

O PLANEJAMENTO URBANO ATRELADO À ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA EM CAMPINAS/SP¹

Mayra Abboudi Brasco²

RESUMO:

A urbanização marcadamente periférica da região Noroeste de Campinas - repleta de vazios urbanos especulativos, infraestrutura urbana precária e degradação ambiental - é alvo, desde o início do século XXI, de investimentos do setor público e privado, entre os quais: construção de um *shopping center*, Corredor de Ônibus BRT (*Bus Rapid Transport*), um Parque Natural, implantação de loteamentos, como o Jardim Ibirapuera, Residencial Parque da Fazenda e Bela Aliança Bairro & Parque, que possuem condomínios verticais. Dentro deste contexto, apresentamos como a expansão urbana é condicionada pelo planejamento urbano, atendendo aos interesses do setor imobiliário. Para compreender os rearranjos espaciais que ocorrem, analisamos o Poder Público Municipal e o setor imobiliário, identificando suas ações e inter-relações no objeto de estudo, a região Noroeste de Campinas, entre 2005 e 2018.

Palavras-chave: planejamento urbano; incorporação imobiliária; Região Metropolitana de Campinas (SP).

INTRODUÇÃO

Em Campinas, a atuação do Poder Público municipal e setor imobiliário em conjunto condiciona a forma e o conteúdo da produção e ocupação do espaço, em detrimento de outros setores e classes. Conseqüentemente, temos regiões mais valorizadas e outras menos, caracterizando uma produção desigual e combinada do espaço urbano.

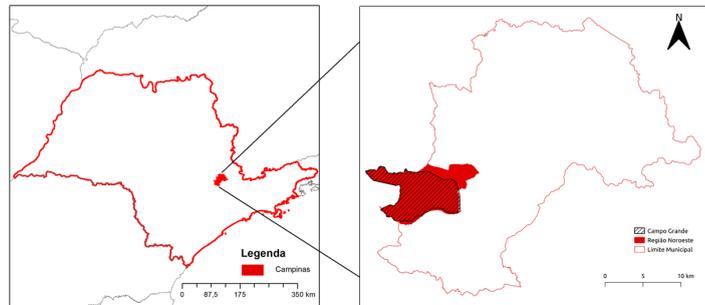
A região Noroeste de Campinas (Figura 1) é uma das regiões periféricas mais carentes da cidade, onde está localizado o distrito do Campo Grande. Essa região é a moradia de cerca de 145 mil habitantes em uma área de 65,64 km². Seus diferenciais são, de acordo com a Prefeitura, a passagem das Rodovias Anhanguera e Bandeirantes, além do Corredor Metropolitano Noroeste, em que se concentram 70% dos usuários de transporte público,

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Trabalho fruto de pesquisa de mestrado com orientação da Profa. Dra. Arlete Moysés Rodrigues (BRASCO, 2022).

² Mestre em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

atendendo, além de Campinas, as cidades de Hortolândia, Sumaré e Monte Mor (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2020).

Figura 1. Mapa - A localização da região Noroeste de Campinas³



Fonte: IBGE, 2019; Prefeitura Municipal de Campinas, 2019. Elaborado pela autora.

No objeto de estudo há a construção de um *shopping center*, o Shopping Parque das Bandeiras, o Corredor de Ônibus BRT (*Bus Rapid Transport*), novos loteamentos, como o Jardim Ibirapuera, Residencial Parque da Fazenda e o Bola Aliança Bairro & Parque, condomínios fechados para a classe média e um novo planejamento para a avenida John Boyd Dunlop calcado na Lei do Plano Diretor (CAMPINAS, 2006; 2018) e na Lei de Uso e Ocupação do Solo (CAMPINAS, 2018), ambas revistas em 2018.

Compreender a relação entre o Poder Público Municipal e setor imobiliário no objeto de estudo se baseia na hipótese de que estes, enquanto agentes de produção do espaço urbano, estão atuando conjuntamente, pois, a partir da construção do *shopping center*, corredor de ônibus de alta velocidade e revisão da legislação urbanística, refuncionalizarão a área de entorno da Avenida John Boyd Dunlop. Para averiguar a hipótese, o objetivo do trabalho é analisar a forma e o conteúdo das ações dos agentes citados, assim como as transformações na dinâmica espacial na região, entre 2005 e 2018⁴.

Para cumprir o objetivo, foram analisadas as Leis dos Planos Diretores de Campinas de 2006 e 2018, trabalhos anteriores sobre a cidade, a legislação urbanística e política urbana, além de informações em sites e notícias de portais eletrônicos. Bem como análises

³ A Prefeitura Municipal de Campinas caracteriza as regiões como “macrorregiões”. No entanto, não especificam o porquê desta caracterização, assim como não definem “região”, “mesorregião” ou “microrregião”; as demais regiões de Campinas podem ser consultadas no *site*: <https://www.campinas.sp.gov.br/governo/servicos-publicos/macroregiao/>.

⁴2005 é o início das articulações da construção do Shopping Parque das Bandeiras e revisão da Lei do Plano Diretor de Campinas e 2018 é o ano da aprovação da Lei do Plano Diretor Estratégico de Campinas de 2018.

cartográficas utilizando o *software* Quantum GIS, usando dados das bases oficiais de Campinas e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim como trabalhos de campo durante o mestrado, para coletas de dados secundários na Secretaria de Planejamento e Urbanismo e na região Noroeste.

O método de análise é o da Geografia Crítica, da produção do espaço urbano que se apóia no materialismo dialético: a região foi estudada sob a perspectiva de compreendê-la enquanto uma particularidade, com o intuito de, partindo dela, abarcar a totalidade das relações sociais concretas (RODRIGUES, 1998).

Inicialmente apresentamos os resultados das análises da revisão das Leis de Planos Diretores e as implicações espaciais deste planejamento urbano. Depois, mostramos a sua relação com o setor imobiliário, denotando uma incorporação do espaço.

1. O Poder Público Municipal e suas atuações no planejamento da expansão urbana

Para analisar a legislação urbanística, utilizamos Leonelli e Campos (2018), que levantaram leis vigentes e entrevistaram o responsável técnico da Secretaria de Urbanismo de Campinas, com o intuito de compreender a atuação dos poderes Legislativo e Executivo. A entrevista revelou que os principais agentes que direcionam a expansão urbana atualmente não são legislativos, mas, sim, as “forças de mercado”, ou seja, os próprios empreendedores imobiliários e os financiamentos públicos para construção de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Além disso, as autoras mostraram que as leis seguidas pelas Secretarias de Planejamento e de Urbanismo são as que propiciam uma flexibilização do perímetro urbano e dos zoneamentos vigentes.

Outra análise que elucida a questão foi realizada por Bernardini (2017). A partir da investigação das leis criadas da Região Metropolitana de Campinas (RMC), entre 1970 e 2006, o pesquisador apontou que existe uma relação estreita entre mercado incorporador e Poder Público: o planejamento territorial privilegia a propriedade privada e o caráter rentista da terra, de forma a permitir o máximo aproveitamento pelo setor imobiliário; assim como é tortuosa a fronteira entre o legal e o ilegal no trato do Poder Executivo e Legislativo.

Dentro desse escopo de cidade, percebemos que leis são feitas sem participação popular, sob demandas do setor imobiliário e, inclusive, são desatualizadas e confusas para a população. Por exemplo, não há uma lei de parcelamento do solo municipal, apenas leis soltas que se complementam com outras, a nível estadual e federal, e que são utilizadas em

Campinas. Leonelli e Campos (2018) fizeram este levantamento: leis de arruamento de 1959, de aprovação de empreendimentos urbanos de 1996, a lei que instituiu o Grupo de Análise de Projetos Especiais (GAPE) de 2012⁵ - Grupo vigente até a revisão do Plano Diretor de 2018. Sendo assim, temos um apanhado de leis desatualizadas e que conversam entre si pela sua aplicação pontual para aprovar empreendimentos.

