



XVIII ENANPUR
NATAL2019
27 a 31 maio

O AVANÇO LEGAL DA EXPANSÃO URBANA NA ÁREA RURAL Contrassenso democrático e flexibilização do perímetro urbano em Campinas-SP

Autores:

Chiara Alves de Oliveira - Unicamp - oliveiras.chiara@gmail.com

Maria Angélica Mocci - Unicamp - mariaangelicamocci@gmail.com

Gisela Cunha Viana Leonelli - Unicamp - gisela@fec.unicamp.br

Resumo:

Diversos estudos têm elucidado a questão de como e quanto a cidade deve crescer. A produção do espaço urbano não se dá sem divergências, que devem ser articuladas pela gestão urbana municipal sempre favorecendo o interesse público. Nesta temática, o objetivo deste trabalho é identificar o recente processo de ampliação do perímetro urbano de Campinas - SP e sua relação conflituosa com o rural, evidenciando disputas que enaltecem uma visão anacrônica do campo como inferior à cidade. A partir de um método de caráter qualitativo e descritivo, foram sistematizadas as legislações correlatas ao Plano Diretor de 2018, analisando suas abordagens sobre a expansão urbana e suas relações com a área rural. Ainda que o Estatuto da Cidade defina diretrizes de participação popular e instrumentos para planejar a expansão urbana, estes conteúdos são tratados com muita arbitrariedade por parte dos municípios, sendo alvo de disputas e resultando, como no caso estudado, em contrassenso democráticos.

O AVANÇO LEGAL DA EXPANSÃO URBANA NA ÁREA RURAL

Contrassenso democrático e flexibilização do perímetro urbano em Campinas-SP¹

RESUMO

Diversos estudos têm elucidado a questão de como e quanto a cidade deve crescer. A produção do espaço urbano não se dá sem divergências, que devem ser articuladas pela gestão urbana municipal sempre favorecendo o interesse público. Nesta temática, o objetivo deste trabalho é identificar o recente processo de ampliação do perímetro urbano de Campinas - SP e sua relação conflituosa com o rural, evidenciando disputas que enaltecem uma visão anacrônica do campo como inferior à cidade. A partir de um método de caráter qualitativo e descritivo, foram sistematizadas as legislações correlatas ao Plano Diretor de 2018, analisando suas abordagens sobre a expansão urbana e suas relações com a área rural. Ainda que o Estatuto da Cidade defina diretrizes de participação popular e instrumentos para planejar a expansão urbana, estes conteúdos são tratados com muita arbitrariedade por parte dos municípios, sendo alvo de disputas e resultando, como no caso estudado, em contrassenso democráticos.

Palavras-chave: expansão urbana; rural; direito urbanístico; Estatuto da Cidade; Campinas.

¹ Este artigo é produto dos estudos científicos do Grupo de Pesquisa XXXX, sediado no Curso de Pós Graduação XXXX, a partir dos estudos dos mestrados XXXX e XXXX e do Projeto de Pesquisa XXXXXX, financiado pela XXXXXX., nº XXXX

INTRODUÇÃO

A análise de parâmetros jurídicos permite identificar práticas do Estado no planejamento e na conformação socioespacial das cidades brasileiras. O senso comum alega que os centros urbanos crescem sem ordem ou são um produto exclusivo da iniciativa privada. Todavia, Marcuse (2004, p.84) pressupõe o oposto: “nem as cidades, nem os lugares em si mesmos estão desordenados, não planejados; a questão é somente em ordem de quem, planejamento de quem, com que propósito e com interesse de quem.” É diante do desafio de identificar a relação entre a regulação urbanística e o avanço de áreas urbanas em direção às rurais que este trabalho se apresenta. Mesmo diante do aparente caos, há planejamento.

A proposta desse artigo é discutir o a expansão legal das áreas urbanas sobre as rurais, utilizando como exemplo a regulação urbanística do município de Campinas. Em uma perspectiva descritiva e qualitativa, a metodologia se divide em quatro etapas: (1) revisão bibliográfica sobre a expansão urbana e sobre o seu do marco regulatório com (2) breve contextualização com as disposições do Estatuto da Cidade acerca do planejamento da expansão urbana; (3) aporte teórico sobre a articulação política e simbólica do rural com o perímetro urbano; e por fim, (4) aplicação da teoria levantada no município de Campinas-SP, relacionando a articulação política da imagem da área rural com a permissividade jurídica da expansão urbana.

BREVE PANORAMA SOBRE A EXPANSÃO URBANA BRASILEIRA

Em 2015, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) apontou que aproximadamente 54% da população mundial vivia em áreas urbanas, com uma estimativa de que esse número alcance 60% em 2030. O Brasil parece seguir a mesma lógica, desconsiderando as eventuais diferenças metodológicas, uma vez que de acordo com o último censo demográfico do IBGE (2010), 84,4% da população total do país se encontrava em cidades. Mais recentemente, em 2018, a Projeção da População (Revisão 2018) (IBGE, 2018) apontou que 57% dos brasileiros vivem em 6% das cidades. Entre outros fatores, estes números apontam para o intenso processo de urbanização pelo qual o Brasil passou, que se deu principalmente no século XX, além de assinalar a importância dos estudos sobre o espaço urbano e todos os seus desdobramentos.

Este intenso processo de urbanização, “avassalador e recente” nas palavras de Maricato (2001) se deu, na maioria dos casos, por meio da expansão horizontal das cidades, que é um dos modos de produção territorial, resultado de um processo de transformação de áreas não urbanas em urbanas. A questão que se coloca é que esta expansão pode ser planejada e é bem-vinda diante de um aumento demográfico que a justifique. Entretanto, a literatura demonstra que os parcelamentos periféricos raramente são produzidos mediante o esgotamento de imóveis no espaço intra-urbano. (LEONELLI, 2003; PERA e BUENO, 2017) Na verdade, observa-se que concomitantemente à expansão da malha urbana, há inúmeros lotes vazios nas áreas já urbanizadas. Para Santoro et al (p.423. 2010): “São dinâmicas que seguem a lógica do mercado fundiário e imobiliário, fortemente especulativo”. Em Campinas, este

processo teve início na década de 1950; conforme o Caderno de Subsídios do Plano Diretor de 2006, os loteamentos deixaram de ser constituídos de forma contígua para serem permeados por grandes vazios. Posteriormente, nas décadas de 1980 e 1990, este processo passou a ser acompanhado pela implantação de espaços residenciais fechados, caracterizando uma nova tipologia da expansão periférica marcada pela segregação socioespacial (Silva, 2008).

