

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DE CAMPINAS

CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS, AMBIENTAIS E DE
TECNOLOGIA
PROGRAMA DE MESTRADO EM URBANISMO

THIAGO CARNEIRO AMIN

**O PAPEL DO PROJETO URBANÍSTICO NA
IMPLANTAÇÃO DE NOVAS TIPOLOGIAS DE
LOTEAMENTO
ESTUDO DO EIXO DA RODOVIA DOM PEDRO I EM
CAMPINAS-SP**

CAMPINAS

2011

THIAGO CARNEIRO AMIN

**O PAPEL DO PROJETO URBANÍSTICO NA
IMPLANTAÇÃO DE NOVAS TIPOLOGIAS DE
LOTEAMENTO
ESTUDO DO EIXO DA RODOVIA DOM PEDRO I EM
CAMPINAS-SP**

Dissertação de mestrado apresentada como exigência para obtenção do Título de Mestre em Urbanismo, ao Programa de Mestrado em Urbanismo, do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia, da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Cristina da Silva Schicchi

PUC-CAMPINAS

2011

Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas e
Informação - SBI - PUC-Campinas

t 711.4
A517p

Amin, Thiago Carneiro.

O papel do projeto urbanístico na implantação de novas tipologias de loteamento: estudo do eixo da Rodovia Dom Pedro I em Campinas-SP / Thiago Carneiro Amin. - Campinas: PUC-Campinas, 2011 197p.

Orientadora: Maria Cristina da Silva Schicchi.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento urbano - Legislação. 3. Loteamento. 4. Condomínio (Habitação). 5. Solo urbano - Uso. I. Schicchi, Maria Cristina da Silva. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Pós-Graduação em Urbanismo. III. Título.

22. ed. CDD – t711.4

Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia
Programa de Mestrado em Urbanismo

Autor: AMIN, Thiago Carneiro.

Título e subtítulo: O papel do projeto urbanístico na implantação de novas tipologias de loteamento. Estudo do eixo da Rodovia Dom Pedro I em Campinas-SP

Dissertação de Mestrado em Urbanismo

Presidente e Orientador Profa. Dra. Maria Cristina da Silva Schicchi_____

1º Examinador Profa. Dra. Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim_____

2º Examinador Profa. Dra. Laura Machado de Melo Bueno _____

Campinas, 16 de Fevereiro de 2012

AGRADECIMENTOS

À Profa. Dra. Maria Cristina da Silva Schicchi, guia sensata e imaginativa, sem a qual esse trabalho não seria feito.

Aos Arquitetos Adyr Moura Ferreira e Mara Regina Paludo, que me mostraram a beleza do desenho urbano.

Aos professores do Curso de Mestrado em Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, que me mostraram que o urbanismo não é só desenho urbano.

Aos meus pais, pelo amor e carinho.

Às minhas irmãs pelo amor e compreensão.

À Marcela, pelo amor e companheirismo.

“Tratar a arquitetura como algo passível de ser consumido termina por tornar a própria disciplina obsoleta, enquanto seus produtos permanecem como monumentos à estupidez humana.”

Mahfuz, 2001

RESUMO

AMIN, Thiago Carneiro. O papel do projeto urbanístico na implantação de novas tipologias de loteamento. Estudo do eixo da Rodovia Dom Pedro I em Campinas-SP. 2011. 186f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia. Programa de Mestrado em Urbanismo, Campinas, 2011.

A pesquisa pretende compreender e analisar os projetos urbanísticos e o processo de aprovação de parcelamentos do solo recentes, implantados ao longo da Rodovia Dom Pedro I, no município de Campinas/SP. Mais especificamente, pretende-se verificar o papel do desenho urbano na consolidação de modelos e tipologias de loteamento; o projeto urbanístico e os aspectos a ele relacionados, direta ou indiretamente, tais como a legislação urbanística, a atuação dos agentes públicos e privados e o impacto dos empreendimentos sobre o tecido urbano consolidado, entre outros. Por meio do estudo de caso de empreendimentos implantados, a partir do cotejamento entre projeto aprovado e realidade construída, busca-se identificar e analisar as práticas de projeto que intermedeiam a implantação de tipologias de parcelamento do solo, em especial as que apresentam como característica o controle ou restrição de acesso.

Palavras-chave: loteamento, legislação urbana, projeto urbanístico, condomínio, gestão urbana, urbanização descontínua.

ABSTRACT

AMIN, Thiago Carneiro. *The role of urban design in the implementation of new types of land subdivision. Study of the axis of Dom Pedro I highway in Campinas-SP. 2011. 186s. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia. Programa de Mestrado em Urbanismo, Campinas, 2011.*

The research aims to understand and analyze the urban projects and the approval process of recently installed land subdivision, developed along Highway Dom Pedro I, in Campinas / SP. More specifically, we intend to verify the role of urban design in the consolidation of models and types of housing development, urban design and aspects related to it, directly or indirectly, such as urban legislation, the role of public and private agents, and the impact of the development on the consolidated urban fabric, among others. Through case study of implemented projects, from the mutual comparison between approved project and constructed reality, we intend to identify and analyze design practices that mediate the implementation of types of land subdivision, especially those that are characterized by control or restriction of access.

Keywords: *land subdivision, urban law, urban design, condominium, urban management, discontinued urbanization.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sistema de Cidades-Jardim	25
Figura 2 - Le Corbusier - Visão modernista das áreas habitacionais.....	27
Figura 3 - Área Urbanizada do Município de Valinhos.....	29
Figura 4 - Área urbanizada no município de Campinas.....	29
Figura 5 - Região Metropolitana de Campinas: Malha Rodoviária.....	31
Figura 6 - Imagem Aérea da Rodovia Dom Pedro I, com shopping center Parque Dom Pedro ao fundo.....	33
Figura 7 - Mapeamento da região da Rodovia Dom Pedro, em Campinas, com a demarcação da urbanização existente no entorno.....	35
Figura 8 - Anexo II do PD 2006: Macrozonas.....	36
Figura 9 - Anexo III do PD 2006: Áreas de Planejamento (AP) e Unidades Territoriais Básicas	37
Figura 10 - Anexo IV do PD 2006: Diretrizes Macroviárias.....	39
Figura 11 - Representação esquemática de um desenho urbanístico referente a um processo de loteamento.....	55
Figura 12 - Representação esquemática de um desenho urbanístico referente a um processo de desmembramento.....	56
Figura 13 - Condomínio Espaço Verde, no distrito de Barão Geraldo.....	61
Figura 14 – Condomínio Quinta dos Jatobás, no distrito de Joaquim Egídio.....	62
Figura 15 - Exemplo de Plano Urbanístico Preliminar.....	76
Figura 16 - Exemplo de projeto urbanístico executivo ou geométrico.....	81
Figura 17 - Exemplo de perfil longitudinal do sistema viário.....	82
Figura 18 - Exemplo de projeto de rede de micro-drenagem urbana.....	85
Figura 19 - Exemplo de projeto de rede de abastecimento de água potável.....	86
Figura 20 - Exemplo de projeto de rede de esgotamento sanitário.....	87
Figura 22 - Planta da Villa Nova Campinas. Fonte: Bonfato (2003).....	98
Figura 23 - Projeto urbanístico do loteamento Chácara da Barra.....	100
Figura 24 - Projeto urbanístico do loteamento Vila Iza.....	101
Figura 25 - Vista do loteamento Villa Flora, em Sumaré.....	106
Figura 26 - Projeto aprovado do loteamento Villa Bella.....	107
Figura 27 - Foto aérea com demarcação do loteamento Villa Bella após a edificação dos lotes.....	108
Figura 28 - Projeto aprovado do loteamento Center Santa Genebra.....	109
Figura 29 - Projeto aprovado sobreposto à foto aérea.....	110
Figura 30 - Loteamento e condomínios fechados até dezembro/2007.....	116
Figura 31 - Mapeamento de empreendimentos em trecho da Rodovia Dom Pedro I.....	125
Figura 32 - Localização do loteamento Alphaville Dom Pedro.....	131
Figura 33 - Quadro de áreas do projeto urbanístico do loteamento Alphaville Dom Pedro..	133
Figura 34 - Projeto urbanístico aprovado do loteamento Alphaville Dom Pedro, com demarcação dos espaços livres de uso público (verde) e área institucional (rosa).....	134
Figura 35 - Setor do projeto aprovado do loteamento com a definição da área institucional.....	135
Figura 36 - Área institucional do loteamento Alphaville Dom Pedro ao fundo.....	136
Figura 37 - Esquerda: Setor do projeto aprovado com a definição do lote 1 da quadra V. Direita: Sobreposição do projeto aprovado sobre Foto Aérea.....	137

Figura 38 – Acima: Setor do projeto aprovado com a definição do sistema de lazer 07D e sistema de lazer 12. Abaixo: Sobreposição do projeto aprovado sobre Foto Aérea.	138
Figura 39 - Vista do Sistema de Lazer 07D.	139
Figura 40 – Esquerda: Trecho do projeto aprovado com demarcação do SL08. Direita: Trecho do projeto aprovado sobreposto à foto aérea	140
Figura 41 - Projeto aprovado com a demarcação do sistema viário.	142
Figura 42 - Trecho do projeto aprovado do loteamento Alphaville Dom Pedro.....	143
Figura 43 - Projeto aprovado do loteamento Alphaville Dom Pedro com a demarcação do sistema viário, sobreposto à foto aérea.	144
Figura 44 - Trecho do projeto aprovado do loteamento Alphaville Dom Pedro sobreposto à foto aérea.....	145
Figura 45 - Controle de acesso localizado no loteamento Alphaville Dom Pedro, sobre o lote 1 da Quadra U. Fonte: Elaboração própria.	146
Figura 46 - Trechos do projeto aprovado do loteamento Alphaville Dom Pedro sobrepostos à foto aérea.....	147
Figura 47 - Localização do loteamento Ville Sainte Helene	149
Figura 48 - Projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene	151
Figura 49 - Quadro de áreas constante no projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene.....	152
Figura 50 - Projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação das áreas institucionais.	153
Figura 51 - Trecho do projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação da área institucional 1	154
Figura 52 - Área institucional 1 do loteamento Ville Sainte Helene vista desde a rua 3.	155
Figura 53 - Área institucional 1 do loteamento Ville Sainte Helene vista desde a Avenida 1 do loteamento vizinho "Parque das Araucárias".	156
Figura 54 - Projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação dos espaços livres de uso público	157
Figura 55 - Trecho do projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação do sistema de lazer 3.	158
Figura 56 – Sistema de lazer 3 do loteamento Ville Sainte Helene, visto desde a Rua 10..	159
Figura 57 - Projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação do sistema de lazer 6, 7 e 8.....	160
Figura 58 - Projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação do sistema de lazer 6, 7 e 8 e do principal perímetro fechado.....	161
Figura 59 - Travessia de corpo d'água do loteamento Ville Sainte Helene.....	162
Figura 60 - Acima: trecho do projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação do sistema de lazer 12. Abaixo: trecho do projeto sobreposto à foto aérea	163
Figura 61 - Acima: trecho do projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação do sistema de lazer 10. Abaixo: trecho do projeto sobreposto à foto aérea.	164
Figura 62 - Trecho do sistema de lazer 10 do loteamento Ville Sainte Helene.....	165
Figura 63 - Esquerda: trecho do projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação de parte do sistema de lazer 7. Direita: trecho do projeto sobreposto à foto aérea.....	166
Figura 64 - Projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação do sistema viário conforme aprovado	169
Figura 65 - Projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene sobreposto a foto aérea, com demarcação do sistema viário.....	170
Figura 66 - Esquerda: trecho do projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação do lote 1 da quadra W. Direita: trecho do projeto sobreposto à foto aérea.....	172

Figura 67 - Esquerda: trecho do projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação da rua 5. Direita: trecho do projeto sobreposto à foto aérea	172
Figura 68 - Vista da rua 5, com o empreendimento CentreVille ao fundo.....	173

SUMÁRIO

1. Introdução	11
2. A produção do espaço urbano e a metrópole contemporânea	14
2.1. Os agentes na produção do espaço urbano.....	17
2.2. Urbanização descontínua: parcelamento do solo e desenho urbano	23
2.3. A metrópole campineira e o eixo da Rodovia Dom Pedro I.....	31
3. Parcelamento do solo urbano no Brasil: loteamento e projeto urbanístico	43
3.1. A Lei 6.766/79 – Lei Lehmann: origem e contexto	51
3.2. Loteamentos urbanos segundo a Lei Lehmann	55
3.2.1. Loteamentos x condomínios: uma distinção necessária.....	57
3.2.2. A reforma de 1999	63
3.2.3. Etapas prévias	70
3.2.4. Diretrizes urbanísticas.....	73
3.2.4.1. O projeto urbanístico preliminar.....	74
3.2.5. Projeto urbanístico executivo e projetos complementares.....	79
3.2.6. A aprovação de um Loteamento.....	88
3.2.6.1 Anuência prévia municipal.....	90
3.2.6.2. Anuência estadual	91
3.2.6.3. Aprovação final e registro em cartório.....	93
4. Projeto urbanístico em Campinas: tipologia tradicional, desdobramentos e táticas projetuais.....	95
4.1. Loteamentos de desenho tradicional.....	98
4.2. Loteamento para incorporação de condomínios	103
4.3. Loteamentos Fechados.....	114
4.4. O projeto urbanístico e a ação tática projetual	119
5. Estudos de Casos - Identificação das táticas projetuais no desenho urbano no eixo da Rodovia Dom Pedro I.....	122
5.1. Aspectos metodológicos da análise dos projetos.....	126
5.2. Loteamento Alphaville Dom Pedro	130
5.2.1. Área institucional.....	135
5.2.2. Espaços Livres de Uso Público	136
5.2.3. Sistema Viário	141
5.3. Loteamento Ville Sainte Helene.....	148
5.3.1. Áreas Institucionais.....	152
5.3.2. Espaços Livres de Uso Público	157
5.3.3. Sistema Viário	168
6. Considerações Finais	174
7. Referências Bibliográficas	180
8. ANEXOS.....	190
ANEXO A - Planilha de análise – Loteamento Alphaville Dom Pedro	190
ANEXO B – Planilha de análise – Loteamento Ville Sainte Helene.....	194

1. Introdução

A recente expansão urbana das metrópoles brasileiras tornou-se um tema de interesse crescente da comunidade acadêmica brasileira, expansão esta marcada pela produção de um tecido urbano descontínuo e fragmentado, conforme apontam Meyer, Grostein e Biderman (2004), Reis Filho (2006), Pires (2007), Mítica (2008), entre outros - apoiados em autores que estudam fenômenos similares em escala mundial, como Manuel Castells, Javier Monclús e Saskia Sassen - que identificaram e analisaram os aspectos econômicos e sócio-espaciais desta expansão, ao longo das últimas décadas.

Conforme afirma Pires (2007), o foco central de estudos acadêmicos que buscam entender essa recente urbanização tem sido as questões provocadas pela segregação socioespacial e pela informalidade urbana, e em menor grau as questões relativas à dinâmica imobiliária do mercado formal. Porém, nesse contexto, a relação entre mercado imobiliário e expansão urbana é uma das chaves de entendimento desse processo, uma vez que as dinâmicas estabelecidas pelo mercado formal determinam, em muitos casos, a organização sócioespacial da metrópole contemporânea, e por fim, a apropriação do espaço pelos diferentes grupos sociais (PIRES, 2007).

A expansão urbana, dentro do mercado imobiliário, é feita em geral através do parcelamento do solo, processo regulado por legislação federal, que estabelece a figura do loteamento para o desenvolvimento de novas áreas urbanas. Sendo uma ação planejada sobre o território, o loteamento é guiado por um projeto, no caso um projeto urbanístico.

A presente pesquisa teve origem em questionamentos e indagações surgidas a partir de minha trajetória profissional, como arquiteto ligado ao setor de loteamentos, dentro do mercado imobiliário formal. A experiência obtida me possibilitou o contato e o aprendizado das técnicas específicas de projeto, assim

como dos detalhes dos processos de aprovação e do planejamento de um loteamento, os quais são muito mais complexos do que aparentam.

Como em qualquer projeto arquitetônico ou urbanístico, em um projeto de loteamento são tomadas decisões projetuais em todo momento. É comum que muitas destas decisões sejam motivadas pela viabilização da aprovação do empreendimento, e não pela qualidade do desenho urbano propriamente dito. O tempo e a prática profissional me motivaram a pesquisar as questões que envolvem estas decisões, vinculadas à legislação de parcelamento do solo, mas não necessariamente ao ambiente construído.

É possível compreendê-las como ações que intermedeiam ou viabilizam pequenos desvios durante o processo legal de aprovação dos loteamentos. Uma vez que esse processo projetual invariavelmente leva à consolidação física da cidade contemporânea, o debate e o controle sobre o mesmo é de responsabilidade dos arquitetos e urbanistas, que deveriam objetivar, como classe profissional, a construção de uma cidade mais justa e habitável para o coletivo.

Para o desenvolvimento da pesquisa foi escolhido como estudo de caso o eixo da Rodovia Dom Pedro I, em Campinas-SP, talvez uma das áreas urbanas do Brasil onde o fenômeno da urbanização fragmentada ou descontínua é mais evidente. A urbanização descontínua é intrinsecamente ligada ao fenômeno dos bolsões residenciais fechados, os condomínios ou loteamentos fechados, que, em parte por se tratarem de tipologias relativamente recentes na realidade urbana do Brasil, são farto campo de incidência dos ruídos aos quais nos referimos anteriormente.

O objetivo principal da pesquisa é analisar o papel do projeto urbanístico na definição do espaço urbano das cidades, em especial, da cidade de Campinas, ao viabilizar a aprovação legal de diversas tipologias cujas características não estão definidas na legislação oficial, deixando espaço para “interpretações de projeto”, ou, como definiremos mais adiante, a utilização de “táticas projetuais”.

Para o entendimento dessas questões, preliminarmente, buscamos entender o processo de urbanização de maneira sucinta e geral (capítulo 2). A partir daí, procuramos entender o processo de parcelamento do solo, através da legislação que o rege, desde sua origem até a definição das normas atuais, considerando os âmbitos federal, estadual e municipal, assim como o processo de aprovação e as decisões projetuais pautados por tais normas (capítulo 3). Na sequência, buscamos definir os tipos de urbanização implantados na região de estudo, além de analisar especificamente o seu desenho, visando entender a importância do projeto urbanístico no contexto do parcelamento do solo; suas tipologias, especificidades e desdobramentos, buscando relacionar seus objetivos com as decisões de projeto identificadas (capítulo 4).

Uma vez definida esta “base” de entendimento do processo de urbanização e, mais especificamente, da aprovação de um loteamento dentro do eixo da Rodovia Dom Pedro I, são analisados dois casos emblemáticos de empreendimentos imobiliários localizados na área de estudo, a partir da comparação entre projeto aprovado e realidade construída, visando evidenciar a importância das decisões projetuais na consolidação de novas tipologias de parcelamento do solo, e o seus impactos no tecido urbano contemporâneo e futuro (capítulos 5 e 6).

2. A produção do espaço urbano e a metrópole contemporânea

Segundo Mítica (2008:17) “o espaço ocupado pelo homem é, ao mesmo tempo, produto e condicionante das relações sociais que nele ocorrem”, porque influi diretamente na vida e nas condições de existência dos seus habitantes e daqueles que ali realizam atividades, assim como é o resultado direto da forma de organização e dos meios de reprodução de uma sociedade específica e em determinado período de tempo. Para Lojkine (1981), as formas de urbanização são, antes de tudo, formas de divisão social e territorial do trabalho. São, portanto, elementos-chave das relações de produção.

Para Castells (1983), o processo de urbanização, ao longo dos séculos, foi moldado pelas condições sócio-econômicas da época em que estava inserido. As primeiras cidades, surgidas no período neolítico, se consolidaram a partir da fixação de residência pelos membros da sociedade cuja presença nos locais de produção agrícola não era necessária. Esse processo deu origem aos centros religiosos, administrativos e políticos, expressões espaciais de uma sociedade complexa e resultados de um processo de apropriação e reinvestimento do produto do trabalho. Eram, na realidade, locais de gestão e domínio.

As cidades tiveram papel fundamental também para a expansão dos impérios antigos, que mantinham sua supremacia militar com a expansão da urbanização sobre as regiões conquistadas. Além disso, a acentuada divisão do trabalho e da complexidade da organização política dos impérios contribuiu para aumento dos papéis urbanos, e, também, do relacionamento entre cidades (Sposito, 1997).

Com o fim do Império Romano, esse tipo de cidade definiu dando lugar a uma estrutura basicamente rural, de poder descentralizado e vertical. Nesse contexto, surgiram novas aglomerações urbanas, moldadas principalmente pela abertura de novas rotas comerciais, após um longo período de estagnação do comércio e da vida urbana, e do predomínio de uma economia latifundiária, fechada e servil – o feudalismo (SPOSITO, 1997; CASTELLS, 1983).

Paulatinamente, os fluxos de mercadorias e de pessoas contribuíram para a formação de estruturas sociais e administrativas próprias, que acabavam por ser bastante independentes do mundo exterior. Surgiu assim uma nova classe negociante que rompeu com as estruturas do feudalismo, ultrapassando a cultura de subsistência e acumulando autonomia suficiente para investir em manufaturas. Da mesma maneira, ocorrem também transformações no campo das ideologias e das idéias, com a usura sendo largamente praticada e com a perda dos ideais de pobreza, e da terra como dádiva de Deus para o trabalho (SPOSITO, 1997).

A partir da revolução industrial, a definição da mercadoria como base do sistema econômico consolida o domínio dessa classe negociante, a burguesia, cujo nome deriva da palavra “burg”, da extinta língua frâncica, que significa, exatamente, “cidade”. Essa mudança no contexto econômico e social permitiu a formação de uma nova sociedade, baseada no modo de produção capitalista, exaustivamente estudada por diversos autores, tais como Proudhon, Marx, Engels, Sombart, Smith, Keynes, apenas para citar alguns.

A urbanização, por sua vez, é inserida no modo de produção capitalista moldada por dois fatos principais:

- A decomposição das estruturas sociais agrárias e a emigração da população para centros urbanos, fornecendo a força de trabalho necessária à industrialização.
- A passagem da economia doméstica para a economia de manufatura, e depois para economia fabril, o que torna possível, em paralelo, a concentração de mão-de-obra, o surgimento de um mercado consumidor, e a constituição de um meio industrial.

Castells (1983) considera que a cidade atraía as indústrias em função da oferta de mão-de-obra e pela presença de um mercado consumidor, e a indústria abria novas possibilidades de empregos diretos e indiretos. O processo inverso também é importante: onde há elementos necessários à produção industrial – principalmente matéria-prima e meios de transporte - a indústria provoca a urbanização.

A indústria, assim, é a peça-chave desse processo, organizando totalmente a paisagem urbana. Esse domínio, por razões que estão no cerne da própria atividade industrial, é marcado pelo racionalismo técnico e pela primazia do lucro, associados à ausência de controle social sobre a atividade industrial, resultando na anulação de diferenças essenciais entre as cidades, na fusão dos tipos culturais, e também no desenvolvimento da especialização funcional e da divisão do trabalho no espaço. A problemática da urbanização contemporânea, finalmente, gira em torno de quatro pontos fundamentais:

- A aceleração do ritmo da urbanização no contexto mundial;
- A concentração desse crescimento urbano nas regiões “subdesenvolvidas”, desvinculados de crescimento econômico, sem paralelo com a primeira urbanização sofrida pelos países capitalistas “desenvolvidos”;
- A relação do fenômeno urbano com novas formas de relação social provenientes do modo de produção capitalista (CASTELLS, 1983).

Reis Filho (2006) considera que os problemas urbanos gerados pela revolução industrial foram enfrentados por ações antagônicas, em dois períodos distintos. Primeiramente, a concentração dos usos, criando grandes unidades industriais, além de extensas áreas residenciais com grande adensamento servindo a uma única região. Posteriormente, a desconcentração dessas atividades levou a formação de novas centralidades de média escala, conectadas entre si por eficientes sistemas de transporte e comunicação.

Nesse contexto, foi notado o surgimento de uma nova forma espacial urbana, a região metropolitana, que é caracterizada pela “difusão no espaço das atividades, das funções e dos grupos, e sua interdependência segundo uma dinâmica social amplamente independente da ligação geográfica”. (Castells, 1983:53).

O progresso técnico desempenha um papel importantíssimo nesse fenômeno, a partir da introdução de novas atividades de produção e de consumo, do enorme desenvolvimento dos meios de comunicação - que quase eliminaram o

obstáculo “espaço” da ampliação de meios de transporte coletivos e da disseminação do automóvel, que muito contribuiu para dispersão urbana, resultando em enormes zonas residenciais espalhadas pelo território metropolitano, ligadas por vias de circulação rápidas aos diferentes setores funcionais (Castells, 1983).

A concentração do capital em torno de grandes unidades produtivas, associadas à existência de grandes firmas comerciais, com a padronização de produtos e preços, permite a difusão residencial e o abastecimento de grandes centros de compra, conectados por um eficiente sistema de comunicação. De outro lado, a uniformização crescente de uma grande parcela da população (assalariada), acompanhada de uma diversificação de níveis e de uma hierarquização no interior dessa mesma camada social, resulta espacialmente em uma grande segregação gerada por “status”, que separa e identifica simbolicamente os diferentes setores residenciais, se estendendo por um vasto território. Segundo Castells (1983:57):

A região metropolitana, enquanto forma central de organização do espaço do capitalismo avançado, diminui a importância do ambiente físico na determinação do sistema de relações funcionais e sociais, anula a distinção rural e urbana e coloca em primeiro plano da dinâmica espaço/sociedade, a conjuntura histórica das relações sociais que constituem sua base.

2.1. Os agentes na produção do espaço urbano

Logan e Molotch (apud HEPNER, 2010) apontam que, no atual estágio de globalização econômica e de tecnologia disponível, as empresas tem se tornado cada vez mais flexíveis em termos de movimentação espacial, podendo realocar-se rapidamente entre uma cidade e outra, de acordo com a conveniência firmada pelo racionalismo capitalista. Assim, as cidades se reestruturam constantemente para atender essa demanda bastante complexa e específica de consumo do espaço urbano. Esse espaço urbano, porém, precisa ser “produzido” por alguém:

de um lado pelo poder público, que garante a implantação de infraestrutura de suporte, e de outro temos o setor privado, que se responsabiliza pela produção imobiliária.

Corrêa (1989) afirma que o espaço urbano da cidade capitalista contemporânea é um produto social, resultante de ações sobrepostas através do tempo, e realizadas por agentes que produzem e consomem espaço. São agentes reais, concretos, e não um conceito invisível ou um processo espontâneo sobre um espaço abstrato. Estes agentes podem ser organizados dentro dos seguintes grupos:

- Os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais;
- Os proprietários fundiários;
- Os promotores imobiliários;
- O Estado;
- Os grupos sociais excluídos. (Corrêa, 1989:12).

Essa classificação é de natureza analítica, já que no atual estágio do capitalismo, os grandes capitais industriais, financeiros e imobiliários podem ser interconectados dentro de grandes corporações, que compram terra, especulam, financiam, administram e constroem espaço urbano. A ação desses agentes normalmente é moldada por normas e legislações, que regulam as atuações e conflitos. Estas normas, via de regra, não são neutras, permitindo que haja distorções de acordo com os interesses do agente dominante.

Os proprietários dos meios de produção são grandes consumidores de espaço: necessitam de terrenos grandes, baratos e de acesso adequado para a implantação de suas atividades. A valorização da terra urbana, sob essa ótica, não é desejável para este agente, já que onera seus custos de expansão e também atinge os salários da força de trabalho, gerando uma pressão social visando salários mais elevados. Porém, esse conflito não é absoluto como no passado, já que a própria burguesia adquiriu terras, “mercadoria” que hoje tem importante papel no processo de acumulação capitalista. Por outro lado, o

controle da terra pela classe dominante tem também a função de permitir o controle do espaço através da segregação residencial (CORRÊA, 1989).

A criação de distritos industriais em regiões afastadas das áreas residenciais nobres, porém próximas às áreas operárias, modela a cidade, interferindo diretamente na localização de outros usos da terra. Da mesma forma, se a indústria se vê rodeada por usos residenciais, pode desfrutar de um ótimo negócio com a transferência de sua estrutura física para outra região, deslocando-se para áreas mais amplas e baratas, muitas vezes com infra-estrutura implantada pelo Estado. Da sua antiga área, extrai renda fundiária ao realizar o seu loteamento (CORRÊA, 1989).

Aos proprietários de terras interessa obter a maior renda a partir da valorização fundiária de sua propriedade, para tanto buscando usos que sejam o mais remunerador possível, quase sempre os usos comerciais ou residenciais de *status*. Estão normalmente interessados na transformação de terra rural em urbana, ou seja, na expansão do espaço urbano, já que a terra urbana é mais valorizada que a rural (CORRÊA, 1989).

No âmago desse processo de valorização, está o conceito de especulação imobiliária, definida por Campos (2001:48) como “uma forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infra-estrutura e serviços urbanos”. Dessa maneira, uma gleba passível de urbanização pode ficar ociosa por anos, sem uso ou função, a espera da valorização máxima que pode ocorrer, principalmente, por investimentos públicos ou pela expansão de outras áreas da cidade, mais periféricas, que, por estabelecer um “piso” para o valor da terra, acabam por estimular o custo de terras melhores localizadas.

As terras localizadas na periferia, especialmente, são alvo desse processo, por estarem no limiar da transformação do uso agrícola ao uso urbano, passando em muitos casos, por uma etapa transitória de esterilização. As diferentes formas em que ocorre esse processo são, principalmente, o uso residencial de classes de maior renda e o uso residencial popular. Os proprietários de terras bem

localizadas, valorizadas por amenidades físicas e naturais, ou por equipamentos públicos ou eixos de comunicação, normalmente destinam a urbanização de suas áreas à população de média e alta renda, tornando-se muitas vezes também promotores imobiliários, loteando, construindo e vendendo casas de luxo (CORRÊA, 1989). Aos proprietários das áreas “mal-localizadas”, resta o loteamento popular, que pode ser realizado dentro ou fora da lei.

Os promotores imobiliários, por sua vez, são um grupo de agentes que realizam, de maneira plena ou parcial, as seguintes operações:

- Incorporação, entendida aqui como o processo-chave de idealização e transformação de terra bruta em imóveis urbanos: definição da localização do empreendimento, do tamanho das unidades, da qualidade construtiva, da tipologia, além das decisões de quem vai construí-lo, a publicidade e a comercialização;
- Financiamento, que corresponde à captação de recursos monetários para a compra do terreno e a construção do empreendimento;
- Estudos e projetos técnicos, realizados sobretudo por agrimensores, arquitetos e engenheiros, visando a definição técnica de acordo com a legislação vigente (se for o caso);
- Construção do empreendimento, executada por empresas especializadas nas diferentes etapas do processo produtivo;
- Comercialização, ou transformação da “mercadoria” em dinheiro, somado ao lucro do empreendimento. Nesta operação se encaixam os planejadores e corretores de venda, além dos profissionais de propaganda e marketing.

Partindo do pressuposto que a urbanização voltada à população de alta renda é mais lucrativa do que a urbanização voltada às classes menos abastadas, o promotor imobiliário busca áreas de valor elevado, dotadas de boa acessibilidade e próximas às amenidades naturais ou socialmente produzidas. São as áreas “nobres”, criadas e recriadas de acordo com o interesse dos promotores. A atuação desses agentes no espaço acaba reforçando a

segregação residencial na cidade capitalista e, também na medida em que outros setores produzem loteamentos ou conjuntos habitacionais populares (CORRÊA, 1989). Dessa forma, ainda que o mercado imobiliário formal seja voltado a mercados restritos, muitas vezes elitizados, as dinâmicas relacionadas a ele determinam, em grande parte, a organização espacial da metrópole e a apropriação da cidade pelos diferentes grupos sociais (PIRES, 2007).

O Estado, no caso brasileiro, atua de maneira determinante na produção do espaço urbano, principalmente na implantação de serviços e equipamentos públicos, tais como vias de acesso, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública, etc., assim como na elaboração de leis e normas vinculadas ao uso do solo – zoneamento, código de obras e parcelamento, etc. Para Samson (apud Corrêa, 1989), os instrumentos básicos que o Estado dispõe para influenciar na produção do espaço urbano são os seguintes:

- Direito de desapropriação e precedência na compra de terras;
- Regulamentação do uso do solo;
- Controle e limitação dos preços de terras;
- Limitação da superfície da terra de que cada um pode se apropriar;
- Impostos fundiários e imobiliários;
- Taxação de terrenos subutilizados;
- Mobilização de reservas de terra pública;
- Investimento público em infraestrutura e movimentação de terra;
- Organização de mecanismos de crédito à habitação;

Essa variada gama de instrumentos, porém, não é aplicada de maneira coerente e equitativamente justa. Tende a privilegiar os interesses das classes dominantes, ligadas aos grupos políticos no poder. Também é importante considerar que o Estado brasileiro age dentro dos três níveis político-administrativos e espaciais: federal, estadual e municipal, e é nesse último onde o

desequilíbrio surge de maneira mais explícita, já que normalmente o poder político é vinculado às elites locais. Dentro desse raciocínio, Pires (2007) indica que há um descompasso evidente entre a regulação do uso do solo, que se dá na esfera municipal, e a ação dos promotores imobiliários, que passa a ocorrer na esfera regional.

Também podem ser identificadas situações onde o Estado age como grande industrial, consumidor de espaço, proprietário fundiário e inclusive promotor imobiliário, através de órgãos como as COHABs¹, mas essas são situações marginais. De maneira geral, a atuação do Estado visa criar condições de reprodução da sociedade capitalista em sua manifestação espacial contemporânea, levando à consolidação da segregação residencial (CORRÊA, 1989).

Os grupos sociais excluídos, normalmente, ficam de fora desse processo, já que a habitação produzida dentro do mercado formal foge de sua capacidade de compra ou mesmo de aluguel. Assim, suas possibilidades de moradia são os cortiços localizados em áreas centrais, as casas autoconstruídas em loteamentos periféricos, os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, e ainda, as favelas e ocupações.

Nas três primeiras modalidades, esses grupos estão vinculados a outros atores sociais, como o proprietário fundiário e o Estado. Dessa maneira, não são agentes ativos no processo de modelação do espaço urbano, já que estão submetidos à lógica do mercado. Segundo Corrêa (1989:30):

É na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos, que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeito dos outros agentes.

Essas ocupações, normalmente, são realizadas em terrenos descartados pelos outros agentes que produzem o espaço urbano: áreas alagadiças, encostas íngremes, ou ainda, áreas destinadas a outros fins que não o residencial pelo

¹ Companhias de Habitação Popular, presentes em várias cidades brasileiras. Normalmente se tratam de empresas de economia mista, tendo as Prefeituras Municipais como acionistas majoritárias.

Estado, através de normativas e legislações, que, por razões óbvias, são sumariamente ignoradas por estes grupos.

Hepner (2010) considera que, mesmo que o grande capital financeiro “extra-local” venha assumindo um papel crescente na dinâmica imobiliária atual, o mercado imobiliário ainda é essencialmente controlado por agentes inseridos na escala local. A atuação de grandes construtoras ou incorporadoras, que promovem a urbanização em escala nacional ou internacional, é invariavelmente associada à atuação de atores locais, que garantem o sucesso do negócio. A anuência da classe política local, por exemplo, é necessária para obtenção de alvarás, permissões, investimentos públicos. O apoio da mídia local também é importante, especialmente em empreendimentos residenciais. Os proprietários de terra, por fim, muitas vezes assumem parte dos riscos do empreendimento. Assim,

(...) uma incorporadora norte-americana se une a uma construtora brasileira para o projeto de um complexo de uso misto em São Paulo; uma incorporadora paulista se une a uma construtora regional nordestina para um novo projeto residencial em Fortaleza, etc. (HEPNER, 2010:82).

Logan e Molotch (apud HEPNER, 2010) chamam essa articulação de “máquina de crescimento urbana” (“*urban growth machine*”), uma coalização articulada em esfera local que tem “o objetivo de promover, a qualquer custo, a dinamização do mercado imobiliário, a intensificação do uso do solo urbano nos centros valorizados, e enfim, a expansão de valores de troca sobre espaços cujo valor de uso é financeiramente pouco significativo”. (HEPNER, 2010:82).

2.2. Urbanização descontínua: parcelamento do solo e desenho urbano

Conforme visto anteriormente, na fase contemporânea do capitalismo é possível perceber o surgimento de uma nova forma espacial urbana, a região metropolitana, caracterizada principalmente pela dispersão no território das

atividades, funções e grupos interdependentes no sentido funcional, porém desconectadas no sentido geográfico. A construção da metrópole, local principal da acumulação capitalista, é moldada a partir das exigências espaciais das formas contemporâneas de produção de riqueza; formas estas que acabam por configurar um espaço fragmentado, ao romper com as continuidades urbanas tradicionais, e também disperso, ao gerar núcleos de atividades difusos e isolados (MEYER, 2000).

Essa organização espacial é apoiada em novas tipologias empresariais e comerciais, e em novas modalidades de habitação, mais complexas e menos dependentes da estrutura urbana tradicional, de caráter coletivo, porém nem sempre público. Segundo Reis Filho (2006), sem essas organizações coletivas, sem a forma condominial e sem a autonomia dos projetos, esse modelo de urbanização não seria possível.

Mítica (2008) salienta que, embora seja um fato esquecido pelos autores contemporâneos, o precursor dos atuais modelos condominiais de propriedade e gestão do solo urbano é o conceito das cidades-jardim, idealizado em 1905 por Ebenezer Howard, que propunha a criação de conjuntos de cidades de pequeno e médio porte, de baixa densidade e envoltas por cinturões verdes, interligadas por eficientes infraestruturas de transporte, aliadas a um sistema de posse coletiva da terra e de gestão da cidade.

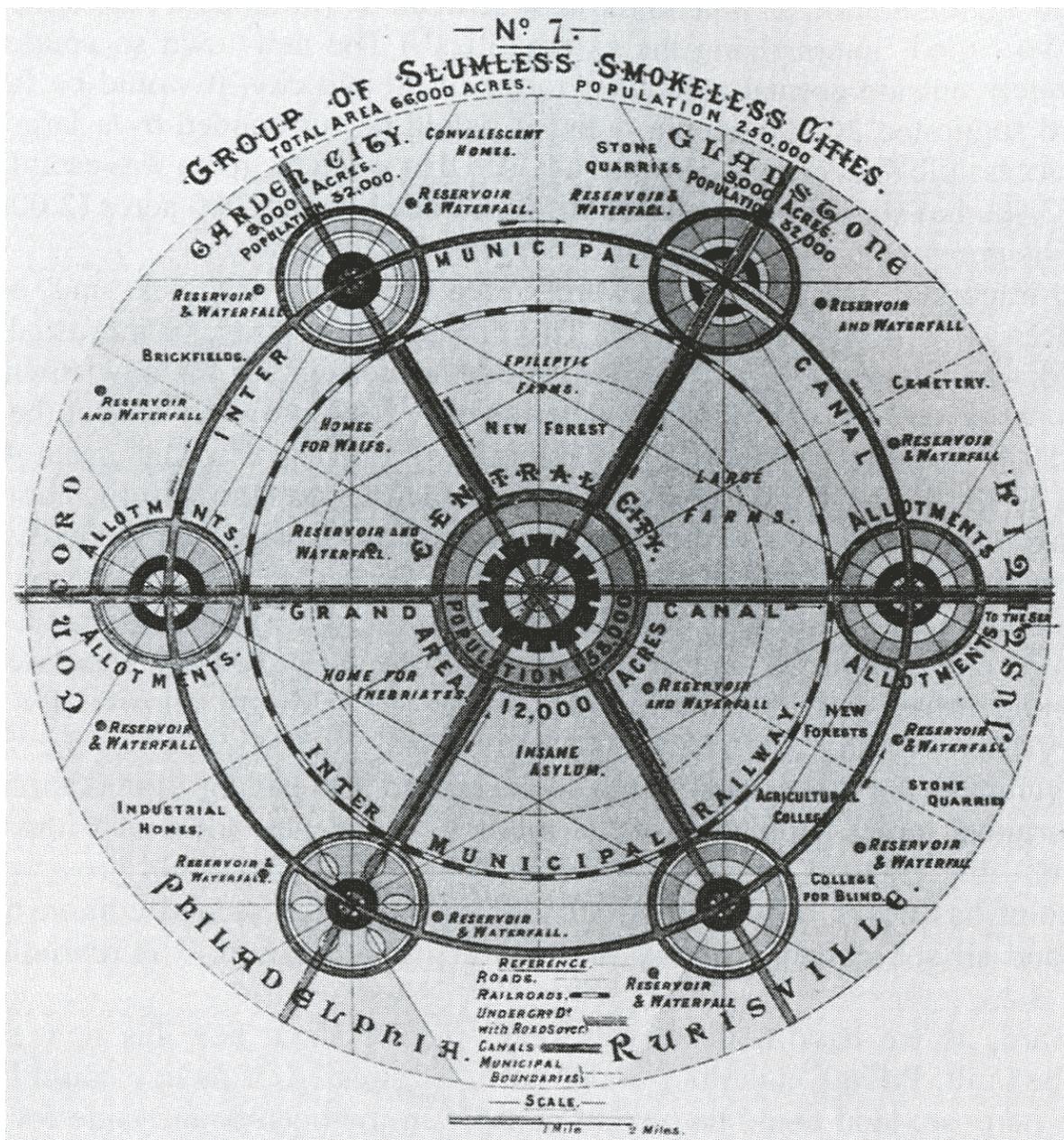


Figura 1 – Sistema de Cidades-Jardim. Fonte: HALL (2002). É evidente a semelhança desse esquema de estruturação urbana com a metrópole contemporânea, com um tecido polinucleado e apoiado em uma robusta rede de transportes.

O esquema de Howard, analisado após a experiência contemporânea de produção de espaço urbano, sugestivamente remete a um desenho de tecido urbano metropolitano, polinucleado, marcado por pela mescla de usos rurais e urbanos em uma fatia pouco extensa do território, e, também, dependente de uma grande infraestrutura de transportes.

É importante considerar que o modelo de Howard corresponde à consolidação de teorias e experimentações urbanísticas que surgiram como resposta à própria reorganização da estrutura urbana em função da revolução industrial, durante o século XIX, que foi preponderante para a transformação e surgimento de novos modelos de urbanização. Nesse período, o crescimento populacional desordenado levou a uma rápida deterioração das condições ambientais das cidades, resultando em poluição, densidade excessiva e graves problemas associados à desigualdade social, especialmente na Europa e América do Norte (MIANA, 2010).

O modelo da Cidade Jardim ambicionava oferecer as oportunidades e a socialização existente na cidade combinados aos espaços e à tranqüilidade da vida no campo. Caracterizava-se pelo desenho informal de ruas e vias de acesso às edificações, com inserção de jardins e campos verdes de diferentes tamanhos e funções, na busca de espaços públicos com qualidade ambiental. (GONÇALVES apud MIANA, 2010). Para Howard, a cidade e campo deveriam se interpenetrar, e somente próximo ao campo o homem poderia viver com qualidade de vida.

Da mesma maneira, o pensamento do urbanismo modernista do decorrer do século XX, analisado pela ótica do desenho urbano, estabelece muitas conexões com as tipologias e estruturas urbanas contemporâneas. Frank Lloyd Wright, em 1935, propõe a *Broad Acre City*, onde, a exemplo da Cidade Jardim de Howard, o campo e a cidade se confundem. Wright, porém, radicaliza o conceito desenvolvido anteriormente, não se distinguindo tampouco o centro da cidade. É proposto um sistema de gestão do território urbano onde cada família recebe um acre (4.406 m²) de terra para morar, podendo chegar a cinco acres conforme a família aumentasse (ANDRADE, 2008).

Wright acreditava que a cidade industrial, excessivamente edificada e desvinculada do ecossistema original do planeta, alienava o indivíduo, sendo que só o contato com a natureza poderia devolver o homem à sua razão original, permitindo que exista um desenvolvimento harmonioso da pessoa (FARIAS FILHO, apud MIANA, 1996). O protótipo de desenho urbano desta proposta objetivava uma cidade bucólica e horizontal, onde as pessoas viviam em

residências circundadas por jardins, e apoiadas no desenvolvimento do transporte automotivo e na expansão da rede elétrica pública, antecipando o movimento que permitiu que as cidades se espalhassem horizontal e amorfamente sobre o território.

Sob outro aspecto, Le Corbusier sintetizou os fundamentos do seu pensamento urbanístico na Carta de Atenas, que consolidou o ideário modernista, propondo uma organização urbana totalmente funcional, com separação rígida das atividades urbanas – habitação, trabalho, lazer e circulação - espaços verdes desvinculados de qualquer tipo de circulação de automóveis, e com uma disposição de edificações que permitisse a ventilação e insolação adequada dos cômodos. (LE CORBUSIER apud MIANA, 2007).

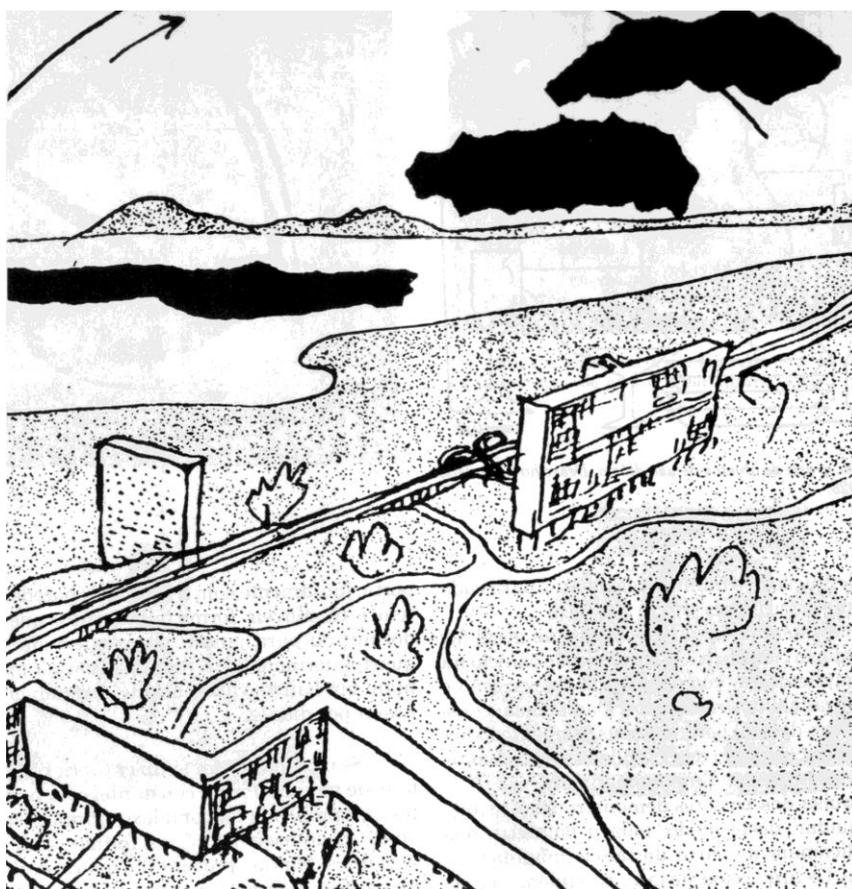


Figura 2 - Le Corbusier - Visão modernista das áreas habitacionais. Fonte: BENÉVOLO (1999). Grande parte dos conceitos modernistas de funcionalidade, setorização e eficiência dos transportes foram incorporados pela produção do tecido urbano contemporâneo.

