

Transferência de custos ambientais e urbanísticos na implantação de loteamentos fechados na cidade de Piracicaba-SP

Transfer of environmental and urbanization costs in the implementation of gated communities in Piracicaba-SP.

Roberto Braga

IGCE-Universidade Estadual Paulista/Rio Claro, Brasil

rbraga@rc.unesp.br

Artigo recebido para revisão em 15/01/2013 e aceito para publicação em 10/02/2013

RESUMO

Os loteamentos fechados se tornaram uma forma predominante de urbanização nas cidades brasileiras nas últimas décadas. Esse processo além de gerar novos habitats com consequências importantes para a sociabilidade urbana, também mexe com a estrutura urbana afetando a vida dos que vivem extramuros. Um dos impactos significativos é a transferência de custos urbanísticos e ambientais para a cidade aberta, num processo de privatização de benefícios e socialização de prejuízos sociais e ambientais. O presente trabalho trata dessa questão na cidade de Piracicaba-SP, onde, no processo de implantação de dois loteamentos fechados de alto padrão, moradores de bairros vizinhos se mobilizaram contra processos de transferência de custos de urbanização e ambientais. No primeiro caso, a implantação de uma estação de tratamento de esgoto de um dos empreendimentos geraria impacto ambiental considerável sobre uma comunidade vizinha. No segundo caso, a construção de uma ponte traria impactos irreparáveis sobre bairros vizinhos. A mobilização de moradores organizados, com apoio de universidades públicas, por meio de ações junto ao Ministério Público, logrou êxito em reverter tais processos e garantir a qualidade de vida das comunidades vizinhas aos loteamentos. Os casos analisados exemplificam os impactos gerados por loteamentos fechados, a articulação entre o capital imobiliário e o poder público em processos de especulação imobiliária, bem como formas de mobilização e resistência social para a garantia da aplicação do Estatuto da Cidade.

Palavras-chave: Loteamento Fechado, Impacto de Vizinhança, Ativismo Social, Governança Urbana, Justiça Ambiental.

ABSTRACT

The gated communities have become a dominant form of urbanization in the Brazilian cities in recent decades. This process besides generating new habitats with important consequences for urban sociability also messes with the urban structure affecting the lives of those who live outside the walls. One of the major impacts is the transfer of urban and environmental costs for the open city, a process of privatization of benefits and socialization of social and environmental damage. This paper addresses this question in Piracicaba-SP, where, in the process of implantation of two gated communities, residents from nearby neighborhoods mobilized against processes of transfer of urbanization and environmental costs. In the first case, the implementation of a sewage treatment plant of one of the projects would generate considerable environmental impact on a neighboring community. In the second case, the construction of a bridge would irreparably impacts on neighborhoods. The mobilization of residents organized with the support of public universities, through actions by the prosecutor, has succeeded in reversing these processes and ensure the quality of life in adjacent communities. The analyzed cases exemplify the impacts of gated communities, the link between the real estate capital and government processes in real estate speculation, as well as forms of resistance and social mobilization to ensure the implementation of the Statute of the City.

Keywords: Gated Communities, Neighborhood Impact, Social Activism, Urban Governance, Environmental Justice.

1. INTRODUÇÃO

Os loteamentos fechados e condomínios horizontais têm sido a forma predominante de urbanização nas cidades brasileiras nas últimas décadas. Originalmente destinado às camadas sociais de mais alta renda, o abairramento fechado é hoje um modelo adotado inclusive para a classe média baixa e, em alguns casos, até para habitação popular. A proliferação de bairros fechados tem causado impactos significativos na estrutura e forma das cidades, bem como na qualidade ambiental e de vida de seus habitantes.

Essas formas de urbanização têm sido bastante atrativas para o capital imobiliário, muito devido à falta de regulação, pois a legislação urbanística ordinária não contempla adequadamente tais modalidades. A Lei federal 6766/79 (BRASIL, 1979), que trata do parcelamento do solo, e mesmo o Estatuto da Cidade, não tratam desse tipo de empreendimento, ficando sua regulação a cargo das municipalidades, geralmente a título precário, e sob forte pressão de interesses econômicos.

O loteamento fechado tem capitaneado o processo de segregação socioespacial das cidades brasileiras, de uma forma mais destacada que os loteamentos abertos. O fechamento do assentamento possibilita a ocupação por população de alta renda, de áreas periféricas sem infraestrutura, antes destinadas apenas aos mais pobres, valorizando esses terrenos e possibilitando ganhos especulativos ao setor imobiliário. Por outro lado, o

fechamento também gera situações de transferência de custos de urbanização para a “cidade aberta”, extramuros, que acaba muitas vezes arcando de maneira desproporcional com os impactos ambientais e de vizinhança desses empreendimentos. Assim, altera-se não só a estrutura fundiária, mas a estrutura urbana da cidade em escala mais ampla.

O presente trabalho trata dessa última questão, a transferência de custos ambientais e urbanísticos de loteamentos fechados para bairros tradicionais (abertos). Pretende-se contribuir para uma melhor compreensão do fenômeno dos loteamentos fechados e seus impactos socioambientais. Toma-se como estudo de caso, dois loteamentos fechados de alto padrão em Piracicaba, estado de São Paulo (SP), cidade industrial com 370 mil habitantes a 170 km da capital paulista, que passa por um *boom* imobiliário caracterizado pela proliferação de bairros fechados.

