

QUATRO LEIS PARA FECHAR A CIDADE: a legalidade para empreendimentos horizontais fechados em Piracicaba – SP

Amanda Carvalho Maia¹
Gisela Cunha Viana Leonelli²

RESUMO: A adesão de loteamentos e condomínios horizontais fechados como forma de moradia é um sucesso mercadológico em municípios do interior de São Paulo. Essa forma de “produzir cidade” vem sendo alvo de críticas pela supressão de qualidade urbanística, ambiental e responsabilidade social além de apresentar questionamentos quanto a sua legalidade em todas as esferas regulatórias. Piracicaba teve seu primeiro loteamento fechado em 1996, processo considerado tardio em relação a outras localidades do mesmo porte no estado paulista e, atualmente, o fenômeno da “condominiarização” é intenso na cidade. O objetivo deste trabalho é relatar a evolução do processo de urbanização orientada para loteamentos e condomínios horizontais fechados em Piracicaba–SP bem como apresentar as estratégias da gestão municipal para viabilizar esse tipo de empreendimento. Para identificar a evolução deste fenômeno, adotou-se a seguinte metodologia: a) revisão bibliográfica; b) levantamento e mapeamento dos loteamentos e condomínios horizontais fechados de 1996 a 2016; c) levantamento da legislação urbanística municipal para aprovação dos empreendimentos no período de 1995 a 2016; e, d) análise dos dados. Como resultado, a pesquisa demonstrou que até a virada do século XX a existência de loteamentos fechados foi restrita na cidade, sendo impulsionada após a aprovação do Plano Diretor de 2006, alterando significativamente o padrão de urbanização de Piracicaba.

Palavras-chave: loteamento fechado, Piracicaba, legislação urbanística.

ABSTRACT: The adhesion of private gated communities as a form of housing is a market success in municipalities of the interior of São Paulo. This form of "producing city" has been criticized for suppressing urban and environmental quality and social responsibility, as well as raising questions about its legality in all regulatory domains. Piracicaba had its first closed allotment in 1996, a process considered late in relation to other towns of the same size in the state of São Paulo, and today the phenomenon of "condominiarization" is intense in the city. The aim of this work is to present the evolution of the urbanization process oriented to allotments and horizontal condominiums closed in Piracicaba-SP as well as to present the strategies of the municipal management to make feasible this type of enterprise. To identify the evolution of this phenomenon, the following methodology was adopted: a) bibliographic review; b) survey and mapping of allotments and horizontal condominiums closed from 1996 to 2016; c) survey of the municipal urbanistic legislation for the approval of the real estate development from 1995 to 2016; and, d) data analysis. As a result, the research showed that until the turn of the twentieth century, the existence of closed lots was restricted in the city, being promoted after the approval of the 2006 Master Urban Plan, significantly altering the urbanization pattern of Piracicaba.

Keywords: private gated communities, Piracicaba, urbanistic legislation.

¹ Mestranda no Programa de Pós- Graduação em Arquitetura, Tecnologia e Cidade (UNICAMP). E-mail: amandaemaia1@gmail.com

² Docente de Graduação e Pós-Graduação e pesquisadora na Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas. E-mail: gisela@fec.unicamp.br

INTRODUÇÃO

Loteamentos fechados e condomínios horizontais fechados são as novas práticas de produção de lotes urbanizados nas cidades médias e metropolitanas. Todavia, tais categorias não estavam previstas nem instituídas no âmbito do direito urbanístico brasileiro (SILVA, 2000; FERNANDES 2001; LEONELLI, 2013) até recentemente. Neste contexto, a utilização de loteamento fechado e condomínio horizontal é considerada uma transgressão das regras do aparato jurídico que regulamenta o parcelamento do solo no Brasil e consiste no objeto de estudo deste artigo. Loteamento residencial fechado é um produto imobiliário instaurado a partir da década de 1990 (DE MATTOS, 2006). Trata-se de uma nova forma de morar e viver intramuros caracterizada mediante isolamento social e resguardada por demarcações físicas como cercamento, sistemas de segurança, vigias e guardas. Essa tipologia concentra espaços de residência, lazer e trabalho particularizados por grandes áreas internas providas de equipamentos e serviços exclusivos. Ademais, transfere as atividades e relações tradicionalmente incorridas nos espaços públicos para dentro dos muros criando novos arranjos espaciais alicerçados na propriedade privada para o uso coletivo privado (CALDEIRA, 2000). Neste isolamento, almeja-se a distinção e o prestígio como evidencia de *status* social empregando o argumento de proteção e resguardo da insegurança e da violência urbana como construção ideológica para a justificativa elementar do fechamento e da exclusão (UEDA, 2006).

Essa tendência de parcelamento do solo fomentou significativas transformações na estrutura das cidades e transfigurou o tecido urbano – agora fragmentado – de modo a desorientar a relação entre o espaço público-privado alterando a paisagem das periferias e acirrando as desigualdades socioespaciais (SPOSITO, 2006). Barroso (2013) Leonelli (2013) e Sposito (2006) comprovam que o desvirtuamento da legislação urbanística concernente ao parcelamento do solo para a aprovação dos enclaves fortificados residenciais corrobora a ilegalidade, pois, até recentemente não havia respaldo legal federal que justificasse o seu fechamento. Na prática ocorria a aprovação do loteamento para, posteriormente, mediante lei municipal de privação do bem público por particular, ser fechado. Corrêa (1999) explana que a ação dos agentes produtores e consumidores do espaço urbano - proprietários industriais e as grandes empresas comerciais, proprietários de terras, promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos - se faz dentro de

um marco jurídico que regula suas ações. Marco este que não é neutro e reflete o interesse de um dos agentes permitindo transgressões de acordo com o poder de dominação. O autor destaca que é no nível municipal que os interesses se tornam mais evidentes, pois a legislação local garante a municipalidade poderes de planejamento e gestão sobre o espaço urbano, refletindo os interesses dos setores fundiário e imobiliário.

