” urbana de Campinas: sem mencionar a histórica articulação entre capital e Poder Público na “produção” da morfologia urbana e na validação (ou recusa) de distintos

modelos de desenvolvimento urbano *realizados* pela política urbana, o texto enuncia, corajosamente, alguns dos determinantes estruturais que explicam a passagem da *cidade-modelo* à *cidade-problema*.

Com efeito, o texto se refere, pertinentemente, ao desmonte da máquina pública e às suas funestas conseqüências para a manutenção de políticas setoriais que historicamente (no interior do esquema privilégio-concessão) atuaram como mitigadoras das desigualdades socioespaciais.

Igualmente, o diagnóstico do PD-1991 é preciso ao apontar a prática especulativa do capital mercantil como promotora dos altos custos de manutenção da infra-estrutura urbana da cidade, cuja inviabilidade econômica se revelou na escalada da precarização dos serviços e equipamentos públicos, sobretudo no atendimento da população mais pobre.

Por fim, as considerações dessa peça de política urbana acerca do descompasso entre as exigências da volumosa população da cidade “produzida” por elevados saldos migratórios alcançados ainda na década de 1970, e a capacidade de investimento público no provimento das demandas legítimas dessa população, são absolutamente corretos.

“... cabe enunciar alguns fatores responsáveis pela configuração atual do espaço urbano e que, insistentemente, se apresentam como estruturadores dessa problemática, anteriormente apresentada:

- *A promoção de políticas setoriais pela inexistência de uma ação global de planejamento que norteie e controle o crescimento urbano, acaba por não promover um processo de ação integrada para o desenvolvimento da cidade;*
- *A profunda deterioração dos aparelhos do Estado, assim como da capacidade do gasto público e dos sistemas de planejamento acabam por refletir no âmbito municipal uma lógica de progressiva ‘privatização’ das esferas públicas de poder, num processo comandado por diversas frações do capital mercantil urbano, em particular de seus segmentos imobiliário e construtor. Tal forma de condução das políticas urbanas dificultou o poder de ação, tanto do Executivo quanto do Legislativo, na gestão da cidade, contribuindo para o agravamento do desequilíbrio entre as receitas e os gastos governamentais, na medida em que superdimensiona e impõe sobre-preços para os serviços e obras contratados pelo poder público;*
- *O processo de retenção de espaços vazios, para valorização futura, além da alteração da potencialidade construtiva, aliada à apropriação privada dos ganhos especulativos e à majoração do gasto público em infra-estrutura resulta no agravamento das condições de habitabilidade e locomoção para a população de baixa renda, à medida e que a obriga a se implantar em áreas cada vez mais periféricas;*

- *O processo migratório como reflexo da configuração da cidade enquanto pólo regional acaba por gerar demandas sociais não condizentes com a capacidade de sua implantação pelo poder público, conformando, progressivamente, áreas periféricas carentes de atividades urbanas” (PLANO DIRETOR-1991, p. 206)*

Não obstante a clareza na identificação dessas forças estruturais que se articularam na forjadura das feições urbanas dessa Campinas que nos é tão familiar há uma esterilidade na proposição de soluções que possibilitem, finalmente, a superação da dicotomia crescimento-crise tão competentemente elencada no texto.

Em verdade, a despeito da compreensão aí revelada de alguns dos poderosos mecanismos de indução da estruturação urbana, a questão fundamental permanece escamoteada: a estruturação do espaço urbano é produto, em última instância, da luta de classes (CASTELLS, 2006; VILLAÇA, 2001).

A “disputa” de classes pela apropriação desigual do espaço se move, também, simbolicamente, no âmbito da política urbana. Essa, por sua vez, enquanto produto da pactuação dos interesses privados das distintas classes sociais em torno de um modelo de desenvolvimento urbano só pode se realizar mediante intervenção do Poder Público.

Isso significa dizer que a pactuação das classes sociais em torno de uma *solução* para o desenvolvimento urbano, traduzida pela política urbana, só ganha operacionalidade, ou seja, força de realização, quando o Poder Público - enquanto instância mediadora e ao mesmo tempo mecanismo e fulcro da luta política – atualiza os termos dessa pactuação na sua *práxis* técnica, administrativa e política.

Dito de outra forma, a não explicitação do papel ativo que joga o Poder Público na realização da política urbana - à medida que favorece ou inibe os interesses de determinados grupos - impediu o texto do PD-1991 de avançar na identificação das causas estruturais que inviabilizaram a realização de uma cidade socialmente mais justa.

É importante observar que, mais uma vez, o papel do Poder Público na concertação de forças concorrentes e contraditórias que engendraram uma determinada morfologia

urbana foi reduzido, no diagnóstico do PD-1991, à suposta ausência do planejamento urbano e à conseqüente desarticulação das políticas setoriais.

Isso leva a crer que se o Poder Público não tivesse, supostamente, se eximido da sua função planificadora as fissuras socioespaciais presentes no desenho urbano de Campinas, identificadas pelo PD-1991, não teriam assumido as proporções aí demonstradas na sua insistente análise acerca da irracionalidade da expansão urbana.

Nesse diapasão, se o planejamento urbano tivesse se efetivado ao longo das duas décadas que separam o PPDI-1971 e o PD-1991, segundo esse último, a crise urbana por ele enfrentada não teria assumido as proporções dramáticas que se lhe afiguram e que lhe desafiam a capacidade de superação.

Não fiquemos constringidos em concordar com essas premissas: de fato, no transcorrer dessas duas décadas o planejamento urbano foi sistematicamente deslegitimado, deslocado para operar a política miúda das alterações pontuais do zoneamento urbano em favor de interesses privados com amplo acesso aos gabinetes dos poderes executivo e legislativo.

Isso significa, portanto, assumir a ausência do planejamento urbano? Não, significa antes, concordar com a negação e negociação das suas funções e poderes. E, sobretudo, significa explicitar que o jogo orquestrado pelo Poder Público na realização (técnica e administrativa) da política urbana é absolutamente definidor do seu êxito ou fracasso.

No entanto, para além da centralidade do papel do Poder Público na concertação de forças da qual resulta a realização ou o esfacelamento da política urbana importa resgatar o modelo de desenvolvimento urbano ao qual o próprio PD-1991, enquanto documento de política urbana, enuncia como base da pactuação coletiva que ele, teoricamente, representa.

Com efeito, a tônica do diagnóstico do PD-1991 recaiu na constatação da irracionalidade da expansão urbana operada pelo capital mercantil, mas viabilizada graças à anuência (ora tácita, ora explícita) do Poder Público.

Em suas diretrizes para a práxis do planejamento urbano o PD-1991 recomenda disciplinar, rigorosamente, o uso e a ocupação do solo de forma a garantir a elevação de sua produtividade e a paulatina adequação de seus custos às necessidades reais da cidade.

Ao mesmo tempo, aponta a necessidade de reabilitar a capacidade de investimento da máquina pública, a fim de minimizar os efeitos danosos de uma urbanização orientada, seletiva e prevalentemente, para a ampliação da acumulação capitalista.

Curiosamente, essa leitura estabelecida no diagnóstico e nas diretrizes do PD-1991 acerca dos novos termos da política urbana aponta, claramente, para a opção técnica e política em favor da cidade adensada, produtiva e racionalizada.

Isso significa dizer, em nosso entendimento, que a (re)pactuação coletiva em torno de um modelo de desenvolvimento urbano representada pelo PD-1991 se revelou como a retomada do modelo de desenvolvimento preconizado pelo PPDI-1971.

Mas, de fato, o que isso quer dizer? Qual o sentido (e a pertinência) da refacção dos marcos de um modelo de desenvolvimento urbano proposto vinte anos antes e que não encontrou senão uma realização fragmentada e canalizada para a encampação de interesses específicos de certas frações dos grupos dominantes?

Significa, concomitantemente, uma tentativa de reconciliação com as potencialidades não realizadas do passado e a expressão política da esterilidade produzida pela “crise” econômica e urbana.

Com efeito, devemos recordar que o PPDI-1971 preconizava duas possibilidades para o desenvolvimento urbano de Campinas, quais sejam: ou a cidade se restringiria às barreiras físicas conformadas pelas fazendas institucionais e privadas, situadas ao norte, leste e sudoeste do perímetro urbano, perfazendo a opção técnica e política pela cidade adensada e racionalizada, ou a cidade transbordaria aquelas barreiras se expandindo radialmente na direção da conurbação com Valinhos, ao Sul, e na direção da integração com o distrito de Barão Geraldo e da UNICAMP, ao norte, perfazendo a opção técnica e política pela cidade alongada, descontinuada e rarefeita.

É patente que a história do desenvolvimento urbano de Campinas, no interregno entre os planos de 1971 e 1991, como já se tratou aqui exaustivamente, consagrou a opção pela cidade alongada, na contramão da leitura “técnica” explicitada no PPDI-1971.

Desse modo, as análises empreendidas até aqui nos conduzem a concluir que o PD-1991 propõe reabilitar a leitura “técnica” preconizada pelo PPDI-1971, exprimindo a disposição do Poder Público de reparar um provável equívoco histórico, reconciliando-se com um modelo de desenvolvimento urbano proposto no passado e cuja erosão foi fortemente capitaneada pela ação, intervenção e mediação do Poder Público.

Em verdade, a disposição de reabilitar a cidade adensada e racionalizada, à semelhança do modelo de desenvolvimento urbano proposto pelo PPDI-1971, deixa entrever as dificuldades do PD-1991 de transcender as amarras da “crise” urbana.

Ou seja, sua disposição de conciliação com o passado reflete a impossibilidade de gerir adequadamente o legado da apropriação *fragmentada* do modelo de desenvolvimento urbano inscrito no PPDI, pela política municipal de planejamento urbano, ao longo dessas duas décadas.

Nesse sentido é muito emblemático o excerto, reproduzido abaixo, constante do caderno de subsídios do PD-1991, concernente às premissas básicas que nortearam a elaboração desse novo marco da política urbana municipal.

Assim, nas palavras da equipe técnica do PD-1991:

*“Vivemos um momento de crise. São nesses momentos agudos que o ser humano vai buscar na sua essência e nas suas raízes a força para renascer da contradição, do caótico, do que à primeira vista parece sem saída (...) É pois, um momento ímpar para inventar, criar e exponencializar a inteligência, superando a postura enganosa que vida nova está, necessariamente, ligada à cidade nova. As lições do passado e as experiências do presente gerarão as concepções do futuro. Afirma-se aqui uma **premissa básica e norteadora do Plano: é o homem seu centro de gravidade e a busca de aumento de sua qualidade de vida o principal objetivo deste esforço** (...) Integra-se à primeira, **uma segunda premissa norteadora do Plano: o meio ambiente**, elemento indissociável do homem (...) que o possibilita exercer todos os seus sentidos e todas as suas ações (...) O que foi dito do homem e do lugar se completa com a 3ª premissa norteadora (...) **Trata-se de resgatar a cidadania de cada munícipe e de fazê-la presente nos destinos de Campinas**” (PLANO DIRETOR-1991, p.p. 12-3)*

Sumariamente, a busca pela qualidade de vida, a integração adequada do homem ao meio ambiente e a promoção da cidadania se colocaram como elementos fundantes da concepção geral dessa nova peça de política urbana.

Sua preocupação com o resgate da cidadania e seu esforço de harmonização das condições de vida dos agrupamentos humanos com o meio ambiente natural e construído são ambos condizentes com a orientação racionalizadora inscrita na escolha da cidade adensada, nos termos postulados pelo texto anterior da política urbana, ou seja, o PPDI-1971.

No entanto, o resgate de uma dívida social gerada pelo esgarçamento da política urbana e pelo conseqüente esfacelamento do modelo de desenvolvimento urbano nela inscrito, que se pretendia operar pela reabilitação da opção técnica e política pela cidade adensada, encontra limites históricos que o PD-1991 não leva devidamente em consideração.

223 _____
⁸⁴ Grifos no original.

Na verdade, conforme já anunciamos, isso significa dizer que a tentativa de conciliação com o passado nele expressa lhe devolve, novamente, à estaca zero da superação da “crise” porque a engenhosa solução de retorno ao modelo de desenvolvimento pretérito só é possível no âmbito do discurso.

Isso porque a passagem de um modelo de desenvolvimento “desenvolvimentista”, ou seja, assentado no investimento público e na forte intervenção reguladora da máquina estatal foi solapado ao longo dos anos 1980 e paulatinamente substituído por um modelo de desenvolvimento neoliberal, marcado pelo enxugamento do gasto público e pela circunscrição do campo de atuação da empresa estatal (CANO, 2003; BRANDÃO, 2007).

Essa transição entre modelos de desenvolvimento ocorrida em escala nacional – refletindo mudanças estruturais profundas, inclusive na ordem econômica internacional – evidentemente não pode ser revertida, unicamente, por força do desejo ou de uma nova pactuação do *poder local*.

Posto isso, a tentativa de retorno ao modelo de desenvolvimento urbano pretérito, almejada pelo PD-1991 - no entendimento de que a opção pela cidade adensada exprimia a fórmula mais factível de cidade socialmente justa - só iluminou sua esterilidade diante de uma crise urbana de proporção *transescalar* (BRANDÃO, 2007).

Concordamos, obviamente, que a escolha pela cidade adensada e mais otimizada da perspectiva do investimento público expressa, de fato, uma aproximação mais razoável com a produção de uma cidade socialmente mais justa. Entretanto, nos termos do modelo de desenvolvimento neoliberal, a correção desse desvio histórico orquestrado pela Administração Municipal não seria mais possível via investimento público.

Isso quer dizer que a solução de conciliação proposta pelo PD-1991, assentada na reabilitação do investimento público no sentido de corrigir as distorções históricas

operadas por uma política de planejamento urbano conivente com a lógica do livre mercado, a despeito de muito apropriada, já não se adequava mais ao *modus operandi* da máquina pública, no interior das práticas de gestão encetadas pelo neoliberalismo (CANO, 2003).

Efetivamente, o PD-1991, a despeito de todos os seus esforços, ficou circunscrito a um campo de atuação muito limitado em virtude da impossibilidade de conciliação entre um modelo de desenvolvimento urbano pautado pela reabilitação do “grande” investimento público e a vigência de *outro* modelo de desenvolvimento, em âmbito nacional, pautado pelo neoliberalismo.

Dito de outra forma, a questão fundamental é que, num contexto de redução do orçamento das administrações municipais, *vis a vis* a descentralização das políticas setoriais e ampliação das demandas sociais, não seria mais possível recolocar o desenvolvimento urbano nos moldes da cidade adensada, predominantemente por meio da atuação da empresa estatal. Ou seja, seria absolutamente necessário envolver o capital privado no equacionamento dessa dívida.

Nesse diapasão - levando-se em consideração os limites estruturais impostos pela prevalência das políticas neoliberais na agenda do desenvolvimento nacional e internacional - o resgate da dívida social pretendida pelo PD-1991 só será possível por meio da imposição obrigação legal ao capital mercantil-imobiliário de transferir à cidade a mínima compensação pela apropriação desigual dos bônus econômicos gerados no decorrer do processo de urbanização.

A questão que se impõe, portanto, é como isso será possível?

Em verdade, a administração do legado de um processo de produção social do espaço que se fez *alheio* à função social da cidade e da propriedade ganha uma primeira formulação por meio dos novos marcos jurídicos postulados pela Constituição de 1988.

No entanto, façamos justiça à tentativa de repactuação coletiva em torno de um modelo de desenvolvimento urbano, delineada no PD-1991: como não se pode exigir de um artefato histórico mais do que aquilo que a sociedade que o engendrou poderia oferecer, fica claro que essa peça de política urbana não estava suficientemente amadurecida para operar a inflexão no direito de propriedade postulada na Constituição de 1988.

Em verdade é bastante possível que o PD-1991 tenha sido vítima de sua própria historicidade: em virtude da limitação decorrente do curto espaço de tempo transcorrido entre o surgimento dos novos marcos legais acerca da função social da terra urbana - trazidos à baila pela nova Carta Magna - e a sua promulgação, é que o grande desafio da conciliação do direito à cidade com o modelo de desenvolvimento vigente, em Campinas, teria (presumivelmente) de esperar pelas formulações expressas nos planos diretores de 1996 e 2006.

4. A JUSTIÇA SOCIAL E A CIDADE: OS DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA NO ORDENAMENTO DA CIDADE METROPOLITANA (1992-2006)

“ A ruptura epistemológica entre a percepção cotidiana e os conceitos teóricos é mais necessária que nunca no domínio urbano, tão fortemente organizado pela ideologia” (CASTELLS, 2006, p. 550)

“... o discurso novo do planejamento, novo mas só em aparência porque carente de um conteúdo realmente novo, vale-se de acentos retóricos (...) coisa que por falta de definição não se pode reconhecer, e por falta de uma vontade política não pode ser definida nem implementada” (SANTOS, 1998, p. 131)

O desafio desse capítulo é encerrar o esforço analítico, mobilizado no decurso desse trabalho, no sentido da compreensão da política urbana como termo de pactuação persistentemente assimétrico, entre poder público, grupos dominantes e amplos estratos econômica e socialmente desfavorecidos.

Para a consecução desse propósito se coloca em tela, nesse capítulo, a análise dos planos diretores de 1996 e 2006.

Assim, a análise desses documentos tem por pressuposto que os termos fundamentais da política urbana, enquanto arcabouço programático do planejamento urbano municipal encontram-se elaborados e expressos nesses textos que, são concomitantemente, subsídios técnico-políticos definidores da prática local do órgão de planejamento e diplomas legais.

No entanto, cabe salientar que a análise da política urbana como expressão de um imaginário social e político acerca da cidade (BADARÓ, 1986), produzido e apropriado assimétrica e assistematicamente pelos distintos grupos sociais na encampação (e realização) de seus interesses, ganha aqui uma complexidade adicional: não se trata mais apenas da grande cidade, mas sim da cidade-sede de uma região metropolitana, cuja realidade material está inegavelmente referida a uma nova escala, ou seja, à escala metropolitana.

Decorre, portanto, dessa inflexão “escalar” (BRANDÃO, 2007) de nosso objeto, a necessidade de estruturar esse capítulo em dois pólos distintos, porém inteiramente permeáveis: primeiramente, trata-se de reconstituir aspectos da dinâmica metropolitana que se apresentem fundamentais para a compreensão subsequente da realidade social, urbana, demográfica, econômica e política delineada recentemente na cidade de Campinas.

A seguir, trata-se de entender essa cidade metropolitana (ou seja, que se constrói também em outra escala, a da metrópole) segundo os termos específicos de compreensão da cidade e da problemática urbana, postulados nos planos diretores de 1996 e 2006.

4.1 – Da escala do urbano à escala da metrópole

“Desde sempre as cidades foram pólos de acumulação e de concentração de riquezas e as metrópoles não escapam a esta dinâmica (...) Encontram-se nas metrópoles a maior parte dos capitais, dos valores fundiários e imobiliários, bem como os níveis mais elevados do produto interno bruto (...) Apesar da presença de grandes proporções de populações pobres, desempregados e ‘excluídos’ ” (ASCHER, 1998, p. 07)

“... a capacidade de resposta às necessidades de investimento nas áreas social, ambiental e de infraestrutura na Região Metropolitana de Campinas está muito além das possibilidades atuais dos municípios e mesmo do estado. A solução dependerá crucialmente da estabilização de maiores taxas de crescimento, (...) da fiscalização social efetiva para garantir a eficiência do gasto e, também da exploração de novas alternativas de investimento (...) o maior associativismo e aquelas que podem derivar do novo Estatuto da Cidade” (SEMEGHINI, 2006, p. 60)

A precedência do *fato metropolitano* (SEMEGHINI, 2006) em pelo menos mais de uma década ao “ato” (jurídico) metropolitano evidencia a enorme distância entre a realização das dinâmicas urbano-regionais e a sua legitimação jurídico-política.

Ou seja, o reconhecimento legal da Região Metropolitana de Campinas (RMC), por meio da Lei Complementar nº 870/2000, expressa com inegável atraso o reconhecimento de uma dinâmica urbana, social, demográfica, econômica e política que se construiu historicamente e que, evidentemente, não surgiu no momento ou em decorrência da lei.

Em verdade, essa dinâmica que se acentuou nas duas últimas décadas está referida à fragmentação territorial, político-administrativa e, sobretudo, à divisão regional do trabalho estabelecida por Campinas e os municípios de seu entorno e área de influência (BAENINGER, 1996; SEMEGHINI, 2006; SIQUEIRA, 2008).

Nesse sentido, a distância entre a conformação metropolitana e seu efetivo reconhecimento legal se revela, inclusive, na análise do Plano Diretor de Campinas, de 1996, pois, conquanto a RMC ainda não existisse formalmente, sua conformação

material se impunha como um desafio às políticas públicas municipais e, em especial, ao planejamento urbano.

Com efeito, já no Plano Diretor de Campinas, de 1996, formula-se um diagnóstico e uma agenda para a RMC que não simplesmente antecipa ou pressiona por seu reconhecimento legal, mas demonstra a efetiva configuração de uma realidade metropolitana que era objeto de reflexão e que mereceu tratamento destacado pelo poder público municipal, na elaboração do novo marco de sua política urbana.

Assim, de acordo com o diagnóstico do Plano Diretor-1996:

“Essa região em processo de metropolização destaca-se pela presença de um setor industrial dinâmico e diversificado, com a presença de indústrias de ponta; por um setor agrícola bastante diversificado e com alto índice de mecanização, que está entre os mais importantes do país; por um setor de comércio e serviços moderno e diversificado; pela presença de universidades e institutos de pesquisa e pela existência de um mercado de trabalho qualificado e dinâmico

(...)

Em relação às demais regiões metropolitanas, Campinas apresenta uma estrutura urbana com características próprias, em que a tendência de concentração populacional no município-sede é bem menos marcada, resultando em uma conformação da rede urbana mais equilibrada, com a presença de centros secundários de atividade econômica e com expressivo contingente populacional

(...)

A expansão urbana observada na região (...) foi marcada pela crescente horizontalização e periferização dos espaços urbanizados, com a formação de vazios urbanos retidos como reserva de valor, o que determinou em grande medida, a intensificação do processo de articulação urbana de Campinas com os municípios limítrofes e a conformação das áreas conurbadas

(...)

O intenso processo de periferização experimentado pela região marcou profundamente o perfil da aglomeração, provocando graves conseqüências urbanas e sociais, como a deterioração do sítio natural e da qualidade do meio ambiente; desajustes das redes de infra-estrutura urbana; agravamento dos problemas sociais da periferia; comprometimento das finanças públicas pelos custos crescentes da urbanização; constituição de espaços segregados destinados exclusivamente à população de baixa renda” (PLANO DIRETOR-1996, p.p.8-9).

É importante observar que esse excerto, extraído do Plano Diretor de Campinas, de 1996, assenta sua análise da metropolização em um duplo enfoque: de um lado, trata-se de uma área dinâmica, marcada pela histórica presença de atividades urbanas de elevada complexidade (indústria tecnológica de ponta, comércio e serviços sofisticados e de alto valor agregado, importante concentração de ramos complexos da indústria de transformação); de outro lado, trata-se de uma estrutura urbano-regional cuja

configuração é altamente devedora da periferação da população, “expulsa” da aglomeração principal em larga medida pela impossibilidade de pagamento dos altos custos habitacionais impostos pelo mercado imobiliário⁸⁵.

Esse duplo enfoque traduz, na verdade, um posicionamento que vai se tornando mais claro à medida que a formalização legal da RMC exige a conformação de um aparato burocrático-administrativo, bem como de fóruns setoriais e temáticos que viabilizem a gestão metropolitana (SEMEGHINI, 2006).

Em verdade, esse posicionamento, reiterado pelo esforço da gestão metropolitana traduz uma percepção (e que ainda é somente um temor esboçado no PD-1996) de que a “conta” da metropolização seja cara demais e de que não se saiba como e tampouco de quem se cobrar a fatura pelos seus ônus sociais.

Dito de outra forma, a questão colocada pelo Plano Diretor-1996 é se ônus e bônus da metropolização estão proporcionalmente distribuídos; caso não, de que forma estão distribuídos e o que é necessário fazer para corrigir possíveis distorções.

Essa reflexão é importante porque ela anuncia uma dificuldade que vai se tornando mais séria à medida que a RMC se institui e seus órgãos de representação vão sendo formados, o que significa que a maior ou menor capacidade dos administradores de enfrentar essa problemática terá rebatimentos diretos na efetividade da gestão metropolitana.

Para efeitos dos interesses desse trabalho importa aferir o papel do município-sede tanto na geração dos bônus quanto na absorção dos ônus socioeconômicos da metropolização, uma vez que aceite a existência da *escala* metropolitana (BRANDÃO,

231

⁸⁵ A respeito da inter-relação entre metropolização, periferação e dinâmica populacional na RMC vejam-se, especialmente: BAENINGER (1996; 2000; 2002), CANO & BRANDÃO (2002), CANO (2003), BAENINGER & RODRIGUES (2006), CUNHA (2006); SEMEGHINI (2006), PESSINI (2007), SIQUEIRA (2008), dentre outros.

2007) não se pode mais ignorar os corolários de sua dinâmica na estruturação do espaço intra-urbano (VILLAÇA, 2001) de Campinas.

Nesse sentido, a tabela 21, abaixo, apresenta o contingente populacional de cada um dos 19 municípios da Região Metropolitana de Campinas, segundo situação de domicílio da população residente, no ano de 2000, acrescido do grau de urbanização

Devemos atentar para o forte predomínio de municípios com elevado grau de urbanização (apenas Itatiba, Jaguariúna, Santo Antônio de Posse, Engenheiro Coelho e Holambra possuem grau de urbanização inferior a 90%) bem como para a prevalência de municípios com contingentes populacionais expressivos (6 municípios possuem população superior a 100 mil habitantes, quais sejam, Campinas, Sumaré, Americana, Santa Bárbara d'Oeste, Hortolândia e Indaiatuba, sendo que apenas 3 municípios possuem menos de 20 mil habitantes, quais sejam, Santo Antônio de Posse, Engenheiro Coelho e Holambra).

Tabela 21:
População por Situação de Domicílio e Grau de Urbanização (%)
Municípios da Região Metropolitana de Campinas
2000

Municípios	2000			Grau de Urbanização (%)
	População Total	População Urbana	População Rural	
Campinas	968.172	952.075	16.097	98,34
Sumaré	196.055	193.266	2.789	98,58
Americana	182.084	181.650	434	99,76
Sta Bárbara d' Oeste	169.735	167.574	2.161	98,73
Hortolândia	151.669	151.669	0	100,00
Indaiatuba	146.829	144.528	2.301	98,43
Valinhos	82.773	78.319	4.454	94,62
Itatiba	80.884	65.602	15.282	81,11
Paulínia	51.242	50.677	565	98,90
Vinhedo	47.104	46.063	1.041	97,79
Cosmópolis	44.324	42.516	1.808	95,92
Nova Odessa	42.066	41.106	960	97,72
Monte Mor	37.111	33.980	3.131	91,56
Pedreira	35.242	34.155	1.087	96,92
Artur Nogueira	33.089	30.437	2.652	91,99
Jaguariúna	29.450	25.669	3.781	87,16
Santo Antônio de Posse	18.145	14.673	3.472	80,87
Engenheiro Coelho	10.025	7.004	3.021	69,87
Holambra	7.231	3.958	3.273	54,74
Total	2.333.230	2.264.921	68.309	97,07

Fonte: FIBGE, Censo Demográfico de 2000.

A distribuição relativa da população da RMC é um indicador basilar para a adequada compreensão da distribuição de recursos no interior dessa aglomeração, pois o porte populacional do município efetivamente nos informa acerca da relação entre benefícios e demandas gerados no processo de metropolização, conforme evidencia a tabela 22, reproduzida a seguir.

Isso significa dizer que só é possível pensarmos nos termos de uma justa alocação de recursos (HARVEY, 1980) no âmbito da gestão metropolitana se tivermos em consideração a participação relativa da população de cada município, no total da população da RMC.

Desse modo, interessa-nos, ainda que panoramicamente, conhecer a inter-relação da dinâmica demográfica, econômica e social existente entre os municípios da RMC porque situar o município-sede no âmbito da região metropolitana significa (re)conhecer que a complexidade que permeia a estruturação intra-urbana (VILLAÇA, 2001) de Campinas entre as décadas de 1990 e 2000 - refletida na enormidade de instrumentos de regulação urbanística progressivamente evocados por sua política urbana – é também produto de uma complexificação regional.

No tocante a esse aspecto, na tabela 22, reproduzida a seguir, apresentamos os municípios da RMC e a respectiva participação relativa de cada um no total da população da região metropolitana, para os anos de 2000 e 2007.

Destarte, pode-se observar que os seis maiores municípios da RMC (com população superior a 100 mil habitantes) apresentam a seguinte participação no total da população da região metropolitana: Campinas detinha 41,49% da população da RMC em 2000, declinando para 39,46% em 2007; Sumaré detinha 8,40% da população da RMC, em 2000, subindo levemente para 8,68%, em 2007; Americana detinha 7,8% da população da RMC, em 2000, declinando para 7,56%, em 2007; Santa Bárbara d'Oeste

detinha 7,27% da população da RMC, em 2000, reduzindo sua participação para 7%, em 2007; Hortolândia detinha uma participação de 6,5%, em 2000, incrementando sua participação para 7,24%, em 2007; por fim, Indaiatuba detinha 6,29% da população metropolitana em 2000, expandindo levemente sua participação no total da RMC para 6,59%, em 2007.

Pode-se depreender dessa leitura que municípios de influência submetropolitana como Sumaré e Indaiatuba ampliaram, ainda que discretamente, sua participação relativa no total da população da RMC. Por outro lado, os dois mais importantes municípios da RMC, o município-sede, Campinas, e o mais importante subcentro metropolitano, Americana, perderam participação no total da população da RMC, destacadamente o município-sede, que registrou a queda mais acentuada em termos de participação relativa da população, no total da população residente na RMC.

De toda forma, embora se desenhe, nitidamente, um movimento de desconcentração populacional do município-sede para seu entorno, como já conspicuamente apontado por Baeninger (1996; 2000; 2002), é absolutamente inegável a preponderância exercida pelo município-sede em sua RMC, uma vez que responde, sozinho, por quase 40% da população de sua área metropolitana.

Tabela 22:
População Total e Distribuição Relativa (%) na RMC
Municípios da Região Metropolitana de Campinas
2000-2007

	2000	% RMC	2007	% RMC
Campinas	968.172	41,49	1.039.297	39,46
Sumaré	196.055	8,40	228.696	8,68
Americana	182.084	7,80	199.094	7,56
Sta Bárbara d' Oeste	169.735	7,27	184.318	7,00
Hortolândia	151.669	6,50	190.781	7,24
Indaiatuba	146.829	6,29	173.508	6,59
Valinhos	82.773	3,55	97.814	3,71
Itatiba	80.884	3,47	91.479	3,47
Paulínia	51.242	2,20	73.014	2,77
Vinhedo	47.104	2,02	57.435	2,18
Cosmópolis	44.324	1,90	53.561	2,03
Nova Odessa	42.066	1,80	45.625	1,73
Monte Mor	37.111	1,59	42.824	1,63
Pedreira	35.242	1,51	38.152	1,45
Artur Nogueira	33.089	1,42	39.457	1,50
Jaguariúna	29.450	1,26	36.804	1,40
Santo Antônio de Posse	18.145	0,78	19.824	0,75
Engenheiro Coelho	10.025	0,43	12.729	0,48
Holambra	7.231	0,31	9.111	0,35
Total	2.333.230	100,00	2.633.523	100,00

Fonte: FIBGE, Censo Demográfico de 2000 e da Contagem da População de 2007

A constatação aparentemente singela de que Campinas detém, ainda na década de 2000, a mais expressiva participação relativa no total da população de sua região metropolitana tem desdobramentos importantes para a compreensão da relação possível entre a dinâmica de estruturação intra-urbana (VILLAÇA, 2001) de Campinas e a dinâmica de estruturação urbano-regional (IDEM, IBIDEM) particularmente no que tange à ampliação da acumulação de parcelas específicas do capital, sobretudo do capital mercantil-imobiliário⁸⁶.

Isso significa dizer que a aderência entre porte demográfico e performance econômica do município-sede pode ser uma chave heurística poderosa para a compreensão dos determinantes estruturais da periferização.

235

⁸⁶ A respeito da relação entre metropolização e ampliação da acumulação do capital mercantil-imobiliário veja-se especialmente PIRES, 2007.

Nesse diapasão, a periferização responde, em verdade, a uma racionalização do aproveitamento do potencial fundiário regional pelo capital mercantil-imobiliário, pautado no valor hierárquico dos lugares e expresso, novamente, nos termos de uma relação entre população, economia e território.

Conquanto a relação entre periferização e valor diferencial de mercado entre os lugares, induzida pela ação do capital imobiliário e chancelado pelo aparato administrativo-burocrático do poder público, nas instâncias municipal e regional, seja plausível, faz-se necessário observar a dinâmica econômica metropolitana e, especialmente, a dinâmica econômica do município-sede na sua relação com a dinâmica econômica regional, um pouco mais de perto.

Nesse sentido, o quadro 20, reproduzido a seguir, apresenta a participação do valor adicionado fiscal da RMC no total do Estado de São Paulo.

Efetivamente, pode-se observar que a participação da Região Metropolitana de Campinas no VAF do Estado de São Paulo aumentou seguidamente, passando de 9,1% em 1990 para 9,7% em 1995 e atingindo 11%, em 1999.

Quadro 20:

Participação do Valor Adicionado Fiscal (VAF) da RMC no Estado de São Paulo (%)
Região Metropolitana de Campinas
1990, 1995, 1999

Grupo	Ano		
	1990	1995	1999
Agropecuária	3,5	2,6	2,3
Comércio	6,8	9,3	9,0
Indústria	10,8	11,3	10,5
Outras	13,6	7,2	25,6
Serviços	5,6	6,9	6,9
Total	9,1	9,7	11,0

Fonte: Extraído de CANO & BRANDÃO, 2002, vol. 2, p. 414

Nesse sentido, Semeghini (2006) postula que:

“Nas últimas décadas, o porte, a densidade e a sofisticação do mercado consumidor da RMC atraíram grandes estabelecimentos terciários e exigiram equipamentos urbanos de dimensões metropolitanas. O exemplo mais emblemático é o que ocorre à margem da Rodovia D. Pedro I, com vários empreendimentos voltados para um mercado que vai muito além de Campinas” (p. 51)

Igualmente, o quadro 21 mostra a participação do município de Campinas no VAF da RMC, evidenciando a expressiva participação do município-sede na economia de sua região metropolitana.

De fato, a participação de Campinas no VAF da RMC gira em torno de um terço do valor global da região, registrando-se uma elevação entre 1990-1995 (a participação de Campinas passa de 28,4% para 35,1%), seguida de uma posterior retração (a participação de Campinas cai de 35,1%, em 1995, para 30,7%, em 1998), registrando-se, porém, leve crescimento da participação de Campinas no VAF regional, nesse período que, de todo modo, passa de 28,4%, em 1990, para 30,7% em 1998.

