



**Diálogos entre a lógica expansiva da urbanização de Campinas/SP e as diretrizes da ONU para cidades sustentáveis**

*Dialogues between the expansive logic of urbanization in Campinas/SP and the UN guidelines for sustainable cities*

*Diálogos entre la lógica expansiva de la urbanización de Campinas/SP y las directrices de la ONU para ciudades sostenibles*

**André Raymundo Lopes**

Mestrando; POSURB-ARQ PUC-Campinas, Brasil  
andre.r14@puccampinas.edu.br

**Letícia Moreira Sígolo**

Professora Doutora, POSURB-ARQ PUC- Campinas, Brasil  
leticia.sigolo@puc-campinas.edu.br



#### **RESUMO**

Este artigo analisa como o processo de urbanização, bem como o arcabouço legal da política urbana, de Campinas-SP, se relacionam com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a Nova Agenda Urbana (NAU) e as diretrizes da ferramenta "My Neighborhood" da ONU para cidades sustentáveis. Por meio de pesquisa documental às legislações municipais e de revisão bibliográfica sobre os conceitos de cidade compacta, rural metropolitano e também sobre o processo de urbanização dispersa de Campinas-SP, foi possível identificar diretrizes presentes no arcabouço legal da política urbana do município que corroboram um crescimento urbano disperso em detrimento da preservação ambiental e consolidação de uma paisagem rural metropolitana, contrariando os objetivos sustentáveis da ONU. A pesquisa teve como resultado final quadros comparativos entre diretrizes presentes no Plano Diretor de Campinas-SP de 2018 e nos documentos e ferramenta da ONU para cidades sustentáveis analisados, e concluiu que as contradições existentes no arcabouço legal do município dificultam a consolidação de uma cidade mais compacta, que contenha a expansão urbana, preserve o meio ambiente e consolide a paisagem rural metropolitana. A análise feita demonstra a importância da elaboração de legislações urbanas em Campinas-SP, para além do Plano Diretor, que estejam alinhadas aos objetivos do desenvolvimento sustentável.

**PALAVRAS-CHAVE:** cidade compacta; urbanização dispersa; objetivos do desenvolvimento sustentável.

#### **ABSTRACT**

*This article analyzes how the urbanization process, as well as the legal framework of urban policy in Campinas-SP, relate to the Sustainable Development Goals (SDGs), the New Urban Agenda (NUA), and the guidelines of the UN's "My Neighborhood" tool for sustainable cities. Through documentary research on municipal legislation and a literature review on the concepts of compact cities, metropolitan rural areas, and also on the dispersed urbanization process of Campinas-SP, it was possible to identify guidelines present in the legal framework of the city's urban policy that support dispersed urban growth to the detriment of environmental preservation and the consolidation of a metropolitan rural landscape, contradicting the UN's sustainable goals. The research resulted in comparative charts between the guidelines present in the 2018 Campinas-SP Master Plan and the UN documents and tools for sustainable cities analyzed, concluding that the contradictions within the municipality's legal framework hinder the consolidation of a more compact city that contains urban expansion, preserves the environment, and consolidates the metropolitan rural landscape. The analysis highlights the importance of drafting urban legislation in Campinas-SP, beyond the Master Plan, that aligns with the sustainable development goals.*

**KEYWORDS:** compact city; dispersed urbanization; Sustainable Development Goals.

#### **RESUMEN**

*Este artículo analiza cómo el proceso de urbanización, así como el marco legal de la política urbana de Campinas-SP, se relacionan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Nueva Agenda Urbana (NAU) y las directrices de la herramienta "My Neighborhood" de la ONU para ciudades sostenibles. A través de una investigación documental de la legislación municipal y una revisión bibliográfica sobre los conceptos de ciudad compacta, rural metropolitano y también sobre el proceso de urbanización dispersa de Campinas-SP, fue posible identificar directrices presentes en el marco legal de la política urbana del municipio que respaldan un crecimiento urbano disperso en detrimento de la preservación ambiental y la consolidación de un paisaje rural metropolitano, contradiciendo los objetivos sostenibles de la ONU. La investigación dio como resultado cuadros comparativos entre las directrices presentes en el Plan Director de Campinas-SP de 2018 y los documentos y herramientas de la ONU para ciudades sostenibles analizados, concluyendo que las contradicciones existentes en el marco legal del municipio dificultan la consolidación de una ciudad más compacta, que limite la expansión urbana, preserve el medio ambiente y consolide el paisaje rural metropolitano. El análisis realizado demuestra la importancia de la elaboración de legislaciones urbanas en Campinas-SP, más allá del Plan Director, que estén alineadas con los objetivos de desarrollo sostenible.*

**PALABRAS CLAVE:** ciudad compacta; urbanización dispersa; objetivos de desarrollo sostenible.



## **1 INTRODUÇÃO**

O objetivo deste artigo é analisar de que maneira a legislação urbana de Campinas-SP se relaciona com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, com a Nova Agenda Urbana (NAU) e com as diretrizes da ferramenta “My Neighborhood” da ONU para uma cidade compacta. Os ODS (divididos em 17 objetivos) foram propostos em 2015 com o propósito de erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir paz e prosperidade para as pessoas em todos os lugares do mundo até 2030 e foram assinados por 193 países, incluindo o Brasil. Em consonância com os ODS, a NAU foi criada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito em 2016, com o objetivo de comprometer os chefes de estado a planejar e administrar as cidades de forma sustentável.

A ferramenta “My Neighborhood”, por sua vez, foi desenvolvida pelo Laboratório Urbano UN-Habitat e publicada no início de 2024 e oferece recomendações de projeto urbano na escala do bairro para o planejamento de cidades mais sustentáveis, alinhadas aos ODS e a NAU. As diretrizes estabelecidas pela ferramenta são divididas em 5 (cinco) concepções de cidade: compacta, conectada, inclusiva, vibrante e resiliente. Para o presente artigo, aprofundaremos o tema da cidade compacta por entender que a cidade de Campinas-SP é marcada por uma urbanização dispersa causadora do aumento da poluição ambiental, sobrecarga dos sistemas viários, consumo excessivo dos recursos naturais e diluição das diferenças entre rural e urbano (Limonad, 2011).

Dessa maneira, se faz necessário analisar o planejamento urbano de Campinas do ponto de vista do desenvolvimento sustentável. Entretanto, a forma dispersa da urbanização em Campinas se dá por conta de um conjunto de legislações que incentivam a expansão urbana e viabilizam uma cidade sem limites (Leonelli; Campos, 2018). Além disso, as contradições presentes no Plano Diretor de Campinas de 2018 fragilizam essa peça de planejamento e dificultam a aplicação das diretrizes da ONU para uma cidade sustentável e compacta.

