



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

ENTRE A LEGISLAÇÃO E O MERCADO: A PRODUÇÃO DESREGRADA DE
EMPREENDIMENTOS RESIDENCIAIS HORIZONTAIS FECHADO E SEUS RESULTADOS
NOCIVOS ÀS CIDADES MÉDIAS- O CASO DE MARÍLIA- SP

Gabrielle Gomes Coelho (Universidade de São Paulo) - gabriellegomescoelho@usp.br

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP). Integrante do Grupo de Pesquisa YBY - Grupo de Estudos Fundiários, Políticas Urbanas, Produção do Espaço e da Paisagem. Integrante do gr

Tomás Antônio Moreira (Universidade de São Paulo) - tomas_moreira@sc.usp.br

Professor do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - Brasil. PhD em Estudos Urbanos, pela Université du Québec à Montréal - Canadá (diploma validado pela USP). Mestre em Ciências Aplicadas - orientação Habitat & Desenvolvimento

Entre a legislação e o mercado: a produção desregrada de empreendimentos residenciais horizontais fechados e seus resultados nocivos às cidades médias

O caso de Marília- SP

PRODUTOS DO MERCADO IMOBILIÁRIO: OS IMPACTOS DOS EMPREENDIMENTOS RESIDENCIAIS HORIZONTAIS FECHADOS NAS CIDADES MÉDIAS

O conceito de cidade média emergiu durante a década de 1970 nas políticas francesas de desconcentração das massas populacionais e de suas atividades como uma resposta aos desequilíbrios urbano-regionais, às frágeis relações socioeconômicas e de hierarquia entre as cidades, à queda da qualidade de vida e outras problemáticas que se instauravam nas grandes aglomerações urbanas. Trata-se, entretanto, de uma definição não unânime cujo processo de desenvolvimento cingiu diferentes estratégias de conceituação (FILHO, SERRA, 2001). Dentre elas, Costa (2002) destaca a consideração primeira das dimensões física e populacional dos meios urbanos, uma estratégia que, contudo, logo se mostrou inviável devido à ampla diferença entre as realidades contidas nas escalas mundial, nacional e regional e ao consequente entrave na aplicação dos mesmos limites aos díspares contingentes populacionais e territoriais predominantes em cada conjunto analisado. Tendo isso em vista, optou-se pela inclusão do parâmetro funcional, atribuindo-se a classificação de médias às cidades que se encaixassem em certos parâmetros populacionais e territoriais desde que também exercessem funções compatíveis com o nível intermediário assumido por elas na hierarquia urbana. Não obstante, tal método igualmente se mostrou suscetível às especificidades tanto do grau de urbanização e dos níveis de desenvolvimento econômico e social de cada escala analisada quanto da própria organização político-administrativa, responsável por atribuir às cidades mais ou menos importância em âmbito regional e nacional.

Neste sentido, iniciou-se uma busca por novos critérios capazes de auxiliar na definição do que seriam as cidades médias e de aproximar este conceito às realidades sociais e econômicas específicas de cada país. Uma das saídas encontradas foi considerar ainda fatores qualitativos, método utilizado em definições como as de Toinard (1996), que associou à categoria das cidades médias a capacidade de disponibilizar aos habitantes a chance de usufruírem das vantagens da urbanização e concomitantemente não serem penalizados pelas consequências negativas deste processo. São concepções como essas que demonstram um alargamento das variáveis consideradas na definição das cidades médias, passando a se considerarem também critérios mais subjetivos e as dimensões demográfica e funcional apenas quando relacionadas à escala regional em questão (COSTA, 2002).

A referência do conceito de cidades médias que tomamos aqui é a de Sposito (2003). Segundo a autora, essas áreas urbanas têm obrigatoriamente um porte médio, ou seja, não são descartadas as variáveis populacionais e territoriais, mas também devem desempenhar papéis intermediários e /ou regionais no conjunto da rede urbana. Nesse sentido, ganha importância a

análise de critérios como a localização das cidades no território, a distância delas com relação às metrópoles, como se relacionam com os centros urbanos de diferentes portes, além de fatores autocentrados, tais quais a capacidade de consumo, o desenvolvimento da infraestrutura urbana, dentre outros. Em território brasileiro, as primeiras preocupações com o tema foram materializadas no II Plano de Desenvolvimento Nacional (PND), de 1974, também sob influência da criação de cidades médias em território francês. Tratou-se de uma política de incentivo à criação de centros médios em áreas economicamente defasadas sob a perspectiva de contenção dos fluxos migratórios em direção ao Sudeste e de se garantir a continuidade de um acelerado ritmo de desenvolvimento e crescimento econômicos.

