

PRODUÇÃO DO ESPAÇO E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA EM UMA PEQUENA CIDADE METROPOLITANA: HOLAMBRA-SP

*Production of space and urban legislation in a small sized metropolitan city:
Holambra-SP*

Estevam Vanale Otero*
Yessika Eltink**

***Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP**
Faculdade de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo

Rodovia Luis Ometto Km 24 (SP 306) – Santa Bárbara d'Oeste, São Paulo, Brasil – CEP: 13451-900
esvotero@unimep.br

****Prefeitura Municipal da Estância Turística de Holambra**
Departamento de Obras e Planejamento

Alameda Maurício de Nassau, 444 – Holambra, São Paulo, Brasil – CEP: 13825-000
yessikaeltink@hotmail.com

RESUMO

O estudo em tela tem por objetivo analisar o desenvolvimento urbano contemporâneo de um pequeno município integrante da Região Metropolitana de Campinas. O município de Holambra, atualmente com cerca de 12 mil habitantes, tem seu desenvolvimento condicionado a partir de sua inserção nas dinâmicas socioeconômicas e urbanísticas metropolitanas. Esse processo impõe demandas, limites e constrangimentos específicos à capacidade do município em regular e ordenar a produção do espaço urbano em seu território, os quais serão objeto de análise ao longo do artigo.

Palavras-chave: Região metropolitana. Pequenas cidades. Processo de urbanização. Legislação urbanística.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the contemporary urban development of a small town located in the Metropolitan Area of Campinas. Holambra has, nowadays, approximately 12 thousand inhabitants, and its development is conditioned by its insertion at metropolitan socioeconomics and urban dynamics. This process imposes demands, limits and specific restraints to the city's capacity to regulate and organize the production of urban space in its territory, which will be analyzed along this article.

Key-words: Metropolitan Region. Small sized cities. Urban process. Urban legislation.

1 INTRODUÇÃO

Os processos e condicionantes que estruturam o espaço urbano dos pequenos municípios brasileiros ainda carecem da devida atenção dos pesquisadores dos campos do planejamento urbano e regional e da geografia. Os municípios com menos de 20 mil habitantes representavam, em 2010, 70,46% do universo de municípios brasileiros, onde residiam 17,12% da população (IBGE/Censo Demográfico 2010). Ainda que pareça um número pouco expressivo, especialmente se comparado à grandiosidade dos números relativos às grandes cidades e metrópoles nacionais, essa porcentagem

representava um contingente populacional de pouco menos de 33 milhões de pessoas, quase o dobro da população chilena e pouco menor que a argentina.

A acelerada urbanização do Brasil caracterizou o século XX, convertendo o país rural em eminentemente urbano, manifestando-se especialmente nas capitais e metrópoles brasileiras. Esse processo imbricou-se profundamente à industrialização nacional, que teve seu lugar privilegiado na metrópole paulista, a qual passou de pouco mais de 31 mil habitantes em 1872 para mais de 10 milhões em 2000, com cerca de 18 milhões de habitantes presentes no conjunto metropolitano. Esse crescimento explosivo foi acompanhado pelo aumento e acirramento dos problemas urbanos. O binômio urbanização/industrialização revestiu-se de um caráter altamente espoliador, cujo reflexo no espaço urbano resultou em favelização, precariedade, periferação e segregação socioespacial (ROLNIK, 2003; VILLAÇA, 2001; MARICATO, 1996, 1982; KOWARICK, 1979).

Esses elementos ajudam na compreensão dos motivos que levaram a pesquisa acadêmica à privilegiar a análise das metrópoles e grandes cidades em detrimento dos centros urbanos de pequeno e médio portes. Em relação a esses últimos, parte dessa lacuna vem sendo preenchida pelos estudos levados a cabo no âmbito da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe), que congrega investigadores de diversas instituições de ensino superior brasileiras e sul-americanas. Suas pesquisas buscam compor um quadro comparativo que possibilite a identificação de traços distintivos e característicos das cidades médias latino-americanas, procurando identificar os reflexos no território das recentes transformações nos seus contextos socioeconômicos (ELIAS et al., 2013, 2010; SPÓSITO et al., 2012, 2010).

Os pequenos centros urbanos e seus processos de estruturação urbana seguem carentes, ainda, de pesquisas sistemáticas que deem conta de suas especificidades e dinâmicas; mesmo aqueles integrantes de regiões metropolitanas – caso do município de Holambra, aqui analisado, integrante da Região Metropolitana de Campinas (RMC) – restam poucos estudados em suas particularidades frente aos processos gerais que os condicionam.

Ainda que parte do todo metropolitano, subordina e guia sua expansão, Holambra apresenta características próprias, muitas delas fruto de seu peculiar processo de ocupação e desenvolvimento. No período recente, a cidade vem apresentando expressivo crescimento demográfico e urbano, decorrências diretas de sua situação geográfica num contexto metropolitano. Ainda assim, as atribuições de regulação e controle da produção do espaço, provisão de infraestrutura e equipamentos e serviços urbanos são inerentes ao poder público municipal, atribuições essas que se viram reforçadas pela Constituição Federal de 1988.

O objetivo do presente artigo é o de analisar a atual dinâmica que (re)estrutura o espaço urbano em Holambra, observando os limites e constrangimentos estabelecidos às políticas públicas e à legislação urbanística municipais num contexto de aquecimento da atividade imobiliária. Para tanto, o presente estudo divide-se em três partes: na primeira será contextualizada e analisada a inserção da cidade de Holambra na Região Metropolitana de Campinas, procurando identificar os processos gerais que condicionam seu desenvolvimento.

Em seguida, será exposta a dinâmica urbana contemporânea do município de Holambra, a partir da análise de seus elementos históricos, econômicos e físicos, buscando apreender as características da dinâmica contemporânea de produção do espaço urbano no município. Por fim, a terceira parte analisará essa dinâmica urbana contemporânea à luz da legislação urbanística vigente, notadamente o Plano Diretor municipal, o qual foi revisado sob o espírito dos princípios expostos no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001).

2 O CONTEXTO SOCIOECONÔMICO METROPOLITANO

A Constituição Federal brasileira de 1988 delegou às administrações estaduais a competência para a instituição das regiões metropolitanas, não se estabelecendo, contudo, parâmetros para uma efetiva “governança” metropolitana. A mesma Carta definiu, também –

elemento reforçado na regulamentação posterior de seu capítulo urbano, consubstanciada no Estatuto da Cidade -, que o Plano Diretor seria a peça central da política de desenvolvimento urbano de cada município. Em contextos metropolitanos faz-se impossível a dissociação entre as questões eminentemente locais e as dinâmicas econômicas, demográficas, sociais e urbanísticas do conjunto da metrópole. Em vista disso, seria necessária e fundamental a incorporação dessas temáticas e escalas geográficas tanto nas etapas de diagnóstico quanto na formulação do novo arcabouço legal urbano. Entretanto, como observaram Schasberg e Lopes (2011), com raríssimas exceções, os processos de elaboração dos novos Planos Diretores em municípios metropolitanos Brasil afora não incluíram “representações com atuação em outras escalas territoriais que não a municipal” (SCHASBERG; LOPES, 2011, p. 250). Mais que isso, parte expressiva desses planos ignora as dinâmicas regionais e metropolitanas que afetam e condicionam os desenvolvimentos urbanos locais, comprometendo severamente sua aplicabilidade. No caso de Holambra, aqui analisado mais detidamente, podemos observar como sua inserção no contexto metropolitano da RMC impacta decisivamente a produção do espaço urbano no município.