O artigo foi dividido em 2 (duas) partes: na primeira parte foi feita uma revisão bibliográfica para tratar do conceito de cidade compacta no debate urbanístico e, na contramão, da urbanização dispersa característica da Região Metropolitana de Campinas (RMC); e na segunda parte foi feito o levantamento das diretrizes expressas para as macrozonas definidas pelo Plano Diretor do município, de 2018, e sua comparação com os ODS, a NAU e as recomendações de projeto para uma cidade compacta explicitadas pela ferramenta “My Neighborhood”.

## **2 A CIDADE COMPACTA NO DEBATE URBANÍSTICO**

O conceito de cidade compacta começou a aparecer com mais intensidade no debate urbanístico no final do século XIX quando o geógrafo Patrick Geddes e o historiador Lewis Mumford, integrantes do movimento Regional Planning, passaram a defender o controle da expansão urbana (Pescatori, 2014). Nesse período, a alta densidade populacional das cidades industrializadas diluiu a distinção entre campo e cidade por conta da expansão do tecido urbano, provocando transformações sociais, econômicas e políticas (Alves; Ribeiro, 2014).



Se no início do século XIX as cidades industriais eram contidas e limitadas pelas técnicas de transporte e comunicação, no final do século XIX o avanço tecnológico foi responsável pelo espraiamento das cidades. O urbanista norte americano Melvin Webber considera que as novas tecnologias desse período foram responsáveis pela desvinculação entre espaço social e espaço geográfico, ocasionando uma grande liberdade de localização e a redução da importância do lugar nas cidades (Pescatori, 2014).

Na década de 1940 o movimento inglês Townscape, formulado, entre outros intelectuais, pelos urbanistas Gordon Cullen e Elizabeth Denby, defendia a reversão da dispersão espacial e da dissolução da distinção campo-cidade causada pelo surgimento dos subúrbios (Alves; Ribeiro, 2022). Em 1993, o movimento “New Urbanism”, fundado por arquitetos e urbanistas norte-americanos, resultou em propostas alternativas mais tradicionalistas ao modelo de suburbanização (Pescatori, 2014).

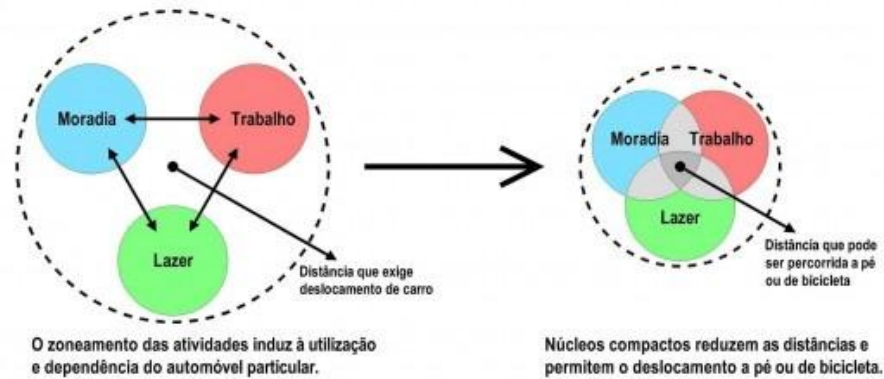
Em 1998, o arquiteto e urbanista britânico Richard Rogers fundou o grupo “Urban Task Force”, que realizava estudos para propor soluções urbanísticas sustentáveis apoiados na visão de uma cidade mais compacta e conectada, que permitisse uma vida cotidiana de fácil locomoção entre moradia, trabalho e lazer, apresentando um elo conceitual com o movimento Townscape (Pescatori, 2014; Alves; Ribeiro, 2022). No início dos anos 2000, o arquiteto e urbanista espanhol Salvador Rueda passou a ser um grande defensor da compactação urbana quando assumiu o cargo de Diretor da Agência de Ecologia Urbana de Barcelona, apresentando a cidade compacta como alternativa à urbanização dispersa (Pescatori, 2014).

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano (Eco 92) culminou na Agenda 21 e identificou o crescimento desordenado das cidades como um dos principais agentes dos problemas ambientais em escala mundial (ONU, 1995). A adoção do modelo de cidade compacta, entretanto, se deu na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) realizada em Quito (Equador) em 2016, que resultou na Nova Agenda Urbana (NAU). Dentre outras coisas, as nações signatárias se comprometeram em promover o desenvolvimento urbano baseado na “compacidade e densidade adequadas, policentrismo e usos mistos” (ONU, 2017, p. 15).

A figura 01 apresenta diagramas representativos da cidade dispersa e da cidade compacta. Na primeira, a grande distância entre moradia, trabalho e lazer causa a forte dependência do automóvel particular. Já num modelo de cidade compacta, a aproximação desses usos permite o deslocamento a pé ou de bicicleta.

Figura 01: Diagrama cidade dispersa x cidade compacta

**Os núcleos compactos e de uso misto reduzem as necessidades de deslocamentos e criam bairros sustentáveis cheios de vitalidade**



Fonte: Silva e Romero (2011) adaptado de Rogers (2001)

A dispersão da ocupação do solo faz com que os eixos viários se tornem os principais meios de conexão urbana e grandes estruturadores do território. O resultado disso é uma cidade dispersa e socialmente segregada, com grandes congestionamentos, acidentes, poluição causada pela emissão de gases e aumento do tempo de transporte de pessoas, serviços e mercadorias (Silva; Romero, 2011). Limonad (2011) complementa que a dispersão urbana tem como consequência o consumo excessivo dos recursos naturais e diluição das diferenças entre rural e urbano. A cidade compacta, por outro lado, pode gerar um transporte público mais racional e eficiente pela proximidade dos usos urbanos, diminuindo o número de carros e, consequentemente, o congestionamento das vias (Silva; Romero, 2011).

No Brasil, o processo de espraiamento urbano se difere do ocorrido na Europa e Estados Unidos, em que a dispersão urbana foi causada por uma busca de melhores condições de vida pela classe burguesa, que esvaziou os centros das cidades em direção aos subúrbios. Segundo Silva e Romero (2011), a periferização no Brasil, diferentemente da suburbanização estadunidense, caracterizou-se pela precariedade e informalidade dos assentamentos humanos, sobretudo entre as décadas de 1940 e 1980. Segundo os autores, a proliferação dos condomínios fechados nas periferias das cidades brasileiras se deu nas décadas de 1990 e 2000, quando os empreendedores imobiliários atuaram para majorar seus ganhos especulativos e encontraram nas áreas periféricas terras baratas, isolamento social e qualidade ambiental.