As causas da expansão urbana não podem ser explicadas pelo simples crescimento demográfico (Cielsiewicz, 2002), fundamentalmente porque nas últimas décadas, o avanço da expansão das cidades brasileiras tem atendido muito mais a demanda do mercado imobiliário e não o déficit da moradia (LEONELLI, 2013). É possível encontrar na literatura sobre estudos urbanos algumas características presentes nos processos de urbanização existentes, que marcaram o final do século XX e influenciam a conformação das cidades brasileiras atualmente. Para Limonad (2007) as transformações geradas pela III Revolução Industrial marcaram profundamente o território por meio da produção flexível, respaldada pelo neoliberalismo, resultando em uma decadência das regiões industriais, de forma que a força de trabalho passou a acompanhar esse movimento de “relocalização” da indústria a partir de centros de comércio e serviços constituídos fora das cidades. A autora argumenta ainda que para além das relações de trabalho, houve e ainda permanece a procura de um novo estilo de vida pelos ricos, especializado na forma dos espaços residenciais fechados, *pari passu* a um movimento de busca por moradias a preços mais acessíveis em áreas afastadas dos centros por parte dos pobres. Estes “movimentos de extensificação da urbanização além dos limites do marco construído da cidade”, conforme ela denomina, distribuem construções pontuais espalhadas pelo território, “principalmente lugares de produção e de serviços destinados a abastecer supra-locais e supraregionais, enfim voltados para as necessidades globais.” (LIMONAD, 2007, p. 40), como shoppings centers, condomínios temáticos, espaços turísticos e etc.

Há mais de vinte anos, Milton Santos (2013 [1993]) já falava em cidades espalhadas, que seriam características de uma urbanização corporativa. Para descrever um processo ainda latente no século XX, o centro-periferia, o geógrafo elencava aspectos espaciais relevantes da época, que seriam: “tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferação da população(...).” (p. 106). Nesse contexto, a urbanização corporativa seria um compilado dos processos de urbanização baseados em interesses privados, geralmente de grandes empresas, realizados com o apoio de recursos públicos voltados para investimentos econômicos e não para gastos sociais.

Para Leonelli e Campos (2018), a expansão urbana é um processo construído com a participação de agentes públicos e privados, com destaque para: a gestão pública, as legislações urbanas e o mercado imobiliário. Espera-se da gestão pública uma ação reguladora sobre o mercado imobiliário, induzindo -o, por meio do planejamento urbano e da legislação, como ele deverá atuar, considerando os interesses coletivos e não os individuais e mercadológicos. “Regular e induzir a expansão urbana não significa impedir a atuação de empreendedores imobiliários e loteadores, mas direcionar suas ações e responder a diretrizes mais complexas de desenvolvimento urbano que considerem toda a cidade e não apenas parte dela.” (LEONELLI e CAMPOS, 2018, p. 2).

A facilidade de transformar terra rural em urbana por meio da ampliação do perímetro urbano e do parcelamento do solo, ao que Fernández Durán (2006), ao analisar o processo na Espanha, denominou de “negócio urbanístico” é uma das causas marcantes da expansão urbana permissiva. Tal negócio consiste na compra barata (em hectares) de terra rural e venda com rentabilidades altíssimas (em metros quadrados) de terra urbana. Usualmente, esta transação é feita com fins de especulação imobiliária e interesses de proprietários fundiários, sem atender a uma demanda real do déficit habitacional, mas com a inserção de grandes perímetros de terra, geralmente de forma “dispersa, descontínua e salpicada por vazios urbanos.” (LEONELLI e CAMPOS, 2018, p. 5).

Os efeitos da expansão urbana já têm sido assinalados em diferentes estudos, tanto do ponto de vista social (Orfield, 1997; Squires, 1994), quanto em relação aos seus impactos no meio ambiente (Johnson, 2001; Cielewicz, 2002) e nos custos de infraestrutura que ela acarreta (Litman, 2015; Mascaró, 1987; Carruthers e Ulfarsson, 2003; Burchell et al., 1998). A maioria dos estudos parte de autores norte-americanos que analisam os impactos da expansão associada à suburbanização, fundamentada na dependência do automóvel particular e na baixa densidade. Cielewicz (2002) pontua que o simples consumo de novas áreas não é o único problema, na verdade, a maneira como este processo tem se dado também é um impasse, de forma que este padrão de desenvolvimento espraiado das cidades tem acarretado em cada vez mais dependência de carros, gerando diversas consequências no meio ambiente e na saúde das pessoas (Frumkin, 2002). Ademais, a infraestrutura urbana se torna onerosa mediante um crescimento territorial de baixa densidade e com áreas desocupadas no espaço intra-urbano. “A manutenção de redes de saneamento e energia, linhas de transporte público e serviços urbanos disponíveis em terrenos vazios somam-se na composição do “custo cidade” que são arcadas por toda a população.” (LEONELLI e CAMPOS, 2018, p. 3).

Squires (2002) oferece importante contribuição à discussão quando delimita o papel fundamental que as políticas públicas têm sobre os processos de expansão. Mesmo que as escolhas individuais sejam significativas no cenário urbano e que o mercado imprima sua marca de diversas formas na produção do espaço, a presença da legislação é essencial. O autor entende que as decisões políticas em todos os níveis do governo, atreladas às decisões do setor privado, acabam por reduzir o papel das escolhas individuais e fomentar um modelo de desenvolvimento desigual das cidades. Fernandes (2013) assevera que a incorporação de novas áreas urbanizadas na cidade se dá mediante um marco jurídico que não é neutro e a-histórico. Mais do que simples instrumento técnico, “o Direito é campo aberto de disputas, (mais) uma arena sociopolítica para manifestação, confrontação e, em alguns casos, resolução de conflitos.” (p. 225). Neste campo aberto de disputas, Maricato (1999, p. 10) aponta que a aplicação da lei é muitas vezes arbitrária, em conjunto com a concentração de infraestrutura, formada com base na desigualdade urbanística, conforme aponta Maricato (2001) afirma que existe uma correlação entre leis urbanísticas, mercado imobiliário e gestão pública, em que o mercado dita as regras dos investimentos públicos, estimulando a especulação/valorização imobiliária. A autora assinala que a construção de habitações ilegais, que conformam o processo de expansão urbana é tolerada e institucional. É tolerada porque mantém o funcionamento da valorização de terras e institucional porque é funcional para economia, uma vez que há um barateamento da força de trabalho. Em síntese: “Tanto a argumentação de cunho liberal quanto a estatizante são utilizadas para assegurar a manutenção de

privilégios. Regulação exagerada convive com total *laissez faire* em diferentes áreas de uma mesma cidade. (MARICATO, 2001, p. 83).

Rolnik e Klink (2011) também expõem a relação entre legislação, mercado e gestão pública, discorrendo que o Estado conferiu ao loteador privado a tarefa de produzir terra urbanizada (Lei Federal nº 6.766/79), modelo que funcionou bem para as classes médias e altas, mas para as classes baixas restou a ocupação precária no território, em áreas geralmente ambientalmente frágeis, cada vez mais distantes e sem infraestrutura básica. Este padrão de urbanização determinou e constituiu de um modelo insustentável de cidade, tanto da perspectiva ambiental, quanto da econômica e social. De forma que a ocupação irregular – e por vezes, ilegal – resulta em perdas ambientais difíceis de serem recuperadas, além de a urbanização cada vez mais extensiva reproduzir a necessidade de meios de transporte que tem alto potencial poluidor. Há ainda, a concentração de oportunidades de trabalho em áreas muito específicas da cidade que acabam por nortear os investimentos públicos (e privados) no espaço urbano, ou seja, há a configuração de um padrão de desenvolvimento desigual que se expande de forma fragmentada e desestruturada.