Destaque deve ser dado ao setor de serviços que cresceu consideravelmente no período em tela, passando sua participação de 41,7%, em 1990, para 47% em 1998, o que reitera a crescente importância do setor de serviços na composição da atividade econômica do município-sede da RMC.

Acerca desse aspecto Semeghini (2006) nos informa novamente que:

“a performance recente do setor terciário (...) tornou nítida a emergência da metrópole. Ainda nos anos setenta (...) Campinas consolidaria alguns aparatos setoriais de serviços voltados ao mercado estadual e mesmo nacional: é o caso do complexo aeroportuário, de setores do comércio atacadista, como o de combustíveis, e dos complexos médico-hospitalar e de ensino superior, ciência e tecnologia” (p. 51)

Quadro 21:

Participação do Valor Adicionado Fiscal (VAF) do Município de Campinas na RMC (%)
Município de Campinas
1990, 1995, 1999

Grupo	Ano		
	1990	1995	1998
Agropecuária	14,7	13,7	14,2
Comércio	44,4	58,3	41,1
Indústria	23	27,5	31,5
Outras	53,3	34,7	6,0
Serviços	41,7	39,1	47,0
Total	28,4	35,1	30,7

Fonte: Extraído de CANO & BRANDÃO, 2002, vol.1, p. 108

De fato, a pujança econômica da RMC é notável, visto que, a despeito de sua classificação como metrópole regional, a Região Metropolitana de Campinas é uma das mais importantes áreas metropolitanas do país, tanto no que respeita ao seu contingente populacional, quanto à dinâmica da atividade econômica que aqui tem lugar e que se destaca por sua elevada complexidade, pela alta integração inter-setorial e pelo elevado padrão de renda e consumo (CANO & BRANDÃO, 2002).

“Dados de 2000 da Secretaria da Fazenda apontaram um VAF total da RMC de quase R\$ 28 bilhões, sendo que Campinas e Paulínia contribuem com R\$ 18 bilhões, isto é, mais de 60%. Em 1999, de um total de 24,4 bilhões, a indústria representava 10 bilhões, sendo concentrados R\$ 3 bilhões em Campinas, R\$ 5 bilhões em outros seis municípios (Americana, Hortolândia, Paulínia, Jaguariúna, Valinhos e Sumaré); os restantes R\$ 2 bilhões do VAF da indústria de transformação encontravam-se distribuídos pelos outros 12 municípios da Região Metropolitana. Esse dinamismo, embora apresente alta concentração na cidade-pólo, conforma uma teia de relações mercantis e não mercantis que crescentemente se adensa, gerando territórios limítrofes que formam conjuntos conexos, com forte integração física e econômica entre os diferentes municípios, com um enorme fluxo de mercadorias e pessoas, configurando um típico processo de metropolização” (CANO & BRANDÃO, 2002, vol. , p. 478)

Se efetivamente a RMC é uma área que se revela permeada por um expressivo dinamismo econômico, destacando-se o município-sede como pólo concentrador tanto da população quanto da atividade econômica regional, a hipótese de uma forte correlação entre economia, população e território na conformação do processo de metropolização parece se confirmar.

Dessa forma, dada a pertinência entre porte populacional e expressividade da atividade econômica no município-sede resta saber como Campinas tem se mostrado em face dessa *deténte* entre produção de riquezas e demandas sociais.

Em verdade, importa saber de que forma o município de Campinas tem usado o seu poder sobre a capacidade de geração de riquezas para o equacionamento das demandas sociais oriundas da população que produz essa riqueza, tanto no âmbito intra-urbano (VILLAÇA, 2001), como no âmbito metropolitano.

Dito de outro modo é importante entender se o município-sede, ou seja, Campinas, absorve adequadamente (na comparação com sua região metropolitana) as demandas sociais de sua população. Da mesma forma, interessa, ainda, saber como os grupos dominantes, em especial o capital mercantil-imobiliário tem mobilizado a escala metropolitana em favor da ampliação de sua acumulação.

Nesse sentido, a tabela 23, apresentada a seguir, mostra o desempenho dos municípios da RMC num indicador que é bastante profícuo para a compreensão do atendimento de demandas sociais basilares.

Trata-se, pois, da análise da proporção de domicílios não adequados (carentes de um ou todos os serviços essenciais) em relação ao total de domicílios do município, para cada município da RMC, bem como para o conjunto da aglomeração metropolitana e para o total do Estado de São Paulo.

Ao mesmo tempo, esse indicador permite uma comparação muito plausível com a dinâmica imobiliária, que por fim nos informará acerca do papel que o capital exerce no sentido de organizar produtivamente (da perspectiva da produção social do espaço urbano) a aglomeração metropolitana.

Destarte, a tabela 23 nos mostra que no conjunto do Estado de São Paulo 36,56% dos domicílios não são adequados (possuem apenas parcialmente ou nenhum

dos serviços essenciais: ligação à rede geral de água, ligação à rede geral de esgotamento sanitário e coleta de lixo); para a RMC temos que 31,15% dos domicílios não são adequados.

Dentre os municípios da RMC interessa notar que a maiores proporções de domicílios não adequados se encontram em Holambra (58,42%), Santo Antônio de Posse (57,39%), Engenheiro Coelho (57,20%), Monte Mor (56,96%) e Hortolândia (46,04%).

Quanto aos municípios que apresentam cobertura superior à média da RMC destacam-se: Americana (25,56%), Campinas (26,98%), Paulínia (29,42%), Pedreira (30,04%), Santa Bárbara d'Oeste (27,20%), e Vinhedo (29,54%).

Conquanto saibamos que municípios de vocação agrícola e baixo grau de urbanização (a exemplo de Holambra) possam ter sua realidade distorcida por esse indicador, uma vez que a adequação de domicílios rurais não apresenta absoluta equivalência à adequação dos domicílios no contexto urbano, como explicar a formação desses dois grupos, de uma perspectiva da organização social do espaço metropolitano?

De uma maneira mais explícita, cumpre questionar: a condição de habitabilidade dos domicílios nos municípios metropolitanos expressa, de algum modo, o processo de periferização?⁸⁷

E mais, essa correlação, se plausível, pode ser associada à dinâmica imobiliária? Ou ela apenas expressa a limitação diferencial dos municípios para suportar a demanda social (particularmente a demanda habitacional) de sua população?

240

⁸⁷ Acerca do processo de periferização em Campinas veja-se NEVES (2007) e no que respeita à periferização metropolitana vide MANFREDO (2007).

Tabela 23:
 Domicílios Não Adequados* (%)
 Estado de São Paulo, RMC e Municípios da RMC
 2000

Áreas	Domicílios (%)
Americana	25,56
Artur Nogueira	33,69
Campinas	26,98
Cosmópolis	31,96
Engenheiro Coelho	57,20
Holambra	58,42
Hortolândia	46,04
Indaiatuba	32,70
Itatiba	36,55
Jaguariúna	32,28
Monte Mor	56,96
Nova Odessa	26,85
Paulínia	29,42
Pedreira	30,04
Santa Bárbara d' Oeste	27,20
Santo Antônio de Posse	57,39
Sumaré	39,21
Valinhos	33,56
Vinhedo	29,54
RMC	31,15
Estado de São Paulo	36,56

Fonte: FIBGE, Censo Demográfico de 2000

* A categoria “não adequados” constitui a somatória das categorias censitárias “inadequado” (que inclui os domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino e mais de 2 moradores por dormitório) e “semi-adequados” (que inclui os domicílios particulares permanentes com pelo menos um serviço inadequado).

Quando nos voltamos, mais uma vez, aos indicadores de desempenho econômico nos aproximamos um pouco mais do problema: Campinas responde, sozinha, por cerca de 30% do VAF⁸⁸ da indústria de transformação da RMC e é o segundo município com menor proporção de domicílios em condição não adequada, reforçando uma relação positiva entre atendimento das demandas sociais e produção de riquezas.

⁸⁸ Refere-se ao Valor Adicionado Fiscal de 2000. Cf CANO & BRANDÃO, 2002, vol. 2.

Por outro lado, os municípios de Americana e Hortolândia figuram juntos no grupo dos seis municípios que conjuntamente respondem por metade do VAF⁸⁹ da indústria de transformação da RMC.

No entanto, se Americana é o município com menor proporção de domicílios não adequados, Hortolândia figura como o quinto pior município em termos de habitabilidade dos seus domicílios.

Essa constatação coloca claros limites ao raciocínio de que a capacidade financeira dos municípios - medida indiretamente pelo nível da atividade econômica – é capaz de explicar de *per se* a diferença razoável entre municípios com intensa atividade na indústria de transformação, porém com tratamento tão desigual no âmbito das políticas públicas.

Em verdade, se a produção de riquezas para municípios semelhantes (tanto em termos demográficos, quanto das características da atividade econômica) não se reflete, semelhantemente, na constituição de condições de vida adequadas à sua população, o que explicaria essa dessemelhança em condições objetivas plausíveis de aproximação?

Um primeiro bosquejo para responder a essa inquietação pode ser visualizado no quadro 22, que nos apresenta a evolução da mancha urbana nos municípios da RMC entre 1989 e 2000.

Com efeito, nesse período, Americana e Hortolândia contribuíram, ambos, com cerca de 4% da expansão da mancha metropolitana. Entretanto, enquanto Americana registrou um acréscimo de 721 ha de área urbanizada (equivalente a 5,4% de seu território), Hortolândia sofreu um acréscimo de 665 ha de área urbanizada, o que corresponde a 10,7% de seu território.

242

⁸⁹ Idem, *ibidem*.

Isso significa dizer que, proporcionalmente à extensão territorial de cada município, a ampliação da área urbanizada em Hortolândia foi significativamente maior do que em Americana, evidenciando naquele município uma dinâmica imobiliária que se fez de costas para a capacidade de comprometimento do gasto público no provimento de serviços essenciais às boas condições de vida da população.

Ou seja, a despeito de apresentarem características econômicas e demográficas semelhantes, a diferença nas condições de habitabilidade dos domicílios desses dois municípios parece decorrer, essencialmente, da relação que o poder público estabeleceu entre interesses do capital mercantil-imobiliário e a capacidade efetiva de comprometimento do gasto público com um padrão de urbanização de baixa produtividade.

Do mesmo modo, o quadro 22 nos mostra que Campinas foi o município que apresentou a maior expansão da área urbanizada no período, sofrendo entre 1989 e 2000 um acréscimo de 4.873 ha, o equivalente a 29,81% do acréscimo sofrido pela RMC e que corresponde a aproximadamente 6,13% de seu território.

Também Indaiatuba e Itatiba se destacam por sua participação no acréscimo de área urbanizada na RMC, correspondendo, respectivamente, a 13,64% e 13,15% da área urbanizada da aglomeração metropolitana, acrescentando, juntos, 4.380 ha de área urbanizada à mancha urbana da RMC, nesse período.

Conquanto seus territórios tenham menor peso relativo do que os dois últimos no total da RMC, outros municípios que também se destacaram na expansão proporcional de sua área urbanizada entre 1989-2000 foram Paulínia (cujo acréscimo de 923 ha de área urbanizada corresponde a 6,62% da área territorial do município), Vinhedo (cujo acréscimo de 537 ha de área urbanizada equivale a 6,6% de sua área territorial) e

Valinhos (cujo acréscimo de 904 ha de área urbanizada corresponde a 6,1 % de sua área territorial).

Quadro 22:
Evolução da Mancha Urbana
Municípios da Região Metropolitana de Campinas
1989-2000

Municípios	Área do Município (ha)	Área Urbanizada (ha)		Acréscimo	
		1989	2000	em ha	em % sobre total da RMC
Campinas	79.592	20.140	25.013	4.873	29,81
Monte Mor	24.091	1.323	1.465	142	0,87
Americana	13.368	3.696	4.417	721	4,41
Hortolândia	6.225	2.903	3.568	665	4,07
Nova Odessa	7.332	1.044	1.151	107	0,65
Santa Bárbara d'Oeste	27.169	2.810	3.346	536	3,28
Sumaré	15.311	3.787	4.239	452	2,77
Valinhos	14.855	4.143	5.047	904	5,53
Vinhedo	8.175	3.146	3.683	537	3,29
Artur Nogueira	17.782	413	665	252	1,54
Cosmópolis	15.480	1.552	1.737	185	1,13
Engenheiro Coelho	10.984	158	208	50	0,31
Paulínia	13.938	1.648	2.571	923	5,65
Holambra	6.429	73	489	416	2,55
Jaguariúna	14.247	936	1.536	600	3,67
Pedreira	10.974	666	1.068	402	2,46
Santo Antônio de Posse	15.413	435	635	200	1,22
Indaiatuba	31.069	4.015	6.245	2.230	13,64
Itatiba	32.255	2.789	4.939	2.150	13,15
Total	364.689	55.677	72.022	16.345	100,00

Fonte: Extraído do Plano Diretor-2006, cap. VI, p. 176.

Aliás, a notável expansão da mancha urbana da RMC foi objeto de reflexão no Plano Diretor de Campinas, de 2006, conforme o demonstra o excerto a seguir:

“... Campinas é o município que incorpora, em números absolutos, a maior área ao uso urbano no período (...) seguido por Indaiatuba e Itatiba (...) totalizando cerca de 57% do acréscimo de área urbana da RMC no período, com grande espraiamento da mancha urbana” (PLANO DIRETOR, 2006, p. 176)

Entretanto, se é verdadeiro que a expansão da área urbanizada em Hortolândia se refletiu na alta proporção de domicílios sem adequadas condições de habitabilidade, a mesma correspondência não pode ser verificada seja para o município-sede, seja para os municípios de Paulínia e Vinhedo, que apresentaram proporção de domicílios não adequados inferior à média metropolitana.

Essa constatação significa, portanto, que não reside na atuação desregulada do capital imobiliário a verdadeira explicação para tantas assimetrias nas condições de vida da população, no interior de uma região economicamente tão próspera?

Na verdade, muito pelo contrário: se trata exatamente da apropriação pelo capital mercantil (especialmente o imobiliário, mas não somente) da escala metropolitana como alavanca para a ampliação da sua acumulação.

Com efeito, a aparente contradição entre expansão da área urbanizada em Hortolândia e menor proporção de domicílios adequados, face ao igual acréscimo da expansão da área urbanizada e maior proporção de domicílios adequados em municípios como Campinas, Paulínia, ou Vinhedo, resulta do tipo de empreendimento imobiliário realizado em Hortolândia, por um lado, e nos demais municípios, por outro.

Ou seja, enquanto em Hortolândia predominaram os empreendimentos imobiliários voltados às camadas populares, nos demais municípios ocorreu a

incorporação de área urbanizada especialmente voltada para empreendimentos horizontais fechados, destinados às camadas de alta e média renda⁹⁰.

Ainda segundo o Plano Diretor de Campinas-2006,

“Na RMC verifica-se, no período recente, a intensificação da urbanização dispersa, ancorada em empreendimentos de grande porte e usos diversos, o aumento da mobilidade pendular da população, com relações cotidianas envolvendo diversos municípios e a utilização do sistema rodoviário nos deslocamentos diários, com o predomínio do transporte individual” (PLANO DIRETOR, 2006, p. 179)

Efetivamente, a análise da tabela 24, reproduzida abaixo, relativa ao total de loteamentos aprovados pelo GRAPROHAB⁹¹ nos municípios da RMC, permite entrever a relevância da atuação do capital imobiliário não só na estruturação intra-urbana (VILLAÇA, 2001), mas também na estruturação do espaço regional, refletida que está na organização do aproveitamento do solo urbano da aglomeração metropolitana, segundo a premissa de maximização dos lucros passíveis de serem auferidos pela urbanização da terra nua.

Assim, notamos que os municípios com mais destacada participação no total da área loteada na RMC são: Indaiatuba (11,19%), Itatiba (11,08%), Americana (9,68%), Sumaré (8,71%), Paulínia (8,15%) e Campinas (7,92%).

Por outro lado, dentre os municípios da RMC apresentam as maiores áreas médias de lotes Holambra (527 m²), Artur Nogueira (486 m²), Itatiba (440m²) e Vinhedo (404 m²) .

Quanto ao número de loteamentos aprovados pelo GRAPROHAB destacam-se em número de aprovações Indaiatuba (35), Valinhos (28), Vinhedo (25) e Campinas (20).

Ora, é notável que os municípios com o maior número de aprovações (o que parece um indicador confiável do grau de interesse do capital imobiliário por estes) são,

246_____

⁹⁰ A respeito da relação entre empreendimentos imobiliários e as desigualdades socioespaciais na RMC vejam-se: MIGLIORANZA (2005); MANFREDO (2007); PIRES (2007), dentre outros.

⁹¹ Refere-se ao Grupo de Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo.

também, aqueles que concentram os maiores lotes médios, caso destacado de Valinhos e Vinhedo, municípios conhecidos por abrigarem inúmeros empreendimentos horizontais fechados destinados às camadas de média e alta renda (MIGLIORANZA, 2005).

No tocante aos municípios com menores lotes, a situação é bastante curiosa: destacam-se aqui Americana (menor lote médio da RMC, com 190m²), Monte Mor (192m²) e Jaguariúna (213m²).

Aqui os dados chamam a atenção porque Americana, um dos municípios de mais notável performance econômica e subcentro metropolitano destacado, com elevada proporção de domicílios adequados, não só obteve um elevado número de aprovações de loteamentos junto ao GRAPROHAB, quanto a julgar pelo tamanho médio do lote, trata-se eminentemente de loteamentos populares (PLANO DIRETOR DE CAMPINAS-2006).

Uma possível explicação para esse comportamento, nesse período, pode ser imputada à crise do setor têxtil (bastante acentuada nos anos 1990), e que certamente se refletiu no empobrecimento da população e, logo, na adequação do mercado imobiliário à capacidade aquisitiva da população (CANO & BRANDÃO, 2002).

Do mesmo modo, Jaguariúna teve um elevado número de loteamentos aprovados com lotes médios inferiores à grande parte dos municípios da RMC, o que contrasta com seu perfil socioeconômico, marcado pela presença de grandes empresas, inclusive multinacionais, e população com renda mais elevada (CUNHA, 2006).

Entretanto, nesse caso, amedrontado com a possibilidade de vir a se tornar “periferia” de Campinas, o poder público do município de Jaguariúna modificou sua legislação de parcelamento do solo, instituindo o lote mínimo de 300m²⁹², numa clara

247

⁹² “O elevado número de pedidos de parcelamento do solo levou a Prefeitura Municipal de Jaguariúna a suspender a aprovação de loteamentos, temerosa de que a implantação de loteamentos com precária infraestrutura transformasse o município em mais uma periferia de Campinas. Recentemente foi aprovada

atitude de repulsão da população de menor renda, potencialmente geradora de “inconvenientes” demandas sociais.

Diferentemente do que se poderia esperar como resultado da periferação na RMC, Sumaré e Hortolândia aprovaram, nesse período, loteamentos e com áreas médias superiores à grande parte dos municípios da RMC, ou seja, os lotes médios dos loteamentos aprovados junto ao GRAPROHAB eram de 319m² e 308m², respectivamente, para esses dois municípios.

Cidades conurbadas com Campinas, Hortolândia e Sumaré são, recorrentemente, associadas ao transbordo da periferação de Campinas, agregando tanto a população de baixa renda, quanto loteamentos populares, com precária infra-estrutura. São ainda, municípios marcados pela existência de caudalosos fluxos pendulares dirigidos, sobremaneira, ao município-sede da aglomeração metropolitana (BAENINGER, 1996; PESSINI, 2007).

Conquanto essa bibliografia especializada tenha demonstrado, exaustivamente, a pertinência dessa constatação, a análise da tabela 24 endossa a percepção de que esses municípios, na década de 2000, têm se empenhado em reciclar o valor do seu solo urbano, franqueando-se à entrada de grandes empreendimentos imobiliários, inclusive habitacionais, destinados às camadas de média renda, na tentativa de alavancar sua “competitividade” metropolitana.⁹³

Finalmente, o município de Monte Mor parece encarnar, exemplarmente, a periferia⁹⁴ da RMC: município que não figura no grupo daqueles economicamente mais dinâmicos no contexto da aglomeração metropolitana, apresenta uma das mais elevadas

legislação elevando o lote mínimo do município para 300m²” (PLANO DIRETOR DE CAMPINAS, 2006, p. 178)

⁹³ Exemplo emblemático é o empreendimento *Vila Flora*, em fase de implantação no município de Sumaré. Esse empreendimento, de 800 mil m², pretende abrigar cerca de 50 condomínios e 4 mil unidades residenciais, comercializadas numa faixa de preço entre R\$ 54 mil e R\$ 175 mil (cf PIRES, 2007, p. 130).

⁹⁴ Acerca do “desenho” da periferia da RMC vide BAENINGER (1996); DAVANZO (2002).

proporções de domicílios não adequados, ao mesmo tempo em que apresenta loteamentos cujos lotes médios são inferiores à maioria dos municípios da RMC, evidenciando a prevalência de uma população de menor renda e que experimenta condições de moradia sensivelmente mais precárias que a média regional.

Tabela 24:
Loteamentos aprovados pelo GRAPROHAB
Municípios da Região Metropolitana de Campinas
1994-2004

Municípios	Nº de loteamentos	Área Média do lote (m2)	Área total loteada (% RMC)
Campinas	20	251	7,92
Monte Mor	6	192	3,81
Hortolândia	8	308	5,69
Sumaré	12	319	8,71
Santa Bárbara d' Oeste	14	271	7,61
Nova Odessa	9	217	3,31
Americana	17	190	9,68
Valinhos	28	352	4,63
Vinhedo	25	404	4,46
Paulínia	15	294	8,15
Cosmópolis	2	218	0,28
Artur Nogueira	13	486	4,69
Engenheiro Coelho	3	369	0,83
Jaguariúna	16	213	5,18
Holambra	5	527	1,79
Santo Antônio de Posse	1	295	0,35
Pedreira	3	305	0,64
Indaiatuba	35	276	11,19
Itatiba	17	440	11,08
Total	249	-	100

Fonte: Elaborado a partir do Plano Diretor-2006, p. 178.

Em verdade, a riqueza desses indicadores permite compreender, claramente, como o capital imobiliário mobiliza o valor das localizações (BRANDÃO, 2007) na hierarquia metropolitana, tendo em vista a otimização da sua reprodução e a ampliação da sua acumulação.

Endossando o discurso de *policy makers* e gestores, cuja matriz neoliberal de pensamento orienta à construção da *cidade competitiva* (IDEM, IBIDEM), o capital mercantil imobiliário organiza o espaço metropolitano, a partir de sua capacidade para

criar empreendimentos que, mobilizando pesados investimentos públicos, modificam, substancialmente, a paisagem urbano-regional (PIRES, 2007).

Isso equivale dizer que, o capital imobiliário distende, reflete e refrata a organização do espaço regional, decorrente da localização das atividades produtivas (CASTELLS, 2006; VILLAÇA, 2001), apropriando-se dessa hierarquização prévia entre fluxos de produção e consumo, consagrando-a quando conveniente, ou incitando a sua ruptura quando se lhe afiguram potencialidades obstadas pela atual divisão regional do trabalho.

Em verdade, a conformação da aglomeração metropolitana é resultado, em boa medida, da valoração que o capital mercantil-imobiliário atribui aos municípios, no exercício de seu poder de estruturação do espaço regional (CASTELLS, 2006), que é de todo modo negociado, nos termos mais diversos, junto às administrações municipais.

Isso porque a escolha da localização para instalação de um (grande) empreendimento (re)organiza a posição (porque o prestígio, a riqueza e os investimentos) ocupada pelo município na hierarquia metropolitana.

Desse modo, como todos os municípios evitam, como e quando podem, tornar-se periferia (exemplos emblemáticos seriam Jaguariúna e seu generoso lote mínimo, ou Sumaré e toda a concertação política que envolveu a aprovação do empreendimento habitacional *Vila Flora*) fica decretada a guerra locacional, ou numa formulação mais elegante, a “temporada” da *cidade competitiva*.

Contudo, é inegável, a competição dos lugares deteriora as bases da solidariedade, das possibilidades do planejamento e da gestão urbano-regionais, bem como apenas favorece os interesses do capital imobiliário que, apropriando-se da escala metropolitana amplifica as condições de sua acumulação (BRANDÃO, 2007).

Por fim, como não poderia se furtar ao enfrentamento dessa questão, Campinas na elaboração mais recente de sua política urbana, no entendimento do papel central que exerce no âmbito da RMC, delineou um conjunto de diretrizes para a gestão metropolitana, objetivando sua consolidação.

Segundo os termos do próprio texto, visando fomentar o desenvolvimento metropolitano deverão ser encampadas (e capitaneadas) por Campinas as seguintes diretrizes:

- *conter o processo de urbanização dispersa, através de forte limitação a novos parcelamentos do solo,*
- *incentivo à ocupação de vazios urbanos e áreas já parceladas;*
- *definir e implementar políticas habitacionais para as camadas de renda baixa e de média- baixa em áreas urbanizadas próximas a locais de concentração de atividades econômicas, através da delimitação de Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social – ZEHIS, em todos os vetores de expansão e no centro metropolitano;*
- *definir e implementar política de regularização fundiária e qualificação urbanística das áreas de favelas e loteamentos irregulares e clandestinos, através da delimitação dessas áreas como ZEHIS;*
- *implementar políticas de indução à localização de atividades visando a redução dos deslocamentos;*
- *incentivar a manutenção de atividades econômicas, da diversidade social e do valor simbólico das áreas centrais tradicionais, notadamente as atividades públicas (PLANO DIRETOR-2006, p. 180).*

O excerto extraído do plano diretor mais recente elaborado para a cidade de Campinas sugere uma gestão metropolitana que priorize o adensamento urbano, a racionalização e facilitação dos deslocamentos pendulares, a implantação de uma política de enfrentamento do déficit habitacional, a urbanização de favelas e a preservação das atividades e usos das áreas urbanas centrais.

É sem dúvida alguma uma agenda política ambiciosa, que reflete uma preocupação com a justa apropriação do território, com a correção de desigualdades socioespaciais historicamente perpetuadas e a adequada distribuição dos ônus e bônus da urbanização.

Resta saber, portanto, em que medida essa agenda política proposta para a aglomeração metropolitana encontrou lugar na elaboração (e mais, ainda, na realização)

das pactuações coletivas (ou seja, sociais e territoriais) expressas pelos planos diretores elaborados para a cidade de Campinas, entre meados da década de 1990 e os anos 2000.

4.2 – O desafio da justiça social na cidade metropolitana

“Nas sociedades contemporâneas (...) o problema é imaginar alternativas para o mecanismo de mercado que admitam a transferência de poder produtivo e a distribuição de excedente para setores e territórios onde as necessidades sociais são patentemente óbvias” (HARVEY, 1980, p. 98)

4.2.1 – Plano Diretor-1996: dificuldades e inovações na relação com os princípios de política urbana postulados na Carta Magna de 1988

“... o Plano Diretor (...) não pode ser apenas um documento técnico (...) e sim a resultante de uma negociação tecnicamente apoiada. (...) Nessa medida é um pacto de administração com os cidadãos...” (SEMEGHINI, 2006, p. 13).

“Mais além do que definir formas de apropriação do espaço, permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania (...) Funciona, portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final” (ROLNIK, 1999, p.13)

A década de 1990 foi intensa para o planejamento urbano em Campinas: em cinco anos foram dois planos diretores (1991 e 1996) que bem expressam a urgência da refacção de um pactuação coletiva que pudesse suportar as profundas transformações em curso tanto no espaço intra-urbano - em virtude da consolidação das novas formas de parcelamento do solo urbano *vis a vis* ao aprofundamento do déficit habitacional – quanto na própria estrutura organizacional do Poder Público Municipal, premida pelas novas competências materiais⁹⁵ acumuladas no âmbito do novo pacto federativo, delineado pela Constituição de 1988 (PINHO, 2008; MORAES, 2008).

252_____

⁹⁵ No que respeita à competência material exclusiva dos municípios preconiza a Magna Carta de 1988: “Art. 30 - Compete aos Municípios: (...) V- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988)

Em verdade, o texto constitucional de 1988 porquanto reconhece, indiscutivelmente, a condição de ente federativo aos municípios, transfere-lhe um conjunto de competências materiais e legislativas, delegando-lhe poder gestor, mormente sobre as políticas públicas, em especial, educação, saúde, habitação, cultura e transportes⁹⁶ (PINHO, 2008; MORAES, 2008; SILVA, 2008)

Destarte, conquanto também lhe assegure competência para instituição de rendas próprias⁹⁷, bem como a participação no produto de impostos estaduais e federais⁹⁸, a distância entre as receitas arrecadadas e os investimentos demandados pela população e atribuídos ao município pelo novo ordenamento jurídico obrigou, muitas municipalidades, (em especial as grandes cidades), a reestruturar seu aparato de gestão.

Nesse sentido, Campinas não foi diferente, de modo que os planos diretores de 1991 e 1996 encarnam distintas estratégias para responder às injunções do novo pacto federativo sobre a atuação político-administrativa referida ao Poder Público Municipal.

Com efeito, de maneira mais sistemática e efetiva, o Plano Diretor de 1996 toma para si exatamente essa incumbência. Ou seja, esse documento “diretor” da nova política urbana proposta para Campinas centra suas forças intensamente na construção de um sistema municipal de planejamento, que fosse capaz de organizar, por um lado, as demandas sociais assimetricamente distribuídas pelo território e, de outro lado, os (parcos) recursos disponíveis para atendê-las.

Nos termos constantes do caderno de subsídios do próprio Plano Diretor, de 1996 lê-se que:

⁹⁶ Veja-se CF-1988, especialmente art. 23, que trata das competências comuns entre União, Estados, DF e Municípios, e art. 30 que trata das competências exclusivas dos Municípios.

⁹⁷ Cf art. 156, da CF-1988, que dispõe sobre a competência dos municípios para instituir impostos.

⁹⁸ Cf arts. 157 e 158, da CF-1988, que dispõe sobre a participação dos entes federativos no produto de impostos federais e estaduais.

“... A proposta de revisão do Plano Diretor de Campinas objetiva orientar o planejamento e a definição das políticas públicas, especialmente aquelas definidoras e/ou indutoras do processo de urbanização. Neste sentido, as políticas de uso e ocupação do solo, a política de transportes e de sistema viário e as políticas de infra-estrutura em geral, bem como a política habitacional, são contempladas com diretrizes estratégicas que objetivam articular a otimização dos investimentos públicos com o desenvolvimento equilibrado do município.

(...)

O trabalho de revisão do Plano propiciou um enorme avanço na capacidade interna da prefeitura de refletir sobre a cidade de forma mais sistêmica, somando esforços de técnicos de diversas áreas. Permitiu organizar uma base de dados e informações sobre Campinas que tem se revelado um ponto de apoio fundamental para a proposição de programas e projetos pela prefeitura e, sobretudo, constituiu um esforço de resgatar a capacidade de realizar um planejamento sistemático global e permanente do desenvolvimento municipal, por técnicos da própria Prefeitura (PLANO DIRETOR-1996, p. 02)

É interessante observar que a equipe de elaboração do PD-1996 refere-se a este como “revisão” do PD-1991. De fato, esse entendimento é assaz reiterado ao longo do texto, buscando justificar determinadas escolhas técnicas e políticas que limitavam a abrangência do plano ou, ainda, revelavam uma disposição diferencial em coordenar a política de ordenamento físico-territorial com certas políticas setoriais.

A melhor formulação desse entendimento está registrada na apresentação do plano, subscrita pelo então Secretário de Planejamento e Meio Ambiente, Ulysses Semeghini:

“O novo Plano Diretor de Campinas substituirá aquele que foi elaborado em 1991. Os objetivos básicos relativos à política de desenvolvimento urbano do município e ao próprio plano, previstos no trabalho de 1991, foram conservados, pois constituem conquistas da sociedade. Contudo, foi aprofundada a análise de questões relevantes para o desenvolvimento urbano, enfocando, principalmente, aspectos relativos à questão ambiental e à estrutura urbana, ao perfil de uso e ocupação do solo das diferentes regiões e à capacidade de infra-estrutura instalada e prevista propondo-se, a partir dessa releitura da cidade, diretrizes e normas mais adequadas às características de cada zona da cidade e definindo, de modo mais rigoroso, as formas de planejar e de interferir no crescimento e organização do seu espaço. Esse trabalho foi elaborado com base em uma avaliação detalhada e abrangente do que é Campinas hoje, e de quais são as suas tendências para os próximos anos, quando a cidade estará definitivamente configurada como centro de uma das mais importantes áreas metropolitanas do interior do Estado de São Paulo” (PLANO DIRETOR-1996 – APRESENTAÇÃO DO SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE, p. VII).

Articulando-se a apresentação do secretário ao excerto anterior, que postula o *hard core* da proposta de “revisão” do plano, fica claro que para a equipe da SEPLAMA, que elaborou o PD-1996, interessava, prioritariamente, construir um sistema municipal de planejamento que pudesse coordenar a política urbana com

determinadas políticas setoriais, especialmente aquelas reputadas como indutoras do desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, importa destacar que, dentre as políticas setoriais há aquelas que são, na leitura da equipe técnica do PD-1996, excelentemente indutoras do desenvolvimento urbano, quais sejam: transportes, infra-estrutura e habitação.

Com efeito, a escolha dessa tripla sustentação para a política urbana está referida a uma compreensão teórica tributária da idéia de que é o *consumo coletivo* (CASTELLS, 2006) o verdadeiro elemento estruturador do espaço intra-urbano.

Ora, nesse caso, transportes e habitação são expressões exemplares do consumo coletivo e de sua força na indução da morfologia urbana.

Porém, conquanto o consumo coletivo seja, de fato, um elemento estruturador do espaço, não se pode ignorar que a capacidade de estruturação do espaço se *realiza*, efetivamente, na mobilização do elemento humano, ou seja, na luta de classes (VILLAÇA, 2001).

“O espaço urbano (...) é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho, seja enquanto consumidor” (VILLAÇA, 2001, p. 20)

A ausência dessa inflexão no pressuposto teórico que subjaz a eleição técnico-política operada pela equipe da SEPLAMA obnubilou seu entendimento da importância da encampação total das políticas que organizam a relação população, economia e território, no âmbito da política urbana.

A presença desse indisfarçável “calcanhar de Aquiles” no PD-1996 ganha sentido à medida que avançamos na análise.

Em verdade, nos termos de nossa interpretação, essa opção controversa pela política urbana como expressão do desenvolvimento urbano, que se dá, fundamentalmente, no âmbito físico-territorial sustentava um duplo propósito: de um

lado, buscava-se abrir espaço (político, técnico e institucional) para a implantação do sistema municipal de planejamento; de outro lado, buscava-se centrar forças no enfrentamento de um dos mais dramáticos problemas vivenciados por Campinas nas últimas décadas, ou seja, a agudização da “questão” habitacional, inflexionada pelo intenso crescimento populacional experimentado pelo município, especialmente entre os anos 1970-1980.

De fato, quando nos debruçamos sobre a organização do PD-1996 fica mais clara a opção política ali empreendida, orientada para o *empowerment* técnico-político do órgão local de planejamento.