1.1. Lei do Plano Diretor de Campinas de 2006 (PD-06)

A revisão do PD-06 começou em 2005, durante a gestão do prefeito Hélio de Oliveira Santos (PDT)⁶. Esse Plano foi o primeiro da cidade a ser elaborado sob as diretrizes do Estatuto da Cidade. Mesmo assim, o PD-06 incorporou poucas das disposições do Estatuto. E, aquelas incluídas, não foram aplicadas: IPTU progressivo no tempo; outorga onerosa; função social da cidade e da propriedade, com diretrizes de intervenção municipal em imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados; e a participação da comunidade local através dos instituídos Planos Locais de Gestão, pois somente foram elaborado dois, de duas macrozonas, sendo que existiam nove (CAMPINAS, 2006).

O macrozoneamento, que seria responsável pela estruturação territorial do município, definiu a região Noroeste praticamente inteira dentro da Macrozona 5 (MZ-5). Mas, algumas de suas partes, incluindo a área dos bairros Jardim Ibirapuera e Residencial Parque da Fazenda, estão dentro da Macrozona 4 (MZ-4).

Sobre o zoneamento urbano, Bernardini (2017) problematiza a divisão territorial em “zonas”, ou seja, em compartimentos diferentes e que serão manejados de acordo com suas particularidades. Um “mosaico urbano”, em que cada parte possui capacidades de infraestrutura diferentes, com funções e lógicas distintas de ordenamento territorial. O planejamento nestes moldes, ou seja, funcionalista, se estrutura de acordo com a lógica de mercado.

A MZ-5 é a Área Prioritária de Requalificação (APR) e englobava a região do Complexo Delta (do Aterro Delta), Rodovias Santos Dumont e Bandeirantes, a região do Campo Grande e parte da região do Ouro Verde. A MZ-4 é a Área de Urbanização Prioritária

⁵ Criado para atender a demanda de empreendimentos que seriam construídos em áreas distantes do centro, fora de zoneamentos específicos, desatualizados pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1985

⁶ O prefeito Hélio de Oliveira Santos, também conhecido como Doutor Hélio, é do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Seu primeiro mandato foi entre 2005 e 2008 e o segundo entre 2009 e 2011, interrompido devido à sua cassação após o escândalo de corrupção na Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento (SANASA).

(AUP): área urbana intensamente ocupada, necessitando otimização e racionalização da infraestrutura, fomento de atividades mistas, consolidação de subcentros e “equacionar áreas de sub-habitação” (CAMPINAS, 2006). É a maior macrozona e abrange áreas muito distintas, como o centro da cidade, bairros periféricos e zonas de expansão urbana, como o dos loteamentos Jardim Ibirapuera e Residencial Parque da Fazenda.

A área do *shopping center* e do Campo Grande pertencem à MZ-5, que tem o Plano Local de Gestão (PLG) disponível no site da Prefeitura. O texto aprovado institui as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de Regularização, as de Indução e áreas que deverão ter parcelamento, utilização ou edificação compulsórias. Dentre elas está a área da Fazenda Bela Aliança, uma ZEIS de Indução, que terá o Parque Natural Municipal do Campo Grande, criado por decreto em 2011, mas que somente agora se tornará realidade (CAMPINAS, 2012).

1.2. Lei do Plano Diretor Estratégico de Campinas de 2018 (PD-18)

A revisão do PD-18 começou em 2014, durante o segundo mandato do Prefeito Jonas Donizette (PSB)⁷, a partir de um diagnóstico feito pela Fundação para a Pesquisa Ambiental (FUPAM).

Em 2015, começou o processo “participativo” da população através da resposta de um questionário *online* no site da Prefeitura. Indagava-se sobre como o cidadão gostaria que a cidade e o seu bairro fossem. Portanto, a participação da sociedade foi somente com a análise destes questionários e dos pedidos do setor imobiliário, protocolados na Prefeitura.

Em decorrência, a revisão da Lei se estendeu até a sua aprovação em 2018. O período foi extenso devido às ações do Ministério Público (MP) denunciando a falta de participação popular, adiando a sua aprovação em dois momentos (BERENGUEL, 2017). Mas, mesmo após sua aprovação, o MP ainda recorreu a algumas das suas alterações: o Tribunal de Justiça do Estado interveio às ações do poder local, pois foram apresentadas mais de 50 emendas elaboradas por vereadores que alterariam o texto da Lei e, ainda por cima,

⁷ O Prefeito Jonas Donizette, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), teve seu primeiro mandato entre 2012 e 2015 e o segundo entre 2016 e 2019. Sobre seu projeto de governo, é interessante destacar que a política de transporte (e não de mobilidade) se calca na construção do Corredor de Ônibus BRT, no Bilhete Único e em ciclovias construídas nas regiões ricas da cidade. A habitação se funda na construção de moradias para a população de baixa renda, com a instituição do Programa Municipal de Regularização Fundiária e o projeto “Lotes Urbanizados”, que permite a construção de habitações populares em qualquer região da cidade (DONIZETTE, 2016).

faltariam descrições legais dos macrozoneamentos e limitações administrativas (COSTA, 2018).

Diante desse processo, que mostra quais são os agentes de produção do espaço que participam do planejamento territorial de Campinas, é importante ressaltar que Carlos Augusto Santoro, secretário de Planejamento e Urbanismo de Campinas na época da aprovação do PD-18, é proprietário da incorporadora e construtora C.S. Engenharia Ltda. Ela é uma Sociedade Empresária Limitada, com situação cadastral ativa desde 2001⁸.

Para além disso, o Caderno de Subsídios do Plano Diretor Estratégico de Campinas (2017) ainda destaca algumas demandas do setor imobiliário para o aumento do perímetro urbano. De acordo com o próprio caderno de subsídios: “em sua maioria, as justificativas para essas inserções se resumem às intenções de implantação de empreendimentos imobiliários, o que quase dobraria a extensão das áreas vagas, reduzindo também a densidade populacional de Campinas.” (CAMPINAS, 2017, p. 301). No entanto, mais adiante no documento, há outra consideração importante:

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

Apesar desse parecer da equipe técnica, o perímetro urbano foi expandido em 2018. O que denota que existe uma diferença entre o que o planejamento técnico atesta e a lei que é aprovada. Logo, quem faz o planejamento urbano é o capital. E, ao analisar os protocolos pedindo o aumento do perímetro urbano na região Noroeste, vemos quem, além do Poder Público Municipal, são os responsáveis pelo aumento do perímetro urbano. Dois são gerais e muito fortes para a cidade de Campinas:

- Habicamp: em 14 de fevereiro de 2017 escreveu um ofício (nº 14.2/2017), protocolado na Prefeitura, que pedia a inserção do município inteiro no perímetro urbano⁹; o Presidente da Habicamp, na época, era Francisco de Oliveira Lima Filho;

⁸ Estes são dados públicos, pesquisados no site da Receita Federal e em sites de CNPJ digital.

⁹ Também eram contrários à cobrança de outorga onerosa, pois seria uma medida “contrária ao empreendedorismo”.

- Sindicato da Habitação: em 10 de fevereiro de 2017, enviou ofício para a Prefeitura pedindo que o perímetro urbano não fosse congelado, mas sim expandido, criticando a Cartilha de Subsídios do Plano Diretor apresentada no mesmo ano¹⁰.