Estes modelos de implantação e estruturação urbana, ainda que idealizados sob outras condições e atendendo a justas demandas sociais, além das demandas referentes ao sistema produtivo capitalista, contêm conceitos que são fundamentais para entender tanto o fenômeno da dispersão urbana como o tecido urbano por ele gerado. Propunham uma ruptura com o modelo urbano da época, baseada na aglomeração de pessoas em cidades densas e compactas, em favor de um novo padrão com menor densidade, amplas áreas livres, separação entre usos e eficientes redes de transporte (MÍTICA, 2008).

Do modelo das Cidades-Jardim, a principal contribuição percebida no tecido urbano atual são os projetos dos novos bairros residenciais, com forte predominância de edificações unifamiliares, desenhos sinuosos e orgânicos de ruas, e parques e o isolamento através de cinturões verdes. Do movimento moderno, foi herdado o caráter descentralizado dos novos empreendimentos, apoiados em grandes e eficientes sistemas viários, a repetição tipológica, a busca por espaços de uso coletivo – não necessariamente públicos – e a separação de funções e fluxos (MÍTICA, 2008).

A metrópole brasileira atual apresenta, especialmente em suas franjas e nas atuais áreas de expansão, um desenho urbano apoiado no uso do automóvel, orientado à baixa densidade e com a profusão de ruas descontínuas. Novos empreendimentos tendem a privilegiar a sua conexão com sistema o regional de transportes – rodovias, grandes avenidas – ao mesmo tempo em que as ligações com o sistema viário e de áreas públicas locais se tornam cada vez mais fracas. Como o destino de cada viagem, em uma escala metropolitana, é cada vez mais distante, a ligação com as vias do entorno próximo são cada vez menos importantes, em comparação com a ligação com o sistema viário principal, seja ele uma rodovia, uma via expressa ou uma avenida (MÍTICA, 2008). Com a implantação seqüencial de empreendimentos vizinhos, porém desconectados entre si, o resultado é um tecido urbano caracterizado por um sistema descontínuo de vias, a partir da formação de diversos bolsões independentes e formalmente díspares, ligados a partir de um grande corredor viário. As figuras 3 e 4 exemplificam a consolidação desse tipo de desenho urbano.



Figura 3 - Área Urbanizada do Município de Valinhos. Fonte: Google Earth. O tecido urbano, é caracterizado pela interligação pontual às vias arteriais, e com grande desconexão e fragmentação das estruturas locais.



Figura 4 - Área urbanizada no município de Campinas. Fonte: Google Earth. É possível perceber, além da falta de conexões locais, e da hierarquia confusa, a divergência de linguagens e tipologias urbanísticas dentro de um pequeno recorte do território.

Dentro dessa lógica, o desenho urbano resultante, quando analisado após a consolidação de alguns parcelamentos contíguos, beira o caótico, com uma mistura irracional de linguagens, soluções formais e funcionais. A relação entre áreas vizinhas é praticamente inexistente, sendo a conexão feita apenas pelo eixo viário principal.

Essa falta de conexão surge também da necessidade de controle ou restrição dos fluxos de entrada e saída de cada “bolsão” implantado dentro da área urbanizada. Também é uma consequência indireta do aumento da mobilidade, já que, com o grande aumento de fluxo de pessoas, bens e serviços dentro de uma região metropolitana, surge a demanda por controlar esses fluxos no âmbito local, visando manter características consideradas importantes de cada lugar (MÍTICA, 2008). Costa (apud PIRES, 2007) considera que o temor à violência urbana e a busca por segurança tem legitimado a veiculação desse padrão residencial como desejo de consumo generalizado. O desenho urbano, nesse caso, é uma grande ferramenta para garantir exclusividade e privacidade: ruas sem saída em *cul-de-sac*, quadras com fundo de lote para as ruas da cidade, áreas de preservação permanente com a função de barreira física entre a “cidade” e o bolsão (FREITAS, 2008).

De acordo com Reis (2006), a transformação sofrida pelas cidades é percebida em duas escalas distintas: na escala metropolitana, com a dispersão dos núcleos urbanos, a presença de vazios entre esses núcleos e a redução da densidade populacional; e também na escala urbana, principalmente na mudança de relações entre espaços públicos, privados e coletivos de propriedade privada. O desenho dessa nova cidade é, em suma, “*uma colcha de retalhos de formas condominiais, isoladas entre si*” (REIS FILHO apud FREITAS, 2008:33).

Seu processo de formação, mais tardio que o da Região Metropolitana de São Paulo, ocorreu fortemente ancorado no transporte individual, o que favoreceu a promoção do padrão de urbanização disperso descrito anteriormente, apoiado na tipologia condominial e na implantação de grandes pólos empresariais e comerciais ao longo de uma estrutura de comunicações basicamente rodoviária (PIRES, 2007).

Sua expansão tem início a partir de 1970, impulsionada pela interiorização da indústria no Estado de São Paulo. Além do município de Campinas, o crescimento industrial foi intenso também em Americana, Paulínia, Valinhos, Sumaré e Indaiatuba. Assim, uma intensa expansão urbana se distribuiu além do entorno imediato do município-sede, articulado pelo sistema rodoviário, configurando uma urbanização menos concentrada em Campinas, e, diferentemente de outras regiões metropolitanas, com uma importante e dinâmica base econômica em outros municípios. (PIRES, 2007).

Em um primeiro momento, a expansão urbana se deu através de loteamentos, muitas vezes desconectados da malha urbana, e implantados sem a infraestrutura básica. Pires (2007) considera que a maior parte dos lotes produzidos nesse período foi comercializado visando o investimento imobiliário e não a moradia, já que a demanda real não era compatível com a quantidade de imóveis disponibilizados.

A Via Anhanguera, ligação direta com a capital paulista, passou a receber grande parte das indústrias; como consequência, grandes parcelamentos residenciais voltados à população migrante de baixa qualificação, atraídas pelo emprego industrial, foram implantados nessa região da cidade. Segundo Mítica (2008), os municípios próximos à rodovia foram os que mais cresceram, tendo suas áreas urbanizadas aumentadas em até dez vezes. A ocupação de áreas públicas também ocorreu de forma generalizada nos loteamentos criados nos anos 1950, levando ao surgimento de favelas em todos os setores do município de Campinas, e também nos municípios de Sumaré, Hortolândia e Monte Mor. (PIRES, 2007).

Ainda em 1970, foi inaugurado o trecho da Rodovia Dom Pedro I entre a Via Anhanguera e a Rodovia Heitor Penteado. Se tratava de uma via de localização privilegiada, articulando as principais estradas que conectavam Campinas ao interior do Estado, além de abrigar em seu entorno a recém-criada Universidade Estadual de Campinas. Rapidamente, são instalados grandes equipamentos comerciais ao longo do eixo viário, tais como o Makro, Ceasa, Hipermercado Carrefour e, em um segundo momento, os principais shopping centers da região metropolitana. Dessa maneira, inicia-se um processo de expansão urbana dispersa que tem o recém-implantado trecho de rodovia como centralidade principal. (PIRES, 2007).



Figura 6 - Imagem Aérea da Rodovia Dom Pedro I, com shopping center Parque Dom Pedro ao fundo. Fonte: sobrevôo 2006 – disponível em <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=414144>. Acesso em 05/11/2011. É possível perceber a descontinuidade do tecido urbano.

Ao longo da década, o trecho da Rodovia Pedro I consolidou-se também como um pólo de alta tecnologia, com a implantação do Parque Tecnológico junto à Unicamp, e, mais tarde, do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento e

Tecnologia da Telebrás (CPqD). Em 1979 é inaugurado o Shopping Iguatemi, primeiro shopping center da cidade, que faz parte do plano de ocupação da Fazenda Brandina, gleba contígua à rodovia com aproximadamente 2,1 milhões de metros quadrados. Esse plano pode ser considerado o primeiro projeto urbanístico elaborado pela iniciativa privada na região (PIRES, 2007).

Nesse mesmo período, aparece a figura do “loteamento rural fechado” na legislação municipal, através da lei 4.368/74. Foram aprovados cinco loteamentos sob essa normativa, sendo os mesmos, na prática, loteamentos urbanos de alto padrão, com lotes de 1.000 à 5.000 metros quadrados (PIRES, 2007). Com exceção de um, todos estão diretamente ou indiretamente ligados à rodovia Dom Pedro I. Nesse mesmo período, é aprovado o loteamento Caminhos de San Conrado, no Distrito de Sousas, totalmente desconectado da malha urbana do município e mesmo do pequeno núcleo urbano do distrito, porém contando com mais de 2 mil lotes. Ainda que o controle das áreas públicas do loteamento não tenha se instaurado no início, o fato veio a se consumir mais tarde, sendo hoje o maior loteamento fechado do município, em número de unidades.

Na década de 1980, a expansão urbana sofre forte desaceleração, devido à recessão que atinge a economia do país, e também pela promulgação da lei federal de parcelamento do solo – Lei Lehmann, em 1979, que eleva os padrões de infraestrutura necessários à urbanização. (MÍTICA, 2008). Em 1988 é instaurada a figura jurídica do condomínio horizontal, através da lei 6.031, que, baseada na Lei Federal 4.591/64. Os condomínios, então, passaram a ser implantados principalmente no extremo nordeste do município, junto à divisa com Valinhos, região intrinsecamente ligada à rodovia Dom Pedro I, hoje conhecida como Gramado. Os mesmos eram – e continuam sendo – implantados a partir de módulos rurais de 20.000 metros quadrados, que não passaram pelo processo de parcelamento do solo. Concomitantemente, muitos loteamentos tradicionais, especialmente nessa região, passam a ser fechados pelos próprios moradores, em um fenômeno que se repetiu em diferentes escalas em todo o Brasil.

A partir da década de 1990, com a dinamização do mercado imobiliário em escala nacional, a região passa a receber empreendimentos cada vez maiores, sendo instalados grandes equipamentos comerciais, indústrias de tecnologia e

uma série de loteamentos fechados, podendo ser destacado o Alphaville Campinas, em 1996, que estabelece um novo padrão de tipologia e desenho urbano para esse tipo de empreendimento. Também merece destaque o complexo do shopping Galleria, lançado em 1992, que, além do centro de compras e entretenimento, conta com centros empresariais, hotel e diversos empreendimentos residenciais atrelados, sendo que a implantação em etapas ainda está em curso. A Figura 7 compreende uma foto aérea da região, com a demarcação da área atualmente urbanizada.

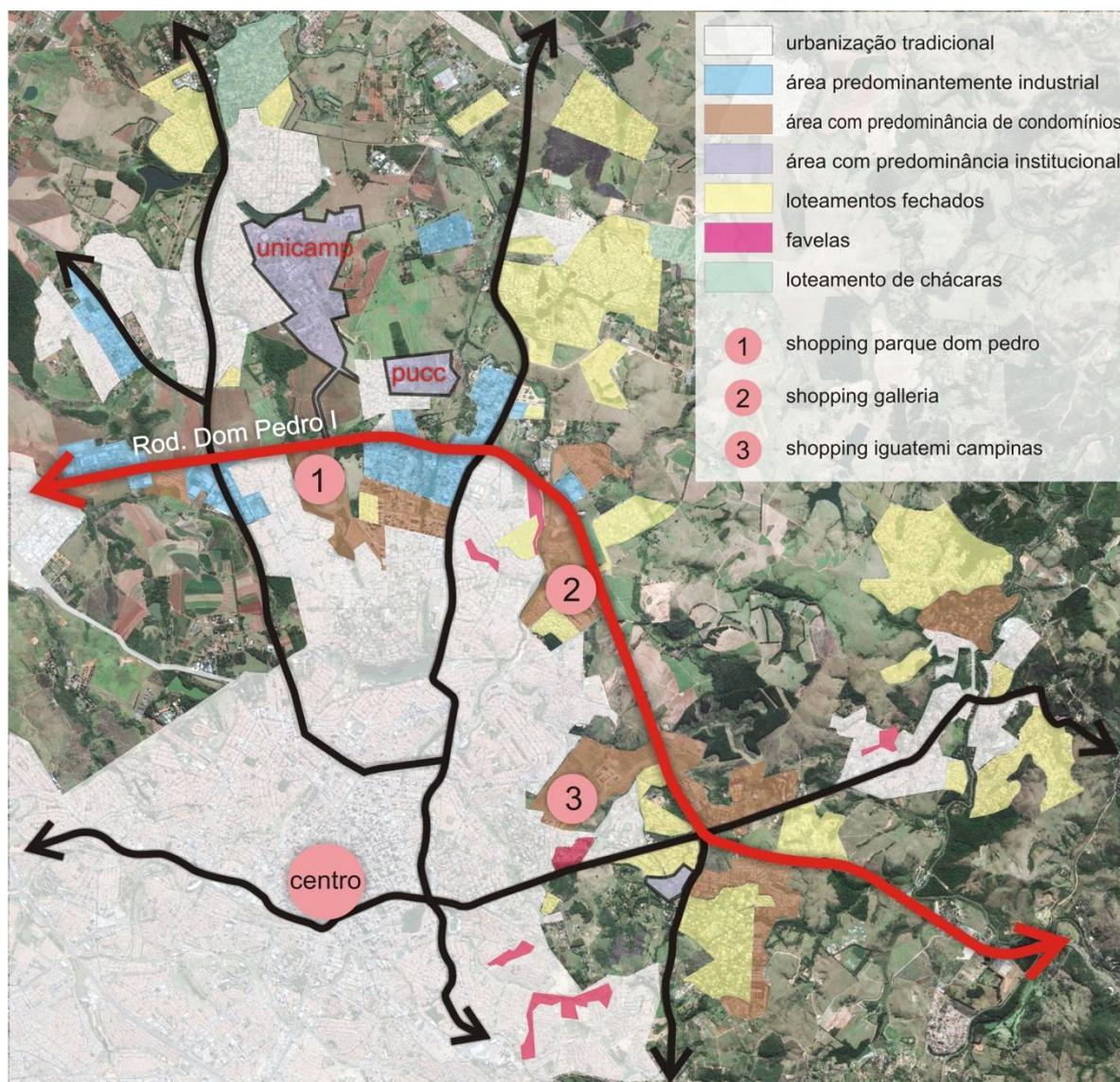


Figura 7 - Mapeamento da região da Rodovia Dom Pedro, em Campinas, com a demarcação da urbanização existente no entorno. Fonte: Google Earth / Autor / Freitas(2008) / Mítica(2008).

Analisando a legislação urbanística atual que incide sobre a região, é possível fazer algumas considerações importantes. O Plano Diretor Municipal de 2006, em seu plano de macrozonas (fig.8) estabelece a criação da Macrozona 8 – Área de Urbanização Específica, correspondente, de maneira simplificada, a uma faixa paralela à margem norte da rodovia Dom Pedro I, caracterizada pela lei da seguinte forma:

área onde se verifica a presença de grandes estabelecimentos de atração regional e loteamentos habitacionais de padrão médio e alto, desconectados entre si, com grande fragilidade na sua articulação viária e excessiva dependência do sistema rodoviário estadual para acesso ³

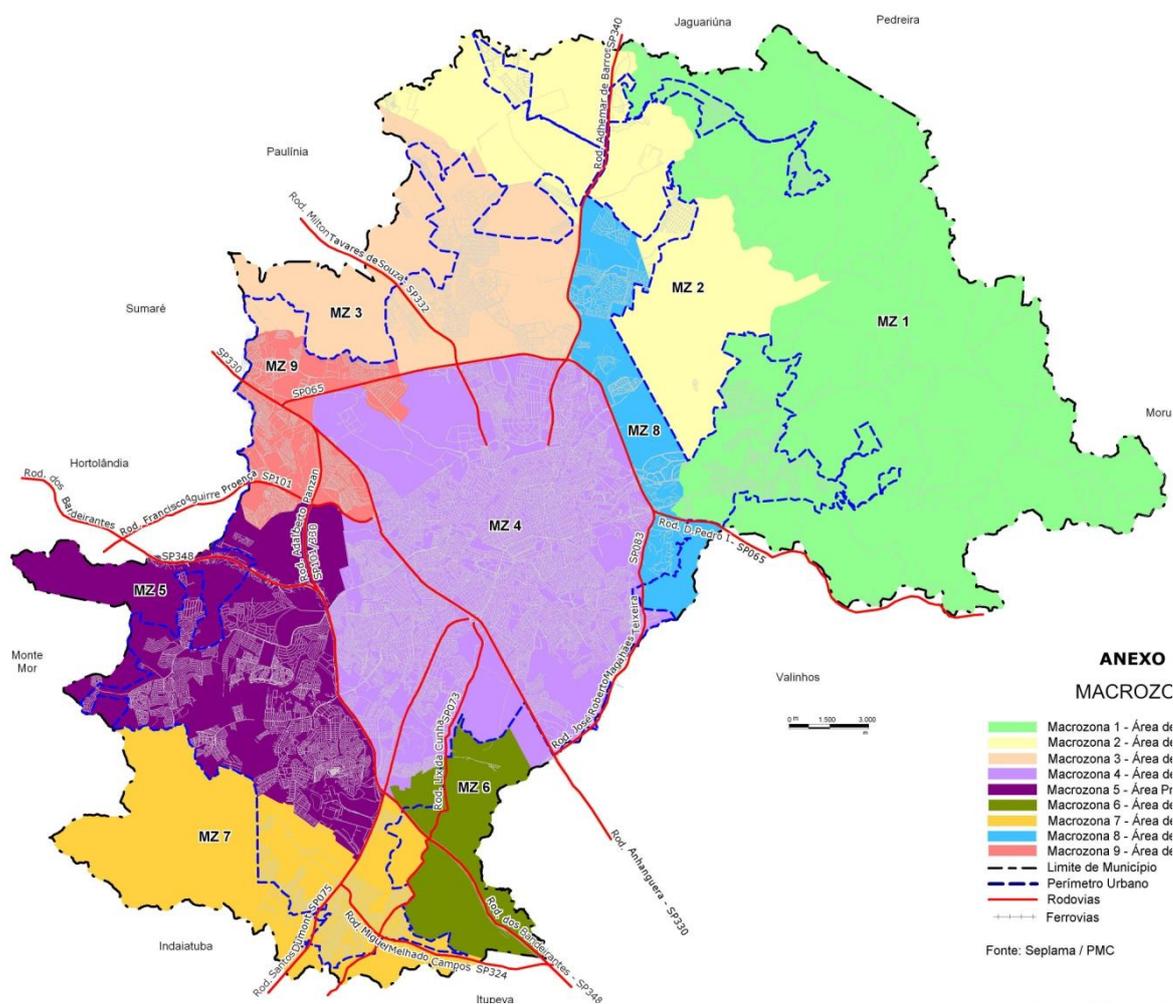


Figura 8 - Anexo II do PD 2006: Macrozonas - Fonte: SEPLAMA-PMC (2006). A macrozona 8 é estruturada a partir da Rodovia Dom Pedro I.

³ Lei Complementar nº 15 de 27 de Dezembro de 2006 “Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas. Pág. 12).

Como mostra a figura 9, as Macrozonas são divididas em Áreas de Planejamento (AP) e essas últimas, por sua vez, são divididas em Unidades Territoriais Básicas – (UTB) (fig. 9), sendo essa última a menor divisão administrativa do território, ainda que a aplicação de parâmetros dentro dessas classificações seja pouco efetiva. A Macrozona 8 é dividida em:

- AP 7, que corresponde integralmente à UTB 22;
- AP 8, que corresponde integralmente à UTB 22B;
- AP 9, dividida entre UTB 38 e Zona Rural.

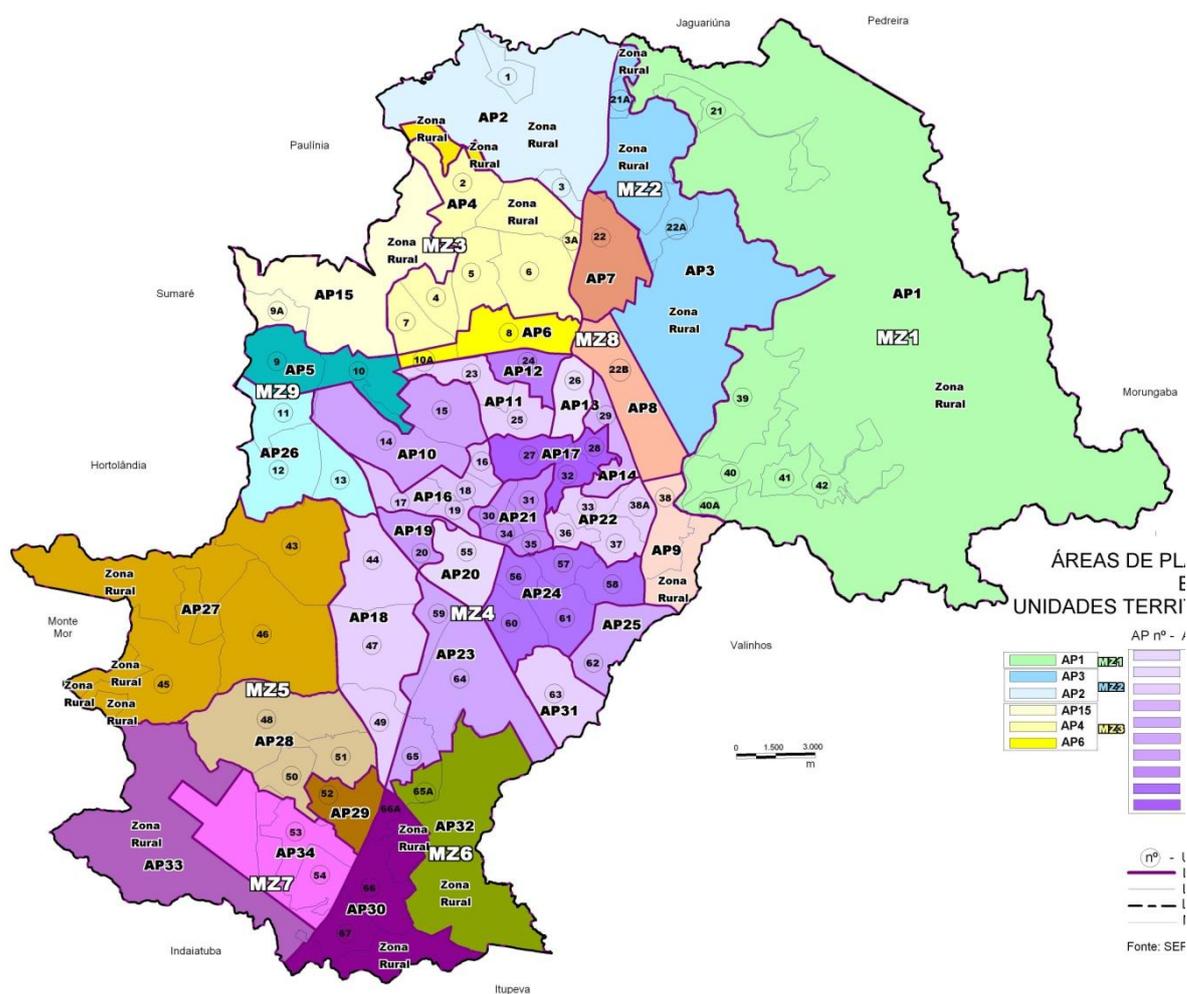


Figura 9 - Anexo III do PD 2006: Áreas de Planejamento (AP) e Unidades Territoriais Básicas (UTB). As APs 7, 8 e 9 compõem a macrozona 8 - Fonte: SEPLAMA-PMC (2006).

A mesma lei, mais adiante, define as diretrizes para expansão dessas zonas no artigo 32:

Art. 32 - São diretrizes e normas específicas da Macrozona 8:

I – estabelecer padrão de ocupação de baixa densidade para a UTB 22 que contemple as exigências relativas às questões de preservação da qualidade ambiental e de solução para os problemas de infra-estrutura;

II – manter as características das áreas rurais existentes com orientação para manejo adequado das atividades, objetivando a proteção de mananciais e controle da contaminação por esgoto e agrotóxicos na micro-bacia do Samambaia, na região das Chácaras Aveiro, na AP 9;

III – estabelecer critérios de ocupação com baixo adensamento e adequar o sistema viário para o restante da AP 9;

IV – implantar sistema viário arterial de ligação, com base nas diretrizes do Mapa Diretrizes Viárias;

V – preservar e recuperar as micro-bacias do ribeirão Anhumas e do córrego São Quirino.

Ao analisar o mapa de diretrizes viárias do Município (fig.10), parte integrante do PD 2006, fica evidente que a expansão urbana dentro da Macrozona 8 é um aspecto importante para a administração pública, já que apresenta muito mais a definição de eixos viários propostos do que em outros setores da cidade, comparável somente à região sudoeste, outra região com grande incidência de vazios urbanos e demanda de urbanização recente, porém em outro segmento do mercado imobiliário, o de habitação popular.

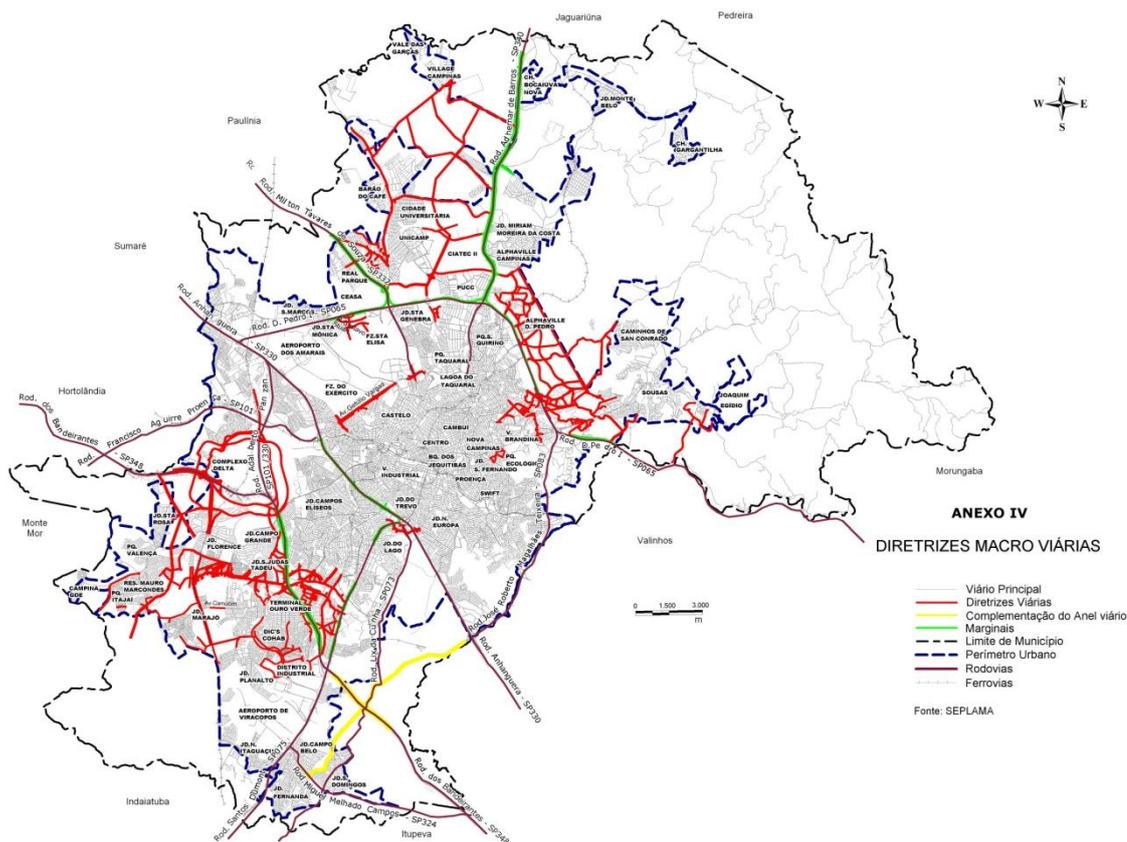


Figura 10 - Anexo IV do PD 2006: Diretrizes Macroviárias. Fonte: SEPLAMA-PMC (2006). Estabelece as vias estruturais que deverão ser previstas em novos parcelamentos do solo. A grande incidência de diretrizes em áreas lindeiras à Rodovia Dom Pedro I demonstra a preocupação do poder público com a expansão urbana nessas áreas.

Esse grande número de diretrizes viárias, que estabelecem uma espécie de grelha sobre o território, pode ter a função de minimizar o impacto da implantação de loteamentos fechados, exigindo destes que sejam projetadas vias de ligação fora do perímetro fechado, já que, se deixados a seu próprio critério, a conexão com o entorno, especialmente através da construção de avenidas de alto custo, provavelmente não seria realizada.

Pela leitura do Plano Diretor, é possível concluir que a macrozona 8 foi criada pelo Plano Diretor de 2006 primeiramente como um reconhecimento de um tipo de urbanização específica que já vinha ocorrendo atrelada à rodovia, e ao mesmo tempo visando consolidar e disciplinar a implantação do tipo específico de urbanização descrito anteriormente, marcado pelos loteamentos fechados e grandes equipamentos vinculados ao acesso rodoviário.

A ênfase na ocupação de baixa densidade, o controle da poluição, a preocupação com as características ambientais e com a manutenção das áreas rurais, acabam conformando o território ideal para a implantação de empreendimentos residenciais fechados de alto padrão, cuja tipologia, normalmente, apresenta exatamente baixa densidade, manutenção de áreas verdes e a convivência com um modo de vida “rural”. Da mesma forma, existem tentativas incipientes de “enfrentamento” do problema, especialmente verificáveis na definição de um grande número de diretrizes viárias em um trecho pequeno do território, exatamente a franja norte da rodovia, que é a mais demandada pelo mercado imobiliário.

Ainda assim, a influência da rodovia e a demanda por esse “modo de vida” se estende além da macrozona 8, abrangendo toda a região norte/nordeste do município, incluindo os distritos de Sousas e Barão Geraldo (Macrozonas 1 e 3) e boa parte da franja norte da Macrozona 4, na qual se insere o centro da cidade.

A Lei 10.850/2001, que estabelece a Área de Proteção Ambiental de Sousas e Joaquim Egídio, ainda que seja uma importante normativa de cunho ambiental, também age na consolidação desse modelo de ocupação, ao estabelecer parâmetros de baixíssima densidade e ao estabelecer pesadas compensações ambientais para a implantação de empreendimento, o que acaba reforçando o direcionamento dos lançamentos imobiliários a um público de alta renda.

Pires (2007) considera que a região norte/nordeste do município de Campinas - dentro da qual a rodovia Dom Pedro I é a centralidade principal - recebeu grandes investimentos imobiliários visando o mercado de médio e alto padrão, principalmente por um processo de exclusão da zona sul/sudoeste do município, que havia sofrido uma urbanização predatória ao longo da década de 1970, marcada pelos loteamentos precários e favelas e, portanto, não habilitada a receber os investimentos. Assim, “a dispersão funcional e a fragmentação física do tecido urbano seriam fatores a acentuar a segregação sócio-espacial da população” (PIRES, 2006:27).

Mítica (2008) considera que já nas décadas de 1950 e 1960 se verificava uma tendência de destinação das regiões norte e leste do município para as camadas de alta renda, tendência essa que tem origem no fato de serem as terras mais valiosas para a agricultura, pois apresentam substrato vulcânico em sua composição, tornando-as mais férteis. Essa característica acabou retardando o parcelamento do solo para fins urbanos nessas áreas, e quando esse ocorria, era voltado exclusivamente à população de alto poder aquisitivo, que podia pagar por um produto imobiliário de maior valor agregado, onde os empreendedores obteriam um lucro maior, o que justificava o fim do rendimento com o uso agrícola.

Badaró (1996) também considera que, desde o início do século XX, a cidade localizou todos os equipamentos insalubres – cemitérios, hospitais, aterros sanitários, curtumes – nas áreas sul e oeste no município, após a linha de trem, ao mesmo tempo em que equipamentos ligados a atividades esportivas e de lazer – clubes, associações – nas áreas norte e leste, paisagisticamente mais interessantes.

É também importante o fato de que as terras da região norte/nordeste do município, hoje polarizada pela rodovia Dom Pedro I, sempre estiveram nas mãos de poucos proprietários, que desde cedo se organizaram de modo a manter um padrão nivelado de ocupação urbana, através de empreendimentos voltados sempre à classe alta, lançados a conta-gotas no mercado (MÍTICA, 2008). São ligados a grandes grupos financeiros e possuem notável capacidade de influência política. É interessante lembrar que a área onde se encontra a Universidade Estadual de Campinas foi doada, por proprietários de terras da região, ao Governo Estadual, que implantou o *campus* em 1966, e dois anos após iniciou-se o parcelamento das áreas envoltórias, em um loteamento de alto padrão denominado Cidade Universitária Campineira (MÍTICA, 2008).

O parcelamento do solo, dentro da lógica que se estabelece na região da rodovia Dom Pedro I, é uma das principais ferramentas para a construção de um tecido urbano novo, onde a “rua principal” é o trecho de uma grande rodovia, que dá acesso a diversas áreas residenciais autosegregadas e a grandes equipamentos comerciais e de serviços de controle privado, sendo que o

deslocamento entre eles, mesmo os corriqueiros, só são possíveis utilizando-se do automóvel. O parcelamento do solo, por sua vez, é vinculado ao desenho da ocupação urbana do território, que estabelece o sistema viário, as praças, as quadras, e repercute, de maneira explícita, o plano da iniciativa privada, as políticas do poder público, e as expectativas de alguns setores da sociedade sobre como são e como “devem ser” nossas cidades.

3. Parcelamento do solo urbano no Brasil: loteamento e projeto urbanístico

Conforme visto anteriormente, a expansão urbana, na metrópole contemporânea, se dá de maneira descontínua e fragmentada, e seu desenho, especialmente no caso da produção imobiliária voltada à alta e a média renda, é determinado por paradigmas atuais que se formaram a partir de utopias consolidadas no século XX, que idealizavam a sobreposição entre cidade e campo, o transporte individual e a setorização das atividades.

Seu território, moldado por uma produção capitalista do espaço urbano, é em suma uma articulação de espaços públicos e propriedades privadas (CENEVIVA apud BENTE, 2010:160). A atividade de parcelamento do solo urbano, portanto, é intrínseca à urbanização da cidade capitalista, e organiza a relação entre o público e o privado através do traçado urbano. Segundo a autora, o traçado urbano é a forma mais perene de estruturação do espaço, sendo uma das que menos se altera ao longo do tempo.

Indo além, o parcelamento do solo urbano estabelece a própria cidade, através de sua expansão. O novo tecido urbano criado - as novas ruas, as novas praças e os novos lotes – se consolidam através dos anos e se tornam bairros, de certa forma delineando a identidade da cidade, que registra em sua própria estrutura urbana a sua história, assim como uma árvore registra seu crescimento através dos sucessivos anéis que compõem o seu tronco. Bente (2010) define este fenômeno como temporalidade construtiva, que nos permite perceber a cidade como um mosaico de diversas épocas.

Segundo Mota (apud BARREIROS, 1998), o parcelamento do solo é um dos instrumentos urbanísticos utilizados para promover a organização territorial dos municípios brasileiros. Levando em consideração que a “cultura da terra” brasileira contém a idéia de que a propriedade territorial é um tipo de propriedade distinta das demais, que condiciona os anseios e cobiças da sociedade (BENTE, 2010), podemos concluir que o parcelamento do solo urbano, além de um

instrumento urbanístico público, é uma atividade complexa e repleta de interesses paralelos e antagônicos, particulares e coletivos. Estes interesses estão presentes em todos os segmentos da sociedade e alteram, em conformidade com o momento político, econômico e social, o delineamento histórico do traçado urbano.

A legislação relativa ao parcelamento do solo no Brasil é oriunda das ordenações Afonsinas (1446) e Manuelinas (1521), importadas de Portugal e impostas sobre o território brasileiro no período colonial. Elas estabeleciam instrumentos políticos estruturais dentro da sociedade brasileira, como a representação popular através da eleição direta de vereadores (ROLNIK 1997 apud BENTE 2010), porém pouco versavam sobre o processo de expansão das cidades: “A colonização portuguesa, ao contrário da espanhola, não possuía um conjunto sistemático de regras escritas para o desenho da cidade”. (ROLNIK, 1997:16). Na América espanhola, a construção de cidades era um elemento fundamental para a dominação do território, enquanto a ocupação urbana portuguesa era de interesse marginal, ou ainda, de suporte a um projeto eminentemente rural, “ou nem mesmo rural, de exploração de riquezas naturais” (ROLNIK, 1997:17).

Em todo o período colonial, a propriedade da terra era pública, sendo concedido o direito de uso da terra aos seus ocupantes através do título denominado sesmaria, uma concessão de domínio condicionada ao uso produtivo da terra. A concessão se fazia gratuitamente, obrigando-se o beneficiário a pagar uma décima parte da produção à Coroa Portuguesa, representada pela Ordem de Cristo, ordem militar religiosa cujo grão-mestre era o rei português. Levando em conta a imensidão do território e a pequena população residente, não eram estabelecidos limites precisos para as sesmarias, levando a demarcações bastante incertas (ROLNIK, 1997).

No interior das sesmarias se constituíram os patrimônios religiosos, que por sua vez originaram a maior parte dos núcleos urbanos do Brasil. Estes patrimônios religiosos eram porções de terra doadas nominalmente à uma devoção, a um santo padroeiro, sobre as quais eram edificadas capelas e templos (MARX apud ROLNIK, 1997). A subsistência do templo muitas vezes era

garantida através da cessão de parcelas de terra do santo para terceiros, parcelas estas que acabavam constituindo uma vila. Uma vez consolidada a vila, a Câmara detinha o poder de doar e retirar terras (ROLNIK, 1997).

A partir da Independência, em 1822, o regime de sesmarias foi extinto e iniciou-se um período de apossamento generalizado de terras. Nas primeiras décadas do Brasil independente a regra era a ocupação pura e simples. Levando em conta os escassos recursos para a produção agrária, e à abolição do tráfico de escravos para o Brasil, a terra tornou-se o principal capital para a implantação de atividades lucrativas, o que gradualmente levou o país a um grande número de disputas territoriais e à insegurança jurídica. Essas circunstâncias levaram à promulgação da lei nº 601 de 1850, a Lei de Terras (BENTE, 2010).

A Lei de Terras, na prática, instituiu a propriedade territorial privada no Brasil. Ela também foi fundamental para as primeiras considerações a respeito da expansão da malha urbana sobre a propriedade agrária. Seu aspecto mais impactante para o meio urbano e para a formação da “cultura da terra” brasileira foi o de gerar a possibilidade de a propriedade territorial ser oferecida como garantia para empréstimos destinados à produção, sendo assim inserida na dinâmica do mercado de bens (BENTE, 2010). Adquirindo valor monetário, passa a ser fundamental a identificação dos limites exatos da propriedade, e a precisão do parcelamento do solo, especialmente quando este último se estabelece como meio de produção espacial e econômica, agregando o valor da urbanização à terra rural e se tornando, assim, uma atividade lucrativa. Segundo Rolnik (1997:25) “A separação entre propriedade e a efetiva ocupação ocasionou uma transformação radical na forma da cidade, na medida em que aparecem a figura do loteamento ou do arruamento, o desenho das ruas e lotes prévios ao próprio ato de construir.” Ainda segundo Rolnik, a obrigatoriedade do planejamento prévio ao parcelamento se deu em São Paulo no ano de 1831, antecipando a revolução causada vinte anos depois pela Lei de Terras de 1850.

Após a consolidação do novo sistema de propriedade territorial, nas últimas décadas do século XIX, o ordenamento da circulação através da racionalização das vias, e a demarcação dos limites entre o espaço público e o privado passam a ser prioritárias, conforme podem demonstrar o código de posturas municipais de

São Paulo de 1875 e, principalmente na sua revisão de 1886. Neste momento, é nítida a preocupação com o alinhamento e a demarcação precisa do limite das vias públicas. Um dos principais objetivos era “demarcar os limites entre espaço público e privado, tanto pela imposição dos alinhamentos como pela obrigação de construir muros de dois metros de altura para terrenos baldios” (BENTE, 2010:69). Conforme destaca Rolnik (1997:25):

(...) todas as definições da legislação urbanística que interferem diretamente no potencial de valorização dos terrenos urbanos acabam por ter uma importância que vai além das simples limitações de ordem técnica ou estética, interferindo em uma reserva de valor historicamente estratégica.

A partir daí, é possível notar uma evolução da legislação urbanística do Município de São Paulo no sentido de garantir o desenho urbano racional e planejado nos bairros de classes abastadas, aliadas a políticas de anistia oficial ou extra-oficial para as ocupações irregulares voltadas às classes populares, que não possuíam padrão de renda compatível com a valorização da terra urbana que ocorria nos parcelamentos formais (BENTE, 2010). Rolnik (1997) demonstra que existia um mecanismo que delimitava uma lei absolutamente detalhada e milimétrica por um lado, e por outro abria um pedaço da cidade onde tudo o que não se adequasse à fórmula poderia ocorrer, embora não sob responsabilidade do Estado.

Em 1923, outra vez utilizando a cidade de São Paulo como exemplo, foram consolidadas no código urbanístico municipal as regras “modernas” de aberturas de loteamento, que consistiam basicamente na obrigatoriedade da elaboração do plano de loteamento, construído a partir de um pedido de diretrizes viárias encaminhado à municipalidade. Uma vez obtidas as diretrizes, o loteador deveria apresentar um plano, com curvas de nível de metro em metro, definido arruamento e espaços livres, nivelamento das vias e o sistema de escoamento das águas pluviais. Também são estabelecidos os índices mínimos de doação de áreas para o poder público, que consistem em 20% para as vias, e 5, 7 ou 10% para espaços livres, índices respectivos à área urbana, suburbana e rural. No mesmo momento é definido o lote mínimo em 300 metros quadrados, com frente mínima de 10 metros (ROLNIK, 1997).

Campinas, por sua vez, teve a sua primeira normativa referente ao parcelamento do solo somente em 1934, no Código de Construções do Município de Campinas, que estabelecia normas para abertura de vias públicas. Os índices de destinação de áreas públicas, nos moldes da legislação de São Paulo, somente foram normatizados em 1951, através da Lei 640/51, índices esses que permanecem inalterados no Código de Obras atual. (BERNARDO, 2002).

Até então, não havia sido elaborada nenhuma normativa de âmbito federal que visasse uma regulação urbanística, e disciplinasse tecnicamente o parcelamento do solo urbano ou rural. O Decreto-Lei 58 de 1937, regulamentado pelo Decreto 3.079 de 1938, pela primeira vez determinou regras para o parcelamento do solo em todo o território nacional, porém não discutia normas urbanísticas, atendo-se apenas na determinação de etapas de aprovação e registro, e, principalmente, em garantir os direitos dos adquirentes dos lotes. O artigo 1º resume o processo instituído naquele período:

Art. 1º Os proprietários ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição respectiva:

I, um memorial por êles assinado ou por procuradores com poderes especiais, contendo :

a) denominação, área, limites, situação e outros característicos do imóvel;

b) relação cronológica dos títulos de domínio, desde 30 anos, com indicação da natureza e data de cada um, e do número e data das transcrições, ou cópia autêntica dos títulos e prova de que se acham devidamente transcritos ;

c) plano de loteamento, de que conste o programa de desenvolvimento urbano, ou de aproveitamento industrial ou agrícola; nesta última hipótese, informações sôbre a qualidade das terras, águas, servidões ativas e passivas, estradas e caminhos, distância de sede do município e das estações de transporte de acesso mais facil;

II, planta do imóvel, assinada também pelo engenheiro que haja efetuado a mediação e o loteamento e com todos os requisitos técnicos e legais; indicadas a situação, as dimensões e a numeração dos lotes, as dimensões e a nomenclatura das vias de

comunicação e espaços livres, as construções e bemfeitorias, e as vias públicas de comunicação;

III, exemplar de caderneta ou do contrato-tipo de compromisso de venda dos lotes;

IV, certidão negativa de impostos e de onus reais;

V, certidão dos documentos referidos na letra b do nº I.

~~§ 1º Tratando-se de propriedade urbana, o plano e planta de loteamento devem ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias e militares.~~

§ 1º Tratando-se de propriedade urbana, o plano e a planta de loteamento devem ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias, militares e, desde que se trata de área total ou parcialmente florestada as autoridades florestais. (Redação dada pela Lei nº 4.778, de 1965).

§ 2º As certidões positivas da existência de onus reais, de impostos e de qualquer ação real ou pessoal, bem como qualquer protesto de título de dívida civil ou comercial não impedir o registro.

§ 3º Se a propriedade estiver gravada de onus real, o memorial será acompanhado da escritura pública em que o respectivo titular estipule as condições em que se obriga a liberar os lotes no ato do instrumento definitivo de compra e venda.

§ 4º O plano de loteamento poderá ser modificado quanto aos lotes não comprometidos e o de arruamento desde que a modificação não prejudique os lotes comprometidos ou definitivamente adquiridos, si a Prefeitura Municipal aprovar a modificação.

A planta e o memorial assim aprovados serão depositados no cartório do registo para nova inscrição, observando o disposto no art. 2º e parágrafos.

§ 5º O memorial, o plano de loteamento e os documentos depositados serão franqueados, pelo oficial do registo, ao exame de qualquer interessado, independentemente do pagamento de emolumentos, ainda que a título de busca.

O oficial, neste caso, receberá apenas as custas regimentais das certidões que fornecer.

§ 6º Sob pena de incorrerem em crime de fraude, os vendedores, se quiserem invocar, como argumento de propaganda, a proximidade do terreno com algum acidente geográfico, cidade, fonte hidromineral ou termal ou qualquer outro motivo de atração

ou valorização, serão obrigados a declarar no memorial descritivo e a mencionar nas divulgações, anúncios e prospectos de propaganda, a distância métrica a que se situa o imóvel do ponto invocado ou tomado como referência. (Incluído pela Lei nº 5.532, de 1968).

Ainda que estabelecesse diversas regras (não urbanísticas) para o parcelamento do solo urbano, o Decreto-Lei 58/37 falhava em um ponto crucial: ele não estabelecia sanções para possíveis transgressões de suas normas, o que fez com que muitos loteadores desconsiderassem suas exigências (BARBOSA, 2008). Contudo, ainda com a presença de transgressões às regras, muitas vezes os compradores dos lotes não contestavam a validade do contrato de compra e venda firmado com o loteador, pois interessava aos primeiros - que normalmente compravam a propriedade através de pagamento parcelado - lucrar com a valorização do lote para que o negócio chegasse a um “bom termo” (AZEVEDO JÚNIOR apud BARBOSA, 2008). Assim, com o tempo, o Decreto-Lei 58/37 se tornou “vazio de conteúdo social e mesmo jurídico”. (Azevedo Júnior apud Barbosa, 2008:76). Os administradores públicos tinham muito pouco poder de definição sobre os projetos de parcelamento do solo, e nada podiam fazer no sentido de forçar os empreendedores a regularizar loteamentos irregulares, que sem dúvida comprometiam a organização do espaço urbano e a qualidade dos loteamentos (FERNANDES apud BARREIROS, 1998). Durante os anos 60 e 70, especialmente, intensificou-se o processo de edificação dos lotes adquiridos nos anos 50, o que explicitou as irregularidades cometidas pelos loteadores: ocupação de áreas inundáveis, altas declividades, entre outros (SANTOS apud BARBOSA, 2008).

