

Análise das leis municipais e leitura unificada do ordenamento territorial

Região Metropolitana de Campinas

1. Introdução

O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e é obrigatório para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, conforme o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257 de 10 de julho de 2001). De acordo com o Ministério das Cidades¹ os processos de discussão dos planos diretores municipais podem ser uma excelente oportunidade de municípios que enfrentam problemas comuns discutirem e fazerem acordos em torno de questões setoriais e temáticas mais amplas que se relacionam ao desenvolvimento regional.

Considerando que o plano diretor e o zoneamento são instrumentos da política urbana reconhecidos pelo Estatuto da Cidade e Estatuto da MetrÓpole (Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015), visando à implementação de diretrizes de ordenamento territorial, o macrozoneamento do PDUI da Região Metropolitana de Campinas deverá ter caráter orientador para que os municípios promovam, no futuro, a readequação de seus planos diretores, especialmente no que diz respeito aos processos de parcelamento, uso e ocupação do solo ou de licenciamento de empreendimentos urbanos, além da orientação em projetos setoriais.

Neste sentido, torna-se fundamental uma leitura atual do zoneamento existente nos 20 municípios da RMC e a análise dos seus planos diretores e leis de uso e ocupação do solo. Este levantamento permite identificar, de um lado, a existência de conflitos entre legislações e políticas municipais e, de outro, facilitar o reconhecimento de potencialidades que possam ter expressão em um contexto de maior dinamismo regional. A identificação dessas potencialidades e conflitos assume caráter orientador para ações do Estado e da Região Metropolitana, isoladamente ou em parceria com os municípios, representando um importante subsídio para a definição do macrozoneamento da região.

2. Levantamento das leis municipais da RMC

Na Região Metropolitana de Campinas todos os municípios possuem plano diretor. No entanto, algumas leis estão com revisão atrasada (mais de dez anos sem atualização). Na tabela abaixo estão relacionadas as legislações vigentes de planos diretores e leis de ordenamento, uso e ocupação do solo nos 20 municípios da RMC.

¹ Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

Tabela 1. RMC - Leis municipais vigentes

Município		Legislação Vigente
Americana	Plano Diretor	Lei Municipal 5.997/ 2016 (PDDI)
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	Lei 5998/2016
Artur Nogueira	Plano Diretor	LC 441/2007 - alterada pelas Leis 486/2010 e 491/2010
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	LC 337/2003; LC 551/2013 e 554/2013 - Parcelamento de Solo
Campinas	Plano Diretor	novo PD LC189/2018
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	LEI 6.031/88
Cosmópolis	Plano Diretor	Lei 2949/2007, alterada pelas Leis 3129/2009, 3692/2015
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	LEI 3.390/2011, alterações: 3.478/2012, 3.691/2015
Engenheiro Coelho	Plano Diretor	LEI Nº 11/2012, atualizada pela Lei 15/2016
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	Prevista no Plano Diretor
Holambra	Plano Diretor	LC 183-2007
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	Lei Nº 105/2000
Hortolândia	Plano Diretor	Lei 2092/2008 alterada pela LC 60/2014, Lei 72/2016 e Lei 86/2018
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	Lei 665/1998 com última alteração: Lei C 62/2014
Indaiatuba	Plano Diretor	Lei 4067/2001, última alteração: LC 20/2013
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	Lei Nº 10/2013
Itatiba	Plano Diretor	Lei 4325/2011, atualizada pela Lei 4649/2014 e 5093/2018
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	Lei 4442/2012, atualizada pela Lei 4649/2014 e 5093/2018
Jaguariúna	Plano Diretor	LC 204/2012
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	Lei C 97/2004, com última alteração : Lei 248/2013
Monte Mor	Plano Diretor	Lei 42/2015
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	Lei Nº 17/2010, Lei nº 43/2015
Morungaba	Plano Diretor	Lei 1159-2006, alterada pela Lei 1364-2010
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	-
Nova Odessa	Plano Diretor	LC 10/2006, última alteração: LC55/2017
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	Tratada no plano diretor
Paulínia	Plano Diretor	Lei 2852/2006, 3040/2009
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	LC 60/2016
Pedreira	Plano Diretor	Lei 2792/2008, alterada pela Lei 3249/2012
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	-
Santa Barbara D'Oeste	Plano Diretor	novo PD LC265/2017
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	LEI 2.402/1999
Santo Antonio de Posse	Plano Diretor	Lei 17/2006
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	LC 16/2010, alterada pelas Leis 12/2011, 8/2012
Sumaré	Plano Diretor	Lei 4250/2006; revisão em andamento
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	Lei 2.831/1995, última alteração: Lei 5.540/2013
Valinhos	Plano Diretor	Lei 3.841/2004, última alteração: 4.909/2013
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	Lei 4.186/2007, última alteração: lei 4.980/2014
Vinhedo	Plano Diretor	LC 66/2007, última alteração: 136/2015
	Lei de Uso e Ocupação do Solo	LC 79/2007

