

#### **IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**

Proposição de apresentação de trabalho na oficina 3: Regularização Fundiária

COVESI FILHO, Ricioti\* & SALGADO, Ivone\*\*

***Implantação e relocação de famílias em loteamentos legais e ilegais na área de expansão de Viracopos: os conflitos entre os poderes públicos municipal, estadual e federal face aos decretos expropriatórios.<sup>1</sup>***

\* Licenciado em Ciências pela UNAERP de Ribeirão Preto e Mestre em Urbanismo pela PUC Campinas.

\*\* Profª Drª do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da PUC Campinas.

O objetivo da presente comunicação é apresentar os diversos conflitos fundiários relativos ao processo de parcelamento e ocupação do solo e os conflitos entre os diversos níveis do poder público relativos à expropriação, para fins de ampliação, da área de expansão do Aeroporto Internacional de Viracopos.

O aeroporto está localizado no município de Campinas e constituí-se hoje no principal terminal de carga aérea da América Latina. O território que o abriga localiza-se na região sul do município, numa área de baixa densidade demográfica. A região tem sido objeto, desde a década de 1950, de empreendimentos fundiários para fins de urbanização (loteamentos), legais e clandestinos.

A ampliação do aeroporto foi projetada deste a década de 1970 em função da expansão do tráfego aéreo da metrópole paulista e da inviabilidade de construção de um novo aeroporto em São Paulo. Todavia, dada a expansão urbana de Campinas, a ampliação do aeroporto tem sido objeto de conflitos entre movimentos sociais por moradia e os poderes públicos, municipal, estadual e federal.

A cidade de Campinas tem sido palco de intensa expansão urbana a partir da década de 1970, o que levou à constituição da

---

<sup>1</sup> Este trabalho apresenta uma reflexão sobre parte dos resultados de uma investigação desenvolvida na dissertação de mestrado de Ricioti Covesi Filho, sob orientação de Ivone Salgado, defendida em junho de 2006 junto ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, no Curso de Mestrado em Urbanismo, da PUC Campinas.

Região Metropolitana de Campinas em 1992, abrangendo uma área de 3.816 km<sup>2</sup>, uma população de 2.483.594 habitantes<sup>2</sup>, composta de dezenove municípios, alguns já apresentando conurbação e responsáveis por grande massa da produção industrial do País.

Neste contexto, a área envoltória do aeroporto de Viracopos, que foi sendo ocupada, abrigou parte da população de baixa renda do município, resultado dos vários postos de trabalho que foram criados no entorno do aeroporto e da constante necessidade que esta população possui de morar próxima do emprego, pois esta opção demanda menores despesas de locomoção e poupa tempo para seu deslocamento, o que atrai famílias de baixa renda para ocupação do entorno do complexo aeroportuário.

A área originalmente destinada ao aeroporto foi sendo paulatinamente reduzida traduzindo em crise para a expansão do mesmo. Nesse cenário, a INFRAERO apresentou como proposta para a expansão da chamada cidade aeroportuária a construção de uma segunda pista de pousos e decolagens.

Segundo a SEPLAMA (1994, p.16), a ocupação dos loteamentos na área envoltória do aeroporto passou a ocorrer com maior intensidade a partir da década de 1980 abrigando uma população que desejava ser possuidora de lotes para suprir as suas necessidades de moradia. Situação não rara nestas ocupações é a ocorrência de duas edificações num mesmo lote, com a residência principal e edícula, que se destina, normalmente, à locação para terceiros, o que contribui para a renda familiar do proprietário do lote. Ainda, grande número de lotes apresenta somente uma edícula.

A área envoltória do Aeroporto de Viracopos foi ocupada parcialmente por este tipo de habitação nas décadas de 1980 e 1990. Em alguns dos bairros formados em seu entorno, como, por exemplo, no Jardim Campo Belo, encontram-se ocorrências, em cerca de

---

<sup>2</sup> Segundo a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 21/12/2004.

6,37% dos lotes ocupados, com até três edificações (SEPLAMA, 1994, p.17). Em alguns locais existem também usos mistos, residencial e comercial, onde as edificações com uso múltiplo têm um cômodo na parte frontal com a instalação de comércio pequeno (bar ou mercearia), sendo o restante de uso residencial . Predominam construções do tipo residencial unifamiliar.

A necessidade da construção de uma segunda pista de pouso e decolagem em Viracopos levou o governo estadual a decretar expropriações de terras para esta finalidade na área envoltória do Aeroporto Internacional abrangendo os municípios de Campinas e de Indaiatuba. Embora vários decretos expropriatórios tenham sido expedidos nas últimas décadas, efetivamente as áreas em questão não foram ainda desapropriadas.