Concomitantemente ao aumento das irregularidades nos processos de parcelamento do solo, diversos projetos de lei foram apresentados à Câmara dos Deputados para a substituição do Decreto-Lei de 1937. Azevedo Júnior (Apud BARBOSA, 2008) destaca o Projeto nº 1.378/56, do Deputado Federal Anísio Rocha; o projeto de lei idealizado e publicado em 1961 pelo Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CPEU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), além do projeto do jurista Hely Lopes Meirelles, encomendado em 1965 pelo Ministério do Planejamento e da Coordenadoria Econômica. Este último, conforme destaca Azevedo Júnior,

“resultou num todo orgânico e completo abordando praticamente todos os aspectos do problema” (Azevedo Júnior apud Barbosa, 2008:83). Definia os conceitos de loteamento, documentações necessárias, sanções administrativas e penais para loteadores, corretores e oficiais de registro; estipulava melhoramentos como implantação de infraestrutura e também normas técnicas de desenho urbanístico, tais como áreas mínimas para os lotes (360 m²), para os espaços livres (20% da área total), e para os equipamentos urbanos (10% da área total), além de definir a taxa máxima de densidade demográfica em 600 habitantes por hectare e o coeficiente máximo de ocupação do lote por edificação em 2/3. (MEIRELLES apud BARBOSA, 2008).

O projeto de lei de Meirelles também delegava autonomia aos municípios, que poderiam modificar algumas normas técnicas a partir de um plano diretor municipal, cujo conteúdo mínimo era estabelecido pelo texto de Meirelles, que também condicionava empréstimos e subvenções federais à existência desse plano ordenador do município. Delegava poder também aos Estados, que poderiam complementar as normas federais com uma legislação própria.

Apesar das boas idéias, segundo Azevedo Júnior, foi “inútil, todavia, todo o esforço do ilustre jurista. Seu substancioso projeto (...) se viu desfigurado e mutilado, acabando por ser substituído por outro de dez artigos, sugerido por um grupo de proprietários de imóveis” (Azevedo Júnior apud Barbosa, 2008:83). Este novo projeto foi aprovado e promulgado como Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.

Esta nova normativa estabelecia alguns princípios urbanísticos, como a definição de loteamento, desmembramento e zona urbana, porém deixava a cargo do Banco Nacional de Habitação – BNH – estabelecer as normas técnicas gerais para elaboração do projeto de loteamento, cabendo aos municípios adaptá-las as necessidades locais. Segundo Azevedo Júnior, este dispositivo podia ser caracterizado como inconstitucional, pois os municípios não poderiam ser obrigados a seguir uma normativa elaborada por uma simples autarquia, como era o BNH. (BARBOSA, 2008). Assim, os municípios poderiam simplesmente ignorar estas regras, definindo normas próprias, ou pior, deixando o projeto ser elaborado sem regras pelos loteadores, conforme vinha acontecendo na maior

parte do país. Este conflito jurídico, e a equiparação do parcelamento do solo à incorporação de condomínios, definida pela lei 4.591/64, dentre outros tantos problemas inerentes ao Decreto-Lei 271/67, acabaram por defini-lo como um “texto que já nasceu morto”, sendo “mais fácil e muito mais recomendável (...) elaborar-se nova lei de loteamento do que adaptar o inadaptável”. (Azevedo Júnior apud Barbosa, 2008:85). O artigo de Azevedo Júnior aqui citado foi publicado 300 dias após a promulgação do Decreto-Lei, que estabelecia um prazo de 180 dias para a regulamentação da normativa. Esta regulamentação, até hoje, não se efetivou, e o Decreto-Lei 271/67 nunca foi aplicado, continuando a valer a legislação de 1937. A previsão de Azevedo Júnior se confirmou doze anos depois, com a promulgação da Lei de parcelamento do solo urbano, Lei 6.766, de 12 de dezembro de 1979.

3.1. A Lei 6.766/79 – Lei Lehmann: origem e contexto

Nos anos 1970, concomitantemente ao aumento da ilegalidade e recrudescimento da questão urbana brasileira, o setor imobiliário se modernizou. Empresas maiores e mais organizadas tornaram-se promotoras da urbanização formal através do parcelamento do solo, comprando terras, gerenciando a aprovação do processo e a elaboração de projetos urbanísticos, assim como a execução das obras e a comercialização das unidades. Ainda que modelos antigos continuassem existindo, de maneira geral as relações se tornaram impessoais e profissionais. O volume crescente da demanda e de negócios realizados, aliados à dificuldade de acesso a financiamento por pessoal não especializado, e a criação de obstáculos cada vez maiores para aprovação por parte das prefeituras municipais levou à criação de *lobbies* e, finalmente, criou uma tendência de monopólios regionais por parte de empresas ou grupos ligados ao parcelamento solo. (BARBOSA, 2008).

Nesta mesma época, dentro do meio acadêmico, surgiu uma grande curiosidade a respeito das periferias. Houve uma grande produção de teses, artigos e dissertações com o caráter de diagnóstico. Os municípios passaram a atentar-se ao problema da ilegalidade e da urbanização desordenada, buscando maneiras de lidar com os assentamentos existentes e de impedir ou disciplinar os novos. O Governo Federal, de outro lado, começou a atuar dentro da esfera jurídica, buscando instrumentos legais para coibir as diversas irregularidades existentes (BARBOSA, 2008). Dentro desse contexto, começa a ser posta em prática uma política governamental de integração nacional, com ênfase aos temas referentes à urbanização das cidades e à problemática regional do desenvolvimento urbano (FERNANDES apud BARBOSA, 2008).

Ainda em 1969, foi realizado em Salvador o Seminário Sobre Uso do Solo e Loteamento Urbano, promovido pelo CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal, do Estado de São Paulo, com o apoio do SENAM – Serviço Nacional dos Municípios, e da Secretaria dos Assuntos Municipais e de Serviços Municipais do Estado da Bahia - SENAM (BARBOSA, 2008 e BARREIROS, 1998). “Nesse seminário discutiu-se amplamente o problema e elaborou-se um anteprojeto (...) que serviu de suporte básico para os trabalhos que se seguiram” (Lehmann apud Barreiros, 1998:12). Este anteprojeto foi encaminhado pelo Ministro do Interior ao Presidente da República. O processo legislativo, porém, foi extinto na ocasião, ainda que muitos dos seus resultados não tenham se perdido (BARBOSA, 2008).

Em 1974 foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, que retomou os estudos. A Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A – Emplasa, refez o anteprojeto elaborado em 1969, a partir de concurso dos técnicos do Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana de São Paulo – SPAM, contando também com a colaboração dos juristas José Ignácio Botelho de Mesquita e Damásio Evangelista de Jesus (LEHMANN, 1978). Dando sequência ao processo, em 1975 foi realizado o Simpósio O Homem e a Cidade, pela Fundação Milton Campos, onde o grupo de trabalho sobre Políticas do Uso do Solo apresentou proposições referentes à elaboração de uma nova legislação federal de disciplinamento do uso do solo, abrangendo o parcelamento. (BARREIROS, 1998). O Simpósio atingiu

um consenso de que esta nova legislação deveria observar o controle e a ordenação do crescimento urbano, baseados na funcionalidade urbana e a preservação dos recursos naturais; a promoção equilibrada da distribuição da população e dos centros de emprego e a promoção e reserva de áreas para equipamentos urbanos (BARBOSA, 2008).

O senador Otto Cyrillo Lehmann, em contato com o arquiteto Roberto Cerqueira César, Secretário dos Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo e participante do Simpósio da Fundação Milton Campos, tomou conhecimento do anteprojeto de lei elaborado pela Emplasa/SPAM, e das proposições elaboradas no simpósio. A partir desse contato, foi realizada uma revisão do anteprojeto, buscando viabilizar as proposições do Simpósio com o texto anteriormente elaborado.

Em março de 1977, o senador Lehmann enviou para apreciação do Congresso Nacional um projeto de lei do Senado, o PLS 18/77, que tratava do parcelamento do solo urbano. Ao longo do ano, a proposição não avançou. Em março de 1978, Lehmann discursou no Congresso Nacional, pedindo providências para um rápido andamento da matéria, com a justificativa de que os danos causados pelos loteamentos irregulares estavam “diariamente, a clamar por uma nova legislação atualizada e enérgica que ponha fim a um mal que atinge, nos grandes centros urbanos, a tantas famílias modestas que continuam vítimas de homens sem escrúpulos” (Diário do Congresso Nacional apud Barbosa, 2008:90).

Seguiu explicando que o projeto continha as linhas gerais para implantação do parcelamento do solo urbano, estabelecendo condições topográficas e geológicas, visando coibir a implantação de loteamentos em áreas inundáveis ou sobre aterros mal executados. Definia também parâmetros básicos de projeto, tais como área mínima para os lotes, áreas para equipamentos urbanos e comunitários, porcentagens mínimas para áreas públicas e a obrigatoriedade de articulação das vias projetadas com as vias existentes no entorno. Lehmann ressaltou que o Projeto de Lei propunha uma ação conjunta das três esferas de governo – municipal, estadual e federal, o que possibilitaria, com a efetividade das penas e sanções previstas, a resolução das situações irregulares existentes e a

consolidação de um novo modelo de parcelamento. Conforme o discurso do Senador:

É justamente esta situação que o projeto pretende modificar, dando ao Poder Público, destacadamente às Municipalidades, condições efetivas de controle sobre o crescimento de suas áreas urbanas e de fiscalização sobre loteadores, protegendo destarte, o interesse da cidade e dos compradores de lotes, principalmente porque forte parcela destes é constituída por pessoas de poucos recursos econômicos e sem condições reais de defender seus direitos. Deste modo, as Prefeituras, obrigatoriamente deverão ser consultadas para se manifestarem a respeito das diretrizes de uso do solo, na área onde se farão os loteamentos. Tal consulta é de fundamental importância, uma vez que permitirá ao Poder Municipal ordenar o crescimento das áreas urbanas, impondo seus padrões, tendo em vista o bem-estar da coletividade (Diário do Congresso Nacional apud Barbosa, 2008:90-91).

Em 12 de dezembro de 1979 foi promulgada a Lei federal nº 6.766, que “Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências”, após dois anos de tramitação. De acordo com Couto (Apud Barbosa, 2008), o grande mérito da nova lei é o de chamar a atenção dos administradores públicos e da população em geral para a questão do parcelamento do solo urbano, como elemento de adensamento demográfico, assim como ordenador do crescimento das cidades. Porém, conforme Mota (apud Barreiros, 1998), para o efetivo controle do parcelamento do solo por parte do município, além de uma legislação adequada, é necessário o controle técnico na aprovação de projetos visando a orientação técnica ao projetista ou ao loteador. A ausência deste controle técnico no processo de aprovação conduz a um cenário onde a lei é nada mais do que um instrumento de legitimação de um projeto em desacordo com o bem comum, voltado ao benefício de indivíduos ou grupos. É o que pretendemos evidenciar na sequência.

3.2. Loteamentos urbanos segundo a Lei Lehmann

Conforme visto anteriormente, por iniciativa do ex-Senador paulista Otto Lehmann, em 12 de dezembro de 1979 foi promulgada a lei de parcelamento do

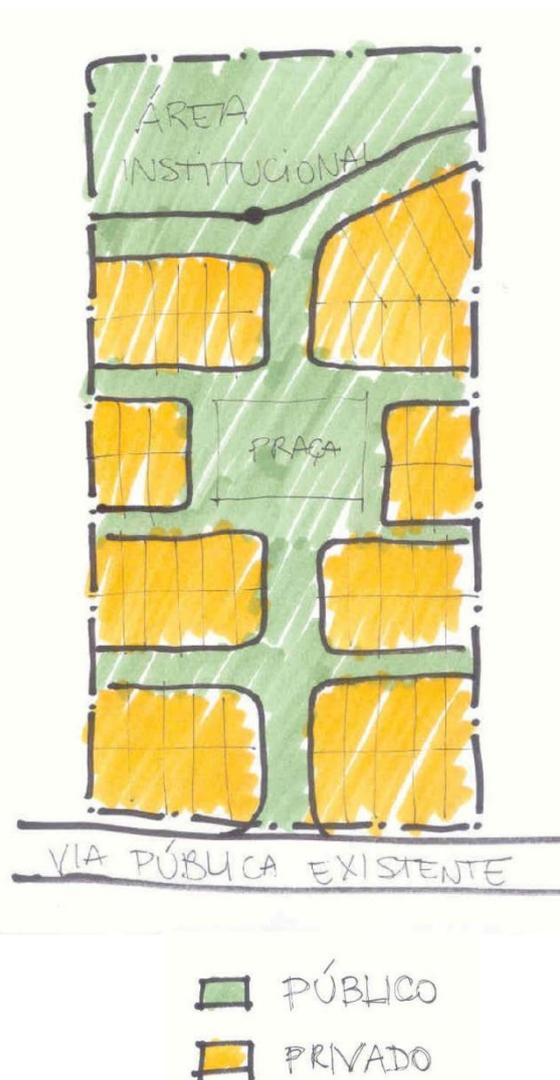


Figura 11 - Representação esquemática de um desenho urbanístico referente a um processo de loteamento. Fonte: Elaboração própria

solo urbano – Lei federal nº 6.766, idealizada com o intuito de regulamentar a atividade da produção do espaço urbano no Brasil. A lei foi estruturada em nove capítulos, sendo o primeiro denominado “disposições preliminares”. Esse capítulo conceitua os dois únicos processos pelos quais pode ser feito o parcelamento do solo – o loteamento e o desmembramento:

Art. 2º - O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º - considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

O loteamento (fig. 11) caracteriza-se pela subdivisão de uma gleba em lotes destinados à edificação, com a criação de novos logradouros públicos e vias de circulação, que devem obrigatoriamente dar

acesso aos lotes privados. Segundo Batalha (1953: 235,tomo I), sua origem como conceito é anterior à Lei Lehmann:

O loteamento é uma operação de facto, que se utiliza dos dados técnicos da agrimensura. Consiste em dividir área ou gleba em outras tantas porções autônomas, com possibilidade de vida própria. Ao partir ou dividir certa extensão territorial em lotes, na esfera dos factos, deve-se ter em vista a viabilidade desses lotes, a possibilidade de sua existência autônoma, precipuamente no que tange às vias de comunicação.

O desmembramento (fig. 12), por sua vez, é o processo de subdivisão de uma gleba em lotes, porém sem a criação ou modificação de área pública, ou seja, é uma intervenção - basicamente cartorial - apenas em áreas privadas, ainda que possam ser destinadas áreas para a implantação de equipamentos públicos ou áreas institucionais, fato esse que pode ocorrer ou não de acordo com a legislação municipal.

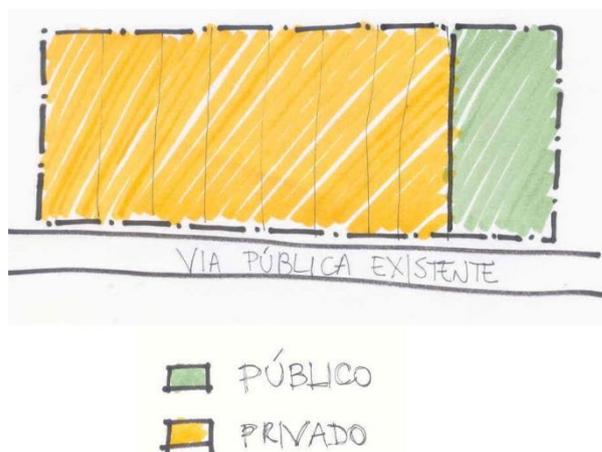


Figura 12 - Representação esquemática de um desenho urbanístico referente a um processo de desmembramento. Fonte: Elaboração própria.

As disposições preliminares ainda definem o conceito “lote” como a unidade territorial urbana básica, servida de infraestrutura (artigo 2º, parágrafo 4º). Define também os padrões dessa infraestrutura (artigo 2º, parágrafo 5º e 6º). e, por último, proíbe a ocupação em áreas em que a ocupação humana pressupõe a degradação ambiental e a baixa qualidade de vida: áreas sujeitas a alagamentos, contaminadas, de alta declividade, com baixo suporte do solo (terreno mole) e de preservação ecológica (artigo 3º).

De maneira explícita, o loteamento é colocado como o único processo pelo qual um parcelamento do solo - entendido aqui como produção de novas áreas urbanizadas - poderia ser concretizado. Portanto, em tese, qualquer empreendimento imobiliário que objetive a comercialização de lotes urbanos deve

ser enquadrado como um processo de loteamento pelo poder público, ainda que, como aponta Sarmiento Filho (2009:81), o condomínio horizontal ordinário seja utilizado, algumas vezes, como forma de burlar a lei de parcelamento do solo:

Por vezes uma gleba de terra é vendida para diversos interessados (às vezes mais de 500), que constam nas escrituras como detentores de frações ideais, mas, na prática, recebem uma parte certa e delimitada de propriedade, fixada em instrumentos particulares.

3.2.1. Loteamentos x condomínios: uma distinção necessária

De fato, a figura do condomínio horizontal hoje se confunde com a do loteamento, especialmente os chamados “loteamentos fechados”, que serão analisados mais adiante. É importante considerar que, no Brasil, a moradia multifamiliar “intra-muros” foi inicialmente regulamentada através da lei n 4.591 de 16 de dezembro de 1964, que dispõe sobre o condomínio de unidades imobiliárias, se enquadrando nesse campo tanto os edifícios verticais quanto condomínios horizontais de casas, passando por condomínios empresariais, comerciais, etc. A figura jurídica de um condomínio, porém, não contempla a venda do lote destinado à edificação, apenas a comercialização de unidades acabadas – casas, apartamentos, entre outros. Dessa forma, para implantar um condomínio propriamente dito, o empreendedor deve, a partir das determinações da legislação pertinente, incorporar uma gleba ou um lote, através da edificação de unidades isoladas ou agrupadas, horizontal ou verticalmente.

É importante salientar a distinção entre gleba e lote, que é consequência, exatamente, do fato de se a referida área, ainda que em perímetro urbano, não foi parcelada (gleba), ou o resultado de um loteamento (lote), feito de acordo com a legislação federal. Pinto (2006:02), sintetiza:

Um aspecto raramente analisado é o da qualificação jurídica do terreno objeto do condomínio horizontal. É preciso verificar se ele tem origem em um loteamento urbano anterior ou não. No

primeiro caso, trata-se de um *lote*, para cuja constituição já houve o cumprimento de ônus urbanísticos. Na segunda hipótese, trata-se de uma *gleba*, que ainda não foi parcelada.

Segundo a Lei de uso e ocupação do solo de Campinas, lei 6.031, revisada em 2001, no caso de incorporação de condomínio em gleba não urbanizada, deverá ser adotado um fator redutor de 0,60 sobre os índices urbanísticos máximos que seriam aplicados em um lote. Conforme a referida lei, no parágrafo 1º do artigo 18:

Quando os terrenos estiverem na condição de glebas com área superior a 5.000,00m² (cinco mil metros quadrados), os parâmetros para taxa de ocupação, coeficientes de aproveitamento, área de construção máxima e número máximo de unidades habitacionais corresponderão a 0,6 (seis décimos) daqueles definidos para lotes.

Esse índice é relativo a uma estimativa de porcentagem da área que seria doada ao poder público na ocasião do loteamento da gleba, que, por ser edificada diretamente, sem passar pelo parcelamento do solo, não sofreu o “ônus urbanístico” ao qual se refere Pinto (2006).

Porém, conforme visto anteriormente, o loteamento é o único processo jurídico-urbanístico estabelecido na legislação federal para criação de lotes, ou seja, unidades imobiliárias autônomas, servidas de infraestrutura e destinadas à edificação. Ainda assim, em diversos empreendimentos urbanísticos que objetivam a venda de lotes e não de unidades acabadas foi adotado o processo de incorporação, sendo para tanto usado como justificativa o artigo 8º da lei 4.591/64:

Art. 8º Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário dêste ou o promitente cessionário sobre ele desejar erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte:

a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades;

Ainda que o texto da Lei de condomínios dê margem a diferentes interpretações, a grande diferença entre a incorporação de um condomínio e o

loteamento urbano é que o primeiro é uma atividade edilícia e diretamente ligada à arquitetura e à construção em áreas de propriedade privada, e o segundo, uma atividade urbanística, mais complexa e objeto de interesses divergentes, e que envolve, principalmente, a criação de áreas públicas, de novas porções da cidade. Um condomínio horizontal é indissociável das edificações que compõem suas unidades residenciais. Juridicamente, “não há diferença substancial entre o condomínio de casas e o condomínio de edifícios (...). A concepção e o regramento jurídico são os mesmos, diferindo, tão-somente, a forma pela qual o empreendimento é criado do ponto de vista arquitetônico.” (SARMENTO FILHO, 2009:38).

É importante considerar, também, que a legislação referente ao condomínio horizontal não foi elaborada para a implantação do mesmo sobre extensas áreas do território, e sim sobre pequenas glebas, caracterizando mais um conceito de “vila de casas” do que o de “*gated community*”. Prova disso, no caso de Campinas, é o artigo 20º da Lei de uso e ocupação do solo, que estabelece o limite máximo de área de gleba destinada à implantação de um condomínio horizontal em 40.000 metros quadrados. Como comparação, o loteamento fechado Alphaville Campinas, implantado sobre uma gleba de 2.702.826,78 metros quadrados.⁴

Ainda assim, a figura jurídica do condomínio foi amplamente utilizada pelo mercado imobiliário de maneira a burlar a lei de parcelamento do solo, acelerando e facilitando a aprovação de pequenos, médios e grandes empreendimentos urbanísticos, nas mais variadas tipologias (D’OTTAVIANO, 2008). No caso de Campinas, esse expediente não é tão evidente como em outras localidades, ainda que existam exemplos claros.

Na figura 13 está demarcado o condomínio Espaço e Verde, no distrito de Barão Geraldo. O empreendimento foi aprovado como condomínio horizontal, à luz da Lei Federal 4.591/64 e da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Campinas, dentro da modalidade HMH-4 (Habitação Multifamiliar Horizontal – 4), que permite

⁴ Área constante no projeto aprovado do loteamento Alphaville Campinas. Fonte: SEPLAMA/PMC.

uma fração ideal⁵ de 500 metros quadrados, e cuja área máxima, definida na lei, é de 40.000 metros quadrados, com alguma tolerância nesse sentido, conforme o trecho do artigo 20º da Lei Municipal 6.031/2001, que trata das características das habitações multifamiliares horizontais:

a) a área do lote ou gleba menor ou igual a 20.000,00m² (vinte mil metros quadrados) para o tipo HMH-2, 28.500,00m² (vinte e oito mil e quinhentos metros quadrados) para o tipo HMH-3 e 40.000,00m² (quarenta mil metros quadrados) para o tipo HMH-4, admitindo-se uma variação máxima de até 5% (cinco por cento). *(conforme redação dada pelo art. 2º da Lei no 10.618/00).*

(...)

e) número máximo de unidades habitacionais igual ao resultado da divisão da área do lote por:

1- TIPO HMH-2: 200,00m² (duzentos metros quadrados);

2- TIPO HMH-3: 250,00m² (duzentos e cinquenta metros quadrados);

3- TIPO HMH-4: 500,00m² (quinhentos metros quadrados); *(conforme redação dada pelo art. 2º da Lei no 10.640/00).*

Analisando a foto aérea do empreendimento⁶, o condomínio conta com aproximadamente 80 “lotes”, que contam com uma área média de 380 metros quadrados. Considerando os índices determinados pela legislação, é possível perceber que o número total de lotes corresponde à divisão da área total do terreno pela fração ideal máxima permitida (500 metros quadrados).

⁵ Fração Ideal é um conceito intrínseco à incorporação de condomínios, que corresponde à porcentagem do terreno total do empreendimento que é de “propriedade” do condômino. Em termos simplificados, se em um condomínio existem 100 casas, cada condômino é dono de 1% do terreno total do condomínio, considerando as vias internas e áreas de lazer comum, que são, conforme visto anteriormente, todas de propriedade privada. Ou seja, a propriedade territorial, no caso de um condomínio, extrapola o próprio “lote” ou unidade privativa, incidindo também sobre as áreas de uso comum, às quais cada condômino tem uma porção da propriedade.

⁶ A planta de aprovação do condomínio Espaço e Verde não está disponível para consulta, uma vez que a planta de aprovação de um condomínio não é um documento público, ao contrário da planta de aprovação de um loteamento. Dessa maneira, a análise do empreendimento foi feita sobre a foto aérea.



Figura 13 - Condomínio Espaço Verde, no distrito de Barão Geraldo. Fonte: Google Earth. Apesar de se tratar de um condomínio horizontal, e não de um loteamento, é possível perceber que o produto imobiliário real é o lote livre de edificações.

Porém, conforme visto anteriormente, esse tipo de empreendimento é uma atividade edilícia e não urbanística, e pela lei deveria objetivar a venda de unidades acabadas. Ainda sim, é claramente identificável que foram vendidos “lotes” destinados à edificação, uma vez que vários ainda se encontram vagos, e os já edificados apresentam edificações de tipologias variadas, demonstrando que não foram construídas pelo empreendedor inicial.

Em relação ao projeto de aprovação, a tática utilizada é o desenho de pequenas unidades residenciais em cada lote, que não são executadas pelo empreendedor. Após a comercialização dos lotes, cada proprietário requer junto à prefeitura a modificação e ampliação da unidade privativa (que nunca foi construída) e, enfim, a edificação é executada.

A prefeitura, por sua vez, emite um “habite-se” parcial a cada casa construída, emitindo um “habite-se” final para o condomínio no momento da construção da última casa. Ao considerar que, juridicamente, um condomínio horizontal é a mesma coisa que um edifício de apartamentos, esse fato seria o equivalente a habitar um apartamento ao passo em que, no mesmo prédio, outros apartamentos estivessem sendo construídos.



Figura 14 – Condomínio Quinta dos Jatobás, no distrito de Joaquim Egídio. Fonte: Google Earth.

O condomínio Quinta dos Jatobás (fig.14), em Joaquim Egídio, outro distrito de Campinas ligado à Rodovia Dom Pedro I, foi implantado de maneira similar, sendo facilmente identificável que seu objetivo comercial foi a venda de lotes e não a venda de unidades acabadas.

Indo além da questão jurídica, a urbanização através de condomínios horizontais e não de loteamentos é uma urbanização predatória, principalmente por não ser afeita à regulação estabelecida pela legislação de parcelamento do solo. Assim, via de regra não incidem sobre a mesma obrigações como a doação de áreas públicas, onde podem ser construídas escolas, creches, postos policiais, equipamentos públicos em geral. Também não se pode exigir certos padrões de sistema viário que permitam a correta fluidez, especialmente em urbanizações de grande porte. Além disso, ao serem implantadas diretamente em glebas não parceladas, em grupos e de maneira contínua, forma grandes enclaves urbanos de propriedade exclusivamente privada, levando à construção de cidades cada vez mais fragmentadas e descontínuas. Também, pela própria irregularidade inerente ao processo, ele tende a ser definido em torno de negociações que levam em conta, em primeiro lugar, os interesses pessoais dos envolvidos, e não o interesse público.

Assim, a desconformidade jurídica representa mais do que a ilegalidade em si. É, em suma, reflexo de uma urbanização caótica, sem regras e moldada por práticas predatórias do mercado imobiliário sobre o território, corroboradas por um Estado cada vez mais fraco e inoperante frente ao poder de negociação do capital imobiliário, que invariavelmente visa a otimização dos lucros e dos prazos de aprovação, quase sempre sacrificando a boa forma das cidades.

O parcelamento do solo através do loteamento, figura jurídica idealizada e destinada a esse fim, ainda que apresente diversos problemas de ordem jurídica e urbanística (conforme veremos adiante), ainda resguarda ao interesse público a propriedade do tecido urbano, o que pode garantir às gerações vindouras um *habitat* mais adequado.

3.2.2. A reforma de 1999

Em 29 de Janeiro de 1999, foi promulgada pelo Congresso Nacional a lei 9.785, que revisou o texto da lei Lehmann em diversos temas. Talvez o ponto mais importante tenha sido a alteração do artigo 4º, que transferiu para os municípios a soberania sobre a determinação dos usos permitidos e índices urbanísticos para projetos de loteamento. A partir de então, os projetos seriam guiados por lei municipal de parcelamento, ainda que esta lei obrigatoriamente fosse baseada na lei federal, seguindo o princípio de hierarquia das esferas federais, estaduais e municipais. Segundo o artigo 3º da lei 6.766, no texto original de 1979:

I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo;

§ 1º - A percentagem de áreas públicas prevista no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos

lotes forem maiores do que 15.000 m² (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida.

Em comparação com os mesmos trechos, alterados pela lei 9.785/99, fica evidente que a definição dos índices mínimos de áreas públicas e os usos permitidos passam a ser de responsabilidade e competência exclusiva do município:

(...) A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...) Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem." (NR)

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento".

Segundo Carvalho (1999), no período anterior à lei 9.785/99, o percentual de áreas públicas, em geral, extrapolava os 35% exigidos unicamente pela demanda de área para o sistema de circulação viária, em detrimento de áreas para equipamentos comunitários e espaços livres. Algumas municipalidades e ainda governos estaduais, nesse período, elaboraram leis que garantiam um percentual mínimo para equipamentos e praças.

Outro problema que se apresentava era a rigidez da lei federal, que vinculava os índices percentuais à área da escritura da gleba a ser loteada. Muitas vezes estas glebas eram de pequeno porte, o que ocasionava a fragmentação excessiva das novas áreas públicas. De uma maneira geral, o desenho urbano seguia a lógica de aproveitamento da maior área de lotes possíveis, à custa da fragmentação das áreas públicas, cujos parâmetros eram estabelecidos apenas em percentual e não a partir de critérios de desenho. Alguns municípios tentaram tratar esse problema através de legislações municipais complementares, estabelecendo dimensões mínimas e/ou contigüidade de áreas públicas.

Pode-se entender que a alteração promovida pela Lei 9.785/99 foi guiada por uma estratégia de descentralização, onde o governo federal delegou aos municípios a soberania sobre os índices de parcelamento e também, de certa forma, sobre o controle do território. Assim, pretendia-se que os problemas relativos ao desenho urbano de novas áreas fossem combatidos por legislações locais, conhecedoras das particularidades do próprio território, das suas dinâmicas sociais e urbanísticas.

Porém, ainda apoiando-se em Carvalho (1999), não foi o que ocorreu. A flexibilização da lei poderia resolver a rigidez da regulamentação anterior desde que houvesse uma forte e eficaz estrutura de planejamento urbano, e, ainda, um controle pela parte do estado sobre o desenho urbano.

Uma vez que os processos de aprovação continuaram apenas levando em conta o dimensionamento de áreas através de percentuais e índices construtivos, o projeto continuou não sendo avaliado sob o ponto de vista do desenho propriamente dito, ou ainda, através de análises qualitativas, mais subjetivas, que só poderiam ser procedidas por técnicos qualificados e sustentados por uma “blindagem” política. Aversa a essa possibilidade, na realidade o desenho urbanístico se torna um instrumento de negociação.

Como ressalva, cabe aqui uma observação sobre uma alteração proposta no projeto de lei nº 52 de 1998, que daria origem a lei 9.785/99. O mesmo artigo 3º anunciava a mudança no texto de conceituação da figura do desmembramento, que passava a permitir a modificação, ampliação ou prolongamento do sistema viário existente para a subdivisão da gleba, ou ainda a abertura de uma única via pública ou particular para acessar os novos lotes:

§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão total ou parcial de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, ressalvados a modificação, a ampliação e o prolongamento dos já existentes ou a abertura de uma única via pública ou particular de acesso exclusivo aos novos lotes." (NR).

Porém, essa alteração foi vetada pelo Ministério da Justiça, sob o seguinte argumento⁷:

A redação dada ao § 2º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 1979, altera a definição de desmembramento para admitir "a modificação, a ampliação e o prolongamento de vias e logradouros públicos já existentes ou a abertura de uma única via pública ou particular de acesso exclusiva aos novos lotes."

De acordo com a tradição jurídica, as únicas formas de parcelamento do solo são o loteamento e o desmembramento, sendo o primeiro a repartição de gleba de lotes, com atos de urbanização, e o segundo repartição de glebas sem atos de urbanização. O loteamento distingue-se do desmembramento por implicar "abertura de novas vias de circulação ou logradouros públicos." A relevância da distinção consiste no fato de que o loteamento acarreta ônus para o loteador, que é obrigado a destinar área da gleba ao poder público, para sistema de circulação viária, implantação de equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público.

Ao admitir o desmembramento com acréscimo do sistema viário, a proposta confunde ambas as figuras, estimulando a adoção de desmembramento, já que para essa modalidade de parcelamento não se exige a destinação de área da gleba ao poder público, o que provocará, seguramente, escassez de espaço para a implantação de escolas, centros de saúde, praças e outros equipamentos necessários aos futuros parcelamentos, em prejuízo da comunidade local."⁸

É possível concluir que a modificação proposta – felizmente vetada – visava aumentar a lucratividade do processo de parcelamento para o empreendedor, já que, ao ampliar a possibilidade de utilização da figura do desmembramento, de uma maneira geral a destinação de áreas públicas em novos projetos seria diminuída e, conseqüentemente, a oferta de lotes privados para venda no mercado seria aumentada, o que, invariavelmente, significa lucros maiores e piora nos serviços públicos.

A consolidação da Lei Lehmann, em 1979, e em 1999, foi resultado de reivindicações populares, e o seu texto foi idealizado principalmente por planejadores públicos e pesquisadores da realidade urbana brasileira, motivados pelo desejo de uma cidade mais equilibrada, justa e racional, em contraposição à

⁷ Mensagem nº 153, de 29 de janeiro de 1999. disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/1999/Mv0153-99.htm. Acessado em 08/03/2011

⁸ Grifo meu

crescente profusão de loteamentos irregulares de baixa ou nenhuma qualidade urbanística e segurança jurídica. Da mesma forma, grupos políticos ligados ao mercado imobiliário e aos proprietários fundiários também contribuíram para a consolidação do processo, muitas vezes com motivações ligadas exclusivamente a interesses particulares.

Ainda assim, a nova lei apresentou grandes avanços em relação à legislação anterior, o Decreto-Lei 58 de 1937, em especial ao introduzir instrumentos urbanísticos e a regulamentar, ainda que de maneira precária, o desenho do traçado urbano, ao contrário da antecessora, que estabelecia basicamente as regras comerciais do parcelamento do solo (BARREIROS, 1998). Porém, a materialização do parcelamento do solo sobre o território ao longo das últimas décadas, regido pela Lei Lehmann, apresentou diversos cenários que não haviam sido considerados na época de sua elaboração, com a consolidação de modelos urbanísticos e tipologias avessas aos seus objetivos iniciais, que viriam a, outra vez, transfigurar o processo idealizado.

3.3. Projeto Urbanístico e Loteamento Urbano

Conforme demonstrado anteriormente, o loteamento no Brasil, tal como é conceituado pela legislação federal, pode ser caracterizado como uma ação humana sobre o território, que acarreta na transformação de uma gleba - de uso não urbano - em diversos novos “elementos urbanos”. Estes elementos são públicos (ruas, praças, áreas verdes, áreas de preservação e áreas institucionais) e privados (lotes para implantação de edificações particulares).

Essa ação sobre o território não se dá de maneira aleatória, e sim planejada, tendo como matriz principal o projeto urbanístico de parcelamento do

solo, que estabelece planimetricamente todos os elementos que vão compor o novo território urbano. Os principais elementos podem ser elencados dentro de quatro grupos principais: sistema viário, áreas institucionais, espaços livres de uso público e lotes privativos. Também existem elementos menos significativos que podem ser apresentados em um projeto urbanístico de loteamento, em situações específicas: áreas non aedificandi, reservas do proprietário, faixas de domínio de dutos e rodovias, áreas dominiais, entre outros.

O sistema viário “são os espaços livres destinados à circulação pública de veículos e de pedestres e que são reconhecidos pela municipalidade, que lhe atribui denominação oficial.” (ELOY, 2010:23). A Associação Brasileira de Normas Técnicas considera que o sistema viário “é a parte das áreas urbanas que limita os imóveis e se destina ao trânsito de pessoas, animais e veículos e serve de suporte à colocação de utilidades públicas”. (NB. 1.338, apud ELOY, 2010:23).

Em suma, são as ruas, avenidas, rotatórias e dispositivos viários em geral. Esses elementos são normalmente compostos de dois pares de linhas, que estabelecem o seu traçado: o alinhamento predial, que define o limite público-privado (nesse caso representado pela relação rua-lote) e o meio-fio, que divide a via entre passeio e leito carroçável.

As áreas institucionais, por sua vez, “são áreas destinadas a equipamentos comunitários de educação, cultura, saúde, lazer etc., e equipamentos urbanos de abastecimento de água, sistema de esgoto, energia elétrica etc, que passarão a integrar o domínio do município (Parágrafo 2º do Artigo 4º e Parágrafo único do Artigo 5º da Lei Federal 6.766/79). Compõem uma reserva de território estratégica, especialmente em regiões de grande pressão imobiliária e adensamento acelerado, no sentido que através delas o poder público se estabelece e se faz presente, através da implantação de equipamentos que servirão a localidade e a região como um todo.

Os espaços livres de uso público, por conseqüência, são as áreas públicas que não são diretamente ligadas ao funcionamento das estruturas urbanas. O Governo do Estado de São Paulo, através do “Manual de Orientação para Aprovação de Projetos Habitacionais”, subdivide os espaços livres de uso público

em “áreas verdes”, que “são áreas com restrição de uso, onde a prioridade é pela manutenção e restauração florestal”, e em “sistemas de lazer”, que “são áreas previstas ao uso público, podendo incorporar praças, áreas impermeáveis de lazer, esporte, pomares e áreas com vegetação exótica”⁹. Dentro da subcategoria “área verde” podem ser incluídos elementos como áreas de preservação permanente (A.P.P.)¹⁰ e áreas florestais.

Os lotes privativos, por sua vez, são o produto imobiliário por excelência, objetivo maior do parcelamento do solo do ponto de vista do empreendedor. Conforme visto anteriormente, é a unidade territorial urbana básica, destinada à edificação. Diferentemente das áreas públicas¹¹, tem valor monetário e é, por consequência, a “mercadoria” produzida a partir do loteamento. O projeto urbanístico pode estabelecer usos ou tipologias edilícias específicas a determinados lotes: unifamiliares, multifamiliares, comerciais, entre outros. Assim,

⁹ SÃO PAULO, Governo do Estado. Manual de orientação para aprovação de projetos habitacionais. São Paulo, 2011:58.

¹⁰ Lei 4.771/65 - Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: 1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; 2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; 3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; 4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; 5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; d) no topo de morros, montes, montanhas e serras; e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive; f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

¹¹ Ainda que seja um instrumento jurídico pouco utilizado, a desafetação é um processo possível, que tem como resultado final a atribuição de valor monetário a uma área pública, criando a possibilidade do poder público vendê-la à particulares. Segundo Farias, Calumby, Gondra e Silva (2004), a afetação “é o instituto de direito administrativo mediante o qual o Estado, de maneira solene, declara que o bem é parte integrante do domínio público. É a destinação da coisa ao uso público. A operação inversa recebe o nome de desafetação, fato ou manifestação do poder público mediante o qual o bem público é subtraído à dominialidade estatal para incorporar-se ao domínio privado do Estado ou do particular.”

de certa maneira estabelece o zoneamento das novas áreas urbanas, condicionando a classificação dada pelo poder público no momento da incorporação da nova urbanização ao tecido da cidade.

Em suma, o projeto urbanístico estabelece o desenho urbano: as esquinas, o perímetro das praças, o comprimento e profundidade das quadras, a largura das calçadas, condiciona as caminhadas, os fluxos, as conexões com o tecido urbano pré-existente.

Ainda que a legislação federal, estadual e municipal regule a sua elaboração, o desenho propriamente dito é livre, desde que respeite parâmetros basicamente numéricos. O controle público sobre este documento, na prática, é mínimo - salvo no caso de loteamentos empreendidos diretamente por prefeituras.

É importante considerar que o loteamento, diferentemente do condomínio, é mais do que uma atividade privada regulamentada pelo poder público, ou seja, um mero produto imobiliário. Ele interfere diretamente no interesse público ao definir a porção do território que cabe à propriedade pública dentro da expansão urbana.

Na sequência, tentaremos demonstrar as etapas de elaboração deste projeto, vislumbradas a partir da legislação pertinente e, também, a partir do processo prático, que, ainda que alicerçado nas normativas, apresenta diversas nuances que somente podem ser compreendidas através de contato e interlocução dos agentes que participam do processo de elaboração do projeto e aprovação do mesmo. Para tanto, foram feitas entrevistas com funcionários de uma empresa loteadora e de um escritório de arquitetura especializado em projetos de loteamento.¹²

3.2.3. Etapas prévias

¹² Para melhor compreensão do processo de elaboração e aprovação do projeto urbanístico, seria de grande importância que também fossem entrevistados técnicos da Prefeitura Municipal de Campinas, mais especificamente da Coordenadoria de Parcelamento do Solo – CPS, subdivisão do Departamento de Construção – DECON, da Secretaria de Urbanismo – SEMURB. Porém, ainda que autorizadas pelo Diretor do Departamento de Construção, não houve resposta por parte dos técnicos aos vários contatos feitos visando à realização das entrevistas.

As empresas loteadoras e os escritórios especializados em projeto urbanístico, normalmente, iniciam os estudos para implantação de um novo loteamento a partir de uma análise preliminar da gleba. É verificada a legislação incidente sobre a mesma, incluindo zoneamento, plano diretor, leis de parcelamento e uso e ocupação do solo. Também é analisada a documentação referente à propriedade do imóvel, tais como matrículas, certidões negativas, comprovantes de pagamento de imposto, entre outros. Por último, mas não menos importante, é feito o mapeamento das restrições naturais do terreno, tais como hidrologia, que gera áreas de preservação permanente (A.P.P.), áreas de alta declividade, áreas de mata, e também, o mapeamento das potencialidades, que podem ser resumidas em acessibilidade, características paisagísticas e entorno consolidado. Segundo um técnico ligado à iniciativa privada¹³:

A primeira coisa que a gente faz é uma identificação da área. (...) O que ela tem de recursos naturais, o que ela tem de A.P.P., mata, brejo; ou seja, o que precisamos preservar, em cima da área que sobra, digamos assim, analisamos a topografia, fazemos o mapa de declividades, por que, cada prefeitura tem uma restrição com relação à declividade. (...) Analisamos a questão do solo e as legislações municipais e as ambientais, logicamente sempre baseando na federal. Analisado isso, feito esse “raio X” da área, vendo esse potencial da área, quando eu digo da área, tem as questões da própria gleba, mas também tem o entorno que a gente tem que analisar, não podemos tratar a gleba como uma ilha, a acessibilidade é um fator extremamente importante em todos os projetos, um projeto para ser viável tem que ter acesso bom e fácil. Então analisamos a questão de acessibilidade, o entorno, se o entorno é compatível com o que o cliente pensa em fazer ali.

Após esse mapeamento preliminar, para que o projeto urbanístico seja elaborado, é necessária uma série de etapas técnicas prévias, que têm o objetivo de caracterizar de maneira definitiva a gleba objeto do processo de loteamento, criando uma base topográfica, ambiental e jurídica que permita que o projeto urbanístico possa ser traçado. As estratégias para elaboração dessas etapas podem variar significativamente, de acordo com as condições de cada gleba. Via de regra, as três principais etapas podem ser elencadas da seguinte forma:

¹³ Transcrição de entrevista realizada com coordenador de projetos de empresa loteadora local, realizada em 15/10/2011.

- levantamento planialtimétrico e cadastral¹⁴, que fornece a base para todos os estudos subseqüentes. Consiste na medição de áreas, apresentando todos os elementos importantes existentes no terreno, tais como vias de acesso, árvores, córregos, rios, lagos, perímetro externo das construções, entre outros. O perímetro da divisa deve ser descrito com as dimensões lineares e angulares, representando, se possível, a escritura referente à propriedade. O relevo é representado através de curvas de nível de metro em metro.
- caracterização ambiental, via de regra feita por um engenheiro ambiental, que identifica todas as condicionantes ambientais do terreno, de acordo com a legislação federal, estadual e municipal. Os corpos hídricos devem ser confirmados e suas áreas de várzea e faixas de preservação são demarcadas, de acordo com a legislação pertinente. A vegetação existente no terreno deve ser criteriosamente investigada, visando identificar espécies cujo corte é proibido, resquícios de matas nativas ou matas ciliares (CASTELLO, 2008). Todas as informações resultantes desta etapa devem ser representadas sobre o levantamento planialtimétrico e cadastral.
- Regularização fundiária, executada caso a escritura referente à gleba não seja adequada para seu parcelamento. Este processo pode ser basicamente cartorial, com uma nova descrição de perímetro, elaborada a partir do levantamento planimétrico da cerca de divisa, ratificada e anuída pelos seus confrontantes. Porém, pode se desenrolar em um processo judicial de longo prazo, caso a delimitação da divisa envolva conflitos entre proprietários.

Estas etapas preliminares têm o objetivo de preparar uma “base de desenho”, que, combinada com visitas de reconhecimento da área em questão e a emissão de diretrizes de ocupação pelo poder público, permite que o

¹⁴ <http://www.wgfgeo.com.br/topografia.htm>, acessado em 29/03/2011

profissional responsável pelo projeto urbanístico do processo de loteamento possa desempenhar sua atividade.

3.2.4. Diretrizes urbanísticas

A partir da “base de projeto” elaborada nas etapas prévias, a lei federal determina que sejam expedidas diretrizes para a elaboração do projeto urbanístico:

Art. 6º - Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

I - as divisas da gleba a ser loteada;

II - as curvas de nível a distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;

III - a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários, existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

V - o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;

VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.

Em seguida, a lei federal orienta as prefeituras a definirem o traçado básico, a localização dos elementos importantes e a determinação dos usos urbanos:

Art. 7º - A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:

I - as ruas ou estradas existentes ou projetadas, que compõem o sistema viário da cidade e do Município relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas;

II - o traçado básico do sistema viário principal;

III - a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público;

IV - as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis;

V - a zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis.

Parágrafo único. As diretrizes expedidas vigorarão pelo prazo máximo de quatro anos. (Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99).

Esta etapa, que antecede o projeto urbanístico propriamente dito, tem o claro objetivo, dentro de uma estratégia pública, de determinar que o desenho urbanístico de novas áreas das cidades seja controlado pelo poder público, no caso, o municipal. Assim, as prefeituras têm o dever de garantir que o tecido urbano em expansão seja coerente com a cidade existente, promovendo conexões, a boa distribuição dos equipamentos públicos e a transposição suave de acidentes geográficos e elementos ambientais das áreas rurais para as urbanas. Através das diretrizes, a definição do traçado do sistema viário, a localização das praças e dos equipamentos públicos deveria ser feita pelo poder público, cabendo ao empreendedor apenas desenvolver o desenho técnico.

3.2.4.1. O projeto urbanístico preliminar

É possível observar, porém, a existência de uma etapa não formalizada pela legislação; a elaboração por parte do empreendedor de um projeto

urbanístico preliminar, também chamado de anteprojeto urbanístico ou *masterplan*. Este projeto, em geral, é apresentado juntamente com os documentos oficiais requisitados, e é a partir dele, e não após a entrada do projeto para aprovação, que o poder público remete suas considerações, quase sempre de maneira informal e não através de “comunique-ses”. O projeto preliminar é uma figura claramente extra-oficial, ainda que a interlocução com os técnicos entrevistados demonstre que é a elaboração desta peça técnica é intrínseca ao processo.