3. Mapeamento dos zoneamentos e macrozoneamentos municipais

Primeiramente, efetuou-se uma leitura analítica dos textos das leis dos planos diretores e leis de uso e ocupação de cada município, com foco nos artigos relacionados ao seu Ordenamento Territorial. Posteriormente, foi realizado o mapeamento dos instrumentos definidos e disponibilizados por cada lei, principalmente: macrozoneamento, zoneamento, zonas especiais de interesse social e zonas especiais de interesse ambiental.

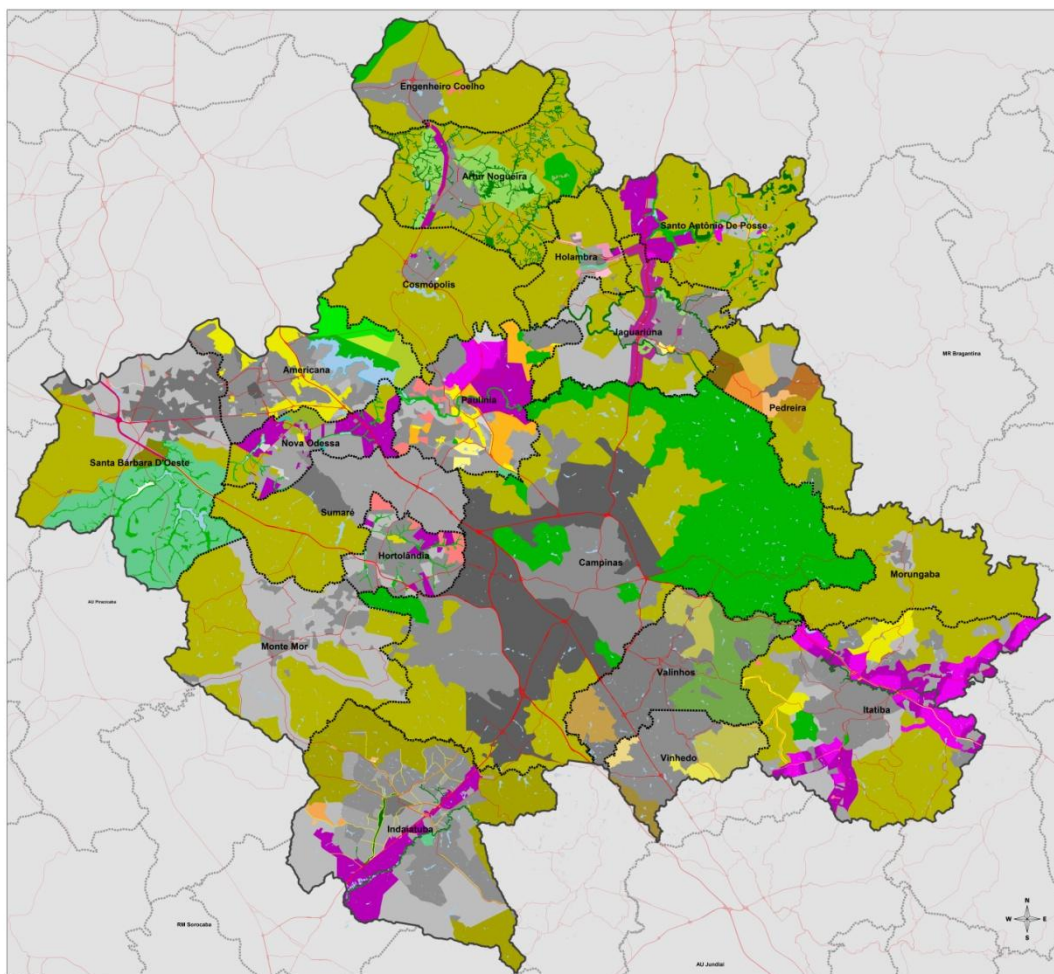
Os mapeamentos foram realizados através de arquivos vetorizados, em formato *shape* ou *dwg* ou imagens em pdf, disponibilizados pelos municípios através da AgemCamp. Na maioria dos casos, o georreferenciamento foi feito pela equipe da Emplasa, ajustando os limites municipais dos arquivos enviados aos limites oficiais do IGC - Instituto Geográfico Cartográfico do Estado de São Paulo.