Portanto, percebemos que a Habicamp, que faz as análises de déficit habitacional em na cidade, na verdade, não está preocupada com a deficiência habitacional da população pobre ou as dificuldades de possuir moradia adequada. Pelo contrário, esses representam agentes de produção do espaço urbano mais poderosos da cidade. A seguir, elencam-se os protocolos e ofícios referentes à região Noroeste:

- 2009-10-11575: é de autoria desconhecida¹¹, mas trata da inserção de gleba “A” e “B” do bairro Campo Grande; a área das glebas é lindeira ao bairro Parque Valença, ao Hospital do Ouro Verde e ao Pronto Socorro do Campo Grande; neste protocolo também entra o pedido do vereador, e Presidente da Câmara Municipal na época, Aurélio Cláudio, para que a entre no perímetro urbano;
- 2015/10/49044, com Ofício 287/2015: autoria de Comurb Sociedade de Projetos Urbanísticos Ltda. (compõe o Secovi-SP); pede a inclusão de área pertencente à APA do Campo Grande, no caso, a Fazenda Santa Margarida;
- 2015-10-54286: inserção do imóvel Sítio do Rosário, área rural próximo ao bairro Jardim Paviotti, conurbada e confundida como sendo de Monte Mor;
- 2016/10/02967: Grupo Pacaembu, em 20 de janeiro de 2016, pede a inserção de área para a construção de empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida;
- 2016-10-09035: no dia 4 de março de 2016, pedido de inserção de área remanescente da Fazenda Bela Vista, no Bairro Terra Preta; fica nas margens da Rodovia Jornalista Francisco Aguirra Proença, que se encontra com a Rodovia dos Bandeirantes na altura da avenida John Boyd Dunlop; também pede para ser zoneada como de uso misto e

¹⁰ Uma das justificativas apresentadas para a expansão urbana foi “aumentar a oferta, diminuindo o custo da terra” (já que menos áreas no perímetro ensejariam um aumento no valor do metro quadrado, onerando o custo final das unidades)”. O Diretor Regional do Secovi Campinas, na época, era Marcelo Coluccini, e o documento tem como subscritores: Alan Cury (COMURB), André Mello (Via Campinas), Antônio Henrique Souza (Dom Urbanismo), Augusto Manarini (QOPP), Carina Cury (COMURB), Celso Primi (Primi e Appoloni), Cristiane Fornazari (Odebrecht), Daniel Pazinato (Antonio Andrade), Daniela Paschoalino (Global Aprova), Kelma Camargo (Anakel), Luis Picolotto (Picolotto Imóveis), Maria Camila Dias (Grupo Arcel), Pierluigi Clini (IGP Imóveis), Plínio Escher Junior (Global Ambiente), Rodrigo de Souza Coelho (Frias Neto), Rodrigo Capp (Capp Consulting), Rui Scarani (Cariba) e Valdemar Gargantini (Entreverdes).

¹¹ Nem todos os protocolos consultados pela Lei de Acesso à Informação permitem a visualização das pessoas físicas ou jurídicas.

apresenta um Projeto para a Implantação do Trevo Campinas-Sumaré, da Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP);

- 2016/10/31817: de 26 de agosto de 2016, autoria não divulgada, pede a inclusão de área do Sítio Recanto, que faz divisa com o Ginásio de Esporte Jorge Mendonça, que abrigará dois novos empreendimentos da Zeta Persei Spcia Empreendimentos Imobiliários Ltda. e a J.J.A. Empreendimentos Imobiliários Ltda;
- 2016/10/35060: em 20 de setembro de 2016, é solicitado a inclusão do Sítio Santo Anastácio, próximo ao bairro Parque Valença II; o proprietário afirma que a gleba já possui infraestrutura urbana e recebeu propostas de várias incorporadoras para a construção de empreendimento do PMCMV;
- 2016/10/35064: do mesmo dia que o protocolo anterior, com estrutura textual e sequencial idêntica, além das mesmas justificativas, denotando que provavelmente foi feito pelo mesmo proprietário; pede a inserção de gleba próxima à gleba anterior, porque esta também terá um empreendimento do PMCMV;
- 2016/10/35063: idêntico aos protocolos anteriores, na mesma data, provavelmente mesmo proprietário; pede a inserção da Granja Itamaracá no perímetro urbano para também ter um empreendimento do PMCMV¹²;

As implicações deste aumento do perímetro urbano são visíveis: um *boom* imobiliário na cidade inteira, desde a periferia até áreas centrais, com consequente metamorfose intensa do espaço. Harvey (2010) aponta que o setor da construção civil é um dos mais rentáveis para aplicação de excedentes de capital atualmente. E, neste caso, a revisão do PD-18 e do Plano de Uso e Ocupação do Solo de 2018 (PUOS-18) permitiram novos locais e incentivos para a aplicação destes excedentes, pela provisão da infraestrutura, pólos estratégicos, novos macrozoneamentos e isenção da outorga onerosa por até três anos.

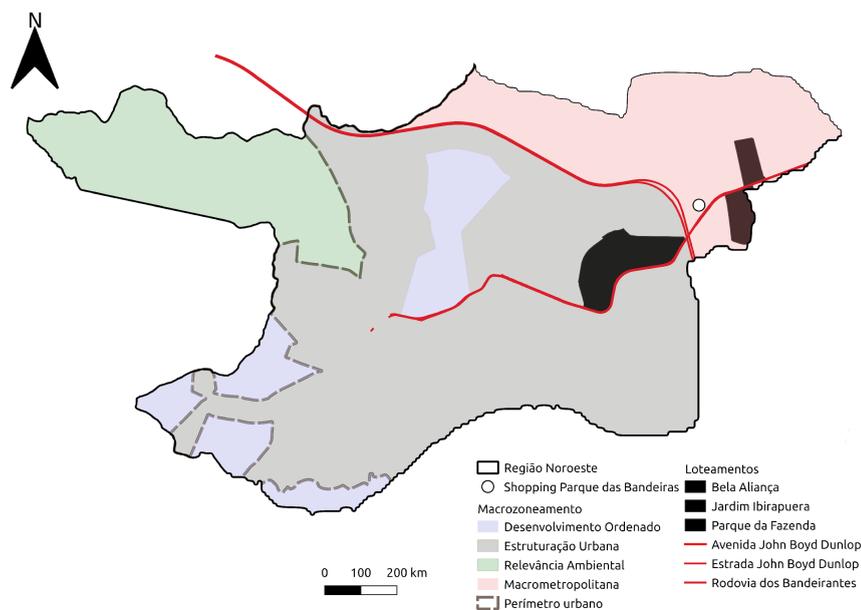
Na Figura 2, vemos o macrozoneamento para a região Noroeste. A Macrometropolitana promove a integração de quase todo o território municipal: desde a área da Universidade Estadual de Campinas e a Cia de Desenvolvimento Polo Alta Tecnologia I e II (CIATEC), passando pelo Aeroporto dos Amarais, pelo Shopping Parque das Bandeiras e o

¹² Todos os protocolos que influenciaram o Plano Diretor Estratégico de Campinas de 2018 podem ser consultados no site <https://planodiretor.campinas.sp.gov.br/>.

campus II da PUC, os bairros Jardim Ibirapuera e Residencial Parque da Fazenda¹³, indo até o Aeroporto de Viracopos. As intenções e diretrizes para a macrozona apontam espaços metropolizados e outros com forte potencial, como ao redor do Shopping Parque das Bandeiras, que inclusive possui um projeto de ampliação: com torres de escritório, centro de convenções e um hotel. Portanto, são locais destinados à atração de grandes investimentos.

A de Estruturação Urbana (cor cinza) contém os bairros Jardim Florence, Cidade Satélite Íris, o entorno do Terminal de Ônibus do Campo Grande e do Terminal Itajaí, bem como o Jardim Bassoli e o novo empreendimento, o Residencial Bela Aliança Bairro & Parque, junto com o Parque Natural Municipal do Campo Grande (PNM-Campo Grande) e a fábrica da Pirelli.