E como fica patente na análise do caderno de subsídios do PD-1996 essa operação se fez, preferencialmente, pela ênfase na política de ordenamento físico-territorial, também ela de competência da SEPLAMA.

Acerca desse aspecto, conforme registrado no caderno de subsídios do PD-1996, o processo de elaboração desse plano privilegiou os seguintes pontos:

“Na primeira etapa desse processo de revisão e detalhamento do Plano Diretor foi elaborado o documento “Síntese da problemática urbana do Município de Campinas”, no qual analisou-se o processo de crescimento da cidade, com o objetivo de identificar, hierarquizar e espacializar os principais problemas e estrangulamentos associados a esse crescimento.

(...)

A etapa seguinte do processo de revisão e detalhamento do Plano Diretor consistirá no estabelecimento de critérios específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo, a serem incorporados à revisão da legislação urbanística, bem como no desenvolvimento e implementação de planos locais de gestão urbana.

Os planos locais são trabalhos específicos para bairros, conjuntos de bairros ou regiões, em que, com a participação da comunidade, serão detalhadas normas e/ou regras urbanísticas locais, definindo:

- *usos permitidos, intensidades de ocupação do solo, padrões urbanísticos a serem obedecidos, restrições sobre edificações e/ou atividades, localização de equipamentos e recuperação de espaços públicos,*
- *hierarquização do sistema viário e projetos de orientação do tráfego, medidas de proteção e valorização do patrimônio cultural e do ambiente urbano,*
- *medidas de proteção e recuperação do meio ambiente e dos recursos naturais, a exemplo do plano de manejo das áreas de proteção ambiental de Sosas e de Joaquim Egídio e do plano local de gestão urbana de Barão Geraldo, atualmente em elaboração (PLANO DIRETOR-1996, p. 3)”*

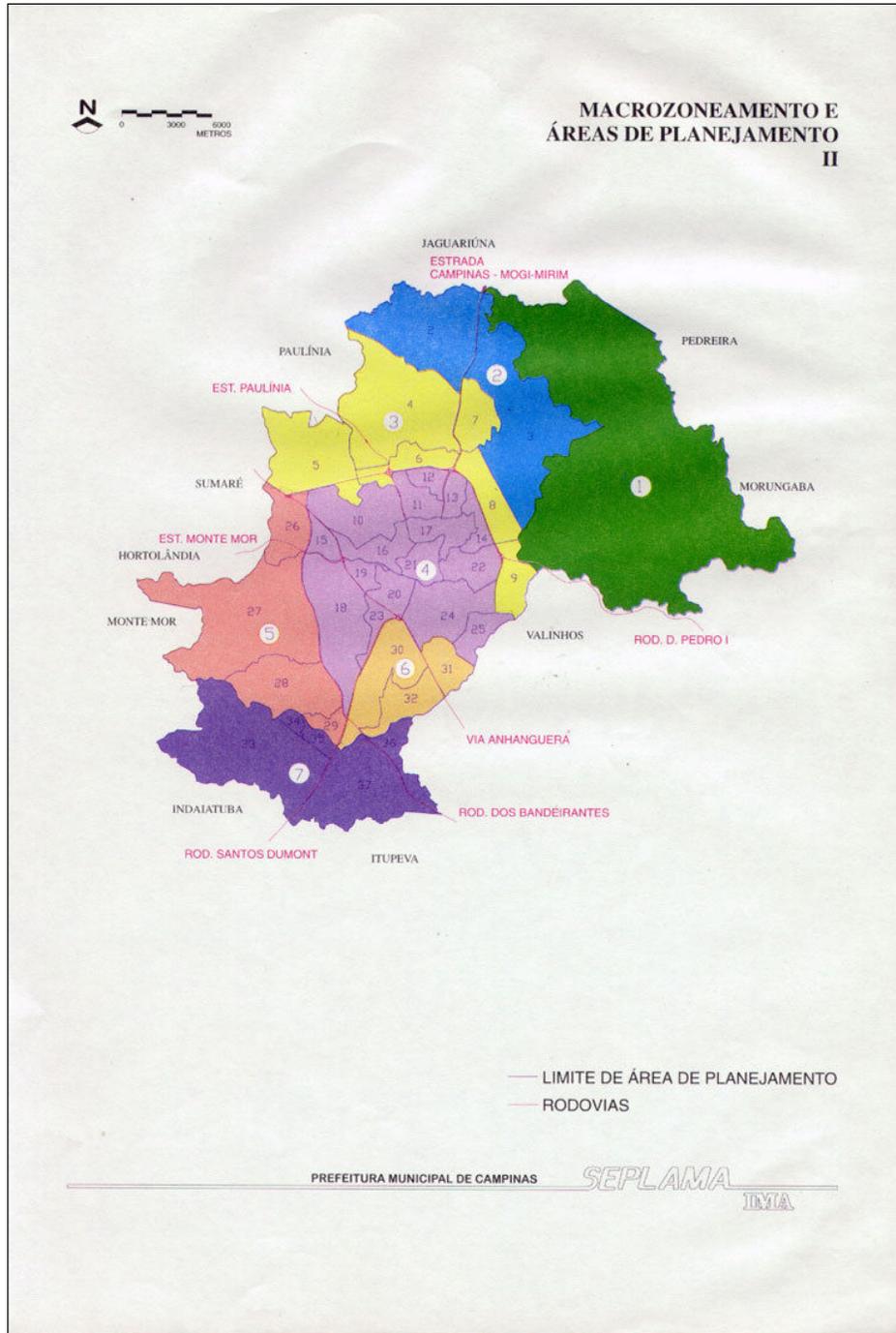
É notável a preocupação do PD-1996 na retomada da capacidade do órgão local de planejamento no tocante à organização social do espaço, bem como o esforço técnico empreendido para açambarcar essa realidade.

Assim, conquanto os planos locais de gestão não tenham emplacado⁹⁹, a detalhada divisão do território em 07 macrozonas, 37 áreas de planejamento e 77 unidades territoriais básicas (PLANO DIRETOR-1996) dão a medida desse esforço técnico na compreensão mais profunda da realidade socioespacial municipal.

Nesse contexto, o mapa 7, reproduzido abaixo, evidencia o elevado grau de detalhamento proposto pelo PD-1996 como base físico-territorial de análise, diagnóstico e ação constituidora do sistema municipal de planejamento, peça no organograma da Administração Municipal que ganha, pela primeira vez, efetiva centralidade na organização da gestão pública municipal.

⁹⁹ Apenas o Plano Local de Gestão Urbana de Barão Geraldo e o Plano Gestor da APA foram concluídos. (cf PIRES, 2007, p.79)

Mapa 07:
Macrozoneamento e Áreas de Planejamento
Município de Campinas
1996



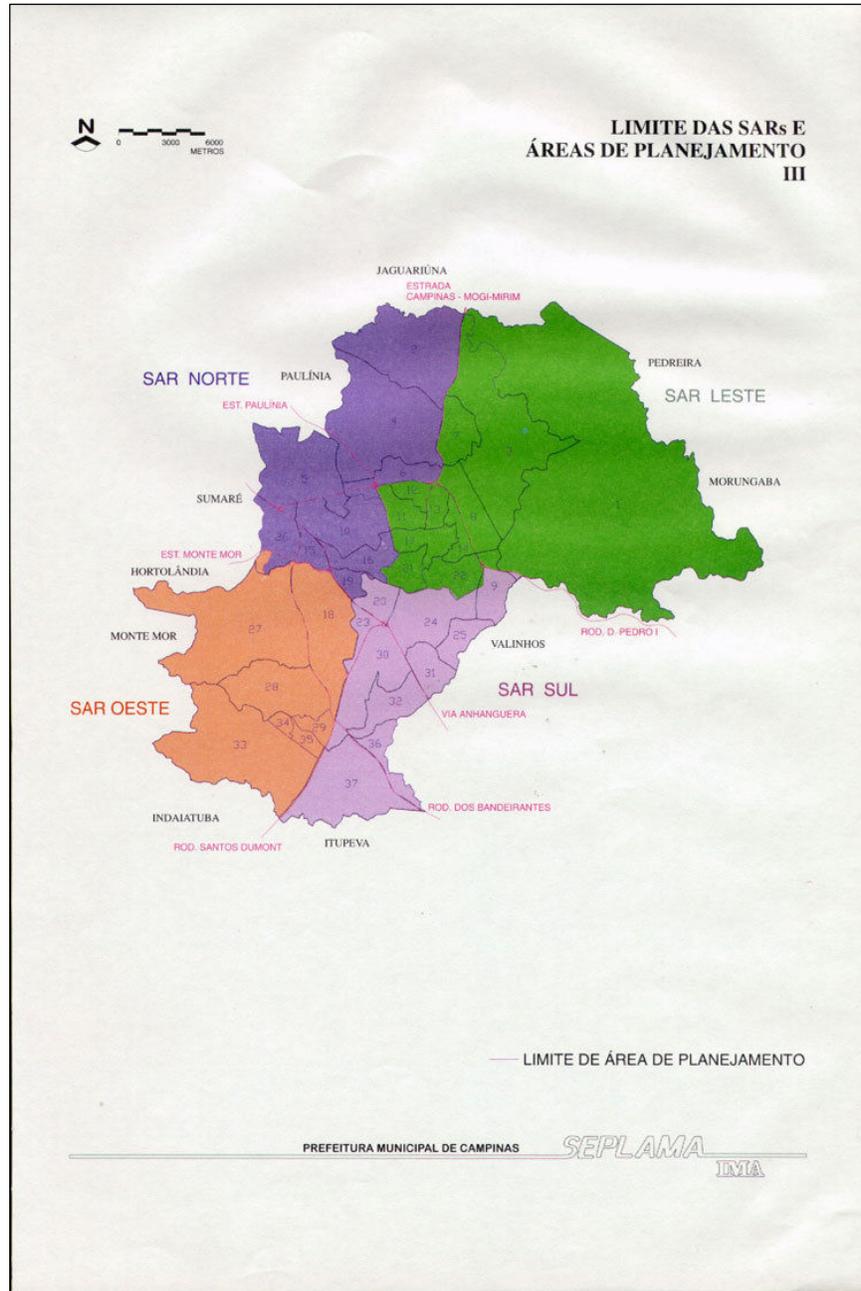
Fonte: Extraído do Caderno de Subsídios do Plano Diretor-1996 (Anexo III)

Em verdade, esse minucioso detalhamento do território municipal operado pelas unidades de planejamento, relacionadas entre si por um modelo hierárquico cujo teor da dinâmica socioespacial poderia ser recomposto a partir das escalas decrescentes dadas pelas macrozonas, áreas de planejamento e unidades territoriais básicas servia de suporte a outra unidade territorial, de expressão eminentemente política, ou seja, as Secretarias de Ação Regional (SARs).

De fato, havia uma dupla divisão do território do município, por meio da qual se pretendia realizar uma das mais radicais propostas de descentralização administrativa que Campinas experimentaria na atualidade: de um lado, o macrozoneamento (encampando as macrozonas, APs e UTBs) pretendia servir de suporte ao mapeamento técnico das demandas com vistas a subsidiar as decisões políticas de investimentos.

De outro lado, as secretarias de ação regional (organizadas pelos quadrantes norte, sul, leste e oeste) se propunham a uma radicalização das antigas administrações regionais, no sentido de que não apenas operavam como extensores da pasta de infraestrutura, mas consistiam em unidades avançadas de atendimento do poder público municipal, sobremaneira das pastas sociais, a exemplo de educação, saúde, cultura, habitação e assistência social.

Mapa 08:
Limites das SARs e Áreas de Planejamento
Município de Campinas
1996



Fonte: Extraído do Caderno de Subsídios do Plano Diretor-1996 (Anexo III)

É mais uma vez o então secretário de planejamento quem documentará, em sua tese de doutorado, as bases teóricas e políticas inscritas na concepção das Secretarias de Ação Regional:

“Em Campinas, experiência pioneira de descentralização ocorreu entre 1993 e 1996, na gestão do prefeito Magalhães Teixeira. (...) Os elementos centrais do novo modelo de gestão passavam a ser a descentralização, a integração das políticas, o estabelecimento de parcerias com a sociedade, a participação popular e a capacitação e participação dos servidores. A forma de descentralização adotada caracterizou-se por: regionalização das instâncias de poder; descentralização, no estabelecimento de prioridades de prestação de serviços, para o nível local; descentralização do planejamento operacional; idem das atividades e serviços de atendimento local, que passavam para Secretarias de Ação Regional (SARs) a serem criadas. Ao mesmo tempo, centralizavam-se as atividades de planejamento global, previa-se a participação das SARs na formulação de políticas gerais e mantinha-se a operação centralizada dos sistemas de abrangência municipal, como transportes e saneamento.

Criaram-se quatro Secretarias de Ação Regional - Norte, Sul, Leste e Oeste - cada uma com jurisdição sobre áreas contendo de 200 a 250 mil habitantes, tamanho considerado ideal por muitos urbanistas. As chamadas secretarias fim (Saúde, Educação, Promoção Social e outras) foram descentralizadas, responsabilizando-se o Secretário regional por seu trabalho na área. Outras passaram por descentralização parcial (Administração, Recursos Humanos, Finanças), dadas as dificuldades técnicas e administrativas que se antepunham, e em outros casos a descentralização não ocorreu (como em Transportes, Saneamento e Planejamento) (...) No âmbito de cada SAR criaram-se três Departamentos de ação integrada: Social (Saúde, Educação, Promoção e Habitação), de Infra-estrutura (absorveu as antigas Administrações Regionais) e de Meios Administrativos. Para garantir a participação popular, inicialmente organizavam-se reuniões bimensais preparadas por cada SAR, com a presença do Prefeito e de todo o Secretariado, em que debatiam-se prioridades e compunha-se agendas de atendimento. Progressivamente, de maneira intencional, o Prefeito foi deixando de participar, como forma de fortalecer a autoridade do Secretário Regional (SEMEGHINI, 2006, p.p. 99-100).

Sem dúvida alguma as SARs consistiram uma solução criativa em meio à *crise de paradigmas do Estado* (CERVO, 2008; VIZENTINI, 2008), ao desmantelamento do aparato administrativo municipal, ou seja, ao “desmanche” neoliberal.

É deveras importante salientar que o desejo de envolvimento da população na condução, acompanhamento e controle da gestão das SARs não só garantia positividade ao princípio constitucional da soberania popular¹⁰⁰ (porquanto ampliava o conceito da democracia participativa), mas também se revelou como um esforço de realização da *cidadania concreta* (SANTOS, 1998), ou seja, de pactuação coletiva em torno de um modelo de desenvolvimento local.

261

¹⁰⁰ Lembremo-nos que o princípio da soberania popular é definido pela CF-1988 em seu Art 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Entretanto, a crônica deficiência de recursos humanos e financeiros frustrou as ricas potencialidades das SARs, transformadas, na prática, em arremedos de gestão, em sinônimos de precarização das políticas públicas e falência da capacidade administrativa do município. Ou seja, da utopia de constituição de uma arena da democracia participativa, as SARs se transformaram numa espécie de anti-utopia das misérias da gestão pública.

De qualquer forma, é inegável que um dos melhores legados do PD-1996, a despeito de toda a posterior reformulação da estrutura de operação do órgão local de planejamento¹⁰¹, que resultou na interrupção desse modelo de organização da administração municipal, foi a introdução expressa de mecanismos legais que garantiam participação popular na gestão pública.

Realmente, a participação popular foi, pela primeira vez, escopo de um esforço sistemático do planejamento municipal, figurando diversas vezes ao longo do texto de subsídio ao PD-1996, assim como no próprio diploma legal que o instituiu, ou seja, a Lei Complementar nº 04/1996¹⁰².

262

¹⁰¹ As SARs foram extintas, em 1997, quando foram substituídas pelas Divisões Regionais de Operação (DROs) e pelas reinstituídas Administrações Regionais (ARs). Tanto as DROs (que embora tenham mantido a divisão por quadrantes não tinham as mesmas pretensões técnicas e políticas das SARs) quanto as ARs mantiveram caráter essencialmente operacional, de descentralização das equipes e do serviço de infra-estrutura (cf SEMEGHIN, 2006; PLANO DIRETOR DE CAMPINAS, 2006).

¹⁰² O PD-1996 assegura, expressamente, a participação popular na gestão pública, especialmente nos: art.3º (“O objetivo estratégico da política de desenvolvimento urbano é assegurar o acesso pleno do munícipe no processo de orientação, ordenação, desenvolvimento e distribuição das funções sociais do município, objetivando o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes”) art.4º, II (“O objetivo definido no artigo anterior será alcançado através das seguintes políticas e princípios (...) II - participação dos cidadãos, representando as entidades em que se encontram vinculados, na gestão do desenvolvimento urbano do município, notadamente nos processos de planejamento, gestão e fiscalização de sua execução”), art. 10, I, b (“São instrumentos da aplicação do Plano Diretor de Campinas, sem prejuízo de outros previstos na legislação municipal, estadual ou federal (...) I- de caráter político-institucional (...) b) a participação dos cidadãos, através das suas entidades representativas”) e art. 36 (“É garantida a participação da população no planejamento municipal pela representação de entidades, nos termos da Lei Orgânica Municipal e legislação municipal específica”) (Cf. Lei Complementar nº 04, de 17 de janeiro de 1996)

O excerto reproduzido a seguir, subscrito pelo prefeito municipal, constante da apresentação do caderno de subsídios do PD-1996, é bastante elucidativo da ênfase dada à participação popular na construção do planejamento e da gestão pública, pela equipe responsável pela elaboração do plano:

“Também quero registrar que, ao longo desse processo [elaboração do PD-1996], procurei abrir espaços necessários à participação da comunidade, através de suas associações representativas porque, para além de ser esse o requisito para um governo democrático, creio que o exercício pleno da cidadania requer que todos nós possamos nos manifestar sobre os rumos que queremos imprimir ao crescimento da cidade e ao ordenamento de seu território, requisito indispensável para que as orientações do Plano Diretor possam ser colocadas em prática” (PLANO DIRETOR - 1996 - APRESENTAÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL - p. V)

Esse destaque concedido à participação popular na gestão democrática da cidade foi realmente um avanço com relação à Carta Magna (a participação direta no exercício do poder político assumiu previsão constitucional na forma do plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei), consubstanciando uma distensão na democracia participativa que só atingiu a mesma abrangência, em nível federal, com a promulgação do Estatuto da Cidade¹⁰³.

Igualmente, a incorporação do preceito constitucional de adequação da função social da propriedade¹⁰⁴, a partir da adoção dos institutos jurídicos do parcelamento,

263

¹⁰³ Lei Federal 10.257/01. A respeito da gestão democrática da cidade postula o Estatuto da Cidade: “Art. 43 - Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III- conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV- iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Art. 44 - No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa (...) incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal” (Cf PEREIRA, 2001)

¹⁰⁴ Refere-se ao art. 182 da CF-1988, que preconiza: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; (...) § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor; § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro; § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”.

edificação e utilização compulsórios, imposto territorial urbano progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, além da transferência do potencial construtivo, urbanização consorciada e instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS) no diploma legal que instituiu o plano diretor de 1996, foi um grande avanço legal¹⁰⁵, mas apenas um virtual avanço social, posto que esses instrumentos, de eficácia limitada, padeceram de efetividade pela falta de regulamentação posterior¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Importa salientar que os instrumentos “parcelamento ou edificação compulsória”, “solo criado” (outorga onerosa do direito de construir) e operações urbanas interligadas já estavam previstos no plano diretor de 1991 (cf arts 53 a 56 da Lei Complementar nº 02/1991)

¹⁰⁶ O PD-1996 estabelece, acerca da função social da propriedade: “Artigo 8º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de planejamento, orientação, ordenação territorial e aos mecanismos de gestão urbanas expressas no Plano Diretor. Artigo 9º - A intervenção do Poder Público sobre o uso da propriedade urbana tem como finalidade: I - adequar a densidade populacional e o uso e ocupação dos imóveis aos condicionantes ambientais e à disponibilidade ou à possibilidade de adequação de infra-estrutura e serviços urbanos; II - promover operações que permitam implantação de infra-estrutura e de serviços públicos necessários pela intensificação da ocupação do solo e diversificação do seu uso; III - incentivar o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos; IV - promover a regularização jurídica e a integração e melhoria urbana de assentamentos produzidos à margem das normas urbanísticas, especialmente favelas, loteamentos clandestinos e áreas de auto-construção existentes até a data da publicação desta Lei; V - viabilizar os programas de preservação e recuperação ambiental (...) VII - viabilizar os programas de preservação, recuperação, manutenção e de auditoria ambiental”.

Já no tocante aos instrumentos urbanísticos afetos ao cumprimento da função social da propriedade, o PD-1996 estabelece que: “Artigo 15 - Nos termos do Artigo 177 da Lei Orgânica do Município de Campinas, é facultado ao Município exigir dos proprietários de terrenos urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados que promovam o seu aproveitamento adequado, e para tanto oferecerá, sempre que possível, condições de incentivos e parcerias para viabilizar o cumprimento das diretrizes deste Plano, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, emitidos para esse fim com autorização do Senado Federal e respeitados sempre os valores de mercado para o imóvel e para os títulos. Parágrafo Único - Ficam definidos como passíveis de aplicação deste instrumento: I - os terrenos urbanos situados em perímetros de influência de investimentos públicos em infra-estrutura, desde que não sujeitos a restrições de natureza ambiental de ocupação, na forma da Lei; II - os terrenos incluídos nos perímetros das Zonas Habitacionais de Interesse Social, onde o parcelamento e a edificação deverão corresponder às determinações do Plano de Urbanização definido para essas zonas, conforme o artigo 65 desta Lei e demais normas estabelecidas em Lei específica; III - os terrenos incluídos nos perímetros das Operações Urbanas, onde o parcelamento e a edificação deverão corresponder aos parâmetros estabelecidos na Lei da respectiva operação. Artigo 16 - Entende-se por Urbanização Consorciada a cooperação entre o Município e o setor privado ou associações comunitárias, tendo por objetivo a execução de infra-estrutura ou equipamentos públicos ou de habitação de interesse social, em terrenos de propriedade pública ou privada, nas formas definidas em Lei.. Artigo 17 - Pela Transferência do Potencial Construtivo, os proprietários impedidos de utilizar seu terreno por restrições de natureza ambiental definidas pelo Poder Público, inclusive tombamento ou, os indicados para preservação, poderão obter o direito de utilizar o potencial construtivo restante em outro terreno, em zonas e na forma definidos em Lei ”.

É deveras muito interessante correlacionar a profusão de instrumentos jurídico-urbanísticos (como é o caso daqueles supramencionados, que inclusive se anteciparam ao Estatuto da Cidade) inscritos na lei que instituiu o Plano Diretor-1996 e a leitura da realidade urbana, sobre a qual se pretendia intervir, realizada pela equipe responsável pela elaboração do plano.

Isso porque, além da busca de uma pactuação coletiva (realizada por intermédio dos instrumentos de gestão democrática da cidade) que legitimasse a política urbana consubstanciada no PD-1996, havia um conjunto de dificuldades que exigiam solução premente, posto que estas potenciavam a precarização das condições de vida de parcelas expressivas da população da cidade.

Nesse sentido, tanto a proposta de gestão democrática da cidade, quanto as inovações na regulação jurídico-urbanística trazidas à baila pelo PD-1996 procuravam enfrentar, concomitantemente, o acúmulo de demandas sociais gerados pela inadequada divisão dos ônus e bônus engendrados no processo de urbanização, quanto as distorções alimentadas pela legislação urbanística em vigor, que legitimava a “injustiça” social

Afinal, consoante à formulação de Harvey (1980), a equipe de elaboração do PD-1996 tinha por pressuposto que

“ Sob condições de justiça social (...) uma alocação desigual de recursos para territórios e movimentos apropriativos seria permissível (se e somente se) os territórios favorecidos estivessem dispostos através de suas circunstâncias físicas e sociais e através de suas conexões com outros territórios a contribuir para o bem comum de todos os territórios” (p. 98).

No contexto local, segundo a análise do PD-1996 os maiores óbices à justiça social decorriam do não equacionamento histórico de problemas urbanos estruturais,

diretamente relacionados à dinâmica de produção social do espaço e à legislação urbanística então em vigor:

“O adensamento urbano vem ocorrendo em função principalmente da intensificação da ocupação vertical na região central da cidade, com tendência de disseminação por toda a área urbanizada consolidada e também fora dela. A dinâmica desse processo não tem sido acompanhada de uma avaliação sistemática quanto à sobrecarga da infra-estrutura instalada e à subsequente tendência de saturação do sistema viário e perda na qualidade do ambiente construído e na qualidade de vida urbana. (...) A essa concentração se contrapõe a carência de atividades de comércio e serviços nos bairros periféricos, especialmente os da região oeste, verificando-se também atividades terciárias ao longo de eixos viários estruturais e de ligação com a área central, que vêm se consolidando. Ao mesmo tempo, novas manchas desse tipo têm surgido quase sempre em função de empreendimentos de impacto, e em alguns casos à revelia da atual legislação de uso e ocupação do solo (...). A atual lei de uso e ocupação do solo não tem conseguido dar conta do dinamismo das transformações que vem sofrendo a cidade, notadamente no que diz respeito à localização das atividades de comércio e serviços em zonas definidas como predominantemente residenciais.(...)Por outro lado, a implantação na cidade de grandes empreendimentos de comércio e serviços, como shopping centers, hipermercados e similares, contribui para modificar a dinâmica da localização das atividades, e vem reforçar o papel polarizador de Campinas no seu âmbito regional no atendimento à demanda dos municípios vizinhos. Frente a esse quadro, resumem-se a seguir algumas questões urbanas estruturais a serem equacionadas.

Quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo:

- *excessiva concentração de atividades terciárias na região central, que se contrapõe à carência dessas atividades nos bairros periféricos, especialmente os da região sudoeste, gerando um grande desequilíbrio na cidade;*
- *o início do processo de saturação e degradação do centro;*
- *o adensamento e a verticalização que vêm ocorrendo de forma dispersa por toda a cidade, sem o devido equacionamento do provimento de infra-estrutura e de equipamentos e sem uma avaliação de questões mais gerais relativas à otimização e economia das infra-estruturas e à qualidade do ambiente construído da cidade;*
- *proliferação de atividades terciárias sem o devido controle quanto à viabilidade de sua localização e à adequação de sua implantação, contribuindo para a descaracterização de bairros e a saturação do sistema viário;*
- *localização de habitações de interesse social em áreas distantes da malha urbana, com grandes custos sociais e custos de extensão de redes de infra-estrutura e de equipamentos;*
- *existência de inúmeras favelas com precárias condições de saneamento, em áreas de risco, em áreas verdes e institucionais;*
- *existência de grande número de glebas e lotes vagos, com infra-estrutura e com potencial para ocupação urbana no interior da área urbana consolidada;*
- *localização de empreendimentos de grande porte de comércio e serviços na região da rodovia D. Pedro I, contribuindo para o estabelecimento de um padrão de ocupação e caracterizando um centro de atendimento metropolitano e regional;*
- *parcelamento de áreas rurais para fins urbanos e avanço da urbanização sobre áreas a serem preservadas;*
- *implantação de condomínios sem regras urbanísticas que garantam a adequação do sistema viário e reserva de área pública para lazer e equipamentos;*
- *fechamento de loteamentos com a privatização das áreas públicas, à revelia da legislação;*
- *existência de áreas com potencial mineral a ser explorado”*

(...)

Quanto à legislação urbanística

- *estabelece zonas de uso exclusivo, gerando a proliferação descontrolada de atividades terciárias em zonas predominantemente residenciais;*
- *concentra as possibilidades de ocorrência de usos diversos de médio e grande porte principalmente ao longo dos corredores, contribuindo para o congestionamento dos mesmos;*
- *não permite a convivência de usos industriais não-incômodos com outras atividades;*
- *não regulamenta a implantação de empreendimentos de impacto;*
- *não exige a reserva de áreas públicas de lazer e institucional e adequação do sistema viário na implantação de condomínios;*
- *não reconhece a existência das favelas, inclusive aquelas já urbanizadas;*

- *acentua o padrão de bairros-dormitório (também estimulados pela política de localização periférica dos conjuntos da Cohab) e dificulta a criação de subcentros fora dos corredores;*
- *as atividades permitidas não são determinadas pela conveniência de sua instalação na região, pelas condições ambientais ou de infra-estrutura, são definidas por listagem exaustiva, não se adaptando à dinâmica urbana e dificultando o enquadramento de novas atividades;*
- *não estabelece regras diferenciadas para as regiões de proteção ambiental;*
- *não regulamenta o processo de renovação urbana, não prevendo alvará de aprovação para demolições, mas apenas de execução (Código de Obras)” (PLANO DIRETOR-1996, p.p. 19-21)*

Considerando, portanto, esse rol exaustivo de condições de “injustiça” social geradas ou perpetuadas seja pelos processos de uso e ocupação do solo, seja pela legislação urbanística, o PD-1996 apresenta, sumariamente, as seguintes proposições¹⁰⁷, tendo em vista interromper esse circuito de desigualdade social e urbana, acionado pela permanência dos ditos problemas urbanos estruturais:

- a) revitalização da área central;
- b) controle da expansão do entorno do centro;
- c) fomento aos novos subcentros;
- d) fomento aos usos mistos;
- e) controle do adensamento e da compatibilização com a infra-estrutura urbana;
- f) preservação do patrimônio cultural;
- g) estabelecimento de critérios para o parcelamento, uso e ocupação do solo;
- h) definição de regras urbanísticas para condomínios e loteamentos fechados, bem como para a remoção e urbanização de favelas;
- i) implantação de sistema viário inter-bairros e otimização do sistema de transporte coletivo por ônibus;
- j) manutenção de áreas rurais que ainda preservam uso intensivo e produtivo.

267
¹⁰⁷ Cf. Caderno de Subsídios do PD-1996, p.p. 109-111.

Efetivamente, uma análise tanto dos problemas urbanos estruturais quanto das diretrizes gerais para o seu equacionamento, elencadas pelo PD-1996, revela basicamente o esforço para açambarcar a tensão assentada na tricotomia: inadequado aproveitamento da infra-estrutura urbana instalada da região central, expansão urbana rarefeita – associada à distensão do novo padrão habitacional das camadas superiores – e aprofundamento do déficit habitacional e/ou precarização das condições habitacionais dos estratos sociais inferiores, dada a proibitiva valorização fundiária de extensões cada vez mais amplas do território municipal.

Em verdade, essa tensão, orquestrada pela valorização imobiliária excessiva do espaço intra-urbano municipal (promovendo, inclusive, o transbordo da periferia socioespacial de Campinas para outros municípios da RMC, induzindo a uma guerra locacional em escala metropolitana) não é uma novidade da década de 1990, mas é uma problemática persistente na agenda do planejamento urbano de Campinas.

De fato, essa tensão expressa um processo histórico, subjacente à própria fragmentação territorial do município (SIQUEIRA, 2008), e que foi particularmente objeto das tentativas de pactuação dos planos diretores de 1971 e 1991, aparentemente sem muitos avanços.

A novidade aqui é que essa tensão entre sobrevalorização imobiliária do território, baixo aproveitamento do solo urbano em porções cada vez maiores da cidade (ocupadas pelas camadas superiores) e periferização da população oriunda dos estratos sociais inferiores (com crescentes sacrifícios à sua condição de vida) alcançou níveis tão constrangedores que ela simplesmente monopolizou o debate acerca da problemática urbana, conforme os termos postulados pelo PD-1996.

Para entendermos melhor as razões da persistência dessa agenda atentemos um pouco mais para a dinâmica socioespacial em curso na cidade, nesse momento, segundo diagnóstico do próprio PD-1996.

No que concerne a esse aspecto, o quadro 23, apresentado abaixo, oferece um panorama da situação de aproveitamento do solo urbano em Campinas, até meados da década de 1990.

Desse modo se observa que no ano de 1994 o município possuía 13.832,06 ha de glebas não parceladas inseridas no perímetro urbano, bem como 6.538,43 ha de lotes vagos.

A análise desse quadro destaca a macrozona 3, (área de urbanização controlada norte) abarcando, sozinha, 30,98% das glebas não parceladas. Essa ampla região envolve áreas ambientais expressivas (como a Mata Santa Genebra, no distrito de Barão Geraldo) e também assentamentos urbanos precários como o Jardim São Marcos, em que ocupação ilegal (de praças e áreas públicas) e loteamento regular se confundem, compartilhando, ambos, inúmeros problemas de infra-estrutura e incompleta oferta de serviços essenciais (TAUBE, 1986; NEVES, 2007).

Assim, porquanto o baixo adensamento nessa região se faça necessário em virtude das injunções impingidas pela necessária preservação ambiental de porções significativas desse território, o elevado volume de áreas a parcelar e lotear, envolvidos pela infra-estrutura urbana instalada promove uma valorização fundiária que só perpetua desigualdades na apropriação do território, uma vez que só atende aos interesses do capital mercantil-imobiliário.

Ou seja, a problemática urbana aqui imposta, segundo nossa análise, não é apenas a de controlar a urbanização, estimulando usos do território supostamente menos

impactantes aos bens ambientais existentes nessa região¹⁰⁸, mas também se faz necessário o adequado tratamento da urbanização irregular e/ou ilegal, uma vez que o direito de suas populações ao território não pode ser mais marginalizado, negligenciado ou simplesmente negado.

Retomando a leitura do quadro em tela, a macrozona 5 (área de recuperação urbana) que abrange toda a região oeste do município, marcada pela presença de inúmeros loteamentos populares não servidos de infra-estrutura adequada, abarca 23,11% das glebas não parceladas, bem como 28,08% dos lotes vagos, demonstrando, cabalmente, os efeitos deletérios da especulação imobiliária combinada com a urbanização feérica ali empreendida por esse mesmo capital mercantil, com anuência do Poder Público Municipal.

Aliás, o diagnóstico apresentado pela equipe do PD-1996 na caracterização dessa macrozona é suficientemente elucidativo da enormidade dos problemas urbanos aí existentes, posto que acumulados ao longo do tempo:

A macrozona 5 “compreende a zona oeste do município e apresenta-se intensamente degradada em termos ambientais, concentrando a população de baixa renda com carência de infra-estrutura, equipamentos urbanos e atividades terciárias (...) A presença de projetos de impacto com caráter metropolitano (...) e de grandes projetos com caráter urbano (...) impõe intervenções de controle por parte do poder público de modo a não agravar, ainda mais, as já precárias condições de vida urbana prevalecentes na região” (...) A ocupação é predominantemente popular, compreendendo conjuntos habitacionais da COHAB. Há muitos loteamentos em áreas impróprias, com carência de infra-estrutura, equipamentos sociais e áreas de lazer, além de áreas de favelas e ocupações (...) Tendo em vista a problemática relativa à infra-estrutura básica da região, recomendou-se na redefinição do traçado da zona urbana a incorporação somente da área onde estão sendo implantados os loteamentos de interesse social realizados pela COHAB (Parque da Floresta, Parque São Bento e Mauro Marcondes). É importante frisar que, em função da proximidade do Aeroporto de Viracopos e das curvas de ruído que atingem algumas dessas áreas, as mesmas não são propícias ao uso habitacional” (PLANO DIRETOR, 1996, p.p.95-97)

Ainda no que tange à proporção de lotes vagos nas macrozonas do município surpreende que a macrozona 4 (área de urbanização consolidada) seja exatamente aquela em que há a maior área ocupada por lotes não edificadas, ou seja, 29,73% dos

270

¹⁰⁸ Além da Mata Santa Genebra destacam-se como bens de interesse ambiental, nessa região, os Maciços C e D, Mata da Vila Holândia, Mata do Recanto Yara, Área Brejosa da Fazenda Rio das Pedras, dentre outros (Fonte: www.campinas.sp.gov.br/cultura/patrimonio/).

das áreas de lotes vagos existentes no município se concentram nessa região que abarca, dentre outras áreas, Centro, Cambuí, Guanabara, precisamente a região dotada de mais infra-estrutura e dos mais elevados valores imobiliários da cidade.