Reis (2006) complementa que no Brasil a urbanização dispersa é um processo contínuo e crescente. Entretanto, segundo o autor, a dispersão urbana é global e não específica de apenas um país e que se caracteriza pelo esgarçamento do tecido urbano, levando à superação dos conceitos de cidade e campo e à configuração de um único sistema urbano, em que as vias de transporte inter-regionais são utilizadas como apoio ao deslocamento pendular

## 2.1 Urbanização dispersa na RMC



Campinas é o município sede da Região Metropolitana de Campinas (RMC), a terceira região metropolitana implantada pelo estado de São Paulo. A RMC abrange 20 municípios e tem uma população estimada de 3,1 milhões de habitantes, segundo o IBGE em 2022. Esta região inclui cidades predominantemente rurais com até 20 mil habitantes e municípios médios com cerca de 250 mil habitantes, além da metrópole com mais de 1 milhão de habitantes.

A partir da década de 1970, Campinas começou a atrair investimentos em indústrias de base e de ponta, bem como em centros de pesquisa, como resultado da interiorização da atividade industrial. A melhoria no transporte rodoviário facilitou esse processo ao permitir uma conexão mais eficiente entre produção e consumo. Em Campinas, o investimento em transporte rodoviário levou à criação de linhas rápidas de conexão com a capital do Estado e outras cidades do interior (Lopes, 2020).

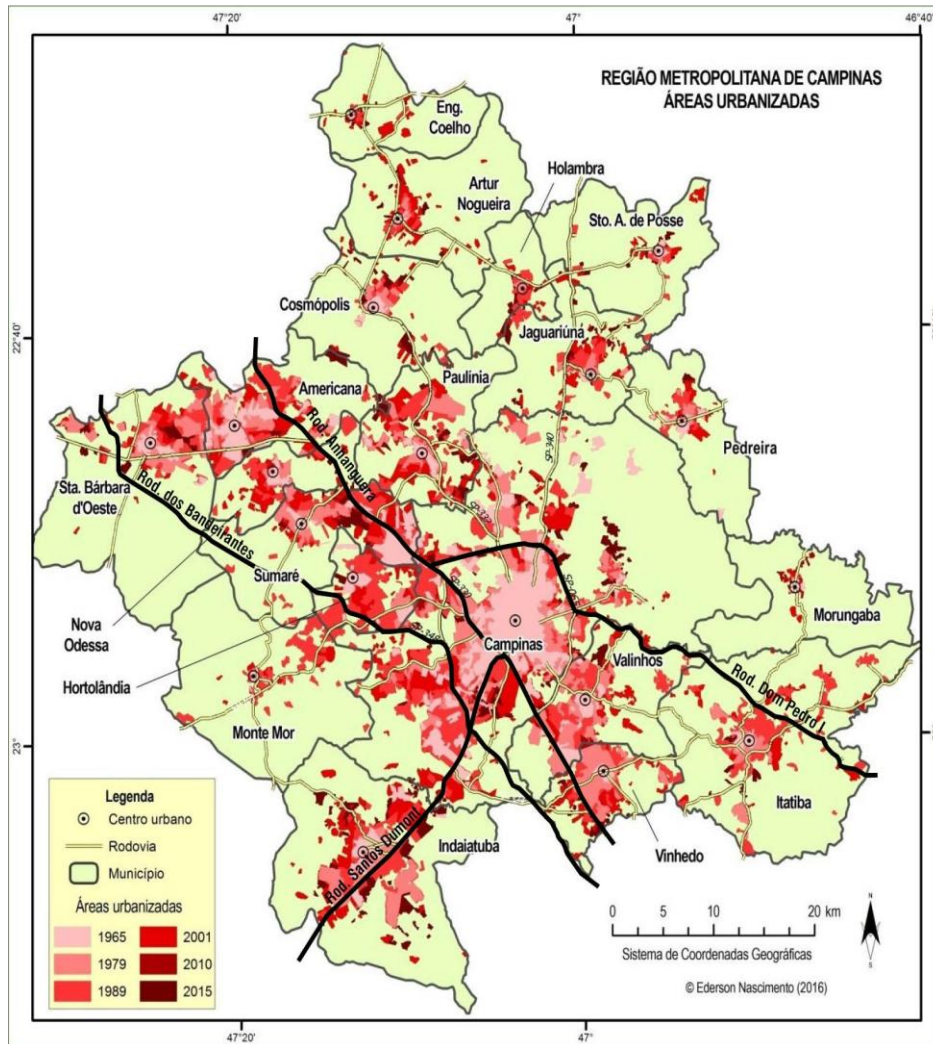
A instalação de importantes rodovias na região de Campinas, como a Santos Dumont, Bandeirantes e Dom Pedro I, e o desenvolvimento de polos industriais e de pesquisa, como a Refinaria do Planalto (REPLAN) em Paulínia e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), estabeleceram uma rede urbana complexa com características metropolitanas (Queiroga, 2007).

Neste contexto, a RMC apresenta um processo de urbanização dispersa e fragmentada, onde os eixos rodoviários atuam como indutores de urbanização. O setor imobiliário, ao buscar maximizar o retorno financeiro, orienta seus investimentos para locais distantes do centro das cidades e de fácil acesso aos eixos viários regionais.

As figuras 02 e 03, que mostram a evolução das áreas urbanizadas na RMC de 1965 a 2015 e os perímetros urbanos municipais, evidenciam a urbanização ao longo dos eixos rodoviários, resultando em conurbação entre cidades em certos trechos, como no eixo Sumaré-Vinhedo. A figura 02 ilustra o crescimento disperso da área urbanizada ao longo dos anos, enquanto a figura 03 revela grandes áreas não ocupadas dentro dos perímetros urbanos. Isso demonstra a consolidação de um tecido urbano-metropolitano disperso, caracterizado por vazios urbanos e áreas de baixa densidade de ocupação, ao lado de núcleos habitacionais precários e densamente povoados (Nascimento, 2016).

