ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **dwyXz73wNinL** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO PELA LEI FEDERAL 13.465/2017: Motivações e lacunas que perpassam as esferas municipal e federal

Autores:
Amanda Maria Gavioli - UTFPR - gavioli@alunos.utfpr.edu.br
Simone Aparecida Polli - UTFPR - simonep@utfpr.edu.br

Resumo:

Os “loteamentos fechados” são realidade nas cidades brasileiras, e representavam uma das demandas do mercado de revisão do referencial normativo de parcelamento do solo, que fecharia o ciclo de novas políticas urbanas, junto a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. Uma longa discussão a esse respeito estabeleceu-se, a partir de 2000, em torno do projeto de Lei 3.057. No entanto, em 2017, a Lei 13.465, convertida de uma Medida Provisória, com enfoque em regularização fundiária, instituiu a figura jurídica “loteamento de acesso controlado” de maneira genérica, sem observações claras quanto ao impacto deste no planejamento urbano, mantendo uma lógica de mercantilização e aprofundamento de uma tendência a fragmentação do território urbano. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo identificar as motivações e problemáticas quanto a essa tipologia de parcelamento do solo para as cidades e avaliar as respostas dadas pela a nova legislação em âmbito federal.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO PELA LEI FEDERAL 13.465/2017:

Motivações e lacunas que perpassam as esferas municipal e federal

RESUMO

Os "loteamentos fechados" são realidade nas cidades brasileiras, e representavam uma das demandas do mercado de revisão do referencial normativo de parcelamento do solo, que fecharia o ciclo de novas políticas urbanas, junto a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. Uma longa discussão a esse respeito estabeleceu-se, a partir de 2000, em torno do projeto de Lei 3.057. No entanto, em 2017, a Lei 13.465, convertida de uma Medida Provisória, com enfoque em regularização fundiária, instituiu a figura jurídica "loteamento de acesso controlado" de maneira genérica, sem observações claras quanto ao impacto deste no planejamento urbano, mantendo uma lógica de mercantilização e aprofundamento de uma tendência a fragmentação do território urbano. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo identificar as motivações e problemáticas quanto a essa tipologia de parcelamento do solo para as cidades e avaliar as respostas dadas pela a nova legislação em âmbito federal.

INTRODUÇÃO

O parcelamento do solo é instrumento fundamental da política de desenvolvimento urbano, sendo por meio dele que as cidades são criadas comumente (MUKAI et al., 1980). O padrão de criação do solo urbano tem caráter primário na caracterização da cidade, como o *locus* da produção, da vida social e do exercício das garantias e deveres constitucionais (GUEDES, 2017). As políticas públicas e regulamentações relacionadas à produção urbana são maneiras de garantir a observância do bem comum, da função social da propriedade e do direito à cidade, no intuito de que, também, no contexto do capitalismo, a urbanização não se constitua apenas em meio de absorção do capital excedente, sem nenhuma outra preocupação (HARVEY, 2009).

Nesse sentido a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979) vinha sendo pauta de debate recorrente, de modo a fechar o ciclo de novas políticas urbanas,

compatibilizando-se com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, além de responder novos fenômenos urbanos contemporâneos. Um desses fenômenos são os "loteamentos fechados", produto imobiliário que se proliferou pelas cidades brasileiras a partir de 1980, quando a maior parte da população já era urbana e as periferias se reconfiguraram.

A Lei 6.766/1979 não citava a possibilidade de fechamento de loteamentos, ficando a cargo da esfera municipal a institucionalização desses empreendimentos gerados pela pressão do mercado imobiliário. São diversos os artifícios legais utilizados por cada município, e também vários os casos em que os interesses privados claramente prevalecem sobre os interesses públicos, gerando situações de favor, privilégios e permissividades quanto ao cercamento de áreas urbanas para valorização imobiliária.

Os "loteamentos fechados" vão ao encontro de uma tendência da globalização e neoliberalismo no tratamento da cidade como mercadoria. O padrão de ocupação periférico e isolacionista cria cidades dispersas, onerosas à administração pública, além de privatizadas, fragmentadas e cada vez mais desiguais, descritas por Teresa Caldeira (2000) como "Cidades de Muros". No campo de estudo do planejamento urbano, são muitas as pesquisas que combatem empreendimentos fechados, principalmente pelo risco da perda da urbanidade, da interação com a malha urbana e conflitos com o entendimento da cidade como um todo, e não apenas como a junção de vários loteamentinhos e construções (ROLNIK, 2008).

Ao município cabe a competência de legislar em grande parte da política urbana, no entanto a insegurança jurídica gerada elevou a questão ao âmbito federal, ao qual compete as diretrizes de desenvolvimento urbano. Em 2017, foi promulgada a Lei 13.465, que dispõe sobre regularização fundiária, e, dentre muitas questões, institucionaliza a figura jurídica "loteamento de acesso controlado", que corresponde ao "loteamento fechado".

Questiona-se as motivações e como se deu o processo de promulgação da Lei 13.465/2017 quanto ao loteamento de acesso controlado, bem como se esta corresponde às demandas levantadas, propondo soluções para as controvérsias do ponto de vista do planejamento urbano e complementando os princípios urbanísticos da Constituição Federal e Estatuto da Cidade. Com o olhar do planejamento urbano é possível analisar criticamente a efetividade ou negligência das políticas estatais e avaliar de maneira mais consistente a orientação prevalecente no âmbito das cidades e se esta é a mais coerente ao papel do Estado.

Este artigo se organiza em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção trata dos loteamentos fechados para as cidades brasileiras, de modo a caracterizar e contextualizar esses empreendimentos. Em seguida, apresenta-se como a cidade de Maringá, no Paraná, lidou com a questão dos loteamentos fechados, com o objetivo de demonstrar os conflitos do planejamento urbano com o mercado imobiliário, principalmente quanto a dispersão da ocupação, além do viés político nas tomadas de decisão. Na quarta seção, expõe-se a discussão em âmbito federal, com enfoque nas Leis Federais 6.766/1979 e 13.465/2017, sendo essa segunda revisão da primeira. Na quinta seção, com base nas problemáticas expostas nas primeiras seções, concentradas na esfera municipal, acerca dos loteamentos fechados, faz-se uma análise crítica sobre a nova regulamentação (13.465/2017). Por fim, são colocadas as considerações finais.

O LOTEAMENTO FECHADO PARA AS CIDADES

A partir de 1990, os loteamentos fechados se tornaram realidade e um dos principais produtos imobiliários não só no Brasil, mas em várias cidades da América Latina (FREITAS, 2008). Meirelles (2000) aponta uma data ainda anterior, na década de 1980, quando os municípios, diante da falta de legislação específica, já editavam normas de urbanização prevendo "loteamentos especiais".

Apesar de frequentemente confundidos com condomínios, os loteamentos fechados possuem características específicas, baseadas na Lei 6.766/1979. O condomínio, regido pela Lei 5.491/1964, não é considerado parcelamento do solo, sendo as características da gleba original mantidas, integrando um todo por áreas privativas e áreas comuns, de propriedade de condôminos. Já no loteamento, a gleba inicial dá lugar a vários lotes autônomos, e as áreas livres, incluindo as vias, se tornam domínio público. O fechamento, tanto dos lotes produzidos como das áreas públicas, com ou sem anuência do poder público, é realizado após a implementação do parcelamento do solo, aprovado da maneira convencional. Nos loteamentos fechados não há propriedade comum como nos condomínios, mas sim uma autorização de fechamento e prestação de serviços com exclusividade.

Geralmente são empreendimentos periféricos, realizados em zonas suburbanas e até mesmo rurais. Os consumidores dessa tipologia são de classe média e alta, e a segurança e o *status* são os atrativos. A consolidação do processo de urbanização, bem como a lógica da globalização, favoreceu o desenvolvimento do produto imobiliário loteamento fechado. A cidade contemporânea tem como característica heterogeneidades e dependências do território aprofundadas pelo pensamento único global e tendência a homogeneização. O território, bem como a sociedade, é fraturado, de acordo com Santos (2017).