Com a instituição dessas diretivas de planejamento em âmbito nacional, houve um desenvolvimento palpável das cidades médias, que passaram a crescer em taxas superiores às metrópoles. Tal processo, por implicar em uma política de desenvolvimento da rede urbana em detrimento da intra urbana e não vir acompanhado de diretrizes que buscassem orientar ou ao menos controlar a expansão gerada nesses centros intermediários, acabou por introduzir nessas áreas, segundo processos e formas diferenciados, as mesmas problemáticas metropolitanas. Em outras palavras, instaurou-se nas cidades médias o que Sposito, ao ressaltar a capacidade de renovação da estrutura e das lógicas de estruturação das cidades, definiu como reestruturação no âmbito intra urbano. Influenciadas pelos modos de produção e pelas formações socioespaciais vigentes, essas mudanças se intensificaram com o alastramento do modo de produção capitalista, responsável por provocar as mais significativas mudanças nas estruturas das cidades e, unido ao desenvolvimento e popularização dos meios de transporte, por ampliar o movimento de fuga dos centros urbanos em direção às periferias, deslocamento originalmente restrito às elites que buscavam fugir das consequências geradas pela Revolução Industrial nas áreas centrais (MUMFORD, 1998 apud ZANDONADI, 2008).

Consolidou-se assim um cenário extremamente favorável à expansão das cidades, mas não à mudança da relação centro-periferia, estando as áreas periféricas ainda dependentes das atividades localizadas na área central. O que alguns autores identificaram, entretanto, é uma mudança nesse modelo de expansão urbana, passando-se para o que Reis conceituou como “urbanização dispersa”, um momento da urbanização no qual, para além da separação física do tecido urbano, há também mudanças no tecido intra urbano, com o surgimento de novos espaços de consumo, áreas industriais, residenciais e mudanças nas práticas dos habitantes das cidades.

Sposito afirma que as transformações socioeconômicas da periferia urbana das cidades médias no estado de São Paulo se iniciaram em meados da década de 1980 e ganharam expressividade na década de 1990 com a proliferação dos espaços residenciais fechados. Nesta lógica, as inovações no âmbito do transporte, tais quais o uso do automóvel e as vias de fluxo rápido, motivaram a constituição de novas centralidades, promovendo assim alterações “no papel e na estrutura do centro principal ou tradicional” e uma “redefinição do centro, da periferia e da relação centro-periferia” (SPOSITO, 1996 apud DAL POZZO, 2011).

Nesse processo de modificação do caráter monocêntrico das cidades médias, os agentes do mercado imobiliário e suas iniciativas contribuem para a

síntese de novos conteúdos econômicos, sociais e culturais dos espaços das cidades, assumindo o papel dos principais agentes transformadores na estruturação desses meios urbanos, aqueles que, como afirmou Font (2007), definem onde cada grupo social se localiza no espaço. Promovidos segundo os interesses imobiliários e fundiários descritos, os empreendimentos residenciais horizontais fechados, ao ocuparem grandes áreas e se localizarem de modo gradualmente mais distante da malha urbana consolidada, exercem imensa influência sobre os processos de dispersão urbana e formação de novas centralidades, à medida que atraem atividades comerciais e de serviços destinadas às classes que os habitam. Em outras palavras, a concentração de espaços residenciais restritos a pessoas de maior poder aquisitivo acaba por atrair estabelecimentos voltados ao consumo desses indivíduos e, portanto, frequentados única ou preponderantemente pelos moradores dos loteamentos e condomínios de acesso restrito, isto é, por sujeitos pertencentes a uma mesma classe social atraídos tanto pela proximidade entre as novas centralidades e o local de sua residência quanto pelo status social atribuído ao uso desses estabelecimentos.

Dentre as consequências da dispersão urbana, para além da auto segregação das classes mais abastadas rumo aos seus condomínios e loteamentos luxuosos e, assim, da gênese de novas centralidades e grupos homogêneos no espaço, há de se ressaltarem as novas práticas instituídas. Sposito (1996) discorre sobre alguns efeitos da segregação na convivência entre as classes, destacando a diminuição ou rompimento da comunicação entre elas, da circulação de diferentes entre os mesmos espaços e do diálogo entre pessoas distintas, o que poderia conduzir à própria fragmentação socioespacial. Em um meio urbano tomado pela quebra do contato entre as classes sociais, não mais apenas devido à distância física e à existência de espaços frequentados por classes sociais homogêneas, mas também aos quilométricos muros que rodeiam os empreendimentos residenciais, a vivência entre os diferentes é banida dos espaços públicos, territórios gradualmente transformados em áreas privadas no interior dos loteamentos e condomínios de acesso restrito.

Instrumentos fundamentais na formação de novas centralidades e na fragmentação urbana, os referidos empreendimentos residenciais horizontais fechados, enquanto condição e expressão da urbanização espraiada, além de corroborarem para o fim da vivência entre os diferentes e a privatização dos espaços públicos, têm na maior velocidade de seus lançamentos outro dos impactos atribuídos à urbanização dispersa por Sposito: o aumento do número de lotes não edificadas. É considerando o protagonismo dessas áreas enquanto instrumentos na concretização dos processos descritos e o lugar das vacâncias fundiárias (vazios urbanos) como uma das principais consequências da urbanização dispersa, que se dedicam as seções seguintes à conceituação e investigação de ambas as categorias.