Entende-se a expansão urbana como um fenômeno presente em escala nacional, mesmo que com especificidades relacionadas à localização regional e local, além do próprio tamanho da cidade e recorte temporal. No Brasil, há cidades que já consolidaram seus processos de expansão urbana no século XX, outras já se expandiram nas décadas passadas e continuam se expandindo, ainda há cidades que estão iniciando seus processos de expansão. No entanto, cabe ressaltar que a partir da primeira década do século XX, as dinâmicas de expansão urbana têm se modificado no Brasil sob vários aspectos: tipologias construtivas, usos predominantes, classes sociais residentes, morfologia do tecido urbano, condições de infraestrutura, agentes imobiliários, capitais e estratégias de planejamento da gestão pública.

Especificamente quanto ao estudo de caso deste artigo, diversos trabalhos têm sido desenvolvidos nos últimos anos sobre a expansão urbana em Campinas e em sua região metropolitana a partir de diferentes abordagens. Miranda (2002) contesta a anexação indiscriminada de novos terrenos à malha urbana de Campinas, construindo um contraponto à ideia de que as áreas rurais localizadas próximas aos grandes centros serviriam apenas de estoque de terras para a urbanização, um processo que opõe segmentos do capital imobiliário contra ambientalistas e moradores, que conta com o apoio de aparatos legais. Caiado e Pires (2006) discorrem sobre a estruturação intra-urbana na Região Metropolitana de Campinas sob o ponto de vista da mobilidade populacional, analisando a dispersão da urbanização, fragmentação e formação de enclaves nas áreas urbanizadas. A partir da análise de três empreendimentos imobiliários, Pires (2007) disserta sobre a configuração espacial da Região Metropolitana de Campinas e suas especificidades, identificando o papel regulador do Estado e a ação do mercado imobiliário. Freitas (2007) parte da dispersão urbana da Região Metropolitana de Campinas para elencar o padrão de segregação urbana caracterizado pelos loteamentos fechados, identificando os motivos pelos quais estes se tornaram o principal produto imobiliário a partir dos anos 1990 e sua discussão jurídica e legal. Silva (2008) analisa como a construção de loteamentos fechados influenciou a expansão urbana em Campinas, destacando o respaldo legal e as contradições desse processo. Turczyn (2013) também parte deste eixo rodoviário para investigar o processo de “mutação urbana” identificando padrões morfológicos e paisagísticos na urbanização do município, em que há valorização dos espaços

privados em detrimento dos públicos. Para Pera e Bueno (2017) a legislação não atua somente como instrumento técnico, mas revela ideologias incorporadas para justificar a aprovação da expansão urbana nos municípios da Região Metropolitana de Campinas. Recentemente, a pesquisa de Bernardini (2018) apontou sobre como o processo de dispersão urbana tem se desenvolvido na Região Metropolitana de Campinas (1970 - 2006), identificando que houve pequenas mudanças no processo de transformação de terras rurais em urbanas, possivelmente pelo aumento das restrições ambientais. Por fim, Leonelli e Campos (2018) trazem à luz o papel permissivo das legislações vigentes sobre a expansão urbana e parcelamento do solo em Campinas.

O MARCO REGULATÓRIO DA ORDENAÇÃO DA EXPANSÃO, UMA PAUTA TANGENCIAL

Os problemas urbanos e os desencadeados pela expansão urbana são geralmente associados à “falta de planejamento”. Para Villaça (2012), esta é a ideia central da permanência do Plano Diretor como instrumento primordial no processo de planejamento, de forma que justificar os chamados “problemas urbanos” com “falta de planejamento” faz a classe dominante se eximir da responsabilidade pelas injustiças sociais. No Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos (Brasil – Estatuto da Cidade, 2002) esta mesma ideia é compartilhada:

Este modelo de crescimento e expansão urbana, que atravessa as cidades de Norte a Sul do país, tem sido identificado, no senso comum, como “falta de planejamento”. Segundo esta acepção, as cidades não são planejadas e, por esta razão, são “desequilibradas” e “caóticas”. Entretanto, como tentaremos sustentar a seguir, trata-se não da ausência de planejamento, mas sim de uma interação bastante perversa entre processos socioeconômicos, opções de planejamento e de políticas urbanas e práticas políticas, que construíram um modelo excludente em que muitos perdem e pouquíssimos ganham. (p. 24).

A questão que se coloca é que o Brasil já possui mecanismos legais suficientes para regular o processo de urbanização, não sendo por “falta de leis” ou “falta de planejamento” que diversos problemas urbanos ainda se encontram latentes. O Estatuto da Cidade entrou em vigor depois mais de dez anos em tramitação e instituiu uma série de diretrizes e instrumentos que podem servir para ao menos minimizar as problemáticas da vida urbana em busca de cidades mais equilibradas, ambiental e socialmente. Entretanto como adverte Maricato: “A experiência brasileira mostra, no entanto, que conquistas formais legais nunca serão suficientes. Todos reconhecem que no Brasil “há leis que pegam e leis que não pegam”, tudo depende do que se trata e de quem se trata, ou seja, tudo depende dos interesses em jogo.” (MARICATO, 2001, p. 92).

Iniciamos o século XXI com o protagonismo dos municípios no desenvolvimento e na gestão urbanos, respaldado pela Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade. A partir de então, os planos diretores se constituíram como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

No primeiro capítulo, dedicado às diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade estabelece os parâmetros para a construção da política urbana que os municípios devem seguir, de forma que estes não podem contrariar o que está previsto, estando passíveis de questionamentos, até mesmo por vias judiciais, caso isso ocorra. No total são dezesseis diretrizes, em que duas abordam o tema da expansão – a IV de forma indireta e a VIII de maneira mais explícita:

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; (BRASIL, 2001).

Já nos instrumentos técnicos, o tema da expansão é proposto de forma pouco clara através dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, com exceção do instrumento Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Arts. 5º e 6º) que podem induzir a utilização de vazios urbanos e conter a expansão urbana. No entanto, a pesquisa recente de Denaldi et al (2006) demonstrou que o PEUC – Parcelamento, Edificação e Urbanização Compulsório tem tido baixíssima aplicação nas gestões municipais. A aplicação do PEUC conflita diretamente com a permissividade de atuação do mercado imobiliário e suas estratégias de especulação. O Projeto de Lei nº 181/1989 que deu origem ao Estatuto da Cidade continha um programa voltado para a questão da expansão urbana. No entanto, ele foi substituído por um conteúdo mínimo do Plano Diretor, que está presente hoje no Estatuto e pouco discorre sobre a expansão das cidades. O Capítulo IV, Plano Diretor do PL, definia em seu artigo 41 que o Plano Diretor teria de delimitar e discriminar as áreas urbanas e rurais; definir as áreas urbanas e de expansão urbana, com vistas à localização da população e de suas atividades num período subsequente de dez anos, além de uma série de outras prerrogativas descritas em dezoito tópicos. Já o artigo 42 expressava quais itens seriam necessários ao Plano Diretor, entre eles um programa de expansão urbana, que deveria:

- a) identificar e mencionar os eixos naturais do desenvolvimento da cidade antecipando-se aos processos espontâneos;
- b) determinar os processos de incorporação de novas áreas urbanas;
- c) promover a formação de estoque de terrenos edificáveis;
- d) estabelecer as condições para o parcelamento, desmembramento e remembramento do solo para fins urbanos;
- e) orientar a conversão do espaço rural em urbano ou outras mudanças no desenho da cidade;

f) prever o atendimento integrado das necessidades de saneamento básico em termos de abastecimento d'água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, coleta e destinação de resíduos;

g) estabelecer critérios para a expansão do sistema de transportes urbanos. (BRASIL, 1990).