O Estado é, portanto, o agente que detém maior poder de intervenção sobre o espaço, pois é o único que tem a capacidade de sumariar os interesses dos diferentes agentes produtores desse mesmo espaço. Age em função de incentivar, permitir, controlar, regular e regulamentar a atuação dos outros agentes através: a) do investimento em infraestrutura e equipamentos em vetores específicos da cidade, b) incentivos e isenções fiscais, c) viabilização de parcerias público-privadas, e) criação de normas e diretrizes para o ordenamento do solo, e também sua descaracterização e alteração (CORRÊA, 1999). A análise da modalidade de loteamento fechado sob o aspecto legal faz-se necessária, pois evidencia o campo de disputas em torno da apropriação da legislação para justificar as sucessivas transgressões na produção do espaço urbano – cada vez mais espraiada, fragmentada e segregativa.

Neste contexto, tendo como estudo de caso a cidade de Piracicaba o objetivo deste trabalho é descrever a urbanização direcionada pelos condomínios horizontais e loteamentos fechados e analisar o papel da legislação urbanística e da gestão municipal na indução e proliferação desses empreendimentos. É importante enfatizar que a análise possui um recorte anterior a aprovação da lei de regularização fundiária (Lei nº 13.465/2017) de modo que o enfoque será direcionado para a os loteamentos aprovados entre 1990 a 2016, ou seja, serão utilizadas para análise as leis municipais e, no âmbito federal, a lei nº6766/1979. Como metodologia foi utilizado, primeiramente, uma revisão bibliográfica como embasamento teórico sobre o tema da (i)legalidade dos loteamentos fechados, seguida pelo levantamento da doutrina legislativa brasileira e análise das leis em âmbito municipal e federal que tratam do parcelamento do solo, do condomínio de edificações e do fechamento de vias públicas. Sucedeu-se com pesquisa de campo para coleta de dados em instituições públicas do município de Piracicaba (Instituto de Pesquisa e Planejamento de Piracicaba, Secretaria de obras, e 2º Registro de Imóveis e anexos de Piracicaba) e mapeamentos dos condomínios horizontais e loteamentos fechados no período de 1995 a 2016.

EXPANSÃO URBANA, ESPRAIAMENTO E CONSOLIDAÇÃO DOS LOTEAMENTOS FECHADOS EM PIRACICABA

A cidade de Piracicaba, inserida num eixo de concentração industrial e desenvolvimento tecnológico potencializado por centros de ensino, pesquisa e universidades transpassa um intenso processo de expansão urbana, desde meados décadas do século XX, que conduz novos padrões de tecido urbano. Piracicaba se expandiu de forma descontínua e fragmentada. Esse processo iniciou-se na década de 50 com a inversão da concentração populacional da área rural para a área urbana. A década de 1960 apresentou crescimento de mais de 900% na área urbana. As décadas de 1970 e 1980 também tiveram aumento significativo da expansão urbana, e sua forma dispersa se acentua a partir dos anos 1990. A dinâmica de expansão urbana até o fim da década de 1980 foi instalar conjuntos habitacionais na periferia (31 conjuntos até 2016) enquanto a classe de renda média e alta se concentrava na região central. Na década de 1990 houve a tentativa de implantar loteamentos fechados no município, que só foi se concretizar nos anos 2000 (53 loteamentos fechados até 2016). Após 2009, com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, houve a construção conjuntos habitacionais para população de baixa renda também em regiões periféricas.

Neste contexto, o processo de urbanização de Piracicaba decorreu, primordialmente, pela expansão horizontal extensiva através do parcelamento do solo na modalidade de loteamentos. O relatório de diagnóstico para a revisão do plano realizado em 2004 deixou claro a necessidade de congelamento do perímetro urbano, pois a cidade era composta, na época, por cerca de 50% de vazios urbanos (POLIS 2003). A figura 1 espacializa a ampliação do perímetro urbano desde o diagnóstico de 2004 até o ano de 2016 na qual processou-se o aumento em 11 ocasiões (L.C. nº 177/2005), (L.C. nº 186/2006), (L.C. nº 190/2006), (L.C. nº 220/2008) (L.C. nº 222/2008), (L.C. nº 249/2009), (L.C. nº 255/2010), (L.C. nº 261/2010), (L.C. nº 287/2011), (L.C. nº 323/2014) e (L.C. nº 367/2016). Tais ampliações detêm justificativas variáveis como “suprir a demanda de HIS na região”, “atração de investimento, geração de emprego e renda”, “arrecadação de IPTU”, “demanda de novos distritos industriais”, “regularização de loteamento”, “facilitar identificação da linha divisória do perímetro”, dentre outros (MAIA, COCENZA e LEONELLI, 2017).