EMPREENHIMENTOS RESIDENCIAIS HORIZONTAIS FECHADOS: A NÃO REGULAMENTAÇÃO À SERVIÇO DA GÊNESE DOS VAZIOS URBANOS

Segundo Sposito (2004), é no final da década de 1970 e meados de 80 que surgiram as primeiras iniciativas de condomínios e loteamentos horizontais fechados nas cidades do interior paulista, processo cuja efetivação data da década de 1990. Como uma das principais características que diferenciam essas

áreas dos regimes verticais está a localização periférica sobretudo em descontínuo da cidade consolidada, promovendo assim a dispersão urbana (ZANDONADI, 2008). No que se refere à conceituação de tais territórios, constituem parte da categoria dos enclaves fortificados, definidos por Caldeira (2000) como espaços privatizados, fechados e monitorados cuja demanda se justifica pelo medo do crime e da violência. Na gênese da urbanização dispersa e em seus processos subsequentes, atuam os enclaves fortificados como um todo, mas aqui focalizamos o papel daqueles cuja função é residencial, territórios geralmente direcionadas às classes médias e altas, caracterizados pela presença de muros, sistemas e equipamentos de monitoramento, pelas regras internas de inclusão e exclusão e que podem incluir em seu perímetro espaços destinados não apenas à moradia, mas também à realização de atividades de lazer, consumo, trabalho e até mesmo educacionais (DACANAL, 2004).

Basicamente, referimo-nos aos loteamentos e condomínios residenciais horizontais de acesso restrito, categorias que, devido ao alto valor de seus terrenos e suas edificações, são ocupados majoritariamente pelas classes mais abastadas- pessoas que buscam o isolamento por diferentes razões. Em meio a esse processo, as práticas socioespaciais concebidas a partir da combinação desses novos habitats e dos processos urbanos concorrem para a gênese de novas formas de vida que envolvem a desvalorização do espaço público e a negação da diferenciação social, gerando-se assim simulacros urbanos e uma produção do espaço cada vez mais desigual (DAL POZZO, 2008). Dentre os autores que alertam para os perigos desta cisão entre as classes mais ricas e o restante da cidade, podemos destacar Svampa (2001), ao ressaltar como os efeitos do isolamento atingem sobretudo as gerações que crescem no interior dos espaços residenciais fechados, pessoas potencialmente alheias à realidade de outros grupos sociais e, em especial, daqueles de menor renda.

Contudo, apesar de unidos na gênese dos impactos acima descritos, vale ressaltar que os condomínios e loteamentos fechados se diferenciam segundo alguns de seus aspectos, tais quais objeto de venda, regime de propriedade e regulamentações, aspectos primordiais no entendimento da maneira com a qual cada tipologia impacta a vivência e o tecido urbanos. No caso dos loteamentos fechados, o que se verifica no âmbito legislativo é a criação de lotes- parcelas urbanizadas e prontas para receberem edificações. Este fato os torna uma das categorias de parcelamento do solo e implica a doação de parcelas do total do terreno a ser loteado para a abertura de áreas públicas. O fechamento dessas áreas, por sua vez, ocorre em âmbito municipal, com a aprovação de leis que atribuem às associações de moradores concessão do uso do solo e, conseqüentemente, proibição do livre acesso às zonas públicas doadas à municipalidade. Em outras palavras, trata-se de um processo de privatização das áreas públicas socialmente produzidas e de criação de um aval ao desenvolvimento de imensos territórios ausentes da vivência urbana.

Já quanto aos condomínios horizontais, legalmente promovem a criação de unidades reunidas em uma única matrícula, ou seja, não há formação de lotes com matrículas individualizadas e, portanto, não se trata de uma categoria de parcelamento do solo que exige a doação de áreas públicas ao município. Neste sentido, para além da concessão de uso do solo e do fechamento das áreas públicas nessas áreas, o que se discute relativamente aos condomínios fechados é a legalidade na criação de leis municipais que os regulamentam. Isso

porque, na prática, são produzidos também lotes urbanizados e, apesar de o objeto de venda se restringir teórica e legalmente às casas construídas, muitas vezes nesses empreendimentos são comercializados apenas os terrenos ausentes de edificação, assim como nos loteamentos, mas agora com a vantagem de o empreendedor não ficar dependente da concessão de uso do solo das áreas públicas, concessão atribuída em caráter temporário.

A partir da definição do parcelamento do solo como possível apenas mediante loteamento e desmembramento, contida na Lei Federal nº 6.766/ 1979, já é possível constatar a ilegalidade da regulamentação dos condomínios horizontais fechados em âmbito municipal. Resta-nos, portanto, reconhecer a “flexibilização” das normas que regem a construção do ambiente urbano, processo de desmantelamento observado também nas leis em âmbito federal, sobretudo na Lei nº 13.465. Aprovada no ano de 2017, a referida lei regularizou os loteamentos e condomínios de acesso restrito como categorias de parcelamento do solo ao incluir nesse grupo o loteamento de acesso controlado, a ser regulamentado pelo município, e ao prever que o lote poderia ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes (LEONELLI, MARINHO, MEDEIROS, 2019). O caráter dessas leis e sua importância ao atribuírem legalidade às iniciativas de privatização dos espaços públicos revelam o valor de nos atentarmos às atitudes do Estado na feitura de uma legislação urbana permissiva que se dobra aos interesses do mercado imobiliário.