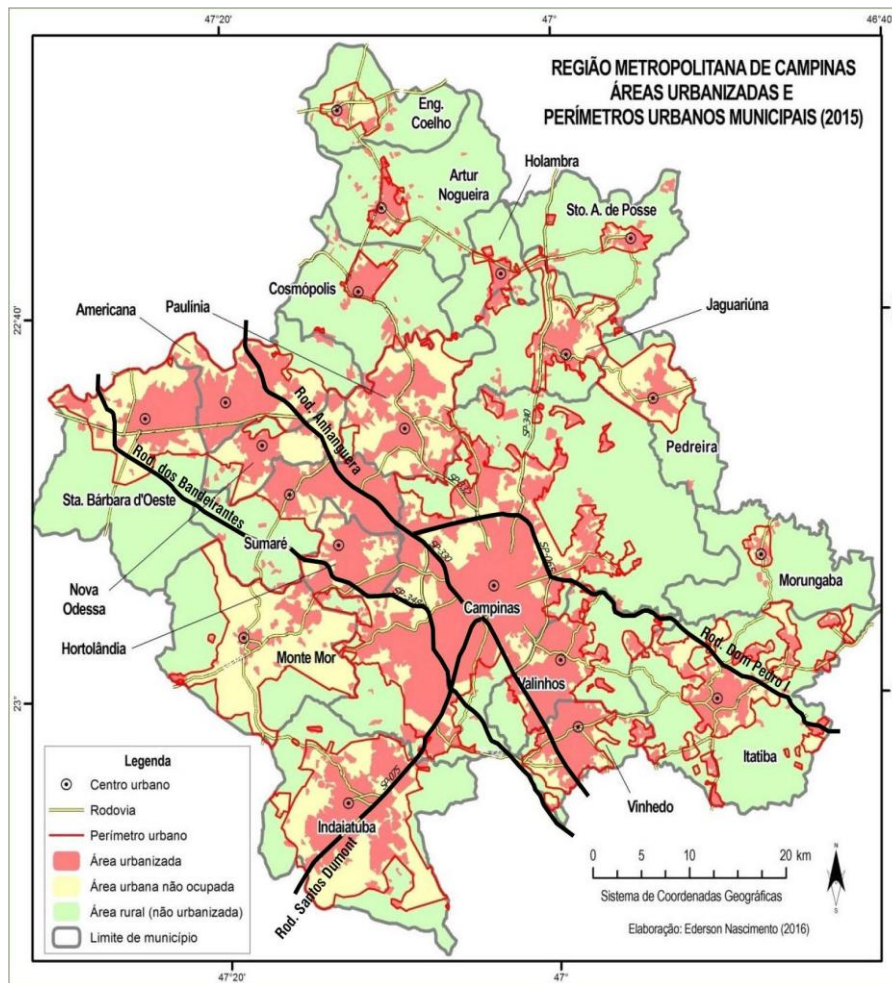
Na figura 03, é possível observar que algumas áreas rurais estão sendo envolvidas por manchas urbanas ou localizadas em eixos de conurbação urbana. Em Campinas, a urbanização dispersa gera franjas urbanas que entram em conflito com as atividades rurais preexistentes. Nessas áreas de conflito, a definição dos limites entre rural e urbano é dificultada pela diversidade de processos em jogo. Bellenzani, Fernandes e Travassos (2021) introduzem o conceito de "rural metropolitano", que abrange espaços rurais e áreas de interface rural-urbano nas metrópoles.

Figura 02: Evolução das áreas urbanizadas na RMC (1965-2015) com destaque para as principais rodovias da RMC



Fonte: Elaboração dos autores, adaptado de Nascimento (2016)

Figura 03: Áreas urbanizadas e perímetros urbanos municipais com destaque para as principais rodovias da RMC



Fonte: elaboração dos autores, adaptado de Nascimento (2016)

As autoras argumentam que a ruralidade nas metrópoles não desaparece, mas é reinterpretada no processo de urbanização contemporâneo. Esta nova ruralidade emerge com o aumento de atividades rurais não agrícolas e a crescente demanda por espaços rurais para moradia e lazer:

(...) a nova ruralidade que emerge se configura como espaço de pluriatividade e multifuncionalidade, mantendo uma proximidade maior com as dinâmicas da natureza, com funções agrícolas, ambientais e culturais, devendo ser compreendida por meio de uma abordagem territorial” (Bellenzani et al., 2021, p. 84)

Portanto, os espaços rurais metropolitanos possuem características da nova ruralidade, mas também enfrentam conflitos com os espaços periurbanos típicos da urbanização dispersa, como evidenciado na RMC. Assim, nas franjas urbanas há uma série de fatores que tornam esses territórios áreas de disputa: entre atividades rurais, preservação ambiental e expansão urbana. Essa dualidade também se reflete nas políticas urbanas voltadas para essas áreas, que simultaneamente promovem proteção ambiental e indução da urbanização (Travassos; Portes, 2018).