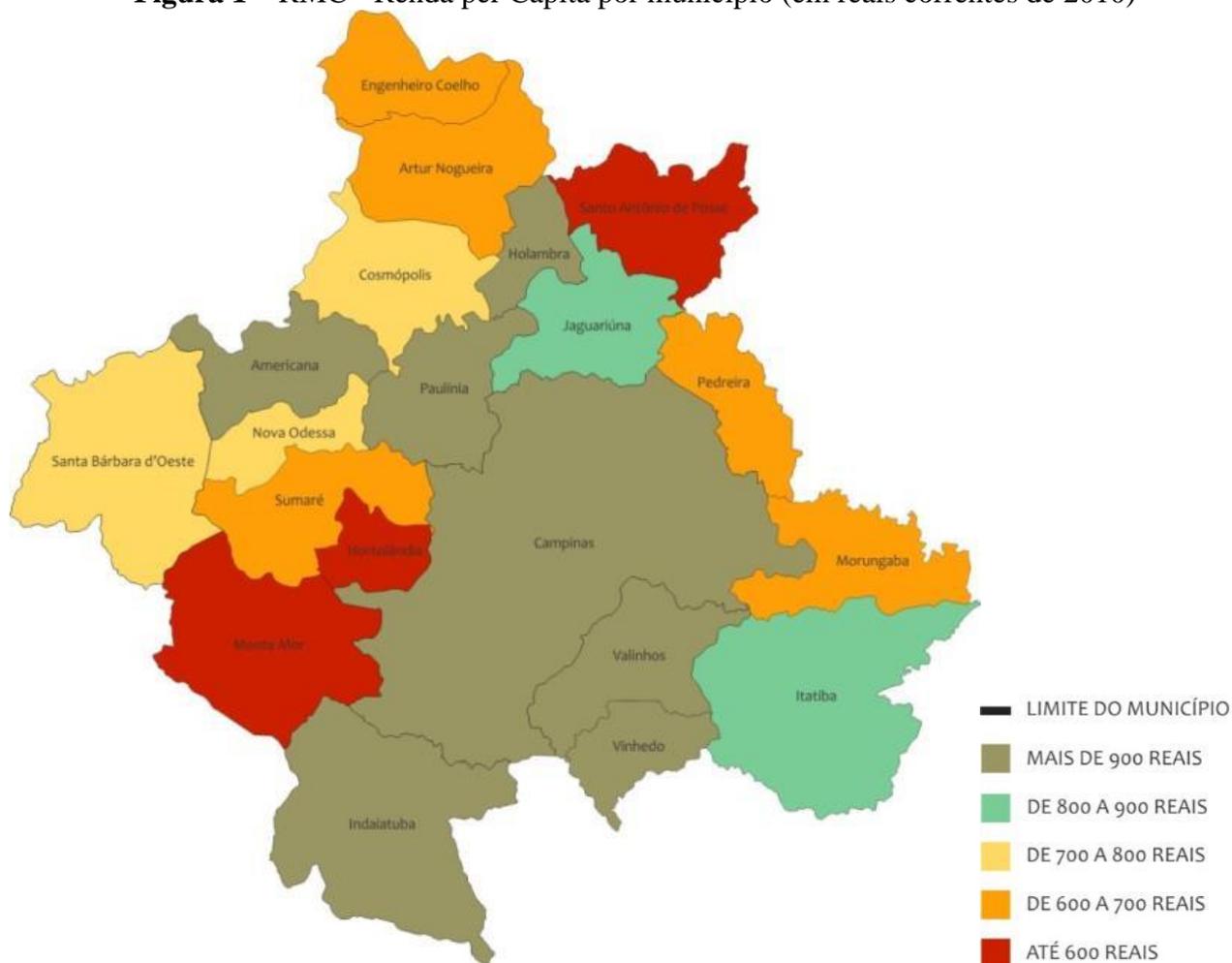
A Região Metropolitana de Campinas (RMC), instituída pela Lei Complementar Estadual nº 870 de 2000, é uma das regiões metropolitanas mais dinâmicas no cenário econômico brasileiro. É formada por 20 municípios, sendo eles: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Santa Bárbara d’Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

Possui economia forte e diversificada, assim como centros inovadores no campo de pesquisa de biotecnologia, informática, comunicações e ciências sociais. Também tem importância o campo industrial, como agroindústria, informática, automobilística, têxtil e petroquímica (Replan). Além disso, conta com o Aeroporto de Viracopos, o qual registra fluxo anual de cargas embarcadas e desembarcadas em vôos internacionais, de cerca de 176 mil toneladas, correspondendo a um terço de mercadorias exportadas e importadas via aérea no país.

A RMC articula-se a amplo sistema rodoviário, ramificado e de boa qualidade, tendo como eixos principais as Rodovias Bandeirantes, Anhanguera, Dom Pedro I e Santos Dumont – que ocasionaram desequilíbrios ambientais e deficiências nos serviços básicos, gerando, por outro lado, grandes potencialidades e oportunidades às decisões locais das indústrias que se deslocaram da Grande São Paulo a partir da década de 1970.

Holambra possuía segundo estimativas de 2014 do IBGE, 13.046 habitantes em um território de aproximadamente 65 km², com densidade demográfica de 173,91 hab/km² (Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil), distando cerca de 120 km da capital paulista. É, ainda, um dos 70 municípios paulistas considerados Estâncias pelo Estado de São Paulo, sendo a única Estância Turística inserida na RMC. Faz limite às cidades de Artur Nogueira, Cosmópolis, Paulínia, Jaguariúna e Santo Antônio de Posse. O PIB do município e sua participação no PIB do Estado não possuem valores relevantes, o mesmo ocorrendo no contexto da RMC. Entretanto, possui, proporcionalmente, a maior participação da Agropecuária no valor total adicionado, produto do perfil de sua atividade econômica (SEADE-RMC, 2010).

Por outro lado, observa-se que Holambra apresenta a maior renda per capita (Figura 1) e o 3º maior valor do PIB per capita da região metropolitana, apresentando, em ambos os casos, valores superiores à média da RMC e do Estado de SP. Ademais, é um dos três municípios metropolitanos inseridos no grupo 1 (Municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais) do Índice Paulista de Responsabilidade Social (SEADE-IPRS, 2010). Os indicadores do IPRS sintetizam a situação de cada município no que diz respeito à riqueza, escolaridade e longevidade e, quando combinados, geram uma tipologia que classifica os municípios do Estado de São Paulo em cinco grupos.

Figura 1 – RMC - Renda per Capita por município (em reais correntes de 2010)

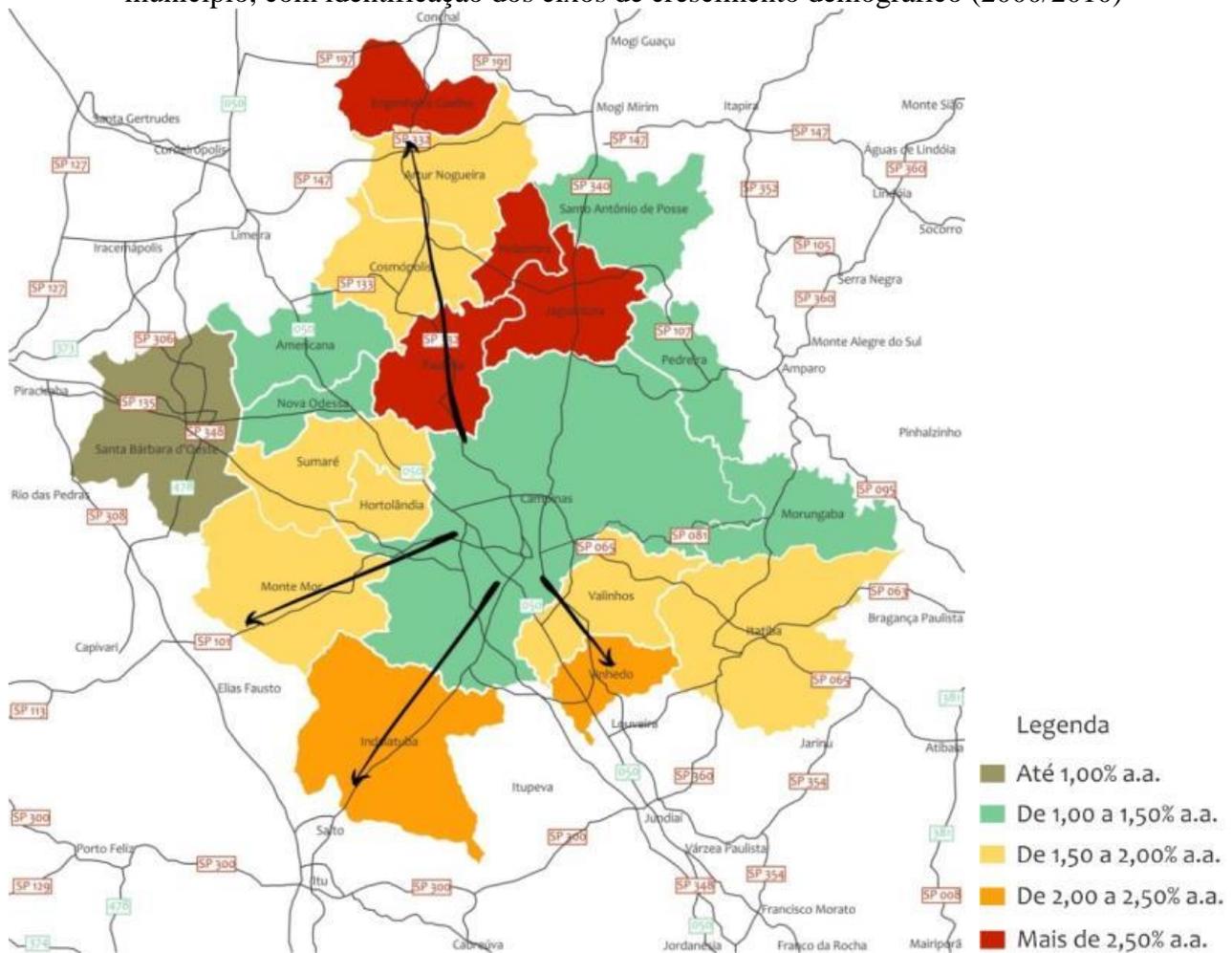
A renda per capita média passou de R\$602,32 em 1991 para R\$925,83 em 2000 e R\$1.274,53 em 2010. A extrema pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$70,00, em reais de agosto de 2010) passou de 1,73% em 1991 para 0,52% em 2000 e para 1,70% em 2010 (Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013).