Os casos analisados exemplificam tentativas de transferência de custos ambientais de loteamentos fechados para bairros tradicionais vizinhos, numa convivência entre o capital imobiliário e o poder público. Nesses casos houve a resistência de movimentos sociais que, através de articulação com os saberes de Universidades Públicas lograram, por meio de ações junto ao Ministério Público Estadual, impedir a concretização de processos nocivos ao interesse público. Desse modo ilustram-se não só os processos e impactos dos loteamentos fechados na urbanização, mas tam-

bém processos de mobilização social visando a garantia do direito à cidade e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização, como preconiza o Estatuto da Cidade.

2. LOTEAMENTOS FECHADOS E CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS

Muito embora o abairramento fechado venha se tornando cada vez mais comum nas cidades brasileiras, ocorre muita confusão entre “loteamento fechado” e “condomínio horizontal”. Tratam-se duas formas distintas de ocupação do solo urbano.

O loteamento é uma modalidade de parcelamento do solo que implica a subdivisão de uma gleba em unidades menores, denominadas lotes, as quais são comercializadas individualmente e destinadas à edificação, seja ela residencial, comercial ou industrial. Além dos lotes, o produto da subdivisão da gleba resulta na produção do sistema viário, de áreas destinadas à implantação de equipamentos urbanos e a áreas destinadas à implantação de sistemas de lazer e áreas verdes, destinadas ao atendimento da população no novo bairro. Essas últimas áreas, por força de lei, são doadas pelo loteador (seja ele público ou privado) à municipalidade.

O processo de parcelamento do solo urbano é regido em nível nacional pela lei 6.766 de 1979, que estabelece uma série de diretrizes urbanísticas, impõe restrições à ocupação de áreas sujeitas a riscos ambientais, a margens de rios, linhas férreas e outras, bem como cria a obrigação de desti-

nação de percentual mínimo para os espaços públicos, que devem ser definidos pela legislação municipal (normalmente, esse percentual gira em torno de 35% da gleba). Cada município, por sua vez, possui suas normas e diretrizes locais de parcelamento do solo, que devem ser definidas no plano diretor e detalhadas em legislação complementar.

A Legislação Federal, no entanto, não prevê a figura do Loteamento Fechado, pois a Lei 6.766/79, em seu artigo 2º, estabelece claramente que o loteamento implica a subdivisão da gleba em lotes com a abertura de logradouros públicos, o que significa que todo loteamento é por natureza, aberto. O fechamento dos loteamentos vem ocorrendo por conta de leis municipais que autorizam em caráter provisório esse fechamento por muros, com restrição de acesso a não moradores. Trata-se de uma exceção que está se transformando em regra com graves consequências.

Desse modo, os loteamentos fechados são loteamentos convencionais (abertos) cujo uso do sistema viário é entregue, pelo poder público municipal, sob forma de concessão, permissão ou autorização, a uma associação de moradores, que são autorizados a cercar o empreendimento e a restringir o acesso por portões. Normalmente esse processo é feito concomitantemente à implantação do loteamento, após a sua aprovação e antes mesmo da ocupação pelos primeiros moradores. As demais áreas públicas a serem doadas à municipalidade normalmente se localizam na borda da gleba, ficando externas à área murada após o fe-

chamento. Essa autorização municipal é quase que uma mera formalidade legal, pois o empreendedor costumeiramente já tem a certeza do fechamento ao elaborar o projeto, que já é concebido nesse formato.

O loteamento fechado é muitas vezes confundido, intencionalmente ou não, com o condomínio horizontal de casas, equivocadamente chamado de condomínio fechado. Em geral, todo condomínio residencial é fechado, seja ele de casas (horizontal) ou de edifícios de apartamentos (vertical). O condomínio é figura prevista no ordenamento brasileiro pela Lei Federal 4.591 de 1964 (BRASIL, 1964). Há duas diferenças fundamentais entre o loteamento fechado e o condomínio horizontal. Primeiro, o condomínio horizontal não é apenas um loteamento, mas sim um conjunto habitacional em forma de condomínio, isto é, a construção das residências, em sua totalidade, se dá concomitantemente à implantação do empreendimento, diferentemente do loteamento em que os lotes são vendidos para posterior construção das casas pelos compradores.

A segunda diferença, é que nos condomínios, as áreas comuns (sistema viário, espaços verdes, de lazer e de equipamentos coletivos) não são doadas à municipalidade, mas pertencem coletivamente aos proprietários, na forma de condomínio. Desse modo, toda a responsabilidade pela manutenção e conservação dessas áreas é do condomínio. Isso tem uma implicação importante: como as áreas comuns são de propriedade do condomínio, incorre sobre as mesmas a incidência

do imposto predial e territorial urbano, o IPTU, diferentemente do loteamento fechado, em que as áreas comuns são de propriedade da municipalidade, não incidindo assim a tributação, apenas as despesas com sua manutenção.