Esse “processo” abre possibilidade de negociação em torno de vários elementos, além de agilizar a aprovação e privilegiar empresas ou técnicos locais – muitas vezes já conhecidos dos órgãos de aprovação – já que, em um processo informal, a burocracia e as regras jurídicas da aprovação são substituídas por redes de relações pessoais. Marques (2000:279) demonstra que “a permeabilidade explica as vitórias”, ou seja, o estabelecimento de agentes ligados à iniciativa privada dentro da máquina pública ou próximos aos agentes de aprovação acaba por definir um padrão de processo onde as empresas que contam com esses profissionais tendem a ter um número muito maior de “vitórias” (nesse caso, aprovações com vantagens para o empreendedor ou ainda, celeridade extraordinária do processo), em relação a empresas que não contam com essa vantagem. Marques (2000:287), sintetiza essa questão:

Os vínculos entre pessoas, grupos e organizações constituem em seu conjunto uma rede de relações complexa e dinâmica, que dá base tanto às relações entre agentes públicos e privados, quanto às associações entre atores individuais ou coletivos no poder público e no interior da burocracia. Uma parte desses vínculos foi construída de forma intencional, mas a maioria foi estabelecida com outros objetivos, ou mesmo de forma fortuita.

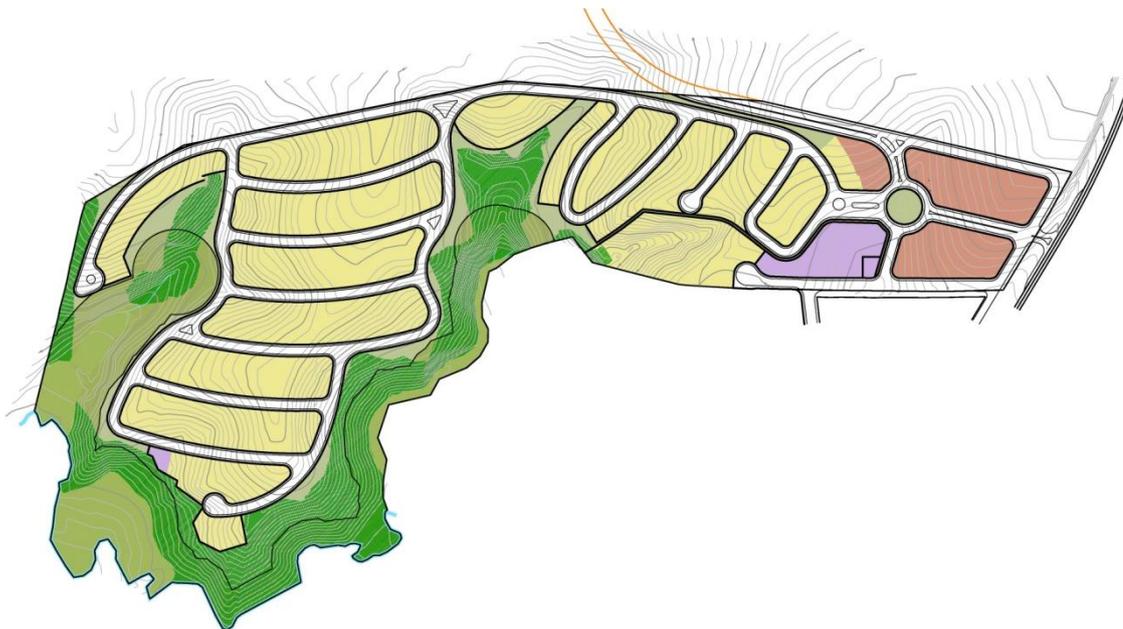


Figura 15 - Exemplo de Plano Urbanístico Preliminar. A conceituação urbanística básica é definida através deste projeto, que é muitas vezes remetido extra-oficialmente ou juntamente com o pedido de diretrizes urbanísticas às prefeituras municipais. Fonte: Elaboração própria.

Para elaboração do projeto urbanístico preliminar (fig. 15) são contratados escritórios de arquitetura ou escritórios especializados em projetos urbanísticos, quando não os próprios escritórios internos das empresas loteadoras. Após consultar o plano diretor municipal, além dos demais planos complementares (plano de diretrizes viárias, lei de parcelamento, lei de uso e ocupação do solo, entre outros), o projetista contratado elabora um primeiro traçado urbano sobre a base topográfica, definindo o arruamento, as dimensões das quadras, a localização e o formato das áreas institucionais e das áreas de lazer, buscando conciliar as exigências públicas com as pré-definições requisitadas pelo seu cliente. Ainda que os planos públicos sejam cumpridos – o que de fato ocorre, na maioria das vezes - as definições básicas de desenho urbano tendem seguir os interesses do empreendedor, e a priorizar sua própria problemática em detrimento de questões relativas ao conjunto das urbanizações, o que é natural, considerando que o projeto é custeado por ele próprio.

Ao poder público, que tem o dever de zelar pelo conjunto das urbanizações, resta apenas a tarefa de conferir se todos os requisitos legais foram atendidos, pois dificilmente será possível intervir de maneira conceitual no projeto definitivo que será apresentado, agora formalmente, uma vez que todos os

parâmetros de desenho já teriam sido discutidos de maneira informal entre as partes. De acordo com um arquiteto especializado em projetos de loteamento, “(...) a conceituação urbanística é definida pela equipe técnica de projetistas, e ratificada pelos órgãos públicos licenciadores”. Um diretor de uma importante empresa loteadora local explica a questão de maneira concisa¹⁵:

A conceituação urbanística acontece no momento da elaboração do anteprojeto urbanístico do empreendimento. Neste momento é elaborada a definição básica do sistema viário do projeto, destinação das áreas verdes, sistemas de lazer e áreas institucionais e divisão das quadras. O principal definidor deste trabalho é geralmente do arquiteto coordenador do projeto, ligado à empresa privada responsável pela elaboração do projeto.

A compreensão de como se opera com as diretrizes urbanísticas é crucial para perceber como o desenho do traçado urbano, na prática, é controlado pelo mercado imobiliário e não pelo poder público municipal, ainda que a legislação federal objetive o contrário. Esse processo, porém, pode ter razões históricas anteriores à lei Lehmann, considerando que o projeto urbanístico de loteamentos é elaborado pela iniciativa privada há muito tempo, conforme demonstram, por exemplo, os códigos de postura municipais de São Paulo dos anos 1870 e 1886.

Esse processo é variável, de acordo com o cenário político de cada município. Prefeituras de cidades maiores costumam ser mais exigentes do que prefeituras de cidades pequenas, consolidando um grau maior de controle sobre o projeto urbanístico preliminar, em alguns casos até sobrepujando o poder da iniciativa privada sobre o mesmo. De qualquer maneira, é importante entender que a existência de um anteprojeto urbanístico significa que existe uma negociação sobre o traçado urbano, sendo que a primeira proposta é quase sempre feita pela iniciativa privada, que sai na frente em relação ao poder público quanto ao atendimento das questões que cada um entende serem relevantes.

Um técnico ligado à iniciativa privada, questionado sobre quem de fato define o traçado urbano, respondeu da seguinte maneira¹⁶:

¹⁵ Transcrição de entrevista realizada com diretor de empresa loteadora local, através de correspondência eletrônica recebida no dia 24/10/2011.

¹⁶ Transcrição de entrevista realizada com coordenador de projetos de empresa loteadora local, realizada em 15/10/2011.

(...) Sem dúvida, é a iniciativa privada, a prefeitura hoje não é uma empreendedora, ela não vai desenvolver nada, ela só vai analisar o projeto e ajustar em função das necessidades dela, então somos nós que propomos toda distribuição de áreas públicas e macro sistema viário e ela somente vai dar um acordo ou não ou um ajuste, são as tratativas que a gente chama, o projeto vai e volta (...), a gente acata, ou dependendo do argumento deles, que vá prejudicar muito o projeto, a gente faz uma contra-proposta (...).

Quanto ao aspecto jurídico das diretrizes urbanísticas, após a obtenção da aprovação, o empreendedor garante o direito de que o loteamento de sua gleba será aceito pelo poder público, sendo que o documento passa a ter validade máxima de quatro anos. Legislações estaduais ou municipais podem ser mais restritivas quanto a este prazo, como é o caso do Estado de São Paulo, onde as diretrizes têm validade de dois anos.

Em suma, a expedição de diretrizes urbanísticas por parte do poder público teria o papel institucional de guiar – e, mais além, conceituar – o desenho urbano presente no projeto de loteamento a ser apresentado pelo empreendedor, de maneira que esse se adequasse da melhor maneira possível ao conjunto da cidade, levando em conta, além de questões de conexão e integração com o entorno, outros temas como disponibilidade de equipamentos públicos, equidade social, preservação e controle ambiental, topografia e relevo, entre outros. Porém, o que se observa é que as diretrizes são traçadas também (ou muito mais) pela iniciativa privada, que instituiu um processo paralelo de negociação sobre o traçado urbano que é, hoje, praticamente incorporado ao processo oficial.

Indo além, com base nesse mesmo princípio, é possível considerar que o mesmo tipo de negociação pode ocorrer no momento de definição das macro-diretrizes da cidade, expressas principalmente no plano diretor municipal, já que o mesmo costuma ser elaborado pela mesma instituição que analisa e aprova projetos de loteamento. Dessa maneira, a influência exercida pelo poder público sobre o desenho urbano (que costuma ser limitada à exigência de alguma conexão e continuação do sistema viário do entorno, através de diretrizes macroviárias) seria negociada previamente, na elaboração do plano diretor.

Cabe, também, entender que essa etapa é crucial, senão a mais importante, na definição do projeto urbanístico. As diretrizes estabelecem as exigências do poder público em relação ao traçado básico do sistema viário e a localização das áreas institucionais, onde serão implantados os equipamentos públicos. A expedição do documento de certa forma garante ao empreendedor que o empreendimento, dentro das linhas gerais negociadas, será aprovado, desde que sejam cumpridas as etapas subseqüentes, descritas na sequência.

3.2.5. Projeto urbanístico executivo e projetos complementares

Tendo as etapas prévias de caracterização do terreno como base de desenho, e guiado pelas diretrizes expedidas pelo poder público, o projeto urbanístico propriamente dito (fig. 16) é elaborado, sendo composto de uma representação geométrica planimétrica dos elementos que irão compor a área urbanizada, associada a perfis longitudinais das vias projetadas. A lei 6.766/1979 é bastante objetiva ao determinar estes elementos:

Art. 9º Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal, quando for o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18. (Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

§ 1º - Os desenhos conterão pelo menos:

I - a subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numeração;

II - o sistema de vias com a respectiva hierarquia;

III - as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, ponto de tangência e ângulos centrais das vias;

IV - os perfis longitudinais, e transversais de todas as vias de circulação e praças;

V - a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas;

VI - a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.

§ 2º - O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos:

I - a descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante;

II - as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas;

III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do Município; (Redação dada pela Medida Provisória nº 514, de 2010)

IV - a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências.

§ 3º Caso se constate, a qualquer tempo, que a certidão da matrícula apresentada como atual não tem mais correspondência com os registros e averbações cartorárias do tempo da sua apresentação, além das conseqüências penais cabíveis, serão consideradas insubsistentes tanto as diretrizes expedidas anteriormente, quanto as aprovações conseqüentes. (Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99).

Conforme pode ser observado, a lei também determina a apresentação do memorial descritivo do loteamento, e condiciona as etapas de aprovação e as diretrizes expedidas à existência de uma escritura atualizada para a propriedade. O projeto urbanístico, também chamado de projeto geométrico, normalmente é composto de duas ou mais pranchas, sendo a primeira a implantação do loteamento (fig. 16) e as subseqüentes abarcando todos os perfis longitudinais das vias de circulação (fig. 17), conforme o inciso IV do artigo 9º.

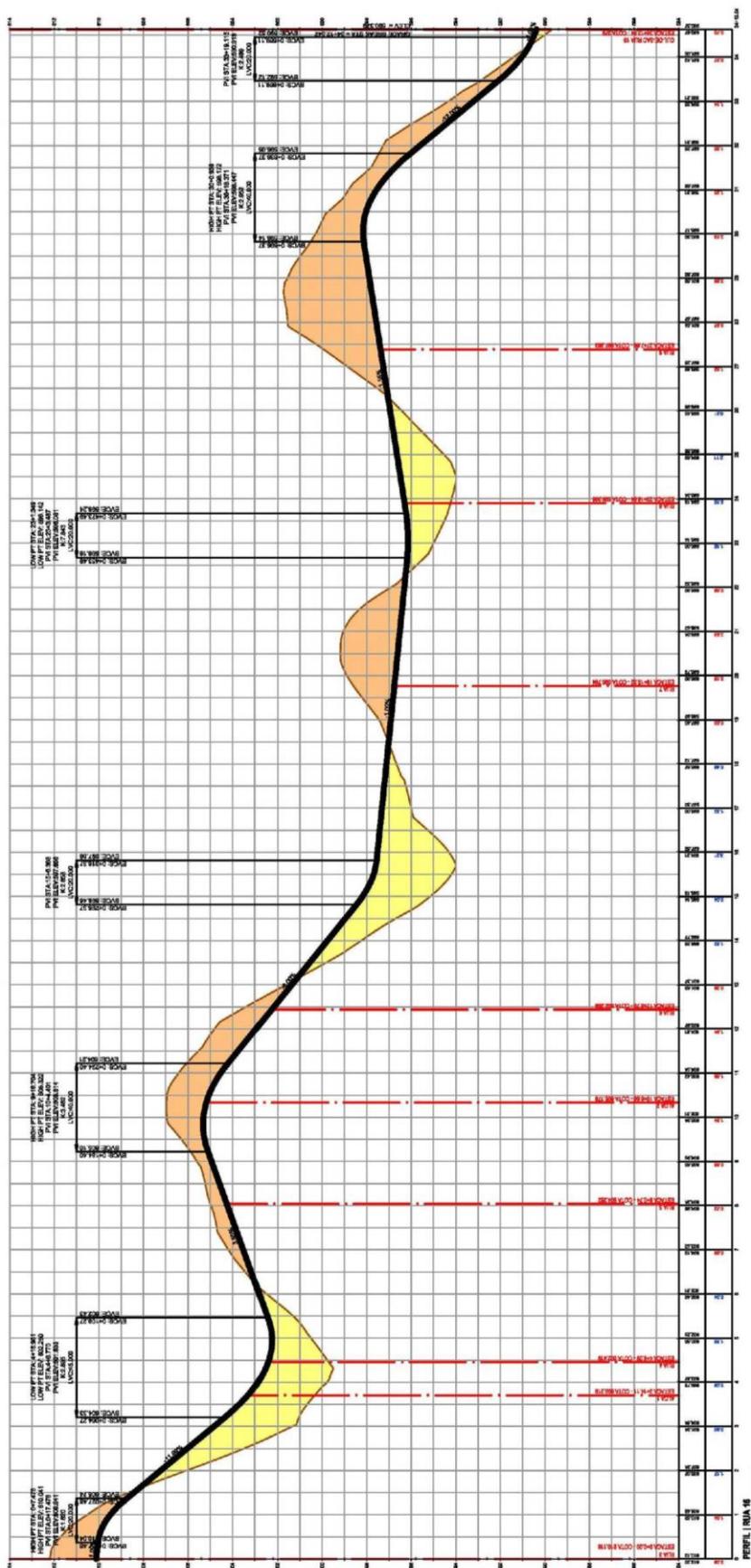


Figura 17 - Exemplo de perfil longitudinal do sistema viário. O perfil determina as inclinações e o desenvolvimento vertical da via de circulação. Fonte: Elaboração própria.

Os perfis longitudinais representam a terraplenagem que será executada no terreno original para implantação das vias de circulação, e têm parâmetros mínimos e máximos de declividade estipulados por legislação municipal. As curvas verticais, que fazem a concordância geométrica tangencial entre duas retas, são necessárias de acordo com normativas de engenharia, mas não costumam figurar em textos legais.

O projeto urbanístico propriamente dito é normalmente apresentado em escala 1:1000, adequada para visualização de todas as medidas e cotas referentes aos elementos geométricos que compõem o projeto. Dentre todos os elementos, o mais importante é o alinhamento predial, também chamado de linha de quadra. Cabe a ela estabelecer o limite público-privado, a linha que separa o logradouro público do lote privativo. Esse traçado é importantíssimo e pode perdurar por gerações, sendo que sua reformulação demanda uma atividade jurídico-urbanística extremamente complexa.

Essa etapa também pode compreender uma negociação entre prefeitura e iniciativa privada a respeito do traçado urbano, porém, neste caso, através de meios oficiais, sendo emitidos “comunique-se”, documentos oficiais elaborados pelo poder público, endereçados ao empreendedor, com uma lista de correções e alterações de projeto que devem ser elaborados por este último para viabilizar a aprovação do empreendimento. A esse respeito, a impressão de um arquiteto com grande experiência na elaboração e aprovação de projetos urbanísticos é positiva¹⁷:

na área de loteamentos, (os comunique-se) via de regra são sempre técnicos e embasados. Por vezes, há excesso de zelo e de critério, e até mesmo má-interpretação da lei, mas o diálogo deve ser franco, direto e técnico entre as equipes de análises e de projetos.

¹⁷ Transcrição de entrevista realizada com arquiteto especializado em projetos urbanísticos de loteamento, através de correspondência eletrônica recebida em 17/11/2011.

Outro técnico completa¹⁸: “o comunique-se é importante para você aprender, mas também para você ensinar. É uma troca de informações, (...) em cada projeto ou você aprende ou ensina algo novo.”

Paralelamente à elaboração do projeto urbanístico e geométrico, cabe ao empreendedor desenvolver os projetos básicos das redes de infraestrutura, sendo os mais comuns os das redes de drenagem das águas pluviais, de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário e de rede de distribuição elétrica. Também podem ser elaborados projetos de arborização urbana, projetos paisagísticos, além de projetos relativos a outras redes de infraestrutura, tais como gás encanado e redes de fibra ótica. O projeto da rede de drenagem é normalmente dividido em macro-drenagem e micro drenagem, sendo a primeira relativa à intervenção em corpos hídricos existentes, tais como travessias do sistema viário sobre córregos, construção de barragens para regulagem de picos de chuva, entre outros.

O projeto de micro-drenagem (fig.18) é relativo ao escoamento das águas de chuva no sistema viário, sendo que sua função principal é captar, através de bocas-de-lobo, as águas que escorrem no leito carroçável, e conduzi-las, através de redes de galerias e tubos de concreto armado implantadas sob o sistema viário, até os corpos hídricos do terreno. Uma importante e recente diretriz para estes projetos é a de priorizar a infiltração das águas de chuva dentro do próprio terreno, ou ao menos minimizar o impacto da impermeabilização do solo, resultado inequívoco da urbanização, sobre o ecossistema existente. Os projetos de drenagem, via de regra, são aprovados pela própria Prefeitura Municipal, sendo essa uma rede que não necessita de operação, ao contrário das redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

¹⁸ Transcrição de entrevista realizada com coordenador de projetos de empresa loteadora local, realizada em 15/10/2011.

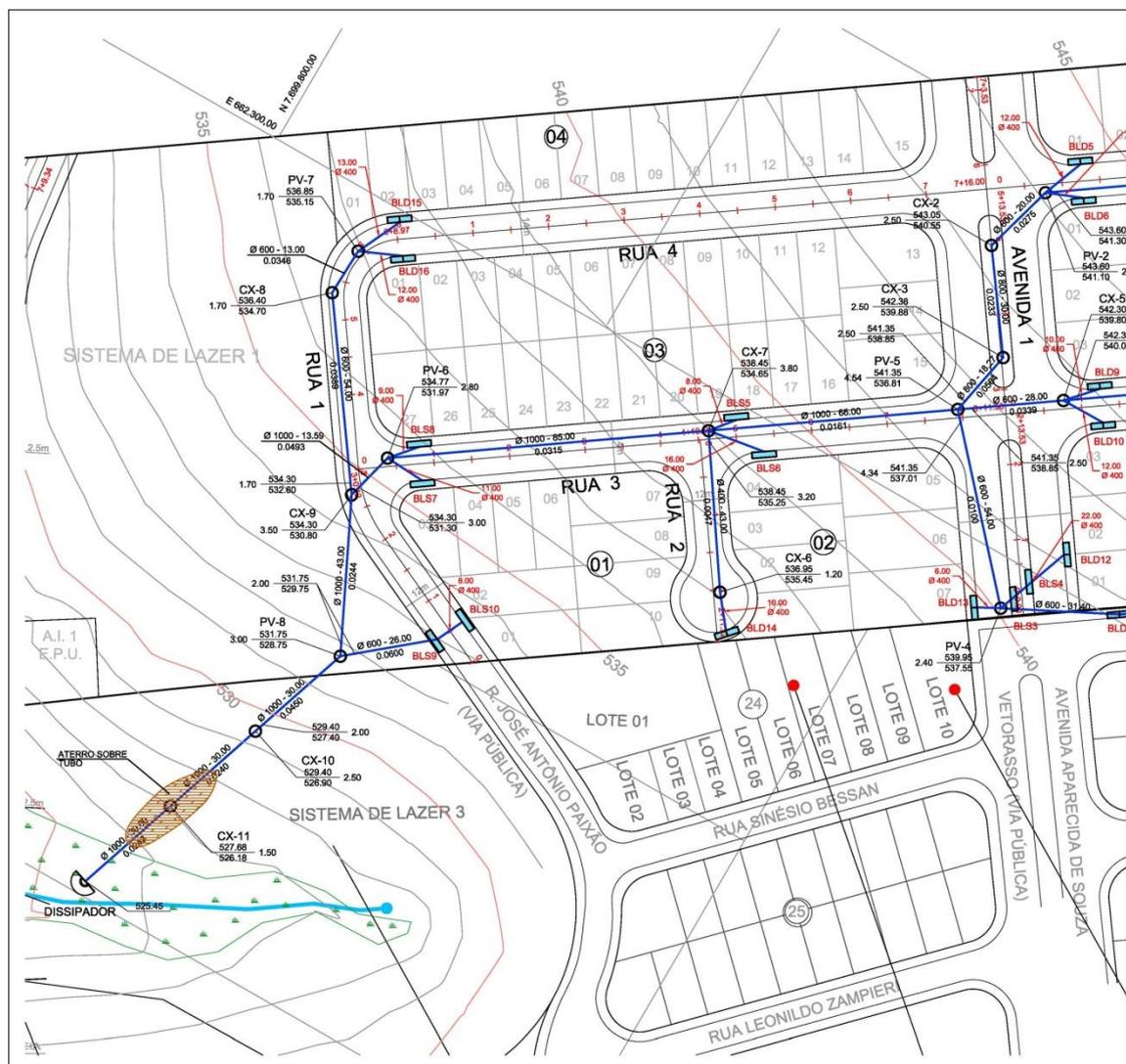


Figura 18 - Exemplo de projeto de rede de micro-drenagem urbana. Fonte: elaboração própria.

Os projetos das redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (figs. 19 e 20) são normalmente aprovados em concessionárias, que recebem da prefeitura a incumbência de operar e manter as redes públicas de água e esgoto. No caso do Estado de São Paulo, a Sabesp, autarquia estadual, mantém convênios com a maioria das prefeituras do Estado, e tem normas e padrões rígidos de projeto. No caso específico de Campinas, porém, a concessionária responsável é uma autarquia municipal, denominada Sanasa – Sociedade de Abastecimento e Saneamento S/A, cujos padrões de normas e projeto são considerados também bastante rígidos.

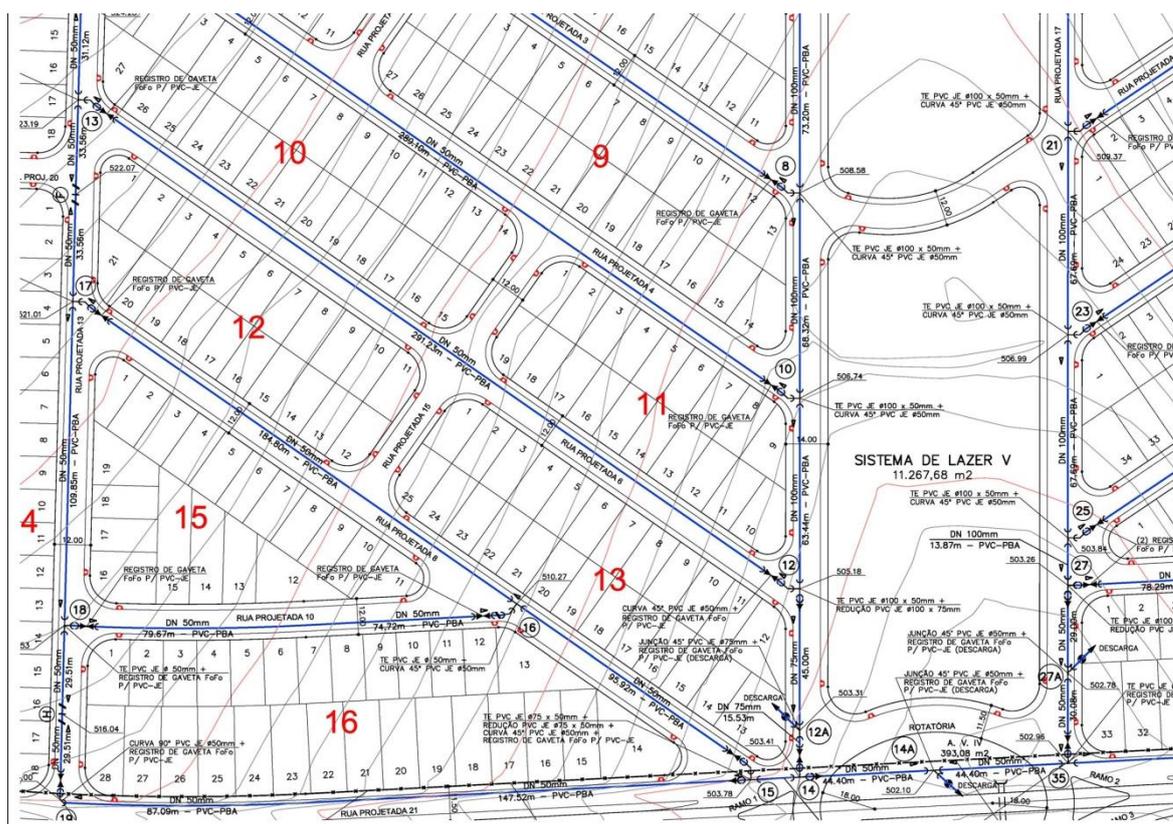


Figura 19 - Exemplo de projeto de rede de abastecimento de água potável. Fonte: Elaboração própria.

Concomitantemente ao pedido de diretrizes urbanísticas, são requisitadas diretrizes específicas para projeto das redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, junto à concessionária responsável pelo serviço, que deve indicar de que maneira a nova rede deve ser interligada na rede pública existente. Também pode ser requisitada a construção de novas estruturas na rede pública, externas à gleba a ser loteada, ou ainda o rateio das mesmas entre mais de um empreendedor. Essas estruturas podem ser emissários de esgoto, adutoras de água potável, reservatórios, estações de bombeamento, entre outros.

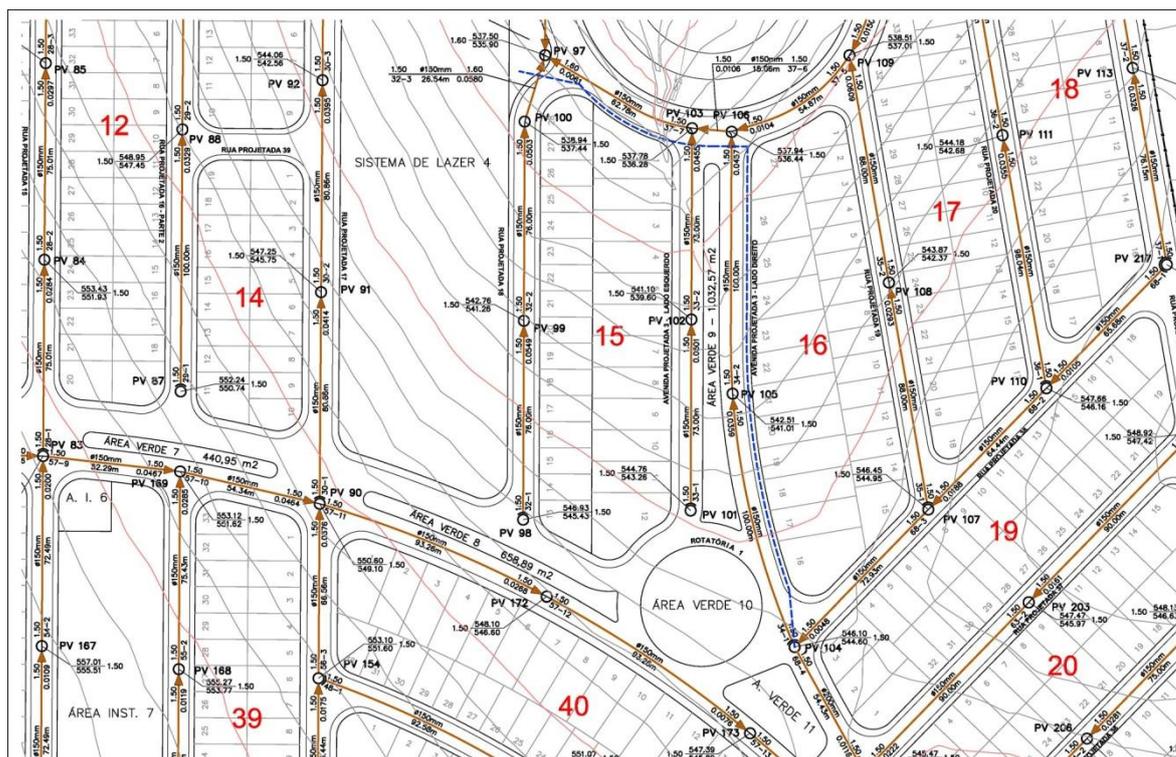


Figura 20 - Exemplo de projeto de rede de esgotamento sanitário. Fonte: elaboração própria.

O projeto e aprovação das redes de infraestrutura são partes importantes processo, já que se tratam de estruturas bastante onerosas, correspondendo, juntamente com a execução da terraplenagem e da pavimentação, a aproximadamente 90% do custo de implantação do empreendimento.¹⁹

¹⁹ Segundo a revista *Infraestrutura Urbana*, nº8, de novembro de 2011, o custo médio de uma obra de urbanização em São Paulo-SP, em agosto de 2011 é de R\$ 50,65 por metro quadrado de lote vendável, sendo estimados: serviços de topografia: 1,43/m² de lote; execução da terraplenagem: R\$ 11,34/m² de lote; execução da rede de água potável: R\$ 4,78/m² de lote; execução da rede de esgoto: R\$ 10,42/m² de lote; execução de galerias de drenagem: R\$ 4,34/m² de lote; execução de guias e sarjetas: R\$ 3,98/ m² de lote; pavimentação: R\$ 12,22/m² de lote; execução da rede de iluminação pública: R\$ 1,77/m² de lote.

3.2.6. A aprovação de um Loteamento

A aprovação de um loteamento é baseada no projeto urbanístico, além da anuência sobre os projetos complementares elaborados. A Lei Lehmann versa sobre este tema específico, através dos artigos 12 ao 17:

Da Aprovação do Projeto de Loteamento e Desmembramento

Art. 12 - O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os artigos 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

Parágrafo único. O projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de caducidade da aprovação. (Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do Município, ou que pertença a mais de um Município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m² (um milhão de metros quadrados).

Parágrafo único. No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de Município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

Art. 14 - Os Estados definirão, por decreto, as áreas de proteção especial, previstas no inciso I do artigo anterior.

Art. 15 - Os Estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13, observadas as disposições desta Lei.

Parágrafo único. Na regulamentação das normas previstas neste artigo, o Estado procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.

Art. 16. A lei municipal definirá os prazos para que um projeto de parcelamento apresentado seja aprovado ou rejeitado e para que as obras executadas sejam aceitas ou recusadas. (Redação dada pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

§ 1º Transcorridos os prazos sem a manifestação do Poder Público, o projeto será considerado rejeitado ou as obras recusadas, assegurada a indenização por eventuais danos derivados da omissão. (Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

§ 2º Nos Municípios cuja legislação for omissa, os prazos serão de noventa dias para a aprovação ou rejeição e de sessenta dias para a aceitação ou recusa fundamentada das obras de urbanização." (Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

Art. 17 - Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

Analisando os artigos acima, é possível notar a estratégia de delegar aos municípios a aprovação dos projetos urbanísticos, para a concretização do parcelamento do solo, porém atribuindo responsabilidades aos estados, no caso de parcelamentos de grande porte ou localizados em áreas de interesse específico, tais como áreas de mananciais ou de patrimônio histórico.

Indo além, a lei vincula a necessidade de exame e anuência de agências específicas dos projetos urbanísticos, quando o loteamento se dá em regiões metropolitanas. Pode-se entender que esta medida visa o maior rigor na análise em processos que possam causar mais impacto ao entorno, muitas vezes, em áreas de divisa entre municípios, buscando evitar que prefeituras menos preparadas aprovem projetos possivelmente danosos ao meio ambiente e à coletividade. Segundo um empresário da área de loteamentos²⁰:

²⁰ Transcrição de entrevista realizada com diretor de empresa loteadora local, através de correspondência eletrônica recebida no dia 24/10/2011

Em cidades menores a especialização dos técnicos que analisam os projetos de loteamento é menor, assim como as exigências da legislação municipal para a aprovação de loteamentos.(...) Em cidades maiores, a capacitação dos técnicos que analisam os projetos é maior, assim com as exigências legais para a elaboração de loteamentos, o que gera um número maior de comunicados, mais complexos e, portanto, mais difíceis de serem cumpridos.

De qualquer maneira, o processo de aprovação de um loteamento é guiado pela legislação federal, e, também, pela legislação estadual e municipal competente. No Estado de São Paulo, após a expedição das diretrizes urbanísticas, que garante a viabilidade legal do empreendimento, e – teoricamente – define as questões principais do projeto, o empreendedor deve elaborar o projeto urbanístico geométrico, seus projetos complementares, e apresentá-los ao poder público, afim de vencer as etapas que detalharemos na sequência.

3.2.6.1 Anuência prévia municipal

Após o protocolo dos documentos exigidos pela lei federal e pelas leis municipais, cabe ao poder municipal - representado normalmente pela Secretaria de Urbanismo – analisá-los visando comprovar sua compatibilidade com a legislação pertinente, além de verificar se foram atendidas as diretrizes urbanísticas.

Como demonstrado anteriormente, o projeto normalmente já é conhecido informalmente dentro do corpo técnico responsável pela aprovação, através de um projeto urbanístico preliminar, que via de regra é anexado ao processo das diretrizes urbanísticas. Assim, a aprovação dentro desta etapa tem um aspecto basicamente técnico, sendo analisadas questões de representação, além de erros

de grafia ou de cálculo de áreas que porventura possam ter sido feitos pelos técnicos responsáveis pelo projeto. No memorial descritivo, a definição da área dos lotes e das áreas públicas é especialmente importante, uma vez que eles darão forma a futuras escrituras dos lotes quando o loteamento for registrado em cartório.

É importante considerar que, entre o pedido de diretrizes urbanísticas e a anuência prévia municipal acontece a maior parte da negociação entre empreendedor e poder público. Conforme visto anteriormente, na esfera municipal muitas vezes os interesses públicos e privados se misturam, especialmente se considerarmos que a elite local, detentora de propriedade territorial, normalmente também é ligada ao poder político municipal, podendo assim, usar sua influência de modo a facilitar a aprovação do desenho pretendido para a gleba. As anuências subsequentes, especialmente a anuência estadual (descrita na sequência), tem a função de “controle de qualidade” legal, avaliando se todas as disposições pertinentes foram consideradas pela prefeitura municipal, e, também, do controle sobre os recursos do território estadual, essa sim, responsabilidade do Governo Estadual. A qualidade do desenho urbano, após essa etapa, dificilmente será discutida.

3.2.6.2. Anuência estadual

O Decreto Estadual nº 52.053, de 2007 reestruturou o Graprohab – Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais, órgão vinculado à Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo. Conforme o artigo 5º do referido decreto:

Artigo 5º - Caberá ao GRAPROHAB analisar e deliberar sobre os seguintes projetos de parcelamento do solo e de núcleos habitacionais urbanos a serem implantados:

I - projetos de loteamentos para fins habitacionais;

II - projetos de conjuntos habitacionais com abertura ou prolongamento de vias públicas existentes;²¹

III - projetos de desmembramentos para fins habitacionais que resultem em mais de 10 (dez) lotes não servidos por redes de água e de coleta de esgotos, guias e sarjetas, energia e iluminação pública;

IV - projetos de condomínios residenciais que se enquadrem em uma das seguintes situações:

a) condomínios horizontais e mistos (horizontais e verticais), com mais de 200 unidades ou com área de terreno superior a 50.000,00m²;

b) condomínios verticais, com mais de 200 unidades ou com área de terreno superior a 50.000,00m², que não sejam servidos por redes de água e de coleta de esgotos, guias e sarjetas, energia e iluminação pública;

c) condomínios horizontais, verticais ou mistos (horizontais e verticais) localizados em área especialmente protegidas pela legislação ambiental com área de terreno igual ou superior a 10.000,00m².

O Graprohab é, na realidade, um colegiado composto por diversas entidades e empresas públicas, que têm a função de analisar os projetos e documentos de sua competência. Conforme orienta o mesmo decreto estadual, o Graprohab deve, em um prazo máximo de 60 dias, aprovar o empreendimento nos termos previamente aceitos pela Prefeitura Municipal, indeferi-lo através de um Relatório de Indeferimento, ou ainda emitir um relatório de exigências técnicas, elaboradas visando a adequação do empreendimento às normas estaduais. Após o atendimento destas exigências pelo empreendedor, em um prazo de 60 dias (prorrogável até 12 meses), o órgão pode aprovar ou indeferir o projeto.

A anuência estadual tem uma importante função de licenciamento ambiental, sendo que a determinação de áreas verdes e da supressão de

²¹ Como uma observação, é possível notar a incongruência do texto do decreto estadual em relação à lei federal, em especial no inciso II do referido artigo, que alude a implantação de conjuntos habitacionais com abertura ou prolongamento de vias públicas existentes. Conforme visto anteriormente, a única figura jurídica estabelecida pela lei 6.766/79 que permite o parcelamento do solo com abertura de novas vias públicas é o próprio loteamento.

vegetação permitida é essencial nessa etapa. O projeto urbanístico deve seguir, desde os primeiros estudos, as determinações estaduais dentro desse mérito. Como um exemplo, a resolução 31 de 19 de maio de 2009, da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, estabelece que 20% da gleba objeto de loteamento deve ser reservada como área verde, para manutenção da vegetação nativa ou reflorestamento.

3.2.6.3. Aprovação final e registro em cartório

Com a anuência do Governo Estadual, representado pelo Graprohab, o processo da aprovação do loteamento retorna ao âmbito municipal para a aprovação final, feita pela Prefeitura Municipal. Após receber o carimbo oficial e a concordância plena do poder público, o projeto deve ser submetido ao registro de imóveis, para a formalização final do processo. Conforme determina o artigo 167 da Lei nº 6.015 de 1973 - Lei dos Registros Públicos -, o registro de loteamentos urbanos e rurais deve ser feito no Cartório de Registro de Imóveis – CRI -, estabelecimento que tem a função pública de organizar os registros de propriedade e de verificar a regularidade tributária dos imóveis (AQUINO, 2010). Como definição, registro pode ser considerado “ato ou efeito de escrever ou lançar em registro especial”, em um “ato que dá publicidade e autenticidade ao ato jurídico”, no caso o processo de loteamento.

É importante observar que até esta etapa, nenhuma atividade relativa à construção do empreendimento foi executada, estando todo o mérito vinculado a atividades técnicas de entendimento, diagnóstico, planejamento e projeto. A partir da consolidação deste processo, o registro é feito visando estabelecer a autenticidade, a segurança e a validade das obrigações do empreendimento como um todo, estabelecendo uma relação de direito sob tutela legal. São criadas escrituras de propriedade, matrículas autônomas e independentes para cada lote

privado, permitindo a sua inserção no mercado imobiliário regional. Da mesma forma, “desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços, livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.”.²²

Cabe salientar que, dentro dessa estrutura de aprovação, cabem diferentes nuances do processo, já que cada gleba apresenta diferentes tamanhos, características e situações internas e de entorno. Assim, podem ser requisitados pelas autoridades os mais variados documentos, tais como estudos ambientais complexos, anuências de terceiros, estudos de subsolo e de contaminação, entre outros.

De maneira geral, ainda que o processo seja jurídica e tecnicamente correto - como muitas vezes o são - novos loteamentos são realizados em áreas com baixo grau de urbanidade, com poucos elementos urbanos e ocupação já consolidados; dessa maneira, ocorre que a definição final do projeto não encontra muita resistência por parte de uma vizinhança, nem tampouco provoca um efeito imediatamente visível em seu entorno. Assim, algumas das consequências do empreendimento só são visíveis após alguns anos de implantação e a medida em que este é ocupado, quando as vias de acesso ao loteamento começa a provocar a localização de novos usos, demandam infra-estrutura de transportes e serviços, cuja responsabilidade vai onerar o próprio orçamento municipal.

²²Artigo 22, Lei Federal 6.766/1979

4. Projeto urbanístico em Campinas: tipologia tradicional, desdobramentos e táticas projetuais

O processo de loteamento é, como já apontado, um processo basicamente jurídico. O controle do desenho urbano por parte do poder público é pequeno, sendo sua principal responsabilidade a de ratificar ou não o desenho proposto pelo empreendedor, e a de guiar o processo de aprovação através da exigência de elaboração e aprovação de diversos projetos e estudos técnicos.

Assim, a elaboração do projeto urbanístico acaba sendo definida por demandas do mercado imobiliário, e, também, pela conjuntura sócio-política. O desenho propriamente dito, nesse contexto, é baseado em tipologias básicas, que se consolidaram na prática do mercado.

Campinas, sendo uma metrópole de formação tardia, sofreu grande influência do ideário modernista e da ampliação do alcance do mercado imobiliário no desenho de seu tecido urbano atual. Nesse contexto, apresenta uma variedade de tipologias que podem ser diferenciadas e percebidas nos limites dos loteamentos que construíram sua expansão.

A partir de 1870, “a difusão da casa isolada no lote culmina na constituição de bairros exclusivamente residenciais, de densidade mais rarefeita, que circundam a cidade até então existente.” (ROSSETO, 2006:17). Antes desse momento, o tecido urbano de Campinas era basicamente único, um aglomerado compacto de imóveis indiferenciadamente residenciais e comerciais. A partir desse momento, a “função” residencial passa a ser dissociada da atividade econômica, sendo atribuído ao centro um caráter funcional, de provisão de serviços, comércios e instituições, em torno do qual se estabelecia uma área em expansão predominantemente residencial.

Esse novo padrão de organização urbana, estabelecido pela expansão de Campinas, se intensifica nas primeiras décadas do século XX, se consolidando nos anos 1930 (ROSSETO, 2006). Dentro desse contexto, foram sendo

implantados loteamentos ou “arruamentos”, que se estabelecem ao longo das décadas, em sucessivos anéis ao redor do centro histórico. Esses loteamentos são, intrinsecamente, ligados ao surgimento do mercado imobiliário na cidade como o conhecemos hoje, marcado pela associação do lote – propriedade territorial – a um produto comercial. Harvey (1999) e Lefebvre (2000) associam o avanço da cadeia produtiva capitalista sobre a produção do espaço urbano, nesse momento, ao surgimento de um “circuito secundário”, caracterizado pela produção de “mercadoria imobiliária”, como uma evolução do “circuito primário”, caracterizado pela produção de bens de consumo.

Em Campinas, os primeiros loteamentos foram implantados por membros da elite local, políticos, empresários e proprietários de terra, a partir da desativação da atividade agrícola em terrenos contíguos ao centro histórico, muitas vezes de maneira fragmentada e sem plano prévio.

A partir de 1950, é possível verificar uma dispersão dos loteamentos, que, ainda que continuassem gravitando ao redor do centro, passam a ser implantados em regiões afastadas, em especial na região sul do município, vinculados à rodovia Anhanguera e, como já visto, à oferta de mão de obra para a atividade industrial que se instalava na cidade. Essa tendência é reforçada nas décadas seguintes, sendo que ainda existem diversos vazios urbanos – áreas não parceladas – contíguas a loteamentos implantados em períodos anteriores a 1950. A figura 21 demonstra a expansão dos loteamentos ao longo dos anos.

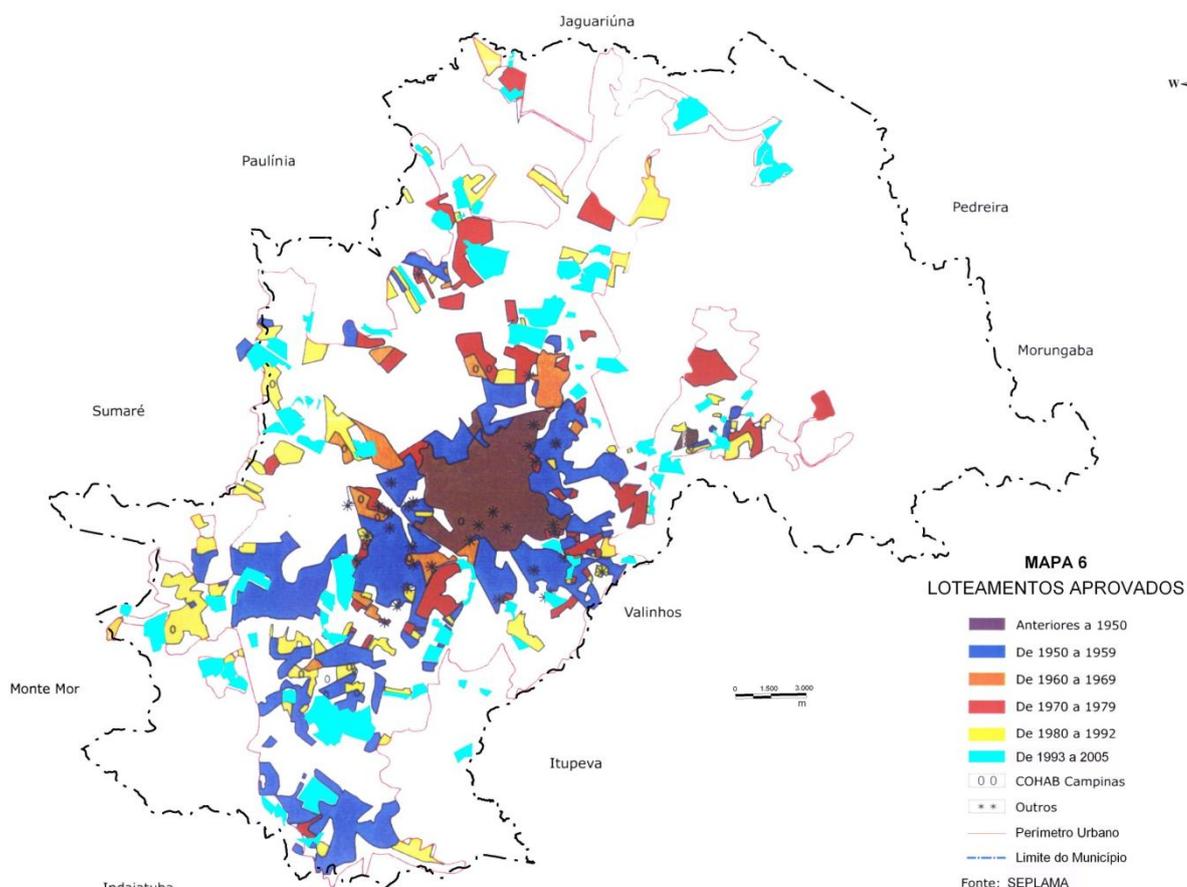


Figura 21 - **Mapa de loteamentos aprovados por década.** Fonte: SEPLAMA-PMC. É possível perceber a descontinuidade do tecido urbano promovida pela expansão urbana após 1950.