Em 1979, um decreto do Governo do Estado de São Paulo (número 14.031, de 27 de setembro) declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, por via "amigável ou judicial" os imóveis e respectivas benfeitorias, situados em área de aproximadamente 20 km<sup>2</sup>, destinados à ampliação do Aeroporto de Viracopos visando atender uma demanda projetada para 20 anos. Somada à área já existente, o sítio aeroportuário compreenderia, a partir de então, uma área de 24,9 km<sup>2</sup>. Esta desapropriação abrangeria imóveis dos municípios de Campinas e de Indaiatuba.

O documento previa um caráter de urgência para as desapropriações, cuja execução seria feita através de recursos da FEPASA, então pertencente ao Governo do Estado de São Paulo. Este decreto foi resultado de um convênio entre o Ministério da Aeronáutica e o Governo do Estado de São Paulo que, através da COPASP – Comissão Coordenadora do Projeto Aeroportuário da Área Terminal de São Paulo – elaborou os estudos necessários para a desapropriação da área. O município, já neste momento, esteve ausente da negociação, o que revela, desde a sua origem, um conflito entre as três instâncias de poder.

Em 1982, um outro decreto do Governo do Estado de São Paulo (número 18.985, de 9 de junho) retifica aquele de 1979, diminuindo a área a ser desapropriada para 12,77 km<sup>2</sup>, o que, somado à área do sítio aeroportuário existente na época - 4,9 km<sup>2</sup>, resultaria em um sítio total de 17.67 km<sup>2</sup>. Nesta época, já residiam na área a ser desapropriada 1.916 habitantes.

Novamente, em 1990, um novo decreto do Governo do Estado de São Paulo (número 31.910, de 19 de julho) convalida o decreto expropriatório anterior e declara de utilidade pública para fim de desapropriação os imóveis situados na área prevista para a ampliação do Aeroporto Internacional de Viracopos, compreendendo neste momento um número muito mais significativo de imóveis.

Em 1995, novo decreto expropriatório do Governo do Estado de São Paulo, com o mesmo teor, é publicado (número 40.196, de 17 de julho).

Em uma década, a população residente na área a ser desapropriada passou de 1.916 habitantes (1982) para 3.826 habitantes (1991). Na década de 1990 a taxa de crescimento da população na região, 6,48% ao ano, foi superior aquela verificada para o município de Campinas, como um todo, 2,22%. No início dos anos 90, não foram feitos registros censitários pela municipalidade sobre a população a ser desapropriada na área. Todavia, a Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Município de Campinas - SEPLAMA - estima em 4.619 habitantes, para o ano de 1994, o número de habitantes na área a ser desapropriada, indicador preocupante pois revela um aumento populacional intenso nas área indicadas para desapropriação (SEPLAMA, 1994, p. 35).

Segundo a INFRAERO, na área prevista para desapropriação existiam, em 1994, 27 loteamentos aprovados e destes 10.899 lotes a serem desapropriados. A proposta de desapropriação desta área tem gerado conflitos sociais e os movimentos sociais por moradia na cidade de Campinas têm se colocado contrários a tais

desapropriações que implicariam, segundo previsão da própria INFRAERO, para o ano de 1994, no reassentamento de 4.800 famílias.

Com a privatização da FEPASA, as despesas relativas às desapropriações, que até então não haviam sido feitas, não foram assumidas pela empresa. Um novo decreto expropriatório do Governo do Estado de São Paulo no ano de 2000 (número 45.058, de 11 de julho) estabelece que as despesas com a execução das desapropriações “correrão por conta da dotação consignada no orçamento da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, na forma a ser regulada em convênio a ser celebrado pelo Governo do Estado de São Paulo com a referida empresa”.

Entre os anos de 1979 e 1999, ou seja, durante 20 anos, as ações relativas às desapropriações estiveram sob a responsabilidade do Governo do Estado de São Paulo, que não as realizou. A partir de 2000, estas desapropriações passam à responsabilidade do Governo Federal. Todavia, nestes diversos momentos, o poder público local esteve alheio às decisões sobre o destino da área envoltória do aeroporto, cabendo a ele apenas legislar sobre uma área que se urbanizava cada vez mais e que resultava em demanda para dotação de infra-estrutura e serviços por parte da população local, através dos movimentos sociais por moradia organizados na região.