Isso tem feito com que as áreas comuns dos condomínios horizontais sejam bem inferiores nos condomínios horizontais em relação aos loteamentos fechados, e em muitos casos se restringindo ao sistema viário. Desse modo, empreendimentos fechados de mais alto padrão tendem a ser implantados na forma de loteamento fechado e os de padrão mais baixo, na forma de condomínio. Colabora também para essa tendência, o fato de que no condomínio horizontal o acesso da moradia às camadas de menor renda é facilitado, pois é mais fácil financiar o imóvel pronto do que sua construção. Moura (2008) em pesquisa sobre loteamentos e condomínios horizontais em Uberlândia detectou esse fenômeno nessa cidade.

Outro problema com os condomínios horizontais, é que a lei Federal dos Condomínios (4.591/1964), diferentemente da Lei do Parcelamento (6766/79), não define qualquer regra de ordem urbanística ou ambiental para sua implantação. Isso faz com que haja uma maior dificuldade em regular a sua disseminação.

A proliferação de bairros fechados tem se dado menos em função de uma demanda por moradia das classes média e alta, do que por uma demanda de novos ativos imobiliários para investimento especulativo. Barajas (2006, p. 126) observa esse efeito nas cidades mexicanas:

Uma porción de casas, pero sobre todo de lotes, son adquiridos bajo lógicas de lucro, el solo urbanizado se convierte en refugio para pequeños y medianos inversionistas, lo que en parte explicaría La amplia oferta y que en urbanizaciones que incluso todavía no están habitadas ya existan activas operaciones de reventa.

No Brasil isso também tem ocorrido na medida em que esses empreendimentos têm proliferado numa velocidade e intensidade superiores às taxas de crescimento demográfico e econômico da maioria das cidades.

3. IMPACTOS DOS BAIRROS FECHADOS NA URBANIZAÇÃO.

Os bairros fechados, seja na forma de loteamentos, seja na forma de condomínios, como bem coloca Sposito (2006, p. 176), são não só “novos habitats urbanos”, mas “têm sido os produtos de maior impacto no mercado imobiliário nas últimas décadas”. A proliferação de loteamentos fechados altera a dinâmica de estruturação do espaço intra-urbano e gera novos processos de estruturação socioespacial das cidades. Para Sposito (2006) esse processo gera novas morfologias urbanas que modificam a tradicional relação centro periferia:

[...] o aparecimento dos loteamentos fechados é parte de dinâmica profunda e acelerada de reestruturação dessas cidades, tendo em vista a redefinição dessa ordem centro-periferia que vinha orientando essas estruturas até os anos 1970. À medida que os loteamentos fechados começaram a aparecer nessas cidades, os conteúdos sociais e econômicos da periferia passaram a se redefinir. (SPOSITO, 2006, p. 180)

Os loteamentos fechados, bem como os condomínios horizontais, possibilitam a ruptura da tradicional lógica da relação centro-periferia, em que o centro concentra as camadas de mais alta renda e a periferia, as de baixa renda. Isso acontece, sobretudo, porque essas novas formas de assentamento permitem o deslocamento da população de maior renda para áreas periféricas, mantendo um padrão de segregação em relação à população tradicional da periferia.

Articulado a esse movimento, ocorre um processo de segregação residencial em que as camadas de mais alta renda se deslocam do centro para uma determinada região da cidade, que passa a concentrar a maioria dos bairros da elitizados. Villaça (1999) descreve bem esse processo de segregação:

Há segregações das mais variadas natureza na metrópole brasileira, principalmente de classes e de etnias ou nacionalidades. Vamos abordar a segregação das classes sociais, que é aquela que domina a estruturação das nossas metrópoles. Tal como aqui entendida, a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole.” (VILLAÇA, 1998, p. 142)

Assim, os loteamentos fechados se configuram como elementos chave no atual processo de segregação socioespacial urbana, tanto pela segregação imediata e evidente causada pelo cercamento de seu perímetro, quanto por seu papel na produção de uma estrutura urbana segregada, a chamada macro-segregação, em que os grupos sociais de maior e de menor renda tendem a ser localizar em regiões diferentes da cidade. Esse é o

caso do Rio de Janeiro, em que os bairros de mais alta renda localizam-se preferencialmente na zona sul da cidade. Esse processo de produção de cidades estruturalmente segregadas maximiza a apropriação diferenciada do excedente social pelas camadas de alta renda na forma de equipamentos e infraestrutura urbana, que passam a se concentrar preferencialmente nas regiões de alta renda. Villaça descreve muito bem esse processo:

Talvez o processo mais notável de produção do espaço sob o comando das camadas de mais alta renda seja a inter-relação que elas e seus bairros residenciais mantêm com os centros principais. Quanto mais essas camadas se concentram em determinada região da cidade, mais elas procuram trazer para essa mesma região importantes equipamentos urbanos. Quanto mais o conseguem, mais vantajosa essa região se torna para aquelas camadas e mais difícil se torna, para elas, abandonar essa direção de crescimento. (VILLAÇA, 1999, p. 321).