Figura 1: Evolução do perímetro Urbano de 2005 a 2016 em Piracicaba

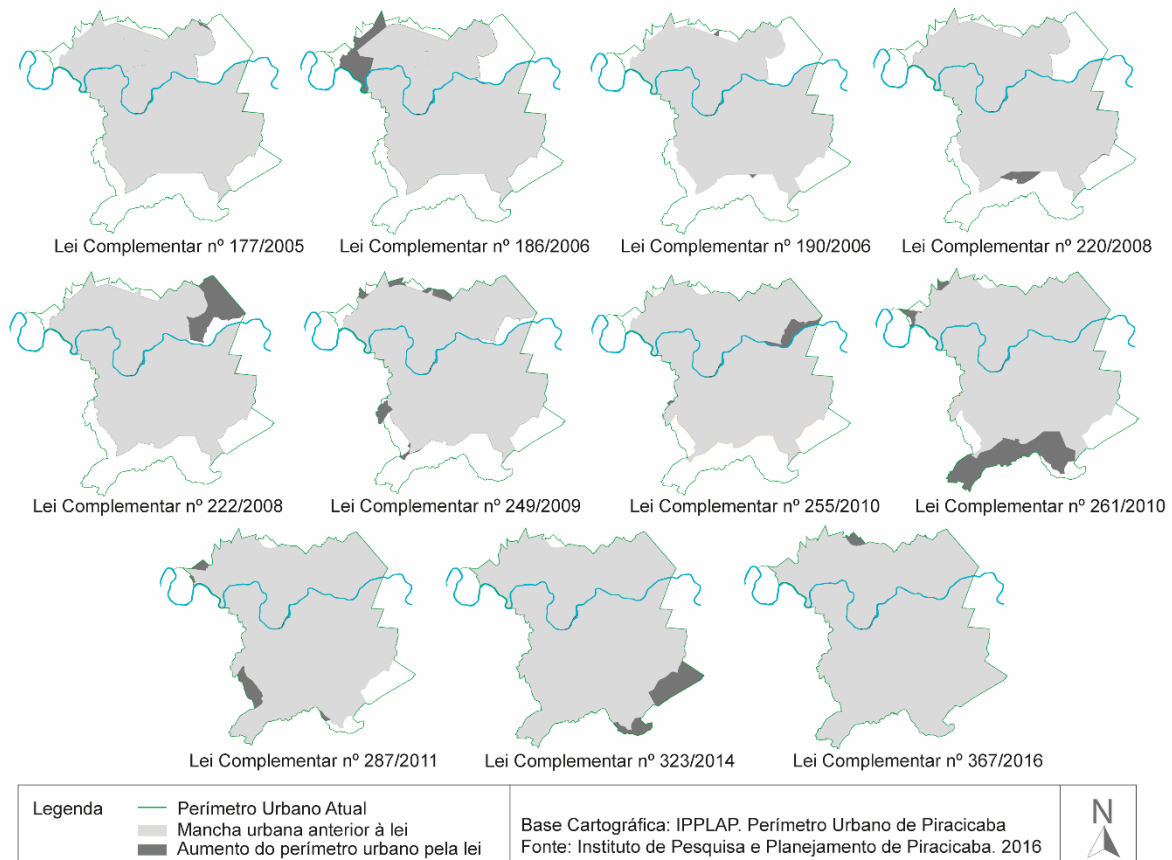


Figura 1 – Evolução do perímetro Urbano de Piracicaba entre 2005 e 2016.
Fonte: Instituto de Pesquisa e Planejamento de Piracicaba. 2016. Elaboração Própria.

A partir de 1990, a cidade passa por uma significativa reestruturação urbana modificando a paisagem da periferia, agora almejada pelo setor imobiliário. Como resposta a “sensação de insegurança”, as classes de média e alta renda tencionam a residir nessas regiões mediante o cercamento. De acordo com Caldeira (2000) e Sposito (2007), estes empreendimentos criam verdadeiros “enclaves fortificados” que, demarcados por muros, são aparatos físicos e sociais de auto segregação para quem tem poder de escolha e de exclusão para os mais pobres. Como impacto na vida cotidiana dos não-privilegiados, estes empreendimentos obstruem a cidade de forma a criar barreiras intransponíveis que impossibilitam o deslocamento – principalmente a pé -, aumentando os custos de transporte e reduzindo as trocas e vivências entre as diversas camadas sociais. Esse novo modo de “viver bem” passou a ser um dos principais propósitos das famílias de classe

média e alta que compram o estilo de vida em busca de segurança, contiguidade com seus próximos, distinção e *status* social.

Para esta tipologia de moradia, Piracicaba possuiu 53 loteamentos fechados e, aproximadamente, 16 condomínios horizontais fechados (IPPLAP, SEMOB e 2º REGISTRO DE IMÓVEIS E ANEXOS DE PIRACICABA, 2016), que contabilizam 9.500 lotes. Esse novo padrão de “parcelamento do solo” corresponde cerca de 30% da aprovação e instalação de loteamentos no período de 2002 a 2016. Os vetores de expansão dos loteamentos fechados ocorreu, em um primeiro momento, na região centro-oeste com a implantação do empreendimento “Terras de Piracicaba”. Outros loteamentos - com aprovação anterior a 1995 – foram fechados posteriormente (caso do Jardim Água Seca e Colinas de Piracicaba). Também houve o fechamento de loteamentos de chácaras de lazer localizados, inicialmente, na zona rural e anexados ao perímetro urbano para regularização (Quinta de Santa Helena e Convívio *Bonne Vie*). Otero (2006) explana que o processo de produção dessa modalidade de “estilo de vida” no município deu-se de forma tardia devido à resistência das camadas de alta renda de abandonar a região central. Assim, a proliferação desses empreendimentos horizontais fechados ocorreu a partir de meados da década de 2000, situados na zona sul e sudeste e, posteriormente a 2010, na região nordeste. O gráfico 1 expressa o aumento de loteamentos fechados aprovados na cidade entre as décadas de 1990 e 2010. Destaca-se o aumento acentuado desse tipo de empreendimento na década de 2000 e sua intensificação a partir de 2010, uma vez que o número de loteamentos fechados até 2017 já superou da década anterior.

Figura 2: Loteamentos fechados aprovados em Piracicaba por décadas

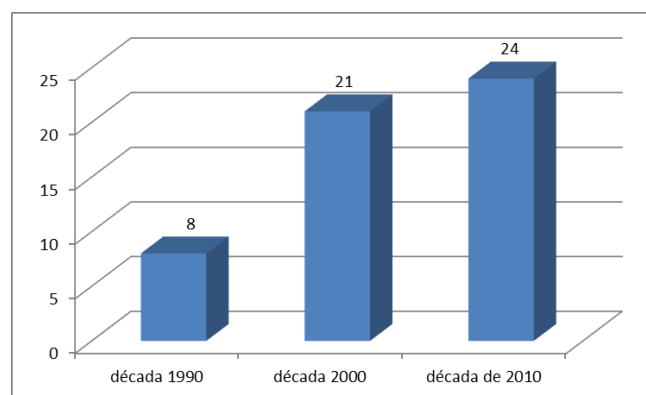


Gráfico 1 – Número de Loteamentos Fechados Aprovados em Piracicaba por décadas
Fonte: IPPLAP, SEMOB e 2º Registro de Imóveis de Piracicaba. Elaboração própria.