No Plano Diretor de Campinas de 1995, o Aeroporto de Viracopos está situado na Macrozona 7, ao sul do município, macrozona esta conceituada como Área Imprópria à Urbanização (AIU) pois existe na área mananciais hídricos que, como tal, exige critérios de manejo adequado para as atividades existentes e instaladas. Nesta Macrozona, que possui 103 km<sup>2</sup> e corresponde a 13% da área do município, habita uma população de 10.362 pessoas, segundo o Censo Demográfico de 1991, sendo que 2.854 habitantes (27,5%) estão localizados em área rural e os demais, 7.508 habitantes (72,5%) em área urbana. Mais da metade da população

urbana da Macrozona 7 está localizada nas terras previstas para a expansão do aeroporto.

A legislação de uso e ocupação do solo vigente no município estabelece Zona 18 para a área que compõe o atual sítio do aeroporto, zona esta destinada à proteção de áreas e/ou espaços de interesse ambiental. No entanto, para toda a área situada no seu entorno, a mesma lei de uso e ocupação do solo estabelece um zoneamento (Zona 3) que destina-se predominantemente ao uso habitacional unifamiliar e multifamiliar horizontal, com área mínima de lote igual a 250 m<sup>2</sup> e testada de 10 metros, o que viabiliza a ocupação da área por loteamentos populares, pois as possibilidades de emprego e serviços que o complexo aeroportuário oferece são atrativos significativos.

Os conflitos entre os três poderes na gestão do problema dificultam uma solução, na medida em que a União é proprietária da empresa que implanta e administra o aeroporto, o Governo do Estado foi o responsável durante muitos anos pelas desapropriações, cabendo ao Município dotar os loteamentos de infra-estrutura e serviços, assim como disciplinar o uso e ocupação do solo.

A legislação relativa à construção de aeroportos é muito limitada, prevendo apenas exigências que visam conciliar o novo equipamento à população do seu entorno visando, principalmente, o ruído e a emissão de gases resultantes da queima de combustível das aeronaves e outros veículos de apoio que ali operam. A Lei número 7.565 prevê que “as propriedades vizinhas dos aeroportos e das instalações de auxílio à navegação aérea estão sujeitas a restrições especiais” (BARCELLOS, 2001, p.32).

Estas restrições são exaradas pela autoridade aeronáutica que prevê a aprovação do chamado Plano de Zona de Proteção de Aeroportos (PZPA) e do Plano de Zoneamento de Ruídos (PZR), dentre outros, que estabelecem restrições territoriais e de possíveis

construções vizinhas ao sítio aeroportuário para evitar possíveis conflitos futuros.

Atualmente, discutem-se também os estudos de impactos ambientais causados pela construção e manutenção dos aeroportos. Em 9 de outubro de 1995 é promulgada a Resolução 004 do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente que estabelece a chamada ASA – Área de Segurança Aeroportuária, um diploma legal que coíbe determinadas atividades consideradas perigosas quando próximas de aeroportos.

O próprio CONAMA, em sua Resolução 001, avalia previamente através de estudos técnicos, os impactos gerados pela implantação de um sistema aeroportuário. A participação das comunidades locais é prevista para que se estabeleçam medidas mitigadoras decorrentes dos impactos.

O Poder Público estadual participa do processo como avaliador do EIA-RIMA (Estudo de Impacto Ambiental – Relatório de Impacto Ambiental) do equipamento e o Poder Público Municipal se manifesta também a respeito.

Neste contexto, em 2001 a Prefeitura Municipal de Campinas constituiu uma Comissão de Representantes das Associações de Bairros da Região do Aeroporto, que teve por objeto um trabalho comum com os técnicos da prefeitura visando negociar com os órgãos competentes as questões pertinentes à ampliação do aeroporto e às respectivas desapropriações. O resultado destas negociações apontou para a necessidade de desapropriação de pelo menos 4.800 famílias, o que, embora limitasse o número de desapropriações anteriormente previstas não agradou à população afetada.

No início de 2006, o Presidente Lula em visita à Campinas, especificamente à região do aeroporto, anunciou uma nova solução para a ampliação da pista do aeroporto de Viracopos, em faixa paralela a pista existente, cuja área sobreporia algumas propriedades e demandaria desapropriação de terras de um número

bem menor de famílias. Todavia, a nova área proposta para desapropriação e ampliação do aeroporto abrange pequenos proprietários rurais e é considerada área de preservação ambiental do município. Os conflitos em torno da expansão do aeroporto de Viracopos parecem estar longe de uma solução.