É deveras constrangedor constatar que *vis a vis* ao profundo déficit habitacional que aflige parcelas substantivas da população de Campinas persistam, sem intervenção do poder público municipal¹⁰⁹, áreas já loteadas (dotadas de infra-estrutura urbana privilegiadíssima) ainda não edificadas, aguardando valorização imobiliária, que se faz, contudo, custeada pela cidade toda (SANTOS, 1998; ROLNIK, 1999; VILLAÇA, 2001).

Nesse aspecto, como pontua próprio PD-1996 na apresentação da macrozona de urbanização consolidada:

“Área urbana por excelência, esta macrozona demanda a otimização e racionalização da infra-estrutura existente, através do controle e do adensamento e do incentivo à mescla de atividades, à consolidação de subcentros e à implantação de atividades geradoras de emprego fora da área central (...) É nesta macrozona que se encontra o centro urbano consolidado, com toda a sorte de atividades urbanas. No entorno desse centro verifica-se, em alguns bairros residenciais, forte tendência de localização de serviços, caso do Guanabara, e de comércio e serviços dirigidos às classes de renda mais alta, caso do Cambuí (...) Nas proximidades do centro, na direção leste, localizam-se bairros de alta renda que guardam o padrão horizontal (...) apresentando muitos lotes vagos. Recentemente, constatou-se interesse na construção de habitações horizontais de alta renda na forma de condomínios fechados” (PLANO DIRETOR-1995, p. 63

271—

¹⁰⁹ Cumpre ressaltar que o instrumento de parcelamento, edificação e utilização compulsórios estava previsto tanto no texto constitucional (art. 182 da CF), muito embora necessitasse de regulamentação infraconstitucional que só ocorreu em 2001 (Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade) quanto na Lei Complementar nº 02/91, que instituiu o Plano Diretor de 1991 (cf art. 56), que também “padeceu” da ausência de norma específica que garantisse sua eficácia.

Quadro 23:Área Total de Glebas Não Parceladas e Lotes Vagos, por Macrozonas¹¹⁰

Macrozonas do Município de Campinas

1994

Macrozona	Glebas Não Parceladas (ha)*	Lotes Vagos (ha)**
1 - APA	1.289,99	467,02
2 - ARU	558,24	794,46
3 - AUC - N	4.285,6	712,18
4 - ACON	2.184,44	1.943,82
5 - AREC	3.196,34	1.835,99
6 - AUC-S	1871,6	430,86
7 - AIU	445,85	354,1
Total	13.832,06	6.538,43

Fonte: Extraído do Plano Diretor de Campinas, 1996, p.244

*Foram excluídas as áreas das Fazendas Santa Elisa, Chapadão, Remonta e Parque Ecológico, além de lotes e glebas abrangidos pelo decreto de desapropriação do Aeroporto de Viracopos

** Nas áreas dos lotes vagos podem estar incluídas áreas de glebas não loteadas

Também o quadro 24, reproduzido abaixo, informa-nos acerca da presença de áreas vazias no município, porém da perspectiva da unidade espacial das SARs e promovendo uma comparação entre volume de lotes ocupados e lotes vagos em cada uma das unidades de análise.

Nesse sentido, convém destacar, novamente, o alto percentual de lotes vagos na SAR Oeste, onde 57,96% dos lotes existentes não possuíam edificação, em 1993.

Do mesmo modo, na SAR Sul, 42,19% dos lotes estavam vazios, o que vem reforçar a percepção de que a ação do capital imobiliário, livre de qualquer constrangimento, nessa região, resultou em incorporação excessiva de terra não

272

¹¹⁰ Constituem as sete macrozonas definidas pelo PD-1996: 1 – APA (Área de Proteção Ambiental: situada na área leste do município abrange os distritos de Sousas e Joaquim Egídio); 2 – ARU (Área com Restrição à Urbanização: localizada no vetor nordeste do município, no eixo Campinas Mogi-Mirim, compreende a região dos bairros Carlos Gomes, Gargantilha e Recanto dos Dourados); 3 – AUC - N (Área de Urbanização Controlada Norte: compreende a região norte do município, abrangendo o distrito de Barão Geraldo, bem como as áreas do Jardim Santa Mônica, São Marcos e Amarais); 4 – ACON (Área de Urbanização Consolidada: área da urbanização mais antiga compreende ampla região envolvendo o Centro, Guanabara, Cambuí, etc); 5 – AREC (Área de Recuperação Urbana: compreende a zona oeste do município, no eixo Campinas-Indaiatuba, envolvendo as áreas do Campo Grande, DICs e Parque Floresta); 6 – AUC – Sul (Área de Urbanização Controlada Sul: compreende a zona sul do município, a leste da rodovia Santos Dumont, encampando a região do Parque Jambreiro, é uma zona marcada pela atividade citrícola e pela permanência de inúmeras fazendas); 7 – AIU (Área Imprópria à Urbanização: situa-se no entorno do aeroporto de Viracopos onde se implantaram bairros como Jardim Fernanda e Jardim Campo Belo I e II) (Cf PLANO DIRETOR-1996).

urbanizada ao perímetro urbano, encarecendo demasiadamente os custos de produção social do espaço, dificultando a interligação dessas áreas com o restante da cidade.

Ainda no que se refere aos vazios urbanos, a elevada área dos lotes vagos na SAR Oeste (justamente aquela que concentra a população de menor renda) só vem corroborar a intensa especulação imobiliária a que esteve sujeita essa porção da cidade. Realmente, essa intensa urbanização se fez em virtude do assédio do capital mercantil-imobiliário às instâncias decisórias de poder, o que tornou possível a produção de terra urbanizada a custos muito modestos (favorecida que foi pela tardia aprovação de uma legislação federal de parcelamento do solo) e com potencialidades crescentes de valorização, dada a ausência de uma política fundiária por parte do Poder Público Municipal.

“o conflito social (de classes) espelha-se no tecido urbano gestando contínuos e variados processos de produção e apropriação dos espaços construídos. Sua expressão mais visível reside na segregação socioeconômica e espacial imperante nas áreas desigualmente providas de bens e serviços: (...) ao valorizar certas áreas, as populações pobres que não podem pagar o assim chamado ‘preço do progresso’ são delas expulsas e, desta forma, novas zonas periféricas destituídas de benfeitorias básicas são constantemente produzidas, aumentando a espoliação urbana, o caos urbano e os custos de urbanização” (KOWARICK, 2000, p. 99)

Quadro 24:

Lotes Vagos e Ocupados, segundo Secretaria de Ação Regional (SAR)
SARs do Município de Campinas
1993

SAR	Nº Lotes	Nº Lotes Ocupados	Nº Lotes Vagos	% de Lotes Vagos	Área dos Lotes Vagos (ha)
Leste	51.747	34.009	17.738	34,28	1.496,17
Norte	45.574	27.440	18.134	39,79	1.436,39
Sul	63.983	36.989	26.994	42,19	1.391,63
Oeste	62.619	26.322	36.297	57,96	2.396,12
Total	223.923	124.760	99.163	44,28	6.720,32

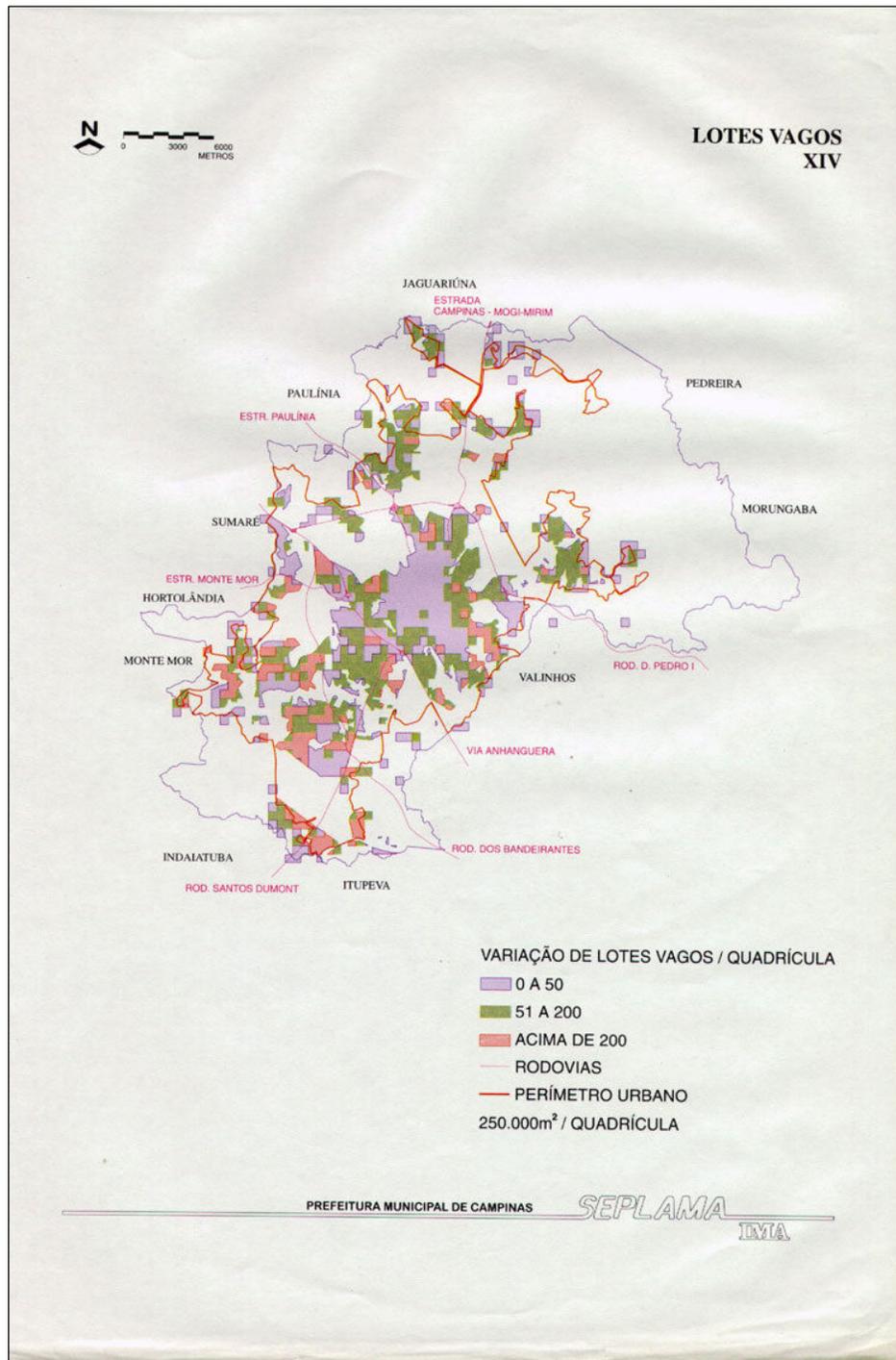
Fonte: Extraído do Plano Diretor de Campinas, 1996, p.200

A conspícua existência de lotes vagos no município de Campinas na década de 1990 pode ser visualizada, ainda, no mapa 9, reproduzido a seguir, que dá com bastante

precisão a medida da enorme porção de áreas vazias, à espera de valorização, persistentes no município de Campinas, à época da elaboração do PD-1996.

De fato, é possível reconhecer uma verdadeira “hierarquia” na produção de espaços “virtuais” (posto que existentes, mas cujas potencialidades não foram convertidas pelo seu uso e aproveitamento) predominando nas áreas de urbanização antiga e/ou consolidadas até 50 lotes vagos para cada unidade espacial de 250 mil m², aumentando concentricamente o volume de lotes vagos, para cada 250 mil m², à medida que nos aproximamos dos limites do perímetro urbano: ou seja, no anel ao redor da área mais consolidada predomina a mancha de até 200 lotes vagos para cada 250 mil m², enquanto nas zonas mais periféricas, especialmente nos quadrantes oeste, sul e sudoeste do município se concentram as manchas referentes à existência de mais de 200 lotes vagos para cada 250 mil m².

Mapa 09:
Lotes Vagos:
Município de Campinas
1996



Fonte: Extraído do Plano Diretor-1996. Anexo III.

A exposição dessa realidade material, diagnosticada pelo PD-1996, permite-nos compreender um pouco melhor a ênfase dada por este à questão da *deténte* entre persistência e proliferação de vazios urbanos, de um lado, e intensificação da periferização da população do município, combinadamente à precarização das suas condições de vida, de outro lado.

Na verdade, a equipe de elaboração do PD-1996 sabia exatamente o quão era árdua sua tarefa na reorganização das bases do planejamento (e da própria política urbana) no município de Campinas, naquele momento.

Essa tarefa de reorganização das bases políticas e operacionais do planejamento urbano só seria bem sucedida se viesse a ser chancelada por uma pactuação coletiva, o mais ampla possível, de modo a suportar sua exequibilidade.

Isso requeria, ao mesmo tempo, a contemplação de interesses muito diversos entre as classes sociais, num esforço de concertação política que viesse a tornar possível uma gestão urbana “justa”, o que quer dizer, eficiente na melhor alocação possível dos escassos recursos disponíveis (HARVEY, 1980).

A questão que nos intriga, *a posteriori*, é exatamente saber por que era tão difícil alcançar essa pactuação. Dito de outra forma, em que ponto se achava essa torção entre capital e trabalho na alocação ótima (VILLAÇA, 2001) dos recursos do espaço intra-urbano? Em que ponto essas disputas entre as classes sociais obstavam a realização de uma pactuação coletiva? Como (e afinal em favor de quem) o poder público municipal equacionou essa problemática?

Para responder a essas questões teremos que acompanhar um pouco mais de perto um insistente velho problema a desafiar a gestão pública: a ampliação das favelas nas fimbrias da cidade e a proliferação dos cortiços na zona central do município.

Ambos os “problemas” urbanos estão referidos à ampliação do déficit habitacional e assumem importância em nossa análise porque representam, exemplarmente, o grau e a natureza do conflito de classes (entre detentores da propriedade urbana, de um lado, e expropriados dela, de outro lado) que o poder público municipal teria obrigatoriamente de mediar, caso quisesse produzir uma pactuação social e urbana em torno do PD-1996.

Por que o problema das favelas e dos cortiços reaparece com força na década de 1990? Em um momento de instabilidade do projeto nacional, cindido pela decadência do *estado desenvolvimentista* e a emergência incompleta do *estado normal* (neoliberal) (CERVO, 2008), os investimentos públicos ficaram paralisados ou pulverizados, de modo a comprometer o atendimento adequado das demandas sociais.

Nesse sentido, a imprensa local toca essa problemática chamando a atenção para a agudização da *detente* entre valorização imobiliária e precarização das condições de vida dos estratos sociais inferiores:

“ Os preços de aluguéis praticados na cidade são proibitivos para uma grande faixa da população (...) O ritmo de crescimento da cidade, a falta de estoque habitacional e a importância da cidade como metrópole regional são alguns fatores que pesam bastante para elevar os valores pedidos pelos imóveis na cidade ” (CORREIO POPULAR, 14/07/1991)

De fato, o “problema” habitacional era uma dificuldade aguda a ser equacionada pelo Poder Público, e é notório que essa agenda de política pública tenha assumido dimensões tão dramáticas, nesse momento, posta a perversa coincidência entre “desmanche neoliberal” e descentralização das políticas sociais (CANO, 2003), antinomia tão fundamental que tornou um problema histórico, o da habitação (basta recorrer aos Relatórios Municipais, da década de 1930) um embaraçoso emblema, em escala local, da rendição do projeto nacional ao *Consenso de Washington* (VIZENTINI, 2008).

Sem dúvida alguma, a renúncia estatal na intervenção das condições e formas de produção social do espaço teve por decorrência efeitos sociais perversos, chancelando, ainda que indiretamente, o aprofundamento de desigualdades sociais e a perpetuação da injusta distribuição dos custos do “desenvolvimento” urbano.

Destarte, como pontua clarivamente Brandão (2007), inscrevendo em termos adequados essa conflituosa relação de classes no âmbito das (grandes) cidades, sobre cujas bases o Poder Público historicamente tem muito fracamente se empenhado em modificar:

“... simultaneamente, construímos (...) a mais veloz máquina capitalista de crescimento e constituímos a mais desigual estrutura social e, provavelmente, a mais eficiente máquina de exclusão social do planeta” (p. 149)

Com efeito, os ecos dessa advertência ressoam nos dados compilados pelo PD-1996, que exprimem a intensificação da demanda habitacional, a precarização das condições de vida dos mais pobres e o incremento da pobreza urbana em Campinas, nos anos 1990, que constituíam parte do *hard core* dos “problemas urbanos estruturais” que o referido plano pretendia “atacar”.

Desse modo, conforme demonstra a tabela 25, referente à distribuição espacial da população total e favelada no município de Campinas, entre 1991 e 1996, segundo as regiões administrativas Leste, Sul, Norte, Sudoeste e Noroeste, observa-se que houve um incremento, nesse período, de 7,14% da população total e de 38,84% da população favelada.

Em 1991, a região sudoeste detinha a maior participação relativa da população favelada no total da população da respectiva região, com 12,64% de sua população residindo em favelas; essa área concentrava, também, o maior contingente absoluto de população favelada no município, 22.798 pessoas, o que representava cerca de 36% da população favelada do município.

Já em 1996, conquanto a população favelada continuasse se concentrando no vetor sudoeste, sua participação no total da população daquela região declinara levemente para 11,99%, respondendo, também, por um percentual menor da população favelada do município: ou seja, sua participação relativa declinara de 36% em 1991 para 29,6% da população favelada do município, em 1996.

Com efeito, o que se observa nesse curto intervalo de cinco anos é uma substantiva mudança na geografia da favelização no município de Campinas: a população favelada da cidade, que se concentrava, em 1991, no quadrante sudoeste, pulveriza-se para todas as demais regiões da cidade, inibida que foi pelas constantes investidas do capital imobiliário na recuperação do valor econômico de suas reservas fundiárias.

Realmente, a pulverização da população favelada – fenômeno que expressa, concomitantemente, a ampliação do contingente dos superespoliados na cidade (KOWARICK, 1983) e os esforços de valorização do quadrante sudoeste – pode ser constatado pelo expressivo aumento da participação relativa da população favelada no total da população de todas as demais regiões do município, particularmente nos quadrantes noroeste (em que salta de 5,48% para 13,70%) e norte (em que salta de 4,73% para 9,21%).

Essa estratégia de renovação do valor imobiliário e de salvaguarda da reserva de capital plantada na região sudoeste do município, realizada com o apoio do Poder Público Municipal, traduziu-se na acelerada verticalização que tomou impulso naquela região, elevando os valores dos imóveis e intensificando o controle sobre o uso e ocupação do solo - em decorrência da nova dinâmica imobiliária instalada - o que terminou por afugentar e dispersar a ocupação ilegal para outros quadrantes da cidade.

Tabela 25:
População Total, Favelada e Participação Relativa da População Favelada (%)
Regiões Administrativas do Município de Campinas
1991-1996

Regiões	1991			1996		
	População Total	População Favelada	% População Favelada	População Total	População Favelada	% População Favelada
Leste	207.047	11.910	5,75	209.229	12.639	6,04
Sul	223.480	17.013	7,61	228.434	22.128	9,69
Norte	163.293	7.722	4,73	163.848	15.094	9,21
Sudoeste	180.339	22.798	12,64	217.696	26.098	11,99
Noroeste	73.128	4.006	5,48	88.547	12.134	13,70
Total	847.287	63.449	7,49	907.754	88.093	9,70

Fonte: Elaborado a partir de Sumário de Dados Demográficos-1998

Realmente, embora não haja absoluta equivalência entre as regiões e os períodos em tela, a tabela 26, apresentada a seguir, corrobora fortemente as análises ensejadas pela tabela anterior, visto que, entre 1990-1993 houve um acréscimo substantivo na verticalização da área compreendida pela SAR Oeste.

Desse modo, cumpre destacar, o total de imóveis verticais na cidade se expandiu 11,35%, sendo que somente na SAR Oeste essa expansão foi da ordem de 31,8%, entre 1991 e 1993.

Contudo, importa salientar, a maior participação relativa no volume de imóveis residenciais verticais cabe à SAR Leste (que inclui a região central), que em 1990 possuía 29.341 imóveis residenciais verticais (equivalendo a 59,61% do total de imóveis verticais de Campinas) e em 1993 possuía 30.671 imóveis residenciais verticais (equivalendo a 57,78% dos imóveis residenciais verticais de Campinas).

“Consolidou-se em Campinas um padrão de urbanização com intensa verticalização no centro da cidade e nos bairros de seu entorno imediato, pela crescente incorporação de novos espaços horizontalizados, urbanizados ou não, e pela periferização. Destaca-se que em período mais recente, a verticalização tem se disseminado por toda a região de urbanização consolidada do município e mesmo em áreas de padrão mais popular” (CANO & BRANDÃO, 2002, p. 127)

Tabela 26:

Evolução do Número de Imóveis Residenciais Horizontais (RH) e Residenciais Verticais (RV), segundo Secretaria de Ação Regional (SAR)
Regiões Administrativas do Município de Campinas
1990-1993

SAR	1990			1993		
	RH	RV	Total	RH	RV	Total
Leste	29.341	28.417	57.758	30.493	30.671	61.164
Norte	24.838	5.455	30.293	26.061	5.745	31.806
Sul	33.522	7.997	41.519	34.410	9.021	43.431
Oeste	22.109	5.799	27.908	26.284	7.642	33.926
Total	109.810	47.668	157.478	117.248	53.079	170.327

Fonte: Elaborado a partir do Plano Diretor-1996

O percurso analítico ensejado por esses dados, que nos forneceram um panorama da população do município de Campinas (inclusive daquela residente em habitações precárias), suscita a seguinte questão: como essa situação de precarização das condições de vida (expressa pelo incremento da moradia inadequada e ilegal) concomitante à valorização dos espaços tradicionalmente ocupados pelos estratos sociais de baixa renda (visível na verticalização do quadrante sudoeste) foi encarada tanto pelos grupos dominantes, quanto pelo Poder Público Municipal, ambos protagonistas diretamente envolvidos nesse duplo processo de enobrecimento residencial/exclusão?

Vejamos o excerto reproduzido a seguir:

“A COHAB foi criada (...) para erradicar as favelas, mucambos e similares em Campinas, já que desde essa época as subhabitações começavam a tomar conta da cidade, em grande número (...) Aqui um cinturão (...) de favelas com milhares de barracos assola a cidade, provocando uma quebra na qualidade de vida de Campinas que é hoje uma cidade operária, cuja geografia esconde o seu déficit habitacional. Isso porque a maioria das favelas está localizada em buracos” (CORREIO POPULAR, 20/10/1991).

A reação à presença das favelas e favelados na cidade é flagrante nesse texto, que apenas expressa outra face do terror demográfico (propagandeado, inclusive, pelo Poder Público) uma década antes, e que associa a deterioração urbana de Campinas à pobreza dos seus pobres, hordas de despossuídos vindos de *outro* lugar e que

confundem, esgarçam e enfeiam a geografia da cidade plantando buracos no apreciável xadrez urbano das classes dominantes.

Evidentemente, o Poder Público movimentou-se diante desse mal-estar colocando em curso sua fórmula tradicional para o “problema” da moradia (KOWARICK, 1983): novos conjuntos e/ou unidades habitacionais¹¹¹ foram instalados nas bordas dos quadrantes sul-sudoeste demarcando, legalmente, a vida urbana onde, quiçá, a cidade ainda sequer existisse.

Provavelmente essa “fórmula” tenha criado mais problemas do que soluções para a reprodução social dos “felizardos” assentados; no entanto, pôde garantir, duplamente, a segurança da (grande) propriedade fundiária urbana, e o atendimento das demandas sociais da população de baixa renda.

Sobre esse aspecto, o excerto a seguir traduz, com clareza, os “efeitos colaterais” invisíveis (a despeito de concretos) dessa “solução” de mediação adotada pelo Poder Público, e que novamente penaliza o elo mais fraco, ou seja, as camadas populares:

“A poeira sobe inclemente como se desafiasse o sol do meio-dia. Penduradas no varal as roupas brancas entardecem amareladas. Se chove, são recolhidas. Não só as roupas. As pessoas evitam pisar na lama. Os ônibus que vêm do centro param à espera de passageiros na estrada Friburgo, a única via asfaltada por ali. O bairro Mauro Marcondes na região sudoeste de Campinas fica ilhado. Visto do alto, essa impressão é ainda mais forte: um aglomerado de casas cercadas pelos campos verdes das fazendas vizinhas (...) [Há] uma única escola, aproximadamente 130 crianças esperando vaga na creche, não há posto policial e muito menos posto de saúde. O médico mais próximo está a 3 Km dali, no bairro Vista Alegre. A primeira farmácia do lugar foi aberta há cinco meses...” (CORREIO POPULAR, 11/11/1993).

A incompletude dessa solução, historicamente acionada pelo Poder Público quando o adequado aproveitamento do solo urbano (segundo os interesses das camadas superiores) estava ameaçado, seja pela intensificação das ocupações ilegais, (especialmente as favelas), seja pela persistência de usos “degradantes” (o que quer

282

¹¹¹ Foram implantadas 4.523 unidades habitacionais, pela COHAB, em Campinas, entre 1990 e 1999 nos seguintes loteamentos de interesse social: DIC – V (1ª fase, 1990), DIC-VI (1990), Parque Itajaí (2ª fase, em 1990), Parque Floresta (1990), DIC-V (2ª, 3ª e 4ª fases, em 1993), Padre Anchieta (1998), Jardim Conceição (1999) (PLANO DIRETOR-2006, p.65)

dizer, pouco rentáveis) nas áreas centrais, consagra tanto uma cidadania de segunda classe (para os pobres) quanto seu oportuno isolamento em áreas onde a cidade só existe enquanto potencialidade ainda não realizada.

Em verdade, convém inquirir se essa aparente solução de consenso (entre os interesses de frações das classes dominantes, representantes do capital mercantil-imobiliário, e as demandas sociais das camadas populares) foi ratificada (e como foi) pelo PD-1996.

Atentemos, pois, para esse excerto acerca das diretrizes para a política habitacional do município postulados pelo PD-1996:

“- a política municipal deverá basear-se na diversidade de programas habitacionais, tendo em vista sua integração urbanística, sua qualidade e a redução dos custos:

(...)

- os conjuntos habitacionais deverão ser localizados em zonas dotadas de infra-estrutura e serviços urbanos;*
- os projetos dos conjuntos habitacionais de interesse social deverão priorizar as soluções urbanísticas e arquitetônicas que minimizem os movimentos de terra, no sentido de evitar os danos ao meio ambiente e reduzir os custos de implantação e de manutenção;*
- as iniciativas de alteração de legislação urbanística e de transformação urbana de áreas da cidade deverão considerar os impactos nas condições de habitação, em especial os processos de valorização imobiliária e a conseqüente expulsão das famílias mais pobres;*
- nos casos de necessidade de remoção de unidades habitacionais por razões de risco, ou de necessidade de obras públicas, as famílias desalojadas deverão ser reassentadas em áreas adjacentes, sem prejuízo de compensações financeiras cabíveis;*
- o município deverá estabelecer normas urbanísticas especiais, que incentivem a produção de habitação de interesse social por agentes privados e comunitários, incluindo a flexibilização das leis de parcelamento, uso e ocupação e do Código de Edificações e, ainda, estímulos de caráter fiscal”*
(PLANO DIRETOR-1996, p. 38)

É bastante evidente que o Poder Público ratifica, aqui, a fórmula tradicional de equacionamento da demanda habitacional sem infringir os interesses do capital mercantil-imobiliário.

Aliás, pelo contrário, busca-se, ainda que sutilmente, contemplar seus interesses: não há nenhuma menção aos cortiços e a qualquer possível solução habitacional para os encortiçados, retirando, portanto, de questão, a sua permanência nas áreas de

urbanização mais antiga e consolidada, posto que são aquelas de maior interesse do capital.

Igualmente, as áreas destinadas às moradias dos pobres, uma vez que, por força de determinação legal¹¹², devem possuir infra-estrutura e cobertura de serviços urbanos, parecem servir, adequadamente, às extensões de terra em posse do capital imobiliário que são atravessadas para se atingir aquelas *urban fence* (ROLNIK, 1999) chamadas loteamentos de interesse social.

Obviamente, não podemos nos esquecer dos previstos benefícios fiscais e do relaxamento das normas edilícias e urbanísticas que, supostamente, desentram a produção da habitação popular, mas que, antes de tudo, abrem prerrogativas ao capital loteador para a aprovação de decretos e leis que elevam a patamares inimagináveis a sua já ampliadíssima (super)acumulação¹¹³.

De fato, fica evidente que o atendimento das demandas sociais dos pobres estava condicionado à necessária preservação dos interesses (inclusive via investimento público) dos grupos dominantes, especialmente de suas frações ligadas ao capital imobiliário.

Nesse contexto, o significativo silêncio do PD-1996 acerca da população encortçada atesta que o cortiço - enquanto fórmula habitacional adotada por parcelas das camadas sociais inferiores - foi considerada inegociável pelo Poder Público, cujos investimentos nessa área se orientaram, naturalmente, para a renovação do valor imobiliário do centro, cujo interesse atende a um seletivo grupo de cidadãos.

284

¹¹² Refiro-me ao diploma federal que rege o parcelamento do solo urbano, ou seja, a Lei Federal nº 6.766/1979, conhecida como Lei Lehmann.

¹¹³ Na análise da implantação do loteamento Vila Flora, em Sumaré, Pires (2007) denuncia a utilização inadequada do instrumento “Empreendimento Habitacional de Interesse Social” (EHIS) como forma de viabilizar a renúncia fiscal em um empreendimento notoriamente voltado para as camadas de média renda. Em Campinas inúmeros loteamentos (inclusive fechados) foram aprovados como EHIS, configurando indisfarçável distorção da legislação que autoriza o relaxamento de critérios urbanísticos como forma de viabilização da moradia popular.

É nesse diapasão que se deve ler o excerto abaixo, que trata de uma investida do Poder Público contra os cortiços. Seu interesse reside, precisamente, na sofisticada mobilização da estrutura administrativa da prefeitura para a remoção de não mais do que algumas dezenas de famílias em um imóvel já bastante deteriorado que, a despeito de seu valor arquitetônico nos termos da política de patrimônio cultural¹¹⁴, afigura como alegoria da defesa incisiva do centro da cidade pelas classes dominantes.

“Os moradores de um cortiço na rua General Osório, nº 79, centro de Campinas, receberam ontem prazo de 30 dias para desocupar o casarão onde vivem. A construção é indicada para preservação pelo Condepacc (Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Campinas). A determinação partiu da Administração Regional 1 (AR-1) (...) depois que uma blitz no local constatou irregularidades. De acordo com o administrador da AR-1 (...) as irregularidades constatadas além de comprometer a estrutura de um prédio indicado para preservação oferecem perigo de vida aos moradores do cortiço. Segundo ele existem 45 quartos dentro do casarão, delimitados por tapumes de madeira compensada. A fiação elétrica é improvisada, não existe ventilação nos cômodos e cerca de 45 botijões de gás convivem com as pessoas nos quartos. Os fogões são instalados ao lado das camas. Na inspeção, a AR-1 localizou apenas um extintor de incêndio, que está com a carga vencida desde 1986. Ao todo são 120 pessoas, distribuídas em 40 famílias e em cômodos que medem 1,5m de largura por 2m de comprimento. Existem três banheiros no imóvel, sendo que só dois em condições de uso (...) O Administrador da AR-1 deu um prazo de 48 horas para os moradores do cortiço retirarem as divisórias de compensado do interior do casarão (...) Além disso, as cerca de 120 pessoas têm um prazo de 30 dias para encontrar outro lugar para morar. A Secretaria da Promoção Social fará uma avaliação das condições de cada família” (FOLHA DE SÃO PAULO, 06/08/1991).

No interior de nosso esforço exegético, isso significa dizer que o empenho em favor de uma pactuação coletiva envidado pelo Poder Público Municipal não se revelou equânime nos seus próprios termos: ou seja, mais uma vez, os interesses das classes dominantes prevaleceram sobre os interesses das camadas populares, restringindo, adequando e circunscrevendo não à esfera do possível, mas sim do conveniente, o cumprimento de uma agenda política ocupada das demandas sociais dos estratos mais pobres.

285 _____

¹¹⁴ O referido imóvel, situado à rua General Osório, nº 79, estava listado para preservação pelo CONDEPACC (Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Campinas).

Dessa forma, o tratamento de alguns dos problemas urbanos estruturais priorizados pelo Poder Público (ou seja, a favelização e a degradação social e econômica do centro) – a despeito de todo o arcabouço teórico e político construído no sentido da efetivação da democracia participativa, entendida como fundamental para a real pactuação coletiva em torno do projeto de desenvolvimento urbano, expresso pelo PD 1996 – apenas tangenciou as necessidades dos mais pobres enquanto endossou a agenda política dos grupos sociais dominantes, mormente das frações associadas ao capital mercantil-imobiliário.

“... as políticas públicas procuram gerar uma forma de hegemonia (...) a fim de manter o controle sobre a cidade e seus moradores: é preciso, na ótica dominante, fazer com que a obra pública apareça como uma realização do Estado que, se assim o conseguir, realiza a fundamental tarefa de cooptação, diluindo e canalizando os conflitos das massas urbanas que permanecem numa ilusão de participar de uma cidadania constantemente prometida e escamoteada” (KOWARICK, 2000, p. 64).

Em verdade à aparente construção de uma solução de consenso que se desdobrasse na pactuação coletiva em torno do PD-1996 se acrescenta, especialmente acerca do fervor pela salvaguarda (não do patrimônio cultural, mas sim do patrimônio imobiliário) da área central da cidade, a categórica formulação de Castells (2006), apontando para a dimensão simbólica do uso e apropriação da mais valorosa porção territorial do município:

“Esta defesa do centro da cidade contra a degradação social de seu ambiente (...) não se explica unicamente em termos funcionais. É todo o apego elitista aos valores da cultura urbana que está em jogo (...) A existência dos museus no centro da cidade não é uma dificuldade importante para a massa das pessoas que só tem poucas ocasiões de visitá-los (...) Mas a preservação destes locais para a elite tradicional é um ponto chave da auto-definição desta elite” (CASTELLS, 2006, p. 417).