Nesse processo de desmantelamento, as leis mais atingidas são sobretudo as de uso, ocupação e parcelamento do solo, normas continuamente revistas em nome da gênese de um caráter permissivo quanto à implantação de empreendimentos residenciais fechados em áreas que representam maior ganho de renda fundiária independentemente de seu contato com a malha urbana constituída, tais quais as zonas rurais. Essa primazia pela ocupação de trechos descontínuos às áreas urbanizadas gera a demanda de instalação de novas infraestruturas por parte do poder público, obras promotoras de um processo especulativo não apenas dos empreendimentos, isto é, das casas e dos lotes e das casas mantidos ausentes de construção e ocupação, mas também das zonas vazias que transcorrem dos residenciais de alto padrão até a cidade consolidada, transformadas, com as contínuas ampliações dos perímetros, em um arcabouço de vazios urbanos.

Os vazios urbanos consistem em uma categoria polissêmica, detentora de diversas nomenclaturas e estudada por numerosos nomes do meio científico. Apesar da pluralidade, contudo, sejam eles espaços ausentes de construção ou com edificações abandonadas, em degradação ou subutilizadas, todos os tipos de vazios urbanos compartilham o atributo da improdutividade e do não cumprimento da função social da propriedade instituída na Lei Federal nº 10.257/01(Estatuto das Cidades), mesmo que detenham potencial para sua efetivação. Aqui, focalizam-se os “vazios especulativos”, gerados pela gênese de novos parcelamentos em áreas distantes das consolidadas em nome da especulação do valor dos lotes vazios no interior destes empreendimentos e também das grandes áreas vacantes entre as novas localidades e entre elas e a cidade constituída (MAIA, 2019).

Analisando a presença de vazios urbanos propositalmente deixados ausentes de ocupação e/ou construção como forma de se aguardar pelo

processo especulativo da terra, Maia (2019) destaca algumas práticas especulativas em torno do uso do solo, ressaltando a “valorização imobiliária por retenção de lotes”, na escala intra loteamento, e a “valorização imobiliária por retenção de glebas”, na escala intra urbana. A primeira, valendo-se de lotes não edificadas nos loteamentos de acesso restrito, consiste em comercializar parcelas pior localizados no interior destas áreas e, com a ocupação das glebas, gradualmente colocar os outros lotes à venda, ou seja, manter uma reserva de vacâncias que serão valorizadas no futuro. Já a segunda demanda a implantação dos loteamentos “aos saltos”, mantendo-os distantes da malha urbana consolidada e com espaços intersticiais que, por sua vez, tendem a sofrer valorização conforme o entorno é ocupado. Nesta estratégia, portanto, a especulação ocorre até mesmo sem esforço do proprietário devido a uma lógica de autovalorização em que a presença de vazios urbanos nas áreas próximas aos condomínios e loteamentos de acesso restrito, muitas vezes áreas já valorizadas pela presença de infraestrutura urbana, fomenta a instalação de novos empreendimentos em zonas de menor valor agregado graças à sua ocupação incipiente ou até mesmo ao seu caráter ainda rural.

Ao considerarem a grande possibilidade de lucro no parcelamento destes territórios, os empreendedores progressivamente os ocupam com áreas residenciais fechadas, gerando com isso a especulação do valor dos lotes ausentes de edificação e/ou ocupação nos empreendimentos já implantados e das zonas vazias de maior escala externas às áreas de acesso restrito (BELTRAME, 2013). Por meio dessa lógica, podemos concluir que há também uma forte vantagem na criação de loteamentos e condomínios de maneira concentrada no espaço, destacando-se como principais zonas escolhidas para a concentração dessas áreas aquelas mais distantes da malha urbana consolidada, mas que são ao mesmo tempo bem servidas de vias de fluxo rápido, rodovias e avenidas que dão acesso a outros municípios da região ou possibilitam deslocar-se pelas diferentes áreas da cidade em curtos espaços de tempo.

ENTRE A LEGISLAÇÃO E O MERCADO EM MARÍLIA- SP: PRODUÇÃO DE EMPREENDIMENTOS RESIDENCIAIS HORIZONTAIS FECHADOS E O CONSEQUENTE CENÁRIO DE VAZIOS URBANOS

A cidade de Marília está localizada no interior do estado de São Paulo, mais especificamente na Alta Paulista, área ocupada durante a última etapa de expansão da cultura do café. A formação do município se deu, portanto, no contexto da nova urbanização nacional, quando surgiram cidades no interior paulista atreladas à economia cafeeira, atividade que estimulou a ocupação pela abertura de linhas férreas para escoamento dos produtos do interior para o litoral, propiciando assim a apropriação, valorização e fragmentação das terras (SANTOS, 1994). Contudo, não apenas restrita à produção do café e à criação das linhas ferroviárias, a cidade teve seu crescimento fortemente condicionado pela sobreposição do valor de uso pelo valor de troca do solo, ligando-se aos processos de acumulação e consolidação do modo de produção capitalista e situando-se, portanto, no bojo da expansão do comércio de terras que utilizou o café como pretexto para as vendas (NUNES, 2007).