Figura 2. Mapa - Macrozoneamento da região Noroeste no Plano Diretor Estratégico de Campinas de 2018



Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas, 2018.

Em menor proporção, está a de Desenvolvimento Ordenado. Nela estão áreas pouco adensadas, como o bolsão rural em meio ao perímetro urbano. A instituição dessa macrozona visa, a longo prazo, a expansão do perímetro novamente. Por fim, a de Relevância Ambiental institui áreas em que deverão ser conciliados o “desenvolvimento” e a preservação ambiental. Na região Noroeste corresponde à Área de Proteção Ambiental (APA) do Campo Grande¹⁴.

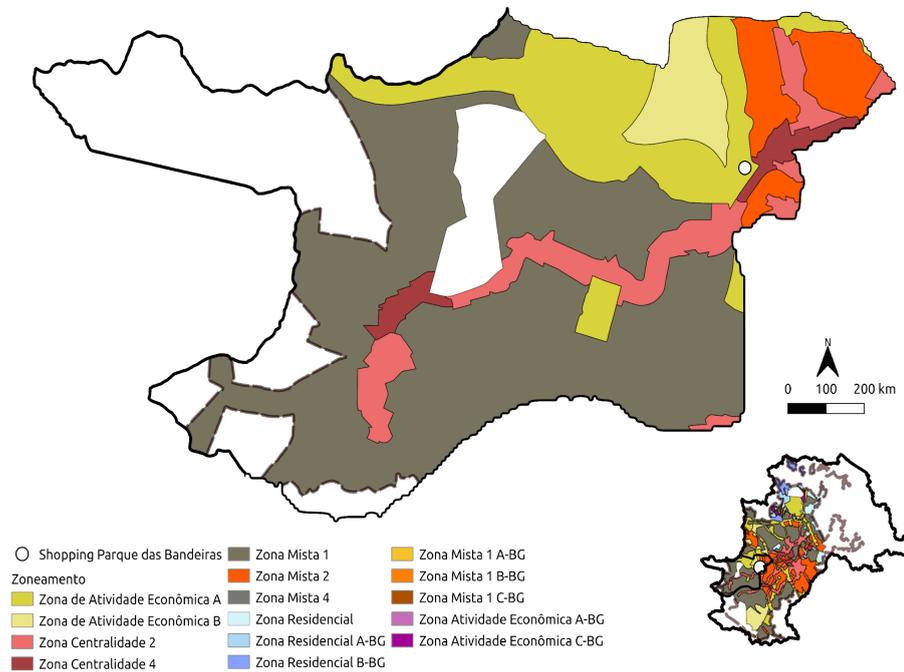
¹³ Loteamentos que surgiram concomitante ao *shopping center* e que serão discutidos adiante.

¹⁴ Há denúncias de grilagem dentro da APA. Existem loteamentos clandestinos e que estão à venda, buscando regularização: sua

Um dos elementos de estruturação territorial é a ocupação de áreas vagas localizadas ao longo dos eixos do DOT (Diretriz Orientada ao Transporte) da Rede Estrutural de Mobilidade, que são consideradas como bem servidas de infraestrutura. Ferrari (2012), ao falar sobre o processo de produção do espaço, mostra que, antes, as fábricas eram indutoras da urbanização e, atualmente, um dos poderosos indutores da expansão urbana são as vias de circulação. Portanto, os eixos DOT, as centralidades existentes e a serem implementadas nos referidos eixos, bem como suas áreas de abrangência, regerão o uso, ocupação e parcelamento do solo, presente na Figura 3 (CAMPINAS, 2018a).

Consequentemente, existe uma articulação entre política de infraestrutura e transportes com o setor imobiliário. E, um dos outros responsáveis pela revisão da legislação urbanística, era o secretário de Transportes, Carlos José Barreiro, também presidente da Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A (EMDEC). A ocupação destes dois cargos ao mesmo tempo já foi caso de várias ações no Ministério Público, pois é proibido ser secretário e também presidente de uma sociedade de economia mista (BAPTISTA, 2019).

Figura 3. Mapa - Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2018 e o seu zoneamento na região Noroeste



Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas, 2021. Elaborado pela autora.

<https://blogdarose.band.uol.com.br/advogado-dos-proprietarios-de-loteamentos-clandestinos-na-apa-campo-grande-nega-grilagem-da-terra/>.

É importante notar a homogeneização que o PUOS-18 imporá. Há uma enorme zona mista, não há zoneamento residencial, enquanto que na porção Norte e Leste do município, áreas ricas e com condomínios de luxo, ainda terão algumas porções estritamente residenciais. Ao longo da avenida John Boyd Dunlop, onde há zoneamento de centralidade 2 e 4, há o adensamento das atividades geradoras de tráfego. Portanto, zoneamentos que permitem diversos usos, de comércio e serviços, promovendo um tipo de urbanização que não existia até então.

1.3. Construção do Corredor de Ônibus BRT (*Bus Rapid Transport*)

O projeto de Corredor de Ônibus BRT¹⁵ (*Bus Rapid Transport*), elaborado em 2013 e aprovado em 2015, é de autoria da EMDEC. Sua realização construiu dois corredores de ônibus de alta velocidade, o Campo Grande e o Ouro Verde, que se ligam ao centro através de um corredor perimetral.

O Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) da obra mostra a lista de impactos ambientais durante as fases, dos quais é interessante destacar: “criação de expectativas e inquietação junto à população – especulação imobiliária”, o que gerará “valorização/desvalorização imobiliária”, ocasionando a “modificação da infraestrutura de serviços”, “alteração das formas de uso do solo”, “aquecimento do mercado imobiliário” e “adensamento da ocupação nas margens e área de influência” (f. 87-88).

O projeto cria uma rede troncal que será composta por linhas paradoras (realizam paradas durante todo o trajeto), semi-expressas (realizam paradas apenas nos terminais e estações de transferência ao longo do trajeto) e expressas (só param no início e fim do trajeto). E também uma rede alimentadora, que terá como função o transporte para a linha troncal.

A partir desta leitura, percebe-se que o projeto não se trata de mobilidade urbana, pois não proporciona deslocamentos da periferia para toda a cidade, nem se articula a outros modais de transporte, consequentemente não proporciona novas formas de percorrer a cidade. É um projeto de circulação. Chegar ao trabalho ou ao local de estudo mais rápido não é um problema. No entanto, o planejamento viário somente para este fim é, pois a necessidade de mobilidade da população não se resume a trabalho/estudo.

Tanto que as demandas da população não foram ouvidas. A obra é de autoria de uma empresa pública, destinada para a própria cidade, mas ela não foi debatida na sua fase de

¹⁵ Acessado através de consulta ao protocolo número 2013/10/19268.

projeto. A primeira audiência pública foi com seus acionistas: somente estes assinaram a ata da audiência. Depois, quando a proposta foi debatida com a população, o Coletivo de Ciclistas de Campinas apontou que é necessário a construção de ciclovias ao longo dos corredores, devido ao número crescente de ciclistas e de acidentes envolvendo-os. Entretanto, apesar de várias reivindicações e processos no MP, as ciclovias foram retiradas (ACIDADEON, 2020).

No traçado, vê-se que muitos bairros e locais específicos ficam muito distantes dos pontos de ônibus, entre outros inúmeros exemplos que podem ser vistos nas redes sociais¹⁶, a partir de comentários da população local. E, as obras agora apresentam inúmeras irregularidades, mas a sociedade civil organizada entrou com ações no MP.