A figura 2 espacializa os empreendimentos fechados em Piracicaba por décadas, evidenciando a intensificação da presença destes empreendimentos a partir dos anos 2000 em todos os vetores da cidade.

Figura 2 – Empreendimentos Horizontais Fechados em Piracicaba por décadas

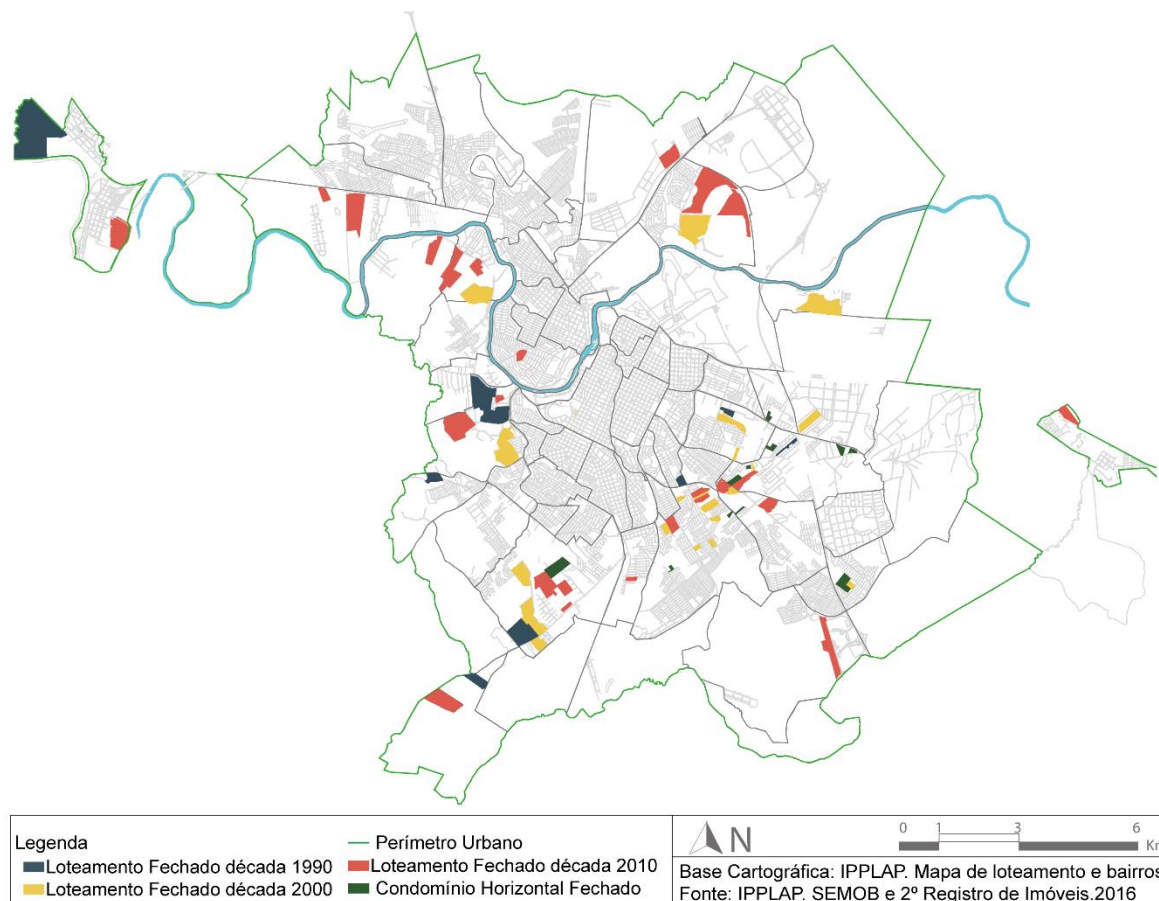


Figura 2 - Empreendimentos Horizontais Fechados em Piracicaba por décadas. Fonte: IPPLAP, SEMOB e 2º Registro de Imóveis de Piracicaba. Elaboração própria.

Ao considerar o número de lotes fechados produzidos, também é possível constatar um aumento acentuado na última década. O gráfico 2 demonstra que o lotes produzidos em empreendimentos horizontais fechados entre 2010 a 2017, quase que duplicou em relação a década anterior.

Gráfico 2 - Estimativa de lotes fechados produzidos em Piracicaba por décadas

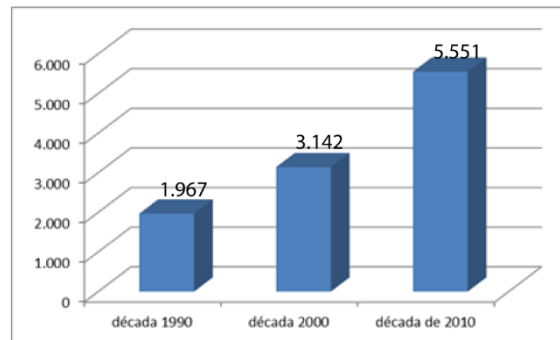


Gráfico 2 – Estimativa de lotes fechados produzidos em Piracicaba por décadas
Fonte: IPPLAP, SEMOB e 2º Registro de Imóveis de Piracicaba. Elaboração própria.