Os empreendimentos residenciais fechados (condomínios e loteamentos) têm sido os preferidos pelo capital imobiliário devido a uma série de fatores. Primeiro, a possibilidade de fechamento da gleba permite a implantação de empreendimentos voltados às camadas de alta renda em áreas periféricas desprovidas das amenidades das áreas mais centrais, que de outra maneira não se viabilizaria. Como as áreas periféricas são as que apresentam os maiores estoques de terra e a preços mais baixos, essa possibilidade se transforma em um negócio altamente lucrativo. Reforçando esse movimento há outro fator que é a lacuna regulatória nas modalidades do condomínio horizontal e do loteamento fechado, que faz com que esses tenham vantagem sobre o parcelamento

tradicional do solo (aberto) que possui uma regulação relativamente mais rigorosa. Esse último aspecto tem feito com que a modalidade condomínio horizontal venha sendo utilizada por empreendedores privados até para conjuntos habitacionais populares, na medida em que os mesmos não são atingidos pela Lei 6.667/79 que rege o loteamento tradicional e impõe uma série de obrigações ao loteador como a reserva de áreas para implantação de equipamentos urbanos e áreas verdes, além de outras exigências de cunho urbanístico e ambiental.

Um dos impactos mais evidentes dos condomínios horizontais e loteamentos fechados é aquele causado pelos muros na paisagem e na mobilidade urbana. A implantação de loteamentos e condomínios em série causa ao mesmo tempo um habitat mais inóspito, com a falta de acesso direto aos lotes ao as unidades residenciais a partir dos logradouros públicos, como traz reflexos na diminuição do convívio e no aumento da sensação de insegurança nas cidades. Outro impacto das áreas muradas é o efeito barreira, que vai se refletir em dificuldades para o desenvolvimento do sistema viário e de infraestrutura urbana e na dificuldade do acesso a regiões da cidade, constituindo-se em um fator de fragmentação do tecido urbano.

Outro efeito, menos evidente, é a transferência de custos sociais, ambientais e urbanísticos da cidade fechada para a cidade aberta. O uso residencial não é o único uso do solo urbano. As demais atividades, industriais, comerciais, presta-

ção de serviços, institucionais etc. precisam ser alocadas no tecido urbano. Umas são muito bem vindas, outras nem tanto. Essa nova forma de urbanização segregada faz com que as atividades urbanas menos convenientes sejam suportadas apenas pela cidade aberta, resguardando a cidade fechada. A cidade aberta tem que suportar toda a carga das vizinhanças incômodas necessárias ao atendimento das necessidades dos cidadãos, inclusive daqueles moradores dos condomínios e loteamentos fechados, pois tais formas de assentamento não se bastam em si mesmas.

Outra forma de transferência de custos ambientais e de urbanização ocorre quando a implantação desses bairros fechados requer modificações ou a implantação de nova infraestrutura urbana para suportar, ou mesmo viabilizar essas novas formas de ocupação. Novamente são os moradores dos bairros tradicionais que devem arcar desproporcionalmente com os custos de urbanização.

4. O CASO DO RESIDENCIAL MONTE ALEGRE EM PIRACICABA – SP

O loteamento fechado Residencial Monte Alegre é um empreendimento de alto padrão, aprovado em 2007 sob a responsabilidade da Constic Empreendimentos e Participações LTDA. O empreendimento possui uma área total de 374 mil m², divididos em 304 lotes com área mínima de 500 m². O empreendimento possui infraestrutura completa e sofisticada, com portaria, quadras de tênis e poli esportivas, piscina, *playground*,

clube social, entre outras. Está localizado no Bairro Monte Alegre no extremo da periferia leste da cidade de Piracicaba- SP (Figura 1).

O Bairro Monte Alegre, por sua vez, é um bairro periférico tradicional piracicabano, implantado no início do século XX para moradia dos funcionários da antiga Usina de Açúcar Monte Alegre. Atualmente é considerado bairro histórico do município tendo imóveis tombados, como a capela de São Pedro, construída em 1937 e decorada com afrescos do pintor Alfredo Volpi.

Em Piracicaba, a lei municipal de parcelamento do solo (lei complementar 207/2007) determina que os projetos de loteamentos e condomínios devam contemplar a infraestrutura necessária ao tratamento do esgoto gerado. Como o Bairro Monte Alegre não possui sistema de tratamento de esgoto, o projeto do Residencial Monte Alegre teve que incluir a instalação de uma Estação de Tratamento de Esgotos (ETE). No entanto, em vez do projeto localizar a ETE dentro dos limites do loteamento, determinou-se sua instalação em local bem distante dos limites da área murada, junto ao Bairro Monte Alegre (Figura 2), que passaria assim a servir como uma espécie de “zona de amortecimento” para os impactos gerados pela ETE.



Figura 1 – Localização do Residencial Monte Alegre na Cidade de Piracicaba – SP



Figura 2 – Localização do Loteamento Residencial Monte Alegre, do Bairro Monte Alegre e do Local previsto para a construção da ETE. Piracicaba – SP. (situação em junho de 2007). Fonte: Google Earth.