Em outras palavras, a constituição de Marília se deu através de empreendimentos comerciais instalados com a ocupação inicial da área, via

fragmentação e comercialização de terras rurais primeiro e, depois, de terras urbanas, fazendo com que a cidade se destacasse como um centro regional prestador de serviços e de mercado para os gêneros alimentícios produzidos, beneficiados e consumidos (LARA, 1959). Tal desenvolvimento inclusive levou a cidade a alcançar altos índices populacionais, contando atualmente com uma população superior a 100.000 habitantes, e a ser considerada como Centro Sub-regional no estudo do IBGE: Região de Influência das Cidades- REGIC (2008), responsável pelo estabelecimento de uma classificação hierárquica das cidades e delimitação de suas áreas de influência a partir de dados sobre a relevância do município para a gestão do território, a centralidade do Poder Executivo e do Judiciário em nível federal, a centralidade empresarial, bem como a intensidade dos relacionamentos entre as cidades, presença de equipamentos e concentração de serviços.

Já no início de seu desenvolvimento, observa-se em Marília um rumo à segregação socioespacial. Segundo Delicato (2004), desde as ações dos pioneiros responsáveis pelos dois patrimônios originais, o Alto Cafezal (1923) e Marília (1926), não houve uma tentativa de integração da malha urbana, resultando em uma “caótica conexão de trânsito entre as duas regiões”. Neste cenário, a linha férrea foi um grande divisor entre os loteamentos, mas os aspectos de diferenciação e segregação atingiram também os padrões sociais. Isso porque o Alto Cafezal se constituiu como um patrimônio mais prestigiado devido à presença do centro comercial, enquanto Marília, embora beneficiado pela existência da estação ferroviária no interior de seus limites, assumiu uma posição de menor prestígio e foi ocupado por instituições beneficentes e diversas habitações destinadas às populações de baixo rendimento. Já quanto ao processo de expansão urbana, até a década de 70 foi orientado pela ferrovia e pelas diversas indústrias que nela se instalavam, segundo eixos de expansão sobretudo no sentido norte e noroeste, momento em que predominava a expansão urbana contínua e concentrada. É a partir da década de 70, em um misto de ações de descentralização industrial que atraíram contingentes populacionais, iniciativas habitacionais públicas, uma legislação urbana permissiva e o relevo marcado por escarpas íngremes e festonadas, que se iniciou o processo de urbanização dispersa, impulsionado a partir da década de 1990 pela instalação de inúmeros empreendimentos residenciais horizontais de acesso restrito nas franjas urbanas (DELICATO, 2004, ZANDONADI, 2008 apud DAL POZZO, 2011).

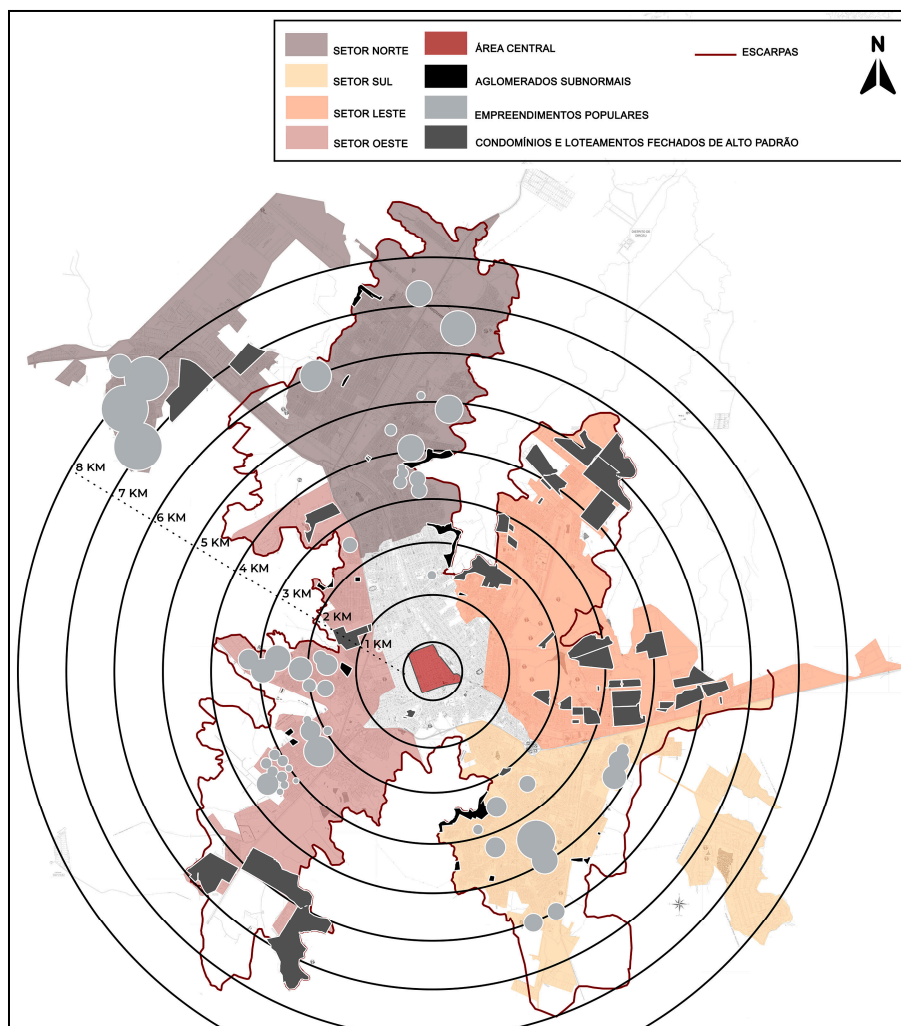
Junto à urbanização dispersa, observou-se na malha urbana também a dispersão dos espaços de consumo, havendo mudanças na estrutura da cidade, complexificações da antiga estrutura centro-periférica e transformação do modelo monocêntrico para multi policêntrico. A gênese de setores habitados e frequentados por segmentos socioeconômicos homogêneos constituíram, segundo Zandonadi (2008), um dos aspectos principais na formação de novas centralidades, à medida que empresas se aproximaram desse público alvo mirando o aumento de suas taxas de lucro. Buscando identificar e analisar essas áreas, o mesmo autor apontou as novas centralidades e sub centralidades de Marília-SP, identificando sobretudo ruas e avenidas e a reestruturação intensa do setor leste, área onde são mais evidentes as mudanças históricas de seu conteúdo socioeconômico, especialmente devido à sua fácil acessibilidade, à