Esses itens foram retirados da lei que foi aprovada em 2001, de forma que o tema da expansão era abordado com muita arbitrariedade e discricionariedade por parte dos municípios, que podiam designar os limites do perímetro urbano em outras leis dissociadas do Plano Diretor. No ano de 2012, pela Lei Federal nº 12.608, foi incluído no Estatuto da Cidade o Art 42-B, obrigando que os municípios elaborassem projeto específico caso quisessem ampliar seu perímetro urbano após 10 /04/ 2012. Neste projeto de ampliação de perímetro, é necessário conter: a nova demarcação do perímetro, áreas com restrições à urbanização, diretrizes e indicação de áreas para implantação de infraestrutura, sistema viários, equipamentos públicos, definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, previsão de áreas para habitação de interesse social, diretrizes e instrumentos para proteção ambiental. Destaca-se em especial a obrigatoriedade da definição de mecanismos que garantam a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

A expansão urbana e a delimitação do perímetro urbano deve ser a primeira questão a ser enfrentada pelos Planos Diretores e apenas ser alterada em amplos processos participativos, juntamente com a revisão dos planos. Como mostrado acima, o marco regulatório federal sobre a expansão urbana esteve presente de forma tangencial na aprovação do Estatuto da Cidade, deixando ao município a definição de critérios para a definição das áreas de expansão. Estes critérios nem sempre visam o interesse coletivo, público e atendem os princípios da função social da cidade e da propriedade. A inclusão do artigo 42B em 2012 precisa ainda ser incorporada na elaboração dos planos diretores e não deve ser feita de forma paralela ou destacada da discussão geral sobre o desenvolvimento urbano, uma vez que ela é estrutural para o planejamento urbano local.

DIMENSÃO POLÍTICA E SIMBÓLICA DA ÁREA RURAL NA DEFINIÇÃO DA EXPANSÃO URBANA

Para compreender o urbano, e conseqüentemente sua expansão, é preciso compreender aquilo que ele não é. De acordo com a regulação em vigor, o Decreto-Lei no 311/38 e a Lei Federal no 5.172/66 (Art. 29 e Art. 32. BRASIL, 1966; Art. 11. BRASIL, 1938), o termo jurídico para tudo que não é urbano é Rural. Não existem requisitos tangíveis para essa classificação como densidade demográfica, corte populacional, acessibilidade, morfologia e equipamentos de infraestrutura (IBGE, 2017). Fica a cargo dos municípios delimitar uma zona urbana a partir de uma linha imaginária, denominada perímetro, e por exclusão, as Propriedades Territoriais Rurais são as porções de terras não contempladas, a negação do urbano.

A distinção entre as categorias é, portanto, estritamente administrativa. No espaço real as conexões urbano-rurais singram entre o majoritariamente urbano, o periurbano, os enclaves, até o tipicamente rural. Torna-se impossível descrever a ruralidade como algo genérico ao considerar que ela está em constante transição. Essas tipologias cambiantes se manifestam independentemente de sua classificação legal, sendo descritas por diferentes termos como: rurbano, bordes, contraurbanização, sub-urbano, justaposição urbanorural ou mesmo urbanização difusa (OTERO, 2017; DUARTE e DÁVILA, 2018). Nomenclaturas que não consideram campo e cidade como conceitos insolúveis, mas um fenômeno independente. Em vista disto, a interpretação de urbano e do rural como antíteses em lados opostos de uma dicotomia é uma construção social, uma artificialidade da esfera jurídica.

O desenho de uma linha para o perímetro, sem critérios concretos ou adequações regionais induz a uma polarização (SPAROVEK et al, 2004). Sem gradações, as duas classificações são figuradas como opostas. O limite que as separa articula uma tensão na qual para alterar seu desenho, expandindo ou contraindo o perímetro, um uso precisa deixar de existir em virtude do outro. Ou é urbano, ou é rural. A expansão urbana pode ser definida, portanto, como a conversão em lei da terra rural em urbana. Sem um método objetivo para estabelecer o que é rural, a alteração do perímetro torna-se um jogo político.

Em uma classificação vazia de critérios técnicos, a imagem simbólica do rural é declamada conforme o cenário mais favorável aos autores que a argumentaram. Nas câmaras de vereadores, ao se discutir o redesenho da zona urbana, os adjetivos atrelados às terras além do perímetro fazem parte de uma estratégia sutil de utilizar a linguagem como instrumento para validar uma interpretação da realidade (BOURDIEU, 1991). Há momentos nos quais o rural é tido como sinônimo de atraso, predominantemente agrícola, como um mero sucedâneo de formação social anterior, condenado a desaparecer (VEIGA, 2004; SILVA, 2001). Noutros, soa como bucólico, um refúgio natural. E ainda, pode ser narrado como desenvolvimentista, o elemento que impulsiona a economia. Estas imagens são subterfúgios políticos. Ao simplificar a realidade em representações (mentais, verbais, visuais ou teatrais) o propósito é enraizar conceitos e estimular respostas sistemáticas da sociedade, de modo a favorecer os agentes que articularam essas narrativas (BOURDIEU, 1991). Se o rural for interpretado como atraso, deveríamos querer modernizá-lo, expandindo o perímetro. Se ele for refúgio, permitir-se-á enclaves. Se ele for motor econômico, o urbano não encontrará protagonismo.

Com o intuito de identificar na prática a conexão entre a articulação da imagem do rural e a permissividade da expansão urbana, torna-se válido discorrer sobre os parâmetros jurídicos recentes que tratam da expansão urbana em Campinas. Esse município do interior do Estado de São Paulo pode ser considerado um caso emblemático de uma legalização de uma expansão permissiva.

CONTRASSENSOS DEMOCRÁTICOS NA FLEXIBILIZAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO DE CAMPINAS-SP

O Plano Diretor de Campinas, aprovado em janeiro de 2018, foi resultado de um processo conturbado. Marcado por uma sucessão de debates entre sociedade civil

organizada, setor privado e poder público, a Lei Complementar no 189/18 (CAMPINAS, 2018a) foi alvo de intervenções do Ministério Público Federal (MPF) durante e após a sua aprovação. Nas audiências de elaboração uma das principais contestações foi a Macrozona de Desenvolvimento Ordenado (MDO). Esta figura urbanística consiste em toda área externa ao perímetro urbano e sob a qual não incidem Unidades de Conservação Ambientais aprovadas em leis e uma área que, apesar de recomendada pela Secretaria do Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SVMDS), não chegou a ser legalmente instituída e apresenta adaptações: a Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) Várzeas do Atibaia. Em outras palavras, trata-se de toda a área rural do município, como apresentado em sua definição:

Macrozona de Desenvolvimento Ordenado: abrange região situada integralmente na zona rural, destinada ao desenvolvimento de usos rurais e urbanos compatíveis com os termos da legislação específica. (CAMPINAS, 2018a).