Holambra possui um dos maiores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal da RMC (SEADE, 2010), indicador que sintetiza três aspectos do desenvolvimento humano: vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e padrão de vida, traduzido nas dimensões de longevidade, educação e renda. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano no município. A cidade, com valor de 0,793, se enquadra na faixa de Alto Desenvolvimento (de 0,700 a 0,799). Entre 1991 e 2000, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação, seguida por Longevidade e por Renda; no período entre 2000 e 2010, a dimensão Educação também foi o destaque, agora seguida por Renda e Longevidade. Ocupou a 61ª posição em 2010, em relação aos 5.565 municípios do Brasil. Em relação aos 645 outros municípios do Estado, Holambra ocupa a 32ª posição. O IDH dos municípios da RMC pode ser observado na Figura 2.

O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (SEADE-IPVS, 2010), o qual resume as situações de maior ou menor vulnerabilidade a que a população do município se encontra exposta, a partir de um gradiente das condições socioeconômicas e do perfil demográfico, é classificado em até sete grupos, de baixíssima a alta vulnerabilidade social. No que diz respeito à Holambra, segundo a Fundação Seade, 2.429 pessoas (22,6% do total) enquadravam-se no grupo 1 (baixíssima vulnerabilidade), 3.269 pessoas (30,1% do total) estavam classificadas como grupo 2 (vulnerabilidade muito baixa), 4.285 pessoas (39,4% do total) no grupo 3 (vulnerabilidade baixa) e

O crescimento populacional de Holambra tem origem muito mais em sua inserção no contexto metropolitano que em demandas efetivamente locais; essa pressão demográfica, ainda mais significativa ao se levar em conta o pequeno porte do município, acaba por acarretar em grandes impactos urbanísticos ao promover a expansão do tecido urbano.

Figura 3 – Região Metropolitana de Campinas - Taxa Geométrica de Crescimento Anual por município, com identificação dos eixos de crescimento demográfico (2000/2010)



Como observamos na Figura 3, podem ser identificados dois grandes eixos de crescimento na RMC. O eixo 1 segue a rodovia SP 332 (sentido norte), englobando as cidades de Paulínia, Jaguariúna, Holambra, Cosmópolis, Artur Nogueira e Engenheiro Coelho. O eixo 2 abre-se num leque compreendendo as cidade de sul a leste de Campinas, incluindo Sumaré, Hortolândia, Monte Mor, Indaiatuba, Valinhos, Vinhedo e Itatiba.

3 ESTRUTURAÇÃO URBANA

Aproximadamente dois terços do território holambrense são dedicados às atividades rurais, coerente com o perfil econômico do município, baseado na agricultura, pecuária e turismo. No setor agrícola destaca-se o cultivo de flores, hortaliças, plantas ornamentais e desenvolvimento de tecnologia para produção de sementes. A cidade é a maior exportadora de flores da América Latina, sendo responsável por 40% da produção e 80% da exportação do setor florícola brasileiro. No turismo, destaca-se o título de Estância Turística do Estado de São Paulo da EMBRATUR em 1998, e o título de Capital Nacional das Flores, sancionado pela presidente Dilma Rousseff.

O núcleo urbano desenvolveu-se ao redor da Cooperativa, e cresceu, num primeiro momento, em torno da mesma, com a criação do Centro e o Loteamento Holambra, totalizando 280 lotes até cerca de 1970. Entre 1970 e 1991, ano em que a cidade foi emancipada, mais 380 lotes foram criados nos seguintes bairros: Vila Nova, Centro Social Holandês, Jardim Holanda e os Condomínios Filhos do Sol e Duas Marias, os quais estão localizados ao norte e ao sul da cidade, totalizando naquele momento 5.531 habitantes.

De 1995 a 1998, surgiram os bairros: Morada das Flores, Jardim das Tulipas, Jardim Flamboyant, Jardim Residencial Groot, Parque dos Ipês, os Condomínios Vila de Holanda e Palm Park e mais alguns lotes no centro, totalizando 1660 lotes. A predominância de concentração destes lotes se faz ao sul da cidade. O total de habitantes era de aproximadamente 7.211 habitantes.

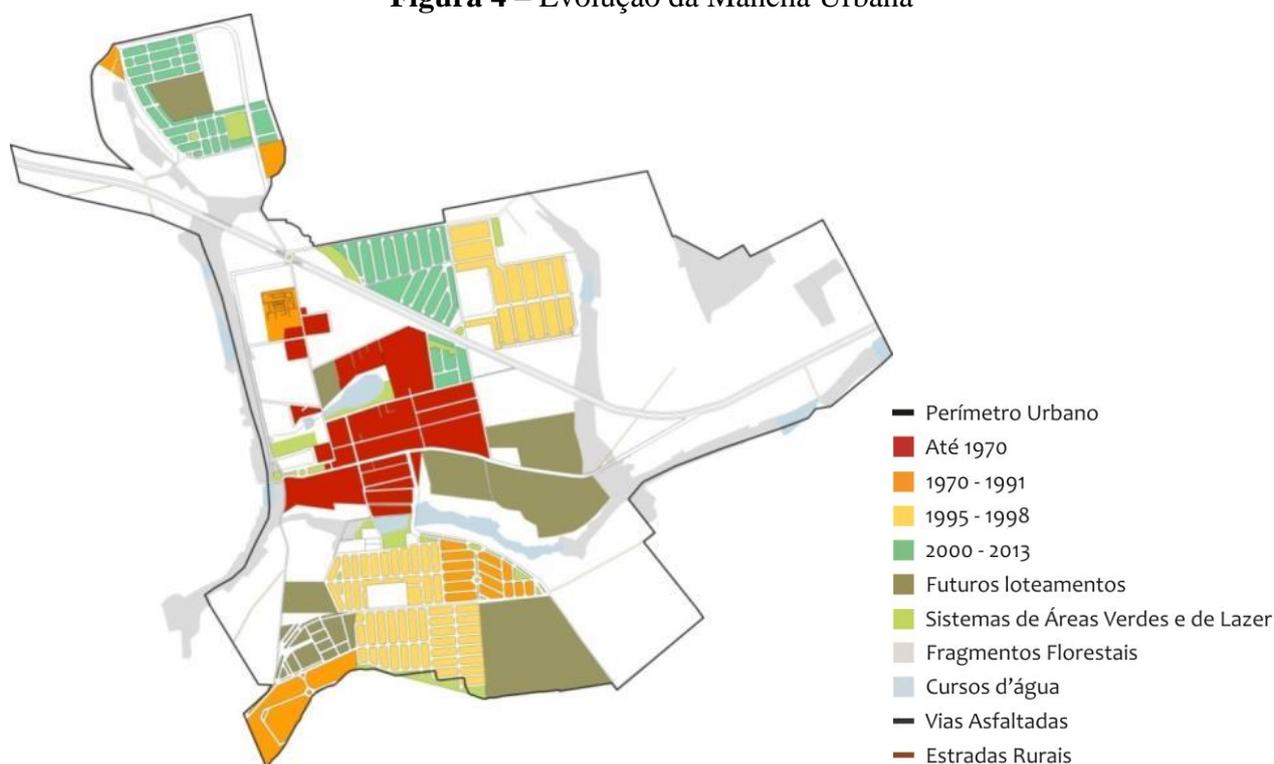
Entre 2000 e 2013, a população ascendeu a 12.707 habitantes (população estimada para 2013 - IBGE), com acréscimo de 1100 lotes dos bairros Parque Residencial dos Imigrantes, Condomínio Residencial Nova Holanda e Girassóis de Holanda, nas direções norte, nordeste e próximo ao centro, respectivamente. Percebe-se que a ocupação do território urbano se deu de maneira fragmentada, ora ocupando a faixa norte da cidade e ora ocupando a faixa sul.