O ordenamento territorial nos 20 municípios da RMC é definido de diferentes formas pelas leis municipais. Algumas vezes, o macrozoneamento é definido pelo plano diretor e o zoneamento pela lei de uso e ocupação do solo, outras vezes eles são definidos juntos na mesma lei. Os macrozoneamentos também apresentam muitas diferenças em sua composição: em alguns municípios, ele é composto somente por duas macrozonas: urbana e rural; em outros, apresenta outras funções territoriais importantes, como a de preservação ambiental e a de desenvolvimento econômico, por exemplo. Diante dessa diversificação, para o mapeamento foram utilizados os seguintes critérios:

- Selecionar o macrozoneamento, quando este apresentava uma mínima caracterização urbana, ambiental e rural;
- Utilizar o zoneamento quando o macrozoneamento não apresentava a caracterização mínima;
- Utilizar o instrumento disposto pela lei mais atual.

O resultado dos mapeamentos (Mapa 1) deverá ser submetido à apreciação e validação dos municípios. O processo de obtenção das leis municipais e respectivos mapas, e as análises dos zoneamentos e mapeamentos encontram-se detalhadas para cada município e serão encaminhados para os seus representantes.

Mapa 1. Macrozoneamentos e zoneamentos dos municípios da Região Metropolitana de Campinas



4. Leitura Unificada dos macrozoneamentos e zoneamentos municipais

O mapa que representa todos os zoneamentos ou macrozoneamentos dos 20 municípios da Região Metropolitana de Campinas (Mapa 1) evidencia a complexidade de classificações e a diversificação de critérios existentes, que prejudicam a leitura regional e homogênea dos seus elementos. Sugere-se então uma leitura unificada do ordenamento territorial da RMC, através da compatibilização entre as diversas nomenclaturas e conceitos adotados pelos municípios.

A compatibilização foi realizada durante a leitura dos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo municipais, identificando os principais conceitos, características e diretrizes das zonas e macrozonas e agregando-os de acordo com sua função predominante. O resultado gerou uma legenda única com nove macrozonas compatibilizadas (Mapa 2).

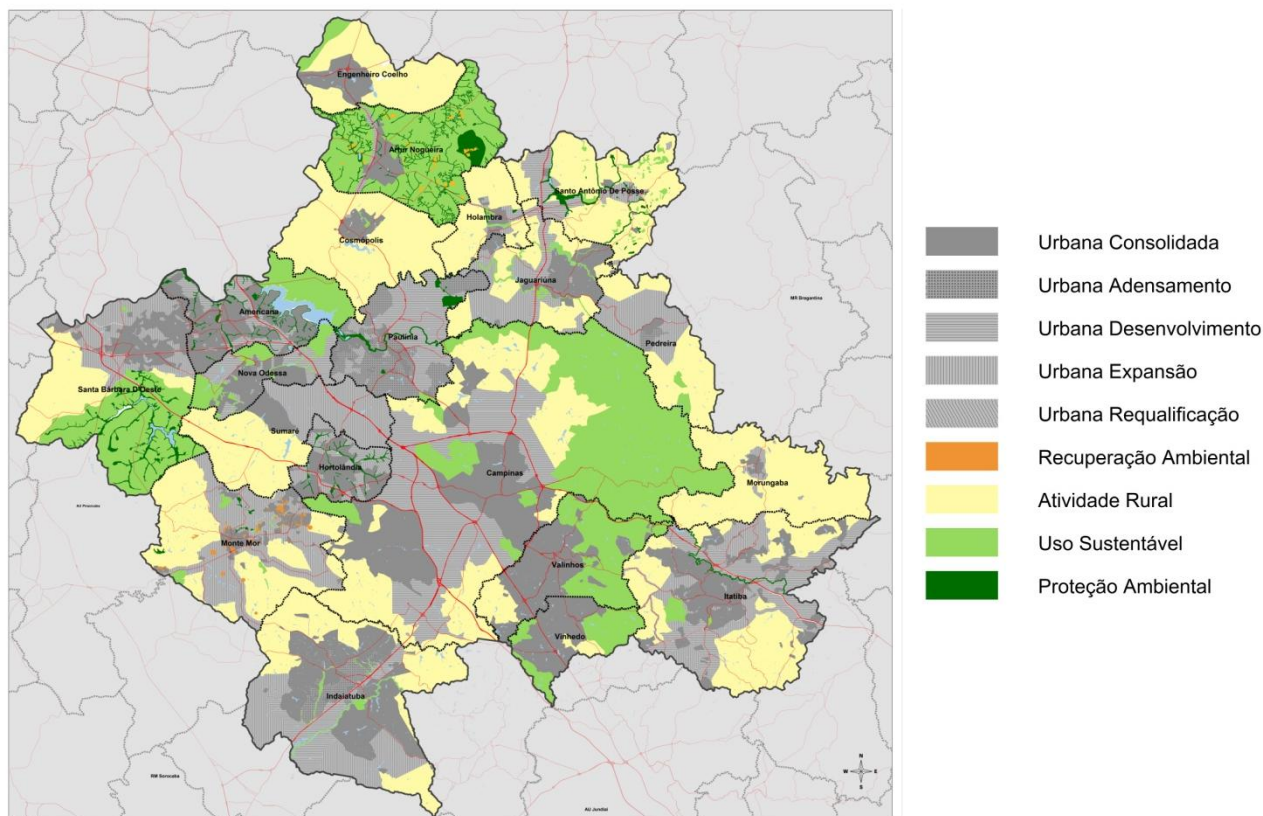
Durante o processo de compatibilização, foram encontradas algumas dificuldades relacionadas à interpretação do texto das leis municipais ou à ausência de informações. Alguns municípios possuem caracterização, objetivos e diretrizes de cada zona/macrozona bem detalhados no texto da lei, outros apresentam somente a divisão das zonas/macrozonas, sem detalhamento das suas funções. Diante dessas dificuldades, foram utilizados os seguintes critérios para a compatibilização:

- Utilizar os parâmetros urbanísticos de ocupação do solo para complementar as informações do texto da lei (coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, tamanho do lote, etc.), quando esta não detalhava as funções de cada zona/macrozona;

- Utilizar as informações de uso do solo municipal (Emplasa) para auxiliar na classificação das funções de zonas/macrozonas que não apresentaram caracterização suficiente na lei.

A leitura unificada dos macrozoneamentos e zoneamentos (Mapa 2) deverá ser submetida à apreciação e validação dos municípios. O processo de compatibilização e os mapas encontram-se detalhados para cada município e serão encaminhados para os seus representantes. Os conceitos das macrozonas compatibilizadas está disposto a seguir.

Mapa 2. Leitura Unificada dos Macrozoneamentos e zoneamentos dos municípios da Região Metropolitana de Campinas



5. Conceitos de Compatibilização

Urbana – Consolidada

Conceito: Áreas com nível elevado de urbanização, infraestrutura e equipamentos públicos, configurando bairros consolidados.

Características: Pode ser formada tanto por áreas centrais com concentração de empregos, comércio e serviços, como por áreas predominantemente ou exclusivamente residenciais, onde não se pretende maior adensamento construtivo.

Diretrizes: Controlar o processo de adensamento, com padrões de densidade compatíveis com a oferta de transporte público e a capacidade do sistema viário; manter e qualificar áreas verdes significativas, visando à preservação da qualidade paisagística e ambiental dos bairros; garantir a utilização adequada dos imóveis não edificados e subutilizados. Podem ser agregadas nesta Macrozona áreas de fortalecimento do caráter de centralidade municipal, respeitando o patrimônio histórico, cultural e religioso, otimizando a oferta de infraestrutura existente, renovando os padrões de uso e ocupação e fortalecendo a base econômica local.

Observação: Também foram consideradas urbanas consolidadas as macrozonas urbanas dos municípios que se apresentam de forma única no macrozoneamento. No entanto, uma macrozona urbana pode ser dividida em diversas zonas com diferentes diretrizes de ocupação. O macrozoneamento da RMC poderá orientar o município no detalhamento e definição de suas zonas urbanas, caso seja pertinente.

Urbana – Adensamento

Conceito: Área urbana dotada de infraestrutura com características físicas que favorecem o adensamento.

Características: É caracterizada pela existência de usos residenciais e não residenciais instalados em edificações horizontais e verticais, com um nível médio de urbanização e de oferta de serviços e equipamentos.

Diretrizes: Promover o adensamento nas regiões mais bem estruturadas a ao longo da rede estrutural de transporte público; complementar o sistema de mobilidade urbana; melhorar as condições urbanísticas dos bairros, garantindo a qualidade ambiental, preservar áreas verdes significativas e incentivar a consolidação das centralidades de bairros existentes.

Urbana – Expansão

Conceito: Áreas com urbanização incipiente, localizadas em vetores de expansão pretendidos pelo município.

Características: Possuem condições de serem urbanizadas por se localizarem em locais sem restrições físicas, geralmente com proximidade de infraestruturas já existentes.

