

Reestruturando a divisão territorial de Campinas

José Donizete Cazzolato
Mestre em Geografia (USP, 2005)

() texto inserido no relatório final apresentado em 2015 à Secretaria do Planejamento do Município de Campinas - projeto FUPAM visando a reformulação do Plano Diretor, coordenado pelo arquiteto e urbanista Luís Antônio Jorge.*

COMPARTIMENTAÇÃO TERRITORIAL

O grande contingente demográfico urbano, sua concentração e permanente dinâmica, seus padrões de desigualdade, as diferentes condições urbanísticas dos bairros, condomínios e favelas, a diversidade de usos do solo, a crônica precariedade dos serviços públicos essenciais oferecidos pelas municipalidades, entre outros, constituem uma vasta temática de que se ocupam demógrafos, sociólogos, sanitaristas, cientistas políticos, especialistas em transporte, saneamento, segurança, etc.

Com visão mais abrangente, os urbanistas apresentam-se como especialistas em cidades, procuram compreendê-las como um organismo vivo, destacando seu desenho, sua funcionalidade, seus conflitos e convergências, suas possibilidades como espaço privilegiado da vida em sociedade. Na mesma linha, os geógrafos ocupam-se das diferentes formas de ocupação que compõem a trama urbana, relacionando condições ambientais, históricas e sociais, identificando os grandes vetores e fluxos, as permanências e dinâmicas espaciais.

Entre tantos aspectos abordados, porém, a questão territorial intra-urbana frequentemente passa ao largo dos diagnósticos e proposições que embasam nossos planos diretores. Se o tema não é usual no urbanismo, tem presença bastante discreta na geografia urbana, inclusive na pesquisa acadêmica.

No presente projeto, contudo, dada a condição multidisciplinar da equipe FUPAM, as discussões levaram a uma abordagem mais ampla dos diferentes aspectos da cidade. Abriu-se, dessa forma, espaço para debates sobre as numerosas compartimentações que recaem sobre o território campineiro, originárias de instâncias diversas, e suas implicações no conjunto de identidades geográficas urbanas nem sempre contempladas.

Nesse contexto, percebeu-se a pertinência de avançar as análises elaborando ensaios e propostas para uma efetiva divisão territorial do município. Contribuíram para esta decisão a oportunidade da revisão do plano diretor e o recente episódio, conduzido isoladamente pelo Legislativo municipal, que levou a plebiscito a criação de dois novos distritos.

CONCEITUAÇÃO

O ponto de partida de toda a questão territorial é o conceito geográfico de espaço, que recebeu de Milton Santos a formulação mais sintética: “a totalidade em movimento”. Em linguagem mais convencional, pode-se definir o espaço geográfico como a superfície terrestre e tudo que ela comporta: o substrato natural (solo, águas, vegetação etc), transformado ou não pela ação antrópica, mais o conjunto dos construtos humanos (cidades, rede viária, aeroportos, indústrias etc) e a própria sociedade humana.

Paralelamente, a geografia reconhece o conceito de região, que compreende dois grandes grupos: naturais e funcionais. No primeiro estão os domínios de cobertura vegetal, de tipos de relevo ou clima, ou mesmo de ocupação humana ou produção (Região do Cerrado, Região do Semiárido, Vale do Ribeira), e no segundo aquelas definidas pelos fluxos e nódulos geoeconômicos (Região Nordeste, Macrometrópole Paulista). Os recortes regionais dão-se em diferentes escalas, e muitas vezes confundem-se com os recortes territoriais.

Território, no entanto, para os geógrafos é uma porção do espaço denominada, delimitada e apropriada. Ou seja, trata-se de uma compartimentação espacial calcada no conhecimento e uso local (denominação) e para a qual se estabelece uma delimitação associada à sua apropriação, que se dá em formas e níveis de autonomia diversos (desde governos nacionais até conselhos setoriais locais).

