



Refinetti Martins, María Lucía

Atividade imobiliária e reestruturação urbana no interior paulista : um formato de parceria público-privada?



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Refinetti Martins, M. L.; Vanale Otero, E. (2017). *Atividade imobiliária e reestruturação urbana no interior paulista : um formato de parceria público-privada?. Revista de Ciencias Sociales, segunda época* 9 (32) 35-56. Bernal, Argentina : Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes
<http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1687>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Atividade imobiliária e reestruturação urbana no interior paulista: um formato de parceria público-privada?

Introdução

Desde as experiências empreendidas a partir das últimas décadas do século passado na Inglaterra, a prática de um urbanismo gerencial, delegado ao mercado, se difundiu pelo mundo, impactando, nos países do Sul, diretamente as maiores cidades.

Na região, a maior parte dos estudos que envolvem negócios imobiliários e mercantilização do desenvolvimento urbano tem se voltado para as grandes cidades com função metropolitana, onde têm lugar diversas formas negociadas de gestão do urbanismo. Consistem em formatos de controle urbanístico e de relacionamento entre poder público e empreendedores privados que configuram escalas diversas de contratos e de parcerias público-privadas, consubstanciadas em diversas formas arbitradas e negociadas de contrapartidas. Entre essas podem ser citadas contrapartidas relativas a: Polos de Geração de Tráfego, Impactos Ambiental e de Vizinhança, Transferência de Potencial Construtivo, Venda de Outorga Onerosa relativa a índices urbanísticos ou mudança de uso e formas efetivamente contratuais como as Operações Urbanas Consorciadas e as diversas modalidades de Parcerias Público Privadas.

São formatos em que o poder público procura induzir certas formas de ocupação, de uso do solo e de edificações ou formas em que diretamente delega a empresas ou organizações sociais atribuições, por meio de contratos.

A proposição de estímulos para que o capital privado promova desenvolvimento urbano e habitação social bem como as parcerias público-privadas levam a um limite em que se há importantes exigências em favor de benefícios sociais, reduzindo os ganhos, não surgem interessados no “negócio”.

Daí decorre que nas últimas décadas, nas metrópoles latino-americanas dois movimentos simultâneos e aparentemente opostos parecem ocorrer: a criação de leis de desenvolvimento urbano que buscam assegurar direitos sociais e que privilegiam a redistribuição de mais valias urbanas e a participação social, e um forte avanço do capital imobiliário e da mercantilização do desenvolvimento urbano. Difícil que isso não ocorresse, já que o propósito de recuperação de mais valias urbanas na perspectiva de redistribuição desse ganho implica, na prática, que o estado se associe, de algum modo, à dinâmica da valorização imobiliária.

O presente trabalho se insere num estudo maior, em curso, relativo aos impactos sociais dos atuais modelos e ações de desenvolvimento urbano: formas contratuais e parcerias público-privadas (Parcour, 2016). Esse estudo visa caracterizar tais formas de ação e também identificar como vem sendo construído relativamente a essas formas o discurso do “interesse público”.

Se nas maiores cidades o poder público se soma à valorização imobiliária na perspectiva de auferir esses ganhos para redistribuí-los, gerando um quadro contraditório em que, o que a municipalidade auferir por essa forma gera disfuncionalidades –como o aumento do valor da terra, comprometendo o acesso a ela pela população de menor renda, a mercantilização da cidade, que afeta todo o país, assume formas diferentes nos diferentes contextos urbanos.

Admitindo-se que há um *continuum* na escala de cidades e na atividade econômica, é de grande relevância que se estude a correspondência desses processos nas cidades de menor porte. O presente trabalho busca traçar um contraponto, analisando os instrumentos e formas de desenvolvimento urbano recente em três cidades médias do interior paulista, buscando identificar de que modo os atuais mecanismos de desenvolvimento urbanos operados pelo estado e pelo mercado atuam nesses casos.

O estudo das cidades de Bauru, Piracicaba e São José do Rio Preto permite que se observe a “máquina de crescimento” (Logan e Molotch, 2007), a legislação urbanística e os negócios imobiliários

para além das grandes metrópoles bem como a forma “contrato” nas diferentes escalas urbanas.

Essas cidades passam por um rápido e profundo processo de reestruturação urbana, que modifica e reconfigura as relações entre os distintos territórios de cada uma delas. A contribuição central deste trabalho refere-se ao fato de que a reestruturação urbana por que vêm passando as cidades médias paulistas resulta, em larga medida, de uma expressiva atividade imobiliária que vêm se desenvolvendo nesses territórios, e que é distinta da forma metropolitana.

Enquanto nas metrópoles, como São Paulo ou Rio de Janeiro, prevalecem, dentre as tipologias imobiliárias produzidas neste início de século XXI, empreendimentos principalmente voltados para o setor comercial e de serviços do terciário superior, e é relativamente a elas que se formatam as discussões e análises, nessas cidades o foco é o parcelamento do solo para fins de moradia voltada aos estratos sociais de maior poder aquisitivo, implantados, invariavelmente, sob a forma de “loteamentos fechados”, nos limites da área urbana. Ao romper a dicotomia centro-periferia, que estruturou esses territórios ao longo do século XX, a produção dos “loteamentos fechados” vem se firmando como a mais significativa produção imobiliária, ampliando a fragmentação do tecido urbano e a segregação socioespacial.

As principais mudanças na estrutura urbana referem-se aos padrões locacionais das elites locais, o que se deveu muito menos a uma nova demanda dessas sociedades locais, que aos interesses dos promotores imobiliários e do investimento nesse setor e, nessa medida, sim, dialogam com a produção imobiliária metropolitana e com suas formas de operar. É nossa hipótese que é nos interesses dos produtores do espaço urbano e em suas articulações institucionais que se encontram tanto as justificativas a desvendar essas transformações quanto a expressão de novos formatos de operação do Planejamento Urbano e do próprio Urbanismo.

A construção dos argumentos

A fim de compreender a dinâmica de estruturação e reestruturação urbana que vem ocorrendo nessas cidades é preciso apreender as formas urbanas produzidas a partir do século XXI, majoritariamente sob o marco do mercado imobiliário de corte capitalista. Para tanto é necessário compreender o que se passou no campo das normas urbanísticas. De uma regulação fundamentalmente urbanística, que caracterizava o arcabouço legal urbano até fins do século XX, passou-se a uma regulação que comporta normas

mais flexíveis, que incluem processos de negociação. Na presente correlação de forças, acabaram por propiciar que as demandas dos setores produtores do espaço urbano passassem a conduzir decisivamente os destinos da cidade. Com o intuito de identificar a amplitude e a profundidade das transformações em curso, nos valem da identificação de duas formas urbanas produzidas nesse período em que a intensificação da produção imobiliária vem reestruturando as cidades médias aqui objeto de estudo: as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) –instrumento voltado à implantação de empreendimentos habitacionais aos estratos de mais baixa renda, delimitando os territórios onde vão ser edificados os empreendimentos realizados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV);¹ e os “loteamentos fechados” e suas respectivas localizações.

Os “loteamentos fechados”, nesses territórios estudados, são a tipologia predominante de atendimento aos estratos sociais de maior renda, sobrepujando largamente os empreendimentos em condomínios verticais, que não se fazem relevantes na caracterização da produção imobiliária recente, pois sua quantidade é marginal no cômputo da produção de alto padrão face às grandezas verificadas nesse modelo de parcelamento do solo. Os portes, tipologias e padrões locacionais dessas produções são objeto de análise específica, cujo fulcro são as estratégias empenhadas tanto pelos empreendedores como pelos poderes públicos locais em sua viabilização.