Desde os primeiros loteamentos de desenho tradicional, implantados a partir do centro histórico, passando pelos loteamentos periféricos que polarizaram os investimentos nas últimas décadas, até os recentes loteamentos voltados à produção de banco de lotes para incorporação de condomínios horizontais e verticais, os empreendimentos de expansão urbana moldaram a cidade, transformando-se, com a apropriação por parte da população, em bairros com vida e história própria. Essas diferentes tipologias são demonstradas na sequência.

4.1. Loteamentos de desenho tradicional

O primeiro “loteamento” propriamente dito da cidade, consolidado com ocupação predominantemente residencial, de menor densidade e marcado pela edificação de casas isoladas no lote, é o do Frontão/Cambuís, que correspondia a uma vasta gleba a leste da cidade. Foi implantado ainda no século XIX, em terras de Francisco Bueno de Siqueira. (ROSSETO, 2006). O bairro atualmente conhecido como Cambuí, na verdade, corresponde à soma de diversos loteamentos, implantados ao longo da primeira metade do século XX. Assim, o desenho urbano do bairro, que veio a se consolidar como um dos principais núcleos de moradia de alta renda da cidade, não é homogêneo, variando entre a retícula, próximo ao desenho do centro histórico, e o sinuoso, incorporando elementos da cidade-jardim, como demonstra o projeto urbanístico da “Villa Nova Campinas” (fig.22), elaborado pelo engenheiro politécnico Jorge Macedo Vieira em 1945, e que hoje corresponde à porção leste do bairro do Cambuí, contígua à avenida Norte-Sul, além do bairro atualmente denominado Nova Campinas.

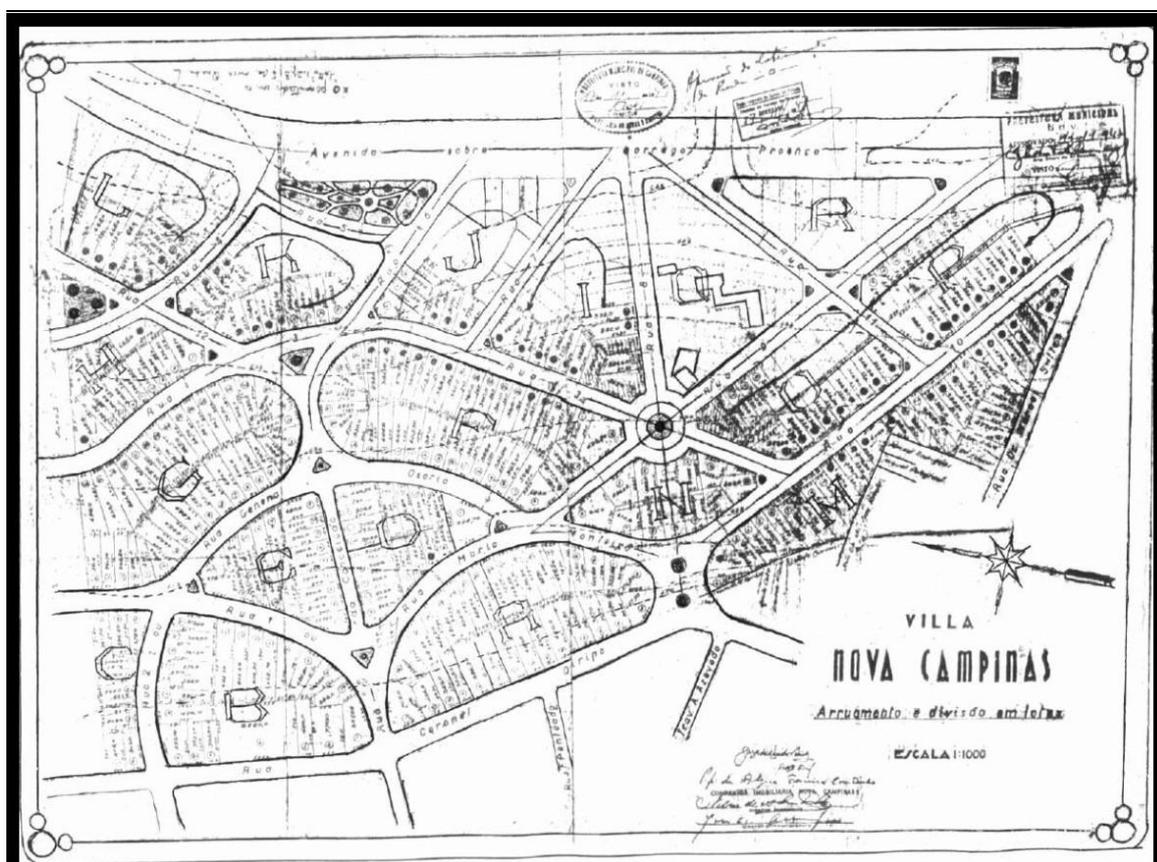


Figura 22 - Planta da Villa Nova Campinas. Fonte: Bonfato (2003). O traçado sinuoso promovido por Jorge Macedo Vieira demonstra a influência do modelo da Cidade Jardim.

Jorge Macedo Vieira, em realidade, foi o responsável pelo projeto de diversos loteamentos implantados em Campinas nesse período. Bonfato (2003) destaca a clara influência das propostas de Ebenezer Howard e do modelo de cidade-jardim nos projetos do engenheiro, ainda que afirme que o traçado orgânico era mais devido à relação que o projeto estabelecia com a topografia do que com o ideário social de Howard.

Vieira projetava os empreendimentos

(...) ora recorrendo ao traçado sinuoso em curvas de nível, preconizado por Raymond Urwin e antes por Camilo Sitte; ora – quando a topografia permitia essa liberdade –, recorrendo a traçados geométricos, em uma combinação de várias figuras tais como semi-círculo, triângulos, retângulos e diagonais, onde surgem “carrefours” e avenidas radioconcêntricas, numa clara influência do modelo “city beautiful” norte americano”. (BONFATO, 2003:61).

A tipologia implantada por Vieira no projeto da Villa Nova Campinas acabou por estabelecer um novo padrão de urbanização para novos loteamentos implantados nessa região da cidade. Em 1950, Vieira ainda projetou o loteamento Chácara da Barra (fig. 23), novamente priorizando o arruamento acompanhando as curvas de nível, com praças e recuos avantajados que deveriam ser obedecidos para a edificação das residências, e com uma “via parque”, de traçado sinuoso, que interliga o bairro com regiões vizinhas.

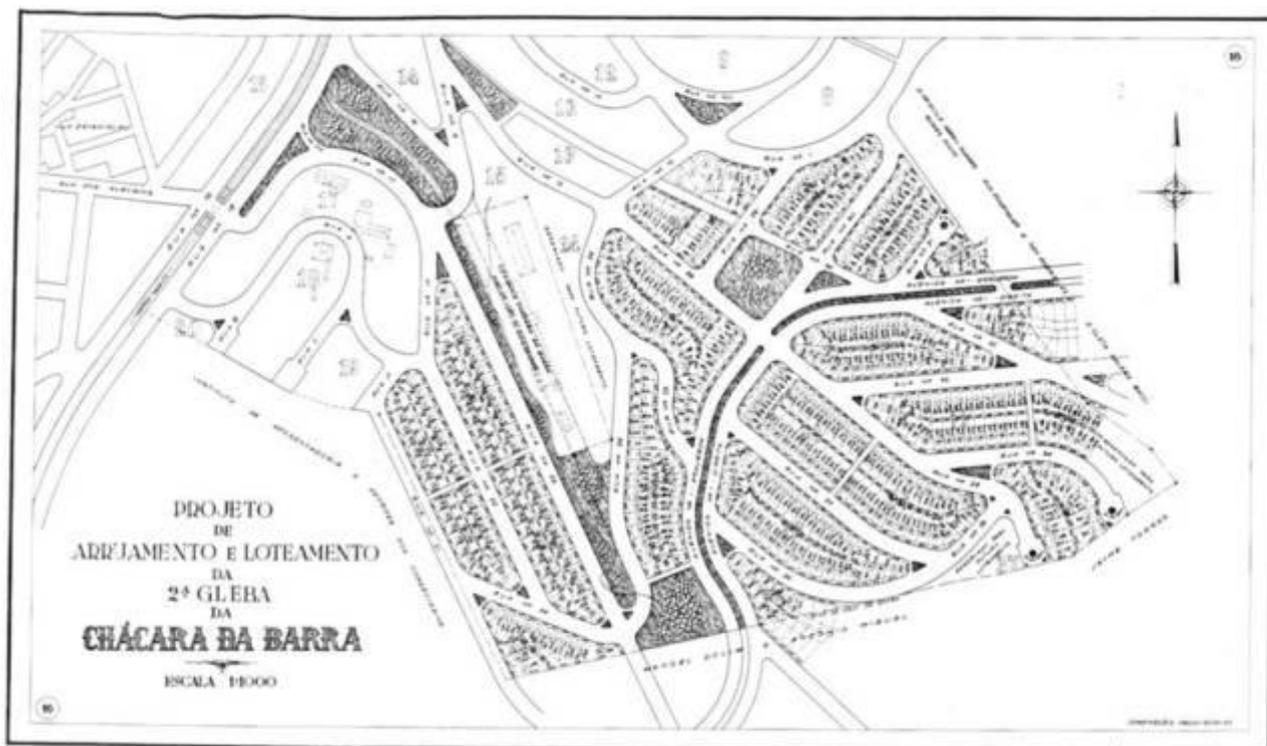


Figura 23 - Projeto urbanístico do loteamento Chácara da Barra. Fonte: Bonfato (2003).

Em 1958, Vieira completou seus projetos na região norte da cidade, com o projeto da Vila Iza (fig. 24), que apresentava um traçado bastante diferente dos projetos anteriores, com um desenho geométrico e regular, apresentando apenas uma praça oval no seu centro. Tal diferença pode ser correlata à mudança do público alvo do empreendimento, que apresenta lotes de 300 metros quadrados, ao invés do padrão de 600 metros quadrados que é característico dos seus projetos anteriores.

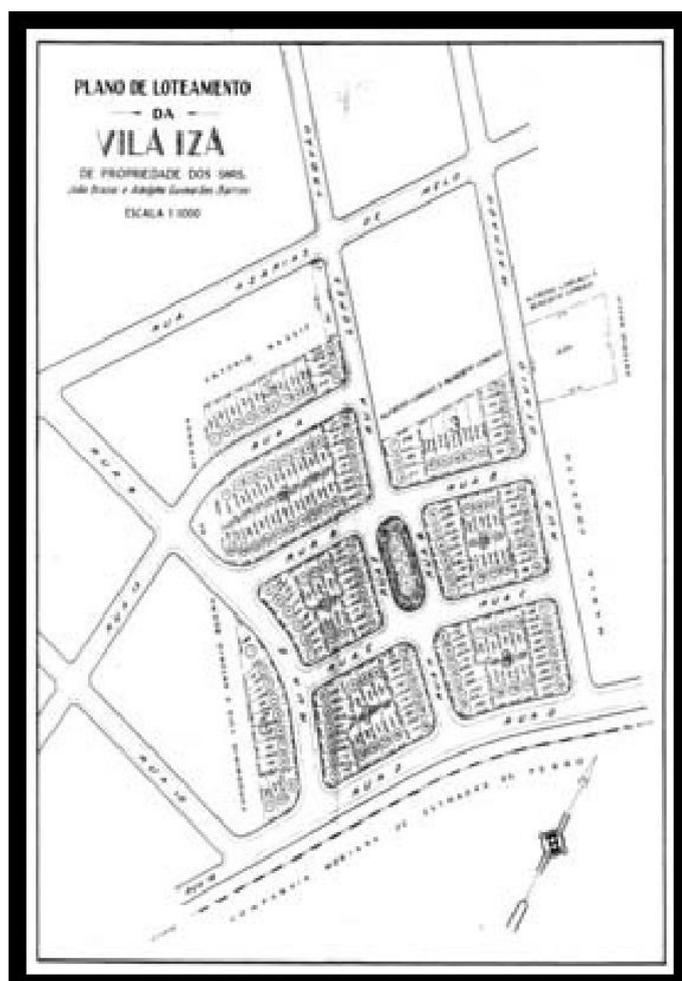


Figura 24 - Projeto urbanístico do loteamento Vila Iza. Fonte: Bonfato (2003).

Diversos empreendimentos foram levados a cabo, dentro dessa lógica, do início do século XX até meados de 1980. Em realidade, ainda hoje são projetados e implantados loteamentos permeáveis, conectados com a malha urbana, onde praças e equipamentos públicos tendem a ter posição de destaque dentro do empreendimento. Para tanto, o desenho urbano é uma ferramenta primordial para definir o padrão qualitativo do ambiente urbano.

Projetos com desenhos mal-resolvidos, com a definição de áreas públicas em situações topograficamente desfavoráveis, com implantação equivocada de vias, mal dimensionadas ou de inclinação acentuadas, podem comprometer seriamente a qualidade do tecido urbano, e, ainda, o desenvolvimento do bairro e apropriação dos mesmos pelos moradores.

Os projetos de Vieira, elencados aqui como exemplares para um período e um conceito de loteamento urbano, são importantes, porém não são únicos dentro do tecido urbano de Campinas. Loteamentos como o Castelo, o Chapadão, o Guanabara e o Taquaral, entre outros, em maior ou menor grau, apresentaram soluções interessantes de desenho urbano. Ainda que voltados a diferentes camadas sociais, apresentavam conceitos similares, moldados pela cultura de expansão urbana de então.

É importante frisar, para entendimento das questões apresentadas adiante, que a legislação federal de parcelamento do solo - Lei Federal 6.766/79 – foi elaborada dentro desse ideário de desenho urbano, que era proveniente da cultura construtiva iniciada ainda no século XIX e que predominou durante a maior parte do século XX. Assim, a legislação federal também pode ser considerada parte de uma estratégia pública de manutenção dessa tipologia de desenho urbano, com a integração entre os diversos loteamentos compondo uma trama permeável, conectada com o tecido urbano pré-existente, caracterizada por praças e áreas institucionais definidas como elementos referenciais na paisagem urbana – e não espaços residuais -, e que, como resultado, se dissolviam na malha urbana, integrando-se à cidade de maneira inequívoca.

Ainda assim, muitos projetos nesse período não tinham tais preocupações de cunho urbanístico, preconizando um desenho voltado ao aproveitamento máximo. Em decorrência, com a crescente inserção dos empreendimentos de parcelamento do solo voltado à racionalidade capitalista do lucro máximo e não à qualidade do espaço urbano, e também graças ao aumento da retórica da violência e da criminalidade urbana, esse tipo de desenho passou a sobrepor-se e dominar o cenário urbano, considerando as urbanizações mais recentes.

Nas áreas mais periféricas, principalmente em loteamentos localizados na região sul e sudeste da cidade, os projetos eram, em geral, extremamente reduzidos, sem a mínima preocupação com a qualidade urbana e com a integração com o entorno, desde as primeiras décadas do século XX.

Da mesma maneira, posteriormente, os empreendimentos de médio e alto padrão, na região norte e nordeste, e ao redor do centro da cidade, passaram a

incorporar a mesma lógica, sendo que, quando era propagada uma “qualidade urbanística”, era voltada ao atendimento de demandas imediatas da população, tais como a proteção contra a criminalidade, a homogeneidade social da ocupação e o lazer privativo.

Assim, a implantação de loteamentos de caráter “condominial” passou a ser o novo paradigma de mercado, em detrimento de tipologias tradicionais de desenho urbano, que construíram grande parte dos “bairros” tradicionais.

4.2. Loteamento para incorporação de condomínios

Conforme visto, o loteamento é a única forma legal de produção de unidades imobiliárias autônomas, dotadas de infraestrutura urbana, destinadas à edificação. Essa afirmação, além de estar amparada pela legislação federal, é parte da cultura construtiva que vem sendo consolidada desde os fins do século XIX, quando se iniciou o processo de expansão urbana ao redor do centro histórico, a partir de um modelo de casa urbana, unifamiliar e isolada no lote (ROSSETO, 2006).

Assim, em termos culturais, a expressão “loteamento” é ligada à expressão “casa”. Ou seja, um lote, em um novo loteamento, normalmente é comprado pelo consumidor final e é invariavelmente destinado à edificação de uma casa para abrigar somente uma família.

A legislação federal e a municipal, ainda que não versem diretamente sobre o assunto, foram idealizadas sobre esse modelo, o que parece natural visto que era esse o padrão da imensa maioria dos loteamentos produzidos até então.

Porém, é possível observar uma tendência desde meados dos anos 1970, em Campinas e outras cidades, de consolidação de uma nova tipologia de

loteamento, baseada na habitação multifamiliar. Assim, os lotes, ao invés de serem destinados à construção de uma casa isolada, são destinados à construção de condomínios, que podem ser horizontais, com poucas unidades residenciais, edifícios verticais isolados, ou até grandes conjuntos de edifícios altos, comportando um grande número de unidades residenciais dentro de cada lote.

A Fazenda Brandina, cuja área original foi dividida em duas pela construção da rodovia Dom Pedro I, teve parte de sua gleba destinada à implantação, em 1979 do Shopping Iguatemi Campinas, empreendimento comercial de grande vulto e primeiro *shopping center* do município. Concomitante à implantação do *shopping*, foi promovido pela iniciativa privada um plano urbanístico para a gleba, que totalizava 2,2 milhões de metros quadrados.

Pires (2007) demonstra que, para a implantação do plano, a legislação de parcelamento do solo foi burlada de maneira deliberada pelo empreendedor e pelo poder público, sendo adotado um processo de desapropriação simbólica sobre o sistema viário projetado. O processo “idealizado” em conjunto pelas duas partes visava a implantação de uma nova tipologia que não era prevista na legislação federal, onde o lote unifamiliar não existia, e o produto final era, na verdade, não somente um grande empreendimento, mas um conjunto de grandes empreendimentos de caráter condominial, interconectados por um robusto sistema viário, vinculado à rodovia:

Após a aprovação da Lei Federal 6766/79, a desapropriação por valor simbólico será um expediente utilizado recorrentemente no parcelamento do solo em Campinas, especialmente no caso de edificação em gleba. Dessa forma, são burlados os procedimentos legalmente estabelecidos, permitindo o uso da figura do desmembramento de glebas, e não do loteamento, quando havia abertura de ruas. No caso do desmembramento, além de simplificar o procedimento legal, não há exigência de reserva de áreas públicas para equipamentos e lazer e abre-se a possibilidade de tratamento caso a caso. (PIRES, 2007:96)

Da mesma maneira foram parceladas as fazendas São Quirino - onde foi implantado o Galleria Shopping - e a fazenda Santa Genebra, que recebeu o Shopping Parque Dom Pedro. Além desses exemplos, a Chácara Eglantina (atualmente conhecida como Parque Prado), localizada no setor sudeste do

município, também foi parcelada de maneira semelhante. Em comum, são empreendimentos de grande impacto, e que foram tratados de maneira excepcional pelo poder público no que tange à legislação urbanística e de aprovação. Ainda que essa forma de atuação tenha permitido a adequação de parcelamentos de características totalmente novas, também serviu para privilegiar o interesse privado em detrimento do público, especialmente na questão da doação ao município das áreas institucionais e de lazer. (PIRES, 2007).

Em decorrência, vários foram os questionamentos, de diferentes setores dentro e fora da prefeitura municipal, quanto a esse processo de parcelamento apoiado na desapropriação por valor simbólico, face à gritante ilegalidade e fragilidade jurídica dos instrumentos utilizados. De maneira clara, a desapropriação é estabelecida pela Constituição Federal²³ como uma restrição à propriedade privada, somente justificável a partir de interesse ou necessidade pública, o que claramente não é o caso.

Assim, em 1990 a procuradoria municipal pediu a anulação dos atos praticados em relação à Fazenda Brandina, e adequação do processo aos procedimentos da Lei 6.766/79. Situações similares, envolvendo embargos de obras de edificações sobre os “lotes” resultantes desse tipo de parcelamento irregular, ocorreram também sobre a Fazenda São Quirino, e na Fazenda Santa Genebra.

Ainda assim, persistia a questão de como projetar e aprovar parcelamentos do solo que objetivam criar um “banco de lotes” para a incorporação gradual de condomínios residenciais verticais e horizontais, além de centros comerciais e empresariais. O caminho foi apontado, principalmente, pelo empreendimento Villa Flora (fig. 25), na vizinha Sumaré. Idealizado pela Rossi Residencial, compreendeu um loteamento de 800.000 metros quadrados, aprovado em 1998 sob a égide da Lei 6.766/79. Porém, diferentemente de um loteamento tradicional, conta com lotes multifamiliares médios de 10 mil metros quadrados, ao invés de

²³ Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 5º - XXIV – “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”.

lotes unifamiliares, além de lotes comerciais ao redor de uma praça junto ao acesso principal do empreendimento.



Figura 25 - Vista do loteamento Villa Flora, em Sumaré, com diversos condomínios implantados. Fonte: Ruschela Arquitetura. Disponível em <http://www.ruschelarquitetura.com>. Acessado em 15/10/2011. O planejamento dos condomínios em paralelo ao projeto do loteamento permite um grande controle sobre a paisagem urbana final.

Dentro do loteamento, a Rossi já implantou diversos condomínios aprovados um a um, dentro de cada lote, de acordo com a Lei 4.591/64. Os condomínios são de tipologia variada, incluindo casas geminadas e prédios de baixo gabarito, sendo o Villa Flora um grande sucesso comercial, ao simular uma pequena cidade e sugerir ao morador um ambiente controlado e livre das “mazelas urbanas”, ainda que as vias públicas não tenham o acesso restrito (PIRES, 2007).

Em Campinas, o modelo foi implantado de maneira incipiente pela própria Rossi, através do loteamento Villa Bella, aprovado em 1996. Em realidade, se tratava de parte do parcelamento da Fazenda Santa Genebra, contíguo ao Shopping Parque Dom Pedro, que seria implantado anos depois. O projeto



Figura 27 - Foto aérea com demarcação do loteamento Villa Bella após a edificação dos lotes. Fonte: Google Earth. Após a ocupação, é possível perceber que a maior parte dos lotes unifamiliares foram unificados para a incorporação de condomínios, o que demonstra a consolidação do modelo.

Em 09/09 de 1999 foi aprovado pela Prefeitura o loteamento Center Santa Genebra, novamente pela Rossi. Esse empreendimento consolidou a tipologia do loteamento para incorporação. Desta vez, não havia nenhuma subdivisão de quadra em lotes unifamiliares: todas as seis quadras do projeto compõem apenas um lote cada, destinados à incorporação de condomínios. A figura 28 é referente ao projeto urbanístico aprovado, e a figura 29 é referente à sobreposição do projeto aprovado com a foto aérea com data de 30/07/2010.

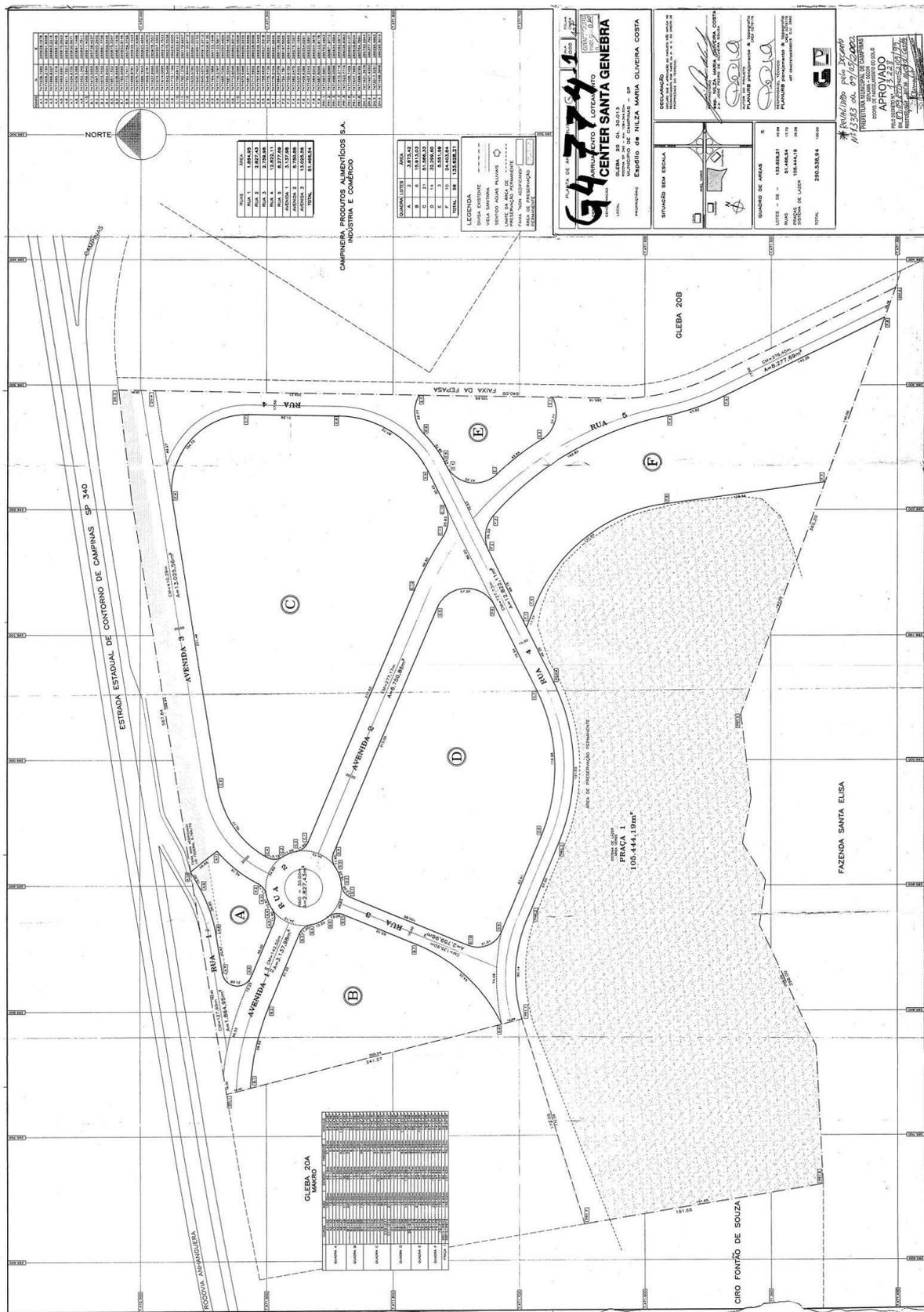


Figura 28 - Projeto aprovado do loteamento Center Santa Genebra. Fonte: SEPLAMA-PMC. A consolidação da tipologia levou a um desenho de quadras compostas por um único lote.



Figura 29 - Projeto aprovado sobreposto à foto aérea. Fonte: SEPLAMA-PMC/Google Earth.

Na quadra C do loteamento foi aprovado e construído o condomínio empresarial Praça Capital, sendo seguido pelo condomínio vertical Avalon 1, composto de edifícios de cinco pavimentos e implantado sobre a quadra D. Na sequência, o condomínio Avalon 2 foi implantado na quadra F, com a mesma tipologia do primeiro. As quadras A e E, de menor área e posicionadas em pontos de acesso junto ao entorno, parecem ser destinadas a empreendimentos comerciais de âmbito local, embora essa impressão, só possa ser confirmada no momento da sua efetiva ocupação. A quadra B, aparentemente destinada a empreendimentos residenciais, também permanece sem edificações, conforme demonstra a figura 29.

Em nenhum dos dois projetos consta uma reserva de área institucional, o que não vem a ser um fato ilegal, já que a legislação federal delega aos municípios a responsabilidade de estabelecer os índices de doação. Uma vez que o Governo Estadual delibera somente sobre os índices de área verde (estabelecidos atualmente em 20% da propriedade), a definição final da área institucional é feita pela prefeitura. Ainda assim, a não disposição de áreas para instalação de equipamentos públicos em uma região da cidade em franca valorização pode gerar um grande problema público.

Do ponto de vista do desenho urbano, é cedo para afirmar algo a respeito deste padrão de loteamento, uma vez que até o momento apenas dois empreendimentos foram aprovados dentro desse conceito, excluindo-se aqui os loteamentos implantados a partir da desapropriação simbólica. Ainda assim, é possível concluir que a maior diferença em relação ao projeto de loteamento tradicional é referente ao sistema viário: uma vez que as vias de distribuição local são internas aos condomínios, ou seja, de propriedade privada, as vias públicas são todas elas coletoras e estruturadoras, devendo ser dimensionadas de maneira a suportar o pesado fluxo de veículos e pessoas que certamente incidirá sobre as mesmas, considerando a grande densidade populacional prevista para um loteamento projetado a partir de lotes multifamiliares.

As quadras, que acabam por definir o sistema viário, tendem a ser projetadas com formas mais livres ou “amebóides”, escapando do modelo retangular ou linear do loteamento tradicional, onde era condicionada pelo tamanho dos lotes unifamiliares. Nessa lógica, também é possível que o comprimento máximo de quadra, (no caso de Campinas estabelecido em 300 metros pela Lei 11.959/04) seja explorado nos dois sentidos da quadra, conformando polígonos de 300 por 300 metros, podendo chegar a áreas de até 90.000 metros quadrados, número muito maior do que quadras tradicionais de 60 por 300 metros, que chegam a 18.000 metros quadrados.

Essa conformação de grandes quadras tende a diminuir, por consequência, a área ocupada pelo sistema viário, o que poderia equilibrar uma possível exigência por parte do poder público em dimensionar transversalmente as vias de maneira adequada, além de prepará-las corretamente para o transporte público e para uma grande circulação de pessoas, talvez exigindo a implantação de pontos de ônibus e de mobiliário urbano já na implantação do loteamento.

Por outro lado, as poligonais definidas como áreas verdes ou sistemas de lazer tendem a ser concentradas em um único ponto, evitando o fracionamento das quadras de grande porte. Essa tendência, por sua vez, poderia ser refreada por regulamentação específica para essa tipologia, através de exigências como a obrigatoriedade de fracionamento das áreas verdes em polígonos menores, dispostos ao longo do sistema viário, conformando também praças de convívio e permanência ao invés de apenas um grande maciço verde destinado exclusivamente à preservação ambiental.

Em suma, o loteamento para incorporação de condomínios é uma tendência imobiliária recente, ligada à dinamização do mercado imobiliário e ao aumento recente da oferta de crédito destinado à habitação, que mobilizou um grande número de incorporadoras a buscar uma solução para aumentar rapidamente a oferta de unidades residenciais acabadas.

Dentro dessa lógica, a incorporação tradicional de condomínios, que se baseia em um modelo de implantação gleba a gleba, se torna ultrapassado, já que implica em diversos processos, negociações com proprietários e diferentes

problemas em cada empreendimento. Ao empreendedor interessa a criação de um “banco de lotes”, criados na execução do loteamento, que não serão vendidos e sim edificados de maneira gradual. Ao poder público, por sua vez, interessa a implantação de novas áreas públicas, executadas e custeadas pelo mercado imobiliário, dotadas de infraestrutura adequada para servir e ser servida por conjuntos residenciais de diferentes padrões socioeconômicos, além de centros comerciais e empresariais, formando um bairro periférico de boa qualidade urbanística e de densidade adequada, em contraposição à densidade rarefeita dos loteamentos tradicionais.

Assim, essa nova tipologia se apresenta como uma oportunidade para o interesse público, desde que seja rapidamente compreendida em todas suas potencialidades positivas e negativas, e, principalmente, desde que seja implementada uma regulamentação específica, mesmo que na esfera municipal. Sem esse entendimento e iniciativa do poder público, o mercado imobiliário mais uma vez tomará as rédeas e se aproveitará da inércia do poder público para maximizar os lucros em detrimento da qualidade urbanística.

Nesse sentido, Pires (2007:164) considera que

O loteamento conjugado com a edificação apresenta diversos aspectos positivos, entre os quais se destaca a manutenção de áreas públicas, a não ociosidade da infra-estrutura instalada e a não retenção especulativa de terrenos. Entretanto, não há (...) nos municípios brasileiros em geral, nenhuma exigência legal ou eventual benefício, como permitir maior densidade, por exemplo, para edificação conjugada com o parcelamento.

E completa, de maneira sintética:

Do ponto de vista ambiental, um empreendimento dessa natureza, cujo produto é a habitação e não apenas o lote, tem mais condições de garantir uma adequada ocupação urbana. A implantação da infra-estrutura completa, inclusive com estação de tratamento de esgoto, a preservação das áreas frágeis, a qualidade do espaço construído e menor consumo de solo, além de não permitir a retenção especulativa de terrenos, evita a ociosidade da infra-estrutura instalada e abre a possibilidade de atender uma demanda de características socioeconômicas variadas. (PIRES, 2007:149).

4.3. Loteamentos Fechados

A partir da década de 1980, foi percebida, especialmente pelas classes médias e altas, uma piora na qualidade do ambiente urbano das grandes cidades. Diversos fatores levaram a esse quadro, entre eles o aumento da desigualdade social, associada à falta de investimento público para acompanhar o rápido crescimento populacional provocado pela migração proveniente da área rural.

As cidades, outrora ícones de modernidade e civilidade, em comparação com o campo, passaram a sofrer com altos índices de criminalidade e poluição do ar, da água e sonora (HONDA, 2008). Ermínia Maricato (apud DAVIS, 2006:216), sintetiza:

O aumento do desemprego e da pobreza urbana a partir dos anos 1980 contribuiu para mudar a imagem das cidades no Brasil: de centros de modernização que se destinavam a superar o atraso e a violência localizados no campo, passaram a representar crianças abandonadas, epidemias, enchentes, desmoronamentos, tráfego infernal, poluição dos rios, favelas e... violência. Há trinta anos, o que não constitui período muito longo, não se temia a violência urbana; as cidades eram relativamente pacíficas. Para quem viveu apenas na cidade formal e evitou perceber o que estava acontecendo, a violência serviu de alerta, como a ponta de um gigantesco iceberg. As taxas de homicídio no Brasil, segundo o IBGE, passaram de 17,2 mortos para cada 100 mil habitantes, em 1970, para 35,9 mortos em 1980, e, finalmente, para 48,5 em 1999.

A esse cenário se somou o padrão metropolitano e disperso de expansão urbana, que se consolidava em Campinas, aliado a um discurso de *status*, levando a uma proliferação, na periferia da cidade, de uma tipologia urbanística caracterizada pela auto-segregação de áreas residenciais de médio e alto padrão. A segurança se dá através da construção de muros perimetrais, que encerram internamente boa parte ou até a totalidade das praças e ruas, e o acesso é controlado através de guaritas ou portarias, por seguranças privados.

Freitas (2008) considera que a principal referência para essa nova tipologia urbana é o tipo de subúrbio americano denominado *gated community*, nascido de

valores como natureza como elemento de separação entre a moradia das elites e os bairros operários; padrões estéticos como herança aristocrática e representação de distinção social, além da especulação de terra rurais como forma de obtenção de lucros.

Por sua vez, também é nítida a influência do desenho proposto pelas cidades-jardim inglesas nos subúrbios americanos, caracterizados por ruas sinuosas e a indistinção entre cidade e campo. A tipologia do residencial fechado implantado em Campinas, na maioria dos casos, importou o desenho das *gated communities*, como também foi feito em outras cidades brasileiras. Assim, é possível notar um padrão recorrente no ambiente interno aos perímetros fechados: ruas e praças sinuosas e aprazíveis, com edificações livres de muros e cercadas por vegetação. Segundo Pires (2007:127):

A localização desses empreendimentos tem priorizado áreas afastadas das centralidades consolidadas, buscando não apenas áreas maiores e menos custosas, mas também a possibilidade de criação de um cenário urbano bucólico e tranquilo com casas, quintais, jardins, possibilidade de brincar na rua, na praça (...).

Conforme visto anteriormente, em Campinas a implantação de áreas urbanas auto-segregadas teve início na década de 1970, principalmente através de loteamentos rurais fechados. Esses loteamentos, que contam com lotes de 5.000 metros quadrados, se localizam na região nordeste do município, depois da barreira urbana da rodovia Dom Pedro I (MÍTICA, 2008). Ainda que se constituam no primeiro caso de fechamento de loteamento que se tem registro na cidade, seu projeto não foi pensado com essa finalidade, se tratando de projetos de loteamento rural convencional.

Em 1978, o loteamento Condomínio São Quirino (que, ainda que contenha a palavra condomínio no nome, se trata de um loteamento), é declarado fechado. Trata-se do primeiro loteamento que tem o fechamento sugerido em seu traçado, através da adoção de um sistema viário em circuito, contando com um único acesso (MÍTICA, 2008).

Em 1979, é aprovado o loteamento Condomínio Parque Rio das Pedras, no distrito de Barão Geraldo, emblemático por se tratar do primeiro loteamento

fechado, projetado como tal, que foi apresentado como destinado à residência permanente, e não vinculado a residências de veraneio ou fim de semana (MÍTICA, 2008). A esse empreendimento seguiu-se um crescente de lançamentos imobiliários, que, em menor ou maior grau, tinham o fechamento de perímetro ou o controle de acesso como princípios de desenho urbano: loteamento Caminho de San Conrado (1978), no distrito de Sousas, Vila Verde (1990), Barão do Café (1995) e Alphaville Campinas (1996). Esse último, aprovado em 19 de Dezembro de 1996, foi o primeiro aprovado sob a égide da Lei municipal nº 8.736/96, que regulamenta a aprovação de loteamentos fechados no município.

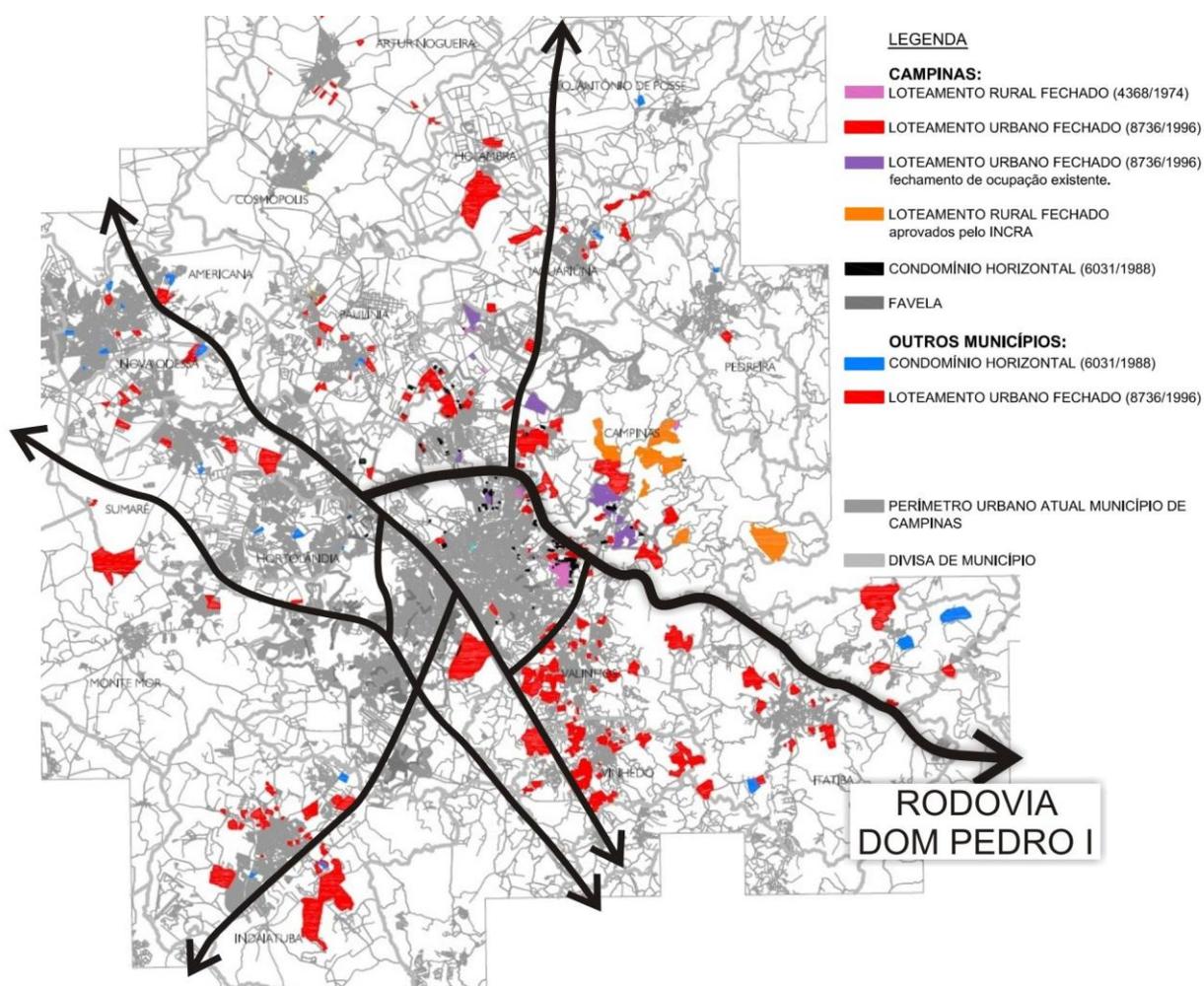


Figura 30 - Loteamento e condomínios fechados até dezembro/2007. Fonte: Freitas (2008). Demarcação das rodovias elaborada pelo autor.

É evidente, analisando a localização dos loteamentos fechados, projetados como tal ou fechados após a consolidação como bairro tradicional, que a grande maioria ou está diretamente ligado às rodovias, ou está em sua área de influência

direta, considerando também grande parte dos loteamentos fechados existentes em outros municípios integrantes da Região Metropolitana de Campinas. O mapeamento elaborado por Freitas (2008:137), representado na figura 30, auxilia a compreensão desse fenômeno.

Conforme visto anteriormente, a figura jurídica do condomínio horizontal foi muitas vezes utilizada com o objetivo de comercializar lotes como produto final, ainda que tal fato seja uma clara transgressão da Lei 6.766/79. No caso dos “condomínios” (assim chamados pela população em geral) localizados na rodovia Dom Pedro I, o processo de parcelamento foi majoritariamente marcado pela utilização da figura jurídica do loteamento, conforme determina a lei federal para empreendimentos que objetivem a venda de lotes. Tal figura, porém, não contempla a construção de muros perimetrais ou controles que restrinjam o acesso às áreas públicas criadas pelo projeto de loteamento.

Assim, para garantir alguma segurança jurídica à implantação do muro perimetral, do controle de acesso através de portarias e dos demais equipamentos “condominiais”, foi promulgada pela Câmara Municipal a lei nº 8.736 de 09 de janeiro de 1996, que “Dispõe sobre a permissão a título precário de uso das áreas públicas de lazer e das vias de circulação, para constituição de loteamentos fechados no Município de Campinas e dá outras providências”.

A lei vinha atender uma antiga demanda de regularização de bairros abertos – projetados como tal - que vinham sendo fechados ou tendo o acesso controlado através de portarias e muros, implantados sem amparo legal. De acordo com Silva (2008), a maior parte dos loteamentos implantados sem conexão com o tecido urbano existente na década de 1980 se configurou como loteamento fechado com a lei 8.736/96. Porém, concomitantemente à sua promulgação, iniciou-se um processo crescente de implantação de novas urbanizações que tinham o fechamento de perímetro como princípio em seu projeto. Na realidade, grande parte dos loteamentos implantados ao norte e a leste de Campinas tem a “intenção” de tornarem-se loteamentos fechados no momento de sua criação. (SILVA, 2008).

Porém, ainda que a lei municipal o regulamente, a aprovação do loteamento não pode, formalmente, prever o muro de fechamento. Isto porque o loteamento é um processo respaldado em legislação federal. Assim, a consolidação do fechamento é feita após a aprovação de um loteamento “aberto” e a criação de uma associação de proprietários, apesar de as tratativas ocorrerem, informalmente, em paralelo. Conforme explicita o artigo 3º da Lei 8.736/96, de Campinas:

(...) a permissão de uso das áreas públicas de lazer e das vias de circulação somente será autorizada quando os loteadores submeterem a administração das mesmas à Associação dos Proprietários, constituída sob a forma de pessoa jurídica, com explícita definição de responsabilidade para aquela finalidade.

A lei federal 9.790, de Março de 1999, disciplina a criação de associações de classe, que é a caracterização jurídica da associação de proprietários de lotes, dentro de um loteamento fechado. A lei estabelece parâmetros e condicionantes para que sejam estabelecidas pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. Para caracterizar uma associação de proprietários é necessário que se configure “propriedade”, nesse caso, o lote urbanizado. Para que o lote “exista”, sob o aspecto jurídico, o projeto urbanístico deve estar aprovado e registrado em cartório, como determina a lei federal.

O loteamento fechado, hoje, compreende grande parte da produção imobiliária voltada à média e alta renda, dentro da Região Metropolitana de Campinas. Ainda assim, o processo de consolidação dessa tipologia é feita através de um processo marcado, mais uma vez, pela utilização de subterfúgios jurídico-urbanísticos que permitem que a tipologia seja formalizada. Dessa maneira, ignorar o fenômeno pode vir a ser pior do que reconhecê-lo, pois a não intervenção neste processo pode levar à consolidação de um tecido urbano extremamente frágil e desconectado, agravando ainda mais o desafio do poder público dentro do processo de urbanização do entorno da Rodovia Dom Pedro I.

Por último, é importante considerar que, em quase todos os casos de loteamentos fechados (projetados como tal), a porção do loteamento que tem seu acesso controlado não corresponde à área total do loteamento. Ou seja, parte do empreendimento é projetado para situar-se fora do perímetro de segurança,

normalmente destinado ao sistema macroviário de conexão com o tecido urbano da cidade, ou ainda para acomodar as áreas de portaria.

Em alguns casos, porém é possível perceber a construção de “complexos” de loteamentos fechados, interligados por sistemas viários de grande porte acessíveis a todos, ainda que “controlados” pelas associações de moradores, que muitas vezes se juntam em “associações de associações”. Nessa área externa é possível encontrar lotes comerciais, destinados a oferecer serviços locais a comunidade que ali se instala, ou ainda, em empreendimentos mais recentes, lotes multifamiliares, destinados à implantação de condomínios, convergindo em direção ao loteamento para incorporação.

4.4. O projeto urbanístico e a ação tática projetual

Podemos entender que a consolidação de um loteamento fechado, ou de um loteamento para incorporação de condomínios independe de como ele foi projetado. Em Campinas, a partir da promulgação da lei 8.736/96, inúmeros loteamentos projetados dentro do conceito de um bairro tradicional foram fechados por muros de perímetro, e tiveram seu acesso controlado através de portarias.

Ainda, inúmeros loteamentos tradicionais tiveram lotes unifamiliares lembrados para a incorporação de empreendimentos multifamiliares, condomínios verticais ou horizontais. No caso do loteamento fechado, como já foi dito, basta que seja formada uma associação de proprietários, que viabilize, com recursos dos próprios associados, a obstrução de conexões com outros loteamentos através de muros, e a construção de uma portaria sobre o sistema viário municipal. Estes procedimentos são alvo de inúmeros debates e questionamentos jurídico-urbanísticos. Porém, por se tratar de uma restrição de acesso idealizada e implantada posteriormente à ocupação urbana, ou seja, independente do projeto urbanístico, esta modalidade de loteamento fechado não é foco desta pesquisa.

Com o modelo implantado pela primeira vez no município pelos loteamentos Condomínio São Quirino (1973) e Condomínio Parque Rio das Pedras (1978), o empreendedor, através do projeto urbanístico do loteamento, passou a fazer uso do conceito de “condomínio”, visando valorização dos lotes ainda em sua comercialização inicial. Tais projetos passaram a incorporar elementos que não existiam dentro de projetos urbanísticos de loteamentos tradicionais, principalmente lotes destinados a abrigar usos necessários para configurar o modelo condominial: clube, zeladoria, praça de esportes, entre outros, os quais não são comercializados e sim cedidos sem custo à associação de proprietários, inicialmente formada pelo próprio empreendedor, como proprietário de todos os lotes.