Da dissertação "Os bairros como instância territorial local - contribuição metodológica para o caso de São Paulo" (Cazzolato, 2005), os recortes a seguir explicitam os conceitos acima sintetizados.

Roberto Lobato Corrêa lembra que "território não é sinônimo de espaço", que a palavra traz fortes conotações de terra pertencente a alguém. E completa:

"pertencente, entretanto, não se vincula necessariamente à propriedade da terra, mas à sua apropriação. Essa apropriação, por sua vez, tem um duplo significado. De um lado associa-se ao controle de fato, efetivo, por vezes legitimado, por parte de instituições ou grupos sobre um dado segmento do

espaço; neste sentido o conceito de território vincula-se à geografia política e geopolítica. [...] A apropriação, por outro lado, pode assumir uma dimensão afetiva [...] Neste sentido o conceito de território vincula-se a uma geografia que privilegia os sentimentos e simbolismos atribuídos aos lugares". (Corrêa, 1993)

[...] Não só Geiger [Pedro Pinchas Geiger] e Corrêa procuram alertar para a aparente equivalência conceitual entre os termos espaço e território. Em texto de 1995, Manuel Correia de Andrade lembra que "o conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à idéia de domínio ou de gestão de uma determinada área", e acrescenta outra dimensão atrelada à apropriação do território: "A formação de um território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentimento da territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre as mesmas". (Andrade, 1995)

[...] Na citada publicação "Gestão Local nos Territórios da Cidade", o urbanista Luís Octávio da Silva resume considerações sobre a nova tendência verificada em muitos países, atualmente, no sentido de substituir as formas excessivamente centralizadas de administração pública, principalmente na escala municipal [...] Seu texto vem ao encontro da associação conceitual que se entende existir entre território e cidadania:

"O conceito de participação, por sua vez, evoca a idéia de 'fazer parte', de 'tomar parte' e, ao mesmo tempo, o próprio conceito de cidadania, no sentido cívico, de direitos e deveres, em face de uma determinada coletividade. Essa idéia de fazer parte e, de maneira mais geral, de participar, quando articulada a uma dimensão geográfica, estabelece o elemento central para a constituição de um território. [...] O território urbano, seu processo de formação e sua apropriação são objeto de disputas e conflitos, mas também de convergência de interesses comuns. A idéia de cidadania está, então, diretamente ligada ao conceito de participação nos destinos da coletividade e de busca de um bem-estar comum". (Silva, 2004)

Municípios, portanto, assim como Estados e países, são territórios. São porções denominadas, delimitadas e apropriadas do espaço geográfico brasileiro. A Amazônia ou o Caribe, assim como o Sul de Minas, a Mogiana ou a região de Campinas (no sentido cultural e comercial) são apenas regiões, ou seja, faltam-lhes o componente de poder ou apropriação. As *regiões metropolitanas*, assim

como as *aglomerações urbanas* ou consórcios municipais, podem ser considerados territórios na medida em que correspondem a territórios legalmente delimitados que são gestados por algum tipo de órgão governamental, embora sem a estrutura e autonomia das municipalidades ou dos governos estaduais.

Desde que foi instituído, em 1936, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística desenvolveu trabalhos sistemáticos de organização da divisão territorial paralelamente à coleta e divulgação de dados censitários. Complementando os três níveis de poder constituído, o IBGE reconhece ou institui tramas de divisões intermediárias e cumulativas, todas de cobertura nacional: grandes regiões (agrupando Estados), meso e microrregiões geográficas (agrupando municípios), distritos, bairros e setores censitários, sendo os três últimos instâncias intramunicipais. As regiões metropolitanas e outras formas de divisão supramunicipal, ocorrem de forma pontual, ou seja, não incidem sobre a totalidade do território brasileiro.

No contexto intramunicipal, particularmente para as zonas urbanas, desde meados do Século XX incorporou-se a experiência das intervenções urbanísticas, que se popularizaram através dos códigos de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo. As compartimentações advindas dessas intervenções, que buscam basicamente estimular, coibir ou ordenar usos, têm um caráter específico e transitório.