Se de um lado identificamos que os “loteamentos fechados” constituem a mais significativa produção imobiliária nesses territórios, não se pode deixar de destacar que outra forma, destinada ao extremo oposto do espectro social –as ZEIS–, é produzida no mesmo padrão de relacionamento entre setor público local e produtores imobiliários. Estas zonas consistem em uma categoria específica no zoneamento da cidade, restrita à utilização exclusiva de Habitação de Interesse Social, seja ela a regularização de assentamentos informais, seja a implantação de novos empreendimentos em terrenos vazios.

A recente promoção imobiliária nas cidades médias aqui estudadas, abarcando um amplo espectro de grupos sociais, vem sendo bastante expressiva, constituindo novos territórios e transformando as relações estabelecidas entre estes e a cidade estruturada ao longo do século XX. Assim, essa produção, não se deu sobre uma tábula rasa, sem condicionantes socioespaciais, mas, sim, sobre um território que carregava uma história e uma dinâmica socioeconômica sobre o qual se vem reproduzindo novas relações e novos valores, de *uso* e de *troca*. Neste início de século XXI esse processo veio

¹ O Programa Minha Casa, Minha Vida é uma política pública de financiamento habitacional e regularização fundiária instituída pelo governo federal em 2009, por meio da Lei Federal 11.977, de 7 de julho de 2009, com o objetivo inicial de promover a construção de um milhão de moradias destinadas à população de baixa renda, objetivo rapidamente atingido, o que representa, no entanto, pequena parcela da efetiva demanda. Em 2011 foi instituída a segunda fase do programa, com novas diretrizes e a meta de produção de dois milhões de novas habitações.

se acelerar, resultado de uma conjuntura que agrega elementos locais, nacionais e mesmo internacionais. A ampliação da renda e do crédito, num contexto de aquecimento do mercado imobiliário em todo o Brasil, promoveu um vertiginoso crescimento da urbanização nas realidades estudadas.

Elemento fundamental a ser considerado nesta investigação, essa expansão da produção imobiliária deu-se num quadro de redução da demanda, visto que as cidades aqui objeto de análise vêm apresentando pequeno crescimento populacional. Ainda assim, os níveis de produção do espaço urbano atingiram níveis que nenhuma delas observava em décadas.

Aqueles empreendimentos orientados às elites locais vão ganhar uma relativa autonomia em suas localizações, rompendo os vínculos estabelecidos com as antigas centralidades, redefinindo-as e constituindo novas relações com a “cidade”. A mobilidade individual, com a supremacia do automóvel, redesenhou os fluxos e circuitos intraurbanos. Os *shopping centers*, em especial, mas também hipermercados, colégios particulares, centros comerciais, dentre outros equipamentos e serviços voltados a esse público, vão constituir uma constelação de “enclaves fortificados” (Caldeira, 2000) que (quase) prescindem da cidade pré-existente.

Esse aquecimento da produção imobiliária não se restringiu aos empreendimentos destinados aos estratos de alta renda. Igualmente, como já observado, os segmentos populares foram alvo de expressiva oferta habitacional, especialmente após a instituição do PMCMV. A partir da criação desse programa observou-se uma visível ampliação de ZEIS nas periferias urbanas, destinadas a conjuntos residenciais populares, para o que se faz necessária uma análise, ainda que breve, sobre esse instrumento e sua aplicação nas cidades aqui estudadas.

A expansão urbana das áreas populares

Nas três cidades estudadas –Bauru, Piracicaba e São José do Rio Preto–, a incidência do PMCMV é expressiva e não pode ser ignorada, especialmente em sua correlação com o instrumento das ZEIS² e sua capacidade de moldar a produção urbana, promovendo inclusive, alterações em suas legislações urbanas e em seus planos diretores. Observa-se que a partir da instituição do PMCMV pelo governo federal, surgiram indícios de ampliação da utilização do instrumento das ZEIS em áreas vazias para a edificação de conjuntos habitacionais populares, fato particularmente notável para o município de Piracicaba.

² A criação do instrumento das zeis é anterior à própria Constituição Federal de 1988, tendo sido implantado por diversas municipalidades brasileiras desde a década de 1980. Sua concepção básica prevê a adoção de uma categoria específica no zoneamento da cidade, estabelecendo um padrão urbanístico próprio ao assentamento. Posteriormente agregou-se a essa concepção a ideia da demarcação de áreas vazias ou subutilizadas como zeis, destinando-as à promoção de habitação de interesse social, procurando aumentar a oferta de terra urbanizada aos grupos sociais de baixa renda (Brasil, 2002).

Uma das críticas centrais ao PMCMV é que ele tem por foco a produção quantitativa de unidades habitacionais, desvinculada de uma política urbana de enfrentamento ao passivo socioambiental das cidades brasileiras, concorrendo, na verdade, para o acirramento desse quadro.³ Isso teria origem na própria motivação da instituição do programa: mais que uma política habitacional, o PMCMV se constituiria numa política econômica anticíclica, objetivando enfrentar os efeitos da crise econômica global deflagrada em 2008. Desse modo, o programa orientava-se no sentido de “aquecer ainda mais o setor da construção civil, potencialmente capaz de dinamizar a economia nacional face à ameaça da crise” (Ferreira, 2012, p. 25), objetivos não muito distintos daqueles que haviam orientado a política habitacional estatal no período de atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH) (Bolaffi, 1982). O que acabou ocorrendo, em ambas as ocasiões, é que ao lado do aquecimento do setor da construção civil, o que ocorreu simultaneamente, junto da ampliação do acesso ao crédito, foi uma sensível ampliação do preço do produto habitação e, particularmente, do preço pago pela terra.

Nos novos Planos Diretores, desenvolvidos e aprovados em diversas cidades brasileiras no início dos anos 2000, o instrumento das ZEIS foi incorporado à política urbana. Oliveira e Biasotto (2011) observaram que parte expressiva das ZEIS incluídas nesses Planos referia-se a áreas ocupadas por assentamentos informais de baixa renda para fins de regularização. A utilização desse instrumento na demarcação de áreas vazias ou subutilizadas a fim de garantir o “acesso a terra urbanizada, bem localizada e próxima dos centros de emprego e serviços” havia sido, até então, inexpressiva (Oliveira e Biasotto, 2011, p. 75). A raridade das ZEIS em áreas vazias seria resultado, ainda segundo esses autores, de que sua demarcação em “áreas cobiçadas para outros usos, muito mais lucrativos, implica disputas e conflitos que ou foram perdidos na luta política e econômica, ou não foram sequer enfrentados no processo de elaboração do plano diretor” (*ibid.*, p. 75). A instituição do PMCMV, no entanto, vem fornecer o impulso definitivo à demarcação de ZEIS vazias a partir de 2009, ainda que as suas localizações não tivessem vinculação ao espírito que levou à criação do instrumento ainda na década de 1980, qual seja: a reserva de terra urbana bem localizada destinada à promoção de habitação de interesse social.

A produção de unidades habitacionais ganhou novo impulso com o programa e veio atingir níveis inéditos nos três municípios. Essa forma de produção de moradias, em que o empreendedor adquire a terra, constrói e recebe um valor fixo do Programa Público levou a uma quantidade de produção nem sempre correspondente

³ Para ver análises críticas sobre os impactos urbanísticos e sociais resultantes do pmcmv, ver Ferreira (2012), Cardoso (2013) e Santo Amore *et al.* (2015).

ao efetivo déficit e em localização no território fora do controle e do planejamento das cidades.