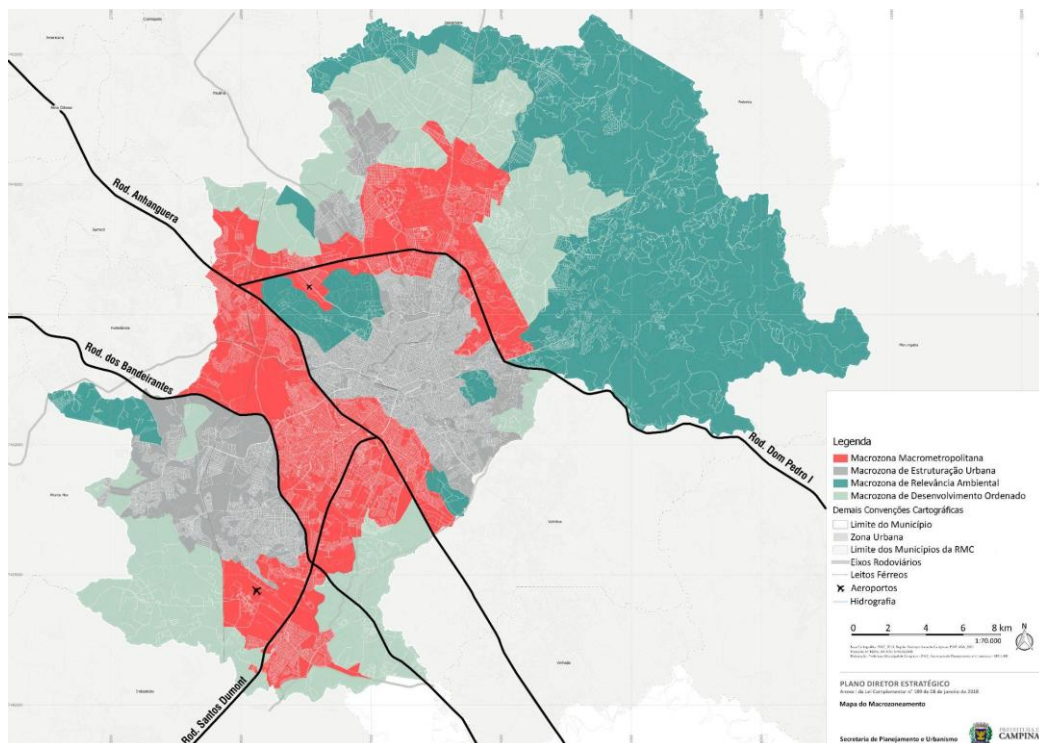


### 3 O PLANO DIRETOR DE 2018 E AS “LEIS EXPANSIVAS”<sup>1</sup> DE CAMPINAS

O Plano Diretor de Campinas de 2018, instituído pela Lei Complementar nº 189 de 08 de janeiro de 2018, é um exemplo de imprecisão das políticas de planejamento territorial no tratamento das áreas de interface rural-urbano, pois define para grande parte das áreas rurais do município a Macrozona de Desenvolvimento Ordenado, que permite a expansão do perímetro urbano. A mesma macrozona, entretanto, também tem como diretriz o controle da expansão urbana e a preservação ambiental. Além disso, muitos territórios englobados na Macrozona de Desenvolvimento Ordenado se encontram ao lado de locais abrangidos pela Macrozona Macrometropolitana, cujas diretrizes são de incentivo ao crescimento urbano.

A figura 04 apresenta o mapa do macrozoneamento e o quadro 01 apresenta a descrição dada pelo Plano Diretor de Campinas a cada macrozona, em que é possível observar na definição da Macrozona de Desenvolvimento Ordenado a permissão, de certa forma contraditória, de usos rurais e urbanos. O §1º do artigo 5º do referido Plano Diretor determina que “Na Macrozona de Desenvolvimento Ordenado poderá haver a expansão do perímetro urbano nas áreas passíveis de urbanização, mediante estudos técnicos que indiquem tal possibilidade e lei complementar específica” (Lei Complementar n. 189, 2018, p. 04)

Figura 04: Mapa de Macrozoneamento de Campinas com destaque para as principais rodovias.



Fonte: Elaboração dos autores, adaptado de Anexo I da Lei Complementar n. 189 (2018)

<sup>1</sup> termo adotado por Leonelli e Campos (2018) em referência a parte das leis municipais que compõem o arcabouço legal da política urbana do município indutoras da expansão urbana



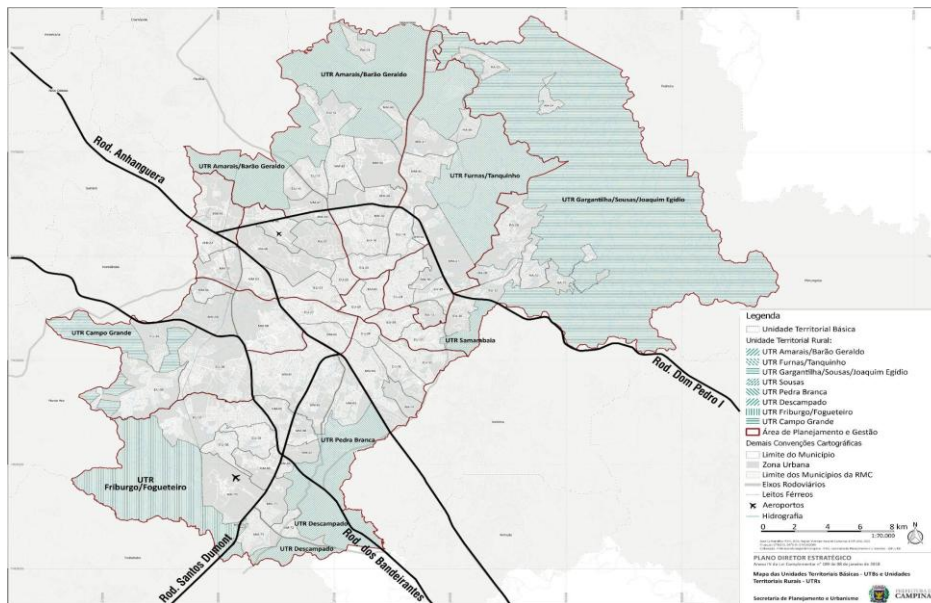
Quadro 01: Descrição das Macrozonas definidas pelo Plano Diretor de Campinas, 2018

<b>Macrozona Macrometropolitana</b>	<b>Macrozona de Estruturação Urbana</b>	<b>Macrozona de Desenvolvimento Ordenado</b>	<b>Macrozona de Relevância Ambiental</b>
“abrange região situada integralmente no perímetro urbano, impactada por estruturas viárias, equipamentos e atividades econômicas de abrangência regional, nacional e internacional, sofrendo influência direta e indireta pela proximidade dessas estruturas no território, que alteram dinâmicas socioeconômicas, culturais e ambientais.”	“abrange região situada integralmente no perímetro urbano, possui áreas reconhecidamente consolidadas e outras em fase de consolidação.”	“abrange região situada integralmente na zona rural, destinada ao desenvolvimento de <u>usos rurais e urbanos</u> compatíveis com os termos da legislação específica.” (grifo dos autores)	“abrange região situada na sua maior parte na zona rural e que apresenta relevância ambiental e áreas públicas e privadas estratégicas à preservação ambiental e dos recursos hídricos.”

Fonte: elaboração dos autores com base no Plano Diretor de Campinas, 2018

Além do macrozoneamento, o Plano Diretor de Campinas também divide o município em Unidades Territoriais Básicas (UTBs), que são as áreas urbanas contidas no perímetro urbano, e Unidades Territoriais Rurais (UTRs) (figura 05), cujas diretrizes são de valorização da produção agrícola, proteção ambiental e preservação das atividades culturais das áreas rurais. Na definição das UTRs, o Plano Diretor de Campinas expõe sua importância para o equilíbrio ambiental da cidade, seja como cinturão verde ou como território de desenvolvimento agrícola e turístico (Lei Complementar n. 189, 2018).