Nas versões preliminares esse setor municipal passou por diferentes nomes e objetivos. De início o conceito tendia à conservação ambiental e produção agrícola, com os nomes a cada revisão sendo alterados de “Macrozona Rural”, para “Macrozona Agro-Ambiental” e para “Macrozona de Vocação Sustentável”. Todavia, de uma versão para outra houve uma mudança central no delineamento, alterando de contenção à expansão para uma propensão à urbanização. Após uma análise cronológica dos protocolos, foi observado que essa alteração foi concomitante com o protocolo de mais de 140 pedidos de anexações de rurais ao perímetro urbano. A nova descrição, que tornava a área rural passível de urbanização em sua íntegra, passou a contradizer diretrizes nos cadernos de subsídios, favorecendo a dispersão, a fragmentação do tecido urbano e a conurbação (TAVARES et al, 2017). Surge então a nomenclatura “Macrozona de Expansão com Desenvolvimento Ordenado”, e por fim, “Macrozona de Desenvolvimento Ordenado”. Conforme Quadro 01.

A mudança dos objetivos iniciais apresentados para área rural para objetivos opostos, sem prenúncios no caderno de subsídios ou nas audiências anteriores, impulsionaram a sociedade civil a contestar a Prefeitura quanto à sua parcialidade perante o circuito imobiliário (proprietários ou não das glebas nos pedidos de anexação). Desse movimento, surgiram abaixo assinados, protocolos de acesso à informação e ações junto a MPF. Como consequência, a tensão na disputa pela expansão estabeleceu dissonâncias entre caderno de subsídios, diretrizes para a Macrozona Rural (nome inicial) e sua aplicação (TAVARES et al, 2017).

Por um lado, foram mantidos elementos da primeira versão da área rural: agrícola, ambiental e pela qual os abaixo assinados reivindicavam. Objetivos como escoamento da produção agropecuária; capacitação de produtores rurais; fortalecimento da zona rural; preservação ambiental e de patrimônios históricos e culturais. Não obstante, não há a descrição detalhada sobre instrumentos, políticas ou prazos para alcançá-los. No Quadro 01 a seguir é possível acompanhar a evolução das alterações dos objetivos definidos para a área rural de Campinas, até o ápice da aprovação da MDO – Macrozona de Desenvolvimento Ordenado, aprovada pela Câmara Municipal que liberava para usos urbanos toda a área municipal, com exceção das protegidas ambientalmente.

Quadro 01 - Sistematização cronológica da aprovação do redesenho da Macrozona Rural e do perímetro urbano em Campinas-SP.

PLANO DIRETOR (LEI Nº 189 DE 08 JANEIRO DE 2018)		
DATA	PROPOSTA	OBJETIVOS EM DESTAQUE
04/2015	Macrozona Rural	- Produção de alimentos com sustentabilidade ambiental; - Preservação cultural ligada ao ambiente rural e ambiental.
09/2016	Macrozona Agroambiental	- Incentivar a produção agrícola e agroindustrial, em especial de alimentos, e o turismo com sustentabilidade ambiental; - Promoção de ação conjunta entre PMC, Inbra, Ministério Público Estadual e Federal, para coibir parcelamentos para fins urbanos em zona rural.
03/2017	Vocação Sustentável	- Incentivar a manutenção das atividades rurais com orientação para o manejo adequado; - Coibir a expansão da área urbana; - Compatibilizar a ocupação urbana às características do entorno rural através de definição de parâmetros específicos de uso e ocupação que garantam a baixa densidade e a implantação de infraestrutura adequada.
04/2017	Macrozona de Expansão com Desenvolvimento Ordenado	Formada por áreas rurais passíveis de urbanização, observados os critérios de mitigação dos impactos ambientais e implantação de infraestrutura urbana e de equipamentos, conforme objetivos dessa Lei Complementar.
01/2018 (aprovado)	Macrozona de Desenvolvimento Ordenado	Abrange a região situada integralmente na zona rural, destinada ao desenvolvimento de usos rurais e urbanos compatíveis com os termos da legislação específica.
05/08/2018	Despacho de direta inconstitucionalidade	
LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA – PROJETO DE LEI Nº 32/2018		
21/05/2018	Perímetro urbano extingue área rural (vide Mapa 01)	
25/05/2018	Perímetro urbano anterior com adição de novas áreas (vide Mapa 01)	
27/08/2018	Mantido desenho da etapa anterior	
21/11/2018	Aprovação em primeira votação na câmara	

Fonte: elaboração das autoras a partir de informações obtidas junto às leis em destaque, 2018.

Por outro lado, medidas que poderiam favorecer a conversão de terras rurais em urbanas apresentam etapas tangíveis para sua execução. Exemplos como o cadastramento e emissão de certidão de diretrizes urbanísticas para glebas inseridas dentro do perímetro urbano passou a aceitar áreas rurais em situações específicas; assim como a possibilidade de locação de atividades urbanas em áreas rurais (Art. 2o. CAMPINAS, 2016; Art. 34º. CAMPINAS, 2018a). Por esse motivo, a Outorga Onerosa para Conversão de Usos pode receber um olhar crítico. Dependendo da sua aplicação, ela pode atender um objetivo alinhado ao Estatuto. Se bem aplicado, esse instrumento poderia agir em favor da “mitigação do ônus financeiro do Poder Público municipal no processo de regularização de áreas existentes com crescimento desordenado” ou na “promoção da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” (Art. 4; Art. 10; Art. 11; Art. 32; Art. 84. CAMPINAS, 2018a). Entretanto, se as glebas que se tornarem urbanas intensificarem a dispersão, fragmentação e

custos públicos com mobilidade e manutenção de infraestrutura nas décadas por vir, a Outorga pode se tornar um instrumento corrompido e a toque de caixa.

Nesse processo, a contradição de maior destaque tende a ser a ampliação do perímetro urbano e a instituição da zona de urbanização específica. Como a expansão foi um dos pontos centrais dos debates públicos, sem que se atingisse um acordo, a discussão foi parcialmente retirada de pauta, sendo postergada para o Projeto de Lei Complementar nº 32 (PLC 32) (Art. 18. CAMPINAS, 2018a). Ao retirar essa decisão do Plano Diretor, pode-se dizer que participação popular foi reduzida, gerando um contrassenso democrático. Se comparado com uma Lei Complementar, o Plano Diretor possui maior quantidade de audiências, corpo técnico e tempo de elaboração. Mesmo que o processo participativo no Plano Diretor tenha sido questionado, a participação continua um axioma da democracia garantido por lei, conforme registrado no artigo no 45 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) que declara: “obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”.