Assim, por exemplo, em Bauru, os números foram expressivos: entre 2009 e 2015 foram construídas 13.244 unidades habitacionais em todos os enquadramentos do programa, parte delas nas ZEIS regulamentadas. Para efeito de comparação, em 2010 havia sido identificado um déficit habitacional de 11.223 unidades (Otero, 2016).

Já em São José do Rio Preto a produção implementada sob o PMCMV representou a mais expressiva, quantitativamente, dentre as cidades do recorte. Foram edificadas, no mesmo período de seis anos, 23.407 unidades habitacionais, frente a um déficit de 14.149 moradias em 2010 (Otero, 2016).

Em Piracicaba foram edificadas 11.438 novas moradias no âmbito do PMCMV, entre 2009 e 2015. O déficit na cidade, constatado em 2010, era de 12.436 unidades habitacionais (Otero, 2016). Apesar de este caso parecer o menos significativo quantitativamente dentre as cidades do recorte, tanto em termos absolutos quanto em proporção do déficit, é justamente nesse município em que se fizeram mais expressivas as articulações entre os setores público e privado na produção desses empreendimentos, tendo o instrumento das ZEIS papel de destaque nessa articulação. Para que fique claro esse processo, exporemos com mais detalhes o caso de Piracicaba.

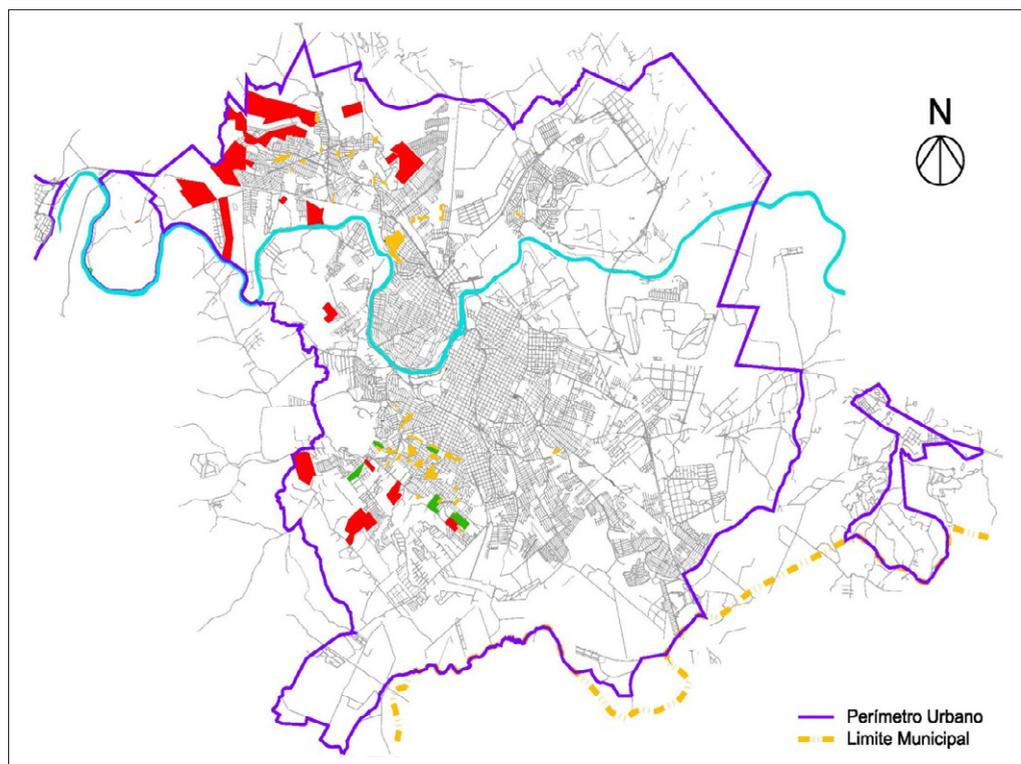
Distintamente do constatado por Oliveira e Biasotto (2011), em Piracicaba as ZEIS vazias predominam amplamente sobre as ZEIS regulamentadas em áreas ocupadas. Parece haver uma correspondência direta entre a instituição do PMCMV e a demarcação de um significativo número de ZEIS 2, regulamentadas em dezembro de 2009 (LC Nº 246/09), cinco meses após a criação do PMCMV. Até 2014 foram demarcadas em Piracicaba vinte e seis ZEIS 2, a maior parte nas franjas da mancha urbana a noroeste da cidade, em zoneamento definido como de Ocupação Controlada por Fragilidade Ambiental (ZOCA), onde se indicavam inúmeras restrições à urbanização. Uma segunda concentração de ZEIS 2 é verificada a sudoeste, em zoneamento que correspondia, quando da aprovação do Plano Diretor em 2006, à Zona de Ocupação Restrita (ZOR), por associar fragilidades ambientais a precária infraestrutura. Na figura 1 podemos observar a localização das ZEIS dentro do perímetro urbano, bem como a localização dos núcleos de favela levantados à época da elaboração do Plano.

Cabe destacar que considerável parte das ZEIS 2 foi demarcada a pedido dos proprietários das terras, tendo em vista sua incorporação em empreendimento do PMCMV (Otero, 2016). Desse

modo, a demarcação da ZEIS 2, destinada à promoção habitacional de interesse social (Faixa 1 do PMCMV), acabou por atender fundamentalmente os interesses dos proprietários fundiários que, por meio do instrumento, buscaram canalizar investimentos para suas terras, viabilizando empreendimentos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Com isso ampliavam-se as perspectivas de apropriação das rendas fundiárias pelos proprietários dessas glebas.

O direcionamento das ações de promoção de habitação de interesse social, ao se concentrarem nas áreas já habitadas pelos segmentos de mais baixa renda da população local, reforça a estratificação social do espaço urbano, concentrando grandes contingentes dos estratos mais pobres em setores específicos; o objetivo dessas ações é o de preservar as rendas fundiárias naqueles setores de maior interesse do mercado imobiliário local, ao mesmo tempo em que valorizam e viabilizam os empreendimentos nas terras em

Figura 1. Piracicaba – ZEIS em 2014. Perímetro urbano de Piracicaba 2014; ZEIS 1 (cinza) e ZEIS 2 (preto)



Fonte: Goulart et al., 2014; Otero, 2016.

que a presença de fragilidades ambientais e a carência de infraestrutura os tornavam pouco atrativas à expansão do mercado imobiliário capitalista.

Os loteamentos fechados e a legalidade da ilegalidade

Em Bauru, Piracicaba e Rio Preto a tipologia dos “loteamentos fechados”, como já observado, vem se destacando no período recente e se apresentando como uma das principais modalidades de produção do espaço urbano, de modo geral, e de parcelamento do solo, especificamente. Em Bauru, entre 1990 e 1999, os empreendimentos na modalidade “loteamento fechado” representaram cinco dos 14 loteamentos implantados, totalizando cerca de 44% dos lotes produzidos no período (1.827 lotes). Já entre 2000 e 2013, foram 16 os empreendimentos nesse modelo, num total de 4.061 lotes, representando 70% dos 5.797 lotes implantados no período (Seplan / PMB; Bauru, 2011; Secovi / SP). Em Piracicaba, dentre todos os loteamentos aprovados no intervalo de 14 anos entre 2001 e 2014, 32 tratavam-se de “loteamentos fechados”, representando pouco mais de 8.300 lotes nessa modalidade (Maia, 2015; Duarte, 2003; Ipplap). Já em Rio Preto, entre 2000 e 2014, dos 98 loteamentos aprovados, 30 referiam-se a “loteamentos fechados” de alto padrão, totalizando 11.143 lotes, aproximadamente 26% da oferta total (SMPLAN / PMSJRP).