Figura 05: Mapa das UTBs e UTRs de Campinas com destaque para as principais rodovias



Fonte: Elaboração dos autores, adaptado de Anexo IV da Lei Complementar n. 189 (2018)

A análise dos mapas e da descrição das macrozonas nos permite notar que tudo o que a Macrozona de Desenvolvimento Ordenado engloba é área rural. Entretanto, nem toda área rural está englobada nessa macrozona, uma vez que alguns destes territórios encontram-se na Macrozona de Relevância Ambiental, o que fica claro quando comparamos o mapa de macrozoneamento com o mapa de UTBs e UTRs: algumas UTRs situadas ao norte e nordeste do município são abrangidas pela segunda macrozona, enquanto que a maioria das UTRs restantes se encontra na primeira macrozona, permissiva em relação à expansão urbana.

Além do levantamento das diretrizes do Plano Diretor de 2018, a pesquisa documental para a elaboração deste artigo permitiu identificar outras legislações municipais que possuem contradições na regulação dos usos urbanos e rurais e que são permissivas à atuação do mercado imobiliário, contribuindo para a urbanização dispersa e fragmentada, conforme apresentado no quadro 02.

A Lei Municipal nº 8.853 de 05 de junho de 1996 e a Lei Complementar nº 207 de 20 de dezembro de 2018, aprovada no mesmo ano do Plano Diretor, possuem semelhança na contradição da regulação de usos urbanos e rurais. A primeira regula e determina critérios urbanísticos para empreendimentos urbanos nas áreas rurais, enquanto que a segunda estabelece a Zona de Expansão Urbana do município, que permite usos urbanos no território rural, ao mesmo tempo em que possui como diretriz o controle da ocupação urbana desordenada.



Quadro 02: Legislações e decretos municipais de indução da expansão urbana

Lei Municipal nº 8.736 de 01/01/1996	Lei Municipal nº 8.853 de 05/06/1996	Decreto nº 17.742 de 22/10/2012	Lei Complementar nº 207 de 20/12/2018 <sup>2</sup>
<p>Art. 1º - Para os fins desta Lei, <u>conceitua-se loteamento fechado como sendo loteamento cercado ou murado</u>, no todo ou em parte do seu perímetro (grifo dos autores)</p> <p>Art 6º - A área máxima do loteamento fechado dependerá de considerações urbanísticas, viárias, ambientais, e do impacto que possa ter sobre a estrutura urbana, sempre dentro das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor.</p> <p>§4º - “[...] em caso de indeferimento do pedido, a Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente deverá apresentar razões técnicas devidamente fundamentadas [...]”</p>	<p>Art. 1º - A construção de todas as edificações e ou empreendimentos para fins urbanos na área rural é regulada pela presente lei, observadas, no que couber, às disposições pertinentes das legislações federal, estadual e municipal</p> <p>Art. 2º - Esta lei tem como objetivo <u>fixar critérios e requisitos urbanísticos para edificações e/ou empreendimentos na área rural, mediante a criação de bolsões urbanos</u>, disciplinando a ocupação urbana sem prejuízo à área rural. (grifo dos autores)</p>	<p>Art. 4º A Administração exigirá, quando do cadastramento da gleba, a <u>destinação de 15% (quinze por cento) de sua área para a implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários</u> e sistema de lazer, sem prejuízo das áreas necessárias à composição do sistema viário. (grifo dos autores)</p> <p>Art. 5º Caso o percentual de 15% exigido no caput do artigo anterior resulte em área inferior a 1.000,00 m<sup>2</sup> (um mil metros quadrados) a reserva dessas áreas será substituída pelo recolhimento de contrapartida no valor equivalente ao erário municipal.</p> <p>Art. 6º <u>Será dispensada a transferência das áreas previstas no artigo 4º ou sua substituição pela contrapartida prevista no artigo 5º quando o uso a ser dado à gleba for exclusivamente residencial do tipo unifamiliar</u>. (grifo dos autores)</p>	<p>Art. 3º - parágrafo único: <u>A Zona de Expansão Urbana de que trata o caput deste artigo tem destinação prioritariamente rural, sendo permitidos usos urbanos compatíveis</u> com o rural, nos termos desta Lei Complementar. (grifo dos autores)</p> <p>Art. 5º - Na Zona de Expansão Urbana, deverão ser observadas as seguintes diretrizes, a fim de <u>permitir usos urbanos de forma compatível e sustentável</u>: I - <u>controlar a ocupação urbana</u> desordenada; II - dar continuidade à malha urbana consolidada; III - permitir a continuidade dos eixos estruturais de mobilidade urbana; (grifo dos autores)</p> <p>Art. 6º - parágrafo único: A alteração da destinação do uso rural para uso urbano deverá ser precedida de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV e análise favorável da viabilidade do empreendimento, nos termos desta Lei Complementar.</p>

Fonte: elaboração dos autores, com base em Leonelli e Campos (2018).

<sup>2</sup> Esta lei foi alterada pela Lei Complementar nº 490 de 04 de julho de 2024 que, dentre outras coisas, alterou o art. 3º, determinando que “a alteração de uso rural para uso urbano deverá ser precedida de parcelamento do solo, nos termos da legislação aplicável”.



Já a Lei Municipal nº 8.736 de 01 de janeiro de 1996 e o Decreto Municipal 17.742 de 22 de outubro de 2012 se assemelham na regulação e permissividade da criação dos chamados “condomínios fechados”. Enquanto a primeira lei regula a criação de loteamentos fechados, conceituando-o como “loteamento cercado ou murado, no todo ou em parte do seu perímetro”, o decreto municipal de 2012 dispensa a obrigatoriedade da destinação de 15% da área de uma gleba loteada para implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários e para o sistema de lazer quando o loteamento for de uso exclusivamente residencial do tipo unifamiliar, condição na qual se encaixa grande parte dos “condomínios fechados”.

Vale ressaltar, ainda, que a Lei Municipal nº 8.736/96 é do mesmo ano da Lei Municipal nº 8.853/96, sendo que a primeira, que regula a implantação de loteamentos fechados, foi aprovada 5 (cinco) meses antes da aprovação da segunda, que determina critérios urbanísticos para empreendimentos urbanos em áreas rurais. Dessa maneira, a instalação de “condomínios fechados” em áreas rurais foi facilitada através dessas duas leis.