Diretrizes: Expandir a urbanização de forma planejada e controlada com garantia de implantação de infraestrutura e incentivo na criação de novas áreas verdes, como praças e parques.

Urbana – Requalificação

Conceito: Área urbana estruturada de forma inadequada ou irregular, carente de infraestrutura, com necessidades de requalificação urbanística ou ambiental.

Características: Caracteriza-se por áreas urbanas com elevados índices de vulnerabilidade social, baixos índices de desenvolvimento humano e é ocupada por população predominantemente de baixa renda em assentamentos precários e irregulares. Apresenta déficits na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas. Constitui-se principalmente de zonas ou áreas especiais de interesse social.

Diretrizes: Fortalecer as capacidades de proteção social a partir de melhorias nas condições de vida, de convivência e de acesso às políticas públicas. Promover a regularização fundiária em assentamentos irregulares e a qualificação ou requalificação urbana, social e ambiental.

Urbana – Desenvolvimento Econômico

Conceito: Área destinada preferencialmente a atividades produtivas – industriais ou de serviços.

Características: Caracteriza-se pela existência de vias estruturais, sistema ferroviário e rodovias que articulam diferentes municípios e polos de empregos da Região Metropolitana de Campinas, onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo. Constitui-se por áreas com concentração industrial já estabelecida ou a serem destinadas para expansão das atividades econômicas, corredores de comércio, serviços e indústrias.

Diretrizes: Promover transformações estruturais orientadas para o maior aproveitamento da terra urbana com o objetivo de ampliar a geração de empregos e renda, intensificando e implantando atividades econômicas. Incentivar a segurança e a redução de conflitos de vizinhança com áreas não industriais, permitir o monitoramento e o controle ambiental.

Proteção Ambiental

Conceito: Corresponde às áreas de expressivo valor ambiental, com notáveis atributos naturais ainda preservados, apresentando distinta flora e fauna.

Características: São porções territoriais geralmente afastadas das áreas mais densamente urbanizadas, nas quais se observa o prolongamento de remanescentes florestais, a presença de nascentes e cursos d'água e demais elementos que configuram importância ao ecossistema e aos processos naturais locais. Ex.: Unidades de Conservação (UCs) e demais áreas de proteção integral, áreas especiais de interesse ambiental, parques municipais, áreas de preservação permanente (APP).

Diretrizes: Preservar o meio ambiente, abrangendo também atividades de ecoturismo, educação ambiental e pesquisa.

Uso Sustentável

Conceito: Áreas que apresentam importantes remanescentes naturais, entremeados por propriedades de uso agrícola ou de recreação.

Características: Abrange região que apresenta relevância ambiental e áreas públicas e privadas estratégicas à preservação ambiental e dos recursos hídricos. Exercem importância estratégica no território na medida em que podem auxiliar na contenção do processo de expansão urbana, no desenvolvimento e incremento controlados de atividades econômicas, ou ainda, na preservação dos recursos naturais existentes, necessários tanto à conservação dos sistemas naturais quanto à estruturação da infraestrutura de abastecimento do território. Compõem a Macrozona de Uso Sustentável, por exemplo, áreas especiais de interesse ambiental, áreas de proteção ambiental (APAs) e áreas de mananciais.

Diretrizes: Conservar os recursos naturais, abrangendo também atividades econômicas de baixo impacto ambiental.

Atividades Rurais

Conceito: Áreas rurais e rururbanas com diferentes índices e graus de urbanização e de restrições ambientais, com presença de atividades econômicas não urbanas.

Características: Pode se apresentar com características diversas, em áreas concentradas ou esparsas de produção agrícola, pecuária ou extrativista, agricultura familiar, com ocupação urbana de baixa a média densidade.

Diretrizes: Promover o potencial econômico e paisagístico a partir dos atributos da região; implementar políticas integradas de gestão sustentável dos recursos hídricos, garantindo a preservação das bacias hidrográficas; compatibilizar o uso turístico, a preservação ambiental e as atividades econômicas.

Recuperação Ambiental

Conceito: Territórios ambientalmente frágeis impactados por ações antrópicas, dotados ainda de importantes recursos naturais.

Características: Correspondem às porções territoriais degradadas do ponto de vista ambiental, podendo ser caracterizadas pela presença de precariedade habitacional em áreas de proteção ambiental, exploração mineral e infraestruturas específicas como aterros sanitários.

Diretrizes: Promover o controle ambiental e recuperar as áreas ambientalmente degradadas; restringir e ordenar o uso, a ocupação e o adensamento urbano.