A natureza “fechada” desses empreendimentos, originalmente aprovados como loteamentos urbanos “abertos”, representa significativa irregularidade frente a Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo no Brasil. Em sua redação original, estabelecia que não menos de 35% da gleba deveria ser reservada para as áreas públicas (sistemas de circulação, áreas para implantação de equipamentos públicos e comunitários e espaços livres de uso público) (Art. 4º, §1º).

No município de Bauru, para contornar a ilegalidade da situação, a Prefeitura Municipal apresentou, em janeiro de 1996, o Projeto de Lei Nº 13, voltado à regularização desses empreendimentos na cidade. Na Exposição de Motivos para a proposição da Lei, o Executivo Municipal assim justifica a necessidade da formalização dos “loteamentos fechados”:

O presente projeto de lei visa oferecer condições para a criação de loteamentos dotados de infraestrutura e equipamentos urbanos que propiciem a formação de conjuntos residenciais de alto padrão,

onde as despesas que normalmente correriam por conta dos cofres públicos sejam satisfeitas pelos particulares, desonerando de forma vantajosa o erário público (Grifo nosso).

Essa lei permitiu a celebração de convênios da Prefeitura Municipal “com loteadores ou com associações de bairros, regularmente constituídas, permitindo o fechamento de vias públicas existentes em loteamentos já aprovados ou que venham a ser aprovados” (Art. 1º). Estabeleceu-se, dessa forma, a legalidade do “loteamento fechado” em Bauru, garantindo a aprovação do fechamento do empreendimento via celebração do convênio entre o poder público municipal e os promotores dos loteamentos.

Em Piracicaba, a demanda pela legalização dos “loteamentos fechados” levou à promulgação da primeira legislação que autoriza o controle de acesso a parcelamentos do solo aprovados originalmente abertos nos anos 1990. A Lei Municipal 3.933, de 2 de junho de 1995, permitia, “a título precário, o fechamento de vias públicas de acesso a bairros residenciais, ao tráfego de veículos estranhos aos seus moradores, com outorga de utilização privativa a estes” (Art. 1º).

A lei previa que o fechamento das vias poderia ocorrer desde que o acesso ao conjunto se desse por, no máximo, três vias, e se aprovado por ao menos 70% dos proprietários ou moradores do perímetro a ser fechado (Art. 2º).

Contudo, esse tipo de empreendimento viabilizou-se, como negócio, muito mais tardiamente em Piracicaba. Os “loteamentos fechados”, efetivamente, se consolidaram apenas a partir da realização de investimentos públicos ao final da década de 1990 na região oeste da cidade. Grande parte desse “atraso” se deveu à resistência das camadas de maior poder aquisitivo do município em abandonar as áreas centrais da cidade como região preferencial para seus locais de moradia.

Distintamente dos casos de Bauru e de Rio Preto (exposto a seguir), todos os loteamentos em Piracicaba são aprovados abertos, e seu fechamento “legal” se dá posteriormente, ainda que haja grande flexibilidade na interpretação da lei, dado que o próprio desenho desses loteamentos já incorpora o fechamento em sua concepção urbanística.

No município de São José do Rio Preto, a Lei Municipal 5.138, de 28 de dezembro de 1992, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, define que “a critério da SEMPLAN e C.P.D.D. nas zonas de expansão urbana poderão ser permitidos loteamentos fechados e loteamentos em sistema de condomínio”. Em seu artigo 15 estabelece que:

§ 2º – Nos loteamentos fechados as vias internas e as áreas de uso comum serão incorporadas ao domínio público, mas sobre elas recairá concessão especial de uso em favor de seus moradores.

§ 3º – Nos loteamentos em sistema de condomínio as vias internas e as áreas de lazer permanecerão no domínio dos condomínios. As áreas institucionais deverão ser doadas ao Município na forma da lei.

§ 4º – Em ambos os loteamentos as áreas institucionais e as domaniais ficarão situadas fora dos limites da área privativa.

Assim, ainda que sob formas distintas, a figura dos “loteamentos fechados” encontra-se prevista legalmente nos três municípios estudados, legalizando a autoss segregação dos segmentos de mais alta renda em empreendimentos exclusivos e excludentes. A importância assumida por essa tipologia nos mercados imobiliários locais a partir dos anos 2000 no atendimento de suas camadas de maior poder aquisitivo vem alterando, rapidamente, as relações que esses grupos sociais estabelecem com a cidade como um todo. Mesmo a definição de “centro” e “periferia” nessas novas configurações urbanas se dilui e se reestrutura a partir dos interesses dos empreendedores imobiliários e grandes grupos econômicos.

Bauru

No município de Bauru, a despeito do surgimento precoce dessa modalidade de empreendimento ainda nos anos 1970, sua consolidação vai se verificar a partir do último ano da década de 1990. Somente em 1999 foram implantados três grandes empreendimentos, contando cerca de 1.500 novos lotes. Entre 2000 e 2013 foi registrada a implantação de três quintos dos empreendimentos e aproximadamente 60% do total de lotes da tipologia “loteamento fechado” no município.

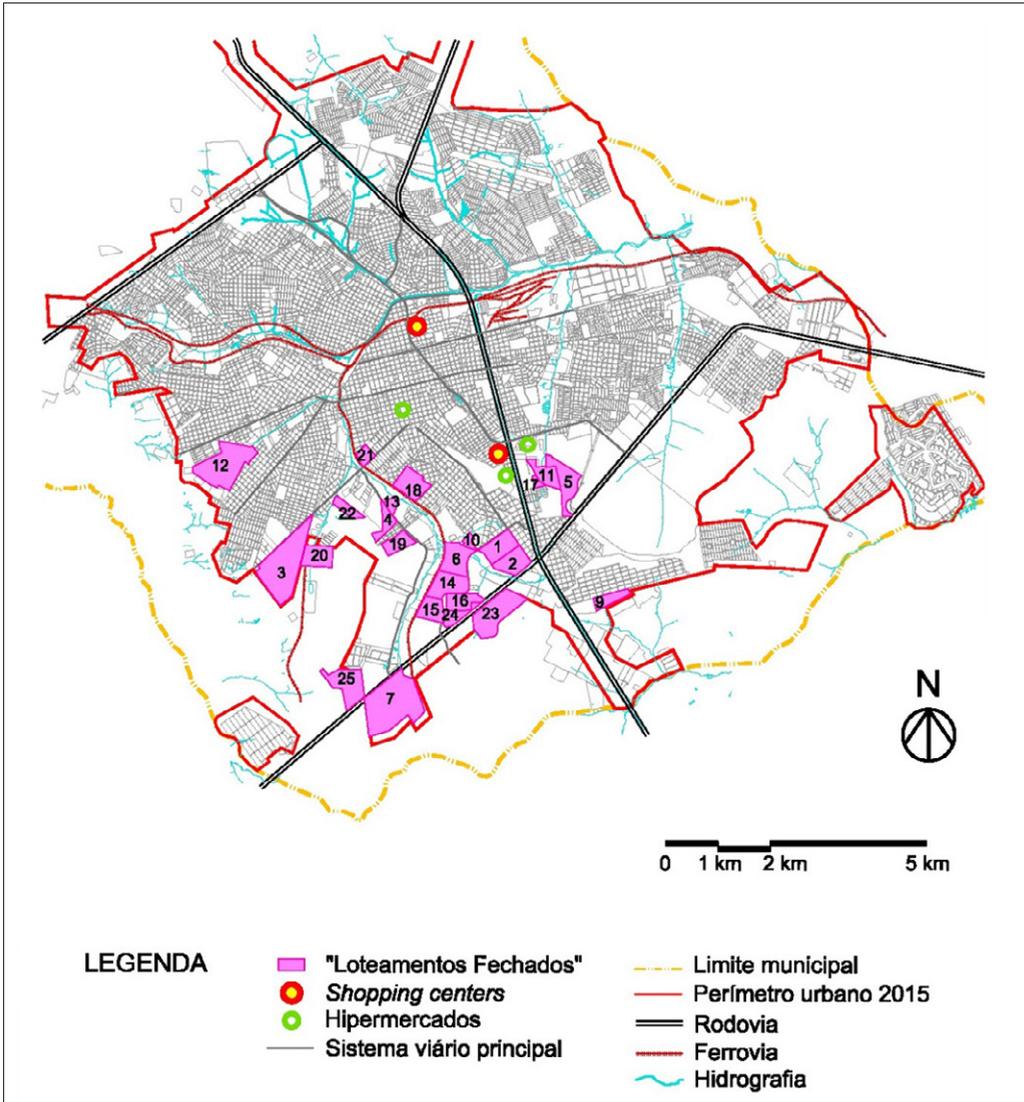
Estes vão se concentrar, especialmente, no sul da mancha urbana, acompanhando o movimento geral de localização dos espaços residenciais das elites locais, coerentemente com as dinâmicas locais estruturadas ao longo do século XX, com o progressivo deslocamento da centralidade bauruense acompanhando o mesmo movimento nessa direção (figura 2). No entanto, mais relevante que a proximidade ao centro revela-se sua associação aos investimentos públicos realizados em termos de melhorias da mobilidade para o automóvel, elemento tão bem pontuado por Villaça (2001).