No Brasil, é a partir de 1970 que a consolidação da urbanização, acompanhada de uma reestruturação capitalista embasada em ideais neoliberais, geram a transformação da cidade em mercadoria (FREITAS, 2008). Quando a maior parte da população já se encontrava nas cidades, as periferias passaram a se reconfigurar, recebendo indústrias, comércios, serviços e, também, moradias – "intramuros" (MARICATO, 2003). Por meio de investimentos estatais em rodovias, a periferia se tornou espaço privilegiado para o mercado imobiliário, acarretando em ocupação fragmentada e além da malha urbana consolidada. Além disso, áreas muitas vezes fora do perímetro urbano ou pelo menos fora do enfoque dos planos diretores, se tornaram interessantes pela excepcionalidade, escapando da regulação e do controle (CALDEIRA, 2008), tendo, ainda, baixos preços.

Esse processo trata-se da urbanização dispersa, fenômeno urbano contemporâneo, caracterizado pelo amplo sistema de infraestrutura viária e baixas densidades habitacionais (MONTE-MÓR, 2007). Freitas (2008) afirma que os loteamentos fechados se tornaram "ilhas de primeiro mundo" na periferia, ou seja, núcleos urbanos isolados, com guaritas e agentes de segurança privados que realizam o controle de acesso ao interior do empreendimento, impedindo a livre circulação.

Teresa Caldeira (2000) classifica loteamentos e condomínios fechados como “enclaves fortificados”, que são o principal instrumento de um novo padrão de segregação espacial nas cidades. Os enclaves fortificados são “espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer ou trabalho” (CALDEIRA, 2000, p. 211), que fragmentam a cidade, de modo que avilta os princípios da acessibilidade e da livre circulação, de extrema importância para a cidade moderna.

A cidade dispersa deixa extensos espaços “vazios” entre a malha urbana consolidada e as novas ocupações, que se tornam partes produtivas e conectadas à cidade e as suas dinâmicas (PESCATORI, 2015). Há ampla bibliografia sobre dispersão urbana ou *urban sprawl*, e praticamente um consenso acerca de problemáticas como os custos econômicos e ambientais, tanto pelo protagonismo dos automóveis quanto pela redução de terras agricultáveis, diminuição da urbanidade e legibilidade urbana, acarretando em um movimento por compactação do crescimento por parte das correntes mais contemporâneas do planejamento urbano (PESCATORI, 2015).

A privatização dos espaços, os controles e a vigilância prejudicam consideravelmente a comunalidade urbana, pois restringem as relações sociais (HARVEY, 2014). A cidade mercadoria tem apropriação desigual e conflitos recorrentes, em que a essência da cidade como local de encontro, de mistura, onde a ordem e a desordem, assim como as diversas visões, culturas e desejos se chocam, acarretado consequências positivas e negativas. Evitar o convívio germina intolerância, em que os confrontos podem chegar a ser fervorosos, e coloca em risco a vida comum (MARICATO, 2013). Caldeira (2000) afirma que os empreendimentos fechados são universos autocontidos, onde se encontra todo o necessário para a vida social, e em que os sistemas de segurança garantem o “direito de não ser incomodado”. Os muros representam uma negação da cidade como espaço de convivência e moradia segura.

O planejamento urbano tem como função intermediar todos estes conflitos, idealizar, criar e desenvolver soluções, com o intuito principal de proporcionar melhoria de qualidade de vida aos habitantes. O Estado é protagonista nesse processo, seja por ação ou omissão, por meio de políticas públicas, no sentido de garantir o interesse coletivo. No entanto, a herança patrimonialista brasileira, advinda do período colonial, coloca em dúvida a atuação da esfera pública, muitas vezes capturada por interesses privados (FREITAS, 2008), que se sobrepõem de forma ilegítima ao interesse público primário.

O Poder Público municipal, principalmente por meio do Plano Diretor tem a competência para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante~~s~~ planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988, artigo 30, inciso VIII). Os loteamentos correspondem à produção de cidade, ou seja, são núcleos de interesse comum, e não patrimônio de grupos determinados. No entanto, por envolver valorização expressiva da terra, muitas são as pressões por parte dos agentes imobiliários sobre a municipalidade, sobrepondo inclusive legislações e direitos sociais (MARICATO, 2003).

Nessa seara de interesses, percebe-se o caso dos loteamentos fechados, em que o Poder Público municipal é suscetível ao patrimonialismo e ao clientelismo, quando cede ou permite, direta ou indiretamente, por meio de artifícios legais diversos, áreas de domínio

comum, de modo que fere o direito de ir e vir e compromete o planejamento da cidade como um todo. Em muitos casos, os governos locais, inclusive, movem esforços para atrair essa tipologia de empreendimento, motivados pela competitividade urbana e apoiados na lógica da cidade global (FERREIRA, 2003). O argumento utilizado é de que todos serão favorecidos pelo "desenvolvimento", seja pela criação de empregos, pela ampliação de base tributária, ou pela qualificação que moradores de loteamentos fechados de alto poder aquisitivo e elevado status podem reverter às cidades (FREITAS, 2008). No entanto, questiona-se até que ponto isso realmente se consolida. Harvey (2014) aponta ser uma prática comum do neoliberalismo a corrupção ligada à política urbana, em que a administração pública aloca investimentos para produzir algo comum, mas que na verdade se reverte em ganhos patrimoniais privados de proprietários privilegiados.

A ciência do planejamento urbano tem um arcabouço bastante profundo e combativo quanto aos loteamentos fechados, chamados enclaves urbanos, mas ainda é impotente frente aos abusos do mercado imobiliário, tendo em conta que, via de regra, os três Poderes têm sido coniventes com a tipologia. Freitas (2008) verbera o fato de que a ilegalidade dos pobres os exclui do direito à cidade, mas quando se trata da ilegalidade da elite, que ocupa estes loteamentos fechados, garante-se o privilégio de burlar, invadir e apropriar-se do espaço público de maneira "autorizada" pelas administrações públicas.

As legislações urbanísticas são promotoras da "cidade ilegal ou informal", que tem como característica a insegurança jurídica, mas que quando deixa de ser exceção e passa a ser regra, precisa ser considerada pelo Direito (FERNANDES, 2008). Nesse sentido, a omissão da Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/1979) quanto aos loteamentos fechados é uma justificativa para a proliferação deste, instituídos pelos municípios de maneiras distintas, gerando uma amplificação da insegurança jurídica, e maior facilidade para o privilégio de um ou outro agente.

Algumas leis municipais previram o loteamento fechado por concessão do direito real de uso das áreas comuns de loteamentos aprovados e implementados da maneira convencional. Nesse caso, trata-se de contrato administrativo entre a Administração Pública e terceiros, geralmente associações de moradores, que se responsabilizam pelos serviços urbanos no local objeto de concessão. Outros municípios permitiram esta tipologia em zonas específicas, e outros, indo além da praxe, a utilizaram como fundamento para urbanização de áreas rurais. E há situações em que o parcelamento é realizado de maneira ilegal e o município age de forma omisso, não constando em cadastro municipais e nem pagando IPTU.

A Constituição Federal atribui à União a competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (BRASIL, 1988, artigo 21, inciso XX), enquanto que atribui à União, aos Estados-Membros e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico (BRASIL, 1988, artigo 24, inciso I). No caso específico do loteamento fechado, até mesmo para que este prospere frente a demanda de mercado, em equilíbrio com o planejamento urbano da cidade, superando insegurança jurídica e distorções em favorecimento ou detrimento de determinados cidadãos e de interesses coletivos, caberia regramento prévio mais claro, principalmente quanto ao processo de aprovação e de disciplina quanto as áreas e equipamentos comuns. Estes empreendimentos geram impactos urbanos, sociais e ambientais, muitas vezes não mensurados, tornando o debate importante

para o desenvolvimento de políticas públicas que busquem a produção de cidades mais inclusivas.