2. O setor imobiliário, suas ações e produtos

Por fim, abordaremos as ações do setor imobiliário, com seus produtos construídos em consonância com o planejamento territorial do município. Harvey (2010) mostra a complexidade deste circuito tão importante para a manutenção do processo de acumulação de capital, pois a urbanização é, desde a segunda metade do século XX, um dos meios mais rentáveis para a aplicação de capital excedente. Projetos de urbanização requerem a participação dos proprietários de terra, do setor imobiliário em conjunto com o capital financeiro e o Estado, em razão do retorno de capital investido no setor ser a longo prazo.

O circuito de capital imobiliário envolve muitas ramificações e fatores que o distinguem dos demais. Em primeiro lugar, porque grande parte da força de trabalho é empregada no setor da construção e manutenção do ambiente edificado, conseqüentemente, a mão-de-obra e a exploração de trabalho braçal são partes importantes. Em segundo, pelo fato de que há profunda articulação com o setor financeiro, que aproveita para colocar quantidades exorbitantes de capital circulando através de empréstimos aos consumidores e financiamentos para a construção de moradia pelas incorporadoras (HARVEY, 2010).

Atualmente, a importância das incorporadoras é fundamental, pois, de acordo com SILVA (2016), elas articulam todas as etapas de concepção de um produto imobiliário: a busca do financiamento para o empreendimento, a compra do terreno, contratação ou elaboração do projeto de construção, divulgação, vendas e a mediação com demais empresas.

¹⁶ Existem muitos comentários de moradores das regiões do Campo Grande e Ouro Verde. Eles apontam o descontentamento de moradores ao ver que o ônibus que passava na sua rua ou bairro não passará mais, pois as linhas foram remodeladas.

Também podem possuir bancos de terras e estar organizadas em grupos econômicos. A dinâmica da produção do espaço urbano estabelecido pelas incorporadoras, que realizam estoques de terrenos, gera a concentração e centralização de capitais, inclusive pelas suas dinâmicas de organização como sociedades por ações (LENCIONI, 2017).

Todos os produtos imobiliários analisados aqui faziam parte dos estoques de terrenos de incorporadoras. Primeiro, mostramos o Shopping Parque das Bandeiras, depois, os produtos imobiliários que surgiram em decorrência dele (Figura 4). Inaugurado em 2012, o Shopping Parque das Bandeiras está localizado na Avenida John Boyd Dunlop, construído na antiga Fazenda Cuscuzeiro.

De acordo com Pintaudi (1992), *shopping centers* são grandes empreendimentos imobiliários com extensas áreas de estacionamento, de modo que, são construídos onde o preço da terra não é alto e onde possua fácil acesso a vias de fluxo rápido, viabilizando o transporte de mercadorias e maior circulação de pessoas. Onde eles se instalam, há aumento substancial do preço¹⁷ e da renda da terra¹⁸. Um produto imobiliário que se configura como centro de comércio, lazer e serviços perfeito para a lógica da produção do espaço atual, em que as vias de fluxo rápido condicionam e impulsionam novas frentes de expansão urbana nos municípios (FERRARI, 2012).

Figura 4. Fotografia - a) Shopping Parque das Bandeiras; b) Jardim Ibirapuera e condomínios verticais do Residencial Parque da Fazenda; c) Bela Aliança Bairro & Parque.



Fonte: Brasco, 2020.

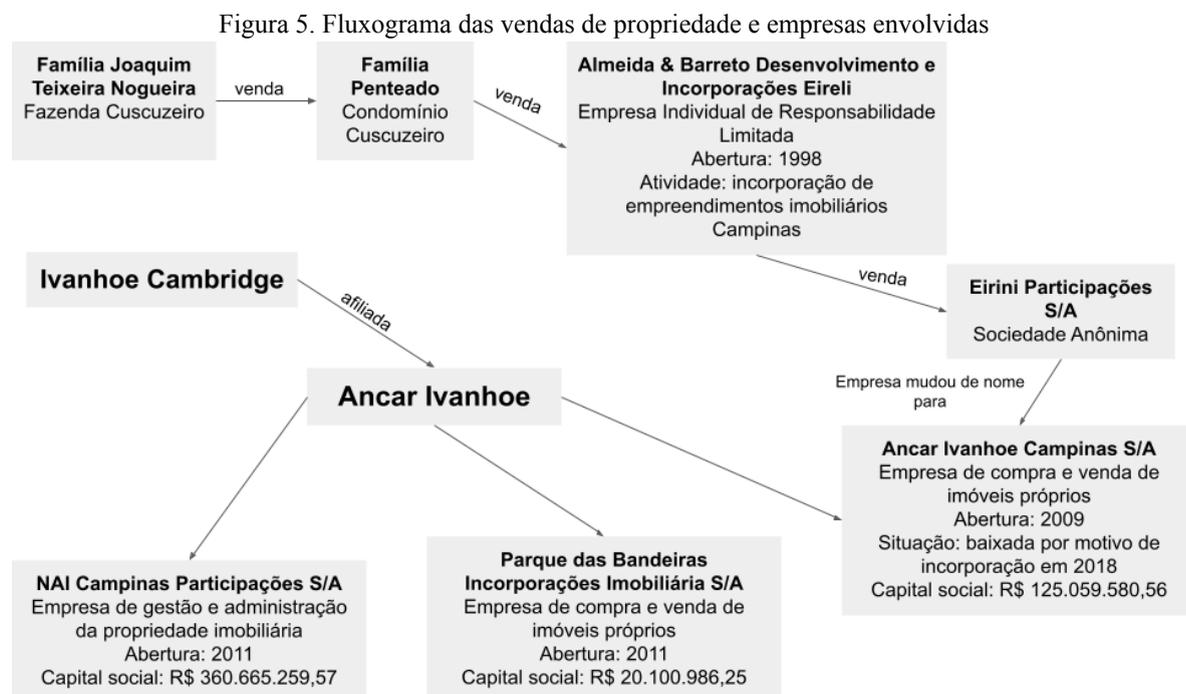
O projeto do Shopping Parque das Bandeiras foi elaborado em 2005, aprovado em 2009, com início das obras em 2011 e inaugurado em 2012¹⁹. É um empreendimento com investimento de R\$280 milhões. Possui administração da Ancar Ivanhoe: empresa com filial em Campinas, sede no Rio de Janeiro e que é afiliada da Ivanhoe Cambrigde, empresa

¹⁷ Todavia, há exceções. O Shopping Light, no centro da cidade de São Paulo, foi construído na área da antiga Light S/A.

¹⁸ A renda da terra não será abordada neste trabalho, mas é de suma importância para compreender a produção do espaço urbano. Ver González (2010).

¹⁹ Informações coletadas no protocolo 2009/11/9124 na Secretaria de Planejamento e Urbanismo.

canadense²⁰. Na Figura 5, podemos ver o fluxograma que mostra a passagem do rural para o urbano e as empresas envolvidas na circulação do capital e construção do empreendimento. Os fluxos evidenciam a importância da circulação de capital para o setor e a materialização do circuito do capital imobiliário descrito por Harvey (2010) e González (2010).



Fonte: Receita Federal; protocolo 2009/11/9124; Martins, 2011. Elaborado pela autora.

Atualmente, o empreendimento possui três empresas como proprietárias²¹. A partir de uma consulta no site da Receita Federal e no Situação Cadastral, CNPJ Digital e Portal Transparência, constatou-se que as três empresas envolvidas no Shopping Parque das Bandeiras são Sociedades Anônimas Fechadas e se localizam no mesmo endereço no Rio de Janeiro. Esse tipo de empresa não possui admissão de valores mobiliários em negociação no mercado de valores mobiliários e, portanto, não estão sujeitas à fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários²². No entanto, possuem acionistas: os do Parque das Bandeiras

²⁰ Informações coletadas no site da empresa: <https://www.ancar.com.br>.