O cidadão sabe o nome do bairro ou região em que reside, mesmo que a municipalidade não os reconheça em legislação. No entanto, não é usual para os moradores das cidades saberem exatamente a quais compartimentações de planejamento ou zoneamento sua casa pertence. Este é o ponto mais sensível da diferença entre as compartimentações técnicas da gestão pública e aquelas lastreadas pela identidade, que é um construto histórico.

São, portanto, dois enfoques diferentes e independentes. A *divisão territorial* propriamente dita compreende bairros e distritos, enquanto a *compartimentação urbanística* incide sobre a trama urbana em função de políticas urbanas adotadas, que se dão aleatoriamente aos limites identitários.

Vale lembrar ainda dois pilares conceituais da geografia. O primeiro dá conta da continuidade do espaço e seus elementos. Nada é isolado, tudo interage, superpõe-se, apresenta maior ou menor intensidade, faixas mais estendidas ou mais estreitas de interface. Quaisquer cisões do espaço serão sempre uma

artificialidade, e cabe ao profissional buscar os pontos em que as interfaces são mais nítidas, de forma que a divisão resultante apresente maior consistência no tocante aos objetivos pretendidos.

O segundo ponto a destacar é a escala. Da mesma forma que reconhecemos facilmente os conceitos de local, regional e nacional, o espaço urbano permite – e requer – uma adequada superposição de focos.

A trama atual de municípios brasileiros pulverizou-se a tal ponto que, para a absoluta maioria das cidades, basta uma única escala, a local ou de bairro. Municípios de maior porte demográfico, porém, estendem suas zonas urbanas por quilômetros; surge então a necessidade de se trabalhar em pelo menos dois níveis escalares: o das zonas (ou distritos) e o dos bairros. É o caso de Campinas, que acumula, entre os diversos órgãos gestores do território municipal, compartimentações de dimensões mais abrangentes ou mais focadas, embora sem a adequada sistematização que se espera de uma divisão territorial.

COMPARTIMENTAÇÕES TERRITORIAIS DE CAMPINAS

Campinas emancipou-se de Jundiaí (passou de Freguesia a Vila) em 1797, com um termo (território da vila) que se estendia dos atuais municípios de Valinhos até Cosmópolis e Americana, totalizando 1700 km². Entre o final do Século XIX e meados do Século XX, seu território fragmentou-se em distritos, muitos dos quais emancipados. A última fragmentação ocorreu em 1964, com a criação de Paulínia.

Também em 1964 ocorreu a última alteração territorial intramunicipal - a criação do distrito de Nova Aparecida, que se somou a Joaquim Egídio (criado em 1959), Barão Geraldo (1953) e Sousas (1890). Permanece, embora esquecida no contexto da gestão municipal, a subdivisão do distrito-sede (Campinas): Conceição (1875), Santa Cruz (1876) e Vila Industrial (1934), respectivamente Primeiro, Segundo e Terceiro subdistritos.

Lembre-se que os distritos, e eventualmente os subdistritos, são a categoria de compartimentação territorial mais tradicional dos municípios brasileiros. Reconhecidos pelo IBGE, originam-se das antigas freguesias, que eram a área tributária de cada paróquia da Igreja Católica. Cabia aos vigários o assentamento de nascimentos, matrimônios e óbitos, serviços que passaram aos Cartórios com a adoção do regime republicano.

Na maioria das vezes os distritos correspondem a núcleos distantes da sede municipal. Em municípios de maior população, como Campinas, esses núcleos ou parte do território a ele atribuídos foram incorporados pelo crescimento da mancha urbana. O caso mais notório é Barão Geraldo, cujos limites incluem significativa porção urbana no entorno do shopping center Parque Dom Pedro. A grande maioria das divisões hoje praticadas, porém, considera a extensão territorial de Barão Geraldo limitada à rodovia Dom Pedro Primeiro.