Além disso, há grande diferença populacional entre 2000 e 2010, 7.211 e 11.299 habitantes, respectivamente. Esse período de crescimento demográfico elevado se reflete na estrutura urbana da cidade, com a criação de novos loteamentos e condomínios, obedecendo, sobretudo, aos interesses dos empreendedores imobiliários.

Deve-se salientar que legalmente há no município a área urbana e área de expansão urbana. Porém, de acordo com a legislação vigente, as áreas são consideradas semelhantes, já que as leis que se aplicam à área urbana são as mesmas que tem valia nas áreas de expansão urbana. Portanto, devido à sua similaridade, tais áreas podem ser consideradas como constituintes do perímetro urbano legal do município.

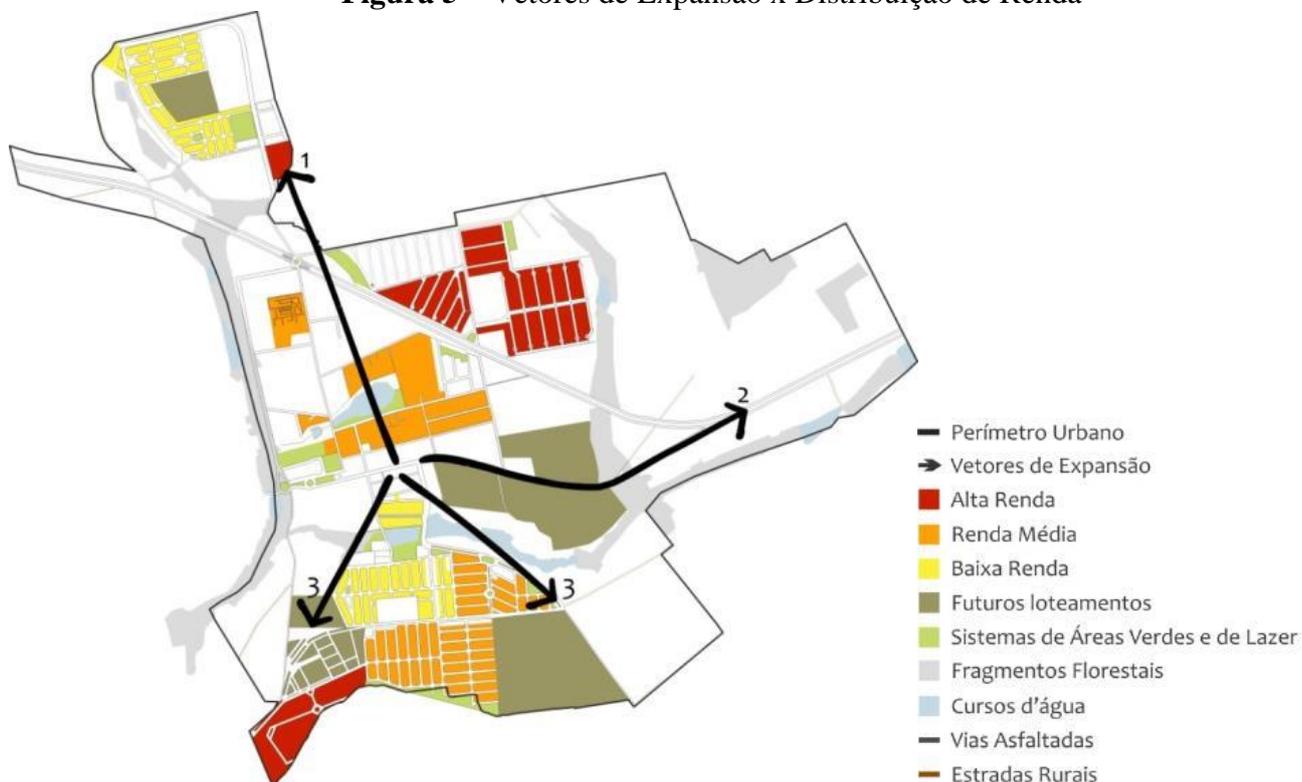
De acordo com a Figura 4, constata-se que não houve um padrão de crescimento urbano na cidade, pois os bairros foram surgindo de maneira aleatória como já dito anteriormente. Isso resultou num território fragmentado e descontínuo, cujos impactos na estrutura urbana da cidade só não foram maiores devido ao pequeno porte do município.

Figura 4 – Evolução da Mancha Urbana



Atualmente, quando a cidade passa por uma aceleração do crescimento demográfico e, correlatamente, urbano, observa-se a constituição de três vetores principais de expansão urbana, os quais apresentam diferentes perfis socioeconômicos e urbanísticos. Esses três vetores não seguem qualquer ordem cronológica ou de importância, e podem ser identificados na Figura 5.

Figura 5 – Vetores de Expansão x Distribuição de Renda



O Vetor de Expansão 1 é compreendido pelo Bairro Imigrantes e está prevista, nesta área, a implantação de um grande empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida. Seu padrão de renda é considerado baixo, fator que influencia no padrão construtivo da área. Esse vetor de expansão possui densidade considerada média-alta. Além disso, é classificado como pertencente ao grupo 3 do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – vulnerabilidade baixa – assim como grande porção da cidade. Também se constata que a região possui um dos mais baixos valores venais da cidade.

O Vetor de Expansão 2 segue a Rota dos Imigrantes e Rodovia SP 107, próximo à saída da cidade para os municípios de Campinas, Jaguariúna, Mogi Mirim e Santo Antônio de Posse. Esse Vetor já é constituído por alguns “Loteamentos Fechados” aprovados ou em fase de aprovação, e a tendência é que isso se torne usual nesse vetor. Assim sendo, possuirá as mesmas características do Vetor 3, apresentado a seguir. Constata-se também o maior valor venal dos imóveis nesse vetor, já que é compreendido pelo encontro das duas vias mais importantes da cidade, anteriormente citadas. Isso ocorre devido, principalmente, ao seu caráter mais direcionado ao uso comercial e de serviços.

O Vetor de Expansão 3 fica ao sul da mancha urbana. Devido ao fato das novas formações urbanas estarem ainda previstas ou apenas em início de implantação e, em função da morfologia urbanística desses empreendimentos, infere-se que as mesmas terão aspectos similares aos demais “Loteamentos Fechados” existentes nessa região. Assim, o padrão de renda segue a tendência de ser alto, refletindo-se no padrão construtivo.

À semelhança de outras áreas em que os condomínios são presença marcante na paisagem, esse vetor de expansão deverá apresentar densidade média-baixa e estar inserido no grupo 2 de vulnerabilidade social (vulnerabilidade muito baixa). Além disso, os locais de implantação desses

novos empreendimentos possuem os três mais elevados valores venais, indicando os altos valores imobiliários nessa região da cidade.

Nesse momento, é de grande valia evidenciar a implantação de seis novos loteamentos em Holambra, levando à criação, assim, de 1542 novos lotes. Considerando a densidade domiciliar identificada no último Censo Demográfico de 3,4 pessoas (SEADE, 2010), os novos loteamentos permitirão abrigar um contingente populacional equivalente a 46,4% da população residente em Holambra no ano de 2010 (11.299 habitantes, ou seja, pouco mais de 5.240 novos moradores).

Em relação ao número de lotes vazios e edificadas, contando com a implantação desses seis loteamentos, a cidade possuiria 2830 lotes vazios e 2466 lotes edificadas. Portanto, mais de 53% da totalidade dos lotes existentes no município estariam disponíveis.

Em virtude disso, contando apenas com os lotes já disponíveis ou em implantação, seria possível praticamente dobrar a população de Holambra sem novos loteamentos. Mantidas as atuais taxas de crescimento geométrico da população isso seria atingido em aproximadamente 13 anos. São claramente identificáveis, portanto, uma acelerada expansão tanto demográfica quanto urbana, decorrências diretas das pressões e demandas impostas pelo contexto metropolitano em que a cidade se insere, extrapolando suas dinâmicas locais.

A expansão fragmentada e descontínua do tecido urbano ao longo das últimas décadas implicou num sistema viário desarticulado e precário. As vias mais importantes da cidade são a Rodovia SP 107, a Rua Rota dos Imigrantes, Alameda Maurício de Nassau, Avenida das Tulipas, Avenida das Dálias e Rua Dr. Jorge Latour (Figura 6).

As duas primeiras, Rodovia SP 107 e Rua Rota dos Imigrantes, são elementos estruturadores do espaço urbano, pois foi a partir delas que a cidade se desenvolveu. A Alameda Maurício de Nassau faz a conexão entre as duas. Deve-se salientar que a maior parte do centro está inserida no triângulo formado por essas três vias.

Figura 6 – Hierarquia Viária e Barreiras Urbanas



As demais vias mencionadas dão acesso aos bairros que surgiram de maneira fragmentada na cidade, por isso não foram planejadas e projetadas de maneira adequada para suprir a mobilidade que a cidade apresenta atualmente.