²¹ Não foi possível encontrar outros desmembramentos das empresas até o estágio atual. A impossibilidade de consultar o protocolo do *shopping center* devido à pandemia COVID-19 prejudicou os trabalhos de campo na Secretaria de Planejamento e Urbanismo em 2020. Seria necessário consultar mais uma vez, para ver se em algum momento foi criada uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), muito comum na construção de grandes empreendimentos.

²² Informação disponível na Classificação Nacional das Atividades Econômicas do IBGE.

Incorporações Imobiliárias S.A. são a Carvalho Holdings S.A.²³ (25% em participação das ações) e a NAI Holdings S.A. (75% das ações). No total, o capital acionista é de 19 milhões de reais.

São empresas novas, que possuem os mesmos sócios e são associados à Ancar Ivanhoé. Ela está no mercado há 45 anos, sendo proprietária e gestora de empreendimentos comerciais com 24 *shopping centers* espalhados pelo país: no Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia e São Paulo²⁴.

Analisando as empresas envolvidas, percebemos que o capital financeiro coloca em circulação o capital do setor imobiliário, ou seja, o capital investido no mercado de terras urbanas das incorporadoras e da construção civil. De acordo com Madeira Filho (2016), esses capitais combinados transformam o que seria um espaço de comércio em um produto imobiliário. Ademais, o capital financeiro investido será retornado com os lojistas, que alugam o espaço para realizar suas atividades de vendas e serviços trazendo um retorno mensal ao capital financeiro investido. Dessa forma, mantém-se a fluidez do capital na produção direta do espaço de um *shopping center*. Portanto, verificamos que os agentes por trás deste tipo de empreendimento são: empreendedores, administradores, lojistas, clientes, investidores e, como também aponta o autor, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que desde a década de 1990, constrói estes empreendimentos sob a justificativa de que gera empregos²⁵ (PINTAUDI, 1992; MADEIRA FILHO, 2016).

Neste momento, está em análise seu projeto de expansão, mencionado anteriormente. Sendo assim, o potencial construtivo e de uso do *shopping center* e de outros empreendimentos será ainda maior devido à sua expansão e conexão direta com a Rodovia dos Bandeirantes, indo em direção às diretrizes da Macrozona Macrometropolitana.

No mapa da Figura 6, destacamos o Shopping Parque das Bandeiras, a Avenida John Boyd Dunlop com o Corredor de Ônibus BRT, os três novos bairros, o Jardim Ibirapuera (polígono roxo), o Residencial Parque da Fazenda (marrom) e o Bela Aliança Bairro & Parque (azul petróleo), nos quais os dois primeiros possuem seus condomínios verticais e o

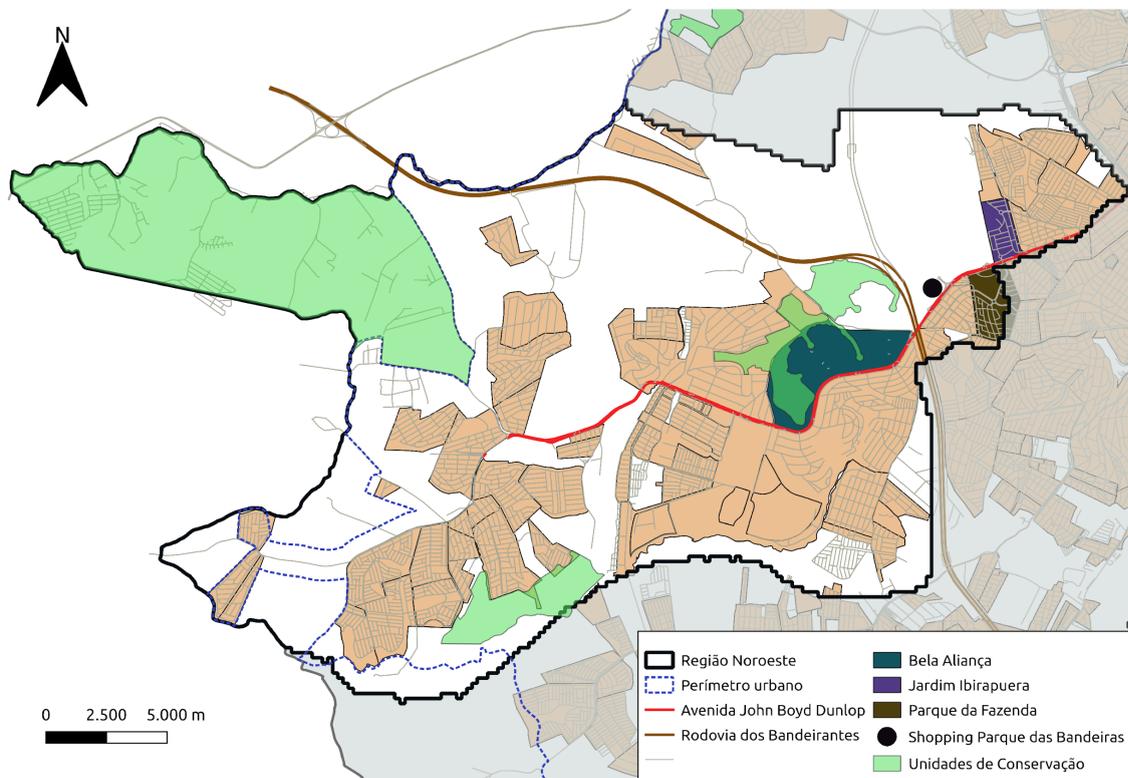
²³ Em consulta ao site da Receita Federal foi encontrado que esta empresa foi incorporada. No entanto, não há informações da incorporação por qual empresa. Infelizmente a pandemia COVID-19 impossibilitou nova consulta ao protocolo do empreendimento.

²⁴ Informações coletadas no site da empresa: <https://www.ancar.com.br>.

²⁵ A geração de empregos na construção de *shopping centers* é verdadeira. No entanto, o que mais importa neste caso é colocar o capital financeiro e da construção civil em circulação, proporcionando a sobrevivência do setor, como demonstra Harvey (2010).

último, atrás, possui o PNM do Campo Grande. Todos os loteamentos e condomínios verticais utilizam os fundos do Programa Minha Casa Minha Vida.

Figura 6. Mapa - Os novos produtos imobiliários da região Noroeste no recorte temporal analisado

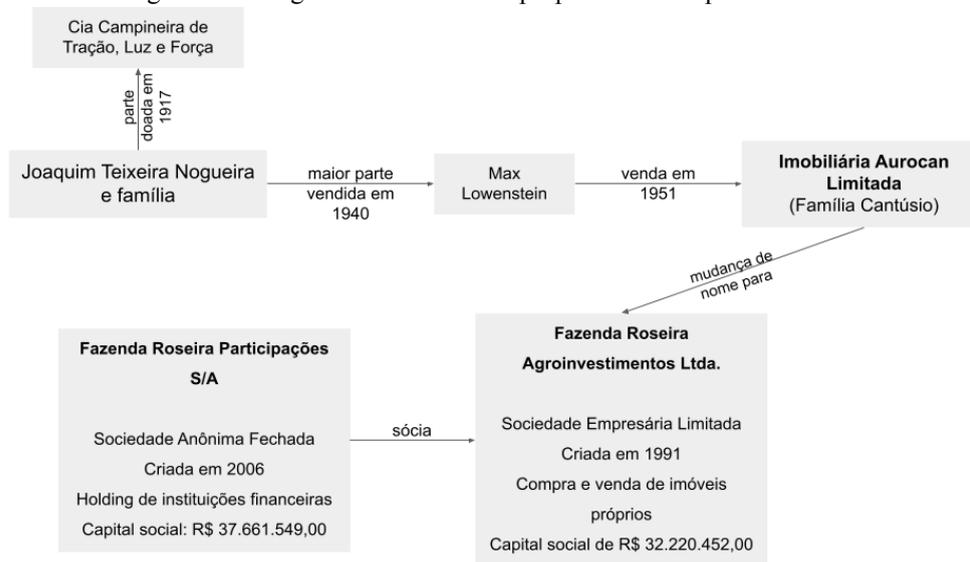


Fonte: Prefeitura Municipal de Campinas. Elaborado pela autora.