Com efeito, se os termos em torno de uma pactuação coletiva oferecidos pelo PD-1996 se revelaram assimétricos porquanto circunscreveram a solução habitacional para os pobres à preservação dos interesses do capital imobiliário (seja eliminando os cortiços, seja controlando o uso e a ocupação do solo no quadrante sudoeste, fomentando a revalorização imobiliária e implantando os conjuntos habitacionais nas

franjas do perímetro urbano), há ainda outro baluarte em que se apóia o PD-1996 no seu esforço de cativar as classes dominantes.

Trata-se, pois, de um conjunto de operações urbanas a serem realizadas pelo Poder Público, em parceria com o capital privado, visando à restituição ou preservação de sua agenda política, muito embora envoltas no cumprimento do interesse social.

Atentemos, portanto, para o capítulo V, da Lei Complementar nº 04/1996, referente aos investimentos prioritários assumidos pelo Poder Público nesse diploma legal:

“ ... Artigo 79 - Para consecução dos Objetivos e atendimento das Diretrizes deste Plano Diretor, os recursos para investimentos nos seguintes programas e projetos de saneamento, drenagem, recuperação ambiental, melhorias viárias e no sistema de transportes, equipamentos sociais e habitação deverão ser priorizados, tanto no processo municipal de orçamentação como nos entendimentos do município com outros níveis governamentais e com organismos financiadores.

I - Programa de Combate às Enchentes no Município de Campinas - PROCEN - que consistirá em um conjunto de intervenções na área urbana, agrupadas em 4 microbacias (Anhumas, Piçarrão, Capivari, Quilombo), visando melhorias no sistema de drenagem, ampliação e melhoria no sistema viário, ampliação no sistema de coleta e condução de esgotos sanitários, assim como melhorias em núcleos de favelas;

II - consolidação do "Complexo Delta", complexo de tratamento e disposição de lixo hospitalar, domiciliar e industrial, incluindo usina de reciclagem, compostagem e incineração, aterro sanitário, central de tratamento de resíduos industriais, central de britagem de resíduos da construção civil;

III - obtenção de terrenos, construção e urbanização nas áreas definidas como Zonas Habitacionais de Interesse Social - ZHIS;

IV - investimentos para saneamento do Córrego Piçarrão, Ribeirão Quilombo e Ribeirão Anhumas, envolvendo implementação de marginais, complementação de sistema viário e implementação de interceptores e tratamento final de esgotos;

V - investimentos destinados a consolidação do Projeto de Reurbanização da área do Palácio dos Azulejos; Projeto de Urbanização da área anexa ao Parque Portugal, incluindo a construção de equipamentos comunitários com parceria com a iniciativa privada e da operação urbana Vale do Piçarrão, viabilizando recursos para a conclusão das obras dos túneis, da canalização do córrego e do sistema viário;

VI - recuperação urbanística e ambiental em bairros carentes, com prioridades para a Macrozona 5.

VII - programa de pavimentação (plano comunitário) complementações e retificações viárias, obras de travessia, e sinalização viária, ajardinamentos, iluminação de bairros periféricos.

VIII - equipamentos de educação e saúde em áreas carentes incluindo construção de CEMEIS, EMEIS, EMPG, complementação do Hospital Ouro Verde e Centros de Saúde (LEI COMPLEMENTAR Nº 15/1996)

De fato, a previsão de uma seção de investimentos estruturais – consagrando na letra do documento-base da política urbana a agenda de investimentos requerida pelo capital privado – foi uma inovação do PPDI-1971¹¹⁵ que foi resgatada pelo PD-1996.

Fundamentalmente, esse conjunto de investimentos, cuja tônica recaía sobre a injeção de dinheiro público em grandes obras de infra-estrutura (a despeito de pouquíssimo do que foi previsto ter se realizado) afigurava-se como grande oportunidade de oxigenação do capital mercantil, tanto daquele representante do setor de transportes, quanto do setor da construção civil, cujas obras mobilizavam grandes projetos.

Se é inegável que grandes obras públicas sejam necessárias para a realização das políticas públicas e como suporte às boas condições de vida da população, também é inegável que o investimento público irriga capital em certos setores da economia, que são dinamizados, fundamentalmente, em virtude das escolhas técnicas e políticas do poder constituído.

Desse modo, chama a atenção que todos os investimentos referidos pelo art. 79 da lei que institui o PD-1996 (modernização do transporte coletivo, programa de combate às enchentes, licenciamento do “Complexo Delta”, implantação de ZEIS e de novos conjuntos habitacionais, implantação de equipamentos de educação e saúde, reurbanização do centro histórico, dentre outras) mobilizam fortemente o setor da construção civil e demonstram disposição expressa na reabilitação da parceria com o setor de transportes¹¹⁶.

288_____

¹¹⁵ Trata-se do Plano Trienal de Investimentos (PTI 1972-1974)

¹¹⁶ A relação do Poder Público com o setor de transportes fôra muito desgastada durante a gestão Jacó Bittar (1989-1992), pois os empresários do setor reclamavam constantemente (inclusive realizando piquetes, impedindo a circulação de parte da frota, gerando inúmeros distúrbios em virtude do desatendimento ao público) da política de remuneração da EMDEC, considerada inadequada, bem como pleitearam durante toda a gestão, sucessivas elevações das tarifas, ou compensação na remuneração de

Evidentemente, não queremos aqui protestar contra a natureza desses investimentos – que sem dúvida alguma beneficiam grandes parcelas da população, tornando a urbanização mais suportável – mas isso não significa que deixemos de reconhecer que esses investimentos, conquanto atendam ao interesse social, também consagram uma agenda política que favorece determinadas frações do capital, o que em larga medida explica a prevalência de certos investimentos em detrimento de outros, igualmente necessários.

Em verdade, a presença de uma seção dedicada a investimentos urbanos estruturais, bem como a previsão de um capítulo na lei que institui o PD-1996 destinada ao detalhamento de investimentos públicos prioritários, de uma perspectiva mais ampla, sugere um esforço da Administração Municipal em fundar as bases de uma pactuação coletiva em torno de uma proposta de política urbana que se afigurasse, também, interessante para os grupos dominantes.

Isso significa dizer, no âmbito de nossa análise, que para o Poder Público Municipal não bastava uma “solução” que atendesse às principais demandas das camadas populares, sem prejuízo dos interesses do capital.

Fazia-se necessário para uma pactuação a demonstração de uma explícita disposição em propiciar condições (ou seja, investimentos públicos) que alavancassem as atividades produtivas nas quais as frações dominantes do capital, em Campinas, (transportes, imobiliário e construção civil) estivessem envolvidas e fossem adequadamente remuneradas.

seu capital, via elevação do subsídio público (cf BICALHO, 2004). Desse modo, a previsão de investimentos públicos (inclusive pela mobilização dos demais entes da União) na implantação de grandes projetos ligados à modernização do setor de transportes (como o Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) e o Trem Intra-Metropolitano (TIM)) refletem, ainda que simbolicamente, uma tentativa de reaproximação da Administração Municipal com o empresariado do setor.

Essa arquitetura cooptativa (seja das classes dominantes, seja das camadas populares) “temperando” o projeto de desenvolvimento local com a inserção de investimentos que atendessem simultânea ou alternadamente os interesses de classe consagrava um modelo de política urbana que resgatava a centralidade do Poder Público na mediação e construção de uma pactuação social e territorial.

Entretanto, se esse novo modelo de pactuação coletiva (ou seja, social e territorial) avançava no sentido de buscar integrar as necessidades sociais das camadas populares com a agenda política dos grupos dominantes, sua fragilidade residiu na compartimentação de interesses, ou seja, na incapacidade de fazer surgir uma solução negociada entre as distintas classes sociais.

Isso significa dizer que a encampação (e a pretensa distensão) do preceito constitucional da gestão democrática participativa não foi suficientemente mobilizada para a construção da política municipal de planejamento, mas assumiu lugar apenas enquanto engrenagem que movimentava o organograma do órgão local de planejamento, posto que sua “realização” se restringiu à fugaz e limitada (inclusive territorialmente) gestão participativa nas SARs.

Em verdade, o caráter conservador (porquanto evitara o conflito de classes) do modelo de pactuação coletiva em torno de um projeto de desenvolvimento local deixava em aberto a possibilidade de uma das partes da “aliança” se retirar do acordo, e esvaziá-lo por completo.

À luz dos acontecimentos históricos essa fragilidade parece, efetivamente, ter comprometido a pactuação desejada pelo PD-1996: à medida que os interesses dos grupos dominantes não foram plenamente atendidos - já que a agenda de investimentos estruturais proposta pelo PD-1996 pouco avançou, dada a baixa capacidade de

investimento estatal – as classes dominantes permaneceram explorando os velhos caminhos da negociação particularista para preservar seus interesses.

“... nos anos 1990 foram aprovados dois planos diretores para o município de Campinas, além da Lei Orgânica, que definiam os princípios e diretrizes que devem reger o desenvolvimento do município. Foram aprovados, ainda, os Planos Locais de Barão Geraldo e da Área de Proteção Ambiental (APA) de Joaquim Egídio e Sousas. A maior parte das diretrizes e instrumentos urbanísticos propostos não foi regulamentada, enquanto as leis de fechamento de loteamento, de bolsão urbano e de ampliação do perímetro urbano que contrariam as diretrizes propostas foram aprovadas, além da incompatibilidade da lei de uso e ocupação do solo que continua em vigor” (PIRES, 2007, p. 79).

Paralelamente a isso, as demandas sociais reclamadas pelos estratos mais pobres continuaram se acumulando sem encontrar solução adequada. Em um contexto nacional de redução da intervenção estatal, de drenagem de recursos para pagamento da dívida externa e demais “ajustes estruturais” - conforme preconizado pelo *Consenso de Washington* – a proposta de pactuação coletiva consubstanciada pelo PD-1996 foi se esfacelando, irremediavelmente.

Em verdade, o projeto local de desenvolvimento, subordinado que estava ao projeto nacional, sentiu, duramente, os reflexos da *crise de paradigmas* (CERVO, 2008) que assolou o estado nacional.

Com efeito, o desmonte do estado desenvolvimentista, empresário do desenvolvimento, e a passagem para o estado neoliberal, subserviente e, sobremaneira, silente quanto ao seu papel na mitigação das desigualdades sociais (IDEM, IBIDEM), teve reflexos profundos no esvaziamento das políticas públicas e, mais ainda, na deslegitimação do discurso de seu principal articulador, ou seja, a política urbana.

“... pactos territoriais tem sido uma peça indispensável para que a sociedade civil ganhe uma cara jurídica, a forma como pode, legalmente, intervir no processo político-jurídico (...) Pactos funcionais interessam a parcelas da população e a interesses localizados, mas não atingem o âmago das relações sociais fundamentais (...) O que faz falta é a proposição de um pacto territorial estrutural, conjunto de propostas visando a um uso do território coerente com um projeto de país e parte essencial desse projeto” (SANTOS, 1998, P. 105).

O desmonte da “arquitetura” da gestão democrática participativa após 1996 – conforme proposto pelas SARs – apontado por Semeghini (2006) é apenas alegórico da realização incompleta de uma pactuação coletiva que, ironicamente, o próprio PD-1996, em sua frágil arquitetura, comprometeu.

Isso porque ao não enfrentar a necessária negociação entre os distintos interesses das classes sociais na real formulação de uma pactuação orientada para o desenvolvimento local, o PD-1996, pautando-se pela lógica da conciliação de interesses, comprometeu, verdadeiramente, o sentido de uma gestão democrática participativa que, afinal, não pode prescindir da desprivatização dos interesses privados, possível apenas em uma esfera pública franqueada à negociação coletiva dos interesses particulares (HABERMAS, 1989).

Afinal, como adverte Vainer (2007):

“... um novo projeto territorial, inseparável de um novo projeto nacional, remete, sobretudo, à questão da constituição de sujeitos políticos. Desencarnados de grupos sociais que os sustentem, novos projetos sociais territoriais não são mais que exercícios diletantes, produção de planos natimortos” (p.17)

Ou seja, quando o Poder Público escolheu mediar os interesses de classe compartimentando, temporizando e conciliando os conflitos existentes pela apropriação dos recursos escassos, o PD-1996 arruinou qualquer possibilidade real de comprometimento com seu projeto de desenvolvimento, posto que os interesses privados permaneceram elaborados como interesses disjuntos, chancelando, tacitamente, a permanência das práticas clientelistas de gestão dos interesses particulares revestidos sob a couraça de interesses coletivos.

No entanto, se o arcabouço político do PD-1996 fora estilhaçado – em virtude das crescentes indisposições entre Poder Público, classes dominantes e representações populares – seu arcabouço técnico saiu incólume desse desgaste.

De fato, algo se salvou no esforço de compreensão e regulação do espaço urbano envidado pelo PD-1996: o sistema municipal de planejamento ali desenvolvido e por ele postulado passou a balizar o olhar e a “mecânica” de ação do Poder Público Municipal sobre a cidade, a partir de então.

4.2.2 - Plano Diretor-2006: a difícil legitimação da função social da cidade e da propriedade

“Pacotes agrícolas (...) pacotes urbanos (...) pacotes de transporte (...) pacotes ecológicos (...) são apenas pacotes, embriões de novos pactos territoriais funcionais, cujos desdobramentos, por não manterem a coerência entre si, levarão à anulação recíproca dos resultados porventura obtidos e ao fortalecimento das mazelas estruturais que dizem combater” (SANTOS, 1998, p.105)

“... nas circunstâncias atuais o planejamento social parte de uma definição de recursos que é residual. Os reclamos da ordem social são atendidos com o que sobra de outras prioridades, consideradas mais prioritárias e que, de maneira geral, se incluem na órbita do econômico, do político, do militar, do estratégico (...) o raciocínio tem de ser invertido. Devemos não mais partir dessa alocação enviesada dos recursos, mas sim de uma explícita definição de cidadania concreta, ou em outras palavras, da lista efetiva de direitos que constituem essa cidadania e poderão ser reclamados por qualquer indivíduo” (idem, ibidem, p. 130)

Há um episódio marcante, ao mesmo tempo dramático e violento que ilustra a *deténte* que desgastou o Plano Diretor-1996 até o seu completo esfacelamento: trata-se da ocupação da imensa reserva fundiária de capital abrangida pelas atuais “Gleba B”, “Jardim Monte Cristo” e “Parque Oziel”.

Com efeito, essa grande ocupação, resultado de uma ação bem coordenada entre agentes dos movimentos sociais de luta pela terra e pela moradia, ocorrida em março de 1997 (NEVES, 2007; BERNARDO, 2002), é altamente alegórica da intensificação da pobreza urbana e da precarização das formas e possibilidades de morar, entre os estratos sociais inferiores, especialmente nas metrópoles.

Verdadeiramente, a ocupação da região do Parque Oziel, símbolo por excelência das entranhadas contradições que permeiam a produção social do espaço urbano,

exprime com constrangedora clareza a polarização entre demandas sociais inadiáveis (uma vez que dizem respeito, fundamentalmente, às condições básicas de reprodução física e social) e uso especulativo da propriedade fundiária – promovendo a remuneração da riqueza de poucos, em detrimento da cidade toda - possível graças à anuência do Poder Público Municipal.

Na qualidade de episódio exemplar da *detente* entre capital e trabalho, cuja expressão urbana pode ser resumida na dicotomia vazios urbanos/déficit habitacional, a ocupação do Parque Oziel gerou reações exaltadas nos grupos dominantes, especialmente em virtude da ação considerada pusilânime por parte da Administração Municipal frente aos “invasores”.

De fato, a não remoção das famílias que ocuparam a área em tela e, posteriormente, a mora em negociar a sua desapropriação, causou temor, insatisfação e desconfiança no interior dos grupos dominantes, como bem o atesta o excerto a seguir, extraído de um artigo publicado na imprensa local, alguns anos depois de realizada a ocupação e já consolidado o assentamento:

“O ano de 1997 transformou-se em marco simbólico da história recente de Campinas. Milhares de sem-teto invadiram uma extensa propriedade particular nas imediações da Rodovia Santos Dumont, região sudoeste da cidade (...) Usando táticas semelhantes ao MST, famílias trouxeram do campo para a zona urbana a tensão típica do conflito de terra. Nascia ali o Parque Oziel e, mais tarde, as ocupações do Jardim Monte Cristo e Gleba B. O complexo urbano marcou um momento negativo para a cidade. Momento negativo por significar ação concreta juridicamente condenável, urbanisticamente problemática (para não chamar de caótica) e psicologicamente tensionante, ainda mais que a persistência da situação criou o falso pressuposto de que a prática seria coisa ‘normal’ como se não houvesse direitos a respeitar e leis a cumprir. Como se o Estado de Direito pudesse conviver com a vigência dessa anomalia (...) Percebe-se que nesses sete anos os proprietários da área foram os únicos que não tiveram a atenção da Administração Pública. Ou melhor, tiveram sim: de forma irônica, na patética cobrança, pela Prefeitura, do IPTU das terras a que sequer eles têm acesso. Só foram lembrados para pagar o imposto sobre um bem cuja posse efetiva, embora de direito, lhes foi negada (...) Que se cumpram os trâmites legais, com justiça e eficácia, e se faça a desapropriação. Frise-se: a única solução para o Oziel” (CORREIO POPULAR, 18/03/2004).

É deveras notável a virtude heurística desse texto: verdadeira carta-manifesto, síntese do imaginário social acerca da cidade entre as camadas superiores, esse texto revela, dentre outros aspectos, a compreensão do capital acerca da natureza do estado de direito e da ordem urbanística.

Realmente, segundo depreendemos de sua leitura, o estado de direito pode ser definido como um artefato jurídico-político destinado a garantir a segurança da propriedade, sem, contudo, dela exigir que cumpra sua função social.

Igualmente, sua representação da ordem urbanística pode ser expressa seguindo o presente raciocínio: tudo o que estiver inscrito fora do âmbito demarcado da propriedade, segundo sua formulação legal, constitui anormalidade urbanística e insegurança social e jurídica que deve ser veementemente combatida, sob o risco da desintegração social.

E mais: nos termos formulados pelo excerto supramencionado, garantir o direito à cidade, à normalidade urbanística e preservar o estado de direito significa remunerar, adequadamente, os proprietários da terra urbana “usurpada” por despossuídos que transferiram do mundo rural para o urbano um inexistente conflito social.

Quanto ao direito à moradia e às condições de vida dignas das parcelas superespoliadas da população urbana (KOWARICK, 1983; 2000), conquanto afronte o direito de propriedade - ainda que propriedade urbana especulativa - não há uma única menção no texto; são, a bem da verdade, nesse diapasão, reivindicações desinvestidas de legitimidade.

Essa sofisticada elaboração, verdadeira síntese do repúdio dos grupos dominantes às formas não legais de produção social do espaço afigura-se tão importante em nossa análise porque ela é uma fala emblemática da relação do capital com a cidade, bem como expressão (ainda que negativa) da urgência de uma solução verdadeiramente

negociada (ou seja, debatida, exaurida, desprivatizada) entre capital e trabalho na construção da justiça social urbana (HARVEY, 1980).

De todo modo, o desconforto na irresolução desse “problema” urbano - que bem poderia ser exprimido como o temor dos grupos dominantes de que a cidade, o que quer dizer, sua propriedade, viesse a ser tomada de assalto por hordas de camponeses tão famintos quanto virulentos - sugere a persistência de uma realidade socioespacial terrivelmente perversa para as camadas populares.

Com efeito, o entendimento desse contexto social e urbano vivenciado pela cidade entre o final dos anos 1990 e a década de 2000 constitui panorama de fundo para a compreensão dos termos a partir dos quais o novo marco de política urbana sobre o qual nos debruçamos, ou seja, o Plano Diretor-2006, buscou recompor a disposição coletiva na construção de um modelo de desenvolvimento local.

Considerando-se a dramaticidade do problema habitacional (fundamentalmente o agravamento do problema do acesso à terra urbana), muito sensível à tensão configurada pelo aprofundamento da crise econômica dos anos 1990 - refletida nas altas taxas de desemprego, vivenciadas especialmente pelos estratos sociais mais pobres - e a crescente dinamização do mercado imobiliário, propiciada pela distensão do novo conceito de moradia das camadas superiores, não podemos escapar de olhar mais de perto a dinâmica sociodemográfica de Campinas, entre as décadas de 1990 e 2000.

Nesse sentido, a tabela 27, reproduzida a seguir, mostra a evolução da população total e por situação de domicílio do município de Campinas, da Região Metropolitana de Campinas e do Estado de São Paulo, entre 1996 e 2007.

Assim, podemos observar que a população total de Campinas sofreu um incremento de 15,5%, sendo que a população urbana sofreu incremento de 16,5% e a população rural sofreu decréscimo de 29,3% entre 1996 e 2007.

Também pode se observar incremento na população da RMC entre 2000 e 2007, tanto da população total (14,7%) quanto da população urbana (14,6%), devendo-se registrar que a população rural sofreu, nesse período, um pequeno decréto (2,22%).

Por fim, o incremento do volume populacional do município de Campinas (15,5%) se situou um pouco abaixo da média estadual paulista, pois o incremento da população total do Estado de São Paulo foi da ordem de 19,1%, no período compreendido entre 1996-2007.

Tabela 27:
População Total e por Situação de Domicílio
Campinas, RMC e Estado de São Paulo
1996-2007

	População Total			População Urbana			População Rural		
	1996	2000	2007	1996	2000	2007	1996	2000	2007
Campinas	911.982	968.160	1.053.252	892.324	952.003	1.039.354	19.658	16.157	13.898
RM de Campinas	—	2.332.988	2.664.618	—	2.264.719	2.594.832	—	68.269	69.786
Estado de São Paulo	34.451.927	36.974.378	41.029.414	32.085.021	34.538.004	38.466.681	2.366.906	2.436.374	2.562.733

Elaborado a partir de Contagem-1996, Censo Demográfico-2000 e Fundação Seade, 2008.

Realmente, a tabela 28 corrobora a análise ensejada pela tabela anterior, pois ao observarmos as taxas geométricas de crescimento da população do município de Campinas notamos que, seja entre 1991-2000, seja entre 2000-2008, a intensidade do crescimento da população do município foi inferior tanto ao crescimento experimentado por sua RG e RA, quanto pelo conjunto do Estado de São Paulo.

Ou seja: enquanto o município-sede experimentou uma taxa geométrica de crescimento de 1,54% ao ano entre 1991 e 2000, a população da RG de Campinas cresceu a uma taxa de 2,53% ao ano, nesse mesmo período, e a RA de Campinas cresceu 2,31% ao ano, enquanto o Estado de São Paulo registrou um crescimento populacional da ordem de 1,82% ao ano.

Igualmente, entre 2000-2008 a população projetada do município de Campinas cresceu a uma taxa de 1,2% ao ano, enquanto a população da RG de Campinas aumentou seu volume a uma taxa anual de 1,85% ao ano. Já a RA de Campinas experimentou, nesse período, um crescimento de 1,79% ao ano, enquanto o conjunto da população paulista cresceu a uma taxa de 1,48% ao ano.

Tabela 28:

População Residente e Taxas de Crescimento (%) a.a
Campinas, RG de Campinas, RA de Campinas e Estado de São Paulo
1991-2008

	População Total			Taxa de Crescimento (%) a.a	
	1991	2000	2008	1991-2000	2000-2008
Campinas	843.516	968.160	1.065.127	1,54	1,2
RG de Campinas	2.019.329	2.529.419	2.928.896	2,53	1,85
RA de Campinas	4.382.452	5.383.260	6.203.932	2,31	1,79
Estado de São Paulo	31.436.273	36.974.378	41.585.931	1,82	1,48

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos 1991 e 2000; Fundação Seade, 2008

Finalmente, no que respeita às características dos domicílios, entre 1991 e 2000, a tabela 29, abaixo, demonstra que porquanto a taxa de atendimento de domicílios ligados à rede geral de água, em Campinas, nesse período, tenha aumentado de 93,49% para 96,42%, a proporção relativa de domicílios ligados à rede geral de esgotos decaiu sensivelmente de 95,48% para 85,59%, atestando que percentual importante de domicílios na cidade não dispõe de condições adequadas de habitabilidade.

Tabela 29:
Características dos Domicílios
Campinas
1991-2000

Características dos Domicílios					
Anos	Domicílios	Rede Geral Água	%	Esgotamento Sanitário	%
1991	223.136	208.617	93,49	213.054	95,48
2000	283.142	273.013	96,42	242.338	85,59

Fonte: Elaborado a partir dos Censos Demográficos 1991 e 2000.

De fato, o que a análise das condições sociodemográficas da população do município de Campinas sugere é que, a despeito do arrefecimento da intensidade de crescimento da população, tanto na década de 1990 quanto na década de 2000, essa retração não se fez acompanhar, como pareceria oportuno, da melhoria das condições de vida experimentadas pela população, uma vez que a cobertura de serviços essenciais (apenas um dos indicadores possíveis que evidenciam essa antinomia) piorou entre as décadas de 1990 e 2000, apesar da diminuição do incremento demográfico.

De qualquer forma, importa registrar, a relação do Poder Público Municipal com o fenômeno do crescimento demográfico mudou sensivelmente de tom entre as décadas de 1990 e 2000, posto não ser mais possível, nessa última década, sustentar a ideologia da explosão populacional como causa estrutural da precarização das condições de vida urbana.

Nesse sentido, os excertos reproduzidos a seguir são emblemáticos dessa diferença de tratamento da “questão” populacional, visto que ainda no início dos anos 1990 o Poder Público Municipal enunciava o “problema” da população (ou seja, do excesso de população “produzido” pela migração indesejada) como um ônus que a cidade não estava mais disposta a arcar.

Vejamos o excerto seguinte, ilustrativo dessa flagrante indisposição com a migração, associada à pobreza “endêmica” e potencialmente perigosa à ordem social:

“Sem dívida um dos mais expressivos trabalhos da Promoção Social foi o Projeto de Atenção ao Migrante. Ele garante temporariamente alimentação, alojamento, atendimento de saúde e higiene, oferece passes de viagem e auxilia na busca de trabalho. Mas, acima de tudo, permite a reflexão sobre as origens e causas da migração buscando resgatar nos assistenciados a consciência da cidadania. E aponta formas coletivas de organização que levam à solução do problema pelas suas raízes. O Albergue Municipal oferece atendimento individualizado (...) com capacidade para atender 140 pessoas diariamente (...) Esse serviço, no entanto, tem onerado excessivamente a administração. A Secretaria pretende desativar o prédio e instalar o albergue num dos prédios da FEPASA, onde será realizado o atendimento da população-alvo. Também propõe a contratação de vagas alternativas em pensões localizadas nas imediações dos terminais rodoviário e ferroviário, para pernoite. Quer conceder passes ferroviários para cidades e garantir a alimentação por meio de convênios com pensões ou restaurantes das imediações. Campinas, junto com a área de Promoção Social de Ribeirão Preto organizou um encontro das 26 cidades paulistas mais atingidas pelo fluxo migratório, iniciando-se aí a elaboração de projetos envolvendo várias prefeituras” (OS QUATRO ANOS QUE MODERNIZARAM CAMPINAS, PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 1992, p.p. 66-7)¹¹⁷.

É realmente surpreendente constatar a naturalidade com que o texto anuncia medidas claramente discriminatórias, atentatórias ou limitadoras de princípios e garantias constitucionais básicos como a liberdade de ir, vir (e ficar)¹¹⁸, o respeito à dignidade da pessoa humana, o direito à igualdade de tratamento, etc¹¹⁹.

É explícita, nesse sentido, a adoção de uma verdadeira política (anti)migratória, cujo fundamento reside na rejeição ao migrante pobre, concomitantemente, mão de obra excedente e contingente populacional excessivo (PATARRA & BAENINGER, 1988) que, nesse diapasão, compromete a capacidade de investimento do município em suas próprias potencialidades, desviando-a para aqueles “males” herdados de outrem (ou seja, dos municípios e regiões economicamente mais fracos) num exemplo do mais empedernido darwinismo social (CARMO, 2007), em pleno crepúsculo do século XX.

300

¹¹⁷ Esse excerto, extraído do balanço de governo do prefeito Jacó Bittar (1989-1992) constitui documentação inédita. Fonte: Acervo do Arquivo Municipal de Campinas, 2008.

¹¹⁸ Veja-se que o art. 5º, inciso XV, da Constituição Federal de 1988 estabelece que: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”.

¹¹⁹ Vejam-se, especialmente, os seguintes artigos da CF-1988: “Art 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana”; “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Entretanto, no início da década de 2000 esse discurso virulento contra o migrante pobre - talvez refletindo uma tardia (mas já inadiável) percepção do Poder Público acerca do enfraquecimento do fenômeno migratório – converte-se no reconhecimento de que a riqueza (econômica, cultural, social) da cidade é tributária dos fluxos migratórios que ela recebeu ao longo de sua formação sócio-histórica:

“A Campinas que temos hoje é produto de pouco mais de dois séculos de desenvolvimento histórico, do qual participou e ainda participa, gente vinda de muitas partes do mundo e de outras partes do Brasil. Desse encontro de povos e gentes no decorrer da história – e do conflito que daí resultou de múltiplas forças econômicas, políticas, sociais e culturais – surgiu uma cidade extremamente rica em sua diversidade cultural, de alto perfil econômico e tecnológico, porém, ao mesmo tempo, marcada por enormes desigualdades sociais. Desigualdades que já não podem mais ser admitidas por uma sociedade que busca a justiça, porque acredita que um mundo novo é possível” (CAMPINAS, GOVERNO DEMOCRÁTICO E POPULAR, 2004, p. 01)¹²⁰

Deveras é também importante ressaltar que esse último texto evidencia a existência de conflitos na produção da “diversidade social” (segundo seus próprios termos) reconhecendo que a “invenção” da cidade não se faz sem a disputa de projetos e interesses distintos, nem sempre conciliáveis.

Nesse contexto, a questão que nos cabe perseguir agora é de que modo o PD-2006 dialogou com essa nova relação que o Poder Público estabeleceu com a cidade, ao longo da década de 1990, perpassada pelo reconhecimento da importância da população de todo o município (inclusive de seus migrantes) na produção de suas riquezas, bem como o reconhecimento da persistência de desigualdades estruturais que comprometem a realização da justiça social (HARVEY, 1980).

Dito de outra forma, interessa resgatar como o PD-2006 procurou equacionar a dificuldade na consubstanciação de uma pactuação coletiva duradoura, em que o Poder Público tenha papel mediador (mas não contemporizador dos conflitos de classe) apropriando-se (ou negando) os acúmulos teóricos e políticos dos documentos

301 _____

¹²⁰ Esse excerto refere-se ao balanço do governo da prefeita Izalene Tiene (2001-2004) e constitui documentação inédita. Fonte: Acervo do Arquivo Municipal de Campinas, 2008.

anteriores de política urbana, no sentido da construção de um projeto de desenvolvimento (social, urbano, econômico) local.

Nesse sentido, interessa reconstituir o tratamento dado pelo PD-2006 à agenda das políticas sociais (cujo tratamento fôra restringido no documento de política urbana anterior), qual a concepção de Estado inscrita em sua formulação, a relação estabelecida com as bases do ordenamento físico-territorial anteriormente postuladas (ou seja, com o sistema municipal de planejamento proposto pelo PD-1996) e a importância conferida à gestão democrática participativa como suporte de legitimação e controle da pactuação social e territorial pretensamente consubstanciada neste novo documento da política urbana.

Para o cumprimento da análise dessa ampla gama de aspectos afetos à leitura do PD-2006, que elegemos como aqueles mais significativos para a compreensão de uma relação entre população, economia e território - tanto da perspectiva do desenvolvimento urbano (enquanto expressão, na esfera urbana, do desenvolvimento local) quanto do imaginário que induz, produz e reproduz a cidade - atentemos, inicialmente, para a apresentação que o Poder Executivo e a equipe do PD-2006 fazem desta peça de política urbana, assim como da sua relação com os documentos anteriores.

O primeiro aspecto que chama a atenção no PD-2006, logo em sua primeira página, por ocasião da apresentação do plano pelo prefeito municipal é a referência textual de que se trata de um pacto construído coletivamente, de modo que ali, os interesses individuais deram lugar à emergência de uma solução coletiva para os ditos “problemas da cidade”.

Segundo a formulação subscrita pelo prefeito municipal, lê-se que:

“Esse Plano Diretor de 2006 (...) busca promover um crescimento que permita a produção de riquezas e, simultaneamente, oferecer garantias de que os bens assim gerados são distribuídos de forma

justa. Dessa forma, o Plano Diretor representa um pacto construído coletivamente¹²¹, deixando de lado interesses e opiniões individuais. Sua meta é atingir melhores condições e qualidade de vida para a maioria, respeitando-se os direitos da minoria, a partir da busca de consenso” (PLANO DIRETOR-2006, p.01)

Duas menções nesse curto excerto têm grande poder heurístico para a compreensão do tipo de pactuação coletiva proposta nesse plano e a qual espécie de projeto político-estatal ela está referida.

A primeira diz respeito à noção de pacto coletivo: de fato, segundo se pode depreender das palavras do prefeito, esse pacto deixa de lado interesses e opiniões individuais buscando alcançar melhores condições de vida para todos.

A questão fundamental aqui é como um pacto que deixa de lado interesses e opiniões individuais permite alcançar justiça social, ou seja, como o dissenso de interesses pode ser coadunado em torno de uma determinada fórmula de desenvolvimento (econômico, político, social, urbano) na esfera local? Não apenas o texto subscrito pelo prefeito não se estende acerca dessa questão, mas o próprio PD-2006 ofereceu fórmulas disjuntas de realização desse “pacto coletivo”, conforme desenvolveremos mais adiante.

A segunda questão diz respeito à noção de consenso: aqui, embora o texto não se prolongue, está explícita a idéia de que as bases políticas do PD-2006 partem da premissa de que é possível um consenso entre os diferentes interesses individuais, e que cabe ao Poder Público “operar” esse consenso, respeitando os direitos das minorias.

Ora, a idéia mesma de um consenso de interesses (seria este o somatório de milhares de interesses individuais dispersos e contraditórios, recolhidos e organizados pelo Poder Público?) esvazia o caráter classista da produção social do espaço (VILLAÇA, 2001).

303 _____
¹²¹ Grifo da pesquisadora.

O risco dessa refração teórico-política é que substituindo o conflito social pela noção de *bem comum* em torno do qual emergiria não uma solução negociada (HABERMAS, 1989) (que admite e valoriza o conflito de classe) mas sim um consenso de interesses individuais, promove-se um desmonte da capacidade de articulação política dos diferentes (e conflitantes) grupos sociais, que delegam a gestão de seus interesses particulares a um ente superior, capaz de esvaziá-los de suas contradições e dotá-los de uma unidade política que eles nunca tiveram.

Ou seja, segundo nossa compreensão, o resultado concreto da substituição da solução negociada (que admite e administra o dissenso) pelo consenso produzido em torno da “conciliação” dos interesses individuais é a transformação do estado mediador em estado monopolizador dos termos da gestão “participativa”.