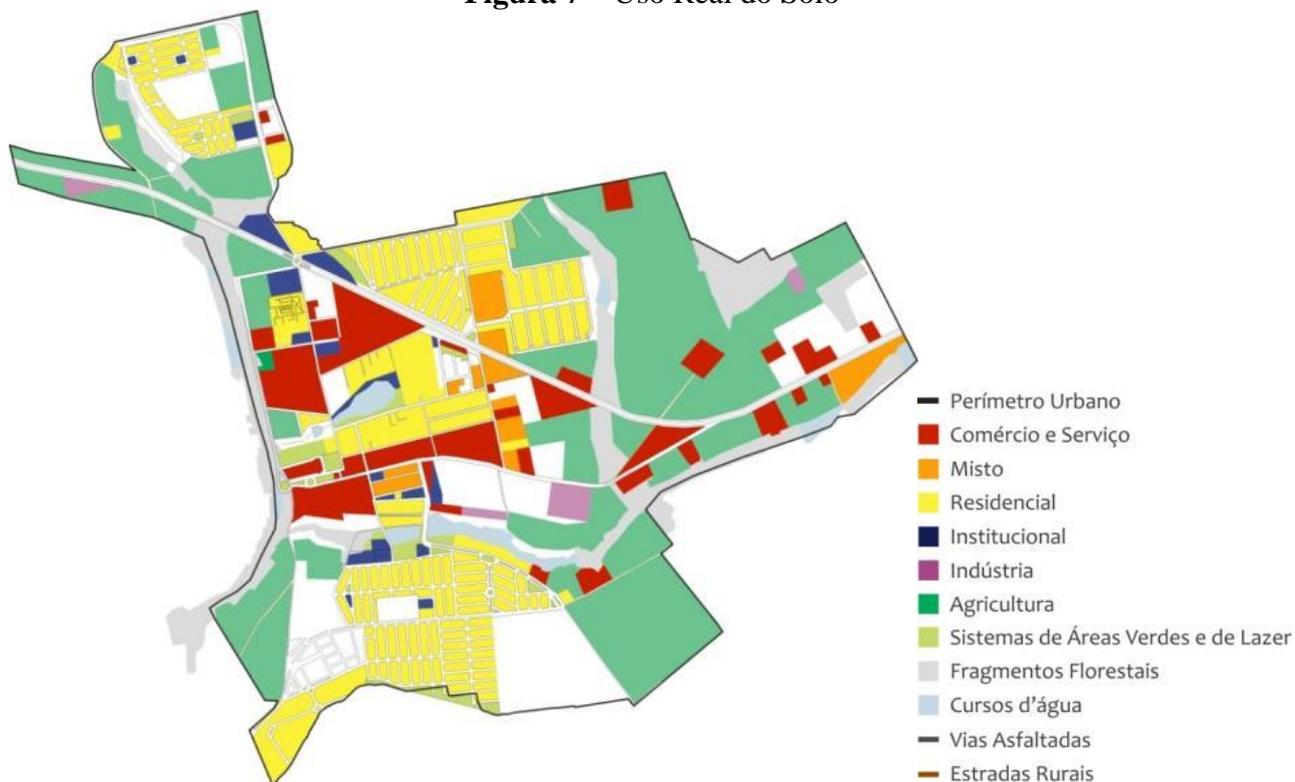
Assim, apesar de estarem conectadas por, no mínimo, um ponto em comum, tais vias não formam uma rede que integra a cidade como um todo, havendo dificuldades e prejuízos de mobilidade em alguns trechos e bairros.

Além dos problemas encontrados no sistema viário, podemos constatar a existência de barreiras físicas na cidade, as quais são identificadas através dos “Loteamentos Fechados”, elementos extremamente presentes. Os lagos apesar de incorporados à malha urbana, também constituem barreiras físicas e elementos de grande importância para a estrutura da cidade. Esses elementos podem ser identificados.

Existem poucas indústrias na cidade; os comércios e serviços estão concentrados no centro e em suas proximidades, bem como nas vias mais importantes - Rota dos Imigrantes e Rodovia SP 107. As áreas verdes estão distribuídas por todo o perímetro urbano de maneira regular, e as áreas institucionais estão distribuídas de maneira menos regular, concentrando-se no entorno das vias arteriais e coletoras, como visto na Figura 7.

A predominância de gabarito é de edificações de um único pavimento, existindo algumas construções, principalmente na região central, com dois ou três andares. As áreas urbanizadas inseridas no perímetro urbano possuem infraestrutura completa. Nas áreas ainda não loteadas, em que predomina o uso agrícola, a água provém de poços artesianos e as fossas sépticas constituem-se a solução para o esgoto. A Prefeitura de Holambra afirma que a cidade não dispõe de arrecadação suficiente para ampliar as redes de água e esgoto, e os condomínios e loteamentos, aprovados ou em fase de aprovação, devem pagar uma taxa para que possa haver melhorias na infraestrutura (HOLAMBRA, 2007).

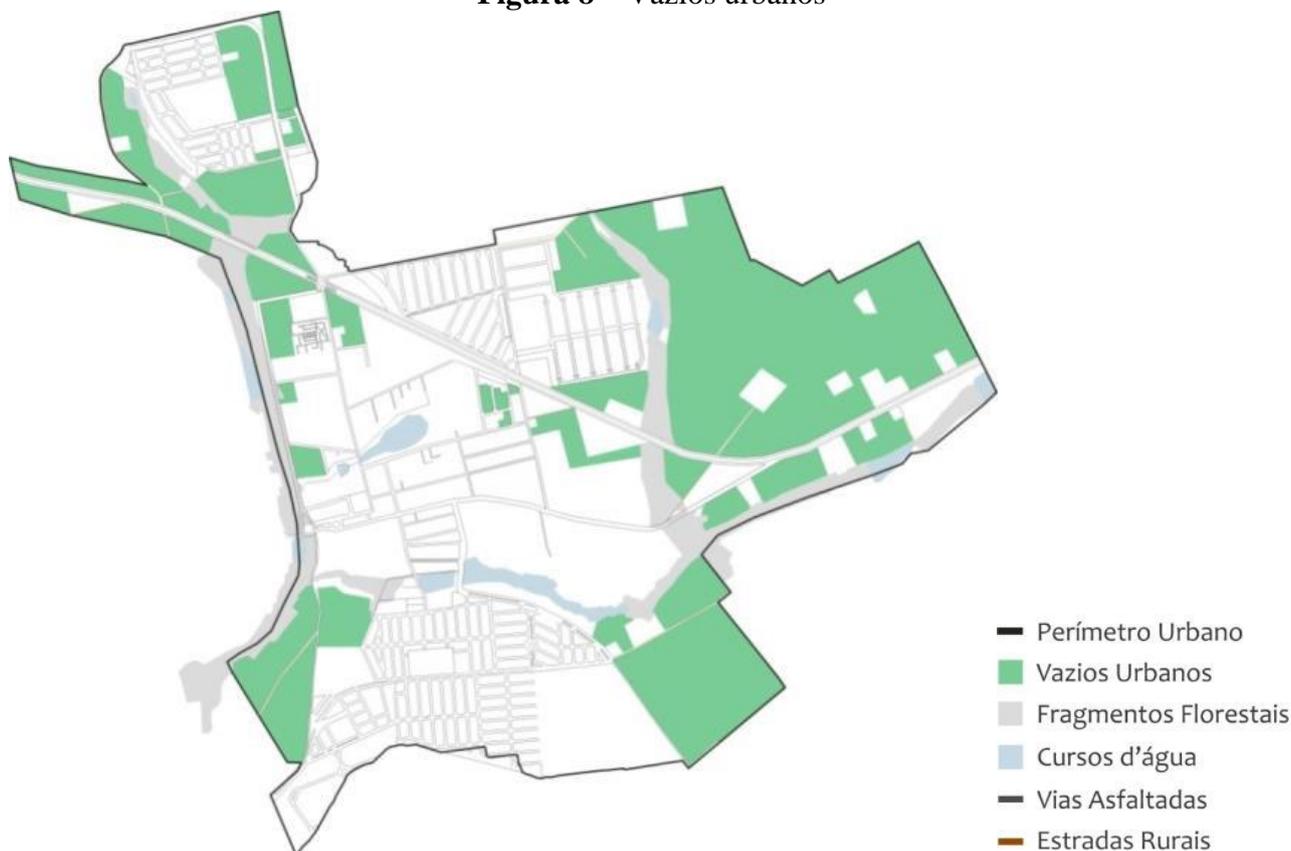
Figura 7 – Uso Real do Solo



O acelerado crescimento demográfico pelo qual Holambra passa no período recente vem gerando demanda para expansão da área urbanizada que, como vimos se refere muito mais a

pressões externas metropolitanas que a demandas locais por novas áreas urbanizadas. Em virtude dessa pressão observa-se a implantação de loteamentos urbanos em glebas em que anteriormente eram exercidas atividades agrícolas. Face à pressão imposta pelo acelerado crescimento demográfico, todas as propriedades inseridas no perímetro urbano onde o uso e a ocupação não correspondam a atividades eminentemente urbanas foram identificadas, aqui, como “vazios urbanos”. Pode-se observar, na Figura 8, que os vazios urbanos se concentram na porção leste do município, no eixo de expansão 2, exposto anteriormente.