Uma vez estabelecido, esse contrassenso possui desdobramentos. No cenário atual, o Plano se encontra com alguns de seus efeitos suspensos após uma ação do Ministério Público emitida em agosto de 2018: o Despacho de Direta Inconstitucionalidade (TJSP, 2018). Neste documento foi declarada *Periculum in mora*² e *Fumus bonus iuris*³ ao Tribunal de Justiça de São Paulo ao ser constatada violação do princípio da separação dos poderes. Dentre os artigos que tiveram seus efeitos suspensos, está a criação de um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, vinculado ao Gabinete do Prefeito, que dentre suas responsabilidades estaria o ordenamento e direcionamento da expansão urbana de Campinas. A incoerência no planejamento urbano se dá ao constatar que a PLC 32 permanece independente do PD, mesmo que seus efeitos estejam diretamente atrelados a expansão em questionamento. Esse projeto de lei segue com sua aprovação normalmente e está na iminência de aprovação, indissociado de qualquer parecer que o Tribunal de Justiça venha a emitir em relação ao Plano Diretor

O Projeto de Lei complementar no 32, conforme consta no Ofício no 86/2018, foi apelidado pela própria secretaria de Planejamento e Urbanismo de “Lei de Expansão Urbana” e passou por três etapas: uma minuta preliminar, um projeto de lei complementar e um projeto de lei substitutivo (CAMPINAS, 2018b, 2018c, 2018d). O maior destaque fica, uma vez mais, ao desenho do perímetro. No primeiro documento, conforme indicado no Mapa 01, o projeto tinha como proposta principal regular os pedidos de anexações ao perímetro, não obstante, se analisado o desenho, os limites da área urbana haviam sido estendidos por todas as áreas municipais nas quais não incidiam leis que restringiam a urbanização, as já mencionadas Unidades de Conservação. Esse grafismo acabava por extinguir a área rural, transformando-a em urbana em sua totalidade.

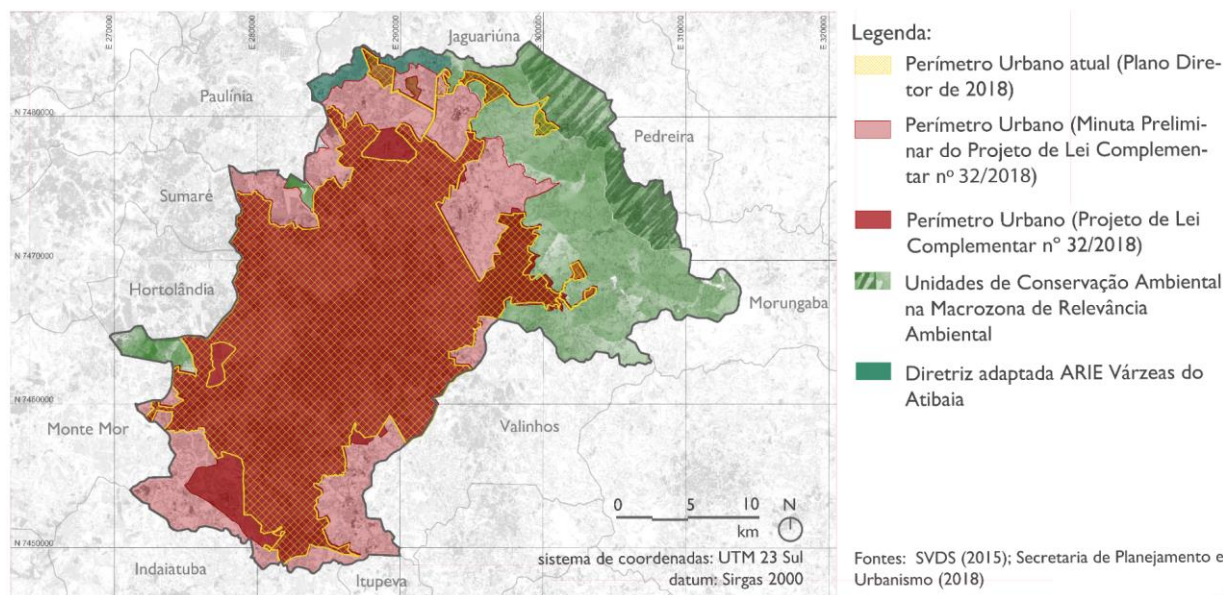
² *Periculum in mora*: Latim para “perigo na demora”.

³ *Fumus bonus iuris*: indício verossímil de que o direito pleiteado de fato existe.

Quatro dias depois foi apresentado um redesenho que permanece até então (vide Figura 01). O intuito geral da lei é criar critérios para a integração de novas glebas ao perímetro da cidade, desenvolvendo assim uma expansão. A controvérsia está no processo como um todo. O Estatuto da Cidade é definido como instrumento básico para a expansão urbana do Município e segundo sua proposta original, ele deveria ordenar a cidade pelos próximos dez anos. Cabe ao Plano Diretor definir a necessidade, ou não, de zonas de expansão, que não necessariamente precisariam seguir os eixos de crescimento urbano já estabelecidos. Assim sendo, seria possível reduzir o perímetro, restringir o crescimento em um eixo consolidado, propor novos eixos ou intensificar um eixo existente. Essas decisões deveriam ser públicas, participativas e claras.

Ao postergar as aprovações a uma Lei Complementar, o jogo muda. As decisões deixam de ser sistêmicas para se fragmentarem caso a caso, gleba a gleba. Os critérios estabelecidos em lei podem ser públicos, contudo, a inclusão de novas áreas é fragmentada, ocorrendo sob demanda de mercado. A tendência é que os eixos fortalecidos sejam aqueles já rentáveis no circuito imobiliário. Um Plano que pré-determinasse as zonas de expansão não eliminaria o mercado, mas ordenaria sua ação em áreas mais benéficas à população. Constitui-se assim um paradoxo, afinal, trata-se da macrozona do suposto “desenvolvimento ordenado”. Ordenado por quem? Ordenado para quem?

Figura 01 - Mapa com a comparação entre perímetro urbano vigente e propostas



Fonte: elaboração das autoras a partir de dados da Secretaria do Verde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (2015) e da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (2018), 2018.

É neste momento, mais do que antes, que se analisa o processo de aprovação da legislação. Em sua elaboração é esperado que suas discussões se transformem em arena, elucidando disputas e interesses. Um debate democrático deve dar voz à diferentes agentes e interesses, podendo se tornar conturbado. Ao aplicar a análise de discurso nas justificativas para expansão urbana elencadas pelo Estado, observa-se uma postura que dá favorecimento

à atuação do setor privado em detrimento dos interesses da coletividade. Por esse motivo é válido aplicar a dialética de Bourdieu (1991) ao processo de expansão de Campinas.