CONTRADIÇÕES NO PLANO DIRETOR DE MARINGÁ E O LOTEAMENTO FECHADO JARDINS DE MONET

Para ilustrar distorções e inseguranças quanto à institucionalização dos loteamentos fechados em âmbito municipal, bem como possíveis incompatibilizações com o planejamento urbano, sob a ótica da predominância de interesses privados em detrimento do interesse público, apresenta-se nessa seção o caso da cidade de Maringá, Paraná. Trata-se de uma cidade média, que possui, pela estimativa do IBGE[1], uma população de aproximadamente 417.010 pessoas em 2018. O Município foi fundado em 1947, resultado de um grande projeto imobiliário de colonização da região noroeste do Paraná, o qual foi executado pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná.

O território maringaense tratava-se de área de propriedade privada que teve sua colonização planejada em rede, de forma que a cidade foi planejada para ser um polo regional, tendo, assim, posição privilegiada, tanto pela disponibilidade de capital oriundo da economia local e investido em empreendimentos imobiliários, quanto pelos reflexos de cidade planejada e moderna (VERCEZI et al., 2008). Contudo, todo o desenvolvimento da cidade restou pautado na lógica dos negócios imobiliários privados e na segregação socioespacial. A planta original do Município, projetada por Jorge Macedo Vieira (Figura 1), teve a ocupação restringida, seja em razão do zoneamento baseado em classes sociais, ou pelo fato de que a empresa colonizadora impunha obstáculos na comercialização dos lotes, tal como a exigência de ocupação imediata (Gonçalves in: MACEDO et al., 2007). A qualidade espacial, com sistema viário amplo e arborização avantajada, referenciando os desenhos do culturalismo, foi e é utilizada como valorização urbana que, porém, gera processos de dispersão pelo preço da terra.

[1] IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/maringa/panorama>. Acesso em 10 de outubro de 2018.

Figura 1: Anteprojeto para a cidade de Maringá, por Jorge Macedo Vieira. Fonte: Prefeitura Municipal de Maringá (apud MENEGUETTI, 2007, p. 80).

O dinamismo do início da cidade e crescimento populacional, já na década de 1950, levou empreendedores a lotearem o entorno do projeto central da cidade, no cinturão previsto para chácaras (MENEGUETTI, 2007). Essa área foi parcelada sem nenhum tipo de ordenamento, com um padrão totalmente distinto do plano inicial, o que ensejou na formação de diversos vazios urbanos, muitos que persistem até hoje (Figura 2). A expansão ilimitada da periferia e a concentração exagerada no centro demonstram o caráter especulativo do espaço urbano. O preço alto a ser pago é o maior obstáculo de acesso à cidade, de acordo com Campos Filho (2010, p. 194), que ressalta a importância de políticas públicas de combate ao inflacionamento desproporcional dos preços de terrenos e aluguéis.

Figura 2: Dez maiores vazios urbanos no perímetro urbano de Maringá somam 6,1 milhões de metros quadrados. Fonte: Observatório das Metrópoles – Núcleo UEM, com base em dados da Prefeitura de Maringá, 2017.

Saboya (2008, p.02) afirma que quando há melhorias de uma localização, como é o caso da cidade de Maringá, principalmente relacionadas à infraestrutura, o preço da terra sobe, e muitos terrenos são deixados vazios a espera de valorização. Este fato diminui a oferta de terras e subutiliza a infraestrutura disponível. A população de baixa renda foi sistematicamente expulsa do centro, e posteriormente, dos perímetros da cidade, para cidades vizinhas (ANDRADE; CORDOVIL, 2008) (VERCEZI et al., 2008).

A partir de 1994, foram realizados muitos loteamentos rurais para fins urbanos, os quais a administração municipal não obteve êxito no exercício do seu poder-dever de controle e fiscalização, conforme os ditames do Plano Diretor, de modo que resolveu cessar as irregularidades por meio da expansão do perímetro urbano e da criação de zonas de urbanização específica, o que teve como efeito a regularização dos empreendimentos que se encontravam fora da malha urbana. Esta situação, segundo Meneguetti (2007), criou precedentes para loteamentos aprovados recentemente em condições inferiores ao que é previsto em lei.

De acordo com dados do Censo IBGE 2010[2], os Municípios da Região Metropolitana de Maringá, até o ano 2000, apresentaram crescimento populacional superior à metrópole, principalmente os limítrofes Sarandi e Paiçandu, por motivo de migração da população de Maringá para esses Municípios, e em razão de facilidades na ocupação, uma vez que, por exemplo, algumas destas municipalidades não apresentavam planos diretores.

É nesse contexto que os loteamentos fechados surgiram na região, em cidades vizinhas, e direcionados ao público de Maringá. Ressalta-se, nesse sentido, o empreendimento *Alphaville Maringá*, implantado em 2002 no Município de Iguaraçu, adjacente ao norte de Maringá. Apesar de os empreendimentos com a marca *Alphaville* serem considerados por alguns, modelo de sucesso na maioria das grandes cidades, não obteve o retorno esperado nesse caso. De acordo com Vercezi et al. (2009), parte do público consumidor reluta a morar nas cidades vizinhas que não têm conexão rápida com o centro de Maringá. Posteriormente, esta diretriz consumista gerou e justificou a pressão de grupos públicos e privados no sentido de que fosse permitida a construção de empreendimentos fechados na área rural de Maringá, urbanizando-a.

A partir de 2006, a dinâmica populacional na região se inverteu. Maringá retomou crescimento populacional proporcionalmente maior que as cidades vizinhas. A Secretaria de Planejamento, então, inicia discussão sobre novas estratégias de planejamento de políticas públicas, de modo a evitar a expansão do território de maneira descontrolada, tal qual já havia ocorrido. Vale pontuar que Maringá apresenta baixo índice de habitações coletivas, desde 1990, em relação a habitações unifamiliares o que aponta uma tendência ao espraiamento (MENEGUETTI, 2007).

A Lei Complementar Municipal 632/2006, editada no mesmo ano de 2006, que implementou o Plano Diretor ainda vigente, foi aprovada na Câmara Municipal em um contexto que predominava o discurso inclusivo, de garantia do direito à cidade, da função social da propriedade e da gestão democrática. Foi instituído o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT), consolidado em 2007, composto por integrantes da sociedade civil e do Poder Público, institucionalizando, em tese, um espaço de discussão e participação permanente.

O perímetro urbano estabelecido passou a ter dimensões generosas, além da mancha urbana consolidada, de forma que ultrapassou os contornos viários da cidade, que são obstáculos de difícil transposição (Figura 3). Avançar com esse perímetro seria problemático para a mobilidade urbana e infraestrutura, e por isso foi estabelecido uma Macrozona de Contenção Urbana. Além disso, devido aos vazios urbanos, estabeleceu-se como princípios a contenção da expansão e o incentivo à ocupação na intensidade adequada da malha urbana já consolidada e bem servida.

As Macrozonas constituem-se em estratégia do Plano Diretor para territorializar potencialidades e deficiências diagnosticadas no território municipal, incluindo regiões esquecidas anteriormente, como o limite entre o urbano e o rural. Na Macrozona de Contenção foram estabelecidos parâmetros mínimos de ocupação, tais como o coeficiente

[2] MAMMARELLA, Rosetta. O Estado do Paraná no Censo de 2010. Observatório das Metrópoles, 2010.

variável e a área mínima de lote de quatrocentos metros quadrados, o que, a propósito, demonstra um caráter exclusivo da cidade, inclusive na periferia.

A cada três anos, conforme legalmente previsto, o Plano Diretor é reavaliado. Em 2009, em processo de revisão, antes mesmo das legislações específicas e regulamentações dos instrumentos do Estatuto da Cidade, foi proposta uma alteração legislativa pela Administração Pública Municipal, submetida ao Conselho. A principal mudança foi a transformação da Macrozona de Contenção em Macrozona de Ocupação Imediata (Figura 3). Os novos parâmetros preveem permissão de lotes de 300m² mediante contrapartida dos loteadores, no sentido de que dos futuros loteamentos, 7% (extenso) do total da área líquida parcelada deve ser objeto de doação ao Município, visto valorização decorrente da mudança de macrozoneamento, ou de pagamento do valor correspondente em moeda corrente. Da contrapartida, 3% (três por cento) seriam utilizados pelo Município para promoção de habitação de interesse social. O argumento que predominou foi o de que havia a necessidade de aumento da oferta de terrenos para controle dos altos preços e viabilização de aquisições para habitação popular.