Essa fragilidade na proposição de instrumentos acerca da participação popular na gestão democrática da cidade (ou ainda, da realização de um “pacto social” coletivamente construído) fica patente quando comparamos o capítulo XI do PD-2006, referente ao detalhamento da gestão democrática participativa e o art. 97, constante da Lei Complementar nº 15/2006 (que instituiu o PD-2006) referente às diretrizes formuladas legalmente para a viabilização da gestão participativa.

Assim, podemos ler na avaliação da gestão democrática participativa, conforme postulado no capítulo XI do PD-2006:

“O processo de redemocratização do Estado Brasileiro, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, “a constituição cidadã”, consagra a participação popular já no seu primeiro artigo “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou DIRETAMENTE, nos termos desta Constituição”. Prevê, ainda, institutos de democracia direta ou semi-direta como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, os tribunais populares e os conselhos, aponta para novos caminhos, em questões que anteriormente eram quase que exclusivas de domínio estatal.

(...)

o desafio do município de Campinas é de buscar alternativas de gestão pública que favoreçam a racionalização dos serviços e o barateamento dos custos das operações, descentralizando os serviços bem como os pólos de decisão e poder. Para a efetivação dessa proposta, vale ressaltar que se faz urgente a consolidação de espaços de controle sociais nos níveis locais, regionais e municipais de modo

a garantir a transparência e fiscalização da população nos rumos da cidade e assim garantir e fortalecer a credibilidade das instituições democráticas.

(...)

Com a promulgação da Constituição Federal, vários conselhos municipais foram constituindo-se na cidade. Atualmente, temos 30 conselhos discutindo as questões relacionadas as mais diversas políticas públicas do município. Além disso, contamos com uma rede de conselhos de abrangência distrital e local nas unidades educacionais (Conselho de Escola) e de saúde.

(...)

Para avançar na implementação da Participação Popular no município (...) propõe-se:

- Criação de Conselhos de Praças Públicas Municipais com composição paritária para discutir e construir propostas de ações, buscar alternativas para sua utilização e manutenção;*
- Criação de Conselhos das Regiões Administrativas (Administrações Regionais e Subprefeituras) para possibilitar o debate e a construção coletiva de ações administrativas para a região.*
- Criação de Conselhos Gestores Locais, tendo como referência as macrozonas organizando a população local para a elaboração dos Planos Diretores Locais e acompanhando e fiscalizando a sua execução.*
- Consolidação do Orçamento Participativo como forma de cumprimento do art. 44 do Estatuto da Cidade, dando continuidade à experiência acumulada no município.*
- Alteração da composição do Conselho da Cidade, que terá como finalidade ser um espaço aglutinador de todos os Conselhos Municipais tendo na sua composição a representação do poder público municipal e da sociedade civil que compõe cada um dos Conselhos Municipais em atividade em Campinas. Este Conselho terá as seguintes atribuições: acompanhar e fiscalizar a execução do Plano Diretor, propiciando a ligação com os demais Conselhos Municipais; propiciar Formação Continuada para todos os Conselhos; e consolidar a “Rede” de Conselhos locais e Municipais (PLANO DIRETOR-2006, p.p 1-5).*

Importa observar que no texto do PD-2006 a gestão participativa seria, essencialmente, viabilizada através do *empowerment* dos conselhos municipais. De fato, Campinas possuía à época da elaboração do PD-2006 trinta conselhos municipais, o que seria indicativo da elevada potencialidade política dessa instância de participação democrática na gestão da cidade.

No entanto, se observarmos a extensa lista de conselhos municipais veiculada no capítulo XI do PD-2006 notaremos que somente metade destes se constitui de conselhos deliberativos (o que significa dizer, com alguma autonomia de intervenção) e, mais importante, ainda, nenhum dos conselhos diretamente afetos à política de desenvolvimento urbano (a exemplo do Conselho da Cidade e do Conselho do Planejamento Participativo) possui caráter deliberativo¹²².

¹²² Na verdade, todos os três conselhos criados durante a gestão Hélio de Oliveira Santos (2005-2008) possuem caráter consultivo, quais sejam: Conselho Municipal de Esportes e Lazer de Campinas (criado

Também ao avançarmos no texto do capítulo XI notaremos que a proposta da equipe de elaboração do PD-2006 para viabilizar a gestão democrática da cidade está fundada na ampliação do número de conselhos (o texto propõe a criação dos conselhos das praças, das ARs, e dos planos gestores locais) sem explicar muito bem de que natureza seriam esses novos conselhos (consultivos ou deliberativos) e tampouco com qual critério seriam instituídos.

Na verdade, não se pode reconhecer critério algum, pois é evidente que a criação de conselhos no âmbito das ARs colidiria com conselhos criados no âmbito das macrozonas (planos locais de gestão), por exemplo, o que inviabilizaria a imputação de atribuições mais significativas para estas instâncias de poder, a menos, é claro, que servissem tão somente como instâncias “simbólicas” de participação popular.

Entretanto, mais do que a limitação na capacidade decisória dos conselhos municipais – instâncias de poder descentralizado legitimamente constituídas por grupos e representações dos mais diversos interesses da sociedade - a inconsistência da proposta de gestão democrática da cidade se revela na letra da Lei Complementar nº 15/2006, que não dialoga com as propostas referidas no texto do PD-2006.

Realmente, na leitura da Lei Complementar nº 15/2006 observamos a seguinte proposição:

“Art. 97 - A gestão do Plano Diretor será implementada de forma democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e políticas setoriais.

Parágrafo único - A participação popular será fomentada com a criação de programa permanente de capacitação popular e organização de associações de moradores” (LEI COMPLEMENTAR Nº 15/1996)

em 10/09/2005, com a atribuição de regulamentar, acompanhar e orientar a política municipal de esportes e lazer), Conselho da Cidade (criado em 20/07/2005, com a atribuição de estudar e propor diretrizes para a formulação e a implementação da política municipal de desenvolvimento urbano sustentável) e Conselho do Planejamento Participativo (criado em 14/07/2005, com a finalidade de discutir as macrodiretrizes da cidade) (Cf. PLANO DIRETOR-2006, p.p. 347-350).

É curioso que o art. 97 se refira à participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação e execução da política de desenvolvimento, por meio de “capacitação” popular e pela organização de associação de moradores.

Com efeito, não há sequer menção aos conselhos municipais como instâncias legal e legitimamente investidas da capacidade de organização e exercício da gestão democrática participativa, explicitando a pouca disposição¹²³ da Administração Municipal em construir espaços reais de participação popular, ou seja, de *cidadania concreta* (SANTOS, 1998).

De todo modo, é interessante observar que no texto do PD-2006 a equipe responsável pela elaboração do plano, no já referido capítulo XI, que trata da gestão democrática participativa, propõe a criação de conselhos no âmbito das macrozonas.

Essa proposição nos alerta para a relação que o PD-2006 procurou estabelecer com o documento de política urbana anterior.

Isso nos leva a perguntar em que medida o PD-2006 preservou, ampliou ou revogou o legado da organização físico-espacial e do sistema municipal de planejamento conferido pelo PD-1996.

Nesse sentido, a apresentação do excerto a seguir revela a forma como o PD-2006 se dispôs a dialogar com o plano diretor anteriormente em vigor, no que tange à definição das unidades territoriais de planejamento adotadas pelo órgão competente.

“Fizemos questão de nos referirmos sempre à ‘revisão’ para deixar bem claro que o plano anterior, de 1996, não ia ser descartado. Muitos de seus fundamentos e diretrizes foram considerados (...) corretos e capazes de contribuir para esta nova edição do Plano. Um dos pontos mais significativos é a divisão da cidade em Macrozonas, instituída no Plano de 96 e agora mantida e aperfeiçoada.

307_____

¹²³ Note-se que o art. 97 possui parágrafo único e que não houve nenhum veto legislativo que pudesse explicar a ausência da referência aos conselhos municipais na letra da lei (Cf Lei Complementar nº 15/2006).

(...)

As políticas sociais e as relativas ao desenvolvimento econômico, num formato diferenciado em relação ao Plano de 96, foram internalizadas e correlacionadas com as demais. Outro fator inovador se refere à inclusão do Sistema de Gestão do Plano, contemplando a gestão participativa.

(...)

Cumpra dizer (...) a opção feita pela coordenação dos trabalhos [é] de que o Plano Diretor seria um conjunto de grandes diretrizes, mas com um enfoque 'macro' para orientar o desenvolvimento do município a médio e longo prazo. Complementarmente às diretrizes mencionadas, os Planos Locais como os que já estão sendo implementados para a APA e Barão Geraldo, os planos setoriais para Transporte, Habitação, dentre outros; as Operações Urbanas, como a já aprovada para o Parque Linear do Rio Capivari (...) e também as leis de estruturação urbana, devem compor, através de um processo contínuo, o arcabouço do planejamento do município" (PLANO DIRETOR-2006, p.p. 15-6)

Em verdade, da análise desse excerto percebemos que a equipe do PD-2006 apresenta esse novo documento-base da política urbana como revisão do PD-1996.

Essa referência é esclarecedora porque ela permite compreender, em profundidade, com qual projeto de desenvolvimento o PD-2006 dialoga.

Em verdade, se o PD-2006 é revisão do PD-1996, que por sua vez, apresentou-se como revisão do PD-1991, pode se inferir que o projeto de desenvolvimento inscrito no PD-2006 dialoga com aquele postulado pelo PD-1991.

Ora, como vimos no capítulo anterior, o PD-1991 buscou (ainda que sem grande sucesso, em decorrência de mudanças econômicas, sociais e políticas estruturais) reabilitar o investimento público e a capacidade de planejamento e gestão urbana do estado, recompondo uma pactuação coletiva assentada em um modelo de desenvolvimento reconhecidamente desenvolvimentista.

Evidentemente, a reabilitação do modelo de desenvolvimento desenvolvimentista – pautado na noção do estado-empresário, que arrasta e realiza o desenvolvimento econômico, social e urbano, coordenadamente com os demais agentes sociais, porém de forma altamente centralizada – refletiu no PD-1991 o reconhecimento da pertinência da formulação da política urbana contida no PPDI-1971.

Isso significa dizer, portanto, que o PD-2006 reabilita um modelo desenvolvimentista de desenvolvimento, ainda que pontuado por modulações que o

fazem divergir, em certos aspectos, do desenvolvimentismo que marcou o projeto político nacional entre os anos 1930 e a década de 1980 (CERVO, 2008; VIZENTINI, 2008).

Em verdade, conforme expressão feliz cunhada por Vizentini (2008) esse outro desenvolvimentismo é o que se poderia, adequadamente, nomear de *desenvolvimentismo temperado*.

Ou seja, conquanto constitua reação ao projeto neoliberal de enfraquecimento do estado e de enxugamento de suas atribuições, o *desenvolvimentismo temperado* extraiu importantes lições do *Consenso de Washington*, especialmente no tocante às novas modalidades de envolvimento econômico do estado com agentes privados, na promoção do desenvolvimento.

Verdadeiramente, nos termos do *desenvolvimentismo temperado*, o estado abre mão de seu monopólio de financiador do desenvolvimento, mas mantém um traço importante do desenvolvimentismo “clássico”, que é precisamente a enorme centralização política, tanto no âmbito das decisões quanto no âmbito da gestão.

Outro ponto importante desse *desenvolvimentismo temperado*, que se coaduna com as idéias expressas no excerto em tela, do PD-2006, é a inclusão de todas as políticas setoriais no âmbito do plano diretor.

Coerente com uma proposta centralizadora de gestão (na qual o planejamento urbano, evidentemente, assume grande importância) o PD-2006 pretende orquestrar uma agenda de investimentos para o desenvolvimento onde, a despeito de serem contempladas todas as políticas públicas, assumem destaque, por seu papel indutor do desenvolvimento urbano, as políticas setoriais de habitação, transportes e infraestrutura.

É evidente que o PD-2006 preservou a agenda política do plano anterior, posto que manteve a tônica nas políticas setoriais de habitação, transporte e infra-estrutura urbana. A diferença aqui é que o PD-2006 apresenta uma radicalização em relação ao PD-1996, dada em virtude do aprofundamento das parcerias com o capital privado, cujas conseqüências serão avassaladoras para qualquer possibilidade de pactuação coletiva.

Sob outro prisma, essa radicalização expressa também um retrocesso, dado pelo esvaziamento de uma arquitetura plausível orientada à realização da gestão democrática participativa, pois à arquitetura da gestão descentralizada e compartilhada das SARs (ainda que comportando inúmeros problemas), o PD-2006 propõe como formulação da gestão participativa uma miríade de conselhos municipais sem qualquer poder de fato, o que apenas serve ao propósito de esvaziar sua legitimidade.

Desse modo, compreendida a relação do PD-2006 com os marcos anteriores de política urbana, resta-nos perseguir os desdobramentos das principais temáticas urbanas – conquanto representem o *hard core* do desenvolvimento urbano - por ele elencadas: ou seja, caracterização físico-territorial, habitação, transportes e investimentos estruturais.

Em seu diagnóstico acerca da caracterização urbana e do ordenamento físico-territorial do município, o PD-2006 reconhece que a urbanização do território de Campinas se fez fortemente atrelada a interesses especulativos, que impuseram elevados custos pagos pela cidade inteira, mas, sobretudo, por seus estratos sociais mais pobres, que permaneceram marginalizados, seja da cidade legal, seja da cidade “real” (ROLNIK & CYMBALISTA, 1997), e invariavelmente de ambas.

Nesse diapasão, referindo-se à persistência de significativas áreas vazias no município, o diagnóstico do PD-2006 aponta:

“Considerando que (...) [em 1995] tínhamos 13.882,06 ha de glebas não parceladas e 6.538,43 ha de lotes vagos, o que totaliza 20.370,49 ha de área sem ocupação em 38.890 ha de área urbana, isto significa dizer que 52,37% dessa área urbana encontra-se vazia, sendo um terço do total em lotes vagos e dois terços em glebas não parceladas. Conforme dados do cadastro IPTU-2005, a quantidade de lotes vagos parece ter permanecido inalterada (...) Dentro das áreas parceladas que apresentavam lotes vagos e das glebas não parceladas estimou-se que seria possível acomodar 2.381.364 hab., supondo-se a mesma densidade [demográfica]” (PLANO DIRETOR-2006, p. 103).

Com efeito, o excerto supramencionado evidencia como a incorporação de terras não urbanas à área urbana do município ao longo do século XX gerou uma cidade entrecortada por tantos vazios urbanos que seria possível acomodar mais de duas vezes sua população atual nesse território.

De outro ângulo é igualmente impressionante constatar que mais de 50% da área parcelada e/ou loteada do município está ociosa e improdutiva, comprometendo a realização da função social da propriedade e da própria cidade¹²⁴.

Nesse sentido, o quadro 25, apresentado abaixo, clarifica mais essa percepção, revelando como o total de áreas vagas na cidade permaneceu praticamente nos mesmos patamares, entre as décadas de 1990 e 2000, a despeito da previsão legal nos planos diretores de 1991 e 1996 de adequação da propriedade à sua função social, conforme estabelecido no art. 182 da Constituição Federal de 1988¹²⁵.

Realmente, como depreendemos da leitura do quadro abaixo se observa que embora o total de lotes vagos existentes no município decresça, levemente, em 2005 (94.752 lotes vagos) na comparação com 1993 (99.089 lotes vagos), o total de lotes vagos por hectare aumentou levemente passando de 6.538 lotes vagos por hectare em 1993, para 6.582 lotes vagos por hectare em 2005.

311—

¹²⁴ No seu art. 39, a Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) conceitua a função social da propriedade: *“A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei”*

¹²⁵ O art. 182 da CF-1988 estabelece que: *“A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (...)§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.*

Quadro 25:
Somatório das Áreas Vagas, por Macrozonas
Macrozonas do Município de Campinas
1993-2005

		1993		2005	
Macrozona	GI não parceladas (ha-1995)	Lotes Vagos	Lotes Vagos (por ha)	Lotes Vagos	Lotes Vagos (por ha)
1	1.290	5.390	467	6.911	660
2	558	2.812	794	3.219	321
3	4.286	11.058	712	12.538	1.410
4	2.184	31.053	1.944	27.862	1.792
5	3.196	25.984	1.836	22.427	1.396
6	1.872	7.324	431	6.316	399
7	446	15.468	354	15.479	704
Total	13.832	99.089	6.538	94.752	6.682

Fonte: Extraído do Plano Diretor-2006, p. 66

Em verdade, esse quadro apenas evidencia a recorrente burla sofrida pelos planos diretores - e conseqüentemente pela política urbana neles consubstanciada – operada pela legislação urbanística ordinária que, deslegitimando todo o esforço de pactuação coletiva, compromete as diretrizes do desenvolvimento urbano em favor de interesses particulares.

Documentando essa burla das diretrizes para o desenvolvimento urbano postuladas pelo plano diretor anterior, exemplificando uma prática histórica dos grupos dominantes, o PD-2006 registra:

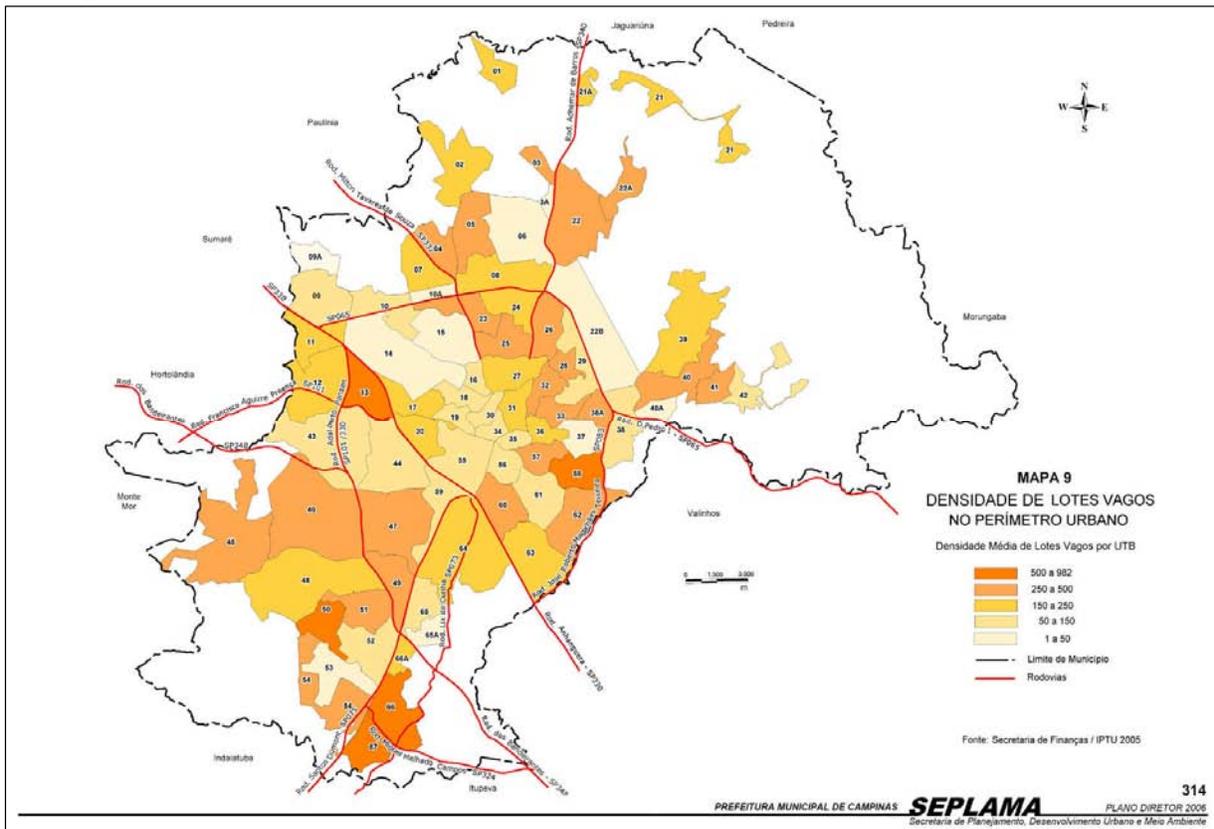
“Essa constatação [referente à elevada participação das áreas vagas no total do território do município] levou à proposição no Plano Diretor de 1996, de se orientar o desenvolvimento urbano buscando adensar as áreas vazias, como forma de otimizar a infra-estrutura já implantada, na tentativa de conter o crescimento periférico e desordenado que o município vinha apresentando até então. Entendemos que essa orientação deverá ser mantida na revisão do Plano Diretor como uma das políticas que nortearão o processo de desenvolvimento urbano do município. No entanto, tal orientação não foi considerada à época, e foi promulgada a lei 8.853/96 que dispunha sobre a fixação de Bolsões Urbanos na área rural do município, abrindo, dessa forma, a possibilidade de implementação de edificações e/ou empreendimentos para fins urbanos nas áreas rurais...” (PLANO DIRETOR-2006, p. 103).

Corroborando essa análise, o mapa 10, apresentado abaixo, reitera a elevada densidade de lotes vagos no município, especialmente nas bordas do perímetro urbano:

assim, como se pode observar, a densidade média de lotes vagos por UTB (Unidade Territorial Básica) assume maiores concentrações (como o demonstra a coloração laranja mais escura) nas fimbrias da área urbana, aonde a densidade média de lotes vagos por UTB chega a 982 lotes vagos para a unidade territorial básica.

Essa elevada concentração de lotes vagos em toda a cidade, mas sobretudo nas periferias de solo barato representa a perversidade da fragmentação do território, que isola parte das populações urbanas da “cidade real” (ROLNIK & CYAMBALISTA, 1997) condenando-as ao isolamento socioespacial involuntário, expressão de uma cidadania de segunda classe (SANTOS, 1998; KOWARICK, 2000).

Mapa 10:
Densidade de Lotes Vagos no Perímetro Urbano
Campinas
2006



Fonte: Extraído do Plano Diretor-2006. Anexo.

Outro aspecto importante do ordenamento físico-territorial presente no PD-2006 diz respeito ao macrozoneamento. Também aqui o PD-2006 encampou a organização territorial, para fins de planejamento, proposta pelo PD-1996, ampliando-a, uma vez que das 7 macrozonas propostas no PD-1996, o PD-2006 desdobrou 9 macrozonas, conforme descrição e mapa a seguir.

Em verdade, esse novo macrozoneamento, em relação ao PD-1996, busca desdobrar a antiga macrozona 5 (que abarcava a maior parte da região oeste da cidade) e que passa a ser dividida em sudoeste e noroeste (atuais macrozonas 05 – Área de Requalificação Prioritária e 09 – Área de Integração Noroeste). Também a antiga macrozona 07 é subdividida nas atuais macrozonas 6 (área de vocação agrícola) e 7 (área de influência aeroportuária).

“Art. 21 - O Macrozoneamento tem por finalidade ordenar o território, dar base para a reformulação das áreas de atuação dos gestores públicos e possibilitar a definição de orientações estratégicas para o planejamento das políticas públicas, programas e projetos em áreas diferenciadas, objetivando o desenvolvimento sustentável do Município, que será dividido em 09 (nove) Macrozonas, a saber:

I – MACROZONA 1 – Área de Proteção Ambiental – APA: abrange os distritos de Sousas e Joaquim Egidio, parte da APA Estadual dos rios Piracicaba – Juqueri Mirim, a área do interflúvio do Rio Atibaia/Jaguari e a região dos bairros Carlos Gomes, Monte Belo e Chácaras Gargantilha;

II – MACROZONA 2 – Área de Controle Ambiental – ACAM: área predominante rural, localizada na região Norte/Nordeste do Município, onde se deve controlar a urbanização e incentivar as características rurais, com estabelecimento de critérios adequados de manejo das atividades agropecuárias, de exploração mineral e de parcelamento do solo;

III – MACROZONA 3 – Área de Urbanização Controlada – AUC: compreende o distrito de Barão Geraldo, apresentando dinâmicas distintas de urbanização que demandam controle e orientação para evitar processo de ocupação desordenado;

IV – MACROZONA 4 – Área de Urbanização Prioritária – AUP: área urbana intensamente ocupada, onde se fazem necessárias a otimização e racionalização da infra-estrutura existente, o equacionamento das áreas de sub-habitação e o incentivo à mescla de atividades e à consolidação de sub-centros;

V – MACROZONA 5 – Área Prioritária de Requalificação – APR: compreende a zona oeste do Município, abrangendo a região entre o Complexo Delta e as Rodovias Bandeirantes e Santos Dumont, apresentando intensa degradação ambiental, concentração de população de baixa renda, carência de infra-estrutura, de equipamentos urbanos e de atividades terciárias, necessitando de políticas que priorizem investimentos públicos e sua requalificação urbana;

VI – MACROZONA 6 – Área de Vocação Agrícola – AGRI: região localizada a leste da Rodovia Santos Dumont, compreendida por zona rural onde devem ser estabelecidos incentivos à atividade agrícola, de maneira a garantir o desenvolvimento dessas atividades com destaque para a fruticultura na região da Pedra Branca;

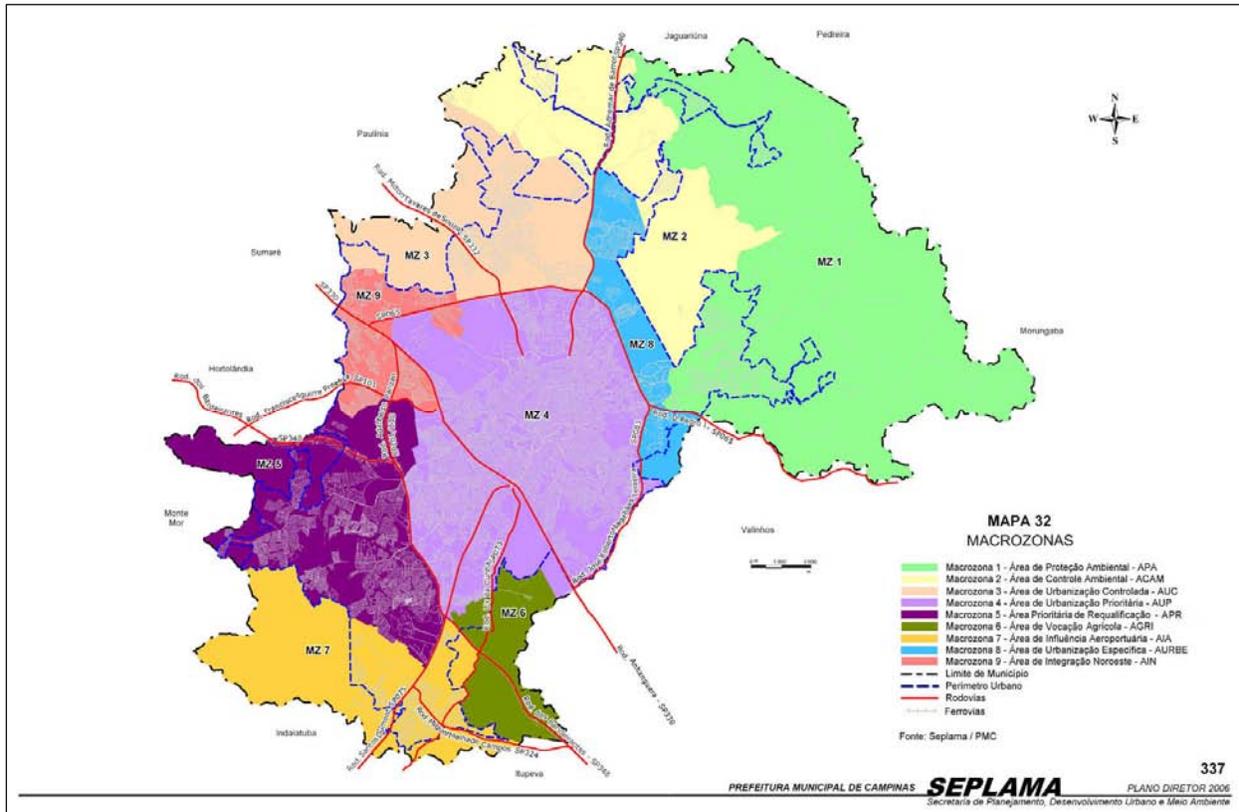
VII – MACROZONA 7 – Área de Influência da Operação Aeroportuária – AIA: localizada ao sul do Município, área onde se destaca a presença estruturadora do Aeroporto Internacional de Viracopos, que representa grande barreira física e condiciona as atividades e a ocupação da região;

VIII – MACROZONA 8 – Área de Urbanização Específica – AURBE: localizada a nordeste do Município, desenvolve-se ao longo do corredor da Rodovia D. Pedro I e da Rodovia Adhemar Pereira de Barros, área onde se verifica a presença de grandes estabelecimentos de atração regional e loteamentos

habitacionais de padrão médio e alto, desconectados entre si, com grande fragilidade na sua articulação viária e excessiva dependência do sistema rodoviário estadual para acesso;

IX – MACROZONA 9 – Área de Integração Noroeste – AIN: localizada a norte do Município, área com características específicas de urbanização, concentrando grandes conjuntos habitacionais e usos comerciais e industriais. Apresenta forte conurbação com os municípios de Hortolândia e Sumaré e isolamento do tecido urbano pela vizinhança com as Fazendas Chapadão, Santa Elisa, Santa Genebra e com o Complexo Delta. Abrange os bairros Jardim Santa Mônica, Jardim São Marcos, Jardim Campineiro, Amarais e o Distrito de Nova Aparecida” (PLANO DIRETOR-2006, p. 06)

Mapa 11:
Macrozoneamento do Município de Campinas
Campinas
2006



Fonte: Extraído do Plano Diretor-2006. Anexo.

Sem dúvida alguma, a preservação (bem como o aprimoramento) da estrutura de ordenamento físico-territorial legada do PD-1996 significa um ganho no atual Plano Diretor, especialmente no que toca ao desdobramento da realidade socioespacial da zona oeste da cidade, que representa não apenas a área mais populosa do município,

mas também aquela onde os investimentos públicos são ainda mais urgentes na realização da justiça social.

Nesse diapasão, buscando atualizar e encontrar soluções adequadas para as demandas sociais da população, sobremaneira daqueles estratos sociais mais pobres, o texto do PD-2006, resgata as dificuldades que perpassaram o desejável equacionamento da demanda habitacional existente (e historicamente persistente) no município de Campinas, buscando inscrevê-la num quadro mais geral de ampliação do déficit habitacional brasileiro.

Em verdade, o tratamento diferenciado concedido à política de habitação (inscrita no rol de políticas estruturadoras do desenvolvimento, pelo PD-2006) certamente consiste uma reação à indisfarçável dívida social que o município carrega em relação aos estratos sociais mais pobres, e que seguramente têm na ocupação do Parque Oziel sua expressão mais acabada.

Curiosamente, o diagnóstico da política habitacional do PD-2006 não faz nenhuma menção ao Parque Oziel - cujos moradores ainda aguardam uma solução para sua condição de (sub)cidadãos de um *urbanismo de risco* (ROLNIK, 1997) – mas admite, explicitamente, a insuficiência da solução habitacional provida pelo poder público municipal frente à magnitude da demanda.

“Mesmo com o alto índice de desenvolvimento da cidade e o investimento na produção de unidades habitacionais, Campinas não conseguiu, ainda, acolher os interesses da camada de baixo poder aquisitivo. Ainda que a moradia digna seja reconhecida como direito de todos os brasileiros pela Constituição Federal, a questão habitacional constitui, no Município, um dos maiores e mais complexos desafios para as políticas públicas. A crise social e a desigualdade de renda expulsam constantemente, ainda que não de forma explícita, a população mais pobre das áreas equipadas e bem servidas de infraestrutura, resultando na contínua ampliação e adensamento dos cortiços, favelas e loteamentos clandestinos e irregulares de periferias, sem as mínimas condições de habitabilidade, causando enormes prejuízos urbanísticos, ambientais e sociais para a coletividade. Os índices de violência urbana, de doenças infecto-contagiosas, de degradação ambiental e de redução do espectro de oportunidades estão relacionados a esses assentamentos. De acordo com dados do IBGE-Censo 2000, existe no município um déficit habitacional de 47.965 unidades” (PLANO DIRETOR-2006, p. 66).

Em verdade, o diagnóstico do PD-2006, referente à habitação, reconhece que a riqueza produzida na cidade, graças ao esforço e trabalho de toda a sua população, é muito diferencialmente apropriada, inclusive no consumo dos bens e facilidades engendrados pelo processo de urbanização, mas que terminam concentrados nas mãos de parcelas muito pequenas da sociedade, aquelas que verdadeiramente se beneficiam de um esforço coletivo na realização do desenvolvimento local.

Nesse sentido, a tabela 30, reproduzida a seguir, evidencia o aprofundamento da desigualdade social, à medida que lança luz sobre os ganhos diferenciais entre as populações residentes em áreas nobres e áreas periféricas do município, entre 1991 e 2000.

Com efeito, enquanto em regiões concentradoras da riqueza como os distritos de Sousas e Barão Geraldo, em que a renda média mensal dos responsáveis pelos domicílios cresceu, nominalmente, cerca de 107% e 66%, respectivamente, a renda média do responsável pelo domicílio em Nova Aparecida, um distrito aglutinador das camadas populares, cresceu, nominalmente, apenas 5,4%, entre 1991 e 2000.

Do mesmo modo, no distrito-sede a renda média do responsável pelo domicílio aumentou em proporção bastante inferior ao dos “espaços da riqueza”, visto que sua ampliação foi de 25,7%.

Acerca desse aspecto, Brandão (2007) muito apropriadamente postula que:

“... marginalização diz respeito à persistência estrutural de lugares e posições subordinadas na sociedade, apartadas das relações de cidadania e excluídas dos núcleos e mercados mais modernos de produção e consumo” (p. 173).

Tabela 30:
Renda Média Nominal Mensal do Responsável pelo Domicílio (em salários mínimos)
Campinas
1991-2000

Regiões	Renda Média Nominal Mensal (em Sal. Mínimos)	
	1991	2000
Barão Geraldo	8,53	14,15
Joaquim Egídio	4,68	7,13
Nova Aparecida	4,07	4,29
Sousas	6,08	12,61
Campinas	7,05	8,86

Fonte: Elaborado a partir do Sumário de Dados Demográficos-1998 e Censo Demográfico-2000.