A dependência estabelecida pela moradia em empreendimentos desse tipo ao automóvel individual torna necessária sua im-

plantação associada às melhores infraestruturas de mobilidade, garantindo condições de acessibilidade no território.

Evidenciando a relação entre investimento público e promoção imobiliária privada, a duplicação do trecho da SP-225 até a divi-

Figura 2. Bauru – Shopping Centers, hipermercados e “loteamentos fechados” implantados – 1972 a 2013



Fonte: SEPLAN; SEPLAN (PMB), dez/2010 apud BAURU, 2011, p. 101; Secovi / SP; Corghi, 2008, p. 102; Capelozza, 2012, pp. 17, 18; Otero, 2016.

sa com o município de Piratininga, a sudoeste da mancha urbana, iniciada em 2013 e oficialmente concluída em janeiro de 2015, é paradigmática, uma vez que, melhorando as condições de acessibilidade a esse quadrante da cidade, especialmente devido à implantação de obra de arte de transposição da rodovia à altura da avenida Affonso José Aiello, viabilizou a implantação do complexo de “loteamentos fechados” Villaggio ao longo desse eixo. No entorno da rodovia assiste-se, atualmente, à implantação de diversos empreendimentos desse tipo, chanceladas por “marcas” consolidadas no mercado, como “Tamboré” e “Alphaville”.

Para o município de Bauru é particularmente evidente a dicotomia entre os territórios habitados pelos estratos de alta (ao sul) e baixa renda (ao norte e leste da mancha urbana). Enquanto naquele quadrante vão se localizar os “loteamentos fechados”, nestas regiões vão ser demarcadas as ZEIS vazias e ser edificados os empreendimentos do PMCMV.

Piracicaba

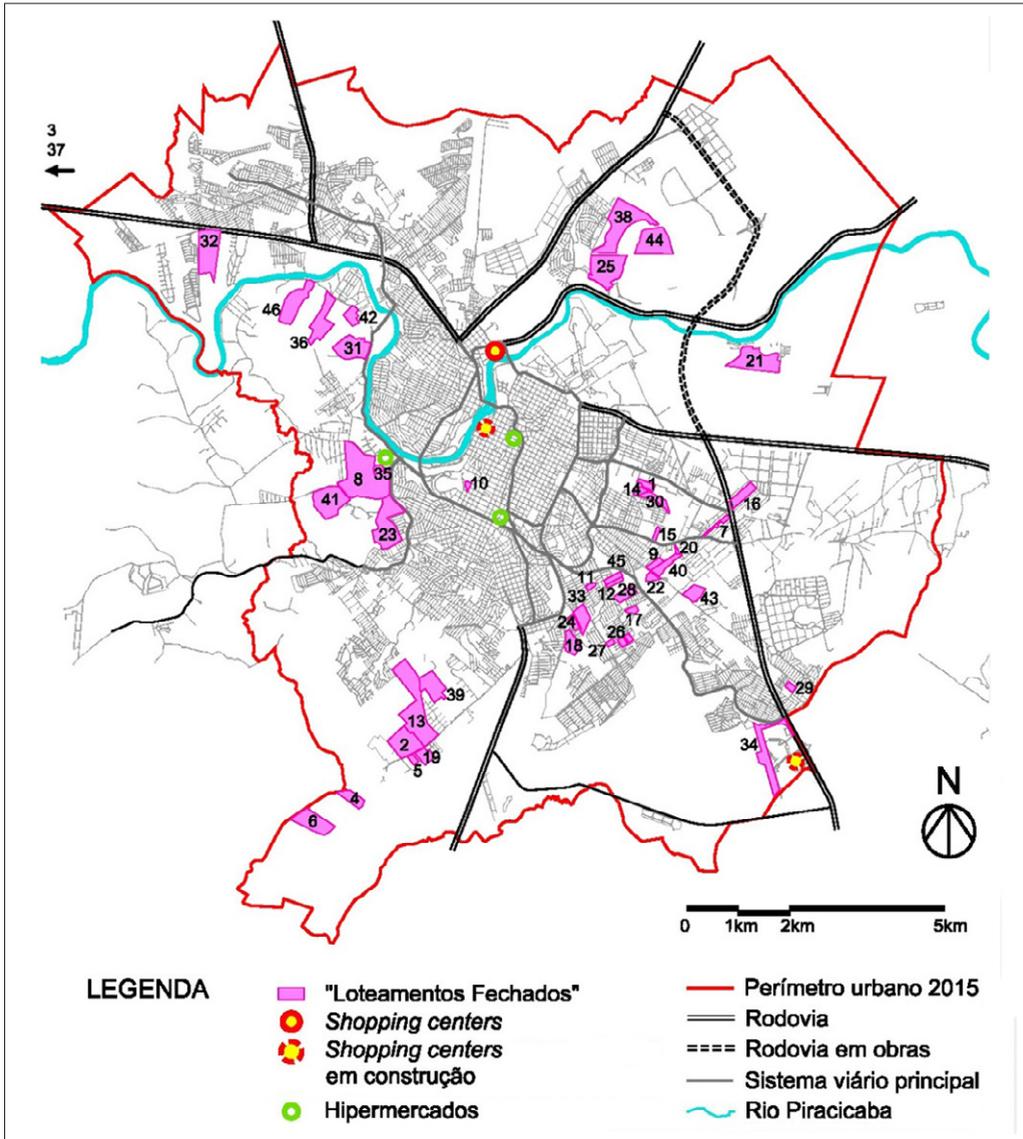
Como já mencionado, em Piracicaba o “loteamento fechado” enquanto produto imobiliário demorou a se consolidar, sendo que 80% dos lotes e empreendimentos desse tipo foram implantados após o ano 2000. A caracterização da tipologia no município apresenta um complicador adicional, uma vez que a legislação possibilita o fechamento à solicitação de 70% dos residentes, tornando bastante dinâmica sua identificação no território. Contudo, a partir de meados do século XXI, o produto consolidou-se definitivamente, incorporando o *marketing* do fechamento em sua comercialização.

