



Paisagens privadas: impactos dos condomínios de lotes e loteamentos de acesso controlado nas cidades brasileiras

Autores:

Leonardo Loyolla Coelho - Escola da Cidade - lloyolla@usp.br

Resumo:

Busca-se por meio deste trabalho fazer uma análise dos possíveis impactos e conflitos que a aplicação da Lei Federal 13.465/2017 poderá trazer para a produção e gestão dos sistemas de espaços livres das cidades brasileiras. São estudadas, mais especificamente, duas novas figuras urbanísticas introduzidas por essa lei: os condomínios de lotes e os loteamentos de acesso controlado. Entende-se que esses dois instrumentos têm potencial significativo para reduzir ainda mais as possibilidades de criação, qualificação e articulação de espaços livres públicos com efetivo acesso irrestrito à população, bem como para legitimar processos de parcelamento do solo que já ocorrem no país há décadas, baseados na criação de extensas áreas muradas que se configuram como barreiras urbanas.

PAISAGENS PRIVADAS

Impactos dos condomínios de lotes e loteamentos de acesso controlado nas cidades brasileiras

INTRODUÇÃO

A constituição formal dos sistemas de espaços livres das cidades brasileiras, qualificados ou não, tem contribuição significativa dos empreendimentos privados, uma vez que o planejamento e desenho urbano por parte do poder público são exceções (Macedo et al., 2018, p.24).

A produção de novas áreas urbanizadas nas cidades brasileiras nas últimas décadas do século XX passou a se caracterizar pela popularização de empreendimentos com extensas áreas muradas de acesso restrito. Nestes, os espaços livres - que deveriam ter acesso irrestrito - são apropriados para usos privados em contrariedade à Lei Federal 6766/1979 (também conhecida como Lei Lehmann), que estabelece os principais parâmetros para o parcelamento do solo no país.

Tal processo leva a uma situação na qual, segundo Macedo et al. (2018, p.24): “(...) é praticamente impossível, dentro das condições gerais da urbanização nacional, estabelecer a priori como, quando e onde será constituído um espaço livre, já que a reserva de locais para parques, praças, etc. depende das ações implementadas pela iniciativa privada.”

Diversas têm sido as tentativas de legitimar o fechamento de loteamentos, podendo se destacar o caso de vários municípios brasileiros que têm criado mecanismos que buscam justificá-lo, todos em contrariedade aos parâmetros estabelecidos pela Lei Lehmann. Santoro constatou que, só no Estado de São Paulo, 28 dentre 100 municípios pesquisados continham regimentos que possibilitavam aprovação de novos loteamentos com fechamentos (2012, p.183), sendo que 19 deles permitiam também a regularização de fechamentos já existentes (2012, p. 188), mesmo estando ambos os procedimentos em desconformidade com a lei federal de parcelamento do solo vigente na época.

Após quase vinte anos de discussões a respeito da legalidade da viabilização de tais mecanismos, a promulgação da Lei Federal 13.465/2017 parece representar uma significativa vitória das pressões realizadas há décadas para a legitimação de práticas correntes do mercado imobiliário, podendo acentuar relevantes prejuízos aos interesses da coletividade no que tange à estruturação de sistemas de espaços livres efetivamente públicos com relação à apropriação.

Propõe-se neste trabalho estudar o processo de viabilização e os potenciais prejuízos que poderão ser provocados por dois instrumentos previstos na Lei Federal 13.465/2017: o condomínio urbanístico e os loteamentos de acesso controlado.

ANTECEDENTES

Desde os anos 2000 busca-se legitimar o fechamento de loteamentos por meio de instrumentos legais de âmbito federal, algo sintetizado pelo Projeto de Lei (PL) 3057/2000, no qual se buscava introduzir a figura do “condomínio urbanístico”. De acordo com esse PL, propõe-se uma solução conciliatória, na qual se permitisse o fechamento das vias do empreendimento para uso privativo contanto que fosse mantida a obrigatoriedade de doação de áreas a serem tornadas públicas à municipalidade, sendo que estas deveriam estar fora do perímetro murado do loteamento. Caso o incorporador desejasse prover espaços livres privados de uso coletivo aos moradores, deveria utilizar das próprias áreas urbanizáveis do empreendimento. Tal procedimento logicamente não era atraente do ponto de vista econômico e a aprovação da lei nos moldes originais não prosperou.

Outras tentativas mais recentes de redesenho da Lei Lehmann apareceram a partir de 2014. No Projeto de Lei Complementar (PLC) 109/2014 propõe-se permitir, mediante a concessão aos titulares das unidades, o controle de acesso e a gestão sobre as áreas e equipamentos públicos nos loteamentos.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) 208/2015 cria a figura do condomínio edilício de lotes urbanos, buscando estabelecer que em um imóvel possa haver lotes de propriedade exclusiva e utilização independente, alegando que não poderiam ser reduzidas as áreas dos empreendimentos a serem destinadas ao Poder Público.