A (I) LEGALIDADE DOS LOTEAMENTOS FECHADOS NO MUNICÍPIO DE PIRACICABA

Neste tópico, apresentaremos a legislação específica que define as formas de parcelamento do solo no município de Piracicaba a fim de demonstrar como os loteamentos fechados foram consolidados a margem do quadro jurídico brasileiro. A primeira lei municipal de Piracicaba que permitiu o fechamento de vias públicas foi a Lei Ordinária nº 3644 de 1993 que “autoriza, a título precário, o fechamento das vias públicas sem saída ao tráfego de veículos estranhos aos seus moradores e/ou visitantes” (art. 1º) desde que tangesse uma via sem saída composta apenas por residências e não ultrapassasse 200 metros de extensão. A referida lei também esclarece que o fechamento não deve restringir o livre acesso de pedestres às áreas verdes, de lazer, institucionais e aos equipamentos públicos e que os proprietários devem arcar com os custos de fechamento, cercamento e vigia, bem como a manutenção das vias e espaços públicos. Em 1995 foi autorizado a título precário, via Lei Ordinária nº 3933:

“O fechamento de vias públicas de acesso a bairros residenciais, ao tráfego de veículos estranhos aos seus proprietários e/ou moradores, com outorga de utilização privativa a estes, ficando limitado o tráfego local de veículos apenas por seus proprietários e/ou moradores e/ou visitantes” (art. 1º Lei Ordinária nº 3.933/1995)

A referida lei coloca que o acesso ao conjunto se dê por, no máximo, três vias, que os custos de fechamento, vigia e manutenção dos espaços públicos sejam arcados pelos

proprietários e moradores e que não impeça o acesso e a utilização dos bens públicos pelos pedestres. Também explica que proprietários e moradores com renda familiar inferior a três salários mínimos ficam isentos dos custos de fechamento. É interessante notar que no prazo de dois anos a gestão municipal flexibilizou as regras e condições para o fechamento dos loteamentos. A primeira se refere à permissão de fechamento de uma única via (sem saída) com extensão máxima estipulada (200 m). Já a segunda, possibilita o fechamento de bairros residenciais inteiros, sem definição do tamanho máximo e com restrição, apenas, em três vias de acesso, (não há restrição de quantidade e tamanho das vias do loteamento, desde que o acesso ao bairro não supere três vias). Em ambos os casos, a lei não coloca prazo para outorga privativa nem as condições e contrapartidas dos proprietários, preceitua, apenas, da obrigatoriedade de manutenção dos espaços públicos pelos proprietários e moradores e que o decreto de fechamento só poderá ser revogado por decisão de 70% dos proprietários e moradores ou caso não seja mais conveniente ao interesse público.

A terceira lei que respalda os empreendimentos horizontais fechados em Piracicaba é a Lei Complementar nº 165/2004 que disciplina o zoneamento de uso e ocupação do solo urbano e dedica todo um capítulo “Do Acesso a Vias e Bairros” (cap. XVIII). Tal lei autoriza o “fechamento de acesso a bairros” e emprega, na lei de zoneamento, as mesmas disposições para o fechamento de vias das duas leis anteriores. Em 2007, foi aprovada a Lei Complementar nº 207 que dispõe sobre o parcelamento do solo e refere não só ao parcelamento (na modalidade de loteamento e desmembramento definidos na lei nº 6.766/79), mas também ao condomínio (art.4º), considerando-o como uma tipologia de parcelamento do solo que não é prevista na Lei Federal 6.766. Esta lei de parcelamento municipal dedica um capítulo “Da Restrição ao Acesso de Vias Públicas, Bairros e Loteamentos” (cap. VII) e novamente, determina as mesmas condições e disposições para o fechamento de vias sem saída e de acesso a bairros residenciais estipuladas nas outras três leis (L.O. nº 3644/1993, L. O. nº 3933/1995, L. C. nº 165/2004). Na prática, o que ocorre é a aprovação do condomínio horizontal ou do loteamento aberto, mas já com a intenção de seu fechamento, garantido pela lei municipal. Dessa forma, o loteamento já é vendido como fechado, fato exposto nos contratos de compra e venda onde é explícito a obrigatoriedade de adesão a uma futura associação de moradores, que irá gerir e manter as áreas comuns do empreendimento.

Em Piracicaba, para a aprovação de empreendimentos horizontais fechados, também se utiliza da lei federal nº 4.591/64 que trata da forma condominial da propriedade privada. Dessa forma, a gleba é loteada mediante divisão de lotes, implantação de infraestrutura viária e destinação de áreas verdes e institucionais como disposto na Lei nº 6.766/79 e é aprovada prevendo, em sua tipologia e desenho, áreas específicas para a implantação de portarias e o fechamento da área por muros. Posteriormente, é instituída a utilização e gestão condominial prevista na lei nº 4.591/64. Em Piracicaba, tem-se como exemplo, o caso do loteamento Green Village e do Convívio *Bonne Vie*. O conjunto das leis e práticas municipais apresentados acima viabilizou e incentivou a implantação dos loteamentos fechados em Piracicaba. Após o início da venda dos loteamentos fechados e suas respectivas aprovações pelo poder público, outros já consolidados e implantados optaram - mediante respaldo legal municipal ou de forma irregular - pelo fechamento.

Somada à adesão da população a essa nova “forma de morar” e o crescimento da demanda dos empreendimentos pelos piracicabanos, o poder público tratou de criar todo um capítulo destinado a concessão de bens públicos para particulares através do fechamento de vias públicas na própria lei de parcelamento de solo. Desde então, cerca de 75% dos loteamentos fechados foram regularizados e outros estão com pedidos protocolados para a regularização. A figura 3 ilustra a territorialização dos empreendimentos fechados segundo o respaldo legal, na qual é possível constatar que após a aprovação da lei de parcelamento municipal que incorporou e regulamentou o loteamento fechado na cidade (LC 207/2007), estes empreendimentos aumentaram significativamente em termos numéricos e de extensão territorial, impactando de forma mais significativa a estrutura do tecido urbano.