Em decorrência dessa característica legal, observa-se uma dispersão de “loteamentos fechados” em várias regiões da cidade, nas franjas da mancha urbanizada, em loteamentos que, por não se configurarem passagem, apresentavam a viabilidade para o fechamento (figura 3).

Além dos dispositivos de segurança e controle, a agregação de “marcas” consolidadas no mercado nacional de “loteamentos fechados”, caso dos empreendimentos Damha (a oeste) e Alphaville (a nordeste da mancha urbana), converteu-se em elemento de valorização imobiliária e fundiária. Esta foi fator decisivo à viabilização de novas localizações não-tradicionais aos segmentos de alta renda do município, caso dos empreendimentos citados. A agregação dessas “marcas” específicas, carregando toda uma simbologia de distinção social, vem se fazendo importantes nas estratégias de agregação de valor aos “loteamentos fechados”. Os nomes “Alpha-

ville”, “Tamboré” e “Damha” tornaram-se tão importantes quanto os muros ou as guaritas que controlam o acesso a esses empreendimentos. Seja ampliando os valores de troca, seja viabilizando loca-

Figura 3. Piracicaba – Shopping Centers, hipermercados e “loteamentos fechados” implantados – 1977 a 2014



Fonte: IPPLAP; Secovi / SP; Maia, 2014: 70; 2º Cartório de Registro de Imóveis e Anexos de Piracicaba; Câmara de Vereadores de Piracicaba; Sites dos empreendimentos; Otero, 2016.

lizações não tradicionais aos segmentos de alta renda, o *marketing* envolvido na comercialização desses empreendimentos busca garantir a extração de “rendas de monopólio”, que somente a agregação dessas “marcas” é capaz de produzir (Paulani, 2012).

A despeito de ser verificável uma significativa dispersão dos “loteamentos fechados” no território piracicabano, deve-se atentar que os setores em que vêm sendo implantados empreendimentos dessa tipologia não se confundem com aqueles ocupados pelos segmentos de mais baixa renda, o que pode ser observado na comparação com as áreas em que foram demarcadas as ZEIS 2, e que podem ser vistas na figura 1.

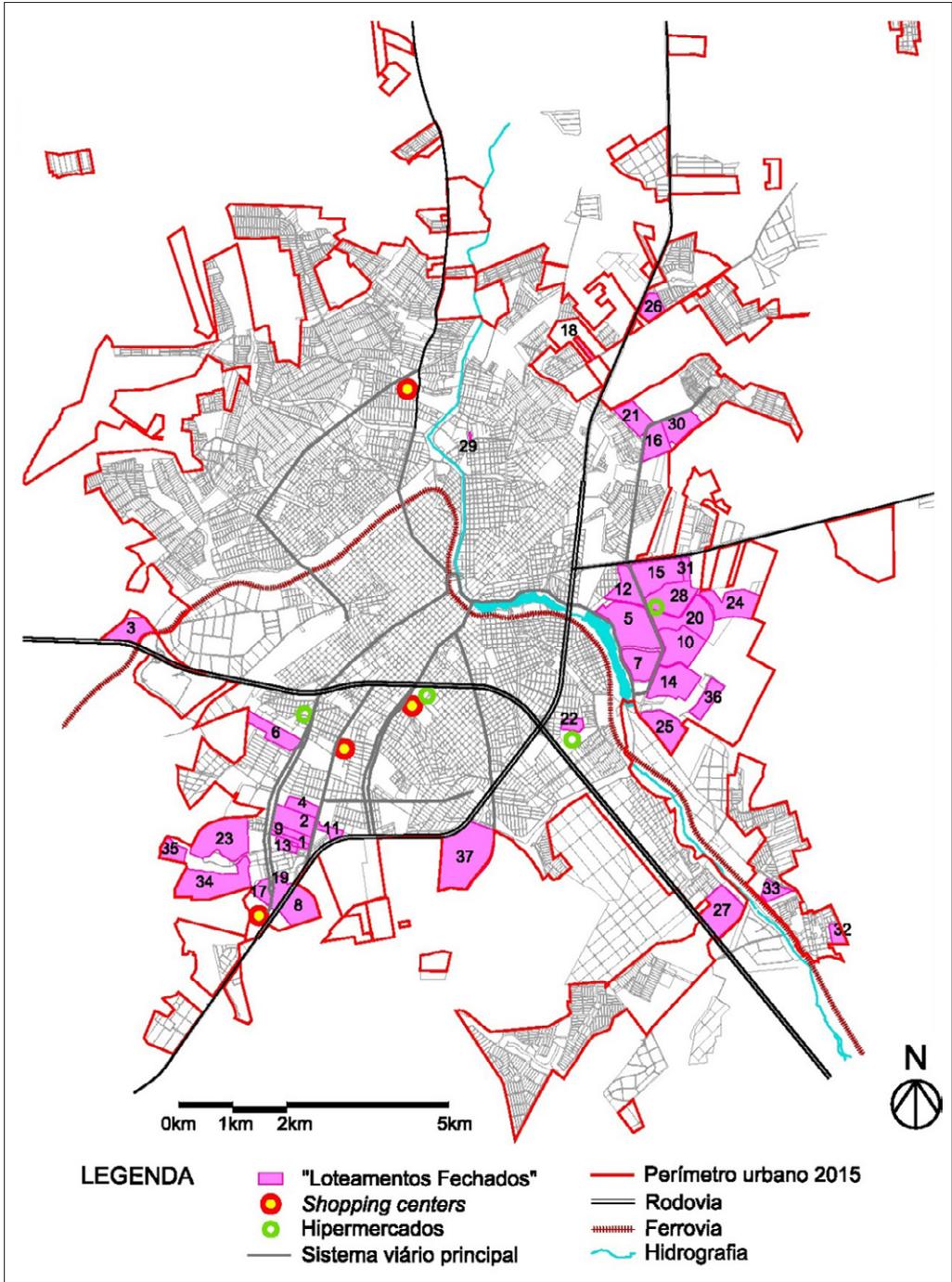
São José do Rio Preto

No município de São José do Rio Preto a tipologia dos “loteamentos fechados” também surgiu precocemente; entretanto, somente a partir do século XXI estes vão se tornar um dos principais produtos imobiliários a moldar seu território, tendo sido lançados, entre 2000 e 2014, 78% dos lotes produzidos dentro de “enclaves fortificados” no município. Desde meados da década de 1990 já não se verificavam mais lançamentos de parcelamentos do solo “abertos” voltados ao mercado de maior poder aquisitivo no município (Barroso, 2010, p. 111).

Os “loteamentos fechados” implantados a partir da década de 1970 até meados da década de 1990, à semelhança de Bauru, vão obedecer a um mesmo padrão locacional, acompanhando os tradicionais vetores de expansão dos segmentos de alta renda do município: as avenidas Alberto Andaló/José Munia e Bady Bassitt/Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira. Este setor, que correspondente aos setores históricos de autosegregação das elites locais, apresenta as menores vulnerabilidades sociais e nele se encontram implantados três dos quatro *shopping centers* do município. Cerca de um quarto dos lotes em “loteamentos fechados” de Rio Preto localiza-se nesse quadrante da cidade. Essa área (figura 4).