A gênese dos conceitos de condomínios de lotes e loteamentos de acesso controlado presentes na Lei 13.465/2017 está no substitutivo da Medida Provisória (MP) 759/2016, cujo processo de aprovação apresentou diversas polêmicas e críticas, dentre as quais se destacam a falta de participação popular¹, a expiração do prazo final para a sua votação no Congresso Nacional e a violação de diversos direitos e funções sociais, como o da propriedade pública. A respeito da inclusão desses conceitos na legislação, a advogada Rosane Tierno destaca que a

¹ A respeito do processo de discussão da MP 759/2016, Haroldo Pinheiro, então presidente do Conselho dos Arquitetos do Brasil (CAU/BR) afirmou que “o correto seria o governo propor um projeto de lei a respeito, para possibilitar em um tempo adequado uma maior participação da sociedade nos debates. Inclusive do Conselho das Cidades, onde estão representados todos os movimentos sociais, as entidades empresariais, a academia e as instituições de classe, mas que não se reúne há um ano por falta de convocação pelo Ministério das Cidades. Assusta muito o fato de a MP estar em vigor, pois tem valor de lei, e não se sabe os desdobramentos que isso está gerando pelas consequências dos atos que estão sendo gerados sob seu manto”. Disponível em: <http://www.fna.org.br/2017/05/23/camara-pode-retomar-debate-sobre-regularizacao-fundiaria/>. Acesso em 28.08.2018

figura do condomínio de lotes não guarda relação direta com os processos de regularização fundiária em si, uma vez que não dizem respeito à regularização do que já está sendo feito².

CARACTERÍSTICAS DOS NOVOS MECANISMOS

Na parte relacionada aos processos de parcelamento do solo, como anteriormente mencionado, a lei 13.465/2017 cria duas novas figuras urbanísticas: o condomínio de lotes e o loteamento de acesso controlado.

A primeira se refere a empreendimentos nos quais as unidades imobiliárias autônomas são lotes e não casas ou apartamentos, passando a “pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva” (BRASIL, 2017)

Do ponto de vista dos encargos da iniciativa privada, tal figura considera, para fins de incorporação imobiliária, a “implantação de toda infraestrutura a cargo do empreendedor” (art. 58 parágrafo 3) e, como nos condomínios convencionais, que as áreas coletivas serão de propriedade privada e constituirão fração ideal, sendo que a despesas de manutenção das áreas comuns será dividida coletivamente, por força de lei.

O loteamento de acesso controlado introduz como novidade a legitimação de fechamentos para a área parcelada, considerando que “(...) o 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.” (art. 78 parágrafo 8).

Uma vez que esse controle deverá ser regulamentado pela municipalidade, a principal questão decorrente dessa lógica é: como garantir que esse “controle de acesso” não se constituirá fechamento total e permanente?

Tal expediente legitima possibilidades de apropriações indevidas de espaços livres pela iniciativa privada, antes contraditórias aos princípios estabelecidos pela Lei Lehmann, uma vez que, de acordo com esta, deviam obrigatoriamente ser de acesso livre e irrestrito

POTENCIAIS IMPACTOS AOS SISTEMAS DE ESPAÇOS LIVRES DAS CIDADES BRASILEIRAS

Ao se pesquisar as opiniões de profissionais oriundos da área de Direito sobre os novos instrumentos de parcelamento do solo previstos na Lei Federal 13.465/2017 aproximadamente um ano após sua implementação, pode-se constatar a predominância de abordagens elogiosas a respeito. É recorrente a argumentação de que a legislação brasileira estaria até então em “descompasso” com a realidade prática dos processos de parcelamento do solo no país. Tal lógica parece se ancorar em um raciocínio – aqui entendido como bastante

²² <http://www.fna.org.br/2017/05/23/camara-pode-retomar-debate-sobre-regularizacao-fundiaria/>

equivocado - segundo o qual as dinâmicas da sociedade deveriam ser os principais parâmetros para se revisar / alterar as leis, mesmo que estas passem a advogar apenas em favor de grupos minoritários, porém dominantes do ponto de vista econômico ou que estejam em conflito com interesses da coletividade.