Note-se que, mesmo os cartórios de registro civil, legalmente atrelados aos limites distritais e subdistritais, operam em conformações territoriais adaptadas, tanto no caso de Barão Geraldo como de Sousas. Por outro lado, os cartórios de Joaquim Egídio e Nova Aparecida inexistem. Foi criado um cartório para 'Aparecidinha' ou 'Conjunto Anchieta', denominações usuais do distrito; no entanto, foi extinto, e seu território, nas práticas notariais, foi reincorporado ao subdistrito de Santa Cruz. Em Joaquim Egídio, certamente devido ao pequeno contingente demográfico, o cartório nem chegou a ser criado; seu território é atendido pelo de Sousas.

Há, portanto, defasagens importantes na configuração perimétrica dos atuais distritos campineiros, decorrentes do desenvolvimento da cidade que avançou sobre antigas extensões rurais; há que se promover uma adequada revisão para ajustes da trama distrital. A defasagem mais significativa, no entanto, evidenciou-se recentemente, quando a Câmara Municipal conduziu um projeto, de sua exclusiva autoria, estabelecendo dois novos recortes do distrito sede, criando os distritos de Campo Grande e Ouro Verde. Aprovados em plebiscito de outubro de 2014, aguardam sua efetivação legal.

Este fato atesta a demanda hoje existente por uma adequação territorial do município. A população das duas regiões percebeu a importância da divisão distrital como forma de garantir o reconhecimento local por parte da gestão pública. Destaque-se que o distrito de Campinas abrange 565 km², ou seja, 71% do território municipal, onde se aglutinam identidades consolidadas, na escala de bairros e regiões, mas não reconhecidas pela municipalidade. É o caso, entre outras, de Amarais, Taquaral, Viracopos e os novos distritos de Ouro Verde e Campo Grande. No conjunto do município, evidenciam-se possíveis vantagens para os moradores de Sousas e Barão Geraldo, distritos notórios e reconhecidos pelas instâncias municipais e estaduais de gestão. Para os campineiros das outras regiões há uma percepção de favorecimento e exclusão.

Para além da divisão distrital, que se incorpora à gestão municipal no quadro de Administrações Regionais, a principal demanda é a sistematização. Quase não há coincidência no reconhecimento das unidades, da mesma forma que poucas vezes os limites da mesma unidade tomam as mesmas vias ou córregos utilizados em cartografia similar. Revela-se uma postura típica das administrações setoriais, que operam a partir de tramas territoriais calcadas nas especificidades de cada secretaria ou órgão público. Predominam os conflitos, em detrimento das desejáveis convergências, como se pode observar no mapa da Figura 1.