Nesse momento, menos explicitamente e colocada de maneira obscura no Projeto de Lei de revisão, foi proposta a autorização da realização de loteamentos fechados em toda zona rural do município, por meio de Zonas Especiais de Loteamentos Fechados (RODRIGUES; CORDOVIL, 2014).

O CMPGT participou de todas as conferências e audiências de avaliação e alteração do Plano Diretor, mas não foi capaz de evitar um processo de retalhamento do Plano Diretor em favor do mercado imobiliário a aprovação da Lei Complementar 632 em janeiro de 2010. De acordo com a ata de avaliação disponível no site da Prefeitura do Município, houve questionamentos às alterações, como pela Universidade Estadual de Maringá, que faz parte CMPGT, e que considerou esse processo prematuro. Setores da sociedade, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico da Cidade foram favoráveis às alterações, e inclusive sugeriram mais flexibilizações quanto à urbanização em áreas rurais. Vercezi et al. (2009) destaca as instituições Associação Comercial e Industrial de Maringá e Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá, como representações de uma relação dual público/privado no empresariamento urbano.

Quanto ao desbloqueio da Macrozona de Contenção, o mercado teve um acréscimo de 22 milhões de metros quadrados passíveis de lotes residenciais ou industriais. O Observatório das Metrópoles – núcleo RMM aponta que os terrenos valorizaram cerca de 70% (CORDOVIL; RODRIGUES, 2010). Além disso, seis meses após a alteração da legislação, a contrapartida que se destinaria à promoção de habitação social foi suprimida pela Lei 835/2010, com a justificativa de que referida oneração inviabilizaria os empreendimentos na Macrozona de Ocupação Imediata.

Já quanto aos loteamentos fechados, incentivou-se a instalação de condomínios em áreas distantes da malha urbana, em todo o território municipal, o que, como exposto, enseja na fragmentação do território e cria demandas por infraestrutura, de modo que prejudica o planejamento e as prioridades estabelecidas no Plano Diretor. Além disso, a falta de exposição do assunto de maneira clara em conferência pública, segundo Rodrigues e Cordovil (2014)

demonstra o engajamento do Poder Executivo em relação a determinados grupos que se interessavam em executar os empreendimentos. Dentre os interessados, pode-se destacar os empreendedores responsáveis pela incorporação do loteamento fechado *Jardins de Monet*, que, coincidentemente e circunstancialmente, teve aprovado pela municipalidade o parcelamento do solo no ano de 2011, sendo que se referia a projeto datado de 2008, quanto ainda não existia a citada permissividade no âmbito municipal.

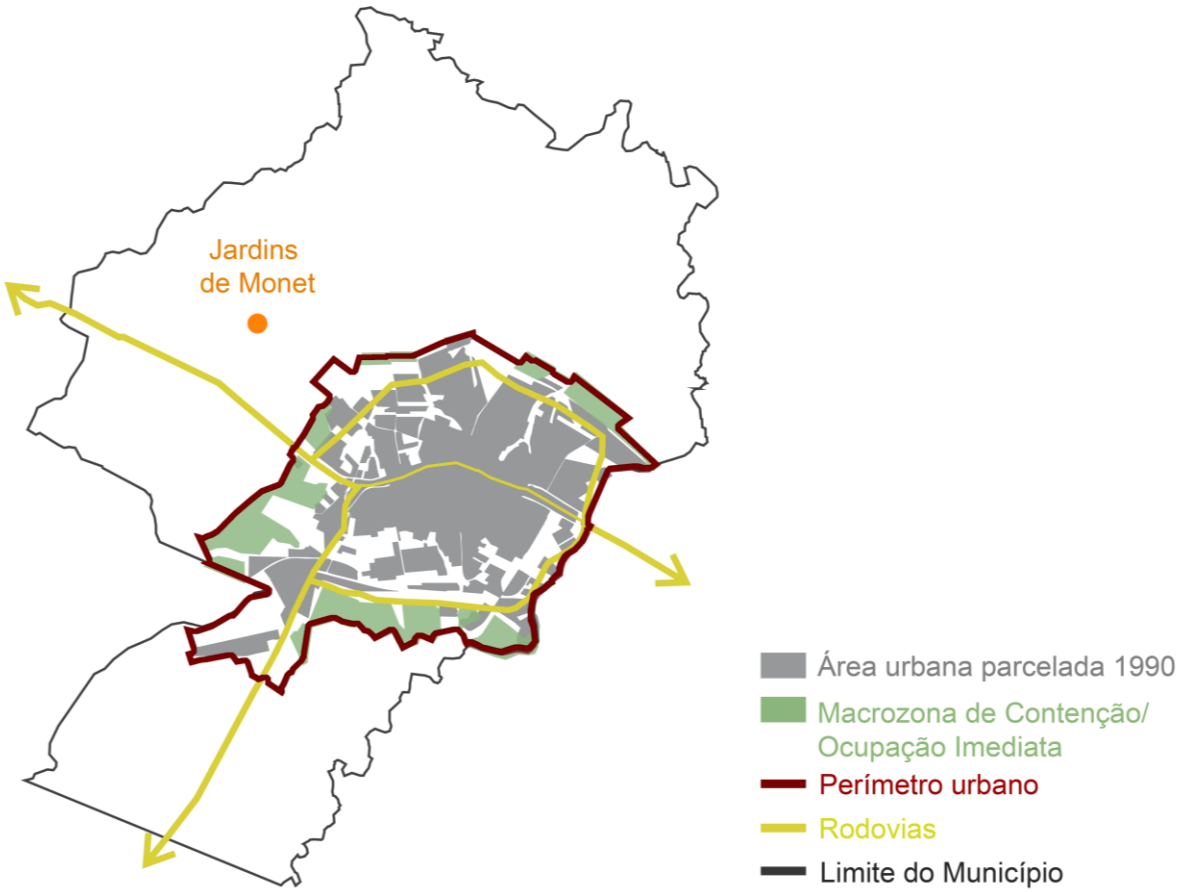

Figura 3: Mapa esquemático município de Maringá. Fonte: Adaptado do Plano Diretor 2006, Lei Complementar 632/2010, Google Maps e Meneguetti (2007).

Jardins de Monet corresponde ao parcelamento do solo de uma área de aproximadamente 70 alqueires, que foi urbanizada dentro da zona rural tida como Zona Especial de Loteamento Fechado, muito embora esteja distante aproximadamente 5 km do limite do perímetro urbano e 15 km do centro da cidade (Figura 4).

Ao todo, o empreendimento conta com 684 lotes, sendo 555 destes com 700m² e 129 com 450m². Áreas públicas foram disponibilizadas fora dos muros que circundam o empreendimento, assim também externamente, em frente ao empreendimento, ficou a área para acumulação de veículos (Figura 4). No entanto, as vias e as outras áreas comuns de domínio público integram o complexo intra-muro.