concentração de loteamentos e condomínios fechados e de pontos atrativos como shoppings, supermercados e equipamentos de lazer.

São essas vias aquelas que Zandonadi identificou como áreas sujeitas a uma intensa reestruturação do seu uso do solo, transformando-se de residenciais para comerciais. Ele cita então três delas- a Avenida Brigadeiro Eduardo Gomes, a Avenida Vicente Ferreira e, por fim, a Avenida das Esmeraldas, aquela que passa mais severamente pelo processo de reestruturação de suas atividades e usos. Trata-se de um eixo de grande acessibilidade, tomado por ruas largas e extensas, muito próximo aos empreendimentos residenciais destinados a pessoas de elevado poder aquisitivo e que acaba por inclusive dar acesso à grande parte desses enclaves. Neste mesmo eixo, a presença de loteamento e condomínio fechados gerou a carência de um comércio que suprisse a demanda de seus moradores, impulsionando, assim, a conformação de um conjunto de estabelecimentos que comercializam artigos de elevado valor e de grande diversidade. Dada a importância das áreas residenciais de acesso restrito na reestruturação intra urbana de Marília, passa-se então para uma análise desses territórios e da maneira com que se constituíram no município.

Na cidade, os primeiros registros de empreendimentos residenciais horizontais fechados datam das décadas de 70 e 80, sendo nos anos 90 que de fato observamos um crescimento no número de suas aprovações. Analisando a localização desses espaços, verifica-se o intenso acúmulo no setor leste e uma tendência crescente de distanciamento da malha urbana consolidada. Prova disso é que, ao final do ano de 2020, totalizaram-se 33 condomínios e loteamentos aprovados apenas na zona leste, 71,74% do total distribuído por toda a cidade. Vale ressaltar também que houve períodos nos quais a quantidade de empreendimentos criada neste setor superou em até sete vezes a de outras áreas e que ele foi o primeiro a receber essa tipologia habitacional. Logo atrás da região leste, observamos a oeste e norte como aqueles com maior número de condomínios e loteamentos fechados, mesmo que em proporção muito inferior (8 e 4 casos, respectivamente), restando o setor sul, aquele que concentra a maior parte da população de baixa renda e que abriga apenas um empreendimento de alto padrão. Quanto ao andamento das aprovações, os setores leste e oeste têm apresentado um ritmo crescente, enquanto o norte caminha no sentido oposto. Por fim, ressalta-se que o maior número de casos aprovados ocorreu nas décadas de 2000 e 2010, exceto a leste, onde o boom na criação destas tipologias já pode ser visualizado na década de 90 e a imensa quantidade de empreendimentos, quando comparada à presença de apenas um no setor sul, revela por si só a intensidade do cenário de segregação socioespacial no município de Marília. Tal realidade se mostra ainda mais visível quando cruzamos a localização dos empreendimentos de alto padrão com os bairros ocupados pela população menos abastada e as áreas de aglomerados subnormais, como pode ser observado no mapa abaixo (Figura 1).