Para o agravamento da situação, a área destinada à implantação da ETE (Figura 3) está localizada em uma das Áreas de Preservação Permanente do Bairro Monte Alegre, sobre uma nascente utilizada tradicionalmente pelos moradores como manancial, nos primórdios do bairro, antes da implantação da rede de abastecimento público. Isso levou a uma insatisfação ainda maior dos moradores, que além de serem obrigados a supor-

tar os impactos gerados pela ETE, teriam seu patrimônio ambiental, e mesmo cultural, dilapidado. Formou-se assim um típico quadro de transferência de custos ambientais de um bairro de mais alta renda para outro de mais baixa renda, o que causou revolta e mobilização da população do Bairro Monte Alegre, que teria que arcar com os impactos ambientais do tratamento do esgoto gerado pelo loteamento fechado.



Figura 3– Local previsto para a instalação da ETE Residencial Monte Alegre. Fonte: Google Earth.

Em agosto de 2008, com o início das obras de implantação da ETE, antes mesmo da licença de instalação pela CETESB, a população do Bairro se mobiliza e cria uma comissão de moradores, que encaminha ao Promotor da Curadoria de Meio Ambiente da Comarca de Piracicaba, uma Representação denunciando a irregularidade do processo. É instaurado então um Inquérito Civil para apurar os fatos. Não obstante a contestação dos moradores, o Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais (DPRN) emite um

laudo geológico-florestal atestando a regularidade da localização das obras e a CETESB emite, em novembro de 2007, a Licença de Instalação da ETE.

Diante do posicionamento dos órgãos de licenciamento, a comissão de moradores solicitou a um grupo de docentes da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), da Universidade de São Paulo (USP)¹, que elaborasse

¹ Os professores Paulo Kageyama e Walter de Paula Lima do Departamento de Ciências Florestais.

um parecer técnico-ambiental sobre a localização da ETE. O parecer, exarado em janeiro de 2008, diferentemente do laudo do DPRN, atestou que a na área em questão havia realmente um afloramento do lençol freático, estando caracterizada, portanto, como Área de Preservação Permanente.

Reforçando a posição dos professores da USP, em fevereiro de 2008, a pedido da Promotoria de Justiça, o Instituto Geográfico e Cartográfico (IGC) da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, emite um laudo técnico afirmando a existência de uma nascente no local de construção da ETE, também contrariando a posição do DPRN.

Diante do impasse, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em março de 2008, determina a suspensão temporária da Licença de Instalação da ETE emitida pela CETESB e o embargo das obras já realizadas (supressão da vegetação e terraplenagem do local). Tal decisão foi contestada tanto pela CETESB, pelo Serviço Municipal de Água e Esgoto e pelo loteador, o que não foi acatado pela justiça.

Em dezembro de 2008, a Comissão de Moradores do bairro Monte Alegre, visando reforçar seu posicionamento, recorreu novamente à universidade pública, desta à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Rio Claro². Após estudos, uma equipe de docentes da UNESP emitiu parecer confirmando os laudos da USP e do

IGC e verificou outra irregularidade, que seria a falta de elaboração de um Estudo de Impacto de Vizinhança, obrigatório em tais circunstâncias por força do Plano Diretor de Piracicaba.

As obras de instalação da ETE do Residencial Monte Alegre continuam embargadas, sem previsão de resolução do impasse. Isso, no entanto, não impediu que o loteamento fosse ocupado, com boa parte dos lotes já contendo edificações. Os efluentes gerados estão sendo lançados na rede pública sem qualquer tipo de tratamento.

5. O CASO DO PARQUE RESIDENCIAL DAMHA I EM PIRACICABA – SP

O loteamento fechado Parque Residencial Damha I é um empreendimento da empresa Damha Urbanizadora, do Grupo Encalço. A marca Damha é hoje uma grife no setor de empreendimentos imobiliários de alto padrão, com projetos em diversas cidades do interior paulista e em outras unidades da federação como Brasília, Minas Gerais, Maranhão e Mato Grosso do Sul.

O loteamento foi aprovado em julho de 2009 e implantou-se numa área de 291 mil m², com 299 lotes residenciais de 333 m² a 721 m². Localiza-se no Bairro Ondas, na zona oeste de Piracicaba-SP, junto à margem esquerda do Rio Piracicaba (Figura 4). O loteamento, de alto padrão, possui portaria 24 horas, infraestrutura

² Os professores Roberto Braga, Cenira Maria Lupinacci Cunha e Rodrigo Braga Moruzzi, do Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento do Instituto de Geociências e Ciências Exatas.

completa, com 36 mil m² de área de lazer e 58 mil m² de áreas verdes. Conta com *playgrounds*, quadras de tênis e campos de futebol, além de um sofisticado centro de convívio.

O processo de aprovação do empreendimento iniciou-se em 2006 e prolongou-se até 2009 por conta de um impasse criado por um acordo de compensação sobre a provisão de áreas institucionais entre o loteador e a prefeitura municipal. Es-

se acordo foi firmado através de uma Lei Complementar Municipal 215/2008 (PIRACICABA, 2008), segundo a qual, o empreendedor ficaria dispensado da previsão legal de áreas institucionais destinadas à implantação de equipamentos comunitários (5% da gleba) em troca da construção, pelo loteador, de uma ponte estaiada sobre o rio Piracicaba, na zona urbana da cidade.