Figura 3 - Loteamentos e Condomínios Horizontais Fechados em Piracicaba por respaldo legal municipal

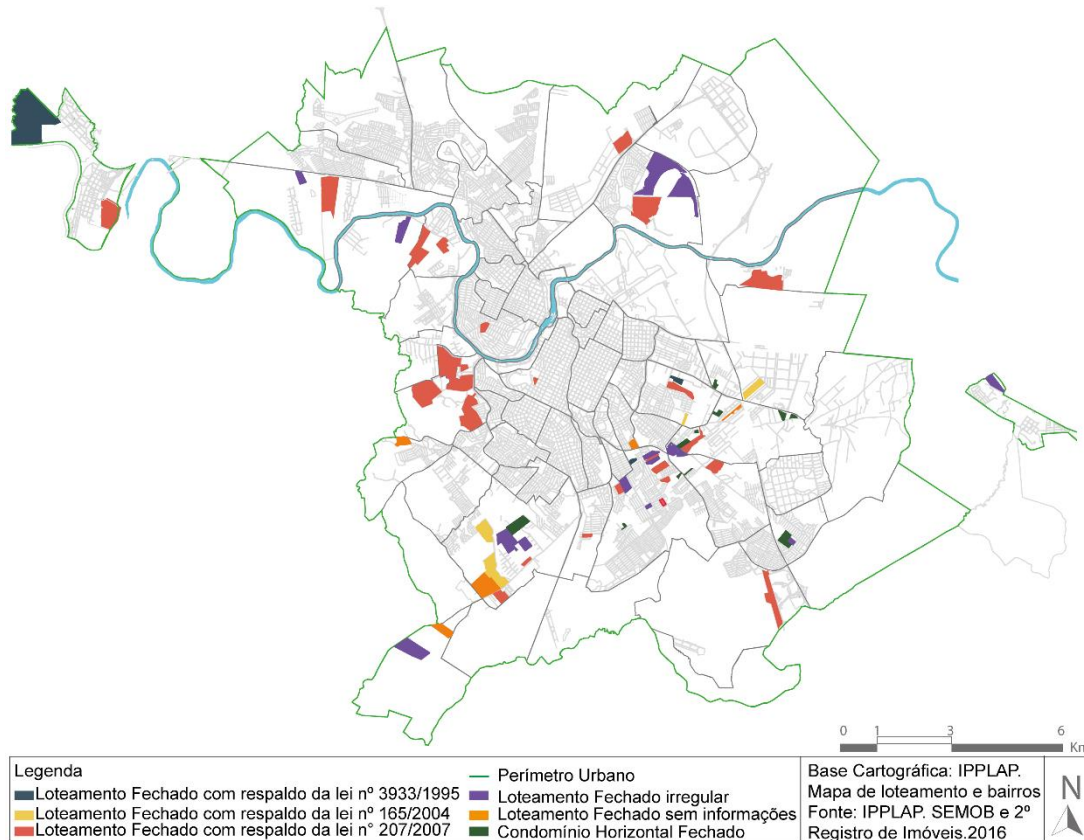


Figura 3 - Loteamentos e Condomínios Horizontais Fechados em Piracicaba por respaldo legal municipal. Fonte: IPPLAP, SEMOB e 2º Registro de Imóveis e anexos de Piracicaba. 2016. Elaboração própria.

A pesquisa demonstrou que foram aprovados 25 loteamentos fechados pela L.C. 207/2007, com a produção de 5.931 lotes. Isso representa um aumento equivalente a mais de 460% no número de lotes respaldados pela lei 207/2007 em relação as leis anteriores. A correlação dos lotes produzidos pela lei de 2007 com o universo dos outros lotes fechados são representados no gráfico 3, abaixo.

Gráfico 3 - Número de lotes em Loteamentos Fechados segundo a legislação municipal de aprovação

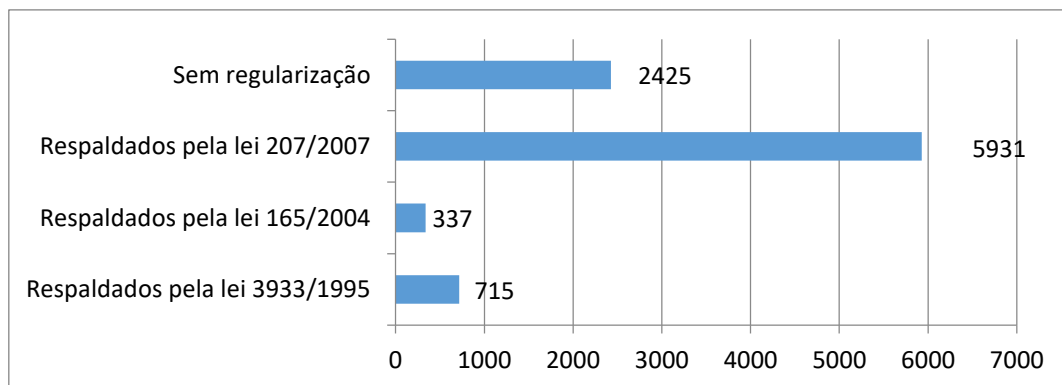


Gráfico 3 - Número de lotes em Loteamentos Fechados segundo a legislação municipal de aprovação. Fonte: IPPLAP, SEMOB e 2º Registro de Imóveis e anexos de Piracicaba. 2016. Elaboração própria.

O gráfico 4, a seguir, apresenta as tipologias de empreendimentos horizontais fechados segundo sua aprovação pela legislação municipal específica ou sua condição de irregularidade.