Figura 8 – Vazios urbanos



4 LEGISLAÇÕES URBANAS MUNICIPAIS

No bojo do processo nacional de revisão dos Planos Diretores municipais à luz dos princípios do Estatuto da Cidade, Holambra empreendeu a elaboração de seu novo PD em meados dos anos 2000. A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, estabelece instrumentos para o controle público da produção do espaço urbano e introduz a função social da propriedade urbana. Além disso, obriga as cidades com mais de 20 mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas, entre outros aspectos, a elaborarem seus Planos Diretores (BRASIL, 2002).

Em 2001, a aprovação da Lei 10.257, que institui o Estatuto da Cidade, regulamentando aqueles artigos, deu ao poder público maior controle sobre as dinâmicas urbanas através de instrumentos urbanísticos, os quais visam refrear o processo especulativo e regular o preço da terra.

O Plano Diretor de Holambra foi instituído através da Lei Complementar nº 183 de 25 de abril de 2007, definindo eixos estratégicos a partir das vocações do município: agronegócio, indústria e turismo.

Tal lei define diretrizes e parâmetros para empreendimentos de impacto a fim de se evitar o comprometimento do meio ambiente e dos serviços urbanos. Ademais, o Plano Diretor regulamenta a ordenação do território municipal através da divisão em zona urbana e rural – delimitação prevista

para os próximos 20 anos - a fim de atender às funções econômicas e sociais do município por meio do desenvolvimento harmônico e simultâneo da urbanização, dos recursos naturais, da infraestrutura e serviços urbanos.

Para o ordenamento territorial, a legislação considera a necessidade de equilíbrio em relação ao uso adequado das áreas, sendo norteado pelas seguintes premissas: verificação da sustentação ambiental do município; preservação do patrimônio natural e cultural; observância e garantia individual e coletiva; manutenção e elevação da qualidade de vida da população; oferecimento dos serviços públicos considerados essenciais, como saneamento básico, transporte coletivo, drenagem, recolhimento e disposição do lixo e distribuição de energia; permissão da expansão urbana, com intensificação de atividades e adensamento da ocupação em áreas do entorno e controle rígido e adequado submetido ao seguimento de todas as legislações pertinentes; implementação de instrumentos que viabilizem a utilização de áreas adequadas para equipamentos e programas habitacionais, evitando as ocupações desordenadas, danosas ao planejamento municipal.

Em relação aos instrumentos urbanos, essa lei define aqueles instrumentos de caráter tributário (contribuição de melhoria, incentivos e benefícios fiscais), de caráter financeiro contábil (Fundo Municipal de Gestão Urbana) e de caráter urbanístico operacional (parcelamento, edificação ou utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamentos em títulos, direito de superfície, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, concessão de uso para fins de moradia e zonas especiais de interesse urbano). O Plano apresenta descrição sucinta de cada um dos instrumentos, sem detalhar de que forma seriam postos em prática. Na sequência da apresentação dos instrumentos (artigos 13 a 19), surge a seguinte ressalva:

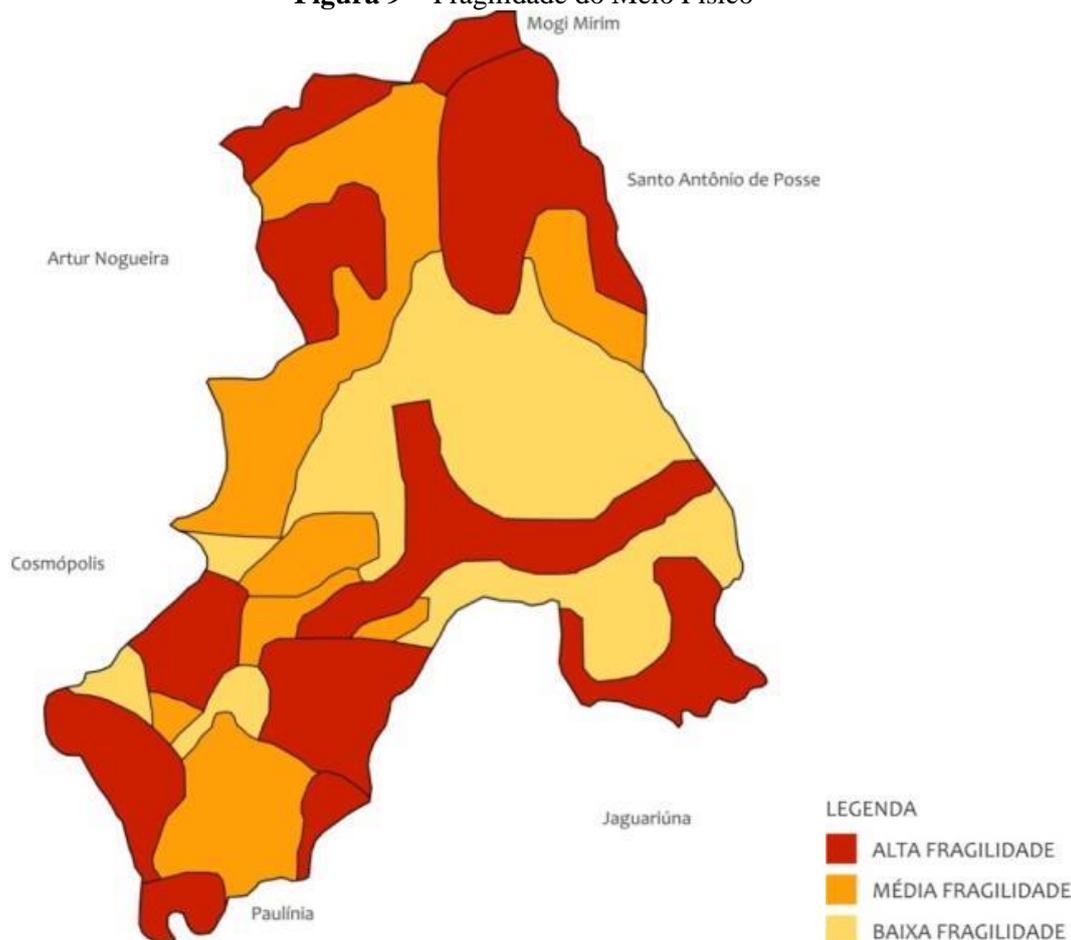
A aplicação dos instrumentos definidos nos artigos 13 a 21 dependerá de legislação municipal específica que definirá, entre outros aspectos e no que couberem, os critérios para sua avaliação nas áreas abrangidas de acordo com o macrozoneamento, prazos e valores (Artigo 20).

O artigo 21 define as áreas de aplicação dos instrumentos urbanísticos através do mapa de zoneamento urbano, anexo à lei, para correção e manutenção das finalidades de cada área. Entretanto, não há revogação do mapa de zoneamento regulamentado através da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar nº 105 de 29 de dezembro de 2000), o qual é utilizado atualmente pela Prefeitura Municipal para aprovação de projetos, entre outras finalidades.

O Plano Diretor ainda regula diretrizes para a paisagem urbana, controlando a incorporação à malha urbana das áreas vazias ainda existentes no interior do perímetro urbano, notadamente nas regiões em processo dinâmico de urbanização, reestruturando o espaço consolidado e urbanizado do município através da adequação da infraestrutura local ao macrozoneamento e destinação social delimitada por essa legislação.

Os capítulos e seções referentes à habitação, sistema viário, transporte, cultura, educação, esporte, segurança, bem estar social, turismo, serviços públicos e políticas sociais da saúde, são abordados e tratados de maneira genérica e superficial. Em relação ao meio ambiente, além dos artigos genéricos, o artigo 40 restringe a ocupação urbana nas áreas frágeis, baixadas ou áreas de risco, desfavoráveis à urbanização, bem como áreas de interesse ambiental, especialmente as de proteção aos mananciais hídricos, o que pode ser identificado na Figura 9.