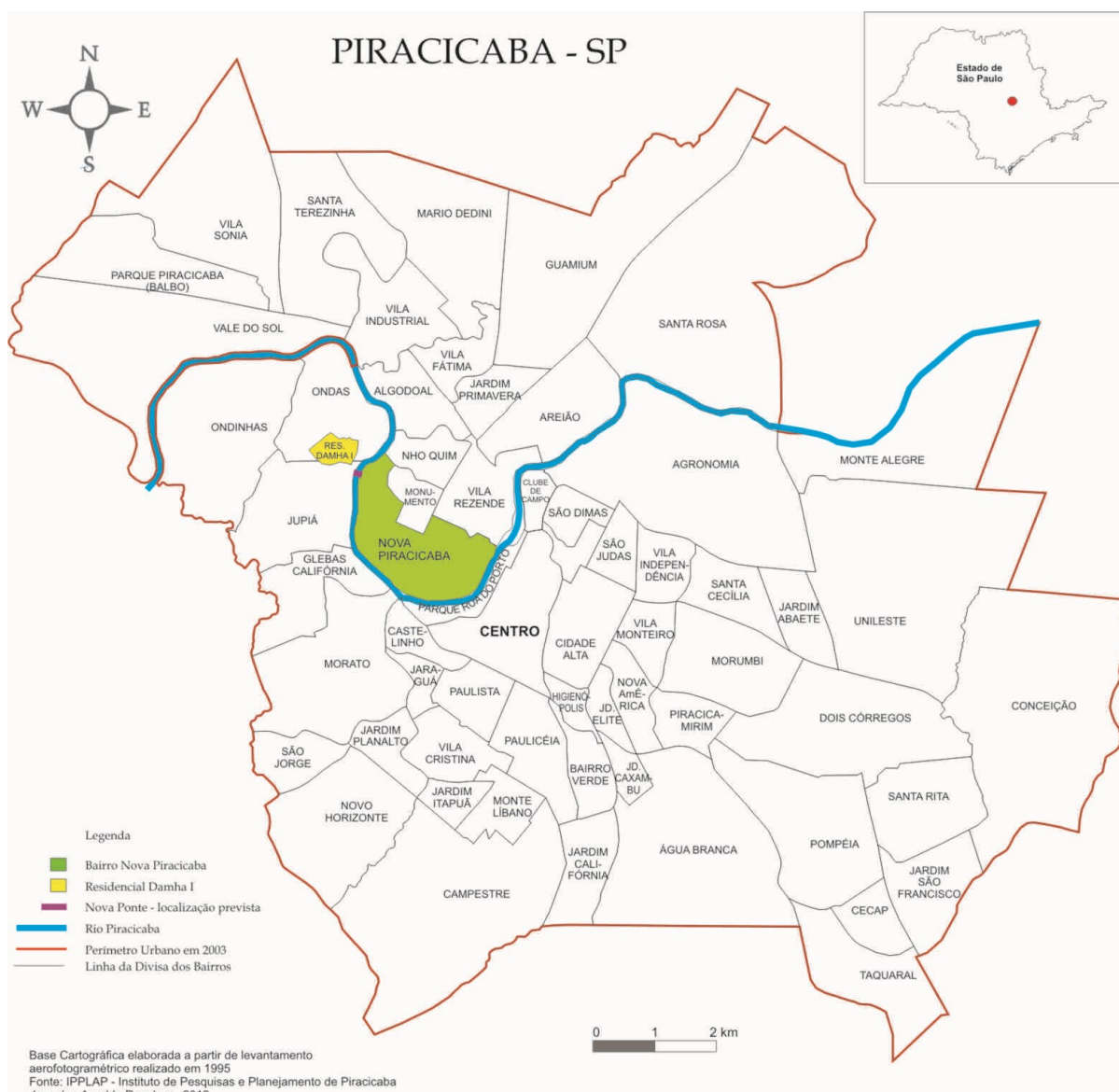


Figura 4 – Localização do Loteamento fechado Residencial Damha I - Piracicaba-SP

No entanto, tal acordo, que a aparentemente seria vantajoso para a cidade, revelou-se repleto de irregularidades e prejudicial ao interesse público. Moradores do bairro Nova Piracicaba preocupados com o impacto da nova ponte acionaram o Laboratório de Planejamento Municipal (LPM) da UNESP, Campus de Rio Claro, solicitando a elaboração de um parecer sobre a mesma. Após análise do processo, a equipe do LPM-UNESP³ verificou várias irregularidades na elaboração da Lei Municipal autorizadora do acudo com a empreiteira. Com base nisso, em abril de 2008, foi encaminhada uma Representação ao Ministério Público do Estado de São Paulo denunciando as irregularidades, o que resultou na abertura de um Inquérito Civil.