Porém, o desenvolvimento de um projeto urbanístico que objetiva a implantação de um loteamento fechado esbarra em um dilema: sendo um projeto voltado ao loteamento de uma gleba urbana, ele é guiado pela Lei Federal 6.766/79 de parcelamento do solo, instrumento jurídico que responde a uma estratégia pública, que é a da implantação de bairros tradicionais, onde o direito constitucional de ir-e-vir é um pressuposto, onde o poder público se faz presente através de equipamentos implantados em áreas institucionais, implantação de praças que compõem o “sistema de lazer”, onde a conexão com bairros já implantados é primordial e a permeabilidade e mobilidade urbana são elementos fundamentais de articulação do tecido urbano.

As leis ou determinações estaduais e municipais de parcelamento, ainda que com alguns parâmetros obscuros, como no caso de Campinas, são regidas por esta mesma estratégia, que fica evidente na adoção de conceitos como a determinação de um comprimento máximo de quadra visando a permeabilidade, a mobilidade e a exigência de conexão com o sistema viário existente, a destinação de áreas para equipamentos públicos, a própria denominação do conjunto de praças como “sistema de lazer”, entre outros.

Assim, para a consolidação de um novo padrão de projeto urbanístico, que objetiva a implantação de uma área urbana auto-segregada, tornaram-se necessárias ações táticas projetuais, entendidas aqui como ferramentas de

legitimação da oficialização de um empreendimento em desacordo com a estratégia pública. Certeau (1994:100-101) afirma:

chamo de tática a ação calculada que é determinada pela ausência de um próprio. Então nenhuma delimitação de fora lhe fornece a condição de autonomia. A tática não tem por lugar senão o do outro [...] a tática é determinada pela ausência de poder assim como a estratégia é organizada pelo postulado de um poder.

Portanto, podemos dizer que as ações táticas apontadas ocorrem justamente sobre uma estratégia oficial, subvertendo seu sentido original, por não compartilharem o mesmo objetivo. Considerando que o texto da legislação de parcelamento do solo é fruto de uma estratégia pública, ou seja, reflete as intenções do poder público sobre a construção da cidade, o projeto regido por tal legislação, em tese, representa uma situação ideal, onde o desenho reflete as diretrizes que foram consolidadas nas normas. Porém, a ação tática projetual – ação oportunista realizada pelo empreendedor e corroborada pelo agente público - subverte a legislação com intenções contrárias à estratégia oficial.

Neste sentido, é possível evidenciar tais ações a partir da análise do próprio projeto urbanístico, ou nas discrepâncias entre um projeto aprovado a partir destas táticas e a realidade construída. É o que tentaremos evidenciar na sequência.

5. Estudos de Casos - Identificação das táticas projetuais no desenho urbano no eixo da Rodovia Dom Pedro I

A constatação de um fenômeno urbano, ainda que embasada na literatura pertinente, só é consolidada através da pesquisa empírica sobre o território onde se supõe que tais fenômenos ocorreram.

O eixo da Rodovia Dom Pedro I, dentro das características que lhe são próprias, identificadas nos capítulos anteriores, apresenta diversos exemplos de loteamentos implantados nos últimos anos cuja tipologia se enquadra nos desdobramentos da tipologia tradicional, enunciadas no capítulo anterior. De fato, se torna difícil selecionar os casos mais representativos dentro do grande número de empreendimentos que adotaram as novas tipologias de parcelamento do solo.

Para tanto, definimos um recorte específico do território, mapeando o trecho da Rodovia Dom Pedro I compreendido entre as Rodovias Gen. Milton Tavares de Souza, que marca o acesso ao Distrito de Barão Geraldo, e a Rodovia Heitor Penteado, acesso ao Distrito de Sousas. Dentro desse recorte, identificamos todos os empreendimentos que apresentam traços dessas novas tipologias, mapeamento esse embasado nos estudos elaborados por Pires (2007), Freitas (2008) e Mítica (2008), além de constatações próprias.

Ainda que também sejam relevantes no processo, os loteamentos tradicionais que foram fechados com o aval da Lei 8.736/96 não foram incluídos no mapeamento, já que o objetivo desse estudo é identificar as táticas projetuais utilizadas para consolidação de novas tipologias, táticas essas que não existem em um projeto tradicional, cujo empreendimento resultante foi modificado pelos próprios moradores. Também não foram mapeados os condomínios horizontais, aprovados de acordo com a Lei 4.591/64, pelo mesmo motivo.

Dessa maneira, adotamos o critério de dividir os empreendimentos de acordo com o tipo de projeto e, também, de acordo com o processo jurídico adotado. Como resultado, chegamos a três grupos de casos:

- **Loteamento fechado**, projetado como tal, implantado através de processo baseado na Lei 6.766/79
- **Urbanização para incorporação**, implantada através de desapropriação simbólica;
- **Loteamento para incorporação**, implantado através de processo baseado na Lei 6.766/79.

O loteamento fechado, nesse contexto, apresenta a maior variedade de táticas projetuais em sua concepção de desenho, principalmente por se tratar da tipologia mais consolidada, dentre as apresentadas, com grande número de empreendimentos implantados ao longo da Rodovia Dom Pedro I.

A urbanização para incorporação, implantada através de desapropriação simbólica, ainda que seja uma tipologia bastante importante para entendimento da dinâmica metropolitana atual de Campinas, tem sua análise dificultada pela própria ilegalidade inerente ao processo, conforme anteriormente verificado. Assim, a obtenção de documentos públicos oficiais, tais como projetos viários e de loteamentos não é possível.

O loteamento para incorporação, por sua vez, apresenta ainda poucos exemplos a serem analisados, principalmente por se tratar de um fenômeno ainda recente. Porém, entende-se que se trata de uma alternativa promissora para a expansão urbana futura, que pode – se devidamente regulamentada – contribuir para uma cidade mais equilibrada.

Dessa forma, para a definição dos casos a serem estudados, optamos principalmente pela tipologia do loteamento fechado, em função da sua oposição à estratégia pública, o que torna as táticas projetuais essenciais à sua aprovação. Primeiramente, foi escolhido o loteamento Alphaville Dom Pedro, que foi idealizado aproximadamente 10 anos após o início da implantação dos primeiros loteamentos fechados de Campinas que utilizaram táticas projetuais para consolidação da tipologia. Assim, apresenta diversas soluções projetuais que se desenvolveram à medida que os obstáculos legais foram sendo contornados.

O segundo caso escolhido foi o loteamento Ville Sainte Helene, por se tratar de um modelo híbrido de loteamento fechado e loteamento para incorporação, e também pelo fato de apresentar uma considerável área de acesso irrestrito, com lotes comerciais e multifamiliares, o que evidencia uma transformação significativa da tipologia, alinhada com um mercado imobiliário mais dinâmico e com maior capacidade de investimento.

Assim, buscamos estudar casos que forneçam o maior número de situações de desenho possíveis, dentro da dinâmica urbana das novas tipologias de loteamento presentes no eixo da Rodovia Dom Pedro I. O mapeamento pode ser visualizado na Figura 31.

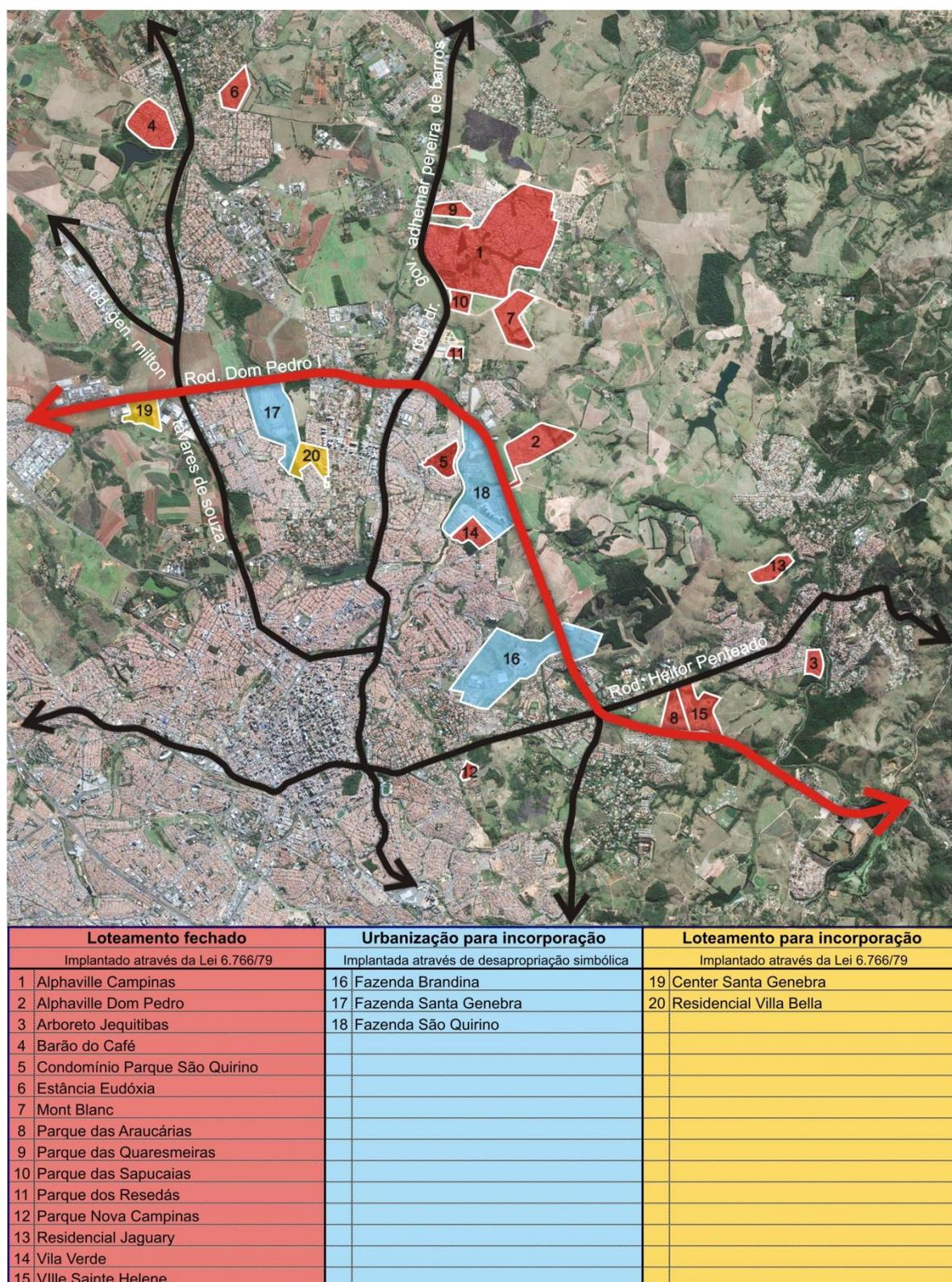


Figura 31 - Mapeamento de empreendimentos em trecho da Rodovia Dom Pedro I. Fonte: Pires (2007); Freitas (2008); Mítica (2008); Elaboração própria.

5.1. Aspectos metodológicos da análise dos projetos

Henri Lefebvre (1969) afirma que a Lógica tradicional opera de modo semelhante à Gramática, campo de estudos em que o verdadeiro e o falso são substituídos pelo correto e incorreto. Ou seja, cria um sistema de termos, julgamentos e raciocínios, regidos por normas gerais de coerência que são, de certa forma, independentes do sujeito e também do objeto da pesquisa.

A aplicação de uma metodologia baseada na lógica tradicional em um campo de estudos como o Urbanismo pode levar a conclusões equivocadas. Os fenômenos socioespaciais que compõem o urbano são de tal maneira complexos e interconectados, que uma racionalização formal do método de análise pode levar a simplificações, ou a sistematização de mecanismos urbanos que só tem coerência (essa, uma regra da lógica formal) quando analisados isolados do contexto da cidade como um todo.

Ao contrário, nos estudos relacionados ao urbanismo são comuns as expressões “Pode levar à...”, “podemos entender que”, “muitas vezes acontece que”, “Sim, em certo sentido”, entre muitas outras, que demonstram a “imprecisão”, ou melhor dizendo, a falta de uma regra geral, onde “A” leva à “B”, invariavelmente. A dúvida não está descartada, nestes casos.

Assim, verdade e erro, parafraseando Lefebvre, não são absolutos, mas estão em constante dialética, confundindo-se um com o outro. O conteúdo de um pensamento é feito pela interação de elementos opostos (sujeito/objeto), e os instrumentos deste pensamento (metodologia) não podem ser separados dos objetos aos quais se aplicam. A isso pode se chamar lógica dialética ou lógica concreta (LEFEBVRE, 1969).

Tendo como objeto as novas urbanizações produzidas pelo mercado imobiliário formal no eixo da rodovia Dom Pedro, buscou-se adotar neste trabalho uma metodologia que permita uma aproximação à realidade, baseada em pesquisa empírica e no levantamento de dados de campo, como a análise de

fontes primárias como documentos oficiais de aprovação ou tramitação dos projetos. As primeiras fontes são os projetos aprovados dos empreendimentos, documentos oficiais que sintetizam a interpretação e a aplicação da legislação de parcelamento do solo pelo mercado imobiliário e pelos representantes do poder público. A segunda fonte é o ambiente construído, a materialização dos projetos no urbano, analisando o espaço em si e as relações e usos que nele incidem. Essas análises foram de cunho gráfico-descritivo, prioritariamente, visando estabelecer o objeto final da análise – as discrepâncias entre projeto e realidade, ou, entre a legalidade e a realidade. A terceira fonte é o processo de aprovação, onde entrevistas com técnicos do setor público e privado e demais profissionais envolvidos se tornam essenciais para entender as etapas e os agentes que compõem o processo.

Nesta etapa, tomou-se o cuidado de não atribuir juízo de valor *à priori* sobre os processos. Conforme afirma Lefebvre (1969), o elemento obtido na dissecação do objeto pela análise deve ser real e não deformado ou corrompido pela operação analítica. Ao contrário, o objetivo primeiro da análise é criar um cenário global que contemple a realidade construída, seus projetos – entendidos aqui como representação oficial e cadastral da cidade – os processos que permitem a oficialização como partes da cidade contemporânea, e, por último, as interações que estes três grupos de elementos têm entre si.

Porém, o objetivo final desta pesquisa não foi um catálogo destes elementos, e sim a elaboração de uma síntese que, através de uma operação racional, mantenha permanente interação entre o todo – o urbano – e os elementos categorizados pela análise. Por último, buscou-se elaborar um raciocínio crítico baseado tanto na análise/síntese dos elementos verificados nos projetos, quanto nos conceitos teóricos abordados até aqui.

Para tanto, os elementos que compõem o projeto urbanístico de um loteamento, e a materialização do mesmo no território foram classificados de acordo com a legislação vigente no momento da aprovação. Isso porque a legislação estabelece as nomenclaturas e condiciona, em grande parte, as áreas e índices relativos a cada classe de elemento urbanístico. Para essa análise, os elementos a serem considerados são os de propriedade pública, principalmente,

sendo os mesmos divididos em três grupos, de acordo com a conceituação apresentada no capítulo 3:

- **Áreas institucionais**, que correspondem à reserva de área pública para a implantação de equipamentos públicos e comunitários (E.P.C.), ou ainda a manutenção ou construção de equipamentos de infraestrutura urbana (E.P.U.), de acordo com a terminologia da Prefeitura Municipal de Campinas;
- **Espaços Livres de Uso Público**, que abrangem tanto as áreas verdes quanto o sistema de lazer do loteamento;
- **Sistema Viário**, englobando todos os elementos de circulação e suporte da infraestrutura implantada.

Após a definição dos grupos de elementos, foram definidos os parâmetros de análise, dentro dos quais foram enquadrados cada um dos elementos relevantes, paralelamente à análise do projeto aprovado e realidade construída do loteamento:

- **Categoria urbanística**, definida no projeto e em consonância com a legislação municipal vigente no período da aprovação;
- **Área** e porcentagem territorial em relação ao todo, e relativa a sua categoria urbanística;
- **Acesso**, sendo duas as alternativas de enquadramento: restrito ou irrestrito. Para esse parâmetro, deve-se levar em conta o artigo 5º da Constituição Brasileira, que define que *“é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair (...)”*. Assim, o direito de ir e vir dentro de território público seria um direito fundamental, o que claramente não corresponde à realidade, uma vez que, nos loteamentos fechados, grandes porções de território público têm seu acesso restringido a indivíduos não identificados ou não aceitos pela associação de moradores;

- **Função**, sendo verificada qual a real função do elemento identificado em projeto para a consolidação do espaço urbano, tal como ele é hoje, acima das definições oficiais que comportam espaços com funções totalmente diversificadas dentro da mesma categoria;
- **Tática projetual** associada, nos casos pertinentes, de acordo com a conceituação apresentada no capítulo anterior.

Além desses parâmetros de análise, que são aplicados individualmente a cada elemento analisado, pretende-se analisar o desenho do loteamento de forma global, a partir de parâmetros mais subjetivos, que são necessários para compreender aspectos relativos à integração do empreendimento com o tecido urbano pré-existente e futuro, além da qualidade de paisagem do ambiente urbano. Estes parâmetros são os seguintes:

- **Proporção entre áreas de acesso restrito e irrestrito**, visando identificar se um fechamento de perímetro é associado à implantação de áreas de acesso livre, com lotes externos ao fechamento. Para tanto, serão analisados os dados relativos ao acesso de cada elemento de projeto.
- **Mobilidade e inserção urbana**, identificando as conexões de sua malha viária com o tecido urbano existente.
- **Diversidade de usos e ocupação**, a partir do princípio de que a diversificação de usos leva a cidades mais dinâmicas e seguras (JACOBS, 1969)
- **Adaptabilidade a novas configurações**, avaliando a competência do poder público em garantir que o empreendimento, ainda que elaborado sob a égide de uma certa tipologia, possa ser reconfigurado e adaptado a novos tipos de uso e ocupação.

A determinação e a interconexão destes parâmetros foram primordiais para a intenção desta pesquisa, pois permitem entender quais decisões projetuais

podem ter significados e intenções diversas às classificações legais. Ao mesmo tempo, pretende-se confrontar os dados obtidos com essa análise com os conceitos teóricos e jurídicos abordados anteriormente. Essa interação entre elementos presentes em análises em campos distintos, e a investigação de suas relações com mecanismos identificados em teorias urbanísticas, levaram a uma síntese final, que se aproximou de maneira efetiva à realidade em suas diferentes camadas.

Todos os parâmetros, gerais ou individuais, não necessariamente foram pontuados e elencados caso a caso, mas permearam todas as análises, sendo estes alicerces para uma leitura crítica do projeto e do empreendimento implantado.

5.2. Loteamento Alphaville Dom Pedro

Idealizado pela loteadora Alphaville Urbanismo S/A, o loteamento Alphaville Dom Pedro veio a reboque do primeiro empreendimento da mesma loteadora na cidade, o loteamento Alphaville Campinas, aprovado em dezembro de 1996, que obteve grande sucesso comercial, recebendo o prêmio Master Imobiliário de 1997.

Está localizado ao norte da Rodovia Dom Pedro I (fig. 31), junto ao trevo de acesso para o centro comercial Shopping Galleria, implantado na década de 1990 e que vem induzindo a localização de diversos empreendimentos empresariais e residenciais em seu entorno, conforme é possível perceber na figura 32.



Figura 32 - Localização do loteamento Alphaville Dom Pedro. Fonte: Elementos gráficos próprios sobre foto Google Earth (2010).

É a primeira etapa de um complexo residencial composto de três loteamentos fechados, interligados por um sistema viário externo, que dividirão a utilização de um clube social comum, localizado ainda dentro da primeira etapa.

Segundo a Alphaville Urbanismo,

os empreendimentos AlphaVille são loteamentos ou condomínios de alto padrão que seguem uma nova dinâmica de urbanismo, reforçados por conceitos sustentáveis e elementos administrativos

e comerciais capazes de assegurar o sucesso em diferentes mercados.”²⁴ .

Ainda segundo a empresa,

A possibilidade de desfrutar um ambiente tranquilo e seguro é uma das razões que motiva habitantes de grandes centros a optar por um projeto como AlphaVille. Ao construir empreendimentos distantes dos grandes centros, a empresa procura incentivar a implantação de escolas, promovendo parcerias com instituições de ensino renomadas.

É possível perceber que o discurso de venda dos lotes do empreendimento seguem o conceito promovido no século XIX pelo modelo das Cidades-Jardim, ao induzir a imagem de uma vida “tranqüila e segura”, “distante dos grandes centros”, dentro de um empreendimento pautado por conceitos sustentáveis e em contato com a natureza. Da mesma forma, o público-alvo do empreendimento é basicamente o segmento de alta renda local, que tem condições financeiras de arcar com gastos vinculados à moradia afastada dos equipamentos públicos.

Através do quadro de áreas constante do projeto urbanístico aprovado (fig. 33) é possível identificar as áreas destinadas a cada elemento de projeto. As áreas privadas correspondem às dos lotes, sendo que estes são apresentados sem nenhuma distinção de usos. As áreas públicas se dividem em Sistema viário, Área Institucional (E.P.C.), Sistema de Lazer e Área Verde, compreendendo uma área de projeto de 616.223,51 metros quadrados. Conforme visto anteriormente, o sistema de lazer e as áreas verdes compõem os espaços livres de uso público do loteamento.

²⁴ Disponível em <http://www.alphaville.com.br/institucional/marcas/index.php>. Acessado em 17/03/2012

Quadro de Áreas			
Descrição	Quantidade	Área	%
Lotes	394	276.289,15	44,83
Áreas Públicas			
Sistema viário	22	144366,94	23,43
Área Instit. (E.P.C.)	1	63.340,91	10,28
SL	37	37342,88	6,06
Área Verde	03	94883,65	15,40
Total da Gleba		616.223,51	100,00

Figura 33 - Quadro de áreas do projeto urbanístico do loteamento Alphaville Dom Pedro.
Fonte: SEPLAMA/PMC

Ao demarcar os espaços livres de uso público e as áreas institucionais, na Figura 34, é possível identificar, preliminarmente, que o tratamento dado às áreas públicas, em termos de suas dimensões e desenho, confirma a intenção em não torná-las estruturadoras do espaço, ou de não conferir a elas alguma monumentalidade, legibilidade ou visibilidade, que as possibilite exercer um papel referencial dentro do tecido urbano. Ao contrário, em geral, acabam conformando espaços residuais. Bernard Huet (2001) argumenta:

[...] se não for levada em conta a forma do contexto urbano ou se pensar que qualquer objeto (edifício, escultura ou vegetal) é capaz de dar alguma qualidade a um espaço público concebido como residual, chega-se a situações catastróficas, encontradas em muitas cidades, nas quais obras de arte colocadas em qualquer lugar perdem toda a sua força e todo o seu significado.



Figura 34 - Projeto urbanístico aprovado do loteamento Alphaville Dom Pedro, com demarcação dos espaços livres de uso público (verde) e área institucional (rosa). Fonte: SEPLAMA/PMC.

5.2.1. Área institucional

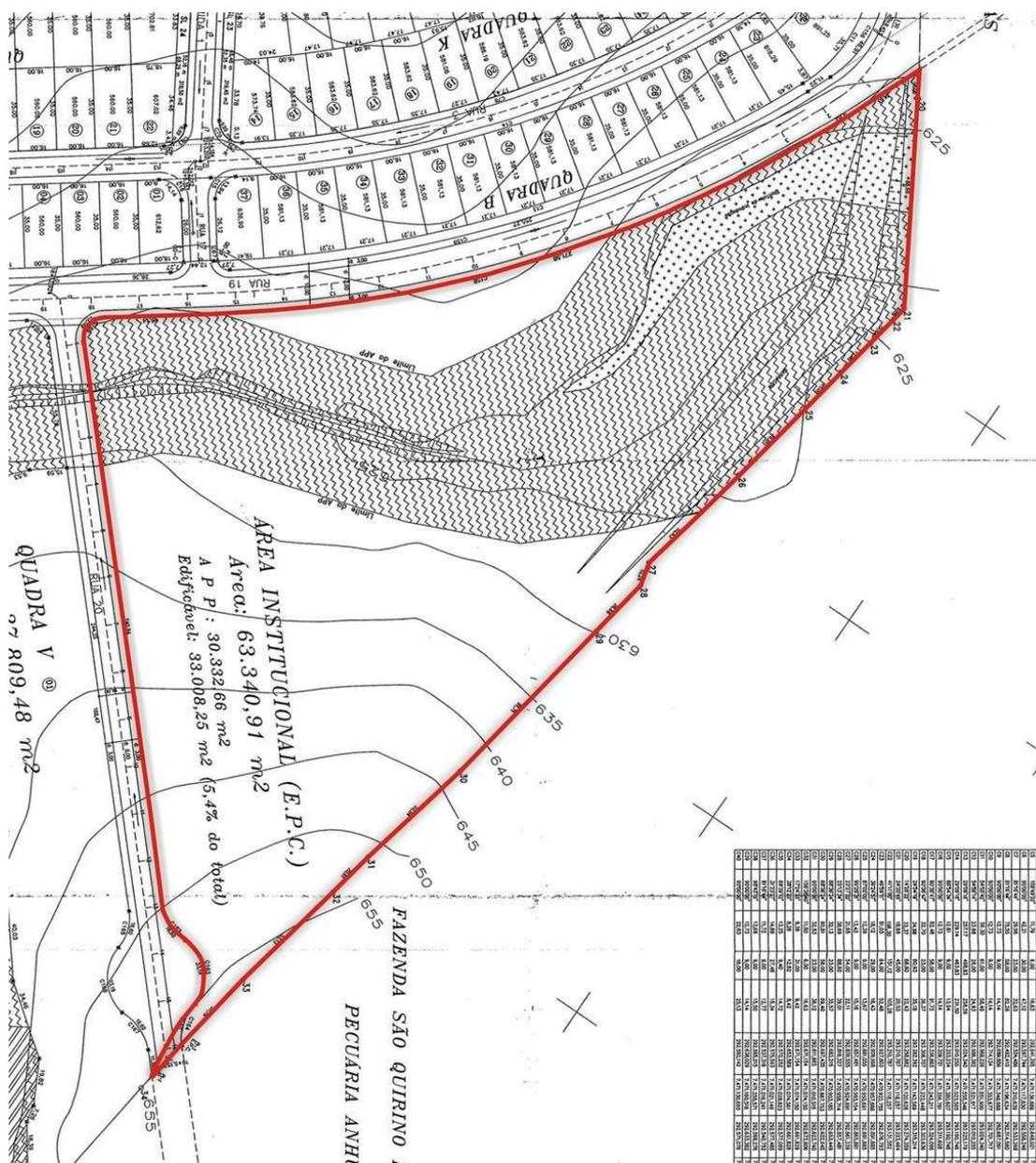


Figura 35 - Setor do projeto aprovado do loteamento com a definição da área institucional, que é localizada no ponto mais baixo da gleba, junto de áreas de preservação, e sem relação com os lotes privados. Fonte: SEPLAMA/PMC.

A definição da área institucional, categorizada como E.P.C, ou seja, destinada à implantação de equipamentos públicos e comunitários, é requisito obrigatório dentro do processo de loteamento, necessária para a implantação de equipamentos como escolas, creches, postos de saúde. No caso de projetos de loteamento fechado, essa definição é percebida como um quesito adverso, ou seja, uma perda com a qual o empreendedor deve arcar. Assim, sua localização é definida em áreas sem interesse urbanístico, nos “fundos” do empreendimento,

próximas a fundos de vales e a áreas alagáveis, cuja apropriação e utilização pelo poder público se torna, na melhor das hipóteses, problemática.

A definição da área institucional no loteamento Alphaville Dom Pedro é exemplo deste processo. Conforme podemos observar na Figura 35, a área institucional ocupa o fundo de vale, e tem como barreira a própria via perimetral do loteamento, incorporando inclusive uma área de preservação dentro de seu perímetro. A figura 36 ilustra a posição pouco privilegiada da área institucional dentro do projeto, compreendendo uma área inóspita e pouco afeita à ocupação urbana.



Figura 36 - Área institucional do loteamento Alphaville Dom Pedro ao fundo. Fonte: Elaboração própria.

5.2.2. Espaços Livres de Uso Público

O projeto urbanístico divide os espaços livres de uso público entre o sistema de lazer e as áreas verdes, sendo estas últimas compostas de apenas

três polígonos, compreendendo exatamente às três porções da área de preservação permanente (A.P.P.), localizada no “fundo” da gleba (considerando que a frente é a própria Rodovia Dom Pedro I), próxima à área institucional.

As áreas residenciais não tiram nenhum partido paisagístico ou proporcionam perspectivas de qualquer tipo para as áreas verdes. Ainda assim, foi destinado um lote privado de formato irregular que secciona a área de preservação em duas, estando, dessa maneira, incidindo diretamente sobre a área de preservação permanente, que é, de acordo com o Código Florestal, destinada à preservação e o reflorestamento, sendo vedada outros usos a ela no momento do parcelamento do solo.

Esse lote, em realidade, foi destinado à implantação de um clube privativo, que servirá não só ao primeiro residencial, mas também à segunda e terceira fase do empreendimento, conforme é possível observar na figura 37.



Figura 37 - Esquerda: Setor do projeto aprovado com a definição do lote 1 da quadra V. Direita: Sobreposição do projeto aprovado sobre Foto Aérea. A definição de um grande lote externo ao fechamento tem como objetivo a implantação de um clube de esportes e lazer que será compartilhado posteriormente com outros bolsões residenciais.
Fonte: SEPLAMA- PMC/Google Earth(2010).

O desenho das áreas que compõem o sistema de lazer se mostra ainda mais revelador, quando analisado sob a ótica das ações táticas projetuais. A forma definida como SL 07D compõe o sistema de lazer proposto para área, a ser incorporado ao patrimônio municipal como mais uma das praças públicas do município. Analisando mais detalhadamente tanto o projeto quanto a foto aérea, na figura 38, podemos notar que a quadra A, que compõe parte dos lotes privados do empreendimento, está voltada para a rua 2, inserida dentro do perímetro fechado. O muro de perímetro está localizado, neste trecho, justamente na confrontação entre a quadra A e a SL 07D.



Figura 38 – Acima: Setor do projeto aprovado com a definição do sistema de lazer 07D e sistema de lazer 12. Abaixo: Sobreposição do projeto aprovado sobre Foto Aérea. A forma da praça claramente denota sua função de reforço do perímetro de segurança. Fonte: Seplama – PMC/Google Earth(2010).

Apesar de estar voltada para uma área sem restrições de acesso do empreendimento, fora do muro perimetral, pode-se deduzir, ao observar sua

forma, que a “praça” em questão não tem função de lazer público, conforme categorização urbanística definida pela legislação. Sua função, na verdade, está relacionada ao próprio fechamento do perímetro, utilizada como recurso tanto para suavizar o impacto deste no meio urbano, quanto para garantir que os lotes privados não tenham acesso direto ao sistema viário externo, situação que seria juridicamente possível caso o lote tivesse uma face no alinhamento deste. Neste sentido, as áreas denominadas SL 01, SL 07A, SL 07B, SL 07C e SL 11 têm a mesma função, e formas parecidas, acompanhando linearmente todo o muro perimetral, especialmente nos trechos em que ele confronta com o sistema viário externo. A figura 39 é uma fotografia tirada da área de lazer 07D, e demonstra claramente que a função dessa “praça” não é o lazer.



Figura 39 - Vista do Sistema de Lazer 07D. Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, a área denominada SL 12, visível na mesma figura 38, também é caracterizada por forma e localização pouco apropriados ao lazer propriamente dito. Sua função é a chamada “cabeça de quadra”, preenchendo o lado menor da quadra e eliminando lotes de esquina. Este elemento acaba por se constituir numa “marca” do empreendedor, que busca, através da repetição de certos recursos de desenho, criar um padrão de espaço identificável em diversos

empreendimentos. Assim, estão presentes em todas as quadras residenciais, são as denominadas: SL12, SL13, SL14, SL15, SL16, SL17, SL18, SL19, SL20, SL21, SL22, SL23, SL24, SL25, SL26, SL27, SL28, SL29, SL30, SL31, SL32, SL33, SL34, SL35, SL36 e SL 27 e hoje constituem um padrão de projeto da Alphaville Urbanismo S/A, sendo tais elementos observáveis em empreendimentos por todo o Brasil.

Outras ações projetuais que objetivam o fortalecimento do fechamento de perímetro são observáveis.

A área denominada no projeto urbanístico como SL08, conforme demonstra a figura 40, tem a função de “secionar” uma quadra contínua, separando a quadra Perimetral sul do fechamento em quadras E e D.



Figura 40 – Esquerda: Trecho do projeto aprovado com demarcação do SL08. Direita: Trecho do projeto aprovado sobreposto à foto aérea. A real função da praça em questão é a divisão da quadra perimetral do fechamento, visando não infringir a legislação municipal. Fonte: Seplama/Google Earth(2010).

Atualmente, no município de Campinas, existe um comprimento longitudinal máximo que uma quadra urbana pode possuir em novos loteamentos, estabelecido atualmente em 300 metros, de acordo com a Lei Municipal nº 11.959/04²⁵. Ao projetar um loteamento destinado ao fechamento, o

²⁵ LEI Nº 11.959 DE 29 DE ABRIL DE 2004 - Art. 1º - Para a aprovação de novos loteamentos no município de Campinas, as quadras terão a extensão máxima de 300m (trezentos metros) e a profundidade mínima de 40m (quarenta metros).

Parágrafo único – Poderão ser aceitas alterações das dimensões definidas no *caput* deste artigo,

empreendedor busca ferramentas de desenho para que esta determinação não seja infringida, mas buscando também evitar a fragilização do fechamento previsto. Quando não existe um sistema viário externo paralelo ao muro, a solução jurídica adotada em muitos casos é a definição de uma “praça” separando as quadras, ainda que a aparência real dela seja a de um lote não ocupado. Da mesma forma, a SL 08 também preenche o vazio no fundo dos lotes, em uma área basicamente sem destinação de uso e faz parte do percentual territorial que é exigido pela lei para o sistema de lazer público. Da mesma forma foram projetadas as áreas designadas como SL08, SL90 e SL10.

Analisando áreas que compõem o sistema de lazer público do empreendimento, dentro das ações de projeto é possível chegar às seguintes conclusões numéricas:

- 30,58% do sistema de lazer projetado têm função de lazer propriamente dito, ainda que localizado dentro do muro de fechamento;
- 43,54% do sistema de lazer projetado têm função relacionada ao fechamento de perímetro.
- Os 25,88% restantes tem função de “desenho-marca” do empreendedor, configuradas como “cabeças-de-quadra”.

5.2.3. Sistema Viário

O projeto do sistema viário do loteamento Alphaville Dom Pedro, oficialmente, não prevê nenhum controle ou restrição de acesso às áreas internas do residencial. A análise das vias projetadas nos leva a concluir que o empreendimento possui um sistema macroviário, que permite acesso à Rodovia Dom Pedro I, ao mesmo tempo que circunda o empreendimento em três quartos do perímetro, conectando a área com as glebas adjacentes a fim de integrar-se

desde que certificado pelo setor técnico competente, estando asseguradas as condições de acessibilidade a todos os lotes.

com novos empreendimentos que surgirão ao redor. Este sistema macroviário é composto pela avenidas 3 e 4, ruas 18, 19 e 20. Na figura 41 podemos identificar a demarcação do sistema viário do empreendimento, tal como foi projetado e aprovado.

Cabe salientar que as quadras A, B, C, E, S e T possuem apenas uma linha de lotes, na maioria dos casos confrontando com o sistema viário local em sua frente pública, e com um “sistema de lazer” no lado oposto, evitando a



Figura 41 - Projeto aprovado com a demarcação do sistema viário. O projeto aprovado não prevê nenhum controle ou restrição de acesso às vias de circulação interna. Fonte: SEPLAMA/PMC.

confrontação direta com o macrosistema viário ao fundo, conforme visto anteriormente.

As vias locais conectam-se ao sistema macroviário em três pontos, através da avenida 1, rua 16 e rua 17. A avenida 1, curiosamente, tem uma quadra composta por um só lote com área de 720m² inserida dentro do seu leito carroçável, denominada quadra U. Essa quadra é a única com formato regular, retangular e não possui concordância, passeio ou meio fio em sua confrontação com o sistema viário, conforme demonstra a figura 42.

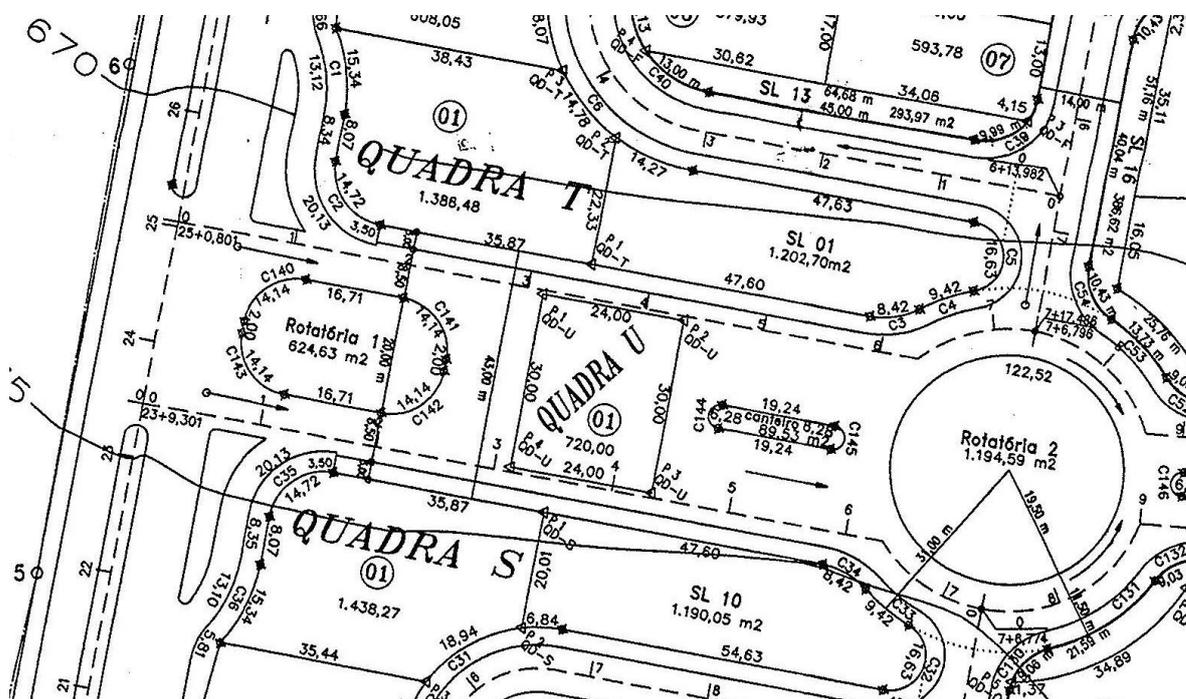


Figura 42 - Trecho do projeto aprovado do loteamento Alphaville Dom Pedro. O lote 1 da Quadra U está inserido, de maneira incoerente, dentro do sistema viário. Fonte: SEPLAMA/PMC

Ao confrontar projeto e a realidade construída, na figura 43, é possível notar que o sistema macro viário projetado configura área do empreendimento externa ao perímetro de fechamento, demonstrando alguma preocupação por parte do empreendedor e/ou poder público em conectar o empreendimento com o entorno, ainda que de forma pontual. De qualquer forma, a paisagem urbana criada a partir deste sistema macro viário é indiferenciada em termos de desenho, composta de muros perimetrais e áreas de várzea, insólita para o convívio e circulação humanas. Apesar de a área institucional estar inserida neste contexto, é impossível notá-la como um elemento urbano.

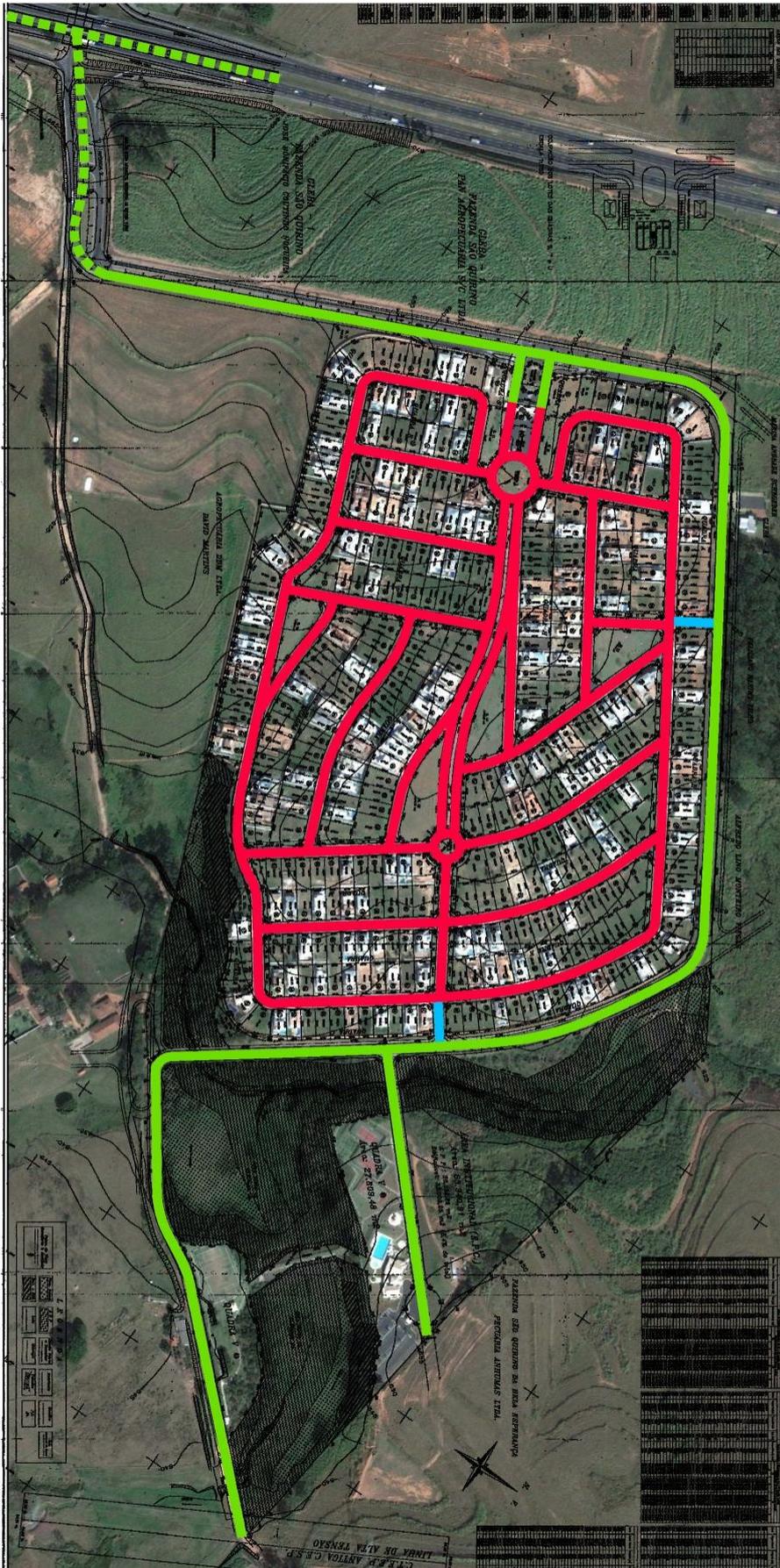


Figura 43 - Projeto aprovado do loteamento Alphaville Dom Pedro com a demarcação do sistema viário, sobreposto à foto aérea. As vias demarcadas em verde têm acesso livre. As vias demarcadas em vermelho têm acesso restrito, enquanto as vias demarcadas em azul não foram construídas. Fonte: SEPLAMA-PMC/Google Earth (2010).

O acesso à área fechada é feito pela portaria implantada sobre a Avenida 1. Na sobreposição entre projeto aprovado e foto aérea (fig. 44), revela-se a função da quadra U, que é a de abrigar a portaria do “condomínio”, sendo construída, na realidade, sobre área privada, o lote 1 da quadra, e não sobre o sistema viário público.

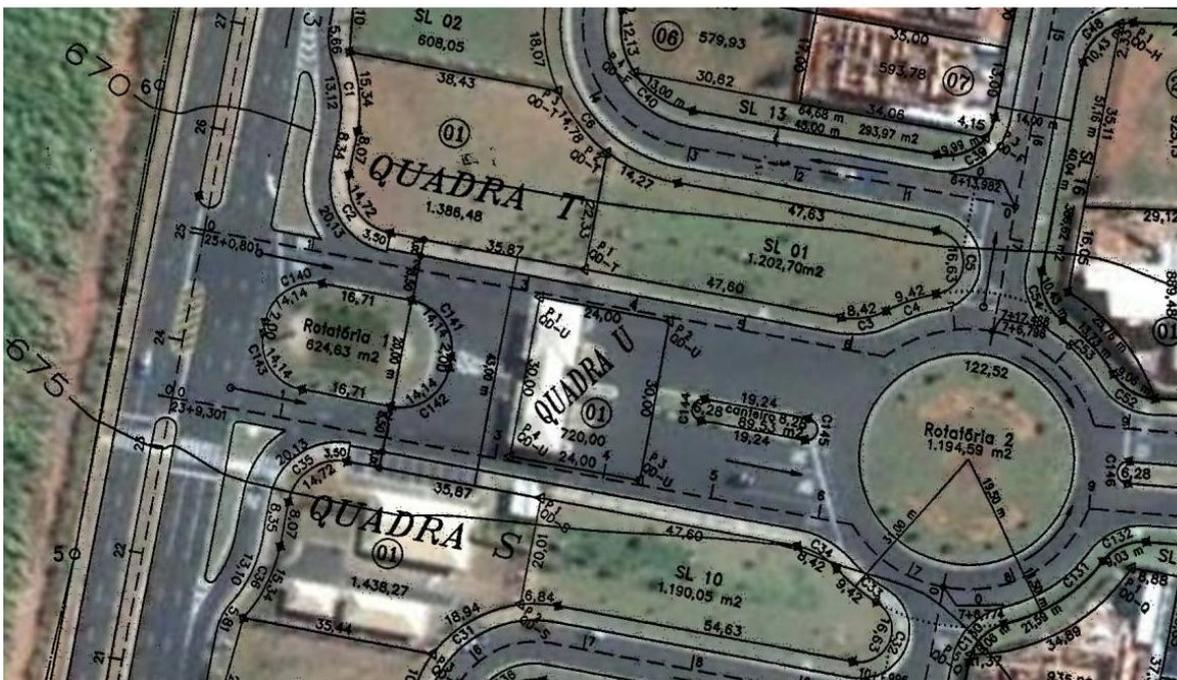


Figura 44 - Trecho do projeto aprovado do loteamento Alphaville Dom Pedro sobreposto à foto aérea. A Quadra U tem a função de abrigar a portaria do empreendimento. Fonte: SEPLAMA-PMC/Google Earth(2010).

Pode-se deduzir que tal tática projetual é uma “resposta” à Lei 9.147, de 1996, à qual se deve o parágrafo único da lei dos loteamentos fechados de Campinas (lei 8.736/96):

A Câmara Municipal aprovou e eu, Prefeito do Município de Campinas, sanciono e promulgo a seguinte lei: Artigo 1º - Fica acrescentado o Parágrafo Único no artigo 13 da Lei nº 8.736 de 09 de janeiro de 1996, com a seguinte redação: Artigo 13 – Parágrafo Único - Para que a Associação promova o controle referendado no caput do presente artigo, poderá construir guaritas em suas entradas, com metragem máxima de 20 (vinte) metros quadrados, desde que, não interfira no trânsito externo do loteamento.