Figura 1 - Mapa do município de Marília-SP com localização dos loteamentos e condomínio fechados de alto padrão segundo setor e distância com relação ao centro original, além das delimitações dos aglomerados subnormais e bairros populares



FONTE: Produzido pelos autores

No mesmo sentido, as áreas mais atrativas também se concentram no setor Leste, como o Aeroporto Estadual de Marília (1938) e o Bosque Municipal (1974), além do Yara Clube (1940), complexo que reúne piscinas, saunas, quadras esportivas, ginásios e parques infantis, do Estádio Municipal Bento de Abreu Sampaio Vidal (1967) e do Shopping Center Esmeralda (2002). Podemos citar ainda uma das lojas Havan, criada em 2019 logo à frente do Terminal Rodoviário de Marília, reinaugurado no endereço atual em 2003, e diversos estabelecimentos comerciais atraídos pela proximidade com os moradores das áreas de acesso restrito, ressaltando-se aqui os supermercados Tauste, Confiança e Makro. Ao observarmos a malha viária, nota-se que todos esses pontos atrativos, assim como os condomínios e loteamentos fechados, localizam-se nas margens da Av. Esmeralda, Av. Vicente Ferreira e Av. Brigadeiro Eduardo Gomes, todas conectadas e, como referido anteriormente, configuradas como novas centralidades e sub centralidades do município.

Já analisando os agentes promotores dos empreendimentos, constatou-se que alguns deles concentram a produção dos loteamentos de condomínios de alto padrão na cidade. Neste sentido, seis desses agentes são responsáveis por 20 de todos os 46 empreendimentos, destacando-se o protagonismo da

Menin Engenharia, construtora responsável por nove destes e também por inúmeros conjuntos habitacionais populares concentrados em áreas dispersas muito distantes do centro original, dos serviços e equipamentos urbanos. Essa mesma lógica concentradora se repetiu nas cinco últimas áreas de acesso restrito que vêm sendo construídas. Destas, duas pertencem à Menin Engenharia e localizam-se no setor leste, enquanto outra também está sendo produzida por um agente que já possui um empreendimento construído na cidade- a incorporadora Lei Ltda., que está lançando um loteamento fechado também na zona leste. Mais uma vez, fica clara a preferência pela localização no “setor mais nobre da cidade” e começa a se denunciar um estreitamento da relação entre os diferentes enclaves fortificados, à medida que os anúncios dos empreendimentos acima estão sendo feitos nos dois shopping centers do município.

Após constatar a intensidade da aprovação de condomínios e loteamentos fechados, focaliza-se agora como as leis municipais fomentaram os processos descritos na cidade de Marília. Foi no ano de 1993 que se concebeu a primeira norma para disciplinar os loteamentos fechados- a Lei nº 57, a qual é atribuído o boom na aprovação dessa tipologia. Na norma, constam diretrizes de controle de diversas características dos empreendimentos segundo as quais a soma das áreas dos lotes murados não poderia ser superior a 50% das áreas remanescentes, as áreas institucionais e destinadas ao uso de bens comum do povo como praças, ruas e áreas de lazer deveriam ficar fora dos muros e, por fim, as ruas internas deveriam estar alinhadas com as externas. Também ficou definido que as vias e os logradouros públicos que ficassem dentro do loteamento fechado seriam cedidos pelo Município por permissão de uso, a título precário, gratuito e por tempo indeterminado ao loteador e aos seus sucessores. Nos anos seguintes, entretanto, houve um contínuo processo de afrouxamento da legislação, sobretudo através da Lei nº 900/2020, que revogou todas as exigências descritas. Percebemos neste ano, portanto, um grande desmonte das restrições que visavam garantir um ambiente mais propício ao uso público e a consolidação de um aval para empreendedores se apropriem indiscriminadamente das áreas públicas doadas ao município.