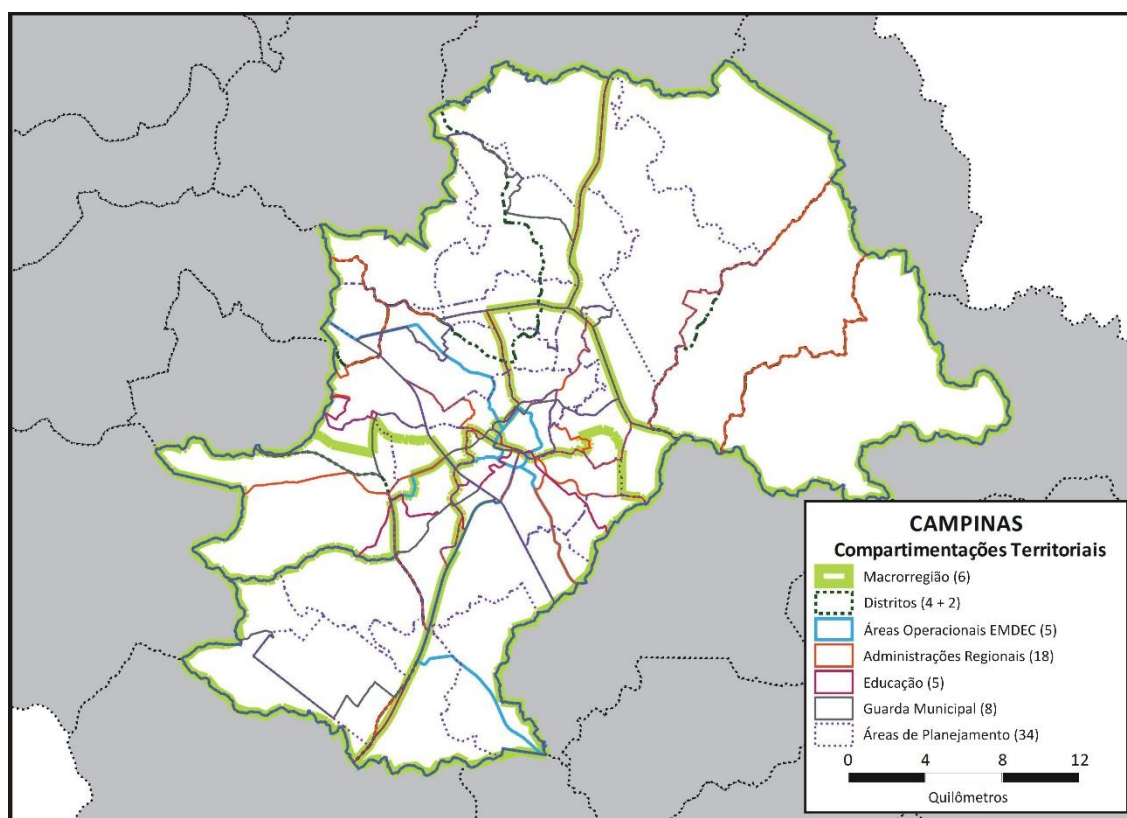


Figura 1 - Algumas tramas territoriais de Campinas em uso pela gestão municipal e respectivos totais de unidades.

As divisões representadas na Figura 1 são de incumbência municipal. A de Distritos, porém, até 1988 era incumbência do Estado; atualmente a lei estadual que regula esta matéria exige a consulta ao órgão técnico estadual (Instituto Geográfico e Cartográfico), sem, no entanto, ferir a autonomia outorgada aos municípios pela Constituição. O desenho das outras seis, é bom frisar, embora representadas de forma sintética e em escala bastante reduzida, permite concluir pela falta de unidade. Cada setor da municipalidade fragmenta o território municipal segundo critérios próprios; não existe um olhar comum sobre os diferentes lugares da cidade.

Além das divergências verificadas na incidência dos recortes territoriais, observa-se, na prática da gestão municipal, certo conflito conceitual. Quando se faz um chamamento em busca da participação popular na definição ou aprovação de planos de uso do solo e para determinada Macrozona, confunde-se a trama de compartimentações urbanísticas com os territórios de identidade, onde se dá a vida do cidadão. Os campineiros não residem nem trabalham na Área de Planejamento 31 da Macrozona 4, mas certamente no Parque Jambeiro. Da mesma forma, a Área de Planejamento 9A da municipalidade é parte da região dos Amarais, onde se reconhecem bairros como Santa Mônica, Mirassol ou San Martin.

Não se questiona aqui o uso de compartimentações de planejamento, zoneamento ou urbanísticas. Procura-se apenas alertar para a limitação de seu alcance como divisão territorial. Ao mesmo tempo, evidencia-se a ausência de reconhecimento, por parte da gestão municipal, das efetivas compartimentações utilizadas pela população, estas sim lastreadas por identidades que se cristalizaram com o evoluir da cidade.

Nesse contexto, optou-se por sugerir uma reorganização da divisão territorial municipal, partindo-se das divisões ora em uso em busca de uma sistematização dos recortes praticados que possibilite a efetiva unicidade territorial. Com esta postura, inverte-se a lógica atual, em que os lugares adequam-se às secretarias. Na perspectiva original do serviço público, das políticas públicas, a municipalidade e todos os seus órgãos e setores é que devem ajustar-se aos lugares, que são a própria sociedade à qual servem. Se os limites municipais são considerados e observados, do mesmo modo os limites intramunicipais devem ser a referência de todos os setores da administração local.