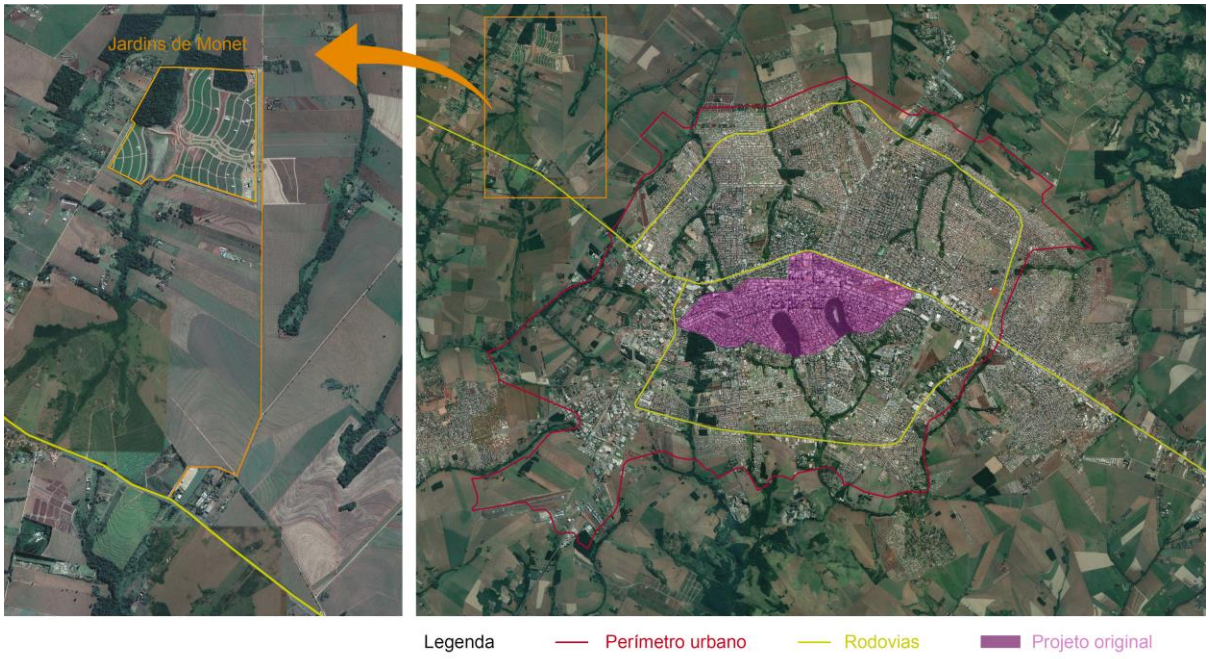

Figura 4: Fotos aéreas Jardins de Monet em relação a rodovia e ao projeto original da cidade de Maringá, respectivamente. Adaptado do Google Earth.

Diante do Estudo de Impacto de Vizinhança do empreendimento, datado de 2010, mesmo ano da Lei Complementar 632, o Município exigiu como contrapartida a pavimentação de uma estrada rural, a qual faz acesso ao empreendimento, assim como exigiu a construção de uma trincheira, que, na verdade, tratavam-se de necessidades básicas passíveis de viabilizar o empreendimento de alto padrão (Figura 5).

Figura 5: Fotos do loteamento fechado Jardins de Monet. Trincheira de acesso pela rodovia e portal do empreendimento, respectivamente. Fonte: jardinsdemonetresidence.com.br.

As diretrizes viárias foram alteradas pelo ente municipal assim que o empreendimento foi aprovado, de forma a prever desvios de vias que passariam pelo loteamento, além da criação de novas vias, que contornam as grandes extensões dos muros do empreendimento. A Lei de Diretrizes Viárias 399/1999, assim, foi alterada pela Lei Complementar 886/2011, para compatibilização com o loteamento na zona rural, bem como para desafetação de logradouros públicos.

A legislação municipal de parcelamento do solo, referente ao Plano Diretor de 2006, somente foi aprovada em 2011 (Lei Complementar 899), ou seja, após a aprovação do Loteamento *Jardins de Monet*, e definiu critérios como, por exemplo, a manutenção e compatibilização do projeto com o sistema viário existente e diretrizes viárias, o que nesse caso não aconteceu.

A realização do empreendimento *Jardins de Monet* teve três empresas envolvidas: as construtoras *Cantareira* e *Monolux* e a incorporadora *Bra*. Entre os sócios destas, encontram-se pessoas que possuem relações muito próximas com a gestão municipal. Destacam-se como sócios os filhos do Deputado Federal Edmar Arruda, este ex-dirigente da Secovi Paraná, da Federação do Comércio do Estado do Paraná, e fundador do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá, que compõe o CMPGT. São sócios, também, os filhos do ex-Deputado Estadual Divanir Braz Palma, sendo que um destes possui negócios em comum com a histórica família Barros, amplamente conhecida na região como símbolo da política local e estadual.

A propósito, registre-se, ademais, que o Plano Diretor de 2006 e as outras diversas alterações urbanísticas citadas foram editadas à época em que Silvio Barros ocupava o cargo de Prefeito de Maringá, pelo Partido Progressista, sendo o então Vice-Prefeito Carlos Roberto Pupin, do Partido Democrático Trabalhista, uma vez que ambos compunham a chapa à frente do Executivo municipal no período que compreendeu os anos de 2005 a 2012. Após este período, a chefia do Executivo coube a Carlos Roberto Pupin, que ocupou o mandato de Prefeito até o ano de 2016.

Da análise do noticiário local, é possível deparar-se com notícias de que as empresas que envolvem as mencionadas pessoas encontram-se inseridas em polêmicas envolvendo a política urbana de Maringá, destacando-se, por exemplo, alterações no zoneamento urbano que teriam valorizado suas propriedades.

Quando se cruza as datas de permissão da tipologia com o projeto do *Jardins de Monet*, é inevitável o questionamento acerca da conveniência da mudança legislativa, que contraria o Plano Diretor, mas beneficia significativamente promotores imobiliários e proprietários do solo, que Rodrigues e Cordovil (2014) apontam como “agentes preponderantes na produção do espaço maringaense” (p. 8).

O Poder Executivo, por si só, determinou ações que contrariam os princípios do planejamento urbano, que impõem as diretrizes de processo democrático e participativo, já que grande parte do processo de alteração do ordenamento territorial deu-se sem informar de forma transparente a sociedade civil, tendo sido realizadas audiências públicas que, dentre tantos assuntos em pauta, pouco foco trouxe às significativas alterações citadas. O loteamento de acesso controlado foi utilizado como instrumento de expansão e dispersão urbana. Ainda, reforça-se, com isto, as evidências acerca da força das relações clientelistas e patrimonialistas, bem como a lógica da cidade mercadoria, em que o espaço urbano é fonte de exploração de riquezas, tendo o mercado imobiliário e suas ações como protagonistas, de modo que o desenvolvimento urbano é colocado em segundo plano.

AS LEIS FEDERAIS 6.766/1979 E 13.465/2017

Dada a realidade local, consolidada e bastante confusa quanto aos loteamentos fechados, retoma-se o debate da Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/1979) e sua omissão quanto ao tema. O parcelamento do solo se trata de produção da cidade, ou seja, desenvolvimento urbano, fazendo-se matéria legislativa pertinente à competência da União. Até 1979, a regulamentação apenas por parte dos municípios era insuficiente e fazia com que os loteadores protagonizassem a definição de vetores de crescimento da cidade, demandando do Estado a provisão de infraestrutura em determinadas áreas, caracterizando um processo altamente especulativo (MASCARENHAS, 2012). A partir de 1990, situação similar passa a existir em relação aos novos produtos imobiliários.

A Lei de Parcelamento do Solo, também conhecida como Lei Lehman, foi uma resposta ao contexto de urbanização intensa que se deu no Brasil a partir de 1950, diante da exaustão dos recursos municipais e dos diversos problemas sociais e jurídicos, como era o caso da insegurança jurídica na compra e venda de lotes urbanos (MUKAI et al., 1980) (MASCARENHAS, 2012). Foi a primeira regulamentação a conceituar loteamento e a fixar parâmetros para a formulação de lotes, de novas vias, e de áreas comuns de lazer ou equipamentos sociais pertinentes a nova ocupação. Destaca-se a inovação dessa lei por abordar aspectos civis, urbanísticos, administrativos e penais, conferindo às prefeituras novos meios de controle, e aos proprietários e empreendedores trouxe maior segurança jurídica, com enfoque no interesse público (BLANCO, 2008).

Rolnik (2003) afirma que a Lei 6.766/1979 teve grande importância no processo de reconfiguração da periferia, promovendo desaceleração da periferização das cidades, reduzindo a ocorrência de loteamentos clandestinos para baixa renda. Por outro lado, há muitas críticas à complexidade da regulamentação, considerada de difícil cumprimento, bem como à incongruência dessa ao padrão de crescimento que as cidades brasileiras vinham apresentando, o que abriu possibilidade para ilegalidades fundiárias em função do atendimento da demanda (MASCARENHAS, 2012).