Gráfico 4 - Número de empreendimentos residenciais horizontais fechados segundo a legislação municipal de aprovação

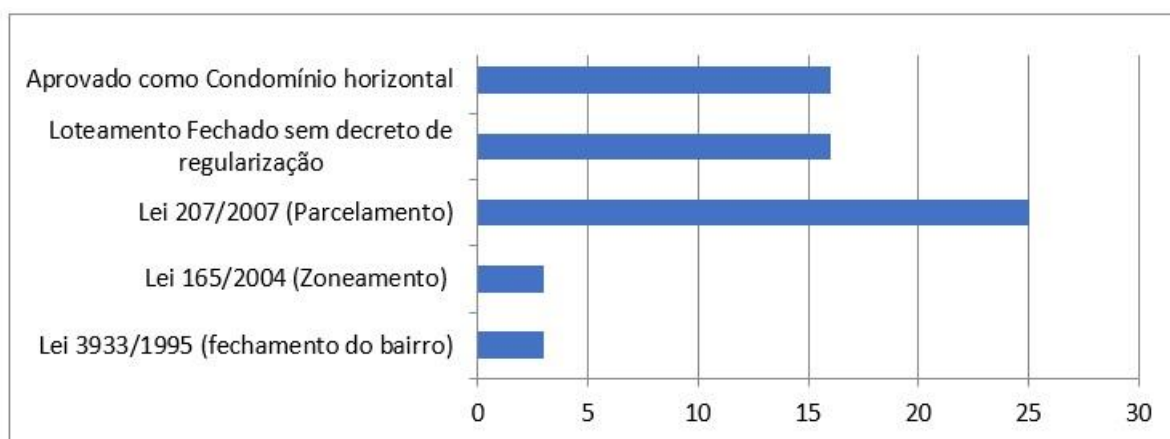


Gráfico 4 - Número de empreendimentos residenciais horizontais fechados segundo a legislação municipal de aprovação. Fonte: IPPLAP, SEMOB e 2º Registro de Imóveis e anexos de Piracicaba. 2016. Elaboração Própria.

COMPETÊNCIAS FEDERAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS INSTITUÍDAS PELO DIREITO URBANÍSTICO.

Segundo a Constituição Brasileira de 1988, compete à União editar “normas gerais de urbanismo e estabelecer o plano urbanístico nacional e planos urbanísticos microrregionais. A Constituição Federal auferiu competência à União de estabelecer normas gerais que devem ser seguidas, obrigatoriamente, por todos os entes públicos da federação atuando como mecanismos limitadores da autonomia dos estados e municípios (SILVA, 2000, pag. 61). A Lei Federal nº 6766/1979 normatiza o parcelamento do solo urbano em todo o Brasil de forma que os municípios devem seguir as diretrizes e regras gerais da União. A partir da lei federal os municípios podem estabelecer sua própria legislação sobre o tema, desde que não confronte nem flexibilize a lei federal, sendo, apenas um complemento de adequação das especificidades locais (SILVA, 2000).

A Lei 6.766/1979 define apenas duas modalidades de parcelamento do solo urbano: o loteamento e o desmembramento. Dessa forma, a prática do condomínio horizontal era uma burla municipal de parcelamento do solo urbano, assim como o loteamento fechado, que privatiza áreas públicas. O que ocorre em Piracicaba – a exemplo de diversos municípios brasileiros - é aprovação de loteamentos abertos e a criação de uma lei municipal de fechamento de vias públicas e de concessão do bem público. Também acontece a utilização da lei que rege sobre regime de propriedade como se fosse uma lei de desenvolvimento urbano (Lei nº 4.591/1964), e a adoção de uma categoria que é a mescla do loteamento e do condomínio. Em meados de 2017 foi aprovada a lei federal de regularização fundiária (Lei nº 13.465) que impacta significativamente as políticas fundiárias no Brasil. Dentre as flexibilizações ofertadas pela vigente lei, destacam-se a instituição de novas tipologias habitacionais na figura de: a) condomínio de lotes, b) condomínio urbano simples e c) loteamento de acesso controlado. Tais modalidades de parcelamento do solo regulamenta as práticas históricas de fechamento empreendidas como “burlas municipais”.

CONCESSÃO DE BENS PÚBLICOS A PARTICULARES

O fechamento de loteamentos restringe de forma privativa a poucos particulares os “bens de uso comum do povo” limitando o acesso da população às vias, praças, áreas verdes e de lazer definidos como de uso coletivo pelo art. 99 do Código Civil que deveriam, portanto, ser utilizado por todos em condição de igualdade. Di Pietro (2010) explica que o bem “de uso comum do povo” pode ser concedido a uso de particulares desde que não prejudique o destino principal do bem e atenda ao interesse público proporcionando algum benefício à coletividade e deve ser concedido pela administração pública mediante lei ou decreto em caráter precário. Excepcionalidade essa que não ocorre no caso dos loteamentos privados, pois beneficiam apenas um número limitado de proprietários, além de revelar condição perene e não precária. No caso de Piracicaba, o capítulo que restringe o acesso às vias públicas, bairros e loteamento (Lei nº 207/2007) e os demais decretos que o regulam não definem um período de concessão. Mesmo as burlas municipais de fechamento de vias públicas deixam claro que o fechamento não pode restringir a entrada da população aos esses equipamentos:

“não poderá impedir o livre acesso de pedestres em especial a áreas verdes, de lazer, institucional e aos equipamentos públicos” (L.O. nº 3644/1993; L. O. nº 3933/1995; L. C. nº 165/2004; L.C nº 207/2007).

Entretanto, na prática cotidiana, o cidadão não-morador não consegue acessar os espaços públicos do loteamento, pois o sistema de segurança dos empreendimentos exige autorização prévia dos proprietários e/ou inquilinos além da apresentação de documentação. Em alguns casos é solicitado aos funcionários das residências, atestado de antecedentes criminais. Fato que destitui a liberdade individual de ir e vir da população não privilegiada e o direito de gozar dos “bens de uso comum do povo”.

RESULTADOS E CONCLUSÕES

O intuito do trabalho foi expor o processo de expansão urbana de Piracicaba através da aprovação e implantação de empreendimentos residenciais horizontais fechados e como o poder público municipal opera para induzir estas tipologias imobiliárias. Piracicaba se expandiu de forma descontínua e fragmentada, principalmente após a década de 1960, mediante ampliação horizontal na condição de parcelamento do solo por loteamento. Após 1990, insurgiu uma nova modalidade de loteamento - caracterizado pelo cercamento e concessão de bens públicos a particulares - que foi estruturado e consolidado na década de 2000 e intensificado na década de 2010 tornando-se uma das principais formas de expansão horizontal do município. Essa tipologia de loteamento representa o equivalente a 30% de aprovação e instalação de loteamentos no período de 2002 a 2016 evidenciando um volume significativo e impactante na estruturação urbana da cidade.