As leis apresentadas reforçam a produção de um espaço urbano disperso e fragmentado e sem limites para a expansão urbana. Segundo Leonelli e Campos (2018):

(...) bolsões urbanos em áreas rurais, legalização de loteamentos e condomínios horizontais fechados, isenção de doação de áreas públicas (...) constroem um quadro de flexibilidades e ilegalidades encontradas em leis dispersas que desregulam a expansão urbana. São leis que viabilizam uma cidade sem limites. (Leonelli; Campos, 2018, p. 46)

Dessa forma, ocorre em Campinas o que Travassos e Ferreira (2016) discorrem sobre as áreas de interface rural-urbano na metrópole: a dualidade das políticas e legislações urbanas que reforçam o contraste entre rural e urbano e induzem ainda mais a dispersão e expansão urbana em direção a espaços de atividades rurais.

### **3.1 O Plano Diretor de Campinas e as diretrizes da ONU para cidades sustentáveis**

O resultado final deste artigo é a comparação entre as diretrizes das Macrozonas do Plano Diretor de Campinas e os três documentos da ONU explicados na introdução: os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), as premissas da Nova Agenda Urbana (NAU) e as recomendações de projeto para uma cidade compacta explicitadas pela ferramenta “My Neighborhood” da ONU.

O quadro 03 apresenta as principais diretrizes das macrozonas definidas pelo Plano Diretor de Campinas que se associam às premissas de cidades sustentáveis da ONU. Podemos observar que, dentre os 17 ODS, o 11 (que trata de cidades e comunidades sustentáveis) e o 15 (que trata da vida terrestre) são os que mais se relacionam com as diretrizes das macrozonas de Campinas.



Quadro 03: Relação das diretrizes do Plano Diretor de Campinas com as diretrizes da ONU para cidades sustentáveis

Fonte: elaboração dos autores

Macrozonas do Plano Diretor 2018	Diretrizes para cidades sustentáveis	Documentos e Ferramenta da ONU analisados
Macrozona de Estruturação Urbana  Macrozona Macrometropolitana	Ocupação de áreas vagas, adensamento habitacional e uso misto	<b>ODS 11:</b> 11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas; 11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo; 11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento;  <b>ODS 15:</b> Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;
Macrozona de Estruturação Urbana	Ampliação da oferta de moradia	<b>NAU:</b> 69. (...) Comprometemo-nos também a promover o uso sustentável da terra, combinando expansões urbanas com densidades e compacidade adequadas, prevenindo e contendo a dispersão urbana, bem como evitando alterações desnecessárias no uso do solo e a perda de terra produtiva e de ecossistemas frágeis e importantes;
Macrozona de Desenvolvimento Urbano  Macrozona de Relevância Ambiental	Proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural e controle da expansão urbana	<b>My Neighborhood:</b> 1.2: Uso misto: uso misto associado com apropriada densidade residencial e baseada em transporte público eficiente; 1.4: Densidade eficiente: garantir que o parâmetro de referência de alta densidade seja localmente relevante, avaliando a eficiência e o caráter da forma urbana; 1.5: Preservação e integração das infraestruturas azul e verde: (...) Usos agrícolas devem ser protegidos para limitar a expansão, diversificar a economia local e prover segurança alimentar.
Macrozona de Relevância Ambiental	Incentivo à proteção ambiental e valorização da atividade rural	



Os pontos do ODS 11 associados ao Plano Diretor de Campinas referem-se ao acesso universal à habitação e ao transporte seguro, acessível e sustentável, à urbanização inclusiva e sustentável, à proteção do patrimônio cultural e natural e ao apoio das relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais. Já o ODS 15 trata da proteção, recuperação e uso sustentável dos ecossistemas terrestres.

No Plano Diretor de Campinas, é possível encontrar diretrizes de requalificação urbanística, social e ambiental da área central, ampliação da oferta de moradia, produção de habitação de interesse social, proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural, dinamização da economia rural, incentivo à produção agrícola, manutenção sustentável das características da zona rural, controle da expansão urbana e preservação do ambiente, da biodiversidade e dos mananciais que se relacionam com os pontos elencados pelos ODS 11 e ODS 15.

Além disso, tais diretrizes das macrozonas também se associam aos itens 34 e 69 da NAU, cujas premissas são de promoção do direito universal à infraestrutura física e social básica sustentável, preservação da função ecológica e social da terra, prevenção e contenção da dispersão urbana e diminuição da perda de terra produtiva.

Com relação ao “My Neighborhood”, vale ressaltar que essa ferramenta determina os seguintes eixos de recomendações de projeto para uma cidade compacta: permeabilidade e caminhabilidade, uso misto, transporte público eficiente, densidade eficiente e preservação e integração das infraestruturas azul e verde. No Plano Diretor de Campinas, foram encontradas diretrizes para a ocupação de áreas vagas, incentivo ao uso misto, adensamento de regiões mais bem estruturadas, aumento das densidades habitacionais, correção de discontinuidades entre bairros e controle da expansão urbana que se relacionam diretamente com as recomendações da ferramenta “My Neighborhood”.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As análises feitas neste artigo permitiram compreender os desafios para o alcance do desenvolvimento sustentável na cidade de Campinas. Apesar de haver correspondências entre o plano diretor e as diretrizes e premissas presentes nos ODS, NAU e “My Neighborhood” da ONU, existem outros fatores que impedem a aplicação efetiva de práticas sustentáveis baseadas no conceito de cidade compacta.

As contradições existentes no próprio plano diretor constituem o primeiro fator impeditivo. Ao determinar para as áreas rurais uma macrozona que prevê a expansão urbana, o plano incentiva a urbanização dispersa e se contrapõe às diretrizes de valorização da área rural e preservação ambiental presentes no próprio plano.

O segundo fator é o conjunto de legislações que promovem um incentivo à atuação do mercado imobiliário na criação de loteamentos fechados em áreas cada vez mais afastadas do centro, aumentando a dispersão e a ocupação urbana em áreas até então exclusivamente rurais e desregulando a expansão urbana (Leonelli; Campos, 2018).

Tais legislações são as que de fato incidem sobre a produção do espaço urbano de Campinas, fazendo com que as diretrizes de valorização da área rural e preservação ambiental presentes em seu Plano Diretor sejam, em grande medida, apenas discursivas. As premissas do



desenvolvimento sustentável da ONU, bem como as recomendações da ferramenta “My Neighborhood”, se aproximam apenas do discurso de sustentabilidade urbana presente nas diretrizes do plano diretor, possuindo fraca força política em meio a um arcabouço de leis e decretos que ditam a real urbanização do município.