Os distritos conforme aqui propostos, formando o todo municipal, são a expressão da diversidade compondo a unidade. Nesse sentido, a adequada divisão territorial intramunicipal transcende a técnica, sendo também política; utiliza os ferramentais da geografia, do urbanismo, da história etc, como forma alcançar igualmente cada cidadão através dos lugares em que vivem.

Paralelamente, atuam os recortes territoriais decorrentes da legislação de uso do solo. Sua incidência, contudo, não guarda, necessariamente, relação com os territórios identitários. Estes contemplam os quadros de vida, os topônimos consolidados historicamente, os lugares urbanos, enquanto a

compartimentação urbanística traduz as diferentes políticas adotadas para o uso do solo, tipologia de atividades, características e dimensões construtivas, condições para reversão de precariedades, estímulos ou freios ao adensamento, sistemas de circulação e transporte, etc.

Numa perspectiva quinquenal ou decenal, podem alterar-se os perímetros dos recortes legais, mudar os padrões urbanísticos; cinco ou dez anos são tempo suficiente para um significativo decréscimo ou adensamento demográfico em determinadas porções urbanas, para o surgimento de novas demandas ou tecnologias. No prazo de uma década, porém, os distritos permanecem. A alteração de seu quadro requer outra cronologia, o tempo necessário para o desenvolvimento da cidade levar ao surgimento de novas centralidades e consolidação de respectivas identidades.

DISTRITOS E REGIÕES DE GESTÃO

Elegeu-se o conjunto de distritos campineiros como ponto de partida para o desenho da proposta sistematização territorial. Desconsideraram-se, porém, Joaquim Egídio e Nova Aparecida, aquele por razões de escala (embora tenha um grande território, tem reduzida população) e este por não ter *pegado*, ou seja, trata-se de uma unidade territorial que não se sustenta geograficamente. Seccionada pela via Anhanguera e suas marginais, sua porção Norte conecta-se, no conjunto dos fluxos urbanos, com a região dos Amarais, enquanto o Sul mantém outras conexões. Mesmo o nome do distrito não é utilizado, sendo a região identificada como Aparecidinha, Conjunto Anchieta ou Padre Anchieta. Tomaram-se, contudo, os dois distritos em processo de criação, Ouro Verde e Campo Grande.

Assim, a partir do padrão dimensional (basicamente extensão física e total demográfico) que se depreende de Campo Grande, Ouro Verde, Barão Geraldo e Sousas, passou-se à identificação das demais unidades identitárias de maior porte. Na sequência, elaboraram-se ensaios de delimitação, chegando-se a quinze unidades, como se vê na Figura 2.