Analisando as evidências gráficas e fotográficas, constatamos que a portaria que controla o acesso à área fechada do loteamento Alphaville Dom Pedro possui área construída muito maior do que a estabelecida pela lei acima,

em torno de 290 m², contando, com 2 baias de entrada e 2 de baias de saída cobertas, além de guarita central, conforme evidencia a figura 45.



Figura 45 - Controle de acesso localizado no loteamento Alphaville Dom Pedro, sobre o lote 1 da Quadra U. Fonte: Elaboração própria.

A implantação de uma portaria de grande porte como esta, sobre o sistema viário público se tornaria legalmente inviável. Portanto, a solução encontrada foi a delimitação de um lote privado encravado no sistema viário, possibilitando que a portaria fosse aprovada como uma construção regular. Fisicamente, os limites entre o público e o privado e entre rua e lotes não existem, sendo quase totalmente incorporado à rua..

Analisando o restante do sistema viário, em confrontação com a realidade construída, podemos observar na figura 43 as vias sinalizadas em verde, que compõem o sistema viário externo ao fechamento e as sinalizadas em vermelho que compõem o sistema viário local, interno ao fechamento.

É possível notar que, na construção do empreendimento, as ruas 16 e 17, sinalizadas em azul, que entre o viário local e o macro sistema viário, anteriormente verificadas no projeto, não foram construídas, conforme demonstra

figura 46. Pode-se inferir, tendo em vista o conhecimento dos procedimentos anteriormente demonstrados, que a presença de tais ruas foi exigida para aprovação pelo poder público municipal, no projeto, para que a determinação legal relativa ao tamanho máximo de quadra não fosse infringida.

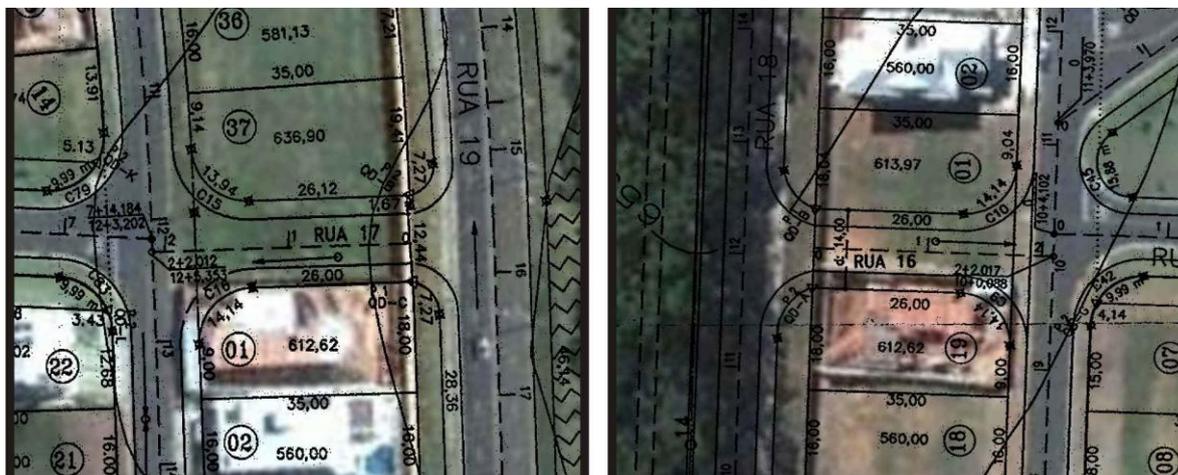


Figura 46 - Trechos do projeto aprovado do loteamento Alphaville Dom Pedro sobrepostos à foto aérea. É possível verificar que as ruas 16 e 17 não foram construídas pelo empreendedor, apesar de constarem no projeto aprovado. Fonte: SEPLAMA-PMC/Google Earth(2010).

A conexão transversal entre as duas vias paralelas foi necessária para permitir a “permeabilidade” e respeitar a determinação legal. Certamente, ao optar por não executar estas vias projetadas, o empreendedor objetivava a manutenção do perímetro fechado, ponto essencial do empreendimento. Para tanto, contou com a conivência do poder público municipal, que, ao receber o empreendimento construído, não exigiu a construção total dos espaços públicos, e nem o cumprimento das obras previstas em projeto.

Assim, juridicamente estas ruas existem, mas fisicamente não. Ainda assim, é possível imaginar um aspecto positivo deste processo, na medida em que a exigência pelo poder público de que estas ruas constem em projeto, pode, no futuro, se assim for determinado, viabilizar a conversão do sistema viário fechado em um sistema aberto.

5.3. Loteamento Ville Sainte Helene

O distrito de Sousas atualmente é considerado um dos setores mais valorizados da zona de influência da rodovia Dom Pedro I em Campinas. Antigo povoado que servia de suporte a fazendas de café durante o século XIX e parte do século XX, o distrito foi preservado sem grandes modificações em sua estrutura urbana por quase 50 anos. Nos anos 70, iniciou-se um processo de expansão urbana baseado em uma ocupação linear vinculada à estrada que liga o distrito à sede municipal, a Rodovia Heitor Penteado.

Existe, portanto, um processo de conurbação entre duas manchas urbanas historicamente separadas, ainda que dentro do mesmo município. Essa ocupação ao longo da rodovia Heitor Penteado é incentivada pela legislação municipal, que engloba as áreas lindeiras à estrada dentro do perímetro urbano municipal, estabelecendo zoneamento urbano e parâmetros construtivos para elas. Em parte, essa estratégia é válida, pois utiliza a infraestrutura pública instalada ao longo do eixo (transporte público, adutoras de água potável e emissários de esgoto) ao invés de promover a urbanização em áreas ainda não dotadas de infraestrutura, que provavelmente teriam de ser levadas até o local. Por outro lado, a conurbação descaracteriza o tecido urbano do distrito, que teve parte do conjunto arquitetônico do seu centro histórico tombado pelo Condepacc²⁶ em 2003.

A Lei Municipal 10.850, de 07 de Junho de 2001, estabelece a Área de Preservação Ambiental – APA - de Sousas e Joaquim Egídio (outro distrito localizado na mesma macrozona), que determina parâmetros de ocupação bastante restritos, de baixa densidade, tendo como objetivo a preservação ambiental e hídrica da região, que conta com a maior parte da área rural do município.

Tendo em vista o alto valor imobiliário que incide sobre essa porção do território municipal, aliada à política de ocupação de baixa densidade, a tipologia

²⁶ Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Campinas, criado pela Lei Municipal nº 5.885, de 17 de Dezembro de 1987.

predominante nos loteamentos lindeiros à Rodovia Heitor Penteado é o loteamento fechado, com lotes ofertados no mercado variando entre 450 e 1.000 metros quadrados.

Nesse contexto, a Prefeitura Municipal aprovou, através do Decreto 15.406, de 09 de Março de 2006 o loteamento Ville Sainte Helene, de propriedade da Ambiance Empreendimentos Imobiliários em parceria com a Rossi Residencial. Vizinho ao loteamento Parque das Araucárias, aprovado pela Prefeitura Municipal dois anos antes, o Ville Sainte Helene consolida um tipo de tecido urbano caracterizados por bolsões isolados, com pouca ou nenhuma conexão, articulados pela Rodovia Heitor Penteado, através de dispositivos rodoviários, com nenhuma vinculação ao distrito e a história da região, conforme demonstra a figura 47.

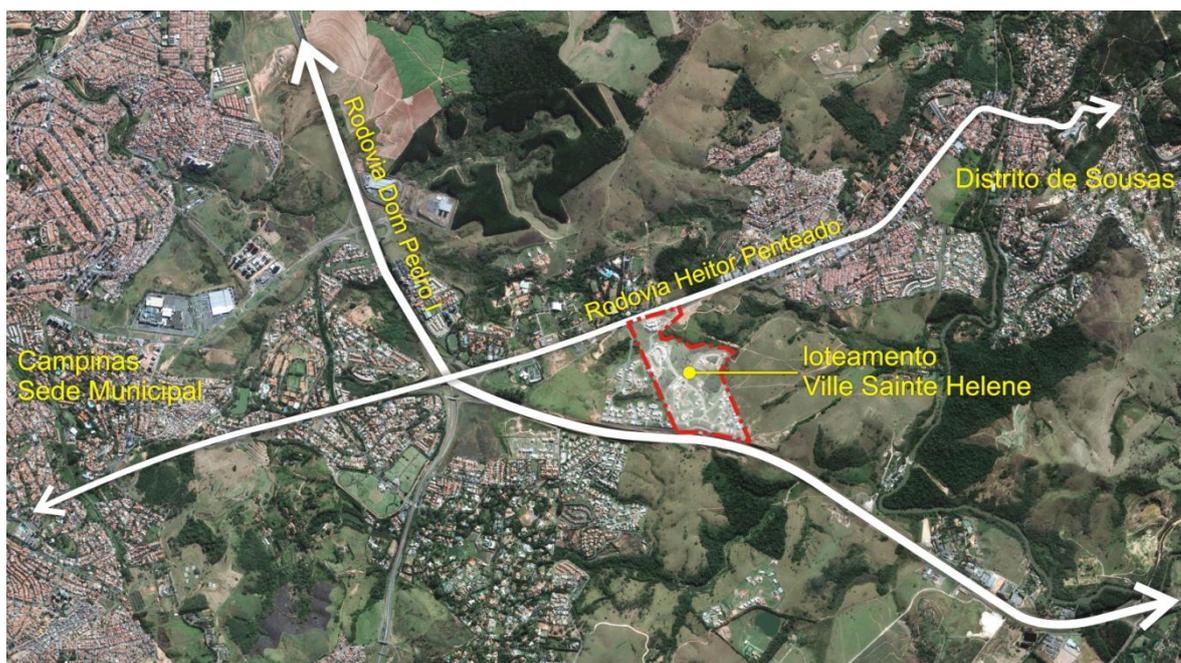


Figura 47 - Localização do loteamento Ville Sainte Helene - Fonte: Elementos gráficos próprios sobre foto Google Earth (2010).

Segundo o material de vendas disponível, o empreendimento une “a praticidade da vida moderna com o bem-estar da natureza”. Ainda segundo o material de vendas, o loteamento Ville Sainte Helene, “utilizando o que há de mais moderno em sua infra-estrutura e com localização privilegiada (...), garante aos

seus moradores conforto, segurança, alta tecnologia e muito mais contato com o verde".²⁷

O projeto ainda conta com pista de caminhada, ciclovia e clube privativo completo, além de prever rede de energia elétrica subterrânea, cabos de interfonia e telefonia, coleta de lixo seletiva e sistema de segurança perimetral de alto nível.

Assim como no loteamento Alphaville Dom Pedro, a proximidade com áreas de preservação ambiental associadas à um modo de vida elitizado parece ser o principal argumento de convencimento do empreendedor em relação a um eventual comprador.

Para consolidação do empreendimento, as táticas projetuais outra vez são necessárias, estabelecendo detalhes de projeto para viabilizar a nova tipologia. Ainda assim, o projeto do loteamento Ville Sainte Helene (fig. 48) apresenta avanços, do ponto de vista urbanístico, em relação ao desenho apresentado pelo loteamento Alphaville Dom Pedro, especialmente por estabelecer uma tipologia híbrida entre o loteamento fechado e o loteamento para incorporação, com uma considerável área pública e de lotes comerciais e multifamiliares externa ao perímetro fechado.

²⁷ Disponível em <http://www.helene.com.br/empreendimento.php>. Acessado em 17/03/2012.



Figura 48 - Projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene. - Fonte: SEPLAMA/PMC

O quadro de áreas do projeto (fig. 49) é mais complexo do que o do caso anteriormente estudado, sendo dividido em área privadas (299 lotes), e áreas

públicas, que compreendem sistema viário, áreas institucionais (divididas em equipamentos públicos urbanos e equipamentos públicos comunitários) e os espaços livres de uso público (sistema de lazer e área verde), totalizando uma área total de 417.083,82 metros quadrados.

	ESPECIFICAÇÃO	ÁREAS EM m²	%
1	ÁREA DOS LOTES - 299 -	190.782,07	45.74
2	ÁREAS PÚBLICAS	226.301,75	54.26
2.1	SISTEMA VIÁRIO	92.788,48	22.25
2.2	ÁREAS INSTITUCIONAIS	32.319,89	7.75
	EQUIP.PUB.URB. E COMUN.		
2.2.1	ÁREAS INSTITUCIONAIS	12.516,18	3.00
	EQUIP.PUB.COMUNITÁRIO		
2.2.2	ÁREAS INSTITUCIONAIS	19.803,71	4.75
	EQUIP.PUB.URBANO		
2.3	ESP. LIVRES DE USO PÚB.	101.193,38	24.26
2.3.1	SISTEMA DE LAZER	46.316,84	11.10
2.3.2	ÁREA VERDE	54.876,54	13.16
3	OUTROS	0,00	0,00
4	ÁREA LOTEADA	417.083,82	100.00
5	ÁREA REMANESCENTE	0,00	
6	ÁREA TOTAL DA GLEBA	417.083,82	
	ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - 60.108,41m ²		

Figura 49 - Quadro de áreas constante no projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene -
Fonte: SEPLAMA/PMC

5.3.1. Áreas Institucionais

A definição da localização das áreas destinadas a equipamentos públicos, nesse caso, foi condicionada pela travessia de uma linha de distribuição de energia elétrica em alta tensão, existente anteriormente à idealização do loteamento. A figura 50 corresponde à demarcação desses elementos sobre o projeto aprovado.

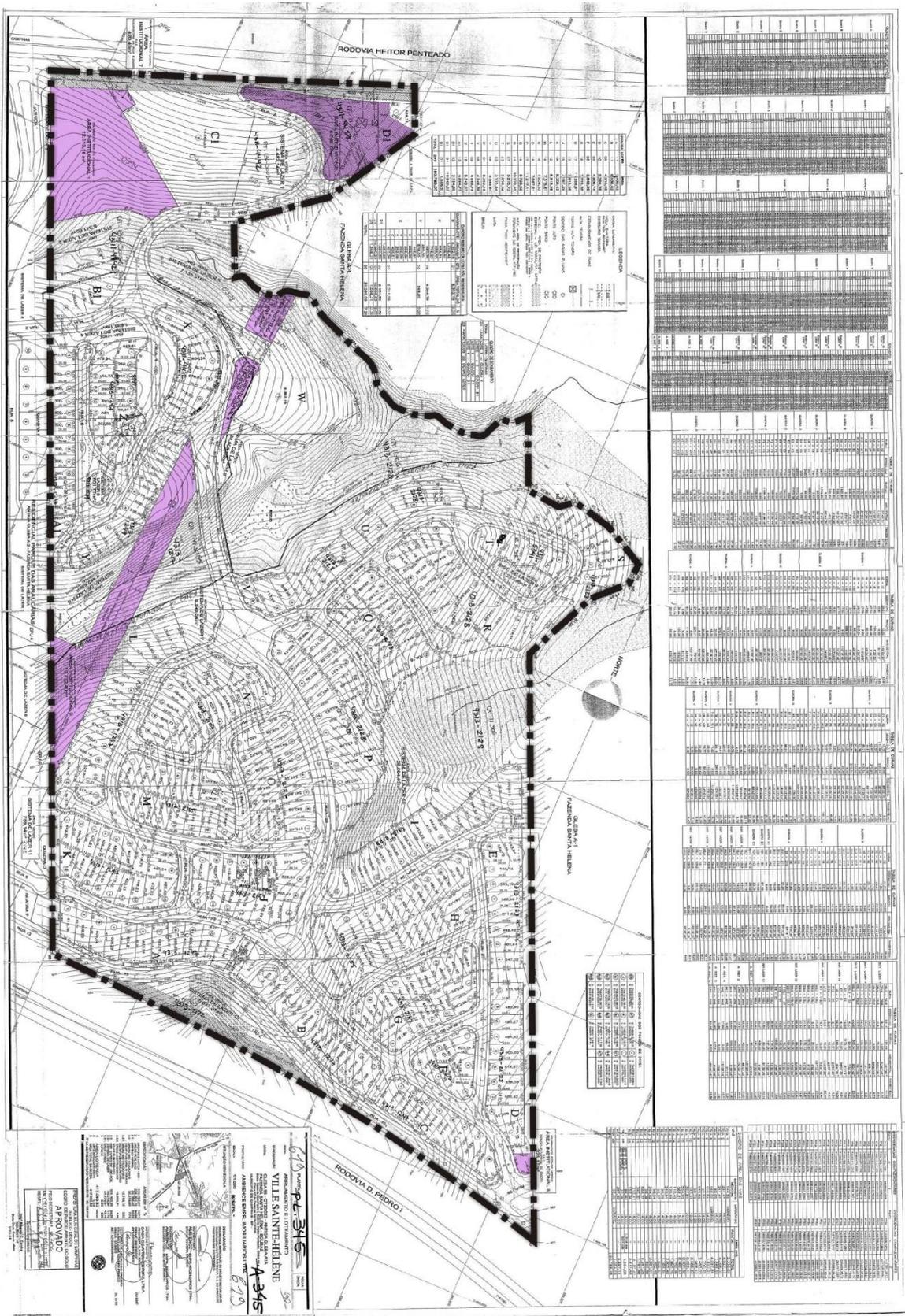


Figura 50 - Projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação das áreas institucionais. - Fonte: SEPLAMA/PMC

A Prefeitura Municipal define a subdivisão das áreas institucionais em dois grupos, sendo a linha de alta tensão enquadrada no projeto como um Equipamento Público Urbano (E.P.U), que, como visto anteriormente, corresponde a uma área para implantação de equipamentos ligados às redes de infraestrutura urbana. Porém, ainda que existam em grande proporção em relação à área total, como no caso do loteamento Ville Sainte Helene (4,75%), a Prefeitura Municipal exige a destinação de no mínimo 3% da área total como E.P.C – Equipamento Público Comunitário. Sendo assim, foi definida uma área de 12.516,18 metros quadrados junto à Rodovia Heitor Pentead, próximo ao acesso do empreendimento, conforme demonstra a figura 50.

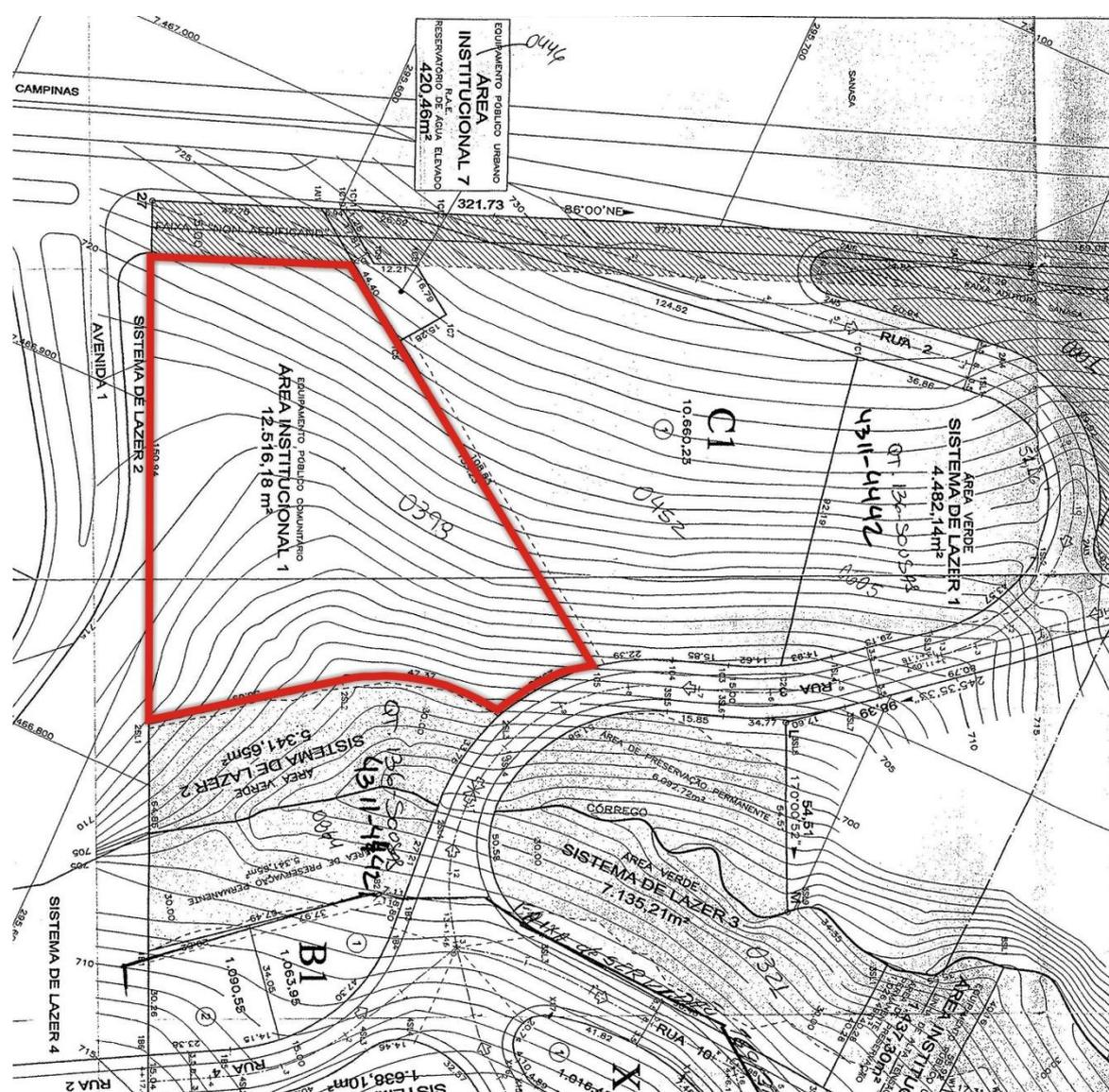


Figura 51 - Trecho do projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação da área institucional 1. É possível verificar a dificuldade de acesso à área destinada à implantação de equipamentos públicos - Fonte: SEPLAMA/PMC.

Ainda que aparentemente bem localizada, em um ponto alto do terreno junto a uma rodovia de grande fluxo, a definição da área institucional 1 configura também um espaço residual, encravada entre um lote destinado a um centro empresarial, de um lado, e um sistema de lazer do loteamento vizinho de outro, em uma área de escoamento de águas pluviais. Para a definição de um possível acesso, o arquiteto que projetará um edifício público futuro terá grandes problemas, uma vez que o acesso diretamente pela Rodovia Heitor Penteado é pouco viável, em função da grande velocidade de tráfego e da conexão viária existente no loteamento vizinho. A definição do acesso junto a rua 03 também é problemática, pela grande declividade e pequena testada do lote existente nesse trecho, conforme demonstra a figura 52.



Figura 52 - Área institucional 1 do loteamento Ville Sainte Helene vista desde a rua 3. A dificuldade de acesso em função da topografia e da pequena testada é evidente. Fonte: Elaboração Própria.

O acesso da área institucional 1 pela Avenida 01 do loteamento vizinho, visível também na figura 51, não é possível, em função do Sistema de Lazer 02 implantado pelo empreendedor anterior junto à divisa, possivelmente visando evitar a implantação de lotes de outros empreendimentos voltados ao sistema viário do seu próprio loteamento, além da acomodação dos taludes do aterro executado para construção da avenida, conforme demonstra a figura 53.



Figura 53 - Área institucional 1 do loteamento Ville Sainte Helene vista desde a Avenida 1 do loteamento vizinho "Parque das Araucárias". Fonte: Elaboração Própria.

Essa tática objetiva a manutenção de um padrão estético e paisagístico dentro de um loteamento, evitando “contaminações” estéticas a partir de possíveis empreendimentos vizinhos de padrão estético diferente. Também visa evitar fornecer, para a “concorrência” (outros empreendedores), frente pública para o a definição de lotes, o que reduziria os custos de implantação do novo loteamento.

Os demais polígonos que configuram a totalidade das áreas institucionais são destinados aos equipamentos de infraestrutura, existentes ou projetados. As áreas institucionais 2, 3, 4 e 5 totalizam 19.058,08 metros quadrados e correspondem as linhas de alta tensão anteriormente mencionadas. As áreas institucionais 6 e 7 são de dimensões reduzidas e foram reservadas para a implantação de uma estação elevatória de esgoto e de um reservatório de água elevado, respectivamente.

5.3.2. Espaços Livres de Uso Público

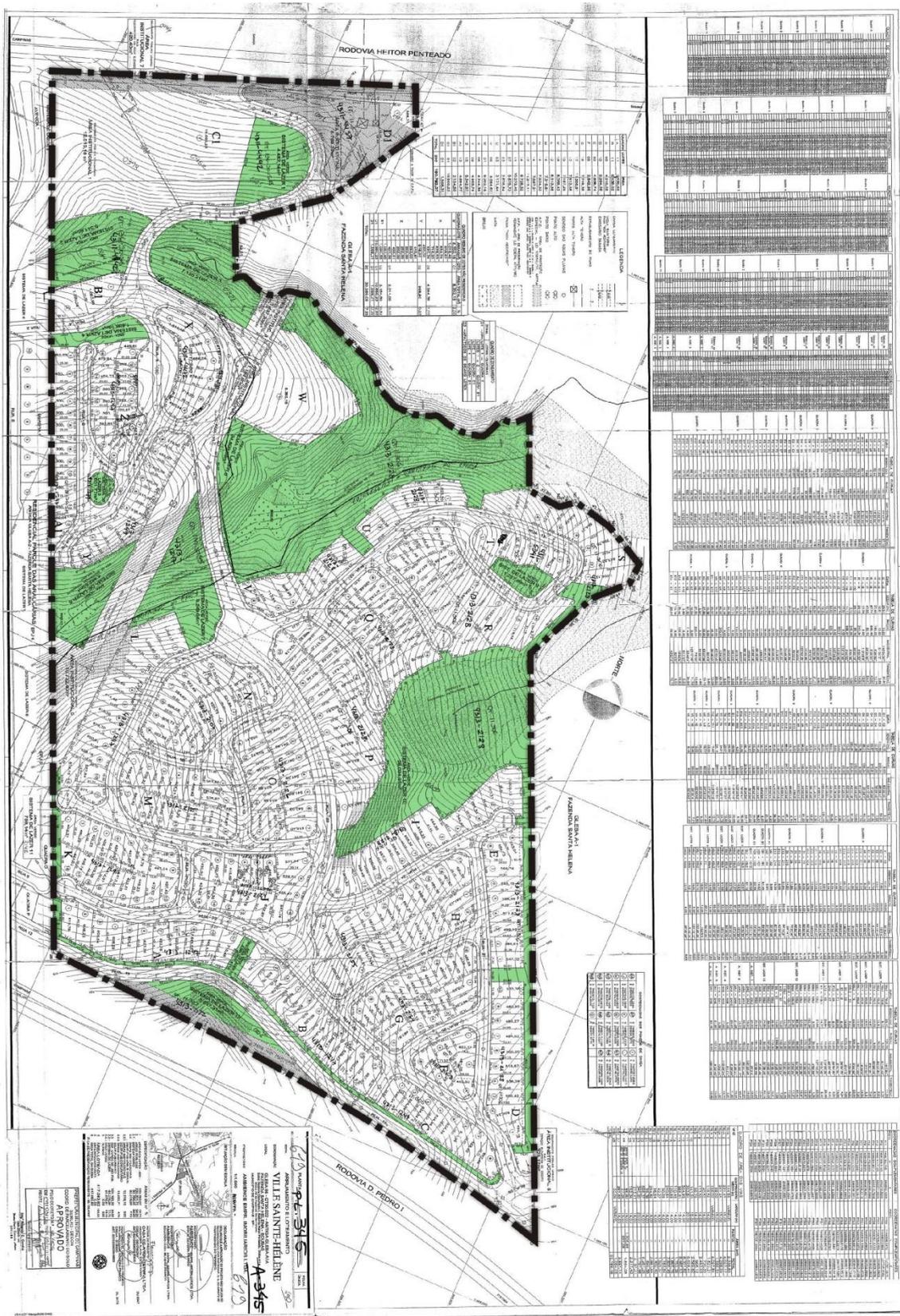


Figura 54 - Projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação dos espaços livres de uso público. - Fonte: SEPLAMA/PMC

Através da demarcação dos espaços livres de uso público no projeto (fig. 54), pode-se concluir preliminarmente que a definição desses elementos foi realizada a partir de critérios relativos às características do terreno, que apresenta três cursos d'água cruzando a área no sentido oeste-leste. O resultado foi uma grande concentração de dos espaços públicos ao longo dos cursos d'água e de suas respectivas áreas de preservação permanente (A.P.P.).

Ainda que justificada pelo viés ambiental, essa configuração de desenho acaba por definir espaços públicos residuais e sem características de uso da população, em detrimento de praças urbanizadas no interior de áreas habitáveis. Assim, os espaços livres de uso público definidos junto às áreas de preservação permanente, ainda que categorizados como “sistema de lazer”, via de regra se confundem com as próprias A.P.P.s, tornando-se na prática áreas verdes destinadas à preservação ambiental. O Sistema de Lazer 3 (fig. 55), exemplifica essa questão.

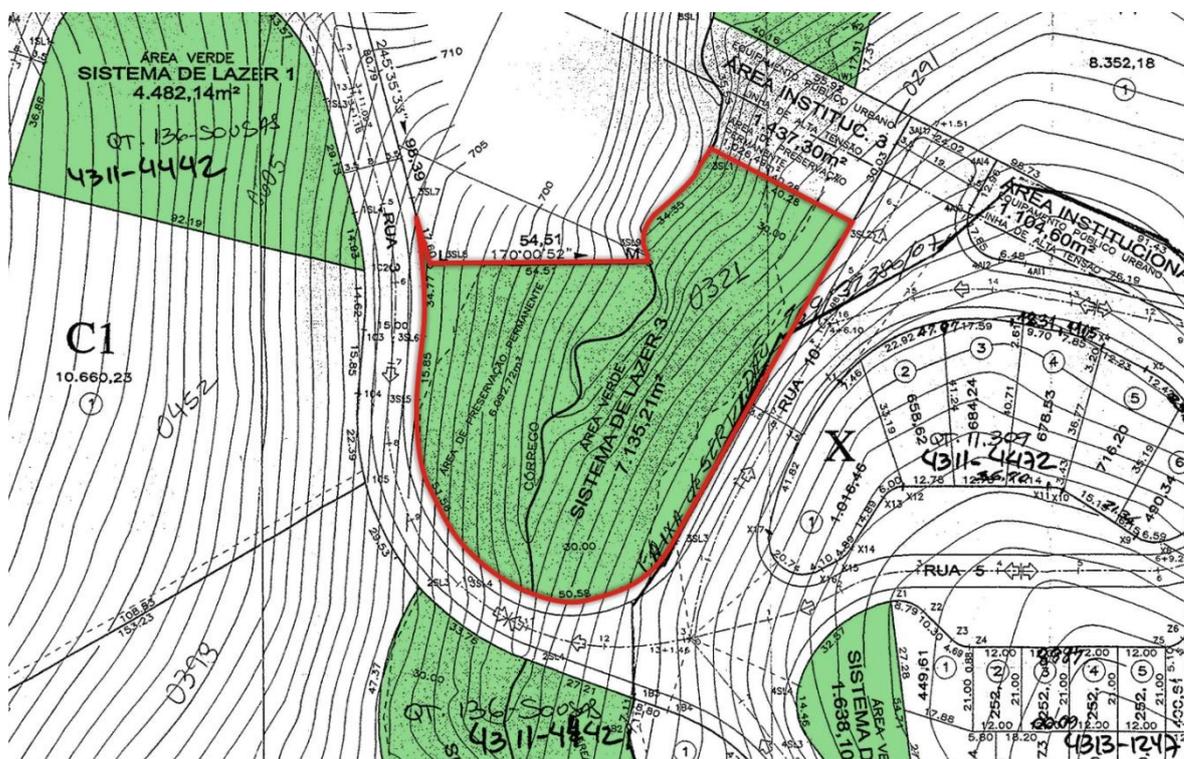


Figura 55 - Trecho do projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação do sistema de lazer 3, que é composto quase em totalidade por uma área de preservação permanente. - Fonte: SEPLAMA/PMC.

Por outro lado, esse espaço recebeu tratamento paisagístico por parte do empreendedor, com a implantação de um espaço de permanência, conforme

demonstra a figura 53. Ainda que louvável, do ponto de vista de investimento em área pública fora do perímetro fechado, talvez pela própria configuração e localização do Sistema de Lazer 3, a atitude do empreendedor não tem resultados concretos de conformação de praça, com uso da população local ou dos arredores. A despeito do alto poder aquisitivo dos proprietários dos lotes da região, o abandono do equipamento é visível na figura 56.



Figura 56 – Sistema de lazer 3 do loteamento Ville Sainte Helene, visto desde a Rua 10. A má-conservação dos equipamentos implantados demonstra a falta de uso dos mesmos. Fonte: Elaboração Própria.

As áreas de preservação permanente, conforme já dito, caracterizam o terreno, dividindo o mesmo em três porções ocupáveis bem definidas. Para implantação de um loteamento fechado, essa característica natural é utilizada pelo projetista para viabilizar um desenho segregador, conforme apontado por Freitas (2008). Utilizando-se de apenas uma via que transpõe o córrego, conforma-se um bolsão residencial reservado após a área de preservação, que tem uma largura mínima de 60 metros somando-se os dois lados da margem, de acordo com o Código Florestal. Assim, controla-se o acesso sobre essa via de travessia, criando um efeito de “fosso medieval”, com os corpos d’água do terreno estabelecendo barreiras urbanas que são, nesse caso, incorporadas pelo projeto,

em uma tática projetual bastante difundida em projetos de loteamento fechado, não só no Brasil como em outros países.

Desta forma, os sistema de lazer 6, 7 e 8 (fig. 57), em diferentes proporções, têm a função de preservar e garantir o fechamento de uma porção do loteamento.

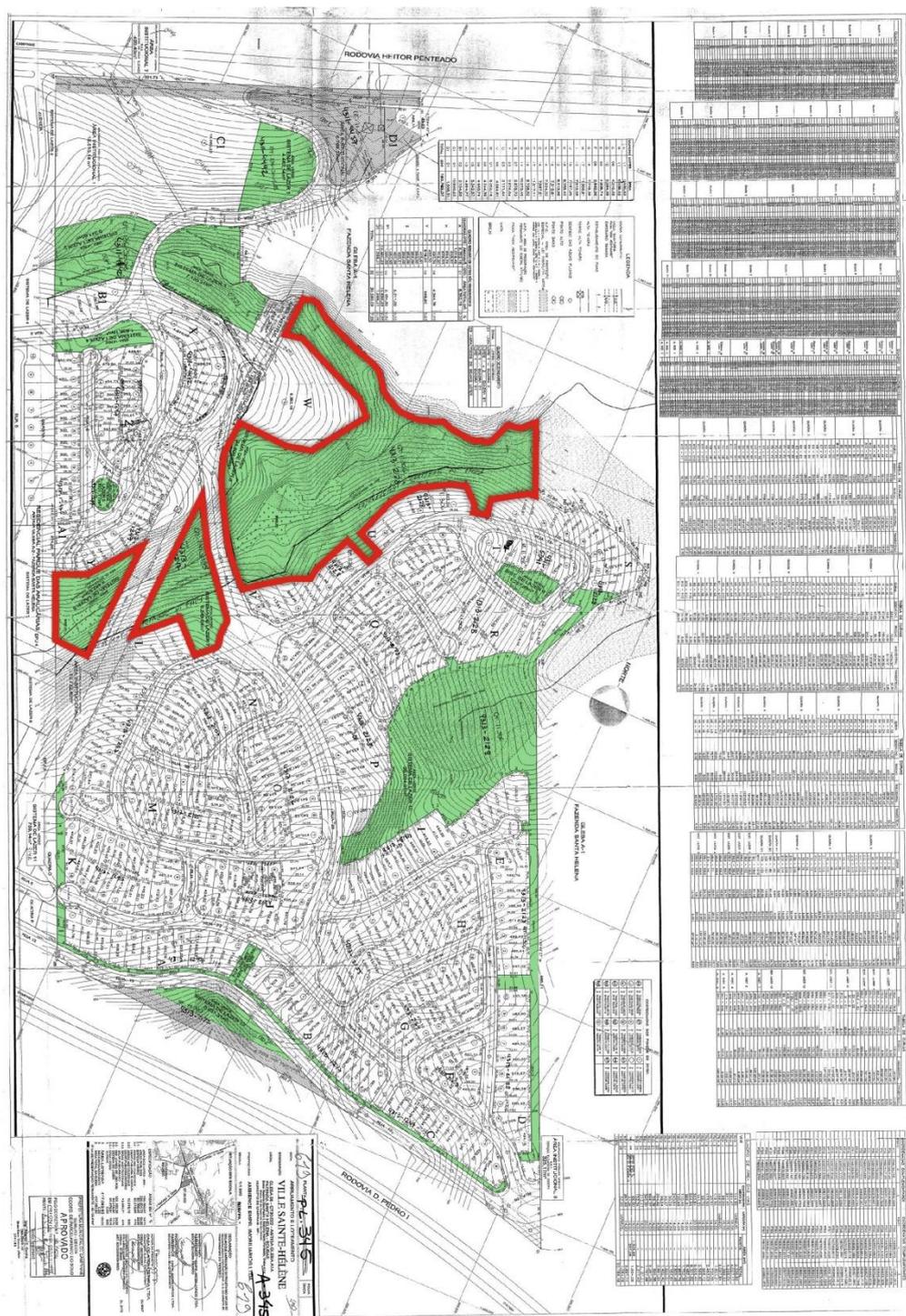


Figura 57 - Projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação do sistema de lazer 6, 7 e 8. - Fonte: SEPLAMA/PMC

A sobreposição do mapeamento do sistema de lazer com a identificação do principal perímetro fechado, na figura 58, evidencia essa tática projetual.

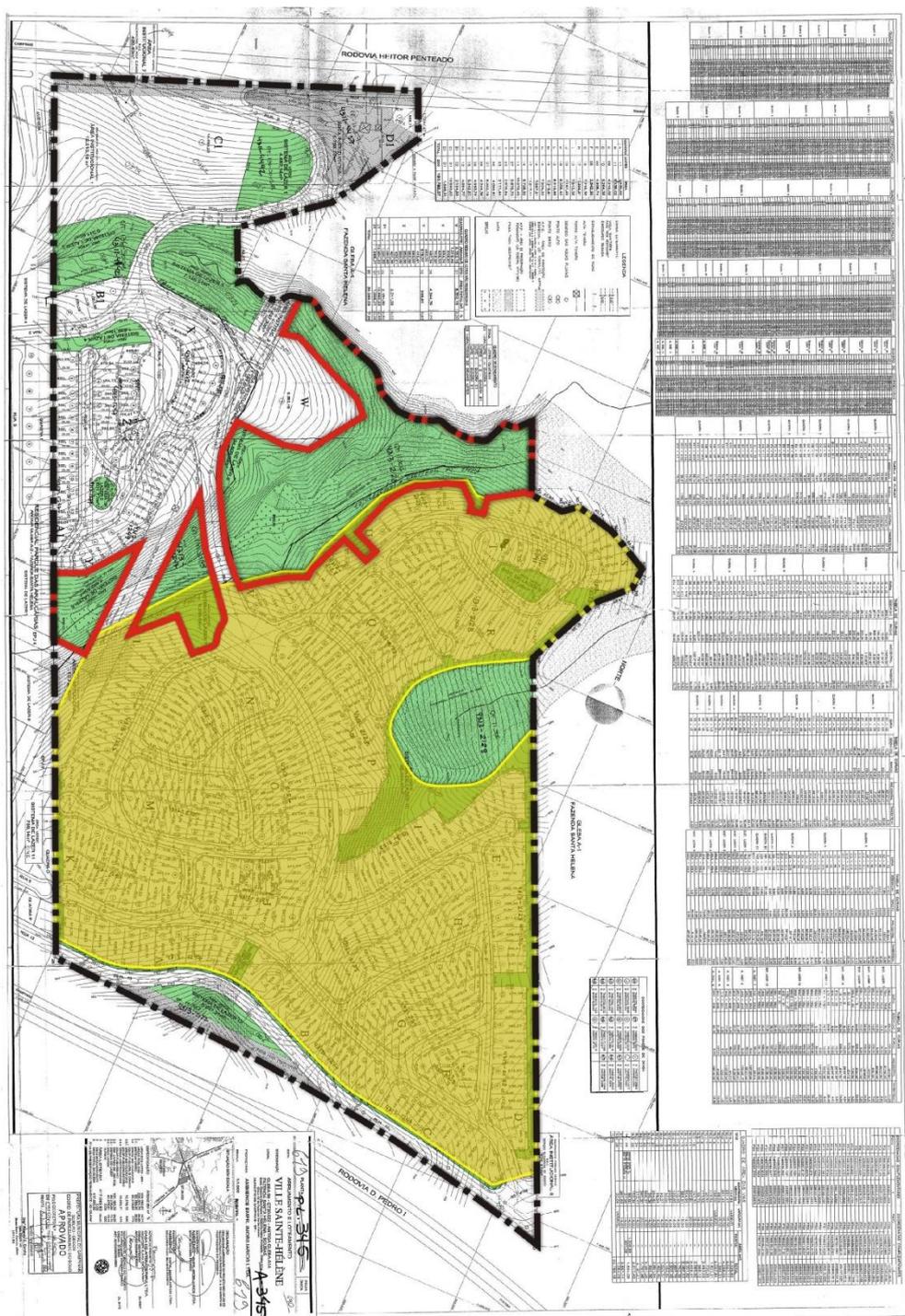


Figura 58 - Projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação do sistema de lazer 6, 7 e 8 e do principal perímetro fechado. A imagem evidencia a função de separação entre áreas de acesso livre e restrito que é exercida pelo sistema de lazer - Fonte: SEPLAMA/PMC.

A figura 59 demonstra o efeito “fosso medieval” de utilização das áreas de preservação permanente como barreiras urbanas para consolidação de tipologias fechadas.



Figura 59 - Travessia de corpo d'água do loteamento Ville Sainte Helene, pela rua 11, que estabelece um efeito de “fosso medieval”. Fonte: Elaboração Própria.

O sistema de lazer 8 também acumula outra importante função na consolidação da tipologia de loteamento fechado dentro do projeto do Ville Sainte Helene. Assim como o sistema de lazer 10 e 12, ele tem a função de interromper as quadras perimetrais do residencial fechado, evitando quadras maiores do que 300 metros e assim respeitar o disposto na lei 11.959/04, conforme visto no estudo de caso anterior. A figura 60 exemplifica essa questão, no caso do sistema de lazer 12, localizado nos “fundos” do loteamento, junto à marginal da Rodovia Dom Pedro I.



Figura 60 - Acima: trecho do projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação do sistema de lazer 12. Abaixo: trecho do projeto sobreposto à foto aérea. A real função da praça é a de quebra de quadra - Fonte: SEPLAMA-PMC / GoogleEarth(2010).

Porém, além dessa tática de projeto já apresentada no loteamento Alphaville Dom Pedro, os sistemas de lazer 8 e 10, somados ao sistema de lazer 11, também têm outra função intrínseca ao seu desenho. Eles estabelecem faixas verdes lineares nos fundos dos lotes periferais, definindo uma distância de oito metros entre esses lotes e o muro de segurança de perímetro. A figura 61 demonstra essa tática a partir de um trecho do sistema de lazer 10.



Figura 61 - Acima: trecho do projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação do sistema de lazer 10, que estabelece uma faixa verde ao fundo dos lotes. Abaixo: trecho do projeto sobreposto à foto aérea - Fonte: SEPLAMA/PMC – GoogleEarth (2010).

Ainda que sejam categorizados como sistema de lazer, esses espaços na prática conformam vias de pedestre perimetrais, que acumulam duas funções nos desdobramentos da tipologia de um loteamento fechado. Primeiramente, valorizam os lotes localizados junto ao muro de fechamento, que em geral, nos loteamentos, são os menos procurados pelos compradores, por serem considerados mais frágeis do ponto de vista de segurança. Ao criar uma área livre entre o lote e o muro perimetral, monitorada por câmeras e resguardada por patrulhas periódicas, esse estigma de insegurança é diminuído, facilitando a

comercialização dos lotes perimetrais, e também aumentando a percepção de segurança do loteamento fechado como um todo.

Essas áreas também têm a função de lazer para os moradores do residencial fechado, através da criação de um percurso de caminhada no perímetro do fechamento. A figura 62 demonstra a paisagem construída a partir dessa tática projetual.



Figura 62 - Trecho do sistema de lazer 10 do loteamento Ville Sainte Helene. Note-se o passeio construído para percursos de bicicleta ou a pé e os equipamentos de lazer localizados ao longo do mesmo. Fonte: Elaboração Própria.

O sistema de lazer 7, por sua vez, incorpora uma grande extensão da área de preservação junto à portaria, aproveitando-se das características do terreno para consolidar o loteamento fechado, conforme anteriormente demonstrado. Porém, ele também abrange uma grande porção de terreno em um ponto estratégico do empreendimento, junto ao acesso da área residencial fechada, em uma área que seguramente teria elevado valor comercial se houvessem sido projetados lotes sobre ela. Assim, a definição de uma área pública nesse setor do projeto, aparentemente, se opõe à lógica de projeto predominante que, como visto

anteriormente, busca a valorização de áreas privadas em detrimento de áreas públicas. Conforme demonstra a figura 63, essa ação projetual tem uma razão de ser.

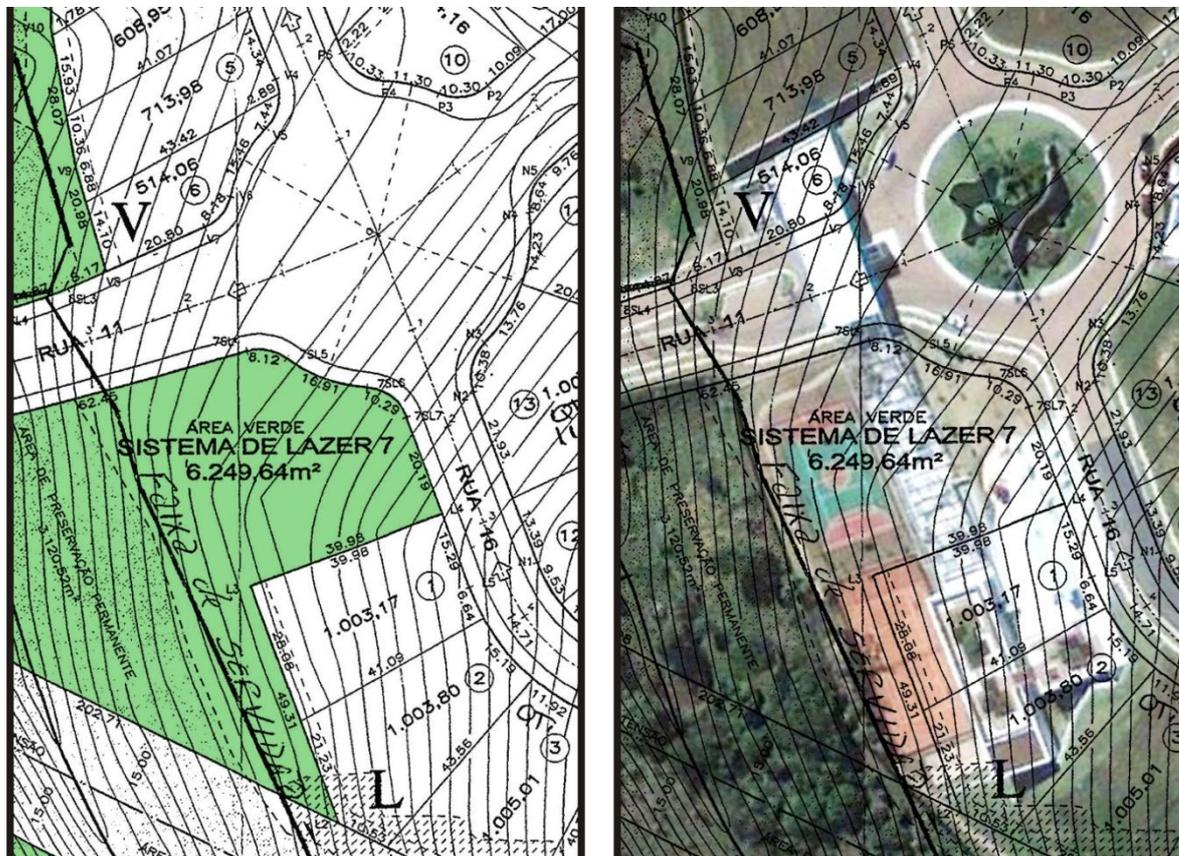


Figura 63 - Esquerda: trecho do projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação de parte do sistema de lazer 7, que abriga as quadras do clube privado do empreendimento. Direita: trecho do projeto sobreposto à foto aérea - Fonte: SEPLAMA/PMC – GoogleEarth.