A primeira irregularidade apontada foi a falta de fundamentação legal do acordo. A Lei Federal 6766/79 determina que as Leis Municipais devam determinar os percentuais das áreas institucionais nos projetos de loteamento, que podem variar conforma a zona em que se localize o empreendimento. A lei Municipal, por sua vez estabelece o percentual de 5% para áreas institucionais e 10% para sistema de lazer, não mencionando nenhuma possibilidade de permuta dessas pela implantação de infraestrutura urbana. Esse tipo de transação só seria possível através de uma Operação Urbana Consorciada, instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor de

Piracicaba (artigos 148 a 151). (PIRACICABA, ANO; ANO). A Operação Urbana Consorciada é um mecanismo pelo qual o poder público pode modificar índices urbanísticos e normas edilícias em troca de investimentos privados em melhorias públicas. Tais operações, no entanto, devem seguir procedimentos e critérios específicos definidos no Plano Diretor, o que não ocorreu no caso em questão.

No entanto, mesmo que houvesse a possibilidade de permuta da área institucional do loteamento por obra pública, a obra em questão, uma ponte estaiada sobre o Rio Piracicaba, era de interesse público bastante duvidoso. A referida ponte, conforme se pode observar na figura 5, ligaria o Residencial Damha I, localizado numa área de expansão urbana ainda de uso rural, a uma área de urbanização consolidada, o Bairro Nova Piracicaba, qualificado na Lei de Zoneamento Urbano como Zona de Especial Interesse da Paisagem. Essa classificação como zona especial deve-se ao fato da especificidade histórica e paisagística do Bairro, projetado nos moldes do conceito de “Cidade Jardim”, pela Companhia City no início da década de 1970. Esse Bairro conta também com uma das principais áreas verdes da cidade e um parque linear às margens do rio Piracicaba de grande valor paisagístico (Figura 6). A construção da ponte traria efeitos opostos em cada margem do rio. Os imóveis localizados na margem esquerda do Piracicaba seriam fortemente valorizados, sobretudo o próprio Residencial Damha.

³ Os Professores Roberto Braga e Pompeu Figueiredo de Carvalho.



Figura 5 – Piracicaba – SP - Local previsto para a construção da Nova Ponte Sobre o Rio Piracicaba. (Situação em junho de 2007, antes do início das obras do loteamento). Fonte: Google Earth.

Por outro lado, os bairros localizados na margem direita do Piracicaba (Bairros Nova Piracicaba, Jardim Monumento e Vila Resende, principalmente), sofreriam consequências negativas, que levariam à perda de qualidade de vida e à desvalorização dos imóveis. Essa nova ponte ligaria esses bairros diretamente a uma estrada municipal (Estrada do Bongue, fig. 5), que dá acesso direto a uma área industrial e à rodovia SP 304. Isso faria com que boa parte do tráfego de veículos pesados se desviasse para esses bairros, cujo

sistema viário e o uso do solo, predominantemente residencial, são pouco compatíveis com esse tipo de fluxo. Piracicaba possui um Plano Diretor de Mobilidade Urbana que prevê a construção de novas pontes sobre o rio Piracicaba, mas em outros bairros da cidade e estabelece ainda, que a construção de outras pontes, além daquelas definidas no Plano, devam ser objeto de Estudo de Impacto de Vizinhança, o que não ocorreu.



Figura 6 - Imagens do local previsto para a implantação da nova ponte sobre o rio Piracicaba. (Fotografia: Roberto Braga)

Outro aspecto importante seria a desproporcionalidade entre a vantagem econômica do loteador e o preço da obra em contrapartida. Com a transação, deixariam de ser incorporados ao patrimônio municipal 24,8 mil m² de área institucional (relativas aos loteamentos Damha I e II). Considerando-se que tal área poderia ser transformada em lotes urbanizados e que preço do metro quadrado em loteamentos de alto padrão em Piracicaba oscilava na época em torno de 500 reais, estimou-se que o empreendedor poderia ter um faturamento (descontando-se os 20% de sistema viário) de cerca de R\$ 9 milhões com a ope-

ração, sem contar a valorização que a nova ponte traria ao empreendimento e áreas adjacentes. Levando-se em conta que o custo da construção da ponte seria, conforme noticiado pela imprensa, de R\$ 2,8 milhões, tal operação seria economicamente muito mais vantajosa para o loteador do que para a municipalidade.

Em face desses questionamentos, o Inquérito Civil Público arrastou-se por cerca de um ano, com réplicas e tréplicas por parte da prefeitura, as quais não davam conta de justificar os problemas apontados. Isso fez com que ocorresse o adiamento *sine die* da aprovação do projeto do loteamen-

to, o que representava certamente um prejuízo para o loteador, que acabou por desistir da permuta acordada com a prefeitura. Em maio de 2009, as partes foram chamadas à conciliação junto ao Ministério Público. O Prefeito de Piracicaba revogou a lei complementar que autorizava a transação (215/2008) e o loteador alterou o projeto incorporando a previsão de 5% da gleba a ser loteada para o sistema de lazer, como determina a norma municipal.

6. CONCLUSÕES

Os casos analisados neste trabalho demonstram os impactos negativos que a implantação de loteamentos fechados pode trazer às cidades. Demonstra também que esse processo não é possível sem a concorrência do poder público local e pode ser combatido com participação popular.