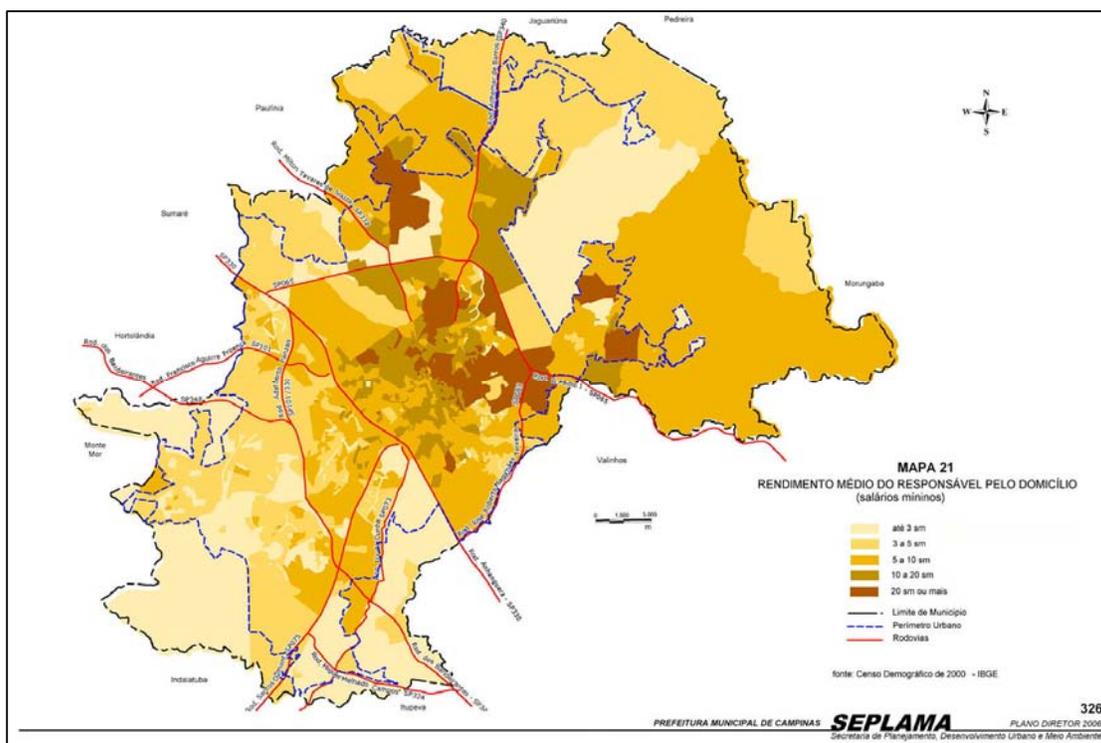
Também, o mapa 12, abaixo, fornece-nos uma aproximação dessa profunda diferença na capacidade de apropriação dos recursos econômicos e sociais que, porquanto investem as classes sociais de suas prerrogativas e possibilidades, revela-se a grande força estruturadora do espaço intra-urbano (VILLAÇA, 2001).

É, assim, visível a conformação do eixo da riqueza (os maiores estratos de renda estão representados pela coloração laranja mais escura, e representam renda do responsável pelo domicílio superior a 20 salários mínimos) que se encontra aglutinado nas regiões contíguas ao centro (como Cambuí e Nova Campinas), na região norte (especialmente Barão Geraldo) e Leste/Nordeste, como Sousas, Joaquim Egídio e Gramado.

Aliás, como observa a esse respeito Villaça (2001):

“... para as metrópoles brasileiras (...) a força mais poderosa (...) agindo sobre a estruturação do espaço intra-urbano tem origem na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante” (p. 45).

Mapa 12:
Rendimento Médio Nominal Mensal do Responsável pelo Domicílio
Campinas
2000



Fonte: Extraído do Plano Diretor-2006. Anexo.

De outro lado, a face mais perversa dessa desigual capacidade de apropriação dos recursos do espaço se refletiu na intensificação de assentamentos ilegais durante os anos 1990, conforme atesta o diagnóstico da política habitacional do próprio PD-2006:

“De acordo com os elementos constantes na Secretaria Municipal de Habitação, o Município possui, atualmente, 335 loteamentos ilegais (loteamentos clandestinos, irregulares e ocupações em áreas públicas). Grande parte das ocupações ocorreram na década de 90 e a maioria atingiu áreas públicas” (PLANO DIRETOR-2006, p. 66).

É de fato muito nítida a precarização das condições de vida da população pertencente aos estratos sociais inferiores, durante a década de 1990, marcada por altas taxas de desemprego, retração dos investimentos públicos (dado o “triunfo” global da agenda neoliberal), elevada informalização da economia e diminuição da renda real

advinda do trabalho assalariado (BALTAR, 1996; POCHMANN, 1997; BATISTA Jr, 2005).

Nesse contexto, parece evidente que a demanda habitacional sofra grande impacto da conjuntura econômica de baixo crescimento e elevada concentração de renda; cenário já suficientemente sombrio, mas agravado pela prevalência do estado mínimo (*IDEM, IBIDEM*).

Entretanto, o que mais uma vez chama a atenção no contexto local é a atuação do Poder Público que, limitando-se a reconhecer e regularizar os novos assentamentos precários (sempre que isso foi possível e conveniente) mantém intocada a raiz do problema, ou seja, a inadequação da propriedade à sua função social, posto que a permanência de áreas vazias (e não nos esqueçamos de que elas se mantiveram inalteradas nos anos 1990) oneram, excessivamente, os custos da produção social do espaço, excluindo, assim, do mercado legal, parcelas expressivas da população urbana.

Nesse aspecto, o quadro 26, abaixo, relaciona o total de ocupações ocorridas em Campinas entre os anos 1960 e 2000: realmente é notório que só na década de 1990 as 110 ocupações ocorridas no município respondam por 44,18% do total de ocupações ocorridas na cidade nesses quarenta anos.

Quadro 26:
Total de Assentamentos Ilegais
Campinas
1960-2000

Décadas	Ocupações
1960	9
1970	73
1980	53
1990	110
2000	4
Total	249

Fonte: Extraído do Plano Diretor-2006, p.66

Evidentemente, o incremento no volume de assentamentos ilegais, bem como o aprofundamento do déficit habitacional dramaticamente vivenciado pela população dos estratos sociais de menor renda, na década de 1990 – resultando numa periferação que transbordou para a aglomeração metropolitana, especialmente porque competia com o espraiamento da urbanização induzido pelo novo conceito de moradia das camadas superiores - também fez surtir seus efeitos sobre a intensificação dos deslocamentos diários, sobrecarregando um extorsivo e ineficiente sistema de transporte coletivo (BICALHO, 2004), em que, mais uma vez, os pobres pagaram a conta, já que os estratos sociais mais elevados utilizam o transporte individual.

Demonstrando a magnitude desses deslocamentos cotidianos, relata o PD-2006 acerca da dinâmica do setor de transportes no município:

“A análise dos dados globais e da divisão do mercado, considerando-se o serviço de transporte coletivo como um todo (...) eram operados até o início do ano de 2006, 430 linhas que utilizavam 2.057 veículos, oferecendo 30 mil viagens dia (útil), o que resultava em um percurso de 13,9 milhões de quilômetros e uma oferta de 48,5 milhões de lugares (...) Considerando apenas os serviços geridos pela municipalidade de Campinas (...) são 277 linhas, utilizando-se de 1.289 veículos, gerando 24,5 mil viagens dia/útil e 612,6 mil viagens ao mês percorrendo um total de 10,2 milhões de quilômetros por mês e ofertado mensalmente 40,9 milhões de lugares” (PLANO DIRETOR-2006, p. 266)

Não bastassem as longas viagens casa-trabalho enfrentadas pelas classes trabalhadoras, dada a retalhada malha urbana municipal, há ainda outra dimensão perversa no sistema de transporte coletivo em Campinas.

Com efeito, os pobres enfrentam, ainda, a perversidade da excessiva concentração de itinerários na região central, o que contrasta com a visível concentração da população demandante desse serviço nos quadrantes sul e oeste da cidade.

De fato, dentre as administrações regionais e subprefeituras do município, as mais populosas compreendem exatamente aquelas situadas nas bordas do perímetro urbano, mormente nas regiões sul e oeste.

Com efeito, a AR-12 (localizada na região Sul, na área de contato com Indaiatuba) era a área mais populosa do município em 2000 (118.619 habitantes), seguida pela ARs 06 (delimitada pelas rodovias Anhanguera e dos Bandeirantes), que contabilizava em 2000, 118.486 habitantes.

Ora, somente os territórios dessas duas administrações regionais compreendem 24,5% da população da cidade.

No entanto, em virtude de sua localização periférica, a população dessas áreas - que, de todo modo, compreende parcela expressiva do contingente populacional do município - se vê obrigada a percorrer, diariamente, um longo trajeto intra-urbano até o centro tradicional (VILLAÇA, 2001) aglomeração principal de comércio e serviços do qual a cidade toda é, em alguma medida, dependente.

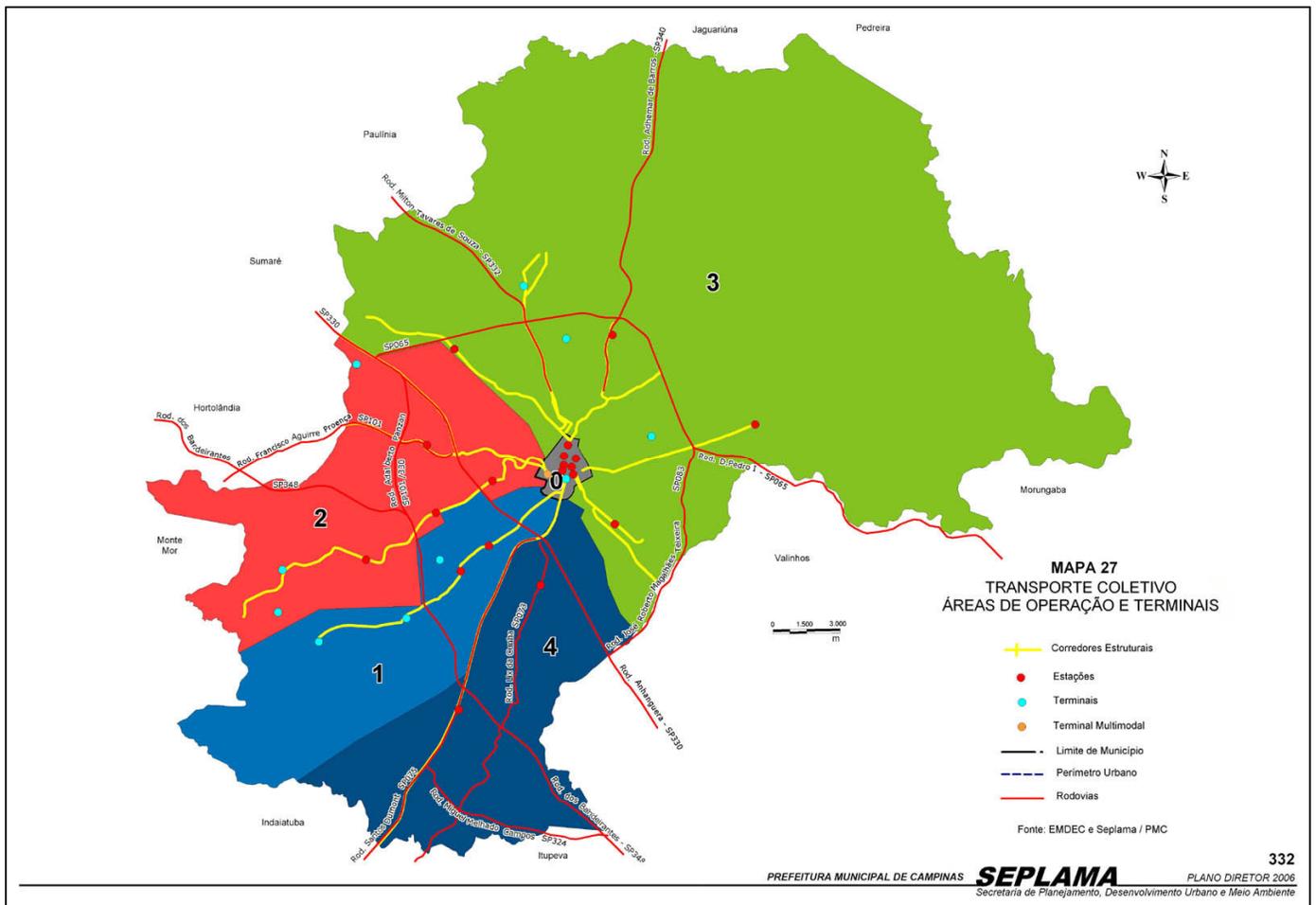
Tabela 31:
População Residente, por ARs e Distritos
Campinas
1991-2000

População			
AR	1991	1996	2000
AR 1	73.113	71.319	68.489
AR 2	42.189	43.537	39.800
AR 3	75.269	75.932	72.388
AR 4	46.921	45.801	41.579
AR 5	27.699	25.138	30.341
AR 6	87.785	93.568	118.486
AR 7	99.334	110.036	107.839
AR 8	37.232	36.581	37.608
AR 9	55.081	54.194	54.111
AR 10	43.382	44.091	46.674
AR 11	63.838	63.552	69.214
AR 12	81.005	107.660	118.619
AR 13	45.429	63.409	73.312
AR 14	3.770	4.028	10.339
DISTRITOS	1991	1996	2000
Barão Geraldo	31.557	31.964	38.740
Joaquim Egídio	2.842	2.660	2.518
Nova Aparecida	20.977	22.531	23.500
Sousas	9.864	11.753	15.829

Fonte: Elaborado a partir de Censo Demográfico-1991, Sumário de Dados Demográficos-1998, Censo Demográfico-2000.

Corroborando a elevada (e por vezes desnecessária) concentração de itinerários do sistema de transporte coletivo que atravessam o centro da cidade, o mapa 13, reproduzido abaixo, evidencia a presença majoritária de corredores estruturais (representados pelas linhas amarelas) e de estações (representadas pelos círculos vermelhos) que convergem/localizam-se para e no centro.

Mapa 13:
 Áreas de Operação e Terminais do Sistema de Transporte Coletivo
 Campinas
 2006



Fonte: Extraído do Plano Diretor-2006. Anexo.

Realmente, quando comparamos o impressionante volume de viagens diárias (24.500 viagens dia/útil)¹²⁶, a quilometragem percorrida pelos veículos que circulam cotidianamente pelo sistema municipal de transporte coletivo (10,2 milhões de Km percorridos por mês)¹²⁷, somente no espaço intra-urbano, e a elevada concentração da população nas zonas periféricas da cidade fica mais evidente a fragmentação do território e a desigual capacidade da população de se apropriar de seus bens e vantagens socialmente produzidos¹²⁸ (VILLAÇA, 2001).

Igualmente, conforme apontamentos do próprio PD-2006, a excessiva concentração de atividades e serviços na região central da cidade - estratégia historicamente mobilizada pelos grupos dominantes para preservar o valor imobiliário do centro – cristalizou uma antiquada rota de operações do sistema de transporte coletivo, marcada pelo quase monopólio do centro tradicional na estruturação dos itinerários, com nítidos prejuízos para o usuário, porquanto as viagens se tornam mais demoradas e também mais custosas para contingentes expressivos da população.

Nos termos do diagnóstico do próprio PD-2006:

“... pesquisa O-D [Origem-Destino] realizada pela EMDEC revelou que no horário de pico vespertino (16-18h) 42,2% das viagens realizadas pelo sistema de transporte coletivo são radiais, ou seja, tem origem ou destino no centro; 9,07% são diametrais (tem origem e destino em regiões opostas, com passagem pelo centro); 20,2% são inter-setoriais (realizadas entre regiões contíguas ou não, sem necessariamente passar pelo Centro); as viagens setoriais respondem por 14,7% (viagens realizadas em movimento radial ao longo dos corredores) e 11,5% das viagens são locais (realizadas na própria região de origem)” (PLANO DIRETOR-2006, p. 269).

A questão fundamental a ser postulada aqui é precisamente quem paga a conta dessa irracional distribuição das atividades e serviços, bem como da inadequada engenharia de circulação de pessoas e mercadorias no espaço intra-urbano?

¹²⁶ Cf Plano Diretor-2006, Cap. 9, p.266

¹²⁷ *Idem, ibidem.*

¹²⁸ Acerca da mobilidade pendular e de suas conseqüências para a estruturação intra-urbana e regional na RMC veja-se, especialmente, PESSINI (2007).

Evidentemente, conforme mostra o quadro 27, essa onerosa despesa é arcada pelos usuários, por meio das tarifas pagas aos concessionários do transporte coletivo intra-urbano.

É deveras muito impressionante observar a velocidade com que as tarifas dobram de preço ao longo da série estudada, ou seja, de 1994 a 2005.

Destarte, em 1994 a tarifa praticada pelo sistema de transporte coletivo intra-urbano em Campinas era de R\$ 0,50 e o volume de passageiros transportados foi 136.523.352 pessoas. Somente 04 anos depois, ou seja, em 1998, o valor da tarifa já havia sido reajustado em 100%, ou seja, correspondia a R\$1,00, muito embora o volume de passageiros transportados tenha declinado 14,5%.

Após 07 anos a tarifa volta a dobrar, sendo praticada a R\$2,00 em 2005, sendo registrado, nesse ano, o menor volume de passageiros de toda a série estudada: são 109.685.928 passageiros, representando um decréscimo de 19,7% no volume de pessoas transportadas com relação a 1994. No entanto, de 1994 até 2005 a tarifa havia aumentado 300%.

Quadro 27:

Volume de Passageiros Transportados pelo Sistema de Transporte Coletivo Intra-Urbano e Valor da Tarifa (R\$)
Município de Campinas
1994-2005

Ano	Tarifa R\$	Passageiros
1994	0,50	136.523.352
1995	0,60	151.532.268
1996	0,85	148.572.564
1997	0,95	133.842.732
1998	1,00	116.746.272
1999	1,00	110.542.104
2000	1,00	111.219.264
2001	1,30	110.162.424
2002	1,60	117.381.120
2003	1,75	113.778.864
2004	1,75	109.980.324
2005	2,00	109.685.928

Fonte: Elaborado por Geraldo Tavares a partir de Relatórios da EMDEC-2008

Em verdade, a análise desses dados não deixa dúvidas quanto à assimétrica distribuição de ônus e bônus gerados nos processos de estruturação do espaço intra-urbano, bem como na organização do sistema de transporte coletivo em Campinas: enquanto as empresas concessionárias do transporte coletivo aumentaram expressivamente a remuneração da tarifa em 13 anos, a população usuária do sistema de transporte coletivo (majoritariamente composta pelos estratos sociais de menor renda) arcou com os custos de tarifas crescentes e com os ônus de viagens cada vez mais longas, visto que a periferia da cidade não parou de se expandir, nesse período.

Do mesmo modo, a engenharia de circulação operada entre 1994/2005 – uma vez que reforçou a centralidade do centro tradicional – remunerou desproporcionalmente o capital mercantil-imobiliário investido na região central da cidade, grande beneficiário dessa arquitetura do *consumo coletivo* (CASTELLS, 2006) que historicamente manteve preservado seus altos lucros aí investidos.

No entanto, a despeito da evidente apropriação desigual dos recursos do espaço construído pela imensa maioria da população da cidade, por um lado, e determinadas frações do capital (especialmente associadas aos setores imobiliário e de transportes), de outro lado, o grandioso projeto de desenvolvimento postulado pelo PD-2006, para o município de Campinas, assenta-se, precisamente, na consolidação de uma agenda de investimentos públicos que, sob a rubrica da priorização (e realização) dos interesses coletivos, parece servir, fundamentalmente, à ampliação das condições de reprodução do capital.

Senão, vejamos os termos a partir dos quais o PD-2006 apresenta sua pauta de investimentos estruturadores e empreendimentos estratégicos, que encarnam seu projeto de desenvolvimento local, na matriz de um *desenvolvimentismo temperado* (VIZENTINI, 2008).

O texto do PD-2006 elenca em seu capítulo VIII, denominado “Investimentos Estruturadores e Empreendimentos Estratégicos” um conjunto de grandes obras e intervenções urbanas reputadas pelo governo municipal como imprescindíveis para a ampliação do crescimento econômico e para a melhoria das condições de vida da população do município, especialmente em sua área urbana; ou seja, trata-se de postulados fundamentais para o desenvolvimento local e, particularmente, para o desenvolvimento urbano.

A leitura desse importante programa de investimentos que figura no caderno VIII do PD-2006 é de grande relevância não só porque traduz uma fórmula de desenvolvimento (com maior ou menor ênfase nos problemas sociais, na redução das desigualdades, ou seja, na realização da justiça social), mas também porque exprime com enorme clareza os pressupostos de “cidade” que estão inscritos nesse projeto.

Ora, a noção de cidade aí subjacente faz toda a diferença porque dependendo do significado político a ela atribuído será possível compreender o quê, quem e quais processos sociais, econômicos e urbanos nela são admitidos e/ou (re)conhecidos. Trata-se, pois, de uma noção “chave” definidora de práticas, objetivos e destinatários.

Nesse diapasão, o texto do capítulo VIII do PD-2006 nos adianta que:

“... a identidade de Campinas é multifacetada (...) porque a cidade tem internalizada diversas vocações, a científica e a tecnológica, a vocação para as atividades terciárias, e expressiva produção voltada para o setor primário e secundário. Aliando-se todos esses aspectos e vocações é que iremos construir as ferramentas para nos tornarmos competitivos e nos inserirmos numa cadeia global (...). É inegável que temos um grande potencial socioeconômico e intelectual a ser explorado e precisamos aliar essa questão à concepção que vai embasar as ações para que se possa atingir uma cidade mais justa e equilibrada, calcada nos princípios do desenvolvimento sustentável” (PLANO DIRETOR-2006, p. 247).

É muito emblemático, aliás, que esse excerto se refira a certa dimensão, muito específica, da cidade, e que abarca a “identidade” de apenas uma pequena parcela das pessoas que nela residem.

De fato, a cidade da vocação científica e tecnológica, a cidade inserida em grandes fluxos técnico-científico-informacionais (SANTOS, 1996) exprime o imaginário, o orgulho e, evidentemente, os interesses ou dos grupos dominantes ou daqueles estratos médios da população, altamente qualificados, cujo trabalho está referido a esse universo.

Nesse sentido, a noção de cidade aqui expressa já é excludente: nela não estão representados ou sequer envolvidos amplos estratos das camadas populares, cuja cidade circunscreve um cotidiano extenuante estruturado em torno de longas viagens casa-trabalho.

Nesse mesmo diapasão, a cidade pode ser formulada, ainda, no excerto em tela, como um grande potencial socioeconômico e intelectual a ser “explorado” (pelo capital), porém de modo a se alcançar uma cidade “justa e equilibrada”, calcada nos princípios do “desenvolvimento sustentável”.

Se a expressão “desenvolvimento sustentável” – reputada capaz de conciliar as contradições entre uma cidade, cujo potencial deve servir à reprodução do capital e, ao mesmo tempo, realizar justiça social (ou seja, alocação ótima de recursos escassos) - já foi exaustivamente elaborada pela *intelligentsia* nacional¹²⁹, isso não resolve o paradoxo do desenvolvimento com o qual o PD-2006 se debate.

328

¹²⁹ A expressão *desenvolvimento sustentável* foi cunhada pela diplomacia brasileira, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ocorrida em junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro. Essa expressão, que figura em diversos documentos emanados dessa cúpula, destacadamente na Agenda 21, consiste, antes de mais nada, em *solução política* para um constrangimento gerado, por ocasião da conferência, pelos países desenvolvidos que buscavam, nesse momento, desqualificar qualquer política de desenvolvimento pelos países do Terceiro Mundo, sob alegação de comprometimento do Meio Ambiente. Foi, portanto, nesse contexto hostil (lembramo-nos que nessa ocasião o presidente francês François Mitterrand chegou a sugerir que o Brasil aceitasse uma soberania limitada sobre a Amazônia, uma vez que as florestas tropicais eram patrimônio da humanidade) que o Itamaraty propôs a fórmula *desenvolvimento sustentável* como expressão da conciliação entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente (ARRAES, 2006; CERVO, 2008). De toda a forma, a utilização conceitual do termo parece-me apenas uma apropriação acadêmica festiva, e é certo que sua utilização política tem distendido as pretensões do Itamaraty, por ocasião da proposição do termo, já que essa expressão tem politicamente servido a conciliar todo o tipo de contradição, como esta elaborada pelo PD-2006, que busca compatibilizar a superexploração capitalista da cidade com justiça social.

Esse paradoxo e, mais ainda, a falácia de sua conciliação, podem ser mais bem compreendidos quando acrescentamos outro termo, qual seja: a competitividade. O excerto em análise refere, explicitamente, a necessidade de *construir as ferramentas para nos tornarmos competitivos e nos inserirmos numa cadeia global*.

Ora, o que se pretende, portanto, é promover a cidade competitiva (qualquer que seja seu custo, ainda que sob a invocação do desenvolvimento sustentável) porque o benefício gerado potencialmente atende a toda a cidade (mesmo que de forma extremamente assimétrica), de modo que, nos termos do PD-2006, a exploração capitalista “competitiva” dos recursos urbanos atende à formulação mais adequada possível de justiça social !.

Evidentemente não é preciso grande esforço para o desvendamento dessa falácia: a cidade competitiva sacrifica seus homens (ou seja, sua força de trabalho) em favor da acumulação o mais ampla possível do capital; os benefícios eventualmente gerados por esse processo (o desenvolvimento local patrocinado pela competitividade urbano-regional-global) se tornam a vida urbana mais suportável, só a tornam enquanto dimensão indissociada do mundo do trabalho.

Nesse sentido, como postulado no excelente raciocínio de SANTOS (1998):

“Falta o discurso coerente da cidade (...) [falta] escrever essa pedagogia do urbano que codifique e difunda, em termos didáticos e de maneira simples, o emaranhado de situações e relações com que o mundo da cidade transforma o homem urbano em instrumento de trabalho e não mais em sujeito” (p. 133)

Conquanto tenhamos compreendido qual o conceito (a cidade competitiva) e para quem¹³⁰ (em benefício do capital, com alguma apropriação marginal e funcional pelas classes trabalhadoras) se destina o projeto de desenvolvimento local

329

¹³⁰ Acerca de uma clarividente reflexão sobre o “por que e para quem” da (re)urbanização veja-se, especialmente, BÓGUS (1988).

(supostamente como expressão da pactuação coletiva) resta agora entendermos de que forma esse projeto deverá ser viabilizado, conforme delineado pelo PD-2006.

Com efeito, o PD-2006, em seu capítulo VIII, define cinco classes de investimentos/empreendimentos destinados à realização de um projeto de desenvolvimento local (sobremaneira de desenvolvimento urbano) supostamente resultante de uma pactuação coletiva construída, conjuntamente, pela participação popular no processo de elaboração desse plano diretor e pela equipe técnica da Administração Municipal, em seus diversos setores, mas especialmente pela SEPLAMA.

Dessa forma, os investimentos estruturadores e os empreendimentos estratégicos elencados pelo PD-2006 referem-se a:

- 1) Eixos Estratégicos Industriais de Desenvolvimento Sustentável;
- 2) Investimentos Públicos Municipais;
- 3) Investimentos Estaduais;
- 4) Investimentos Federais;
- 5) Investimentos Privados.

Dentre essas cinco classes de investimentos/empreendimentos arroladas observa-se que a primeira conforma o desenho de eixos urbanos de desenvolvimento; as quatro demais pontuam uma série de empreendimentos supostamente capazes de alterar a paisagem urbana, adequando-a aos requisitos da *cidade competitiva*.

Examinemos, então, um pouco mais de perto o conteúdo dessas classes de investimento/empreendimentos.

Os “Eixos Estratégicos Industriais de Desenvolvimento Sustentável” (que podem ser referidos como um macrozoneamento econômico) compreendem os seguintes pontos:

- a) Eixo Norte – Desenvolvimento Tecnológico: compreende a Operação Urbana CIATEC;
- b) Eixo Central – Requalificação do Centro Urbano: compreende as ações de revalorização imobiliária da área central da cidade e de seu entorno, capitaneadas pela recuperação de alguns imóveis de valor histórico-cultural tombados pelo CONDEPACC (Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Campinas);
- c) Eixo Sul – Aeroporto de Viracopos: compreende a recuperação urbanística e a adequação da área do Aeroporto e de seu entorno às atividades aeroportuárias;
- d) Eixo Oeste – Desenvolvimento e revitalização Oeste: compreende algumas obras viárias de integração dos quadrantes noroeste-sudoeste;
- e) Eixo de Desenvolvimento Agrícola – Macrozoneamento Rural: compreende um conjunto de restrições ao uso e ocupação do solo visando seu aproveitamento rural.

Dentre os investimentos previstos (divididos em municipais, estaduais, federais e privados) estes compreendem o seguinte rol de obras e empreendimentos:

1) Investimentos Públicos Municipais:

1.1 - Conclusão da obra do Túnel Joá Penteado;

1.2 - Construção do Terminal Rodoviário¹³¹;

331 _____

¹³¹ O Terminal Multimodal Dr. Ramos de Azevedo foi inaugurado em 04/06/2008 (Fonte: www.campinas.sp.gov.br).

- 1.3 - Conclusão do Hospital Ouro Verde¹³²;
- 1.4 - Construção do Pronto-Socorro Noroeste (na região do Campo Grande);
- 1.5 - Construção do Centro de Excelência Esportiva (orientado ao esporte de rendimento)

2) Investimentos Estaduais:

- 2.1 - Implantação do trem de alta velocidade “Expresso Bandeirantes”, interligando Campinas-São Paulo;
- 2.2 – Construção do Anel de Complementação;
- 2.3 – Implantação do Corredor Metropolitano Noroeste;
- 2.4 – Construção de obras de arte e marginais às rodovias;

3) Investimentos Federais:

- 3.1 – Implantação do Gasoduto Brasil-Bolívia;
- 3.2 – Implantação do Corredor de Exportação da Ferroban;

4) Investimentos Privados:

- 4.1 - Implantação de loteamentos de alta renda em Sousas/Joaquim Egídio;
- 4.2 - Implantação de Empreendimento Habitacionais de Interesse Social (EHIS) nas imediações do Parque Valença e Campo Grande (região Noroeste);
- 4.3 - Implantação do *Swiss Park* para classe média (5 milhões de m²);
- 4.4 - Plano de Ocupação da antiga Fazenda Brandina (propriedade FEAC);
- 4.5 - Implantação do empreendimento *Três Pontes do Rio Atibaia*, de propriedade da Brasilinvest, voltado às camadas de alta renda;

4.6 - Implantação do Empreendimento *D. Pedro Office* (desmembramento da Fazenda Santa Genebra);

4.7 - Implantação do loteamento de alta renda *Estância Santa Eudóxia* (Barão Geraldo);

4.8 - Implantação do Distrito Aduaneiro (empreendimento de atividades comerciais/industriais nas proximidades do Aeroporto de Viracopos).

É realmente impressionante esse extensivo rol de investimentos/empreendimentos arrolados como supostamente consubstanciadores de um projeto coletivamente pactuado de desenvolvimento urbano.

Não é apenas constrangedor o elenco nominal de empreendimentos privados reputados como prioritários na realização de uma política de desenvolvimento local (urbano, econômico e social), mas também se observa, nitidamente, que todos os investimentos públicos propostos visam ao equacionamento de problemas referidos à reprodução ou a ampliação da acumulação do capital.

Desse modo, conquanto investimentos como obras de arte, implantação de marginais às rodovias, implantação de sistema de transporte coletivo de alta performance ou construção de grandes obras públicas como Hospital Ouro Verde e Terminal Rodoviário sirvam à mitigação e/ou facilitação das duras condições de vida impostas pela urbanização metropolitana, inegavelmente elas tratam o homem unidimensionalmente, ou seja, apenas como força de trabalho que precisa ser adequadamente recomposta para a exploração do capital.

Essa dimensão restritiva do tratamento das demandas sociais fica mais explícita quando notamos que a única (provável) política de promoção do homem como potencialidade que escapa à sua condição de força de trabalho elencada nesse rol de

investimentos – referida à construção de um centro esportivo – não está orientada à ampliação do lazer como direito social¹³³, mas sim vinculada à capacitação profissional do esporte em Campinas, ou seja, à preparação de atletas para competições profissionais, estas, evidentemente, inscritas no circuito do grande capital da indústria cultural.

Se é verdade que esse complexo de empreendimentos públicos (centrados nas demandas dos setores do capital mercantil, especialmente transportes, imobiliário, construção civil e grande comércio) dificilmente pode ser associado ao atendimento adequado das demandas sociais dos estratos mais pobres (muito embora as demandas populares tangenciem algumas dessas obras, notadamente o Hospital Ouro Verde, a Rodoviária e o Corredor Metropolitano) mais indissociados ainda das demandas das maiores parcelas da população da cidade estão os empreendimentos privados.

Com efeito, é espantosa, consternadora e inapropriada a denominação de empreendimentos imobiliários específicos – como o faz o PD-2006 – no texto consubstanciador da política urbana municipal, primeiro porque é um acinte ao princípio da pactuação coletiva (a desprivatização dos interesses privados em favor de uma solução negociada entre as classes sociais conflitantes) (HABERMAS, 1989), segundo porque a legitimidade de uma fração específica do capital imobiliário como detentora da capacidade de promover o desenvolvimento local é altamente questionável.

De outro lado, a referência a um rol taxativo de empreendimentos privados associados à promoção da *cidade justa e sustentável* é uma veleidade simplesmente porque esse não é (e nem se espera que seja) seu propósito último.

Ou seja, conquanto a função social da propriedade seja uma premissa constitucional que deva ser incorporada pelo capital, sua adequação se faz por positivação do direito

¹³³ De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (grifo da pesquisadora).

urbanístico pela autoridade pública, por meio dos expedientes legislativos adequados e atuação de seus órgãos competentes; em síntese é uma ingenuidade crer na autorregulação do capital e na sua espontânea adequação ao preceito constitucional de dever zelar pela função social da propriedade.

Nesse caso, a lição aprendida do *Consenso de Washington* - ou seja, delegar as funções estatais para agentes privados - é simplesmente inaplicável e resulta, gravemente, em afronta à legitimidade da política urbana, visto que ela deixa de corporificar a vontade coletiva para simplesmente encarnar o mais desabrido poder de classe.

Finalmente, a denominação de empreendimentos residenciais especialmente voltados às classes superiores é simplesmente desnecessária porque nada acrescenta, realmente, a um projeto de desenvolvimento urbano - orientado à alocação de recursos que garantam o bem-estar de toda a cidade - definido pelo PD-2006 e supostamente realizável pelos investimentos e empreendimentos definidos em seu capítulo VIII, conforme excerto reproduzido de sua própria letra:

“Estes empreendimentos envolvem a determinação de diretrizes específicas que permitiriam ao município buscar crescimento e progresso sem comprometer o meio ambiente (...) Visando avançar o desenvolvimento sustentado propõe-se a efetivação de empreendimentos estratégicos que, além de gerarem emprego e renda coloquem Campinas no eixo do desenvolvimento econômico, de forma a enquadrá-la na categoria de cidades de classe mundial. Essas ações objetivam também a eliminação de desigualdades regionais, hoje muito evidentes no espaço da urbe, através da alocação de recursos que garantam a apropriação dos bens gerados pelos diversos seguimentos (sic), visando uma cidade equilibrada socialmente e ambientalmente responsável” (PLANO DIRETOR- 2006, p.p. 253-4).

Poderíamos dizer, mais rigorosamente, que a priorização dos investimentos privados se coaduna de modo bastante confortável com a idéia - expressa no texto - de desenvolvimento econômico capaz de alçar Campinas à classe de cidade mundial.

De fato, da perspectiva da estruturação dos grandes fluxos econômicos do capital os empreendimentos imobiliários fechados de Campinas expressam o sonho romântico do isolamento social, adaptado às necessidades e gostos de uma elite mundial, cujo lugar

de residência é tão móvel quanto seu telefone celular e é indiferente se está assentado em Nova Iorque, São Paulo ou na Toscana (BAUMAN, 2003; 2007; 2008).