Nas audiências públicas e oficinas destacaram-se dois grupos polarizados. Alguns que defendiam a expansão, argumentando que Campinas não possui produção agrícola expressiva e que a urbanização aumentaria a oferta de empregos e habitação. E outro se opoendo, defendendo a redução do perímetro ou a contenção da expansão, argumentando em favor da preservação dos recursos naturais e do aumento de incentivos aos produtores agrícolas. Neste artigo, não será julgado o mérito de tais alegações, mas sim a dialética. Neste caso, ambos, favoráveis e contrários, utilizaram o mesmo artifício. Nos dois exemplos, a área rural foi tratada de modo uniforme dotada de uma única imagem: a agrícola ambiental. Como se o volume de produção agropecuária fosse diretamente relacionado à pertinência de tudo que existe além do perímetro. Não mencionando nenhum outro critério, como processos minerários autorizados ou enclaves habitacionais (como os condomínios e loteamentos fechados). Como dissertado anteriormente, a área rural não é estritamente agrícola.

Apesar de não existirem critérios federais ou estaduais para determinar o que deveria ser rural, além de uma divisa estritamente jurídica, o município possui no Plano Diretor instrumentos legais para elucidar o “não-urbano”. Ao elaborar o Caderno de Subsídios, a leitura do território deveria elucidar todos os processos que nele ocorrem, não se restringindo ao urbano. Em Campinas os debates públicos no Plano motivaram a elaboração de um diagnóstico rural junto à PLC 32. Após o levantamento de dados, os redatores da lei concluíram que as restrições para a urbanização deveriam ser as mesmas já previstas na instância federal (Art. no 7; CAMPINAS, 2018d; Inciso II, Artigo no 42-B. BRASIL, 2001), sem grandes adequações ao contexto campineiro e sem conexões muito claras com o levantamento. Também foi apresentado um zoneamento rural, no qual os usos propostos possuem funções urbanas ou de expansão, sem a indicação de zonas que deveriam ser preservadas ou estimulada a produção rural, que haviam sido estabelecidas como diretriz (Mapa de Zoneamento e Art. no 4. CAMPINAS, 2018d). Um diagnóstico que mantenha o “além do perímetro” como algo genérico favorece decisões desassociadas do território, mantendo as deliberações na esfera política.

A Secretaria de Planejamento e Urbanismo, após questionamentos, ressaltou que ampliar a zona de expansão por toda a área municipal disponível não repercute necessariamente que todas as áreas rurais sejam urbanizadas. De acordo, não obstante, torna-se legalmente viável que isso ocorra, possibilitando inclusive a intensificação da dispersão. A decisão para que isso ocorra está dividida entre investimentos do mercado imobiliário e a permissividade, ou não, dos técnicos responsáveis pelas aprovações. Se as legislações apresentadas nesse artigo vão barrar uma expansão economicamente rentável e priorizar as diretrizes - por elas mesmas estabelecidas - de continuidade à malha urbana, cabe ao tempo confirmar ou refutar, mas a disputa permanece.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se a cidade como espaço de disputas. E nela, cada cidadão se torna um agente com seus respectivos interesses e projetos políticos. Se a cidade é arena, a legislação é instrumento. Cabe aos agentes tentar moldar essa ferramenta para que ela atue no espaço conforme o cenário que lhes for mais favorável. Isto posto, a miopia sob a qual cidades como Campinas observam sua área rural poderia significar um modelo de produção de cidade dispersa ratificada em lei.

Uma área rural abstrata, sem aspectos tangíveis ou diagnóstico claro, torna sua imagem nebulosa. Sem a percepção de suas dinâmicas reais, cabe aos que não a conhecem acreditar nas descrições que lhes narram, transpondo a terceiros a voz do que seria o campo. No jogo político, a imagem do rural é volátil e cambiante conforme os objetivos se alteram. Um rural interpretado exclusivamente por agentes urbanos tende a adotar uma imagem caricata de importância inferior à urbana, fortalecendo a dicotomia artificial entre campo e cidade.

Em municípios nos quais o impulso da economia provém dos setores urbanos, a tendência é que a relevância de tudo que extrapola o perímetro seja articulado como menor. Se o contexto for metropolitano, como o campineiro, e o mercado imobiliário estiver aquecido, o rural tende a ser encarado como mero estoque de terras na iminência de entrar no circuito de novos empreendimentos. As propriedades rurais tendem a serem interpretadas como matérias primas para a construção civil, com a mesma naturalidade que um saco de cimento em uma edificação.

A retirada do capítulo sobre expansão urbana do projeto de lei que deu origem ao Estatuto da Cidade resultou em um conteúdo legal que dá margem à arbitrariedade e discricionariedade por parte de municípios que podem alterar o perímetro urbano em leis separadas do Plano Diretor, tornando o processo alvo de disputas e interesses e, não raro, com pouca participação popular. O caso de Campinas demonstra claramente esse processo em que a atuação do Estado tem legitimado o avanço legal da expansão urbana que antecipa e estimula investimentos privados sem a definição de estratégias de recuperação de valorização imobiliária a partir da abertura de grandes frentes de expansão. A disputa pela expansão urbana desmedida torna-se um jogo em que poucos ganham e todos pagam a conta de uma cidade espraiada, produtora de vazios urbanos e com alto custo de gestão de infraestrutura e baixa qualidade urbana.

REFERÊNCIAS

BERNARDINI, Sidney Piochi. O planejamento da expansão urbana na interface com a urbanização dispersa: uma análise sobre a região metropolitana de Campinas (1970-2006). *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [s.l.], v. 1, n. 10, p.172-185, jan./abr. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.010.001.ao02>.

BRASIL. Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Disponível em: <<https://goo.gl/2oMW83>>. Acesso em 15 out 2018.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <<https://goo.gl/mGGCN6>>. Acesso em 20 out 2018.

_____. Constituição Federal, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/Hczpy3>>. Acesso em 15 out 2018.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei nº. 181 de 28 de junho de 1989. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 10 out. 1990. Seção I, p. 97. Disponível em: <<https://goo.gl/d6uULT>>. Acesso em 08 out. 2018.

_____. Lei Federal no 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <<https://goo.gl/5zL3tb>>. Acesso em 10 out 2018.

_____. Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais de política urbana e dá outras providências. Disponível em: <<https://goo.gl/6Z8yzm>>. Acesso em 15 out 2018.

BRASIL – ESTATUTO DA CIDADE. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/1HDnQ2>>. Acesso em 15 out 2018.

BOURDIEU, Pierre. Language and Symbolic Power. Ed. Polity Press: Padstow, 1991

BURCHELL, Robert W. et al. The Costs of Sprawl – Revisited. Washington: National Academy Press, 1998.

CAMPINAS. Caderno de subsídios para discussão do Plano Diretor, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/kWjxni>>. Acesso em 30 out 2018.

_____. Lei Complementar nº 189, de 08 de janeiro de 2018a. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do município de Campinas.

_____. Minuta Preliminar do Projeto de Lei Complementar no 32, de 21 de junho de 2018b. Dispõe sobre a demarcação e ampliação do perímetro urbano nos termos do Art. 42-B da Lei Federal no 10.257/2001 e dá outras providências.

_____. Projeto de Lei Complementar no 32, de 25 de junho de 2018c. Dispõe sobre a demarcação e ampliação do perímetro urbano, institui a zona de urbanização específica e dá outras providências.