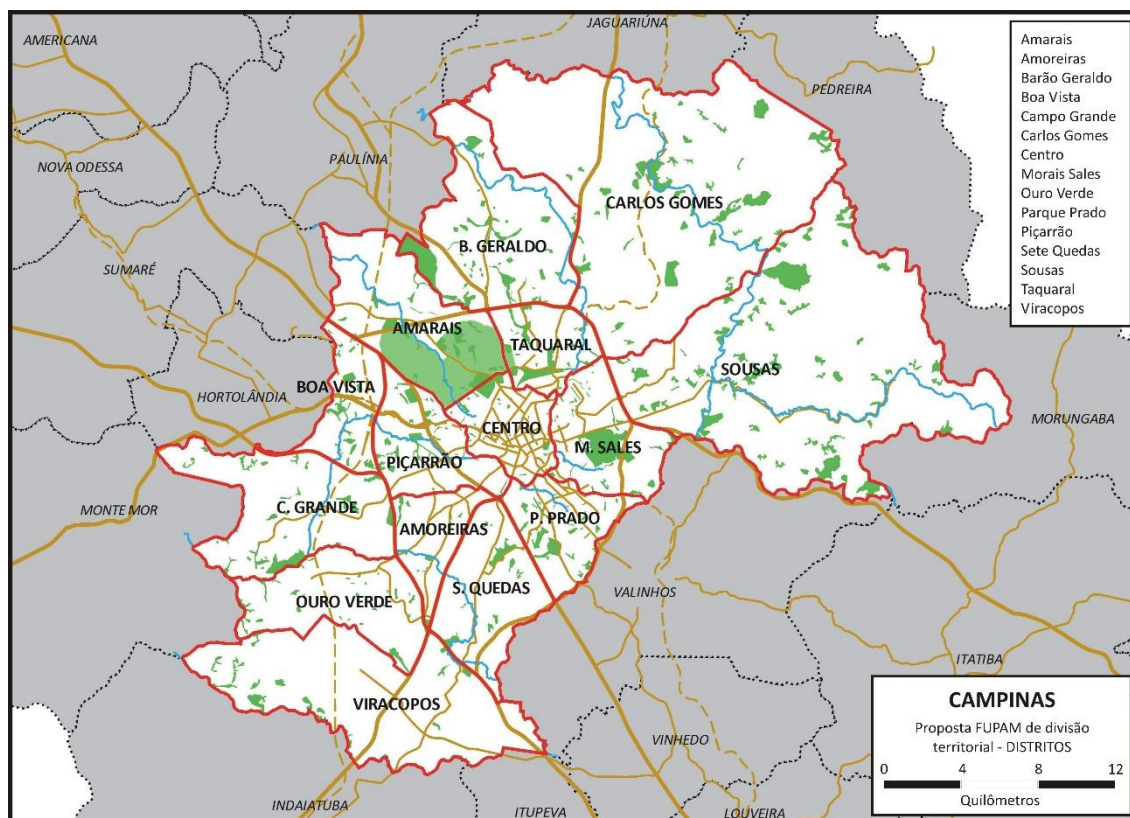


Figura 2 - Unidades de Gestão (Distritos) conforme proposta FUPAM

A metodologia aqui empregada, priorizando o padrão dimensional ou escalar existente, foi utilizada com êxito no município de São Paulo, em 1990, quando se redefiniu sua divisão territorial: os 10 distritos e 48 subdistritos, redesenhados ou fragmentados, resultaram em 96 distritos (Lei Municipal 11220/92), adequadamente ajustados ao padrão de 10 km² e 100 mil habitantes. Posteriormente, foi aprimorada na dissertação de mestrado “Os bairros como instância territorial local – contribuição metodológica para o caso de São Paulo”, defendida em 2005 na FFLCH da Universidade de São Paulo. (Cazzolato, 2005)

Os princípios dessa metodologia, que busca associar os recortes territoriais ao equilíbrio regional e à igualdade social, embasaram o ensaio que incorpora propostas de divisão territorial do Brasil na publicação “Novos Estados e a divisão territorial do Brasil – uma visão geográfica” (editora Ofitexto), livro lançado em 2011 por ocasião do movimento emancipatório de Carajás e Tapajós, no Estado do Pará. (Cazzolato, 2011)

As unidades territoriais obtidas em escala distrital, aqui também denominadas Unidades de Gestão, prestam-se à apreensão da realidade, seja nos processos pedagógicos de percepção espacial, nos sistemas de orientação e sinalização,

códigos postais, representações cartográficas para uso comercial ou educacional, enfim, uma série de ações e produtos facilitam-se ou aprimoram-se com a adequada divisão territorial do município. A imagem externa da coletividade campineira também se beneficia, do mesmo modo que a autoestima cidadã. Cidadãos conhecem melhor sua cidade quando a municipalidade reconhece as diversas identidades geográficas que compõem o todo municipal, expressas em unidades territoriais equânimes e sistematizadas. Cidadãos mais conscientes são mais receptivos, passando a agir como parceiros da gestão.