O Residencial Parque da Fazenda teve seu projeto elaborado em 2003 e aprovado em 2007²⁶ pela Prefeitura, antes mesmo do início da construção do Shopping Parque das Bandeiras. Na Figura 7 temos os fluxos de venda de propriedade e passagem do rural para o urbano.

²⁶ Informações provenientes do protocolo 2003/11/4995.

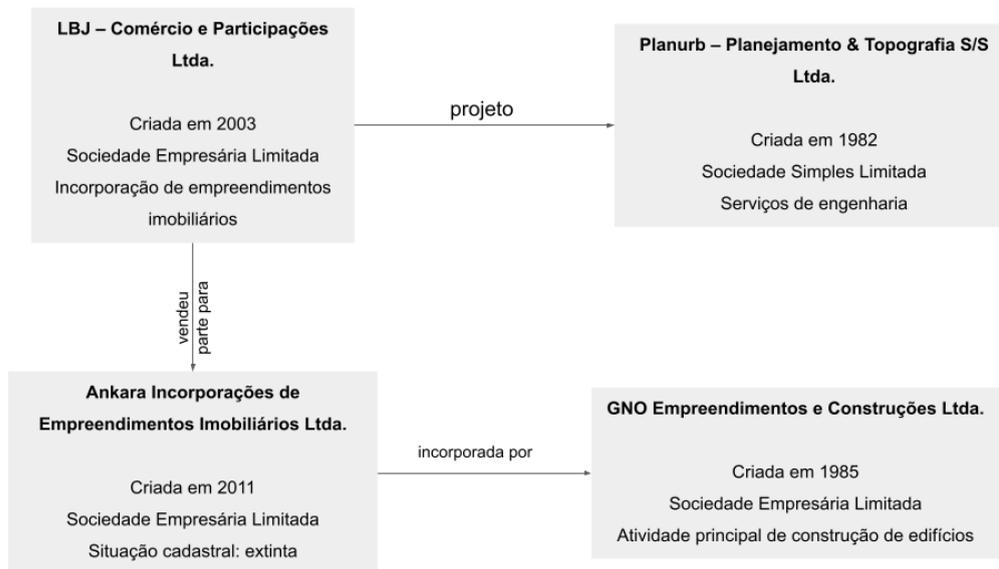
Figura 7. Fluxograma das vendas de propriedade e empresas envolvidas



Fonte: Martins, 2011; protocolo 2003/11/4995; Receita Federal. Elaborado pela autora.

O Jardim Ibirapuera (Figura 8), loteamento realizado na gleba do Sítio Bonfim, é de propriedade de LBJ – Comércio e Participações Ltda, uma incorporadora²⁷. O loteamento possui um condomínio vertical, o Alto do Ibirapuera.

Figura 8. Fluxograma das empresas envolvidas no Jardim Ibirapuera e Alto do Ibirapuera

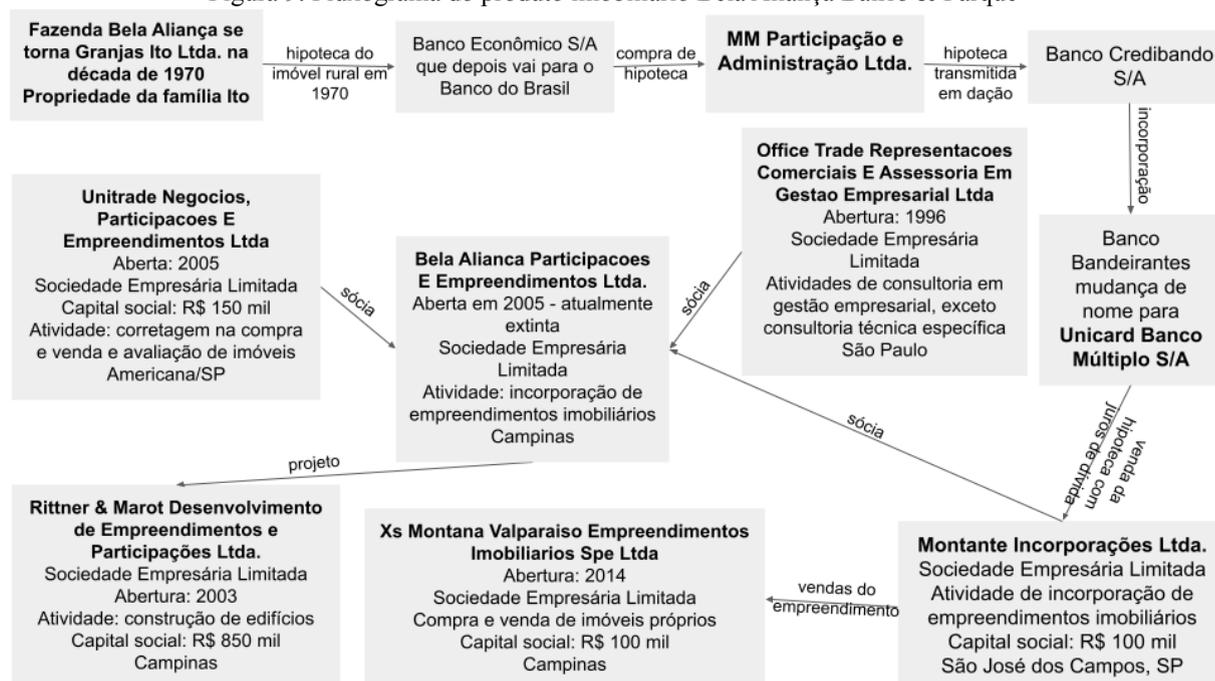


Fonte: protocolos 2004/11/8655; 2016/18/217; Receita Federal. Elaborado pela autora.

²⁷ Informações coletadas no protocolo 2004/11/8655.

O Bela Aliança Bairro & Parque é uma realização das empresas Montana Urbanismo e Montante Urbanismo (Figura 9). Está localizado ao lado do bairro Cidade Satélite Íris e terá o PNM Campo Grande. O Parque Natural foi criado por decreto em 2011²⁸ na área remanescente de Mata Atlântica preservada das Fazendas Bela Aliança e Fazenda Castelo. Agora, o Parque será uma “contrapartida do empreendimento”.

Figura 9. Fluxograma do produto imobiliário Bela Aliança Bairro & Parque



Fonte: protocolo 2013/11/19804; Receita Federal. Elaborado pela autora.

A análise prévia de seu plano urbanístico foi protocolada na Prefeitura em 2007²⁹. Seus estudos ambientais e de viabilidade são de 2010, com pedido de licença ambiental prévia emitido em 2012 pelo Comitê de Bacias do PCJ (Piracicaba, Capivari e Jundiá)³⁰. Caracterizando, deste modo, um processo mais longo que os dos demais empreendimentos, justamente por estar próximo a uma Unidade de Conservação.

A instituição do PNM Campo Grande (em 2011) concomitantemente ao requerimento das licenças do Bela Aliança Bairro & Parque³¹ torna conveniente o fato de que só agora o PNM sairá do projeto de Lei e se tornará uma “contrapartida do empreendimento”.

²⁸ Decreto no. 17.356 de 17 de junho de 2011.

²⁹ Protocolo 07/10/42668.

³⁰ Protocolo 2013/11/19804.

³¹ Além do fato de que o produto imobiliário já coloca em seu nome o “Parque”.