É nesse sentido que se dá início ao debate de mudança e atualização da legislação de parcelamento do solo, frente a novos fenômenos urbanos pós-1990 principalmente. Os loteamentos fechados somavam mais uma motivação para tal discussão. Além disso, novas legislações que citavam o parcelamento do solo, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), agregaram a necessidade de compatibilização da Lei 6.766 com novas concepções quanto à cidade.

A Lei 6.766/1979 prevê as funções de novos núcleos urbanos, principalmente quanto aos espaços de uso comum, vinculadas ao entorno, ou seja, a norma dispõe que o loteamento não é um direito exclusivo do proprietário, e sim uma atribuição administrativa do Município, que funcionaliza a propriedade privada. A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade complementam esse entendimento, e trazem instrumentos, consolidando uma visão da política urbana que tem como base as funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

A Constituição sustenta, inclusive, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado quanto à função social da propriedade (FACHIN, 1988). Marés (2003, p. 15) afirma que a propriedade individual é o "suporte onde habita o coletivo". Guedes (2017, p. 105) afirma que a "estrutura de convivência urbana é formada de parte pública, no aspecto do uso coletivo, e parte privada, com uso exclusivo, e esse é o ponto de intercessão da função social, pois a existência da propriedade depende do atingimento da funcionalidade que desempenhará".

A Lei 6.766/1979 passou por algumas modificações legislativas, com destaque para: a Lei 9.785/1999, que modificou alguns requisitos urbanísticos do parcelamento do solo, sendo um deles a exigência da vinculação da aprovação de loteamentos às disposições do Plano Diretor; Lei 11.445/2007, que estabeleceu diretrizes para o saneamento básico no parcelamento do solo; Lei 12.424/2011, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária; e Lei 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e determina a exigência de observação da carta geotécnica por projetos de parcelamento do solo, bem como a vedação de loteamentos ou desmembramentos em áreas de risco.

Todas essas modificações ocorreram paralelamente ao Projeto de Lei 3.157, denominado como Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, que havia sido proposto no ano 2000 pelo Deputado Federal Bispo Wanderval Santos, caracterizando-se o projeto por concentrar as discussões relacionadas à demanda para atualização da Lei 6.766/1979. O citado Projeto de Lei conta com 315 emendas, 19 pareceres e 34 projetos, fruto de mais de 15 anos de trabalho do parlamento, o que denota, portanto, a complexidade e importância do tema. Em resumo, o debate teve como desafio o tratamento urbanístico-ambiental do parcelamento do solo e da regularização fundiária, com reconhecimento de uma realidade urbana de expansão desordenada e fragmentada, grande parte da população brasileira vivendo em áreas não reconhecidas pelo ordenamento urbano, caracterizando um passivo urbano-ambiental (MASCARENHAS, 2012).

A partir de 2002, havia uma expectativa de aceleração do crescimento econômico, retomada da produção e expansão do emprego, o que demandava "disponibilizar terra urbanizada", e propiciou, assim, maior atenção do cenário político ao Projeto de Lei citado (MASCARENHAS, 2012). O ideário neoliberal da década de 1990 tinha deixado ressentimentos pelos poucos investimentos e diretrizes urbanas não consolidadas. Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, com toda uma estrutura institucional acoplada, consolidou-se a discussão urbana, incluindo o solo urbano, sua ordenação e regularização (GUEDES, 2017).

Diversos grupos de interesse participaram do debate do projeto de lei, como a Câmara brasileira da Indústria da Construção (CBIC), os SECOVI nacionais, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, entidades ambientalistas, Ministérios Públicos Estaduais e alguns gestores públicos municipais (ROLNIK, 2008). O setor imobiliário em especial fez campanha durante o processo para inclusão do condomínio fechado na legislação. Diversos autores, como Freitas (2008), Saule Junior (2008) e Rolnik (2008) destacaram que a discussão sobre loteamento no contexto do PL 3.157/2000 manteve o caráter privatista, colocando o interesse privado sobre o público, e não necessariamente abordando a garantia do direito à cidade, coerente com a Constituição e com o Estatuto da Cidade.

Apesar dos vários trabalhos e da extensão do processo de discussão, o projeto de Lei não foi aprovado e, apesar do seu trâmite regular, o Chefe do Executivo Federal editou, em 2016, a Medida Provisória 759, convertida na Lei 13.465/2017, sob relatoria do Senador Romero Jucá, que abarcou parte dos temas discutidos naquele projeto de lei, de modo que dispôs sobre regularização fundiária, urbana e rural, em matérias diversas, é questionada por incluir institutos não previstos na MP, acarretando Ação Direta de Inconstitucionalidade em termos formais (CUSTODIO, 2017), o que não cabe maiores detalhes visto a foco material dado neste estudo.

A Lei 13.465/2017 faz alterações em 27 legislações e teve 732 emendas, sendo apenas uma delas referente à Lei 6.766/1979, feita pelo relator, que "empurrou" a institucionalização das figuras jurídicas condomínio de lotes, condomínio urbano simples e loteamento de acesso controlado. O artigo 78 da Lei citada alterou os artigos 2º e 4º da Lei 6766/1979, sendo as novas redações:

> Art. 2º […
> § 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.
> § 8º **Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento**, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados. (NR)
> […
> Art. 4º […
> § 4º No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros. (NR)
> […
> Art. 36-A. As atividades desenvolvidas pelas associações de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimentos assemelhados, desde que não tenham fins lucrativos, bem como pelas entidades civis organizadas em função da solidariedade de interesses coletivos desse público com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, visando à valorização dos imóveis que compõem o empreendimento, tendo em vista a sua natureza jurídica, vinculam-se, por critérios de afinidade, similitude e conexão, à atividade de administração de imóveis.
> Parágrafo único. A administração de imóveis na forma do caput deste artigo sujeita seus titulares à normatização e à disciplina constantes de seus atos constitutivos, cotizando-se na forma desses atos para suportar a consecução dos seus objetivos. (BRASIL, 2017).

O loteamento de acesso controlado foi instituído como uma modalidade de loteamento, que implica na necessidade de anuência da Prefeitura, que deverá regulamentar

o controle de acesso a pedestres e condutores de veículos, devidamente identificados ou cadastrados. O Poder Público municipal definirá os requisitos para que um loteamento seja considerado de acesso controlado, e não um loteamento fechado ilegal (CUSTODIO, 2017).

A LEGISLAÇÃO QUE NÃO TROUXE SOLUÇÃO

A lei 13.465/2017, contrariando a longa discussão sobre o estabelecimento de novas diretrizes de parcelamento do solo em âmbito federal para balizar a ação dos municípios quanto ao desenvolvimento urbano, legitima uma das formas mais segregadoras de moradia, sem nenhuma ressalva ou inovação (GUEDES, 2017). A operação desse tipo de loteamento pelos municípios, em nada será alterada, tão somente agravada, tornando o planejamento urbano ainda mais impotente no questionamento desses empreendimentos cercados.

A primeira reflexão a ser feita é acerca da oportunidade perdida. Sobre o Projeto de Lei 3.157/2000, Raquel Rolnik (2008) já alertava sobre a oportunidade única de debate na linha da Constituição e Estatuto da Cidade, sendo a revisão da Lei de Parcelamento do Solo o fechamento de um ciclo de renovação da ordem jurídica na área urbanística. Com a Lei 13.465/2017, muitos setores já deram esse debate por finalizado, alcançando a institucionalização de novas modalidades de parcelamento, no entanto, ficaram esquecidos a construção completa da função social da cidade e da propriedade, bem como a garantia do direito à cidade.

Quanto a compatibilização com a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, é possível afirmar que a Lei 13.465/2017 é falha quanto à representação dessa modalidade, agora institucionalizada, em relação aos direitos sociais e à cidade. Guedes (2017) afirma que o loteamento de acesso controlado promove retrocesso ao princípio da função social da cidade. Ao restringir o acesso à cidade por meio de cercas, ou condicionar a autorização via identificação, como a Lei 13.465/2017 coloca, o direito à cidade não é pleno (MINTON; AKED, 2012).