A partir da década de 1990 teve início a implantação do complexo de “loteamentos fechados” Parques Residencial Damha I a VI (1992 e 2008), totalizando 3.166 lotes, e os vizinhos Village Damha Rio Preto I a III (2005 e 2012), agregando outros 1.396 lotes, todos realizados pelo Grupo Encalso Damha. Esse complexo de empreendimentos residenciais fechados, na região leste e distantes das tradicionais áreas de segregação das elites rio-pretenses representa, em seu conjunto, mais da metade de todos os lotes em “loteamentos fechados” de Rio Preto.

Figura 4. São José do Rio Preto – Shopping Centers, hipermercados e “loteamentos fechados” implantados de 1974 a 2014



Fonte: PMSJRP; Barroso, 2010, p. 107; Sites dos empreendimentos; Otero, 2016.

Esses empreendimentos vêm promovendo a reestruturação do espaço intraurbano de Rio Preto, segundo os interesses dos empreendedores, e não as demandas dos segmentos de alta renda. Treze dos quinze “loteamentos fechados” da região leste foram realizados por apenas duas empresas, ambas de origem local: o Grupo Encalso, hoje atuante em diversos estados brasileiros com empreendimentos semelhantes, e a Agroseta, cuja atuação permanece restrita a Rio Preto e à vizinha Mirassol.

Considerações finais

Observado o que se passa nessas três cidades cabe perfeitamente o paralelo com o que vem ocorrendo nas maiores cidades no país ainda que com outras especificidades: a condição do setor imobiliário como captador de excedente, associada a um padrão de regulamentação urbanística que se altera das anteriores regras rígidas para instrumentos negociais são, no presente contexto, fator de pressão sobre agentes públicos, insegurança legal e jogos de influência.

Observar esse quadro exige um amplo debate sobre a natureza e os impactos dos novos instrumentos de regulação urbana, em sua maioria trazidos, ou pelo menos reiterados, pelo Estatuto da Cidade, que hoje se vê frente a um quadro econômico e de forças diverso daquele que estava presente no período de sua formulação e que se mostrava mais favorável a um projeto social.

Presentemente esses instrumentos têm se mostrado muito mais funcionais ao capital do que à redistribuição de ganhos, tanto pela atual retração dos movimentos sociais quanto pelo fato de que o setor da produção imobiliária está muito mais bem preparado do que os movimentos sociais para lidar com um aparato regulador mais sofisticado e com impactos urbanos muito maiores, mas mais dificilmente detectados pela cidadania antes de sua implantação.

A legislação urbanística produzida não vem definitivamente sendo feita para viabilizar um planejamento da ocupação físico-territorial submetido a um projeto social, mas para flexibilizar as regras existentes de forma a estabelecer garantias e condições de incentivo, atrativas a investidores.

A reestruturação urbana por que vem passando as cidades médias de Bauru, Piracicaba e São José do Rio Preto, é resultado direto dos interesses dos promotores imobiliários na oferta de novos empreendimentos, tanto pelos impactos quantitativos, resultado de seu porte, quanto pelas novas tipologias introduzidas e consolidadas ao longo das últimas duas décadas. A intensa produção imo-

biliária nesses territórios tem relação tanto com as transformações no desenvolvimento capitalista nacional (e global) quanto com determinantes locais, em que se formaram coalizões de interesse com o intuito de promover a “máquina de crescimento” local (Logan e Molotch, 2007).

Independentemente de se verificar que esse movimento de reestruturação intraurbana se processa em distintas cidades brasileiras das mais diversas escalas, nas cidades médias esse movimento vem resultando em impactos profundos. Segundo Spósito (2007), diferentemente das grandes metrópoles, nas cidades médias o estoque de terras é maior, resultando em “segmentações espaciais diversas das observadas nas cidades maiores”. Além disso, os custos de vida menores, especialmente aqueles relacionados ao custo dos serviços domésticos de manutenção residencial (limpeza doméstica, jardinagem, etc.), viabilizam a inclusão dos estratos de média renda nesse mercado residencial, ampliando a demanda por seu consumo.

Outra especificidade das cidades médias reporta-se às características da sociedade local: proprietários fundiários, promotores imobiliários e gestores públicos, por vezes, confundem-se nesses variados papéis (Spósito, 2007).

É esse formato de relações que nos instiga a atribuir-lhes a dimensão de parceria público-privada e a traçar um diálogo com os formatos desenvolvidos na metrópole sob a forma de instrumentos urbanísticos que envolvem parcerias público-privadas. A “parceria público-privada” não se dá por contrato, mas por uma relação informal de troca de influências. É um formato de “toma lá, dá cá” que perpassa toda a estrutura social brasileira numa histórica malha de compadrio, que hoje expõe um quadro cultural e de relações sociais pesadas à sociedade brasileira. É um não republicanismo em que o interesse público sucumbe às relações pessoais. A centralidade que a atividade imobiliária veio adquirindo nas economias locais, crescente ao longo de todo o período após os anos 2000, responsável pela elevação dos índices de emprego e por alguns dos maiores investimentos realizados (Otero, 2016), ajuda a clarificar as razões que conduziram as administrações locais a propugnar pelos interesses do setor.

O que se observa nos casos de que se tem conhecimento (Campinas, Santos, Bauru, Piracicaba, São José do Rio Preto, Sorocaba, Nova Lima-MG), é que o processo de reestruturação urbana ocorrido contou com um decisivo suporte dos poderes públicos locais, que moldaram o arcabouço jurídico de suas políticas urbanas –em graus mais ou menos aprofundados– de modo a viabilizar essa produção imobiliária, além de garantir a necessária infraestrutu-

ra e os equipamentos públicos fundamentais à sua exequibilidade. O espaço urbano, dessa maneira, converte-se numa das principais mercadorias “vendidas” por essas cidades, impondo severos limites à construção de cidades mais justas e democráticas.

[Recibido el 1 de septiembre]
[Evaluado el 22 de septiembre]

Referências bibliográficas

- Atkinson, R. (2003), “Addressing Urban Social Exclusion Through Community Involvement in Urban Regeneration”, in Imrie, R. e M. Raco (eds.), *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*, Bristol, Policy Press, pp. 101-119.
- Barroso, L. F. de Lemos (2010), “Expansão dos Condomínios Horizontais e Loteamentos Fechados em São José do Rio Preto-SP”, dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana), São Carlos, UFSCar.
- Bauru (2011), *Plano Local de Habitação de Interesse Social – Diagnóstico Habitacional*, Bauru, PMB.
- Bolaffi, G. (1982), “Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema”, em Maricato, E. (org.), *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*, São Paulo, Alfa-Ômega.
- Brasil (2002), *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*, Brasília, Câmara dos Deputados / Coordenação de Publicações.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996), “Da administração pública burocrática à gerencial”, *Revista do Serviço Público*, vol. 47, Nº 1, jan/abr, pp. 7-10.
- Capelozza, A. C. A. (2014), “Produção Habitacional no Processo de Urbanização de Bauru (1950-2010): a estruturação da cidade a partir das habitações populares e de alta renda”, *Anais do III Enanparq*, São Paulo, Mackenzie, PUC-Campinas.
- Cardoso, A. L. (org.) (2013), *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*, Rio de Janeiro, Letra Capital.
- Corghi, F. N. (2008), *Urbanização e segregação sócio-espacial em Bauru (SP): um estudo de caso sobre a Bacia hidrográfica do Córrego da Água Comprida*, dissertação (Mestrado em Geografia), Campinas, Unicamp.
- De Mattos, C. (2016), “Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana”, *Sociologias*, Porto Alegre, ano 18, Nº 42, mai/ago, pp. 24-52, em línea: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222016000200024&script=sci_abstract&tlng=es>.
- Duarte, L. N. R. (2003), “O Processo de Urbanização de Piracicaba: estudo dos Planos Diretores – 1971-1991”, dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Campinas, FAU / PUC-Campinas.