A análise feita neste artigo mostra a importância da legislação urbanística na produção do espaço urbano. É necessário que as esferas política e social da cidade de Campinas compreendam a importância do espaço rural metropolitano para o equilíbrio ecológico da região, bem como os benefícios de uma cidade mais compacta para que futuras legislações urbanísticas abordem temas e ações alinhadas com as premissas dos ODS e da NAU e se utilizem de recomendações de desenho urbano presentes na ferramenta “My Neighborhood”.

O que se observa atualmente, entretanto, é o fraco poder político do próprio Plano Diretor de Campinas para enfrentar a dispersão urbana e garantir a preservação das áreas rurais na metrópole. Pelo contrário, define uma macrozona permissiva à expansão urbana que, em conjunto com outras “leis expansivas”, impedem o desenvolvimento sustentável baseado nos princípios propugnados pela ONU.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, H. V. S.; Ribeiro, R. J. da C. O movimento Townscape e a evolução do conceito de Cidade Compacta. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)**, n. 23, p. 154 - 184, 2022. Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. Disponível em: <https://cegot.org/ojs/index.php/GOT/article/view/008/008>. Acesso em: 21 set. 2024

BELLENZANI, M. L. R., FERNANDES, B. S., TRAVASSOS, L. R. F. C. Ruralidades metropolitanas como espaços de resiliência ambiental: o caso da Região Metropolitana de São Paulo. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 8, n. 1, p. 83-100, 2021. Disponível em: <http://www.revistappr.com.br/conteudo.php?m=NDM3&l=tx>. Acesso em: 21 set. 2024

CAMPINAS. **Decreto n. 17.742, de 22 de outubro de 2012**. Estabelece procedimentos de análise para definição de diretrizes urbanísticas, aprovação de projetos de parcelamento do solo e edificação em glebas, e dá outras providências. Campinas, SP. Disponível em: <https://sapl.campinas.sp.leg.br/norma/36977>. Acesso em: 21 set. 2024

CAMPINAS. **Lei Complementar n. 207, de 20 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a demarcação e ampliação do perímetro urbano, institui a Zona de Expansão Urbana e dá outras providências. Campinas, SP. Disponível em: <https://sapl.campinas.sp.leg.br/norma/46533>. Acesso: 21 set. 2024

CAMPINAS. **Lei Complementar n. 189, de 08 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do município de Campinas. Campinas, SP. Disponível em: <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/132100>. Acesso em: 21 set. 2024.

CAMPINAS. **Lei Municipal n. 8.736, de 01 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre a permissão a título precário de uso das áreas públicas de lazer e das vias de circulação, para constituição de loteamentos fechados no município de Campinas e dá outras providências. Campinas, SP. Disponível em: <https://sapl.campinas.sp.leg.br/norma/5580>. Acesso em: 21 set. 202

CAMPINAS. **Lei Complementar n. 490, de 04 de julho de 2024**. Altera a lei complementar nº 207. de 20 de dezembro de 2018, para adequá-la ao que determina o art. 42-b, caput, incisos ii e vi, da lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (estatuto da cidade). Campinas, SP. Disponível em: <https://sapl.campinas.sp.leg.br/norma/55139>. Acesso em: 21 set. 2024

CAMPINAS. **Lei Municipal n. 8.853, de 05 de junho de 1996**. Dispõe sobre a fixação de critérios para a criação de bolsões urbanos na área rural e dá outras providências. Campinas, SP. Disponível em:





<https://sapl.campinas.sp.leg.br/norma/5716>. Acesso em: 21 set. 2024

LEONELLI, G. C. V.; CAMPOS, G. F. R. Leis expansivas para a expansão urbana: Campinas sem limites. **Urbe: revista brasileira de gestão urbana**. Curitiba, v. 10, n. 1, p. 36-48, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.supl1.ao03>. Acesso em: 12 jun. 2024

LIMONAD, E. Urbanização dispersa: mais uma forma de expressão urbana?. **Revista Formação**, v.1, n.14, p.31-45, 2011. DOI: <https://doi.org/10.33081/formacao.v1i14.705>. Acesso em: 12 jun. 2024

LOPES, A. R. **Transformações na paisagem e conflitos rural-urbano: as comunidades Friburgo e Fogueteiro no entorno do Aeroporto Internacional de Viracopos**. 2020. Iniciação Científica. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas/SP, 2020

NASCIMENTO, E. Região Metropolitana de Campinas (SP): cinco décadas de expansão urbana. **Boletim Campineiro de Geografia**, v.6, n.1, 2016. DOI: <https://doi.org/10.54446/bcg.v6i1.275>. Acesso em: 11 jun. 2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Rio de Janeiro, 1995. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/home>. Acesso em: 21 set. 2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Quito, 2017. Disponível em: <https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda>. Acesso em: 21 set. 2024

PECATORI, C. O paradigma da cidade compacta no debate urbanístico contemporâneo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INVESTIGAÇÃO EM URBANISMO, 6., 2014, Barcelona-Bogotá. **Anais [...]** Barcelona: DUOT, 2014. DOI: <https://doi.org/10.5821/siiu.6086>. Acesso em: 12 jun. 2024

QUEIROGA, E. F.; BENFATTI, D. M. Entre o nó e a rede, dialéticas espaciais contemporâneas: o caso da metrópole de Campinas diante da megalópole do Sudeste do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 9(1), p. 41-52, 2007. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2007v9n1p41>. Acesso em: 21 set. 2024

REIS, N.G. **Notas sobre Urbanização Dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

SILVA, G. J. A. da; ROMERO, M. A. B. O urbanismo sustentável no Brasil. A revisão de conceitos urbanos para o século XXI (Parte 02). *Arquitextos*, São Paulo, ano 11, n. 129.08, Vitruvius, fev. 2011 <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.129/3499>>. Acesso em: 21 set. 2024.

Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Nações Unidas no Brasil, 2014. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 21 set. 2024

TRAVASSOS, L.; FERREIRA, R. C. O Periurbano e o Rural Metropolitanos: desafios para a elaboração do Plano Diretor Regional do Grande ABC. **III Congresso Internacional de Gestão Territorial para o Desenvolvimento Rural – Mudanças Globais e Locais: implicações para as dinâmicas de desenvolvimento territorial**. Brasília, 2016

TRAVASSOS, L.; PORTES, B. Rural metropolitano: caracterização e regulação na Região Metropolitana de São Paulo (Brasil). **Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)**, n° 14, p. 359-380, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.17127/got/2018.14.015>. Acesso em: 11 jun. 2024

UN-HABITAT. **My Neighborhood**. ONU, 2023. Disponível em: <https://unhabitat.org/my-neighbourhood>. Acesso em: 21 set. 2024