Dessa maneira constata-se que nenhum dos instrumentos é autoaplicável, a despeito de se identificar as zonas em que se prevê sua utilização, uma vez que a lei não estabelece as condições ou parâmetros de implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, de modo a fazer valer a função social da cidade e da propriedade em Holambra. Remete-se sua regulamentação à legislação específica a qual, sete anos após a entrada em vigor do Plano, ainda não foi efetivada.

Figura 9 – Fragilidade do Meio Físico

Também com exceção dos artigos genéricos, quando são tratados saneamento, drenagem e infraestrutura, o artigo 52 destaca-se, pois diz que é dever observar sempre o abastecimento de água e a utilização dos esgotos para 100% da população urbana, e, se isso não for possível, deve ser vedada a aprovação de novos projetos de expansão urbana, assim como a adoção de uma política permanente de conservação da água de abastecimento do município.

As fragilidades na implementação do Plano Diretor não são exclusividade de Holambra. Em pesquisa recente de avaliação dos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade, coordenada pelo IPPUR/UFRJ, constatou-se que os Planos Diretores quase nada avançaram na promoção do acesso à terra urbanizada. Embora a maioria dos PDs tenha incorporado os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, dificilmente isso se refletiu nos zoneamentos, parâmetros urbanísticos, regulação de instrumentos ou definição de políticas e medidas concretas (OLIVEIRA, 2011). No caso de Holambra, é possível observar que as leis de parcelamento e de uso e ocupação do solo precedem ao Plano Diretor, apresentando diversas contradições entre elas.

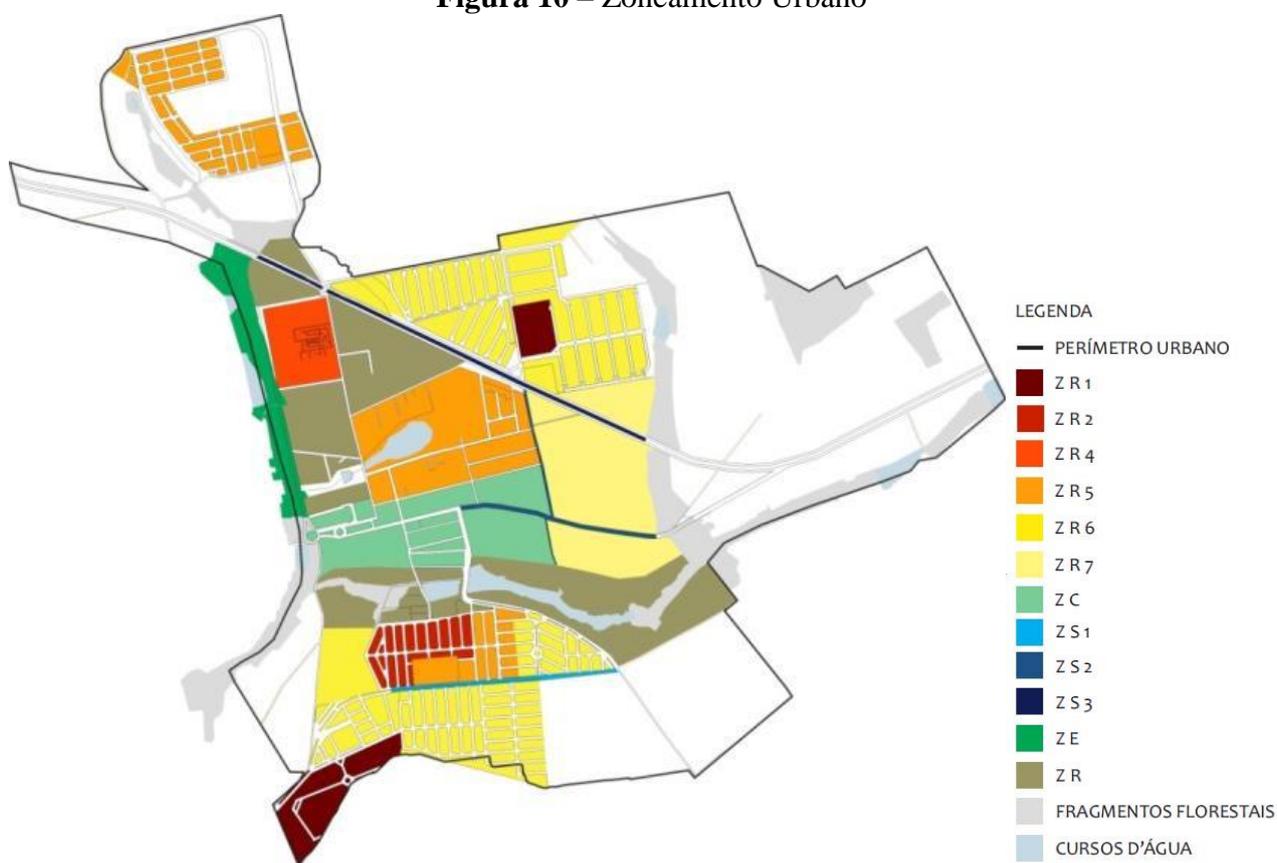
Compondo o arcabouço legal urbanístico do município de Holambra tem-se a Lei de Uso e Ocupação do Solo, instituída em 2000 (Lei Complementar nº 105 de 29 de dezembro de 2000). Essa lei divide o território holambrense em área rural e urbana, sendo a última subdividida em área urbana e área de expansão urbana. A área urbana apresenta área contínua e as áreas de expansão urbana são as áreas isoladas, próximas àquelas urbanizadas ou apropriadas à urbanização, também aprovada por essa lei, sendo que ambas constituem o perímetro urbano legal.

Essa lei também define o zoneamento dessas áreas (Figura 10): a região central (ZC), áreas próximas a ela e às vias arteriais e coletoras, são caracterizadas como zonas mistas (ZR 3, ZR 5 e ZR 7), onde pode haver residências, comércios e serviços. A ZR 4 também é considerada mista, permitindo, porém, apenas o uso residencial e alguns usos institucionais e especiais.

As zonas residenciais são compreendidas pelas ZR 1, ZR 2 e ZR 6, sendo as duas últimas estritamente residenciais. Destaca-se a ZR 2 como sendo exclusiva para conjuntos de habitações de interesse social.

A zona especial (ZE) abrange toda a área do córrego Palha Grande – que compõe a rede hidrográfica da cidade - localizado no limite oeste do perímetro urbano, onde não é permitido o uso do solo. As zonas de recreação (ZR) estão localizadas próximas à Zona Especial, à Rodovia e no entorno do Córrego Borda da Mata; o uso do solo é predominantemente comercial e de serviço, direcionado à diversão e lazer pessoal ou coletivo visando a melhoria ou incentivo ao turismo. As vias coletoras e arteriais mais importantes são consideradas corredores de serviços (ZS 1, ZS 2 e ZS 3), nos quais são permitidos usos mistos. Além disso, as zonas industriais (ZI 1 e ZI 2), permitem indústrias e demais usos. A parcela do solo que não compõe o perímetro urbano é considerada zona rural (ZRU), na qual a prevalência de uso é direcionada para exploração de atividades agropecuárias, agroindustriais e congêneres.

Figura 10 – Zoneamento Urbano



A lei de Uso e Ocupação do Solo regulamenta, também, padrões de construção, como, por exemplo, alturas máximas de edificações, porcentagens de áreas permeáveis, vagas de estacionamento, entre outros parâmetros.

Também do ano de 2000 tem-se a legislação de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Complementar nº 98 de 07 de fevereiro de 2000), que define critérios e parâmetros para o parcelamento do solo em zonas urbanas ou de expansão urbana, feito mediante loteamento ou desmembramento.

A Prefeitura Municipal define que os loteamentos devem ser dotados de rede coletora de esgoto, ligações prediais e obras necessárias para interligação de rede interna do loteamento ao sistema público existente. No caso do loteamento estar situado em local em que o sistema público de abastecimento de água não tenha condições de atendimento, deverão ser executadas, além da

rede de distribuição de água e ligações prediais, obras de captação, adução, tratamento e preservação. No caso do loteamento proposto estar situado em local não servido pelo sistema público de esgotamento sanitário, a ampliação da rede que servirá ao empreendimento deverá ser executada pelo empreendedor, além de obras de tratamento e disposição final dos esgotos.

A lei define que a porcentagem de áreas públicas não poderá ser inferior a 35% da gleba, exceto nos loteamentos destinados ao uso industrial, cujos lotes forem maiores do que 15 mil m², casos em que a porcentagem poderá ser reduzida até 25% da área. Define também a reserva de faixas “*non aedificandi*” de 30 m (cada lado) ao longo de águas correntes, e faixas de 15 m ao longo de domínios públicos das rodovias, ferrovias e dutos.