Ao sobrepor projeto aprovado e realidade construída, é possível observar que parte do sistema de lazer 7 foi utilizado pelo empreendedor para construção de uma quadra poliesportiva, de parte de uma quadra de tênis e de área coberta ligada ao clube social da associação de proprietários, cuja edificação principal está implantada nos lotes 1 e 2 da quadra L.

Do ponto de vista legal não há problema, já que o poder público, ou o loteador, pode construir equipamentos esportivos e de lazer, ou ainda espaços de

permanência pavimentados, sobre o sistema de lazer público, desde que mantido um índice mínimo de permeabilidade de 30%²⁸.

Na prática, porém, 3.129,12 metros quadrados de área pública foram incorporados ao clube de propriedade da associação de proprietários, que conta com uma área privada de 2.006,97 metros quadrados, correspondente aos dois lotes anteriormente citados. Dessa maneira, desonera-se o custo de funcionamento da associação de proprietários, uma vez que o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), cobrado pela Prefeitura, nessa região está entre os mais caros do município.

Como uma observação, diferentemente da portaria implantada no loteamento Alphaville Dom Pedro, a portaria do loteamento Ville Sainte Helene foi implantada diretamente sobre o sistema viário, o que leva a conclusão de que ela extrapola o limite de área construída estabelecido pela Lei 8.736/96 para as guaritas de loteamento fechado, sendo, assim, irregular.

A adoção de certas táticas de projeto sobre os espaços livres de uso público, no loteamento Ville Sante Helene, da mesma maneira que no loteamento Alphaville Dom Pedro, acabam por configurar propriedades públicas, que, em realidade, não tem função pública, atendendo ao desígnio de consolidar uma tipologia de loteamento. Ainda assim, pelas características do terreno, as áreas verdes conformadas pelos recursos hídricos acabam justificando, do ponto de vista ambiental, a concentração de grande parte dos espaços livres de uso público em torno delas.

²⁸ Resolução SMA-31, de 19-5-2009. Dispõe sobre os procedimentos para análise dos pedidos de supressão de vegetação nativa para parcelamento do solo ou qualquer edificação em área urbana. Artigo 6º - Nos processos de licenciamento de novos parcelamentos de solo e empreendimentos habitacionais, sem prejuízo das demais medidas mitigadoras pertinentes, deverá ser exigida a manutenção das características naturais de permeabilidade do solo em, no mínimo, 20% (vinte por cento) da área total do imóvel, preferencialmente em bloco único, visando assegurar, entre outros aspectos, a infiltração das águas pluviais, a conservação da biodiversidade, a mitigação da formação de ilhas de calor e da poluição sonora e atmosférica.

§ 1º - a medida mitigadora prevista no caput deverá ser exigida independente da existência de vegetação nativa na gleba.

§ 2º - As Áreas Verdes e Sistemas de Lazer definidos em lei municipal e as Áreas de Preservação Permanente poderão ser considerados para o atendimento da exigência prevista no caput.

§ 3º - As áreas de que trata o caput deverão ser revegetadas com o plantio de espécies nativas ou plantio consorciado de espécies nativas e exóticas, excetuando-se espécies exóticas consideradas invasoras, podendo ser destinado até o limite de 30% (trinta por cento) destas áreas para ajardinamento, instalação de equipamentos esportivos e de lazer.

Porém, segundo o quadro de áreas constante no projeto aprovado, existem 46.316,84 metros quadrados do sistema de lazer fora de área de preservação permanente, e, ainda assim, não é possível identificar nenhuma praça propriamente dita no empreendimento, dentro de um conceito tradicional de desenho urbano. É possível deduzir que a questão ambiental, nesse caso, foi conveniente para a consolidação da tipologia de um loteamento fechado, legitimando a concentração de espaços livres de uso público ao redor das áreas de preservação, em detrimento de praças de convívio. Os espaços livres definidos a partir da questão ambiental foram deformados, estendendo-se além das áreas verdes para consolidar a tipologia do loteamento fechado, através das táticas apresentadas.

5.3.3. Sistema Viário

Ainda que as táticas adotadas para o desenho espaços livres de uso público, no projeto do loteamento Ville Sainte Helene, apresentem características semelhantes com as adotadas no projeto do loteamento Alphaville Dom Pedro, o desenho do sistema viário apresenta características bem diversas.

O empreendedor, nesse caso, optou por uma diversidade maior de produtos imobiliários dentro do mesmo loteamento. Sendo assim, a tipologia do loteamento residencial fechado, nos moldes do estudo de caso anterior, não atendia plenamente o objetivo. O traçado urbano definido apresenta características de loteamento para incorporação, além de uma incipiente tentativa de aproximar a construção de uma centralidade a partir de conceitos do *new urbanism*²⁹ e, também, do loteamento tradicional.

²⁹ Em 1993, por iniciativa de uma coalizão de planejadores urbanos, arquitetos e grupos ligados preservação ambiental, foi fundado o Congress for New Urbanism, cujo estatuto prega a adoção de princípios para o desenho urbano contrapostos aos modelos modernistas. Estes princípios são

A figura 64 demonstra o traçado viário do loteamento Ville Sainte Helene, conforme o projeto aprovado.



Figura 64 - Projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação do sistema viário conforme aprovado, sem restrição de acesso prevista. - Fonte: SEPLAMA/PMC.

baseados em um desenvolvimento urbano compacto, baseado na escala humana e nas vizinhanças (neighbourhoods), ao invés da escala do automóvel e dos setores urbanos. A construção de um projeto baseado nestes princípios levou a um desenho fisicamente bem definido e detalhado, com a planificação total do desenvolvimento de grandes áreas. Apesar dos princípios bem equacionados, pode-se notar que a difusão deste modelo, principalmente nos Estados Unidos, não levou a um padrão mais sustentável da forma urbana, excetuando-se poucos exemplos (BEATLEY & MEANING apud AULICINO, 2008). Ao contrário, os conceitos foram apropriados pelo mercado imobiliário para a construção de vastos subúrbios no território norte americano, contribuindo ainda mais para a dispersão urbana iniciada pelos modelos modernistas baseados no transporte automotivo.

A partir do cotejamento entre projeto e realidade (fig. 65), é possível identificar as vias que têm acesso livre (grafadas em verde), e as vias que têm o acesso restrito (grafadas em vermelho), além dos controles de acesso, representados esquematicamente na planta através de círculos amarelos.



Figura 65 - Projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene sobreposto a foto aérea, com demarcação do sistema viário. As vias demarcadas em verde têm acesso livre, as demarcadas em vermelho tem acesso restrito, enquanto os círculos amarelos marcam os controles de passagem - Fonte: SEPLAMA/PMC – GoogleEarth (2010).

Os controles 1 e 2 configuram portarias propriamente ditas, enquanto o 3 compreende apenas um portão metálico sobre via pública.

Considerando a sobreposição entre projeto e realidade, o loteamento apresenta 10 ruas externas aos dois perímetros de fechamento existentes, sendo 35.035,31 metros quadrados de via localizados em área sem restrição de acesso, ou 37,76% do total do sistema viário.

Considerando que a consolidação de áreas sem restrição de acesso, em novos loteamentos, é benéfica à cidade, esse número aparentemente significaria um avanço em relação a projetos que apresentam o sistema viário quase totalmente segregado. Porém, em comparação com o projeto do loteamento Alphaville Dom Pedro, é possível verificar que a proporção é bastante parecida. O avanço, em realidade se dá em função dos lotes privativos que são desenhados ao longo desse sistema viário sem restrição de acesso, conferindo ao mesmo uma característica de área urbana, com usos residenciais, comerciais e empresariais.

No estudo de caso anterior, o sistema viário localizado fora do perímetro do residencial fechado tinha a função apenas de ligar o bolsão fechado à Rodovia Dom Pedro, além de atender a algumas diretrizes macroviárias da Prefeitura Municipal. Ao contrário, o sistema viário externo pode, naquela caso, ser encarado como um ônus ao empreendedor, sendo desvinculado de seu produto imobiliário.

No caso do loteamento Ville Sainte Helene, existe um lote de 10.660,23 metros quadrados, junto à Rod. Heitor Penteado, onde já se encontra funcionando um centro empresarial de pequeno porte. Na segunda porção do empreendimento, o lote 1 da quadra W é destinado à implantação de um condomínio residencial de pequeno porte, e compõe seu acesso de maneira peculiar com a rua 10, o que nos permite vislumbrar a implantação de uma portaria na extremidade da via. (fig. 66).

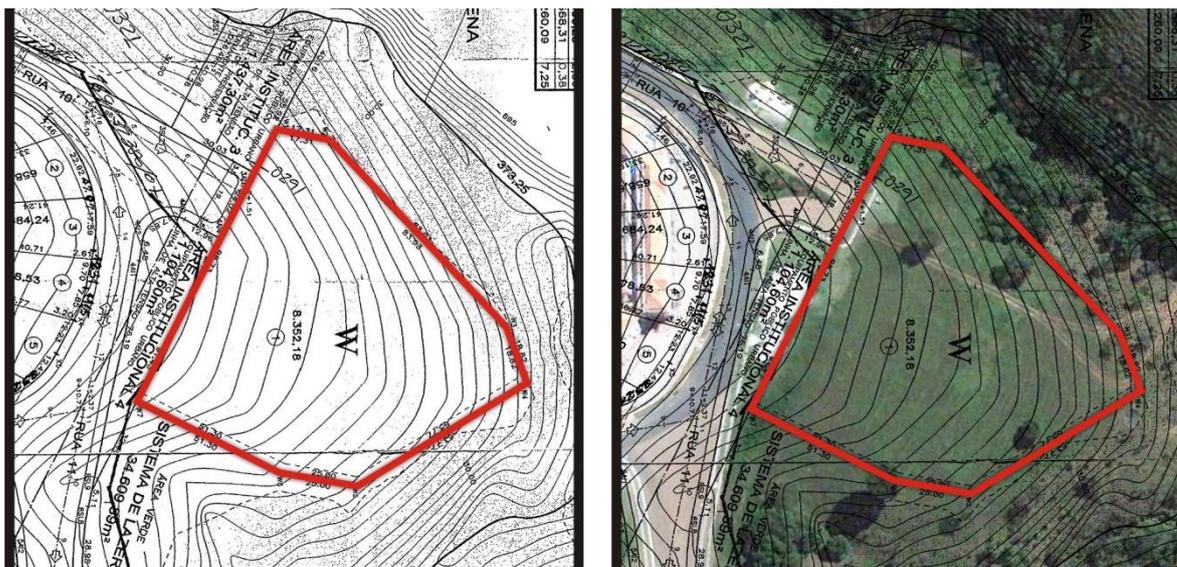


Figura 66 - Esquerda: trecho do projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação do lote 1 da quadra W, que poderá abrigar a incorporação de um condomínio residencial. Direita: trecho do projeto sobreposto à foto aérea - Fonte: SEPLAMA/PMC – Google Earth (2010).

Por sua vez, o desenho da rua 5 segue uma lógica interessante: em um ponto alto do terreno, o paralelismo de seu meio fio em relação ao alinhamento predial é interrompido para a formação de um largo público, sendo implantados lotes comerciais ao seu redor, conforme demonstra a figura 67.

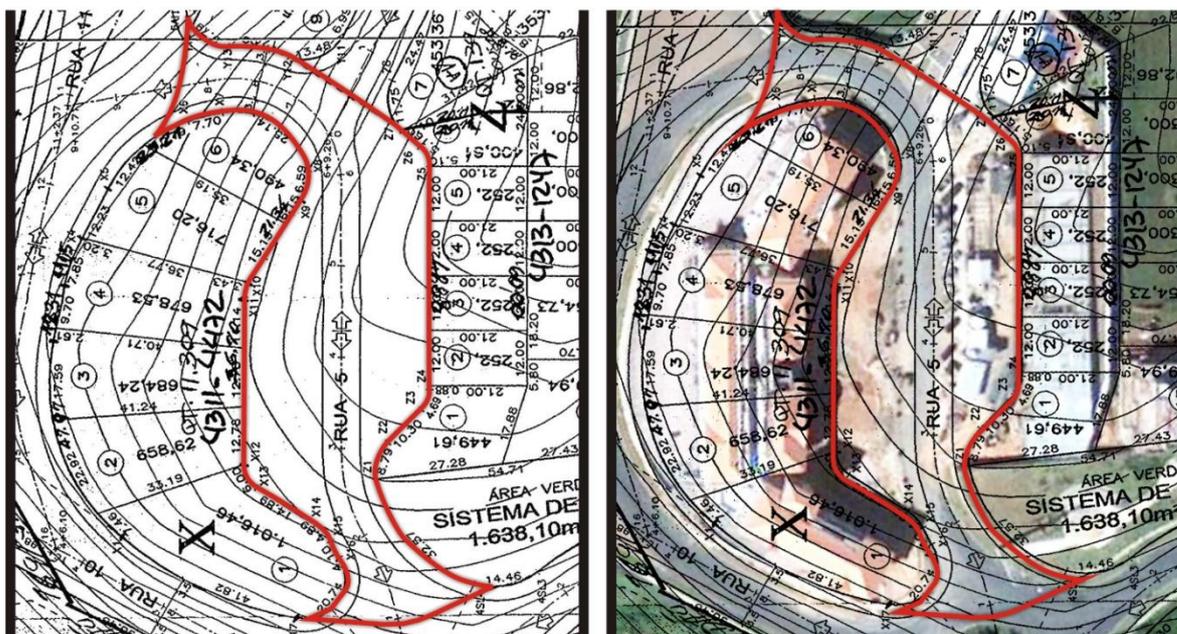


Figura 67 - Esquerda: trecho do projeto aprovado do loteamento Ville Sainte Helene, com demarcação da rua 5. O projetista responsável evitou, nesse caso, o paralelismo comum às vias de circulação, ao criar um largo público. Direita: trecho do projeto sobreposto à foto aérea - Fonte: SEPLAMA/PMC – GoogleEarth (2010).

Posteriormente, os lotes foram unificados para a construção de dois empreendimentos comerciais condominiais, pela própria empreendedora inicial, que ocuparam ambos os lados da via e estabeleceram junto com esta um ambiente urbano diferenciado, de acesso irrestrito, sem muros ou barreiras físicas para acesso ao empreendimento pelos pedestres, ainda que a arquitetura implantada tenha um caráter cenográfico, aludindo ao *new urbanism* norte-americano, conforme demonstra a figura 68.



Figura 68 - Vista da rua 5, com o empreendimento CentreVille ao fundo. É possível perceber a sensação de centralidade proporcionada pelo largo público. Fonte: Elaboração Própria.

É possível verificar também que foi exigida pela Prefeitura a implantação de via marginal à Rodovia Dom Pedro, ainda que essa não tenha acesso e seja, pelo momento, uma via totalmente inacessível. O loteamento vizinho, Parque das Araucárias, também foi projetado considerando a marginal, cujo traçado foi base para prolongamento no projeto em estudo.

Ao não considerar lotes voltados à essa marginal, conectando esta ao restante do empreendimento, porém, o ambiente urbano é outra vez, inóspito e impróprio à ocupação, mesmo após a conexão futura da marginal com o tecido

urbano, sendo a função possível para a mesma apenas a de ligação viária, alternativa à Rodovia Heitor Penteado.

6. Considerações Finais

O fenômeno de auto-segregação, do qual são exemplos os bolsões que se localizam no eixo da Rod. Dom Pedro I, pode ser entendido como uma espacialização do contraste social brasileiro, criando uma cisão muito clara no território por determinados grupos sociais. Assim, cria-se uma restrição ao entendimento da cidade e dos espaços públicos como território de todos, retroalimentando a diferença sócio-espacial, o temor, a falta de convívio, e num grau extremo, a fragmentação da vida urbana. Pires (2007), Freitas (2008), D'Ottaviano (2008), Mítica (2008), entre outros, analisaram e estudaram o processo, do ponto de vista urbanístico, em suas várias facetas.

Menos estudado é o processo de consolidação da tipologia do loteamento para incorporação, fenômeno mais recente e que, talvez, aponte um caminho mais sensato, desde que corretamente disciplinado, para a expansão urbana das cidades brasileiras, expansão esta que ainda continua acontecendo.

Atualmente, várias ações visam dificultar e coibir as iniciativas do mercado imobiliário na conformação dos bolsões residenciais fechados, principalmente no âmbito do direito urbanístico e da gestão pública. Essas ações podem ser institucionalizadas, através de leis, normativas ou determinações, ou através da manipulação do poder de aprovação do agente público. Porém, sob outro ponto de vista, é fundamental entender o funcionamento do “mercado imobiliário” – tanto em sua dimensão privada quanto pública - visando políticas possíveis mais eficazes que sejam capazes de transformar o cenário atualmente predominante.

Primeiramente, é importante entender que o loteamento é um processo complexo, que envolve interesses públicos e privados, **e não apenas um mero produto imobiliário**, como é visto por muitos dentro e fora do campo acadêmico.

Ao comparar a incorporação de um edifício vertical, ou mesmo de um condomínio horizontal, com a idealização de um loteamento, a diferença fundamental reside no fato de que, no primeiro, a ação projetual se dá basicamente em território privado, com pouca ou nenhuma interferência direta no território público, enquanto que, no segundo, a principal ação projetual é justamente o **desenho do território público urbano**. O que está sendo desenhado, através de um projeto urbanístico, são mais do que lotes, esses sim um produto imobiliário, mas principalmente a estrutura urbana que permitirá que eles sejam existam e sejam ocupados, e que será incorporada ao patrimônio municipal.

Sendo o projeto urbanístico referente a um loteamento fechado, ou referente a um loteamento popular; de qualquer maneira ele definirá a **propriedade territorial pública**, relativa a aquela porção da cidade, sobre a qual se desenvolverá a dinâmica urbana. Dessa maneira, seu desenho não pode ser negligenciado ou analisado de maneira condescendente pelo poder público.

Também é evidente o desinteresse dos arquitetos e urbanistas por esse tema, que por muito tempo se manteve fora desse campo profissional, tido como responsabilidade de agrimensores, topógrafos e, na melhor das hipóteses, de engenheiros. Tal constatação talvez decorra do fato do projeto urbanístico de um loteamento ser um projeto de “chão”, sem volumetria ou estética formal, aspectos mais valorizados pelos arquitetos brasileiros.

Ainda que a legislação pertinente, em muitos casos, tenha sido elaborada também por urbanistas, essa contribuição não foi suficiente, uma vez que a outra “ponta” do processo, a aplicação da legislação na elaboração dos projetos urbanísticos, foi, em grande parte, executada por outros profissionais, com formação e atribuições profissionais limitadas em termos analíticos.

Outra importante questão a ser considerada é a participação do mercado imobiliário nesse processo, que é, via de regra, motivada pela lucratividade, assim como em qualquer cadeia produtiva capitalista. Essa condição, hoje, é estrutural,

e dificilmente será mudada em um futuro próximo, ainda que possa existir um processo de construção social, a longo prazo, que reverta essa tendência.

Enquanto isso, o desenho das áreas públicas está sendo pensado pelo mercado imobiliário, com pouca ou nenhuma interferência do poder público.

Os diretores de empresas loteadoras, incorporadoras ou construtoras muitas vezes vêm de outros setores do mercado que não o imobiliário, e não tem vínculo ou até conhecimento técnico sobre o produto. Da mesma maneira, sua continuidade no cargo depende de metas de lucratividade, e não da qualidade real do produto ofertado pela empresa: o ambiente construído.

Podemos entender que, ao se lançar a um estágio capitalista mais 'avançado', o mercado imobiliário passa a introduzir técnicas de gestão, desenvolvimento e produção de imóveis que nada tem (ou tinham) a ver com o seu ramo de atividade. De maneira geral, é possível notar nas incorporadoras e construtoras uma forte orientação em direção ao *marketing* como definidor das soluções urbanísticas, arquitetônicas e estilísticas, em detrimento das soluções geradas a partir de conceitos típicos da arquitetura e do urbanismo, como conforto térmico, significado cultural, qualidade de vida, entre outros. De acordo com Claro e Damante (2009), a criatividade do arquiteto é restringida ao condicionamento do projeto às tendências do mercado. As consequências dessa abordagem refletem-se no produto acabado, o espaço urbano, cujo desenho tem como objetivo principal aumentar o potencial de venda, ficando em segundo plano o "saber" urbanístico.

Conforme argumenta Villa (2006), as estratégias de marketing relacionam algumas características da habitação humana (abrigo, conforto, segurança e privacidade) à realização do sonho de morar, e é exatamente a partir da recriação constante desse sonho que a indústria imobiliária se estrutura, ao introduzir constantemente novos produtos e também ao criar novas necessidades.

Também é notável a apropriação, por parte das empresas do setor imobiliário, de estratégias comerciais e de produção do setor varejista popular, que visam a diminuição máxima do custo de produção.

Essas constatações evidenciam a lógica do mercado imobiliário, que é a da produção capitalista, sendo ela a de imóveis populares ou de alto padrão. A destinação de áreas públicas, no caso de um loteamento, é um ônus, um “custo” do processo, e seu desenho, se guiado pelo mercado imobiliário, irá ser guiado principalmente por dois aspectos: o *marketing* e a economia de custos.

Nesse contexto, a análise dos empreendimentos na região da Rodovia Dom Pedro I, e dos seus projetos correspondentes, nos permite perceber que o desenho das áreas públicas dos novos loteamentos está sendo feita como suporte à comercialização dos lotes, e não visando a adequada implantação de equipamentos públicos, a permeabilidade e as conexões urbanas, ou tampouco a constituição de novas praças e espaços de convivência. Ao contrário, o produto imobiliário é o grande motivo do projeto urbanístico de loteamento, que é, em realidade, **um projeto de interesse público**.

Uma vez que a legislação de parcelamento do solo foi idealizada sob outra égide, onde a área pública é preponderante sobre a área privada, ela não contempla plenamente as tipologias de loteamento que vêm sendo implantadas, mas ainda assim elas **são projetadas, aprovadas e construídas dentro da lei**.

O projeto urbanístico, dentro dessa lógica, é uma peça-chave, ao possibilitar a definição e aprovação de elementos ambíguos, atendendo à legislação e ao mesmo tempo permitindo desvios de objetivos em função do resultado final. Os técnicos responsáveis pelo projeto e aprovação, sejam oriundos de esferas privada ou pública, são agentes ativos neste processo, fazendo uso de táticas de desenho para contornar a legislação oficial, e desenvolvendo novas soluções projetuais à medida que evoluem ou surgem novas restrições normativas.

O papel do poder público municipal, entendido aqui como o conjunto dos técnicos, políticos e profissionais responsáveis pela aprovação de projetos, tem sido a de legitimar esse processo, de forma que o texto da lei ou as

determinações e decretos do executivo sejam cumpridos, de uma maneira ou de outra.

A confrontação do projeto aprovado com a realidade construída demonstra que algumas vezes, o cumprimento destas obrigações legais gera situações contraditórias e até irracionais. Neste sentido, cabe indagar se o fato de tais empreendimentos serem analisados de forma isolada, sem a devida avaliação das questões de desenho urbano, conforme apontam vários autores aqui estudados, não constitui em si em um dos grandes problemas deste processo.

A fragilidade jurídica dessas tipologias, decorrentes da falta de elementos legais que seriam necessários a sua aprovação, acaba por ser interessante ao interesse público, uma vez que seria possível a conversão dessas tipologias em tipologias tradicionais. Porém, a análise dos empreendimentos aprovados deixa claro que **as seqüelas não serão pequenas**. O sistema viário é fragmentado e mal conectado, as áreas públicas são residuais, amorfas e mal localizadas, e o limite entre os loteamentos, que em um tecido tradicional se fundem formando os tênues limites entre-bairros, serão grandes chagas dentro de um tecido urbano futuro.

Cabe indagar se o caminho de uma possível superação não estaria na possibilidade do poder público, representado por profissionais capacitados e bem remunerados, com apoio político suficiente para atuar ativamente e de maneira independente na definição de traçados de sistema viário, de localização de áreas institucionais, deliberando e participando do debate sobre os produtos imobiliários a serem comercializados; negociando coeficientes, viabilizando parcerias entre empreendedores, inclusive, em alguns casos, permitindo fechamentos de perímetro, desde que sejam definidas e aceitas contrapartidas específicas, a serem atendidas pelos empreendedores, como por exemplo, a criação de parques ao longo das áreas de preservação vinculados à lotes comerciais e multifamiliares em áreas abertas, ou ainda a obrigatoriedade de implantação de um empreendimento de baixa renda, subsidiado, junto ao loteamento fechado.

Outra possibilidade seria a de os profissionais e empresas de projeto, que hoje são contratadas pela iniciativa privada, fossem contratados pelas próprias prefeituras, porém custeados pela iniciativa privada; seus conhecimentos de desenho urbano poderiam ser utilizados objetivando um projeto urbanístico que conciliasse qualidade dos espaços públicos e, porque não, lucratividade ao empreendedor.

A adoção de tipologias como o loteamento para incorporação de condomínios podem ser positivas para a elevação do padrão qualitativo das cidades, e também podem ser lucrativas para o mercado imobiliário. Mas para tanto, são necessárias ações técnicas, legislativas e administrativas ágeis, mesmo que em âmbito municipal, visando qualificar essa modalidade de loteamento, através de normativas específicas e embasadas que permitam, por exemplo, um incremento de densidade ou de potencial construtivo em troca da construção de áreas públicas de qualidade pelo empreendedor.

Em resumo, indaga-se sobre como retomar o papel que cabe ao poder público, de gerenciar e tomar as rédeas do processo de urbanização, visando um bem comum, a qualidade do desenho da cidade, sua diversidade de ocupação, e a preservação e apropriação do meio-ambiente existente como elemento valorizador do meio urbano.

7. Referências Bibliográficas

ANDRADE, Liza Maria Souza. *Agenda verde x agenda marrom: Inexistência de princípios ecológicos para o desenho de assentamentos urbanos*. – FAU-UNB. Brasília 2005.

AQUINO, Leonardo Gomes. *Aquisição da propriedade pelo registro do título: características gerais*. Disponível em: <http://www.faimi.edu.br/v8/RevistaJuridica/edicao9/9registro.pdf>, acesso em 03/05/2011

AULICINIO, Patrícia. *Análise de métodos de avaliação de sustentabilidade do ambiente construído: o caso dos conjuntos habitacionais*. Dissertação (Mestrado). POLI-USP, São Paulo 2008.

BADARÓ, Ricardo. *Campinas: O Despontar da Modernidade*. Campinas: Unicamp, 1996.

BARBOSA, Daniela Batista Lima. *Do medo da violência à “condominiarização” das cidades brasileiras: sobre as conseqüências sócio-espaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano*. Dissertação (Mestrado) Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Belo Horizonte, 2008.

BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. *Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano*. Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo, 1998.

BATALHA, Wilson de Souza Campos. *Loteamentos e condomínios: sistema jurídico da propriedade fracionada*. São Paulo: Max Limonad, 1953.

BENÉVOLO, Leonardo. *História da Cidade*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

BENTE, Richard Hugh. *Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos programas Pró-lar e Cidade Legal nos Municípios do Vale do Paraíba*. Tese (Doutorado) Escola de Engenharia de São Carlos – USP. São Carlos, 2010.

BERNARDO, Rosa Guimarães. *História da ocupação do solo no município de Campinas*. Dissertação (Mestrado) – São Paulo: FAUUSP, 2002.

BONFATO, Antonio Carlos. *Águas de São Pedro por Jorge de Macedo Vieira: ressonâncias e traduções do modelo “Garden City” na estância hidromineral paulista*. Dissertação (Mestrado) – Campinas: Centro de Ciências Ambientais, Exatas e de Tecnologias – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2003.

BRASIL. Decreto-Lei nº 38, de 10 de dezembro de 1937. *Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1058.htm. Acessado em 19/09/2011.

BRASIL. Decreto-Lei nº 58, de 28 de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá*

outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm. Acessado em 20/09/2011.

BRASIL. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. *Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4591.htm. Acessado em 20/09/2011.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. *Institui o novo Código Florestal.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm. Acessado em 20/09/2011.

BRASIL. Lei nº 6.766, 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. Acessado em 30/07/2011.

BRASIL. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. *Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9785.htm. Acessado em 30/07/2011.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. *Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm. Acessado em 25/08/2011.

CAMPINAS. Lei 6.031/88. *Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Campinas*. 4ª edição, concluída em Março de 2011. Disponível em http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/seplama/lei_6031.pdf. Acessado em 30/07/2011.

CAMPINAS. Lei 8.736 de 09 de janeiro de 1996. *Dispõe Sobre a Permissão a Título Precário de Uso das Áreas Públicas de Lazer e das Vias de Circulação, Para Constituição de Loteamentos Fechados no Município de Campinas e dá Outras Providências*. Disponível em <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei8736.htm>. Acessado em 30/07/2011

CAMPINAS. Lei nº 11.959 de 29 de abril de 2004. *Dispõe sobre a aprovação de novos loteamentos no Município de Campinas e dá outras providências*. Disponível em <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei11959.htm>. Acessado em 30/07/2011

CAMPINAS. Lei Complementar nº 15 de 27 de dezembro de 2006. *Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas*. Disponível em <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/leicompl15.htm>. Acessado em 20/07/2011.

CAMPINAS. *Projeto aprovado do loteamento Alphaville Dom Pedro*. Secretaria de Planejamento – SEPLAMA/PMC. Campinas, 2004.

CAMPINAS. *Projeto aprovado do loteamento Center Santa Genebra*. Secretaria de Planejamento – SEPLAMA/PMC. Campinas, 1999.

CAMPINAS. *Projeto aprovado do loteamento Villa Bella*. Secretaria de Planejamento – SEPLAMA/PMC. Campinas, 1996.

CAMPINAS. *Projeto aprovado loteamento Ville Sainte Helene*. Secretaria de Planejamento – SEPLAMA/PMC. Campinas, 2006.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. *Padrões urbanos: uma questão que emerge com a lei 9.875/99*. Resumo publicado nos Anais do 6º Simpósio de Geografia Urbana. Presidente Prudente: Unesp, 1999, p.196-7.

CASTELLO, Iára Regina. *Bairros, loteamentos e condomínios: elementos para o projeto de novos territórios habitacionais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CERTEAU, M. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis: Vozes, 1994.

CHIQUITO, Elisângela de Almeida. *Expansão Urbana e Meio Ambiente nas Cidades não-metropolitanas: o caso de Franca-SP*. Dissertação (Mestrado) – São Carlos – Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo, 2006.

CLARO, José Alberto Carvalho dos Santos; DAMANTE Mariana Mazzariello. *Marketing e a estratégia usada na produção arquitetônica: uma crítica à produção imobiliária*. Revista Gestão & Regionalidade - Vol. 25 - Nº 75 - set-dez. 2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: Editora Ática, 1989.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo. *Condomínios fechados na Região Metropolitana de São Paulo: fim do modelo rico versus periferia pobre?* Tese (Doutorado – Área de Concentração: Habitat) – São Paulo: FAUUSP, 2008.

ELOY, Evandro José da Silva. *Custos de infra-estrutura: parâmetros de uma cidade média do interior de São Paulo*. Dissertação (Mestrado) – São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2010.

FARIAS, Brenna Maria de Araújo. CALUMBY, Otávio. GONDRA, Rogério Petrarca Costa. SILVA, Tiago Gonçalves. *Concessão de uso especial para fins de moradia: (Des)necessidade de desafetação? Balanço das experiências de implementação do Estatuto das Cidades*. 3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Recife, 2004.

FERNANDES, Paulo Victor. *As Finalidades do Direito Imobiliário*. Disponível em: <http://ibap.tripod.com/artigos/pvf1.htm>, acesso em 03/05/2011

FREITAS, Eleusina Lavôr Holanda de. *Loteamentos fechados*. Tese (Doutorado) – São Paulo: FAUUSP, 2008.

HALL, Peter. *Urban and regional planning*. 4th ed. New York: Routledge, 2002.

HARVEY, David. *The limits to capital*. New York: Verso, 1999.

HEPNER, Alexandre. *Desenho urbano, capital e ideologia em São Paulo: centralidade e forma urbana na Marginal do Rio Pinheiros*. Dissertação (Mestrado) – São Paulo: FAUUSP, 2010.

HONDA, Wilson Saburo. *Atributos que condicionam o desenvolvimento de loteamentos residenciais fechados*. Dissertação (Mestrado). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008

HUET, Bernard. *Espaços públicos, espaços residuais*, in Os centros das metrópoles: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Associação Viva o Centro, 2001, p. 147-51.

JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. MARTINS FONTES, São Paulo, 2009.

LEFEBVRE, Henri. *Lógica formal, lógica dialética*. São Paulo: Editora Civilização Brasileira, 1995.

LEFEBVRE, Henri. *La Production de L'Espace*. 4^a ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

LEHMANN, O. C. *Na tribuna do senado em 78*. Brasília: Senado Federal, 1978.

LOJKINE, J. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MAHFUZ, Edson da Cunha. *A arquitetura consumida na fogueira das vaidades*. Portal Vitruvius, n.12, Campinas, maio, 2001. Arqtextos – periódico mensal de textos de arquitetura. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arqtextos/arq012/arq012_00.asp>. Acesso em: 08 jun. 2010.

MARQUES, Eduardo César. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000

MEYER, Regina Maria Proserpi. *Atributos da metrópole moderna. São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade. v.14, n.4, out-dez. 2000. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400002&lng=en&nrm=iso. Acessado em 29/10/2011.

MEYER, Regina Maria Proserpi; GROSTEIN, Marta; e BIDERMAN, C. *São Paulo: Metrópole*. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial, 2004.

MIANA, Anna Christina. *Adensamento e forma urbana: inserção de parâmetros ambientais no processo de projeto*. FAU-USP, São Paulo 2010.

MÍTICA NETO, Hélio. *Urbanização em Campinas: mudanças no tecido urbano no entorno da Rodovia Dom Pedro I*. Tese (Doutorado). São Paulo: FAUUSP, 2008.

PINTO, Victor Carvalho. *Condomínios horizontais e loteamentos fechados: proposta de regulamentação*. Consultoria legislativa. Senado Federal, Brasília 2006.

PIRES, Maria Conceição Silvério. *Morar na metrópole: expansão urbana e mercado imobiliário na Região Metropolitana de Campinas*. Tese (Doutorado) – Campinas – Instituto de Geociências – Universidade Estadual de Campinas, 2007.

REIS FILHO, Nestor Goulart (Org.). *Notas sobre Urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.

ROSSETO, Pedro Francisco. *A cidade do curto século vinte. Uma história social do advento e difusão do padrão de casa urbana isolada no lote em Campinas como história da síntese (1917-1927) de um novo padrão de cidade*. Dissertação (Mestrado). São Paulo: FAUUSP, 2006.

SÃO PAULO, Governo do Estado. Manual de orientação para aprovação de projetos habitacionais / Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo – São Paulo, 2011. Disponível em <http://www.habitacao.sp.gov.br/download/manual/manual-orientacao.pdf>. Acessado em 30/08/2011

SÃO PAULO, Governo do Estado. Resolução SMA-031 de 19 de maio de 2009. Dispõe sobre os procedimentos para análise dos pedidos de supressão de vegetação nativa para parcelamento do solo ou qualquer edificação em área urbana. Disponível em http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/estadual/resolucoes/2009_res_est_sma_31.pdf. Acessado em 07/09/2011

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. *Loteamentos fechados ou condomínios de fato*. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, Paula Francisca Ferreira da. *A expansão urbana de Campinas através de condomínios e loteamentos fechados (1974-2005)*. Dissertação (Mestrado-Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Área de Concentração em Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo) – São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos – USP, 2008.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e urbanização*. São Paulo: Contexto, 1997.

VILLA, Simone Barbosa. *O produto imobiliário paulistano: uma crítica a produção de apartamentos ofertados no mercado imobiliário a partir de 2000*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo: FAU/USP. p. 14. 2006.

8. ANEXOS

ANEXO A - Planilha de análise – Loteamento Alphaville Dom Pedro

Loteamento Alphaville Dom Pedro
 Aprovado pelo decreto 14.814/04
 Data de aprovação: 14/07/2004

População estimada: 1.564 habitantes
 Densidade populacional: 25,38 hab/ha

Categoria Urbanística	área (m²)	% em relação ao todo	acesso	% relativa	função	tática projetual 1	tática projetual 2
Área total	616.223,51	100,00%					
	276.871,90	44,93%	irrestrito				
	357.241,75	57,97%	restrito				
Total de áreas privadas	276.289,15	44,84%		100,00%			
	27.809,48	4,51%	irrestrito	10,07%			
	248.479,67	40,32%	restrito	89,93%			
391 lotes unifamiliares	245.652,92	39,85%	restrito	88,91%			
2 lotes de apoio "condomínial"	2.826,75	0,46%	restrito	1,02%			
1 lote de apoio "condomínial" - Clube	27.809,48	4,51%	irrestrito	10,07%			
Total de áreas públicas	357.824,50	58,07%		100,00%			
	249.062,42	40,42%	irrestrito	69,60%			
	108.762,08	17,65%	restrito	30,40%			
4.2.1. Área Institucional	63.340,91	10,28%		100,00%			
	63.340,91	10,28%	irrestrito	100,00%			
	-	0,00%	restrito	0,00%			
4.2.2. Espaços Livres de Uso Público	206.912,23	33,58%					
	105.520,90	17,12%	irrestrito	51,00%			
	26.705,61	4,33%	restrito	12,91%			
Áreas Verdes	94.883,65	15,40%		100,00%			
	94.883,65	15,40%	irrestrito	100,00%			
	-	0,00%	restrito	0,00%			
Área Verde 1	16.905,89	2,74%	irrestrito	17,82%	necessidade legal		
Área Verde 2	45.075,68	7,31%	irrestrito	7,31%	atribui valor paisagístico ao clube privado		
Área Verde 3	32.902,08	5,34%	irrestrito	5,34%	atribui valor paisagístico ao clube privado		

ANEXO B – Planilha de análise – Loteamento Ville Sainte Helene

Loteamento Ville Sainte Helene
Aprovado pelo decreto 14.814/04
Data de aprovação: 09/03/2006

População estimada: 1.104 habitantes
 Densidade populacional: 26,47 hab/ha

Categoria Urbanística	área (m²)	% em relação ao todo	acesso	% relativa	função	tática projetual 1	tática projetual 2
Área total	417.083,82	100,00%					
	157.402,10	37,74%	irrestrito				
	259.681,72	62,26%	restrito				
Total de áreas privadas	190.782,07	45,74%		100,00%			
	30.260,09	7,26%	irrestrito	15,86%			
	160.521,98	38,49%	restrito	84,14%			
276 lotes unifamiliares	158.000,95	37,88%	restrito	82,82%	produto imobiliário principal residencial fechado		
3 lotes de apolo "condomínial"	2.521,03	0,60%	restrito	1,32%	implantação de clube e administração	Lotes 1 e 2 da quadra L foram anexados para implantação do clube social	
1 lote multifamiliar	8.352,18	2,00%	irrestrito	4,38%	implantação de condomínio lei 4.597/64	Na terminação da Rua 10, dispositivo compõe cenário para portaria	Contíguos ao Sistema de Lazer 7, onde foram implantados quadras
19 lotes comerciais e de serviços	21.907,91	5,25%	irrestrito	11,48%	empreendimentos comerciais e de serviços		
Total de áreas públicas	226.301,75	54,26%		100,00%			
	127.142,01	30,48%	irrestrito	56,18%			
	99.159,74	23,77%	restrito	43,82%			
4.3.1. Áreas Institucionais	32.319,89	7,75%		100,00%			
	21.262,32	5,10%	irrestrito	65,79%			
	11.057,57	2,65%	restrito	34,21%			
Área Institucional 1 (E.P.C.)	12.516,18	3,00%	irrestrito	38,73%	Destinada a implantação de equipamento	Localizada na rod. Heitor Penteado, mas desvinculada do acesso principal	Única área institucional destinada a equipamentos de uso da população
Área Institucional 2 (E.P.U.)	5.783,78	1,39%	irrestrito	17,90%	Linha de alta tensão (C.P.F.L.)	Linha de Alta tensão existente anteriormente à urbanização	
Área Institucional 3 (E.P.U.)	1.437,30	0,34%	irrestrito	4,45%	Linha de alta tensão (C.P.F.L.)	Linha de Alta tensão existente anteriormente à urbanização	
Área Institucional 4 (E.P.U.)	1.104,60	0,26%	irrestrito	3,42%	Linha de alta tensão (C.P.F.L.)	Linha de Alta tensão existente anteriormente à urbanização	
Área Institucional 5 (E.P.U.)	10.732,40	2,57%	restrito	33,21%	Linha de alta tensão (C.P.F.L.)	Linha de Alta tensão existente anteriormente à urbanização	
Área Institucional 6 (E.P.U.)	325,17	0,08%	restrito	1,01%	Estação Elevatória de Esgoto (E.E.E.)	Ponto mais baixo do terreno	
Área Institucional 7 (E.P.U.)	420,46	1,30%	irrestrito	1,30%	Reservatório de Água Elevado (R.A.E.)	Ponto mais alto do terreno	

4.3.2. Espaços Livres de Uso Público		101.193,38	24,26%	100,00%	
		70.844,38	16,99%	70,01%	Irrestrito
		30.349,00	7,28%	29,99%	restrito
Áreas Verdes		54.876,64	13,16%	100,00%	
		44.846,59	10,78%	81,90%	Irrestrito
		9.529,95	2,38%	18,10%	restrito
Sistema de Lazer 2 - Total em APP		5.341,65	1,28%		Área de Preservação Permanente (A.P.P.)
Sistema de Lazer 3 - Parte em APP		6.092,72	1,46%		Área de Preservação Permanente (A.P.P.)
Sistema de Lazer 6 - Total em APP		4.452,55	1,07%		Utilização da A.P.P. como reforço do fechamento, criando um "fosso"
Sistema de Lazer 7 - Parte em APP		3.120,52	0,75%		Área de Preservação Permanente (A.P.P.)
Sistema de Lazer 8 - Parte em APP		25.939,15	6,22%		Área de Preservação Permanente (A.P.P.)
Sistema de Lazer 10 - Parte em APP		9.929,95	2,38%		Utilização da A.P.P. como reforço do fechamento, criando um "fosso"
Sistema de Lazer		46.316,84	11,10%	100,00%	
		25.897,79	6,21%	56,97%	Irrestrito
		20.419,05	4,90%	44,09%	restrito
Sistema de Lazer 1		4.482,14	1,07%	9,68%	Residual
Sistema de Lazer 3 - Parte fora de APP		1.042,49	18,02%	2,25%	Residual
Sistema de Lazer 4		1.638,10	0,39%	3,54%	Relativa ao fechamento de perímetro
Sistema de Lazer 5		601,77	0,14%	1,30%	preça tradicional
Sistema de Lazer 7 - Parte fora de APP		3.129,12	0,75%	6,76%	apropriação para lazer condominial
Sistema de Lazer 8		8.670,74	2,08%	18,72%	Residual
Sistema de Lazer 9		1.297,89	0,31%	2,80%	Preservação de mata
Sistema de Lazer 10 - Parte Fora de APP		16.074,10	3,95%	34,70%	Relativa ao fechamento de perímetro
Sistema de Lazer 11		759,14	0,18%	1,64%	Relativa ao fechamento de perímetro
Sistema de Lazer 12		2.964,04	48,98%	6,44%	Relativa ao fechamento de perímetro
Sistema de Lazer 13		5.637,31	1,35%	12,17%	acomodação de área de alta declividade
Resumo de funções					
Sistema de Lazer		21.455,38	5,14%	46,32%	relativa ao fechamento de perímetro
		601,77	0,14%	1,30%	preça tradicional
		14.195,37	3,40%	30,65%	área residual
		3.129,12	0,75%	6,76%	apropriação para lazer condominial
		1.297,89	0,31%	2,80%	Preservação de mata
		5.637,31	1,35%	12,17%	acomodação de área de alta declividade
4.3.3. Sistema Viário		92.788,48	22,25%	100,00%	
		35.035,31	8,40%	37,76%	Irrestrito
		57.753,17	13,85%	62,24%	restrito
Rua 01		2.398,66	0,58%	2,52%	Irrestrito
Rua 02		4.027,17	0,97%	4,34%	restrito
Rua 03		4.268,09	1,02%	4,60%	restrito
Rua 04		1.569,51	0,38%	1,69%	restrito
Rua 05		4.097,84	0,98%	4,42%	restrito
Rua 06		1.823,21	0,44%	1,96%	restrito
Rua 07		700,35	0,17%	0,75%	restrito
Rua 08		2.483,03	0,60%	2,66%	restrito
Rua 09		968,12	0,23%	1,04%	restrito
Rua 10		2.569,62	0,62%	2,77%	restrito
Rua 11		6.626,44	1,59%	7,14%	restrito

Rua 12	8.301,82	1,99%	restrito	8,95%	Rua local		
Rua 13	8.485,53	2,03%	restrito	9,15%	Marginal à Rod. Dom Pedro I	Interligação com loteamento vizinho, porém não há conexão com cidade	
Rua 14	1.752,36	0,42%	restrito	1,89%	Rua local		
Rua 15	1.895,76	0,45%	restrito	2,04%	Rua local		
Rua 16	3.805,49	0,91%	restrito	4,10%	Rua local		
Rua 17	1.164,64	0,28%	restrito	1,26%	Rua local		
Rua 18	1.529,57	0,37%	restrito	1,65%	Rua local		
Rua 19	1.402,40	0,34%	restrito	1,51%	Rua local		
Rua 20	3.881,64	0,93%	restrito	4,18%	Rua local		
Rua 21	899,58	0,22%	restrito	0,97%	Rua local		
Rua 22	8.281,26	1,98%	restrito	8,92%	Rua local	permite que quadra máxima estabelecida pela lei não seja infringida.	
Rua 23	7.767,98	1,86%	restrito	8,37%	Rua local		
Rua 24	3.157,31	0,78%	restrito	3,40%	Rua local		
Rua 25	2.217,43	0,53%	restrito	2,39%	Rua local		
Rua 26	1.894,08	0,46%	restrito	2,01%	Rua local	permite que quadra máxima estabelecida pela lei não seja infringida.	
Rua 27	3.857,14	0,92%	restrito	4,16%	Rua local		
Rua 28	1.054,05	0,25%	restrito	1,14%	Residual	permite que quadra máxima estabelecida pela lei não seja infringida.	