Conclusivamente, uma análise sobre a complexidade de ampliação do Aeroporto Internacional de Viracopos, considerando os períodos de modernização do mesmo até a construção da sua segunda pista de pousos e decolagens, e procurando compreender as mudanças que interferiram territorialmente na área, sobretudo as implantações de loteamentos legais, ilegais e demais ocupações, percebem-se conflitos entre os diversos níveis de poder que interferem nas decisões relativas à área. As legislações municipais, estaduais e federais sobre o tema dificilmente são compatíveis. O município é responsável pela gestão do espaço urbano/rural da área envoltória do aeroporto, o governo estadual foi responsável pelas desapropriações territoriais por vinte anos e o Governo Federal, através da INFRAERO, é responsável pela construção, modernização e administração do aeroporto, o que resulta em uma difícil gestão de interesses múltiplos e não necessariamente convergentes.

É importante ainda considerar que a grande demanda de tráfego aéreo nas metrópoles brasileiras é um desafio constante, em particular no eixo Rio de Janeiro/São Paulo, sendo que nesta última o espaço aéreo já se encontra próximo da saturação. Para este problema técnico, mais uma vez o Aeroporto de Viracopos aparece como solução natural dada sua distância da capital, bem como das possibilidades que apresenta devido a excelente malha rodod-ferroviária. Todavia, a ocupação urbana de seu anel periférico nas últimas décadas torna-se um difícil problema a ser enfrentado. Resulta, portanto que, de situação ideal do ponto de vista estrutural, Viracopos passa a ter problemas com o aumento de demanda de passageiros e cargas, norteadas por mudanças político-econômicas

da INFRAERO, bem como com a expansão da cidade de Campinas e a ocupação da área do seu entorno.

Decidida e definida a área a ser desapropriada, é necessária à imediata construção da segunda pista de pousos e decolagens do Aeroporto Internacional de Viracopos a fim de se evitar ocupações indesejáveis e com isso atrasos na realização de obras de infraestrutura que possam atender ao aeroporto bem como as populações lindeiras. A demora nas decisões acarreta uma insuficiência de serviços básicos já que a Prefeitura Municipal de Campinas não irá levar obras aos sítios que serão desapropriados e a população fica sem estes benefícios, criando-se um círculo vicioso.

Um equipamento desse porte demanda um lapso razoável de tempo e o aquecimento da economia nacional e local pode ter gargalos de circulação de produtos por esta deficiência. Um segundo fato que deve estar em pauta é a criação de rede de transportes que facilite as necessidades de produção, através da intermodalidade, e a população aí alocada.

### **Referências Bibliográficas:**

ALVES, Cláudio Jorge Pinto. Planejamento de Aeroportos. Módulos de aulas da disciplina Aeroportos, do Instituto Tecnológico da Aeronáutica – ITA. 2004.

BARCELLOS, João Alfredo. Aeroporto e Meio Urbano: Uma Análise das Legislações Aeronáutica e Urbanística em relação aos Municípios de Campinas e Ribeirão Preto. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Civil. 2001.

DEPARTAMENTO DE AVIAÇÃO CIVIL (DAC) – IAC. Manual de Implementação de Aeroportos. Ministério da Aeronáutica. Sem data.

FELDMAN, Sarah. Planejamento e Zoneamento – São Paulo, 1947 - 1972. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo – USP. 1996.

INSTITUTO DE AVIAÇÃO CIVIL – IAC. Curso: Planejamento Urbano no Entorno de Aeroportos. Rio de Janeiro - RJ. Ministério da Aeronáutica. Departamento de Aviação Civil – DAC, 1997.

MACHADO, Maria Helena Ferreira. O Movimento Ambientalista de Caucaia do Alto Contra a Construção do Aeroporto Metropolitano de São Paulo. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Campinas Plano Diretor 1995. Campinas-SP. Casa do Engenheiro, 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. Campinas: Subsídios para a Discussão do Plano Diretor. Prefeitura Municipal de Campinas. 1990.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (SEPLAMA – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE). Caracterização da Área de Ampliação do Aeroporto Internacional de Viracopos. Campinas, 1994.

SERETE S/A ENGENHARIA, SD – CONSULTORIA DE PLANEJAMENTO LTDA, JORGE WILHEIM ARQUITETOS ASSOCIADOS e CONSÓRCIO DE ESCRITÓRIOS DE PLANEJAMENTO. Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado do Município de Campinas. Prefeitura Municipal de Campinas, 1970.

Periódicos:

Revista Flap Internacional. Ano 43, nº. 401. Grupo Editorial Spagat Ltda., São Paulo-SP. Fevereiro 2006.