Ao mesmo tempo, determinados autores tentam afirmar que a nova legislação não interferirá nos princípios estabelecidos pela Lei Federal 6766/1979. Exemplo bastante representativo é o material produzido por Pinto (2017). Nele, o autor afirma que: “O condomínio de lotes não é, portanto, uma forma de parcelamento de solo alternativa ao loteamento e ao desmembramento, mas uma forma de organização dos lotes resultante dessas operações” (p.14)

Tal alegação de compatibilidade com o conceito de loteamento estipulado pela Lei Lehmann mostra-se, no mínimo, questionável, uma vez que os direcionamentos principais dessa lei visavam zelar por interesses da coletividade, garantindo o livre acesso público às áreas parceladas, algo que se torna ameaçado com a aplicação dos instrumentos previstos na Lei Federal 13.465/2017.

O impacto mais direto dos novos instrumentos no tocante aos sistemas de espaços livres diz respeito à possibilidade de livre acesso às áreas parceladas, uma vez que é transferida às municipalidades a responsabilidade por legislar sobre esse assunto, sem se estabelecer na esfera federal parâmetros efetivos de como isso deverá ocorrer³. Em que pese a efetiva autonomia dos municípios garantida pela Constituição Federal para se legislar sobre o assunto, reduz-se a possibilidade de criação de novos espaços livres efetivamente públicos nas novas áreas urbanizadas brasileiras, uma vez que o fato de a Lei Lehmann ser federal, obrigava que todas as municipalidades atendessem aos parâmetros por ela estabelecidos com relação à quantidade mínima de espaços efetivamente públicos que deveria ser doada pelos incorporadores .

Outro possível efeito significativo é a ampliação das já extensas áreas muradas que conformam barreiras urbanas tanto para empreendimentos existentes – por meio da figura dos loteamentos de acesso controlado - quanto para os novos – por meio dos condomínios de lotes. Em nenhum dos dois casos se estabeleceu na legislação limites máximo quantitativos do perímetro de cercamento contínuo permitido nos empreendimentos por ela viabilizados. Embora se argumente, no caso dos loteamentos de acesso controlado, que não poderá ser vedado o livre acesso de qualquer pessoa a esse tipo de empreendimento, são abundantes em todo o país os exemplos de fechamentos com elevados graus de hostilidade, dentre os quais se pode exemplificar os projetos urbanísticos promovidos por empresas como a Alphaville Urbanismo, distribuídos em praticamente todo o território nacional⁴.

A título de exemplo do grau de impacto da extensão de áreas muradas oriundas de loteamentos fechados e condomínios horizontais, pode-se citar o levantamento realizado na

³ Segundo Pinto (2017, p.11), na aplicação prática da figura do condomínio de lotes: “as obrigações do parcelador do solo são fixadas caso a caso pela Prefeitura, a depender da localização da gleba e do tipo de ocupação pretendida. “

⁴ De acordo com o site da empresa, a Alphaville Urbanismo tem empreendimentos do gênero em 23 dos 26 estados brasileiros, além do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.alphavilleurbanismo.com.br/experiencia-alpha>. Acesso em 28.08.2018

pesquisa de doutorado deste autor (COELHO, 2015, p.227). Nela, se contabilizou uma área total de cerca de 70km² correspondente a esses tipos de empreendimentos no Vetor Oeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) 5. Tal valor equivale à área total de Embu das Artes - um dos maiores municípios do recorte – e a pouco mais que o dobro da soma dos bairros jardins do vetor sudoeste paulistano, cujas características morfológicas são semelhantes e que frequentemente são utilizados como parâmetro da área ocupada pelos locais que abrigam as populações de rendas média e alta na RMSP.

Mais um aspecto polêmico diz respeito à gestão dos espaços livres resultantes dessas novas formas de parcelamento. Embora se afirme que os condomínios de lotes não podem “dispensar a constituição de logradouros destinados à fruição da população em geral” (PINTO, 2017, p. 15), pois “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”, tais ações por parte do empreendedor, de acordo com a nova legislação, têm caráter optativo e, via de regra, contrapõem-se aos seus interesses por demandarem a manutenção de espaços públicos às suas custas, tendo portanto, baixa probabilidade de serem adotadas.

Considerando-se que os espaços livres foram doados à municipalidade no ato de abertura do condomínio, como sugere a legislação, o custeio dessas áreas não poderia ser cobrado dos moradores. Sendo assim, não se traz soluções para um dos principais impasses correlatos à questão do fechamento de loteamentos anterior à nova lei.

Pinto afirma que os condôminos podem manifestar interesse no custeio de manutenção de espaços doados à municipalidade, pois essa representaria uma alternativa a “ter que aguardar providências do poder público” (2017, p. 16). Entende-se que tal afirmação representa um reconhecimento de que o poder público não tem capacidade para manter os espaços livres gerados em processos de parcelamento do solo e isso, por si só, seria razão para justificar sua concessão à iniciativa privada com elevadas probabilidades de se vedar seu livre acesso.

O estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada pode até representar uma alternativa para a gestão e manutenção de espaços livres de acesso público, como atestam alguns casos existentes bem-sucedidos nesse sentido⁶. O problema é que a nova legislação torna, na melhor das hipóteses, ambíguo e impreciso o quanto a iniciativa privada pode de fato se apropriar dos espaços livres criados, sendo muito provável, de acordo com a lógica vigente, a restrição completa do acesso a estes.

Todos os impactos anteriormente mencionados precisarão ainda ser mensurados na prática, uma vez que a própria viabilização prática dos instrumentos previstos na legislação

⁵ O recorte espacial do trabalho correspondia aos municípios de Barueri, Carapicuíba, Cotia, Embu das Artes, Itapeverica da Serra, Itapevi, Jandira, Santana de Parnaíba e Vargem Grande Paulista, possuem suas manchas urbanizadas principais conectadas à metrópole paulistana.

⁶ Pode-se citar como exemplos no município de São Paulo os casos de fruição pública dos conjuntos Brascan, Cetenko Plaza, Rochaverá e a Casa das Rosas.

ainda precisará de um tempo considerável para se consolidar nos municípios, tendo em vista inclusive a polêmica envolta em sua aprovação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dois novos dispositivos legais analisados neste trabalho têm significativo potencial para impactar diretamente a possibilidade de acesso público irrestrito e a estruturação dos sistemas de espaços livres urbanos nas cidades brasileiras, legitimando processos que já vinham ocorrendo desde o final do século XX em conflito com a legislação federal e atendiam sobretudo não só a interesses dos empreendedores privados, mas também dos próprios moradores e até mesmo de uma parte dos representantes do poder público.

A figura do condomínio de lotes reduz a possibilidade de criação de novos espaços livres de efetiva apropriação pública por meio da legislação de parcelamento do solo, uma vez que legitima a criação de áreas muradas cuja extensão máxima não é estipulada. Além disso, transfere às municipalidades e ao empreendedor a responsabilidade (facultativa) da delimitação de áreas destinadas ao uso público, que já vinham sendo frequentemente incorporadas ao perímetro intramuros de loteamentos em diversas cidades brasileiras desde o final do século XX.

Ao mesmo tempo, o conceito de loteamento de acesso controlado possibilita que os empreendimentos já existentes delimitem perímetros murados nos quais possam ser incorporadas tanto as vias quanto as demais áreas públicas anteriormente doadas no processo de parcelamento do solo disciplinado pela Lei Lehmann, não sendo mais esse processo considerado contradição com os parâmetros anteriormente estabelecidos por essa legislação.

Tem-se, desse modo, a legitimação a priori – por meio do condomínio de lotes - e a posteriori – por meio do loteamento de acesso controlado – do processo de fechamento e utilização privativa de espaços livres que deveriam ser públicos.

Embora a implantação efetiva de empreendimentos viabilizados pela nova legislação ainda seja incipiente e possivelmente demande razoável tempo para ocorrer, pode-se especular como resultado de sua aplicação um futuro incremento significativo de áreas urbanizadas nas cidades brasileiras caracterizadas por expressivas extensões muradas e com reduzida presença de espaços livres públicos voltados ao convívio e lazer.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei no 6766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

BRASIL. Lei no 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências.

BRASIL. Medida Provisória no 759 de 23 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado no 208/2015. Altera a Lei nº 6.766, de 10 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar no 109/2014. Acrescenta dispositivo à Lei no 10.257, de julho de 2001 e dá outras providências.

BRASIL. Projeto de Lei no 3057 de 18 de maio de 2000. Inclui § 2º no art. 41 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como § 1º o atual parágrafo único

COELHO, L. L. Dispersão, fragmentação e paisagem: relações entre dinâmicas urbanas e naturais no Vetor Oeste da Região Metropolitana de São Paulo. 2015. Tese (Doutorado em Paisagem Ambiente), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MACEDO, S. S.; QUEIROGA, E. F.; CAMPOS, A. C. A.; GALENDER, F. C.; CUSTÓDIO, V. Os Sistemas de Espaços Livres e a Constituição da Esfera Pública Brasileira. São Paulo, EDUSP, 2018.

PINTO, V. C. Condomínio de Lotes: um modelo alternativo de organização do espaço urbano. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Agosto/2017 (Texto para discussão no 243). Disponível em <[http://: www.senado.leg.br](http://www.senado.leg.br)>. Acesso em: 28.08.2018

SANTORO, P. F. Planejar a expansão urbana - dilemas e perspectivas. 2012. Tese (Doutorado em Paisagem Ambiente), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.