O exemplo do Parque Residencial Monte Alegre demonstrou um típico caso de injustiça ambiental na transferência de custos ambientais entre áreas socialmente desiguais, tanto socialmente quanto politicamente. No entanto, a vitória dos moradores atingidos se deu por conta mais de problemas ambientais regidos por lei federal, do que pela eficácia dos instrumentos de gestão urbana em prevenir esse tipo de situação, muito embora a falta de Estudo de Impacto de Vizinhança tenha sido um dos argumentos utilizados para o questionamento do projeto. No entanto, a vitória foi parcial, pois o esgoto gerado pelo empreendimento está sendo lançado sem tratamento

no rio Piracicaba, o que significa também uma transferência de custos ambientais para a sociedade, mas agora de maneira difusa.

O caso do Residencial Damha é um pouco mais complexo, pois envolve um esquema mais sofisticado de especulação imobiliária e articulação entre o poder público local e o capital imobiliário. A concretização da permuta das áreas institucionais do Residencial Damha I pela Ponte sobre o rio Piracicaba resultaria não só em impactos negativos para os bairros atingidos, mas geraria impactos mais profundos na estrutura urbana.

A região onde se localiza o Residencial Damha I (Bairro Ondas) é uma área periférica ainda com uso predominantemente rural (canaviais). Situa-se num vetor de expansão urbana de Piracicaba que, apesar de relativamente próximo a outras áreas valorizadas da cidade, é ainda pouco explorado, devido ao acesso restrito pela barreira natural que é o rio Piracicaba. A implantação da nova ponte traria uma grande valorização para essa área como um todo, na medida em que reduziria o tempo de deslocamento para as áreas centrais e equipamentos urbanos importantes, como o parque linear do bairro Nova Piracicaba, uma das principais áreas de lazer da cidade. Essa valorização seria imediata e aceleraria a urbanização da região, dando força à implantação de novos empreendimentos fechados de alto padrão.

A nova ponte também causaria um impacto significativo no bairro Novo Piracicaba, não somente no sentido da perda da qualidade de vida, mas uma mudança radical no uso do solo, sobre-

tudo no sentido de sua verticalização. Esse bairro é uma das poucas áreas nobres da cidade, ainda abertas. Isso se deve, sobretudo, às suas características de bairro-jardim e pelo seu isolamento pelo rio Piracicaba. A nova ponte traria a ligação desse bairro com eixos viários da cidade traria mudanças significativas que tenderiam a provocar uma fuga das elites do bairro em direção a empreendimentos do tipo Residencial Damha, abrindo espaço para pressões do capital imobiliário pela verticalização do mesmo.

Os bairros fechados, loteamentos e condomínios, têm se tornado o padrão urbanístico predominante nos processos de expansão urbana em boa parte das cidades brasileiras. O que era para ser uma exceção está se tornando a regra, com graves consequências. Além do aspecto mais evidente de aumentar segregação socioespacial, os loteamentos fechados causam impactos negativos na cidade como um todo, e a transferência de custos ambientais e urbanísticos é uma das facetas mais importantes. Esse tipo de urbanização, ao contrário do que determina o Estatuto da Cidade, fomenta a privatização do ganho e a socialização do ônus da urbanização.

Os casos estudados demonstram não só o potencial desses impactos negativos, como o papel do poder público local como coadjuvante do capital imobiliário nesses processos. Outra conclusão é a necessidade do Estudo de Impacto de Vizinhança na implantação de loteamentos fechados, como instrumento necessário para uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus da ur-

banização. Por outro lado, demonstrou-se também a importância e o potencial da participação cidadã como instrumento de gestão urbana e de promoção do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

BARAJAS, L. F. C. Tendências recientes de las urbanizaciones cerradas y la polarización residencial em Guadalajara. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B., SOBARZO, O. (Orgs.). **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

BRASIL. **Lei 4.591 de 16 de dezembro de 1964**.

BRASIL. **Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979**.

GOULART, J. Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo: instituições contam e a política faz diferença. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, XXII, 1. 2008.

MOURA, G. G. **Condomínios Horizontais/Loteamentos Fechados e a Vizinhança (In)Desejada: um estudo em Uberlândia/MG, Uberlândia**. 2008, Tese de Doutorado. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2008.

OTERO, E. V. Expansão Urbana no Município de Piracicaba entre 2000 E 2010: Políticas Públicas e Atividade Imobiliária. **Anais do XIV Encontro Nacional da Anpur**. 2011.

PEREIRA, S. B., BRAGA, R. Justiça Ambiental e Produção do Espaço: o caso do bairro Monte Alegre, Piracicaba/SP. **Anais do PPLA**, 2010. PIRACICABA (SP). **Lei Complementar 186 de 10 de outubro de 2008**.

PIRACICABA (SP). **Lei Complementar de 8 de abril de 2008**.

ROLNIK, R. (org.) **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**, Brasília, CAIXA/Instituto Polis/Senado Federal. 2001.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de Direito Ambiental**, São Paulo: Saraiva, 2002

SPOSITO, M. E. B. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones Geográficas**, 54, p.114 – 139. 2004.

SPOSITO, M. E. B. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas - Brasil. In: Sposito, E. S.; Sposito, M. E. B., Sobarzo, O. (Orgs.). **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**, São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SPOSITO, M. E. B. Reestruturação urbana e segregação socioespacial no interior paulista. **Anais do Colóquio Internacional de Geocrítica**, 9. 2007.

Villaça, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 1998.