Em cada loteamento, passa a pertencer à municipalidade no mínimo 10% da área da gleba a ser loteada para equipamentos públicos comunitários, sendo essa área escolhida pelo órgão municipal competente. Também é escolhida no mínimo 5% da área da gleba para equipamentos públicos urbanos e o loteador deve reservar no mínimo 20% da área da gleba para as vias de circulação.

Segundo artigo 29 da mesma lei determina-se que nenhum novo projeto de loteamento poderá ser aprovado pela administração municipal enquanto existir, nos loteamentos aprovados a partir de janeiro de 1993, quantidade superior a 35% dos lotes ainda não ocupados.

O fato de que os novos loteamentos em implantação ou aprovação no município permitirão abrigar um contingente populacional equivalente a 46,4% da população já residente em Holambra no ano de 2010, como dito anteriormente, demonstra o descumprimento às diretrizes regulamentadas pelo Plano Diretor, já que não há conhecimento dos impactos que esses empreendimentos causarão para a cidade, saturando ainda mais a infraestrutura - a qual já se encontra no limite da capacidade de atendimento - e comprometendo o meio ambiente.

Observa-se, também, que as regiões periféricas do perímetro urbano são compreendidas por loteamentos de baixo padrão de renda ou por condomínios fechados de padrão de renda elevado. Tal fato demonstra que, assim como ocorre em diversas cidades brasileiras, a população mais pobre é direcionada a morar nas regiões afastadas do centro, e os condomínios fechados de médio e alto padrão seguem a lógica imobiliária de extração de renda, o que segrega, ainda mais, o espaço urbano holambrense.

Além disso, assim como a Lei 6766/79 (Lei Federal 6766 de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano), a legislação urbanística não se refere ao conjunto da cidade de Holambra, e sim regulamenta os loteamentos de maneira individual. Esses fatores apresentados atestam que os problemas urbanos encontrados em cidades de médio e grande porte, aparecem, em diferentes escalas, em cidades de pequeno porte como a cidade aqui estudada.

Nota-se a partir da análise dos mapas apresentados por este trabalho, que a cidade se desenvolveu de maneira fragmentada e desigual, contradizendo o caráter de ordenamento definido pela legislação.

De acordo com os mapas contidos nessas leis, constata-se que as áreas identificadas como vetores de expansão (Mapa 5) são, na maior parte, segundo o zoneamento estabelecido (Mapa 10), áreas residenciais. O vetor de expansão 2, sentido Rodovia SP 107, possui características mais diversificadas de zoneamento. Além das áreas residenciais na região foram demarcadas zonas mistas de comércio e serviço, industriais e de interesse turístico. Também nota-se que os eixos de expansão estão localizados nas áreas de mais alta fragilidade ambiental (Mapa 8), onde está localizada, também, quase toda a malha urbana.

Conclui-se, portanto, que a cidade tende a crescer de acordo com os vetores de expansão identificados, sendo a habitação o destaque de crescimento. Embora, atualmente, Holambra não apresente capacidade suficiente para suprir a demanda de expansão existente, há conhecimento dessa necessidade e zoneamento intencionado para supri-la. Ademais, conclui-se, que o Plano Diretor possui, em sua maioria, características genéricas, sendo limitado e não regulando a cidade

de maneira efetiva, corroborando as críticas desenvolvidas por Villaça (2005; 2004) a respeito das características eminentemente ideológicas dos Planos Diretores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O expressivo crescimento urbano e populacional no município de Holambra no período recente vincula-se à sua inserção na dinâmica metropolitana de Campinas. Os impactos destas pressões, imobiliária e demográfica, se fazem sentir na incapacidade da infraestrutura do município em suportar essas expansões. Outro elemento fundamental a caracterizar Holambra é a marcante segregação que vem estruturando a urbanização contemporaneamente.

A própria lógica de produção do espaço urbano no município, representada especialmente pela produção de novos loteamentos, sobretudo da tipologia de “Loteamentos Fechados”, contribui à fragmentação e à desconexão entre as porções do território, pensadas que são a partir do interesse econômico representado pelo empreendimento.

As legislações municipais de regulação do uso e ocupação do solo, aí incluso o Plano Diretor, apresentam-se frágeis e genéricas, mostrando-se incapazes de controlar e orientar a produção do espaço urbano a partir dos interesses coletivos. Não que esse ponto constitua-se numa exclusividade ou singularidade de Holambra; o balanço nacional produzido a respeito dos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade evidencia as limitações na efetivação dos mesmos, nas mais distintas municipalidades brasileiras (MONTANDON; SANTOS JR., 2011).

A análise das referidas legislações holambrenses aponta para evidentes contradições entre os princípios ali expressos e seu processo de urbanização contemporâneo. As pressões estabelecidas pelo contexto metropolitano, face aos quais, a cidade é subordinada, parecem ter convertido o segmento imobiliário num poderoso setor da economia urbana, cuja produção descola-se da demanda verificável na cidade, visto o assombroso número de lotes vazios e as projeções estabelecidas para os cenários de curto e médio prazos. Ainda assim, acelera-se a promoção de novos loteamentos, contribuindo à fragmentação e segregação cada vez maiores de seu espaço urbano.

Evidencia-se, assim, a dificuldade que se apresenta a municípios de pequeno porte, especialmente aqueles inseridos em contextos metropolitanos, como o objeto deste estudo, em fazer frente às pressões impostas pela urbanização acelerada. Essas pressões decorrem, no mais das vezes, a fatores exógenos às suas dinâmicas, demográfica e social, mas cujos resultados em termos de impactos e custos serão, sempre, locais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10/7/2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

ELIAS, D.; SPÓSITO, M. E.; SOARES, B. R. (Orgs.). **Agentes Econômicos e Reestruturação Urbana e Regional**: Campina Grande e Londrina. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

ELIAS, D.; SPÓSITO, M. E.; SOARES, B. R. (Orgs.). **Agentes Econômicos e Reestruturação Urbana e Regional**: Tandil e Uberlândia. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

EMPLASA - Empresa Paulista de Desenvolvimento Metropolitano. **Região Metropolitana de Campinas**. 2000. Disponível em: <<http://www.sp.gov.br/indicadores/campinas.asp>> Acesso em: 01 de abr. de 2014.

HOLAMBRA: A HOLANDA BRASILEIRA/fotografia Érico Hiller: texto Jurandyr Salomão: [tradutora Maria Bernadete Pinto]. – São Paulo: A. S. Edições: Florianópolis: Minerva Produção Cultural, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas do Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>. Acesso em: 06 de fev. de 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/economia.php?lang=&codmun=351905&search=sao-paulo|holambra|infograficos:-despesas-e-receitas-orcamentarias-e-pib>. Acesso em: 06 de fev. de 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores Sociais Municipais**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/indicadores_sociais_municipais.pdf. Acesso em: 20 de abr. de 2014.

KOWARICK, L. **Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: desigualdade, ilegalidade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

OLIVEIRA, F. L. Os Novos Planos Diretores Municipais Brasileiros: uma avaliação preliminar. In: **Anais do XIV Encontro da Anpur**. Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

PREFEITURA DE CAMPINAS. **Região Metropolitana**. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/dados-do-municipio/rmc/>. Acesso em: 22 de março de 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE HOLAMBRA. Disponível em: <http://www.prefeituraholambra.com.br/interna.php?id=3>. Acesso em: 20 de abr. de 2014.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**. São Paulo: Studio Nobel, 2003.

SCHASBERG, B.; LOPES, A. O Tema Metropolitano nos Planos Diretores. In: MONTANDON, Daniel T. e SANTOS JR, Orlando A. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: LetraCapital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/miolo_plano_diretor.pdf. Acesso em: 29 de jul. de 2014.

SEADE - FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Perfil Municipal**. 2010. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>. Acesso em: 06 de fev. de 2014.

SEADE - FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **IPRS**. 2014. Disponível em: <http://www.iprsipvs.seade.gov.br/view/index.php>. Acesso em: 22 de mar. de 2014.

SEADE - FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **IPVS**. 2010. Disponível em: <<http://www.ipsipvs.seade.gov.br/view/index.php?selLoc=0&selTpLoc=2&prodCod=2>>. Acesso em: 22 de mar. de 2014.

SPÓSITO, M. E.; ELIAS, D.; SOARES, B. R. (Orgs.). **Agentes Econômicos e Reestruturação Urbana e Regional**: Chillán e Marília. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

SPÓSITO, M. E.; ELIAS, D.; SOARES, B. R. (Orgs.). **Agentes Econômicos e Reestruturação Urbana e Regional**: Passo Fundo e Mossoró. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 25 de maio de 2014.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEAK, C. e SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

_____. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

Data de submissão: 06.04.2015

Data de aceite: 13.07.2016

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.