Nesse sentido, há o risco de aprofundamento de uma tendência já consolidada pela globalização de mercantilização da cidade, propagação da segregação e desigualdades, privatizações e controle excessivos (MARICATO, 2003). Harvey (2013) afirma que o neoliberalismo, quando substitui o governo pela governança, coloca os direitos e liberdades acima da democracia, não deixa claro termos de parcerias público-privadas, tem o mercado como protagonista de deliberações acerca da cidade, e compromete a solidariedade social e, consequentemente, o direito à cidade, que além de direito individual, envolve esforço e direitos políticos coletivos. A ética neoliberal individualista ameaça a identidade urbana, a cidadania e o sentimento de pertencimento, e quando uma política urbana vai ao encontro dessa ideologia suprime todo potencial da cidade funcionar como um corpo político coletivo (HARVEY, 2014).

Custodio (2007) levanta a possibilidade do Supremo Tribunal de Justiça, que trata de questões constitucionais, analisarem o mérito da relação externa dos empreendimentos

fechados com os habitantes do restante da cidade. O Ministro Dias Toffoli, ao votar no Recurso Extraordinário 607.940/DF, aponta que a "implantação de loteamentos fechados afeta o planejamento urbanístico global e repercute no direito de locomoção, no direito ao uso e à ocupação do solo, no meio ambiente, na arrecadação tributária do município", reiterando o impacto dessa tipologia de empreendimentos na distribuição das atividades socioeconômicas e equipamentos urbanos, podendo comprometer "justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização", em que o interesse coletivo prevalece sobre o interesse individual, bem como o interesse público prevalece sobre o privado.

Como Raquel Rolnik (2008, p.47) destaca "a produção de cidade não é a soma de um monte de loteamentinhos, um aqui, outro ali, outro acolá", nem uma soma de terrenos densamente construídos, como aponta Sassen (2013). São as interações e experiências sociais, possíveis apenas por meio do espaço público, que fazem uma cidade. Os espaços públicos caracterizam-se como o espaço da solidariedade cívica e do "direito de ter direitos" (ROLNIK 2015).

De acordo om Lefebvre (2001), o direito à cidade é o direito à vida urbana, à liberdade da cidade e de fazer e refazer a cidade. Segregar e evitar o conflito, criando "ilhas muradas" é desvincular-se de todo processo de urbanização, fazendo com que o planejamento urbano perca sua visão ampla (HARVEY, 2013). Os loteamentos fechados são ambientes socialmente homogêneos e concretizam a separação, símbolos de status, diferenças sociais, afirmam desigualdades, estabelecendo fronteiras e hierarquias, o que conduz a uma sociedade cada vez mais separatista e igualizante para com os seus, sem que os diferentes tenham oportunidade de convívio.

Apesar de não impedir o acesso por todos aos logradouros e equipamentos públicos, visto que se prevê apenas o controle, a exigência de identificação perante terceiros para adentrar os loteamentos fechados constrange e fere os direitos à intimidade e à vida privada, sem razão legal. A instalação de portões, grades ou cancelas contraria o chamado direito de "ir e vir", bem como o direito à mobilidade urbana eficiente, desconectando e desarticulando a malha viária da cidade (CUSTODIO, 2017). Independente se o empreendimento estiver mais ou menos integrado, no sentido da periferia, o interior será sempre segregado (RIGATTI, 2002).

Segundo Caldeira (2000), as características dos empreendimentos fechados se contrapõem ao que se espera de uma sociedade que consolidou uma democracia política, pois controla-se e exclui-se aqueles que acabaram de alcançar o reconhecimento como cidadãos. Os conceitos de democracia e cidadania ficam relativizados pela seletividade, e há um "debilitamento do estado", vez que dentro dos muros há uma regulação interna e a ilusão de autogerenciamento. Raquel Rolnik (2015) relata que a construção de espaços urbanos individualistas gera ausência de respeito ao que é de interesse público.

Do ponto de vista da gestão, dentro dos enclaves, a percepção é de que a lei não vale. Estes espaços mantém a polícia e a fiscalização distantes, a população encara as ruas e os espaços públicos como extensões da sua propriedade (CALDEIRA, 2000). Estes enclaves fortificados são "microestados", fragmentos autônomos, que geram uma cidade que possui bairros atendidos por serviços privilegiados, enquanto a outros não tem o mínimo. O princípio

da igualdade se perde, nesse contexto, vez que determinados habitantes são favorecidos, se apropriam de bens públicos exclusivamente, em detrimento dos demais (CUSTODIO, 2017).

Objetivos fundamentais da República de construção de uma sociedade livre, justa e solidária ficam em segundo plano quando o território urbano é privatizado. No momento de revisão de uma legislação que tem relação direta com o padrão de crescimento urbano, caberia o questionamento sobre qual o padrão mais justo de cidade. No entanto, assim como no âmbito local, a lógica da mercantilização prevaleceu, distorcendo institutos jurídicos e promovendo um desenvolvimento em detrimento das necessidades e interesses do coletivo urbano (RODRIGUES; CORDOVIL, 2014).

Essa distorção é clara quanto observa-se o contexto da legislação em questão, em que a regularização fundiária é tema central. A maioria dos empreendimentos imobiliários que assumem a terminologia de condomínio ou loteamento fechado são empreendimentos de alto luxo, implantados irregularmente frente a lei n. 6.766/1979. Ou seja, a lei 13.465/2017, que trata de regularização fundiária incluiu esse mecanismo que cabe à negócios extremamente lucrativos, caracterizando, como afirma Guedes (2017), uma manobra do processo que a PL 3.057/2000 estava percorrendo no sentido da regularização fundiária como compensação de um passivo de moradia histórico e estruturalmente deficitário no Brasil.

A caracterização dos loteamentos fechados é outra preocupação que ficou em aberto na legislação federal. A legislação não deixa claro se o loteamento de acesso controlado será uma modalidade apenas para regularização de situações existentes, se poderão ser fechados bairros já consolidados (se apropriando de áreas públicas), ou se serão admitidos projetos de parcelamento do solo já aprovados com controle de acesso. Falta menção, inclusive, sobre o cumprimento dos ônus urbanísticos em parcelamento do solo, principalmente quanto a compensação para regularização de loteamentos fechados existentes, que já se beneficiaram da apropriação de áreas públicas, bem como geraram impactos e prejuízos (SAULE JR, 2008) (CUSTODIO, 2017) para as cidades.

A Lei 13.465/2017 garante ao município a competência para disciplinar os detalhes sobre a modalidade de parcelamento do solo, no entanto é necessária uma gestão municipal plena, com Plano Diretor bastante consolidado sob as prerrogativas do Estatuto da Cidade, que, como observado no caso de Maringá, não é efetivo. Assim como o Estatuto da Cidade, as definições e efetivações dessa lei acabam sendo colocadas na arena política dos Municípios, para que esses a utilizem e regulamentem da maneira mais adequada. Diante desse fato, a finalidade de eliminar a insegurança jurídica fica um tanto perdida. Os Municípios se encontram livres para estabelecerem, ainda, categorias híbridas de parcelamento do solo urbano (CUSTODIO, 2017), tal qual a situação atual. Os municípios sofrem muita pressão de interesses localizados, atendendo, em sua grande maioria, a interesses individuais em detrimento aos interesses coletivos de toda a cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resposta a questão de pesquisa, pontua-se as considerações finais quanto ao que representa a institucionalização do “loteamento fechado” ou “loteamento de acesso

controlado", pela Lei 13.465/2017, para o processo de discussão e normatização do parcelamento do solo e para o planejamento urbano, concretizado na ação da administração municipal.

As motivações e demandas atendidas de fato pela nova legislação, das tantas apresentadas nas primeiras seções desse estudo, foram as do mercado, visto que um produto imobiliário bastante lucrativo e vítima de questionamentos pela, até então, omissão da Lei 6.766/1979, passa a ser legítimo. A previsão do "loteamento de acesso controlado" pela legislação federal é um avanço quanto à segurança jurídica, mesmo que ainda incipiente, vez que o fator discricionário por parte da administração municipal permanece. O envolvimento da esfera federal tendo em vista diretrizes para o desenvolvimento urbano ficou vago e falho. Apesar de os municípios ainda se encontrarem em processo de regulamentação frente à nova lei, é possível afirmar, pela redação genérica da lei, que a atuação desse ente praticamente não será alterada, tão somente agravada, tornando mais coesa a argumentação por parte do mercado na pressão autorização de empreendimentos fechados, e o planejamento urbano ainda mais impotente no questionamento destes. Diretrizes burocráticas e de parâmetros para balizar a regulamentação municipal não foram apreendidos. Não houveram inovações, nem mesmo ressalvas.