_____. Projeto de Lei Complementar substitutivo total ao Projeto de Lei Complementar no 32, de 30 de agosto de 2018d. Dispõe sobre a demarcação e ampliação do perímetro urbano, institui a zona de urbanização específica e dá outras providências.

CAIADO, Maria Célia Silva; PIRES, Maria Conceição Silvério. O verso e o reverso da dinâmica metropolitana: mobilidade populacional e estruturação socioespacial. In: XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 14., 2006, Caxambú - MG. Anais... . 2006.

CARRUTHERS, John I; ULFARSSON, Gudmundur F. Urban Sprawl and the Cost of Public Services. *Environment And Planning B: Planning and Design*, [s.l.], v. 30, n. 4, p.503-522, ago. 2003. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1068/b12847>.

CIESLEWICZ, David J.. The environmental impacts of Sprawl. In: SQUIRES, Gregory D. (Ed.). *Urban Sprawl: Causes, consequences & policy responses*. Washington: The Urban Institute Press, 2002. p. 23-38.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de dez anos depois. *Revista UFMG*, 2013, n. 20 v. 1, p. 212-233. Disponível em: <<https://goo.gl/px96RR>>. Acesso em 10 out 2018.

FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón. *El Tsunami urbanizador español y mundial*. 2 ed. Barcelona: Virus Editorial, 2006.

FREITAS, Eleusina Lavôr Holanda de. *Loteamentos fechados*. 2008. 203 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/eDrLj8>>. Acesso em 10 out 2018.

FRUMKIN, Howard. Urban Sprawl and Public Health. *Public Health Reports*, [s.l.], v. 117, n. 3, p.201-217, 1 maio 2002. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1093/phr/117.3.201>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação*. Livro eletrônico. Coordenação de Geografia – Rio de Janeiro, 2017.

_____. *Censo de 2010*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <<https://goo.gl/FsRCZd>>. Acesso em 29 ago. 2018.

JOHNSON, Michael P. Environmental Impacts of Urban Sprawl: A Survey of the Literature and Proposed Research Agenda. *Environment and Planning A*, [s.l.], v. 33, n. 4, p.717-735, abr. 2001. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1068/a3327>.

LEONELLI , Gisela Cunha Viana *Poder política, estrutura fundiária e expansão urbana: o caso de Jaú*, Mestrado em Urbanismo . PUC- Campinas, 2003.

LEONELLI. Gisela Cunha Viana Leonelli. *Loteamentos e Condomínios: lei para que, lei para quem? Mas qual lei?*. In: XV Encontro Nacional da Anpur - Desenvolvimento, Planejamento e Governança, 2013, Recife. *Anais XV Encontro Nacional da Anpur - Desenvolvimento, Planejamento e Governança*, 2013.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana; CAMPOS, Elisa Ferreira Rocha. *Leis expansivas para a expansão urbana: Campinas sem limites*. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [s.l.], p.1-13, 30 jul. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.010.sup1.ao03>.

LIMONAD, Ester. Urbanização dispersa: mais uma forma de expressão urbana? Revista Formação, Presidente Prudente, v. 1, n. 14, p.31-45, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/3E33Ko>>. Acesso em 30 set 2018.

LITMAN, Todd. Analysis of public policies that unintentionally encourage and subsidize urban sprawl. Canada: Victoria Transport Policy Institute. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/M6egZ1>>. Acesso em 30 set 2018.

MARICATO, Ermínia. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. Revista Cultura, v. 93 n. 6, 1999, p. 7-22. Disponível em: <<https://goo.gl/xjgqRr>>. Acesso em 28 set 2018.

_____. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MASCARÓ, Juan et al. Desenho Urbano e Custos de Urbanização. Ministério de Habitação Urbanismo e Meio Ambiente. Brasília: MHU – SAM, 1987.

ONU-HABITAT. Diretrizes Internacionais Para Planejamento Urbano e Territorial. Nairóbi: Organização das Nações Unidas-Habitat, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/JwdLX8>>. Acesso em 10 set 2018.

ORFIELD, Myron. Metropolitics: a regional agenda for Community stability. Washington: Lincoln Institute, 1997. Disponível em: <<https://goo.gl/xfJm9L>>. Acesso em 10 set 2018.

PERA, Caroline; BUENO, Laura. Expansão Urbana e as lógicas de produção do espaço: o estudo da Região Metropolitana de Campinas. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR, 22 a 26 de Maio de 2017, São Paulo. Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR, 2017

PIRES, Maria Conceição Silvério. Morar na metrópole: expansão urbana e mercado imobiliário na Região Metropolitana de Campinas. 2007. 169 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/T7LCNJ>>. Acesso em 10 out 2018.

REIS FILHO, Nestor Goulart. Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano. São Paulo: Via das Artes, 2006.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? Novos Estudos - Cebrap, [s.l.], n. 89, p.89-109, mar. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002011000100006>

SILVA, Paula Francisca da. A expansão urbana em Campinas através de condomínios e loteamentos fechados (1974-2005). 2008. 163 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/7zd1ED>>. Acesso em 15 out 2018.

SANTORO, Paula Freire; COBRA, Patrícia Lemos; BONDUKI, Nabil. Cidades que crescem horizontalmente: instrumentos para o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano em municípios do interior paulista. Cadernos MetrÓpole, São Paulo, n.24, 2º semestre, p. 417-433, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/FVtAYM>>. Acesso em 20 out 2018.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2013 [1993].

SILVA, José Francisco Graziano. Velhos e Novos Mitos do Rural Brasileiro. In: Dossiê Desenvolvimento Rural. Revista Estudos Avançados. v.15 no.43 p. 37-50, set/dez. São Paulo, 2001.

SPAROVEK, Gerd; LEONELLI, Gisela C. V.; BARRETO, Alberto G. O. P.. A linha imaginária. In: O planejamento do município e o território rural. Caderno Pólis, v.8. p. 14-24, São Paulo, 2004

SQUIRES, Gregory D. Capital and communities in black and white: the intersections of race, class and uneven development. Washington: The Urban Institute Press, 1994.

SQUIRES, Gregory D. (Ed.). Urban Sprawl: Causes, consequences & policy responses. Washington: The Urban Institute Press, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/qdk7oU>>. Acesso em 10 set 2018.

TAVARES, Isabela L. ; OLIVEIRA, Chiara A. ; LEONELLI, Gisela C. V. .A disputa pela Expansão Urbana no Plano Diretor de Campinas. In: 3º Congresso Iberoamericano de Suelo Urbano: el suelo en la nova agenda urbana, 2017, Curitiba. Anais do 3º Congresso Iberoamericano de Suelo Urbano: el suelo en la nova agenda urbana, 2017.

TURCZYN, Daniel Teixeira. Mutação urbana em Campinas: sua forma e paisagem. 2013. 226 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/AgnNks>>. Acesso em 25 out 2018.

VEIGA, José. Eli da. Nem Tudo é Urbano. Ciência e Cultura, v. 56 n.2 p. 26-29, abr/jun. São Paulo, 2004.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÈAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999, p. 169 – 243.

_____. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.