- Ferreira, J. S. W. (coord.) (2012), *Produzir Casas ou Construir Cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*, São Paulo, LABHAB, FUPAM.
- Fix, M. (2001), *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*, tese (Doutorado em Economia), Campinas, IE / UNICAMP.
- Goulart, J., E. Terci e E. Otero (2014), “Planos Diretores Participativos e Gestão Urbana em Cidades Médias sob o Estatuto da Cidade”, *Revista Biblio 3W*, Barcelona, vol. XIX1, Nº 1075, 25 de maio. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1075.htm>>.
- Logan, J. e H. Molotch (2007), *Urban Fortunes: the political economy of place*, Los Angeles, University of California Press.
- Maia, A. (2015), *Piracicaba: produção do espaço urbano*, Trabalho final de graduação (Arquitetura e Urbanismo), Piracicaba, Unimep.
- Maricato, E. (2011), *O impasse da política urbana no Brasil*, Petrópolis, Vozes.
- Martins, M. L. R. (2003), “São Paulo: além do plano diretor”, *Estudos Avançados*, vol. 17, São Paulo, USP, pp. 167-186.
- (2011), “Em busca de um glossário”, Apresentação em ppt feita em Sessão Livre no XIV ENANPUR, Rio de Janeiro.
- (2012), “O centro da metrópole e a metrópole como centro”, *Anais do XII Encontro da RII*, Belo Horizonte, UFMG.
- (2013), “A cidade, entre o Projeto e a Lei: qual a expressão material do Direito à Cidade?”, Apresentação em ppt feita em Sessão Livre no XV ENANPUR, Recife.
- Oliveira, F. L. e R. Biasotto (2011), “Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros”, em Santos, J. R., O. A. e D. T. Montandon (orgs.), *Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*, Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR / UFRJ.
- Otero, E. V. (2016), *Reestruturação urbana em cidades médias paulistas: a cidade como negócio*, tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), São Paulo, USP.
- Parcour (2016-2018), “Public accountability to residents in contractual urban redevelopment”, pesquisadores responsáveis: Tuna Tasan-Kok, Universiteit van Amsterdam (coordenadora); Rob Atkinson, University of the West of England; Maria Lucia Refinetti Martins, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos.
- Paulani, L. (2012), “Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo”, em *Anais do XVII Encontro Nacional de Economia Política - Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP)*, Rio de Janeiro, UFRJ.
- Pólis (2003), *Relatório 1 - Leitura Técnica e Participativa. Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba*, Piracicaba, Pólis.
- Raco, M. (2013), *State-Led Privatization and the Demise of the Democratic State: Welfare Reform and Localism in an Era of Regulatory Capitalism*, Ashgate, Surrey.
- Santo Amore, C., L. Z. Shimbo e M. B. Rufino (orgs.) (2015), *Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados Brasileiros*, Rio de Janeiro, Letra Capital.

- Secovi / SP (2014), *Relatório de Aprovação de Loteamentos - Por Município (2010 a 2014)*. Disponível em: <<http://www.secovi.com.br/pesquisas-e-indices/>>.
- SJRP (2011), *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social - Etapa II: diagnóstico do setor habitacional*, São José do Rio Preto, PMSJRP, Oliver Arquitetura.
- Spósito, M. E. B. (2007), “Reestruturação Urbana e Segregação Socioespacial no Interior Paulista”, *Revista Scripta Nova*, vol. XI, N° 245 (11), Barcelona. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24511.htm>>.
- e E. M. Góes (2013), *Espaços Fechados e Cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial*, São Paulo, Ed. Unesp.
- Van Der Veen, M. e W. K. Korthals Altes (2011), “Urban development agreements: Do they meet guiding principles for a better deal?”, *Cities* 28(4), pp. 310-319.
- Villaça, F. (2001), *Espaço Intra-urbano no Brasil*, São Paulo, Nobel.
-

Autores

Maria Lucia Refinetti Martins. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1974), onde concluiu Mestrado e Doutorado. Professora Dra. da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP desde 1999; atualmente Professora Titular. Coordenou o Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo de 2009 a 2013. Atualmente é presidente da Comissão de Cultura e Extensão. Representa a universidade no Conselho Gestor da Operação Urbana Água Espirada. Membro de diversas redes de pesquisa latino-americanas. Anteriormente exerceu atividade de Planejador Urbano na Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura do Município de São Paulo e de Assessoria em Urbanismo a parlamentares na Câmara Municipal de São Paulo e na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Presentemente desenvolve a pesquisa “Public accountability to residents in contractual urban redevelopment (PARCOUR)”, que envolve Universidade de Amsterdam (coordenação geral), Universidade de West England e Universidade de São Paulo.

Publicações recentes:

- (2017), “Desafios e Inovações da Residência em Arquitetura e Urbanismo”, *MóBILE*, São Paulo, pp. 41-43.
- (2016), “Meio Ambiente Urbano e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, in *Bens Culturais e Cidades Sustentáveis*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, vol. 1, pp. 15-35.
- , A. L. S. Pereira e S. A. Bittencourt (2017), “Urban Regeneration Projects in Brazilian Cities: Hegemonic Discourses and Policy Models. 2017”, apresentação de trabalho no AESOP Annual Congress, Lisboa, 2017.

Estevam Vanale Otero. Graduado em Arquitetura e Urbanismo (2002), tem Mestrado (2009) e Doutorado (2016) em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP). Foi Diretor de Projetos Especiais do Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba (2003-2013). Professor dos cursos de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo da Universidade Me-

todista de Piracicaba (UNIMEP / Santa Bárbara d'Oeste) e da Faculdade de Engenharia e Arquitetura do Centro Universitário Nossa Senhora do Patrocínio (CEUNSP / Salto), integra o Grupo de Pesquisa Desenvolvimento Urbano Contemporâneo (GPDUC / UNESP) e Cultura, Tecnologia e Cidade (UNIMEP). Atualmente desenvolve pesquisas sobre a produção contemporânea do espaço urbano em cidades médias brasileiras.

Publicações recentes:

- (2017), “Reestruturação Urbana em Cidades e Médias do Interior Paulista: produção imobiliária e dispersão residencial das elites locais”, in Reis, Nestor Goulart e Júlio Cláudio da Gama Bentes (orgs.), *Dez Anos de Diálogos sobre Dispersão Urbana*, São Paulo, FAU / USP, p. 477-500.
- , J. O. Goulart e E. T. Terci (2017), *Desenvolvimento e planejamento urbano em cidades médias: uma análise contemporânea sobre o Estatuto da Cidade, engrenagem econômica, dinâmica imobiliária e processo político-institucional em Piracicaba, Bauru e Rio Claro*, São Paulo, Cultura Acadêmica.
- (2016), “Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empreendimento e o Estatuto da Cidade”, *Revista de Administração Pública*, vol. 50, pp. 455-476.

Cómo citar este artículo

Refinetti Martins, Maria Lucia y Estevam Vanale Otero, “Atividade imobiliária e reestruturação urbana no interior paulista: um formato de parceria público-privada?”, *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 9, N° 32, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2017, pp. 35-56, edición digital, <<http://www.unq.edu.ar/catalogo/417-revista-de-ciencias-sociales-n-32.php>>.