Ademais, o local em que serão construídos os lotes seriam somente área de pastagem, segundo o projeto. Portanto, não haveria perda de área de preservação para o loteamento. Mas, de acordo com uma notícia do Correio Popular, 38% desse vazio urbano é a área de preservação, ou seja, quase metade (RAMIREZ, 2019).

Portanto, os produtos imobiliários adentram a avenida John Boyd Dunlop e são a concretização de ações entre incorporadoras e Poder Público municipal. Vemos que há uma monopolização da produção do espaço urbano por estes agentes. Segundo Silva (2016), a atuação das incorporadoras, por agregar diversas funções, monopoliza as ações referentes à produção e reprodução do espaço urbano, aumentando ainda mais seu poder e dificultando as ações de outros agentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vontade de compreender um fato atual e do cotidiano, a construção de um *shopping center* ao mesmo tempo em que dois loteamentos foram criados, permitiu desvendar uma das faces do processo de urbanização atual: a expansão urbana para classe média adentrando periferias, refuncionalizando áreas precárias em infraestrutura, dentro de uma dinâmica maior de circuito do capital do setor imobiliário que se apoia no Estado para se reproduzir.

A relação entre Poder Público Municipal e setor imobiliário levou a investigar o processo de revisão das Leis dos Planos Diretores de 2006 e 2018. Analisar a revisão das Leis, suas discussões com o setor imobiliário e a ausência de discussões com a sociedade, deram vislumbre a alguns aspectos da legislação urbanística estabelecida na cidade: a fronteira tortuosa entre legal e ilegal; as leis desatualizadas e o seu desconhecimento pela sociedade; o seu uso para aprovar projetos fora do perímetro urbano ou o ato de aumentá-lo para empreendimentos de interesse do setor; os mosaicos de macrozoneamento que permitiam, de certo modo, a identificação regional em 2006 e que, agora, não estabelecem nenhum vínculo com a população local, mas dialogam com a atração de investimentos.

A construção do Corredor de Ônibus BRT fez seu papel indutor de produção do espaço urbano, atraindo novos investimentos e sendo incorporado nas propagandas e anúncios de produtos imobiliários ao longo da Avenida John Boyd Dunlop. A análise desta obra de infraestrutura urbana atrelada ao Shopping Parque das Bandeiras permitiu correlacionar que

os dois equipamentos, público e privado, junto com legislação urbana pertinente para sua viabilidade, estão induzindo a expansão urbana de classe média.

Além de perceber as inter-relações e ações do setor imobiliário e Poder Público Municipal nos projetos e legislação, se sobrepuássemos todos os mapas apresentados, veríamos que as ações dos dois agentes realizam marcas importantes, remodelando e rearranjando o espaço da região Noroeste.

REFERÊNCIAS

- ACIDADEON. Ciclistas vão ao MP para a construção de ciclovias. Prefeitura havia prometido 122,8 km até o fim de 2020, mas construiu só 30km. **AcidadeON Campinas**, Campinas, 2020. Disponível em:
<https://www.acidadeon.com/campinas/cotidiano/cidades/NOT,0,0,1483409,grupo+de+ciclista+s+vai+ao+mp+para+a+construcao+de+ciclovias.aspx>. Acesso em 19 ago 2020.
- BAPTISTA, Adagoberto. MP quer afastar Barreiro da presidência da EMDEC. **Correio Popular**. Campinas, 2019. Disponível em:
<https://correio.rac.com.br/2019/10/producao/877453-barreiro-mp.html>. Acesso em 04 out 2021.
- BERNARDINI, Sidney. Regulação às avessas? Uma análise sobre a legislação urbanística instituída nos municípios da Região Metropolitana de Campinas entre 1970 e 2006. **Caderno MetrÓpole**, São Paulo, SP, v. 19, n. 39, p. 609-634, 2017.
- BERENGUEL, André. MP pede adiamento na entrega do Plano Diretor de Campinas à Câmara Municipal. **CBN Campinas**. Campinas, 2017. Disponível em:
<https://portalcbncampinas.com.br/2017/06/mp-pede-adiamento-na-entrega-do-plano-diretor-d-e-campinas-a-camara-municipal/>. Acesso em 02 out 2021.
- BRASCO, Mayra. **Os rearranjos espaciais na região Noroeste de Campinas/SP: a expansão urbana na periferia**. 141 f. Dissertação (Mestrado em Geografia - Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, SP, 2022).
- CAMPINAS. Lei complementar nº 15 de 27 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Campinas. **Diário Oficial de Campinas**: nº 9.074, ano XXXVI, p. 1, 2006.
- CAMPINAS. Lei complementar nº 35 de 20 de setembro de 2012. Dispõe sobre o Plano Local de Gestão da Macrozona 5 – MZ 5 – Área de Requalificação Prioritária – ARP. **Diário Oficial Municipal**: nº 10.473, ano XLII, p. 1, 2012.
- CAMPINAS. Lei complementar nº 189 de 8 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do município de Campinas. **Diário Oficial Municipal**: nº 11.754, ano XLVII, p. 2, 2018.
- COSTA, Maria Teresa. TJ ‘trava’ Plano Diretor campineiro. **Correio Popular**, Campinas, 6 set 2018. Disponível em:
https://correio.rac.com.br/2018/09/campinas_e_rmc/591869-tj-trava-plano-diretor-campineiro.html. Acesso em 02 out 2021.
- FERRARI, Terezinha. **Fabricalização da cidade e ideologia da circulação**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

- GONZÁLEZ, Jaramillo. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. Bogotá, Colômbia: Ediciones Uniandes, 2010.
- HARVEY, David. **O enigma do capital**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- LENCIONI, Sandra. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro, RJ: Consequência Editora, 2017.
- LEONELLI, Gisela; CAMPOS, Elisa. Leis expansivas para a expansão urbana: Campinas sem limites. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, PR, vol. 10, supl. 1, p. 36-48, 2018.
- MADEIRA FILHO, Magno. **Shopping center**: consumo do espaço, cotidianidade e fetichismo. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Unesp, Rio Claro, SP, 2016.
- PACÍFICO, Fernando. Campinas define subprefeitura e vai realocar servidores em novo distritos. **G1**, Campinas, SP, 13 abr 2015. Disponível em: <http://g1-globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2015/04/campinas-define-subprefeitura-e-vai-realocar-servidores-em-novos-distritos.html> . Acesso em: 10 abr. 2019.
- PINTAUDI, Silvana. *O shopping center no Brasil: condições de surgimento e estratégias de localização*. In: Pintaudi, S.; Frúgoli Jr., H. **Shopping Centers**: espaço, cultura e modernidade nas cidades brasileiras. São Paulo, SP: UNESP, 1992.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (PMC). **Plano Diretor Estratégico** – caderno de subsídios. 2017. Disponível em: <https://planodiretor.campinas.sp.gov.br>. Acesso em 19 out 2020.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (PMC). **Região Noroeste**. 2020. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/servicos-publicos/regioes/noroeste/index.php>. Acesso em 9 mar 2020.
- RAMIREZ, Alenita. Bairro planejado ocupa vazío urbano. **Correio Popular de Campinas**, Campinas, SP, 27 set 2019. 2019a. Disponível em: https://correio.rac.com.br/_conteudo/2019/09/campinas_e_rmc/868260-bairro-planejado-ocup-a-vazio-urbano.html. Acesso em 26 jul 2020.
- RODRIGUES, Arlete. **Produção e consumo do e no espaço**: problemática ambiental urbana. São Paulo, SP: Editora Hucitec, 1998.
- SILVA, Vânia da. **A dinâmica da incorporação imobiliária na produção espacial em Cuiabá-MT**. 235f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, SP, 2016.