Em Piracicaba, essa “modalidade” de produção do solo urbanizado tem respaldo legal municipal em quatro leis que induziram e facilitaram sua implantação ao tecido urbano da cidade. Verificou-se um processo de crescente de consolidação do marco legal do município para viabilizar a expansão urbana fechada. Em 1933, a L.O. nº 3644 permitiu o fechamento de ruas; em 1955, a L.O. nº 3933 permitiu o fechamento de bairros; em 2004 o fechamento das vias foi incluído na lei de zoneamento (L. C. nº 165/2004) e finalmente em 2007 foi incorporado na lei de parcelamento do solo urbano municipal (L.C nº 207/2007). Passou-se de uma legislação específica de fechamentos de vias sem saída (L.O.3644/1933) para uma “modalidade” de parcelamento do solo (L.C nº 207/2007). Neste contexto jurídico, cerca de 55% dos loteamentos fechados são reconhecidos e amparados legalmente pelo poder público piracicabano. A partir da aprovação da lei de parcelamento do solo de 2007, cerca de 75% dos novos empreendimentos já foram autorizados, por decreto municipal, a se apropriarem das vias públicas. A pesquisa evidenciou as burlas legais empreendidas pelo poder público municipal a fim de induzir e favorecer a implantação de tais empreendimentos em conformidade com interesses imobiliários específicos e de proprietários particulares contrariando o cumprimento da função social da propriedade e a garantia dos direitos fundamentais do cidadão.

Em 2017 foi sancionada a lei federal de regularização fundiária que inclui novas modalidades de parcelamento do solo na intenção de normatizar as práticas engendradas

pelos municípios para promover o fechamento das cidades. Este marco jurídico evidencia um retrocesso na luta pela cidade sustentável colocando-se acima dos direitos previstos na Constituição Federal. É importante ressaltar que, apesar da legislação federal nº6766/1979 ter sido deturpada pelas burlas municipais, ainda era uma segurança jurídica para contestar as irregularidades da legislação local em relação às cidades muradas e ao acesso aos bens públicos.

REFERENCIAS

BARROSO, Elvira Maria Fernandes. **Loteamentos fechados:** entre a omissão legal e a realidade fática. 2013. 119 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Urbano, Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10978>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 03 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro Institui o Código Civil. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de

maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 4591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4591.htm>. Acesso em: 3 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 03 maio 2017.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Ed. 34/EDUSP, 2000.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1999.

DE Mattos, Carlos. A. Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. In: DE LEMOS, Amália; ARROYO, Monica; SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). **Cidade, Campo e Turismo**. San Pablo: CLACSO, 2006. p. 14-73.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. **Revista Jurídica do Uniaraxá**, [online], v. 5, n. 5, p.12-33, 2017. Disponível em: <<http://www.uniaraxa.edu.br/ojs/index.php/juridica/article/view/546/532>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Loteamentos e Condomínios: lei para que, lei para quem? Mas qual lei? In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REIGONAL, 15., 2013, Recife. **Anais....** Recife: Anpur, 2013.

MAIA, Amanda Carvalho; COCENZA, Vanessa; LEONELLI, Gisela Viana Cunha. Expansão Urbana Insustentável: um padrão de urbanização promovido pelos municípios. In: CONGRESSO IBER-OAMERICANO DE SOLO URBANO, 3., 2017, Curitiba. **Anais...** Curitiba: PUCPR, 2017. p. 1 - 23. CD-ROM.

OTERO, Estevam V. **Reestruturação Urbana em Cidades Médias Paulistas**: a cidade como negócio. 2016. 343 f. Tese (Doutorado) - Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-19122016-152727/es.php>> Acesso em: 20 nov. 2018.

PIRACICABA (município). Lei Complementar nº 165, de 27 de setembro de 2004. Dispõe sobre a consolidação da legislação que disciplina o zoneamento do uso do solo urbano e dá outras providências. Disponível em:< <http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/Documentos/Documento/190490>>. Acesso em: 15 maio 2017.

PIRACICABA (município). Lei Complementar nº 207, disciplina o parcelamento do solo no município de Piracicaba e dá outras providências de 04 de setembro de 2007. Disponível em:< <http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/Documentos/Documento/190532>>. Acesso em: 03 maio 2017.

PIRACICABA (município). Lei Ordinária nº 3.933 de 02 de junho de 1995. Autoriza, a título precário, o fechamento de vias públicas de acesso a bairros residenciais, ao tráfico de veículos estranho a seus moradores, com outorga de utilização privativo a estes e dá outras providências) Disponível em:< <http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?Id=215965>>. Acesso em: 03 maio 2017.

PIRACICABA (município). Lei Ordinária nº 3644, de 31 de agosto de 1993. Autoriza, a título precário, o fechamento das vias públicas sem saída ao tráfego de veículos estranhos aos seus moradores, com outorga de uso privativo a estes. Disponível em: <http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/Documentos/Documento/1858_36>. Acesso em: 15 maio 2017.

PÓLIS. **Relatório 1:** Leitura Técnica e Participativa. Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba. Piracicaba: Pólis, 2003.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 3º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SPOSITO, Maria Encarnação; Góes, Eda. **Espaços Fechados e Cidades**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

SPOSITO, Maria. E. B. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas - Brasil. In: SPOSITO, E.; SPOSITO, M. E.; In: SPOSITO, Eliseu. S; SPOSITO, Maria E. B.; SOBARZO, Oscar (orgs.). **Cidades Médias: produção do espaço**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 175-197.

UEDA, Vanda. Loteamentos Fechados e a produção do espaço urbano: algumas reflexões para o debate. In: SPOSITO, Eliseu. S; SPOSITO, Maria E. B.; SOBARZO, Oscar (orgs.). **Cidades Médias: produção do espaço**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 235-241.