Em verdade, como formula com cândida clareza Bauman (2003):

“As comunidades cercadas, pesadamente guardadas e eletronicamente controladas que [as pessoas] compram no momento em que têm dinheiro ou crédito suficiente para manter a distância da “confusa intimidade” da vida comum da cidade, são “comunidades” só no nome. O que seus moradores estão dispostos a comprar (...) é o direito de manter-se à distância (...) e viver suas vidas do modo como querem”(p.07),

Ao que se acrescenta:

“O mundo habitado pela nova elite não é, porém, definido por seu “endereço permanente” (no antigo sentido físico e topográfico). Seu mundo não tem outro “endereço permanente” que não o e-mail e o número do telefone celular. A nova elite não é definida por qualquer localidade: é em verdade e plenamente extraterritorial.¹³⁴ Só a extraterritorialidade é garantia contra a comunidade, e a nova “elite global” (...) é sua única detentora e quer que assim seja” (p.52)

No entanto, esses empreendimentos, conquanto se mostrem de costas para a cidade porque indiferentes a ela, não oportunizam (diversamente do que postula o PD-2006) a “eliminação das desigualdades” e tampouco a “alocação de recursos que garantam (...) uma cidade equilibrada socialmente e ambientalmente responsável”.

Em verdade, exatamente pelo contrário: esses grandes bolsões fechados de moradia perpetuam um padrão de urbanização danoso ao meio ambiente, custoso para toda a cidade e disseminador de uma cultura anti-urbana, de negação e abandono do espaço público (CALDEIRA, 2000).

Ora, sem o reconhecimento de um espaço público legitimamente constituído pelas classes sociais conflitantes não há pactuação coletiva possível, de modo que a consagração da fórmula de moradia das camadas superiores pelo PD-2006 – inclusive com sua elevação à condição de elemento estruturador do desenvolvimento urbano – só expressa, ainda que simbolicamente, um modelo de desenvolvimento que faz da

336
¹³⁴ Grifo no original.

prerrogativa mediadora do poder público um condão para o exercício do poder de classe daqueles economicamente mais competitivos.

Aliás, a própria Lei Complementar nº 15/2006, que institui o PD-2006 consubstancia em seu art. 4º a noção de cidade competitiva, que indiscutivelmente triunfa sobre a cidade socialmente justa, ainda que a ela se refira como conquista desejável.

Destarte, conforme os termos da lei, lemos que:

“Art. 4º - A política de desenvolvimento (...) deve propiciar a consolidação do Município como metrópole competitiva, empreendedora e solidária

(...)

III – o estímulo à eficiência econômica da cidade, à ampliação dos benefícios socioeconômicos e à redução dos custos para os setores público e privado” (LEI COMPLEMENTAR Nº 15/1996).

A despeito da referência no *caput* do artigo 4º à cidade solidária, seu inciso III não deixa dúvidas de que a cidade idealizada pelo PD-2006 é aquela economicamente eficiente, o que significa dizer, aquela de custo mínimo para os setores público e privado.

Ora, se a eficiência está no cerne do conceito de justiça social (HARVEY, 1980), essa eficiência se refere à otimização dos recursos escassos, o que não significa, de modo algum, a opção pela redução de custos.

No entanto, foi exatamente essa apropriação enviesada e incompleta do conceito de justiça social (HARVEY, 1980) a operada pelo PD-2006 para conciliar cidade competitiva (ou seja, orientada à realização dos interesses do capital) e distribuição equilibrada de ônus e bônus do desenvolvimento urbano.

A questão, porém, é que essa conciliação é apenas possível como enunciado discursivo e sua realização material está obstada pela prevalência dos interesses e investimentos mobilizados pelo capital sobre as necessidades e demandas das camadas populares.

Em verdade, o que depreendemos desses enunciados – tanto do PD-2006 quanto da LC 15/2006 – é que a própria noção de direito à cidade se viu subsumida pela postura do poder público que buscou cancelar um projeto privado e privatista de desenvolvimento urbano e local, sob a falsa rubrica do interesse coletivo.

Essa opção por transformar os interesses privados de algumas frações do capital em expressão do interesse coletivo fica clara quando observamos a mora do Poder Público Municipal em regulamentar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e incorporados ao ordenamento jurídico municipal por meio de sua inclusão na LC 15/2006.

De fato, decorridos quase dois anos da promulgação do PD-2006 nenhum dos instrumentos urbanísticos ali previstos¹³⁵ foi regulamentado por lei específica posterior, conforme prevê o Estatuto da Cidade e em sua obediência, a própria LC 15/2006¹³⁶.

O significado dessa mora é deveras profundo e deletério para a construção de uma cidade mais inclusiva e menos desigual. Infelizmente, essa mora legislativa só corrobora o entendimento de que, uma verdadeira pactuação coletiva proposta pelo PD-2006 em torno de uma cidade socialmente mais justa e equilibrada foi usurpada pelas classes superiores, com o assentimento e legitimação do governo municipal, que se incumbiu de mediá-la de forma constrangedoramente favorável aos interesses dos grupos dominantes.

Nesse sentido, a “concessão” a determinadas demandas historicamente presentes na agenda dos movimentos sociais da cidade (como a construção de hospital, pronto

338

¹³⁵ A Lei Complementar nº 15/2006 prevê os seguintes instrumentos jurídico-urbanísticos: “Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios” (arts. 63 a 69); “Outorga Onerosa do Direito de Construir” (arts. 70 a 71); “Transferência do Direito de Construir” (arts. 72 a 73); “Operações Urbanas Consorciadas” (arts. 74 a 77); “Direito de Preempção ou Preferência” (arts. 78 a 83); “Zonas Especiais de Interesse Social” (arts. 84 a 87); “Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança” (arts. 88 a 89), “Direito de Superfície” (arts. 90), e “Consórcio Imobiliário” (art. 91) (LEI COMPLEMENTAR Nº 15/2006).

¹³⁶ Trata-se de instrumentos não auto-executáveis que exigem complementação de lei específica. É o caso dos instrumentos “Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios”, “Outorga Onerosa do Direito de Construir”, “Transferência do Direito de Construir”, “Direito de Preempção” e “Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança” (Cf. LEI COMPLEMENTAR Nº 15/2006; LEI FEDERAL 10.257/01).

socorro e habitação de interesse social nas regiões de concentração das camadas populares, ou seja, o eixo noroeste-sudoeste) não apenas atende aos requisitos para a preservação da população enquanto força de trabalho, mas constitui estratégia para minimização das tensões sociais potencialmente decorrentes da usurpação política da pactuação coletiva, que envolveu inúmeras etapas de interação e negociação populares¹³⁷.

Desse modo, como nos ensina Brandão (2007),

“... alcançar, envolver e abarcar a massa majoritária da população em um processo consistente de construção da cidadania envolve arrancar politicamente ‘à força’, o direito à cidade, à região e à nação. Essas e outras ‘escalas’ estão entregues às alianças conservadoras (...) Por isso, muitas políticas de inclusão, de caráter caritativo e paternalista acabam tendo o efeito de reforçar tal pacto interno de dominação” (BRANDÃO, 2007, p. 203).

A experiência recente de Campinas ilustra suas palavras com melancólica fidelidade: a despeito do envolvimento de setores representantes das camadas populares no processo de construção do Plano Diretor-2006, a sistematização, a seleção e sobremaneira a “conversão” técnica das diretrizes e demandas extraídas das assembleias populares resultaram na transformação da pactuação coletiva em legitimação de projeto econômico e de poder de algumas frações das classes dominantes, especialmente do setor imobiliário, o grande beneficiário do conjunto de estratégias e investimentos supostamente dirigidos à realização do desenvolvimento urbano, mas que em verdade consagra indiscretamente a maioria de seus interesses.

Nesse diapasão, a possibilidade de construir uma metrópole *mais bela e mais justa* (ROLNIK, 1999) foi abandonada pelo PD-2006 em favor de um projeto de

339

¹³⁷ O próprio PD-2006, na apresentação do plano subscrita pelo prefeito, apresenta orgulhosamente os números: “Para chegar a esse resultado, o caminho do debate foi exaustivamente trilhado. Ao longo de aproximadamente 18 meses, cerca de 2.700 pessoas participaram de 90 eventos, como reuniões, apresentações e audiências públicas realizadas nas 7 macrozonas. Cabe destacar que na Conferência da Cidade de Campinas realizada em julho de 2005 foram acolhidas 126 propostas que serviram de balizamento para a Revisão do Plano Diretor em 2006” (PLANO DIRETOR-2006 – CAMPINAS 2020: UMA CIDADE COM PLANEJAMENTO E SUSTENTABILIDADE – s/p).

desenvolvimento local que em todas as suas acepções – urbana, social e econômica – encarna a *cidade competitiva*, pronta para os desafios da globalização e da financeirização, no entendimento de que a justiça social é o máximo de riqueza com o mínimo de custos.

Aliás, não apenas a metrópole sucumbiu ao conceito de cidade competitiva: a própria relação estabelecida entre os entes da região metropolitana atesta fartamente para o triunfo do conceito. Os rebatimentos sociais e urbanos dessa eleição teórico-política podem ser aferidos na periferação de municípios inteiros, bem como no “enobrecimento” de outros, em detrimento das necessidades e demandas de suas populações.

Ou seja, operando a divisão social do trabalho em escala regional, segundo os ditames do capital, a entidade metropolitana renuncia à solidariedade e, mais ainda, à sua função gestora dos problemas sociais e urbanos decorrentes das profundas desigualdades sociais. Renuncia à sua autonomia para se entregar aos interesses classistas do capital mercantil-imobiliário em troca do aprofundamento (e não da solução) de suas deficiências sociais crônicas.

Finalmente, na escala intra-urbana, o corolário dessa escolha e dessa profissão de fé na *cidade competitiva* terá, seguramente, impactos profundos: os muros reais e imaginários erigidos por um projeto de desenvolvimento local excludente até poderá integrar a cidade metropolitana ao grande circuito do capital internacional; no entanto, seu custo social será terrivelmente elevado.

O aprofundamento da desigualdade social e a marginalização de parcelas cada vez maiores da população urbana não poderão prosseguir indefinidamente; as mazelas sociais acumuladas não de obstar, em algum momento, a realização plena da superacumulação mercantil na esfera do urbano.

Nesse momento, uma nova pactuação coletiva deverá surgir. E certamente surgirá amadurecida da amarga experiência do PD-2006 para a gestão democrática participativa.

Fortalecidas pelo aprendizado dos erros e ingenuidades do passado as representações populares deverão de exigir uma solução negociada entre as classes sociais conflitantes, no interior de uma esfera pública livre e democrática (HABERMAS, 1989).

O acompanhamento vigilante de todas as etapas de construção dessa pactuação coletiva (de sua proposição à efetivação material) é o único remédio para evitar uma nova usurpação política, tanto por parte do poder público, quanto por parte dos grupos dominantes.

Nesse momento, então, a justiça social estará no centro do debate e a cidade poderá, finalmente, florescer com beleza, consubstanciando em um projeto de desenvolvimento urbano o verdadeiro interesse coletivo (exaustivamente negociado, exaustivamente desprivatizado) cuja expressão por excelência é a legitimidade e a investidura advindos da realização da *cidadania concreta* (SANTOS, 1998).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa tese tratou da profícuca (e plena de conseqüências) relação entre população, economia e território, na conformação conflituosa e desigual da cidade de Campinas, entre as décadas de 1930 e 2000.

Assim, a exaustiva empreitada realizada nesse trabalho, na busca da compreensão dos sentidos e dos determinantes da “invenção” *material* (socioespacial, econômica, populacional) e *simbólica* (inscrita no campo do imaginário social e político) da cidade de Campinas na *longue durée* delineada entre as décadas de 1930 e 2000 evoca-nos a lembrança de *Berenice*, uma das “cidades ocultas”, dentre as *Cidades Invisíveis*, de Ítalo Calvino¹³⁸.

Berenice é uma alegoria frutífera das cidades brasileiras (não somente de Campinas, por suposto) dada a sua natureza ambígua, refratária, surpreendente e dissonante.

Na extensa e caudalosa análise da política urbana de Campinas, através de seus planos diretores, na quase inteireza do século XX encontramos persistentemente *Berenice*: a cidade onde a injustiça palpita latente e duradouramente no contraste entre a vida faustosa dos (injustos) sicofantas, e os costumes austeros, simplórios, dos (justos) funcionários das “máquinas de cortar carne”, precisamente aqueles que ao levantarem suas cabeças acima dos balaústres se sentem ainda mais enclausurados e de menor estatura (CALVINO, 2005).

No entanto, em *Berenice*, essa límpida dualidade entre os homens justos e injustos é turvada pelas aspirações de se tomar de assalto a “ordem” da injustiça, visto

343 _____
¹³⁸ Cf CALVINO, 2005.

que o “assalto” serve somente para perpetuar suas regras - supostamente em nome da habilitação da justiça - ou ainda, sob a invocação do desejo dos justos, de desferir represálias (justas?) sobre os injustos.

Nessa intrincada tarefa de perscrutar o imaginário, de separar as “formas (exuberantes) do falso” (OLIVEIRA, 2007) da informe substância da “verdade” histórica (às vezes tão distópica, tão carregada de conservantismo) é que nos debatemos amiúde ao ousar penetrar o terreno perigoso, escorregadio, da “ideologia” dos planos diretores, tratando-lhes como testemunhos históricos (materiais e documentais) capazes de elucidar os termos concretos da relação população, economia e território, ou ainda, das disputas de classe que se enraízam na (re)produção da cidade.

Com efeito, a “espátula entusiasmada” que orientou essa “arqueologia” dos planos diretores de Campinas foi a hipótese de que a materialidade histórica do fenômeno urbano poderia ser reconstituída à luz da compreensão dos conflitos (nem sempre evidentes) entre as classes sociais - mediados e mitigados pelo condão do poder público – e que encontraram expressão (mais ou menos democrática, mais ou menos duradoura) no projeto de desenvolvimento local (inclusive urbano) consubstanciado no principal articulador da política urbana, ou seja, o próprio plano diretor.

Em verdade, o que essa intensa investigação revelou foi que, se não podemos endossar politicamente os planos diretores – visto que os termos da pactuação coletiva neles expressos freqüentemente implicaram prejuízo para os estratos mais pobres – devemos endossá-los como documentos históricos de significativo valor heurístico para a compreensão tanto do imaginário social quanto da *práxis* política referidos a certo projeto de desenvolvimento local e, mormente, de desenvolvimento urbano.

Por seu turno, a importância do projeto de desenvolvimento urbano para a compreensão da realidade urbana reside precisamente na sua capacidade de

“galvanizar” interesses e aspirações das distintas classes sociais, que são convertidos em força (freqüentemente comandada pelo poder público) na direção do crescimento econômico e (quicá) da justiça social.

Evidentemente, o processo histórico em que se inscreveram os projetos de desenvolvimento encarnados nos planos diretores, em Campinas, está marcado por inflexões, nuances, avanços e retrocessos que tornam mais difícil, mais complexa e mais fragmentária sua apreensão.

Nesse sentido, importa ressaltar, mais uma vez, que os planos diretores – na qualidade de instrumentos que se revelaram historicamente conservadores e úteis à dominação de classe - não raras vezes se apresentaram inconsistentes, contraditórios, fissurados por diagnósticos “mudos” que nada comunicavam às suas diretrizes e estratégias de ação.

Essa “infertilidade”, porém, revelou-se “fecunda” para a análise posto que evidenciou os limites de uma pactuação coletiva que havia se forjado sob as bases de uma tradição autoritária e cooptativa, onde os anseios e necessidades das camadas populares foram apropriados e utilizados como “contrapartida” legitimadora de desigualdades persistentes - engendradas no bojo de uma *práxis* política atentatória à justiça social - erigida que foi na fórmula clientelista do privilégio-concessão, utilizada indiscriminadamente pelo poder público em todas as suas escalas de atuação.

Esse achado analítico carregado de conseqüências – uma vez que permite compreender porque os planos diretores persistiram historicamente, a despeito de seu assaz medíocre resultado – impõe a urgência da construção de alternativas que transcendam essa tradição cooptativa e que firmem uma democracia plena de direitos.

Ocorre que no momento da desintegração de uma classe inteira de direitos (os direitos sociais) operada pelo “desmanche neoliberal” não há muitos espaços plausíveis

para uma inflexão positiva na relação das classes sociais (sobretudo dos estratos populares) com a política.

Provavelmente por essa razão quando olhamos para o futuro, embebidos dessa experiência histórica espoliativa, distópica, usurpadora dos direitos de amplos estratos da população da cidade, tudo o que enxergamos é opacidade, névoa e indeterminação (OLIVEIRA, 2007).

Quiçá o amadurecimento da experiência democrática e a persistência da gestão participativa possam romper esse circuito perverso, perpetuado pelo poder público, de cooptação e acomodação das tensões e do dissenso (sempre em favor de algumas frações de classe economicamente poderosas e politicamente influentes), mas será preciso ter sempre em mente que “o horizonte de expectativas referidas à atualidade e aberto para o futuro orienta também a compreensão do passado” (HABERMAS, 1987).

Sem dúvida alguma, no campo nebuloso e incerto da política, que tanto exige ação engajada quanto radicalidade de pensamento (OLIVEIRA, 2001b) a demografia, não apenas como técnica, mas sobretudo como aporte conceitual e analítico, está eivada de energias transformadoras - porquanto detém o monopólio compreensivo da população como totalidade, visto que possui a visão global daquela que é a destinatária de toda e qualquer política – que devem ser mobilizadas para a compreensão das cidades e para a realização da justiça social.

Nesse sentido, as perspectivas futuras de pesquisa são imensas e desafiadoras: a centralidade da população na compreensão do fenômeno urbano abre campo para a exploração seja das potencialidades da gestão democrática participativa na realização de cidades mais justas, seja para a compreensão das novas formas “apavoradas” (BAUMAN, 2008) de vivência do urbano que justamente obstam a realização de cidades mais plenas de urbanidade.

Enfim, o desafio que nos impõe a compreensão das realidades urbanas fragmentadas, confusas, conflitantes e contraditórias, sobretudo nas “cidades metropolitanas” nos remete, de volta, à alegoria de *Berenice*: no enfrentamento da necessidade de se pensar com radicalidade (ou seja, com profundidade, na raiz e na plenitude de suas possibilidades) a vida urbana, buscando suas determinações estruturais e as alternativas (técnicas, conceituais e políticas) de transcendência do *establishment*, não podemos nos esquecer de que as zonas difusas da (in)justiça possuem dobras insuspeitadas e que delas se alimenta, também, violenta e, silenciosamente, o gérmen da *Berenice* de amanhã, a futura metrópole.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: REVAN, 2000.

ARRAES, Virgílio. O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v.2, 2006.

ASCHER, François. **Metápolis: acerca do futuro da cidade**. Oeiras: Celta Editora, 1998.

BADARÓ, Ricardo de S.C. **O plano de melhoramentos urbanos de Campinas (1934-1962)**. São Carlos, 1986. 276f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

BAENINGER, Rosana; RODRIGUES, Fabíola. Diagnóstico sociodemográfico de Campinas: subsídio à revisão do Plano Diretor. In: SEPLAMA/PMC. **Plano Diretor de Campinas, 2006**. Campinas, 2006.

_____ et al. Municípios da Hidrovia Tietê-Paraná: regionalização e dinâmica sócio-espacial. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13., 2002, Ouro Preto. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2002.

_____. Espaços ganhadores e espaços perdedores na dinâmica migratória paulista. In: HOGAN, Daniel Joseph et al (Org.). **Migração e ambiente em São Paulo: aspectos relevantes da dinâmica recente**. Campinas: PRONEX/Nepo/Unicamp, 2000.

_____. **Espaço e tempo em Campinas:** migrantes e a expansão do pólo industrial paulista. Campinas: CMU/Unicamp, 1996.

BALTAR, Paulo. Abertura da economia e emprego no Brasil nos anos 90. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 10., 1996, Caxambu. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 1996.

BARTHES, Roland. **Mitologias.** São Paulo: Difel, 1972.

BATISTA Jr., Paulo Nogueira. **O Brasil e a economia internacional.** São Paulo: Campus, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

_____. **Tempos líquidos.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007.

_____. **Comunidade:** a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

BERNARDO, Rosana G. **Histórico da ocupação do solo no Município de Campinas.** São Paulo, 2002. 300f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

BICALHO, Marcos Pimentel. **Trilhos e linhas:** história do transporte coletivo em Campinas. Campinas: EMDEC/PMC, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BÓGUS, Lúcia Maria M.; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **A luta pela cidade em São Paulo.** São Paulo: Cortez, 1992.

_____. Política pública, renovação urbana e mercado habitacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 6., 1988, Olinda. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 1988.

_____. **(Re)Urbanização: por que e para quem?** São Paulo, 1988. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), Universidade de São Paulo.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil:** arquitetura moderna, lei do inquilino e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1999.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território & desenvolvimento:** as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Estatuto da cidade (Lei 10.257/01).** Brasil, 2001.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Brasil, 1988.

CAIADO, Aurílio. A economia paulista nos Anos 90. In: HOGAN, Daniel Joseph et al (Org.). **Migração e ambiente em São Paulo:** aspectos relevantes da dinâmica recente. Campinas: PRONEX/Nepo/Unicamp, 2000.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros:** crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Ed. 34/EDUSP, 2000.

CALVINO, Ítalo. **As cidades invisíveis.** 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

CAMPINAS e o transporte. **O Estado de São Paulo,** São Paulo, 15 nov. 1984.

CAMPINAS. Prefeitura Municipal de Campinas. **Plano Diretor de Campinas-2006.** Campinas: SEPLAMA/PMC, 2006.

_____. **Lei Complementar nº 15/2006.** Campinas: PMC, 2006.

_____. **Campinas, Governo Democrático e Popular:** balanço da gestão Izalene Tiene. Campinas: PMC, 2004.

_____. **Plano Diretor de Campinas, 1996.** Campinas: SEPLAMA/PMC, 1996.

_____. **Lei Complementar nº 04/1996.** Campinas: PMC, 1996.

_____. **Os quatro anos que modernizaram Campinas:** balanço da gestão Jacó Bittar. Campinas: PMC, 1992.

_____. **Plano Diretor de Campinas, 1991.** Campinas: SEPLAMA/PMC, 1991.

_____. **Lei Complementar nº 02/1991.** Campinas: PMC, 1991.

_____. **Plano de Governo, 1984.**

_____. **Plano de Governo, 1982.**

_____. Plano Trienal de Investimentos, 1972-1974.

_____. **Plano preliminar de desenvolvimento integrado de Campinas, 1971.**

_____. **Lei nº 3.960/1971.** Campinas, 1971.

_____. **Relatório Municipal (1930-1974).**

_____. **Decretos, Leis, Actos e Resoluções do Município de Campinas (1930-1939).**

_____. **Plano de melhoramentos urbanos, 1938.**

_____. **Código de construções, 1934.**

CAMARGO, José Francisco de. **Crescimento da população no Estado de São Paulo e seus aspectos econômicos.** São Paulo: IPE/USP, v.I, 1981.

CANO, Wilson et al. **Economia paulista:** dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005. São Paulo: Alínea, 2007.

_____. Da crise ao caos urbano. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos. **Regiões e cidades, cidades nas regiões:** o desafio urbano-regional. São Paulo: UNESP/ANPUR, 2003.

_____; BRANDÃO, Carlos Antônio (Coord.). **A Região Metropolitana de Campinas:** urbanização, economia, finanças e meio ambiente. Campinas: Editora da Unicamp, 2v., 2002.

_____. **Raízes da concentração industrial em São Paulo.** Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

_____. **O processo de interiorização da indústria paulista.** São Paulo: Fundação SEADE, v.1-3, 1988.

_____. Padrões diferenciados das principais regiões cafeeiras. **Estudos Econômicos**, São Paulo, IPE/USP, n.2, maio/ago.1985.

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**. Campinas, 1981. Tese (Livre Docência) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

_____. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 2.ed. São Paulo: T.A. Queiroz, 1977.

CARDOSO DE MELLO, José Manuel. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CARMO, Paulo Sérgio do. **Sociologia e sociedade pós-industrial: uma introdução**. São Paulo: Paulus, 2007.

CARPINTERO, Antonio Carlos Cabral. **Momento de ruptura: as transformações no Centro de Campinas na década dos cinqüenta**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 3.ed. Brasília: UNB, 2008.

CHAYA, Vera Michalany. **Os conflitos de arrendatários em Santa Fé do Sul – SP (1959-1969)**. São Paulo, 1980. 276f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia**. 6.ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

CUNHA, José Marcos Pinto da (Org.). **Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e migração.** Campinas: Nepo/Unicamp, 2006.

DAVANZO, Áurea Maria Queiróz. **O Estado e o capital mercantil urbano na urbanização paulista 1970-80: estudo de caso - Município de Campinas.** Campinas: Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo/FECAMP/IE, 1990.

_____. FONSECA, Rinaldo Barcia, NEGREIROS, Rovená M.C (orgs). Livro **Verde: desafios para a gestão metropolitana de Campinas.** Campinas: Unicamp/IE, 2002.

DAVIS, Mike. **Cidade de quartzo: escavando o futuro em Los Angeles.** São Paulo: Scritta Editorial, 1993.

FALTAM imóveis. A população favelada se multiplica. **Correio Popular**, Campinas, 14 jul. 1991.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3.ed. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil.** 2.ed. São Paulo: EDUSP, 2006.

FARIA, Vilmar. Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. **Novos Estudos**, São Paulo, CEBRAP, n.29, 1991.

FREITAS, Ronald. Abandono deixa o bairro Mauro Marcondes ilhado: motoristas de ônibus evitam entrar no local para não atolarem na lama. **Correio Popular**, Campinas, 11 nov. 1993.

FUNDAÇÃO SEADE. **A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo (1920-1980).** São Paulo, 1988. (Coleção Economia Paulista, v.I, n.2).

FUNDO DR. RUYRILLO DE MAGALHÃES. Acervo do Arquivo Municipal de Campinas, 2007.

FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Editora Nacional, 1959.

GALDINO, Antônio Carlos. **Campinas, uma cidade republicana: política e eleições no Oeste Paulista (1870-1889).** Campinas, 2006. 343f. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

GALZERANI, Maria Carolina Bovério. **O almanaque, a locomotiva da cidade moderna: Campinas, décadas de 1870 e 1880.** Campinas, 1998. 341f. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

GONÇALVES, Maria Flora et al. **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional.** São Paulo: UNESP/ANPUR, 2003.

_____. **As engrenagens da locomotiva: ensaio sobre a formação urbana paulista.** Campina, 1998. 339f. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano.** São Paulo: EDUSP, 1997.

GUIMARÃES, Alaôr Malta. **Campinas: dados históricos e estatísticos.** Campinas: Livraria Brasil, 1953.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa: complementos y estudios previos.** Madrid: Cátedra, 1989.

_____. A nova intransparência: a crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias Utópicas. **Novos Estudos**, São Paulo, CEBRAP, n.18, 1987.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** São Paulo: Loyola, 1992.

_____. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOGAN, Daniel Joseph et al (Org.). **Migração e meio ambiente: aspectos da dinâmica recente.** Campinas: PRONEX/Nepo/Unicamp, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos 1940-2000.** Rio de Janeiro.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades.** 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos.** São Paulo: Ed. 34, 2000.

_____. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace.** Paris: Anthropos, 1974.

_____. **La revolution urbanine.** Paris: Gallimard, 1970.

_____. **O direito à cidade.** São Paulo: Documentos, 1969.

MAIA, Francisco Prestes. Rascunho de exposição preliminar. In: CAMPINAS. Prefeitura Municipal de Campinas. **Relatório Municipal de 1935.** Campinas, 1936.

MANFREDO, Maria Teresa. **Desigualdades e produção do espaço urbano: o caso de Hortolândia na Região Metropolitana de Campinas.** Campinas, 2007. 203f. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____; ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos (Org.). **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINE, G. Migração e metropolização. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação SEADE, 1987.

MARX, Karl. **A ideologia alemã.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MATOS, Odilon Nogueira de. **Café e ferrovias:** a evolução ferroviária de São Paulo e o desenvolvimento da cultura Cafeeira. 2.ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.

MIGLIORANZA, Eliana. **Condomínios fechados:** localizações de pendularidade, um estudo de caso no Município de Valinhos (SP). Campinas, 2005. 105f. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

MONBEIG, Pierre. **Pioneiros e fazendeiros de São Paulo.** 2.ed. São Paulo: Hucitec-Polis, 1998.

MORADORES de cortiço têm um mês para deixar casa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 ago. 1991.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 23.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NASCIMENTO, Paulo César. Campinas tenta conter o crescimento urbano. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 jul. 1985.

NEGRI, Barjas. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990).** Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

_____. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990).** Campinas, 1994. 279f. Dissertação (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

NEGRI, Barjas; PACHECO, Carlos Américo. Mudança tecnológica e desenvolvimento regional nos anos 90: a nova dimensão espacial da indústria paulista. **Espaço & Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, NERU, n.38, 1994.

NEVES, Izabella Maria Zanaga de Camargo. **Dinâmica demográfica e assentamentos urbanos populares em Campinas na década de 90.** Campinas, 2007. 172f. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba. **A era da indeterminação.** São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Aproximações ao enigma:** o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo: Pólis Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001(a).

_____. Pensar com radicalidade e com especificidade. **Como Pensar?** Lua Nova. São Paulo (54), 2001(b).

_____. O estado e o urbano no Brasil. **Espaço & Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, São Paulo, NERU, n.6, 1982.

PACHECO, Carlos Américo; PATARRA, N. L. Movimentos migratórios nos anos 80: novos padrões? In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÃO, 1997, Curitiba. **Anais...** 1997.

_____. **A questão regional brasileira pós 1980:** desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. Campinas, 1996. 334f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

PATARRA, Neide; BAENINGER, Rosana. São Paulo: povigente, povovigente, povo e gente. **Textos NEPO 15**, Campinas, Nepo/Unicamp, 1988.

PEREIRA, Luiz Portella. **Estatuto da cidade**: a revolução social na propriedade urbana. Salvador: Omar G., 2001.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: colônia. São Paulo: Brasiliense, Publifolha, 2000.

PESSINI, Daniel Sobreira. **A metrópole e seus deslocamentos populacionais cotidianos**: o caso do deslocamento pendular na Região Metropolitana de Campinas. Campinas, 2007. 117f. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

PESSOA, Ângelo Emílio (Org.). **Conhecer Campinas numa perspectiva histórica**. Campinas: SME/PMC, 2005.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PIRES, Maria Conceição Silvério. **Morar na metrópole**: expansão urbana e mercado imobiliário na Região Metropolitana de Campinas. Campinas, 2007. 178f. Tese (Doutorado em Geociências) - Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas.

PLANO DIRETOR DE DUTOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo: Petrobrás, 2008.

POCHMANN, Márcio. **Tendências nacionais recentes do emprego no Brasil**. Campinas: IE/unicamp, 1997.

RIBEIRO, Daisy Serra. **Campinas no Estado Novo**: política de habitação popular na formação da cidade industrial. Campinas, 2007. 192f. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

RIBEIRO, L. C. et al. (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 5.ed. São Paulo: Contexto, 1994.

RODRIGUES, Fabíola. Por Onde Vão as Brisas Suaves do Sertão Paulista? – População e Estruturação Urbana na Constituição da Cidade (Im)Possível – Votuporanga, um Estudo de Caso. Campinas, 2005. 211f. Dissertação (Mestrado em Demografia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

_____. **Regulação urbanística e exclusão territorial**. São Paulo: Polis, 1999.

_____; CYMBALISTA, Renato. **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão territorial**. São Paulo: Polis, 1997.

SANTOS, Antônio da Costa. **O Ato de Morar: uma oficina urbana de posseiros**. São Carlos, 1985. Dissertação (Mestrado). Escola de Engenharia Urbana de São Carlos (EESC), Universidade de São Paulo.

_____. **Campinas, das origens ao futuro: compra e venda de terra e água e um tombamento na primeira sesmaria da Freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiaí (1732-1992)**. Campinas: Ed. da Unicamp, 2002.

SANTOS FILHO, Lycurgo de Castro. **A Febre Amarela em Campinas (1889-1900)**. Campinas: CMU/ UNICAMP, 1996

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 3.ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

_____. **O espaço do cidadão.** 4.ed. São Paulo: Nobel, 1998.

_____. **Técnica, espaço, tempo:** globalização e meio técnico-científico-informacional. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Ensaio sobre a urbanização Latino-Americana.** São Paulo: Hucitec, 1982.

_____. **Pobreza urbana.** 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1979.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. **Gestão metropolitana, possibilidades e limites:** a experiência de Campinas. Campinas, 2006. 135f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

_____. **Do café à indústria:** uma cidade e seu tempo. Campinas: Editora da Unicamp, 1991.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENNET, Richard. **Carne e pedra:** o corpo e a cidade na civilização ocidental. Rio de Janeiro: BestBolso, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 31.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização.** 14.ed. São Paulo: Contexto, 1998.

SIQUEIRA, Cláudia Gomes. **Campinas, seus distritos e seus desmembramentos:** diferenciações político-territoriais e reorganização da população no espaço (1850-2000). Campinas, 2008. 335f. Tese (Doutorado em Demografia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

TÁPIA, Jorge Ruben Biton. **Os pólos tecnológicos no Estado de São Paulo: uma avaliação crítica.** Campinas: SEADE/FECAMP, 1993.

TARTAGLIA, J. C.; OLIVEIRA, O. L. de (Org.). **Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo.** São Paulo: UNESP, 1988.

TAUBE, Maria José. **De migrantes a favelados: estudo de um processo migratório.** Campinas: Unicamp, 1986. (Série Teses).

TAVARES, Maria da Conceição. **Lições contemporâneas de uma economista popular.** Rio de Janeiro: Edição da Autora, 1994.

_____. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil.** Rio de Janeiro, 1985. Tese (Livre Docência) – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

VAINER, Carlos B. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL – ANPUR, 12., 2007, Belém. **Anais...** Belém: ANPUR, 2007.

VALLADARES, Lícia Prado. **Passa-se uma casa: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro.** 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1980.

_____. **Habitação em questão.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1978.

VASCONCELOS, Luiz Antônio Teixeira. **Desenvolvimento econômico e urbanização nas Regiões Administrativas de São José do Rio Preto e de Araçatuba.** Campinas, 1992. 218f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor.** São Paulo: Edição do Autor, 2005.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil.** 2.ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula.** 3.ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

ZIMMERMANN, Gustavo. O município no sistema tributário: os municípios paulistas e o caso de Campinas (1986). In: FUNDAÇÃO SEADE. **A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo (1920-1980).** São Paulo, 1989. (Coleção Economia Paulista, v.I, n.3).

_____; SEMEGHINI, Ulysses. Cidade. **Explosão urbana regional e demandas sociais no Estado de São Paulo 1970-1985.** Campinas: IE/FECAMP/Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, 1988. (Relatório Final, v.II - Estudos de Caso, Campinas).