Muito mais do que regularizar situações existentes nos municípios, a Lei 13.465/2017 promove um novo instrumento de dispersão e expansão territorial, facilitando a urbanização, das mais diversas e lucrativas formas, por meio de "cidades privatizadas", distantes e apoiadas no discurso do desenvolvimento. No entanto, ficou claro que esse argumento somente é utilizado para justificar e camuflar privilégios de alguns. É o que ocorreu em Maringá, em que mesmo com um Plano Diretor bastante claro e consolidado no sentido de evitar a expansão urbana, o loteamento fechado foi autorizado por pressões políticas e econômicas como uma forma de urbanização de áreas rurais, favorecendo agentes imobiliários com a valorização da terra, e onerando a administração pública, que tem que lidar com uma malha urbana cada vez mais dispersa e de difícil manutenção.

A compatibilização da Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/1979) com os princípios da Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, priorizando o bem comum e os interesses coletivos, ficaram esquecidos e até mesmo negligenciados com a institucionalização de uma tipologia de parcelamento do solo isolacionista, que atende uma lógica de mercantilização e aprofunda a tendência a fragmentação e a privatização do espaço urbano, além da captura de bens de domínio público por entes privados. A lógica da cidade mercadoria e prevalência do setor imobiliário/privado sobre os interesses coletivos, já vista no âmbito municipal, se replicou em âmbito federal, fazendo da legislação conveniente a seu favor.

Reforça-se, nesse sentido, a relevância do tema, tendo em vista que uma resposta à atualização do referencial normativo de parcelamento do solo foi dada, e esse fato impacta na continuidade da discussão. O contexto da regularização fundiária, que é dominante na Lei 13.465/2017, demonstra um esforço e aproveitamento de oportunidade para de "empurrar" novas modalidades de parcelamento do solo em uma legislação federal e encerrar o assunto. Nesse sentido, faz-se necessário persistência na discussão do parcelamento do solo quanto à legislação, de modo a lutar por novas mudanças mais coerente aos preceitos de uma cidade mais inclusiva, igualitária e justa.

REFERÊNCIAS

ALVES, Manoel Rodrigues. *Transformações Culturais e Contradições Urbanas do Espaço Público Contemporâneo*. In: Cidades: Revista científica/ Grupo de Estudos Urbanos, v.1, n. 1, 472-497, 2004.

ANDRADE, Carlos R. M.; CORDOVIL, Fabíola C. de S.. *A cidade de Maringá, PR: O plano inicial e as "requalificações urbanas"*. X Coloquio Internacional de Geocrítica. Barcelona, 2008.

BLANCO, Gabriel. *Breve histórico e comentários sobre a Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6766/79)*. In: SAULE JR, Nelson (org.). A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo. Caderno Pólis, n. 10, 2008.

BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei n. 3.057/2000. Câmara dos Deputados, Deputado Federal Rogério Carvalho. Inclui § 2º no art. 41, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Organização de Alexandre de Moraes. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL. Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentamentos da reforma agrária.

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; ….

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CAMPOS FILHO, Cândido M.. Reinvente seu bairro: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade. 2ª ed.. São Paulo: Editora 34, 2010.

CUSTODIO, Vinicius Monte. Análise *Jurídica Do Loteamento De Acesso Controlado E Do Condomínio De Lotes Na Lei Federal Nº 13.465/2017*. Revista de Direito da Cidade, v.09, n.4, 1930-1952, 2017.

DENALDI, Rosana. *O tratamento da regularização fundiária na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Aspectos urbanísticos*. In: SAULE JR, Nelson (org.). A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo. Caderno Pólis, n. 10, 2008.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FERNANDES, Edésio. *Cidade legal x ilegal*. In: VALENÇA, Márcio M. (org.). Cidade (i)legal. Rio de Janeiro: Mauad X, 21-42, 2008.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *São Paulo: o mito da cidade-global*. Tese (Doutorado- Área de concentração: Estruturas Ambientais Urbana). Universidade de São Paulo, São Paulo: FAUUSP, 2003.

FREITAS, Eleusina Lâvor Holanda de. *Loteamentos Fechados*. Tese (Doutorado – Área de concentração: Habitat). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

LEAL, Rogério Costa. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 1998.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

GUEDES, Isabel Camargo. *Parcelamento do solo como instrumento da política de desenvolvimento urbano: a inconstitucionalidade da lei n. 13.465/2017 quanto aos loteamentos de acesso controlado*. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável). Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2017.

HARVEY, David. *A liberdade da cidade*. In: VAINER, Carlos (org.). Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

MAMMARELLA, Rosetta. *O Estado do Paraná no Censo de 2010*. Observatório das Metrópoles, 2010.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Fabris, 2003.

MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil.* In: ARANTES, Otília B.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos (org.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

MARICATO, Ermínia. *É a questão urbana, estúpido!*. In: VAINER, Carlos (org.). Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARENHAS, Maria Pulice. *Projeto de Lei de responsabilidade territorial urbana: a construção de um referencial normativo comum em torno do parcelamento do solo urbano e da regularização fundiária sustentável*. Tese (Doutorado – Área de concentração: Planejamento urbano e Regional). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MENEGUETTI, Karin S.. *De cidade-jardim a cidade sustentável: Potencialidades para uma estrutura ecológica urbana em Maringá – PR*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000.

MONTE-MÓR, R. L. *Urbanização extensiva e a produção do espaço social contemporâneo*. In: REIS FILHO, N. G.; TANAKA, M. M. S.; SPOSITO, M. E. B. (Org.). Brasil: estudos sobre dispersão urbana. São Paulo: FAU-USP, p. 241-251, 2007.

MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo J. V. *Loteamentos e desmembramentos urbanos: comentários à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei n. 6.766 de 19/12/79*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.

PEGORARO, Aroldo; RODRIGUES, Ana Lúcia. Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica, Universidade Estadual de Maringá, CNPQ/ Fundação Araucária, 2013.

PESCATORI, Carolina. *Cidade compacta e cidade dispersa: ponderações sobre o projeto do Alphaville Brasília*. Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais, v. 17, n.2, p. 40 - 62, 2015.

POLLI, Simone Aparecida. *Curitiba, metrópole corporativa: fronteiras da desigualdade*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

RIGATTI, Décio. *Loteamentos, expansão e estrutura urbana*. Paisagem Urbana, n. 16, 36-69, 2002.

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003.

ROLNIK, Raquel. *As tipologias e os requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo urbano no Projeto de Lei nº 3.057/00*. In: SAULE JR, Nelson (org.). A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo. Caderno Pólis, n. 10, 2008.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2017.

SASSEN, Saskia. *O que é espaço público?*. Revista AU, n. 232, 2013. Disponível em: <http://au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/232/o- que-e-espaco-publico-292045-1.aspx> . Acesso em: 05 maio 2016.

SAULE JR., Nelson. *O Direito à Cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano*. In: SAULE JR, Nelson (org.). A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo. Caderno Pólis, n. 10, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 35 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

SILVA, B. F. *Urbanismo Imobiliário Em Ação: O Caso Do Município De Maringá- Paraná*. Pluris: Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável. Maceió, 2016.

TERASSI, Paulo Miguel de Bodas; SOUZA, Rodrigo Vilas Boas de. *Reflexões Acerca Do Papel Dos Planos Diretores: O Eldorado E A Mímese Do Planejamento Em Maringá – Paraná*. Geo UERJ, n. 27, p. 120-136, 2015.

VERCEZI, J. T.; TOWS, R. L.; MENDES, C. M. *O mercado imobiliário da Região Metropolitana de Maringá e seus reflexos na ocupação sócio-espacial dos condomínios residenciais horizontais*. Bol. Geogr., n. 1, p. 71-79, 2009.