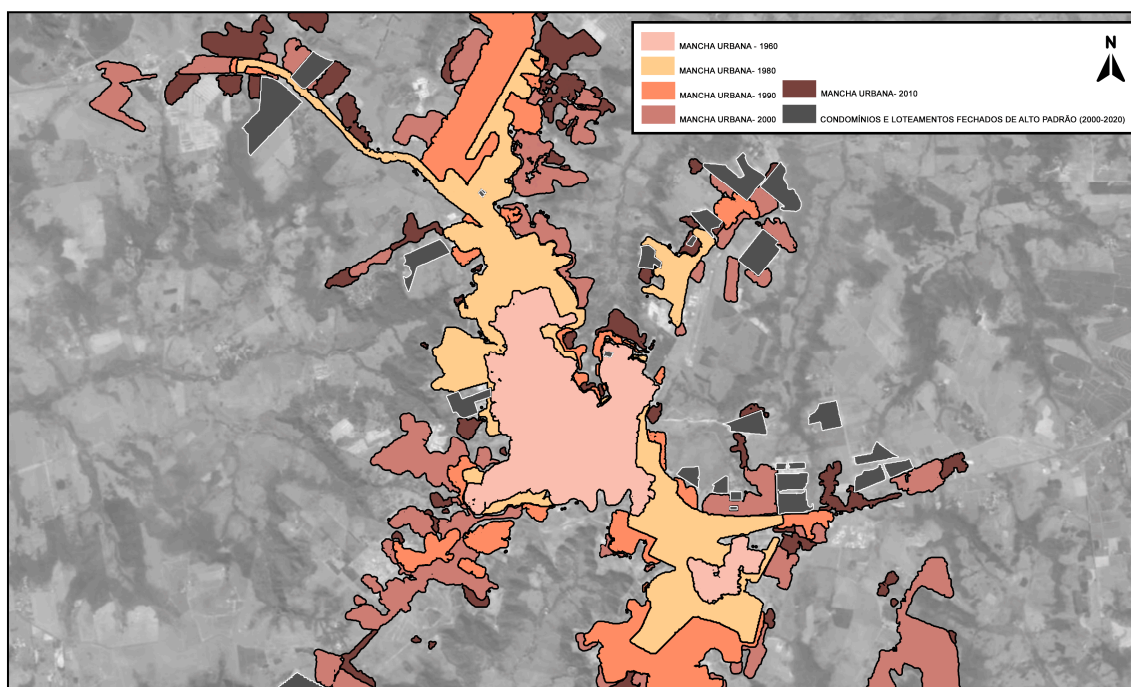
Quanto às normas referentes aos condomínios fechados, foram formalizadas no ano de 1997 na Lei nº 4278, que permitiu a criação desta tipologia nas Zonas Urbana e de Expansão Urbana e estipulou exigências como área máxima de 50.000 m² e extensão máxima de 300 m. É a partir desta lei que começaram a ser aprovados os condomínios fechados na cidade, havendo já duas aprovações entre 1997 e o ano de 2000. Já no ano de 2006, foi aprovado o primeiro Plano Diretor de Marília, no qual o condomínio urbanístico passou a ser considerado como uma modalidade de parcelamento do solo nas Zonas Urbana e de Expansão Urbana Continuada- zona corresponde às áreas do território não urbanizadas, contíguas ou circundadas por setores já urbanizados. Em outras palavras, tornou-se permitido criar áreas de uso comum como privadas já no processo de incorporação, ao passo que nos loteamentos fechados as vias e logradouros inicialmente públicos devem passar por concessão ou permissão de uso para serem muradas. No PD, foi também estabelecido que ao menos 22% da área total dos condomínios urbanísticos, todas as áreas institucionais e dominiais e 50% das áreas de lazer deveriam estar fora dos muros. Entretanto, da mesma forma que com a lei referente aos

loteamentos fechados, houve um afrouxamento dessas exigências na Lei nº 485/2006, que retirou a necessidade de 22% da área total a ser loteada permanecer aberta. Por fim, vale ressaltar ainda leis que revogaram a obrigatoriedade da doação das reservas de áreas de uso público, institucional e dominial em loteamentos com área inferior a 20.000 m² e instituíram um aval para criação de chácaras de recreio nas Zonas de Expansão Urbana e de Urbanização Específica.

Referentemente aos elos entre essa legislação e a expansão da mancha urbana, representada no mapa seguinte (Figura 2), há de se destacar o processo ocorrido a partir da década de 1960. Deste período até a década de 1980, houve um grande aumento da mancha urbana, o correspondente a 170% (ARAÚJO, 2020). Analisando as leis aprovadas durante estas três décadas, nota-se que a primeira delas já foi um grande aval à expansão das áreas urbanizadas. Trata-se da Lei nº 1312/ 1966, que dispôs sobre a aprovação de arruamentos e loteamentos para formação/ ampliação de centros urbanos e definiu a Zona Urbana como aquela que abrange edificações contínuas da cidade, vilas e suas adjacências, desde que fossem servidas por alguns melhoramentos, tais quais iluminação pública, esgoto sanitário, abastecimento de água, dentre outros, sendo as linhas perimetrais da área urbana definidas segundo a distância máxima de 100 m dos limites dos melhoramentos ou das edificações. Já entre as décadas de 1970 e 80, Leme (1999) afirma que a área urbana aumentou 2,3 vezes, um crescimento relacionado ao Plano Diretor Físico da Cidade de Marília (Lei nº 1890, de 1971), onde se deu prosseguimento à permissividade na definição da Zona Urbana e passaram a ser permitidos na Zona Rural todos os usos dos quais trata a lei, mesmo aqueles além dos especificamente agrários.

De 1990 a 2000, houve grande crescimento da área urbanizada e de parcelas desconexas ao tecido urbano sobretudo devido ao início da regulamentação dos empreendimentos residenciais de acesso restrito a partir das já referidas leis dos loteamentos e condomínios fechados. Destaca-se também a Lei nº 4455/ 1998, que permitiu ao Poder Público Municipal definir Zonas de Urbanização Específica para além das Zonas Urbana e de Expansão Urbana, as quais poderiam se localizar em qualquer área onde o uso comprovadamente deixou de ser rural. Na década seguinte, foi aprovado o Plano Diretor e, com ele, a regulamentação de novos empreendimentos que implicam alteração do uso do solo rural, instituindo-se critérios e contrapartidas para a Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo. Por fim, entre 2010 e 2020, além de as aprovações dos empreendimentos residenciais horizontais fechados continuarem sendo marcantes, foram aprovadas leis que exerceram grande influência na expansão da mancha urbana por ampliarem a reserva de áreas destinadas à expansão residencial. Neste âmbito, destaca-se a Lei nº 739/ 2015, que permitiu a criação de parcelamentos destinados a chácaras de recreio não apenas na Zona de Expansão Urbana, mas também na de Urbanização Específica.

Figura 2 - Mapa do município de Marília-SP com demarcações das manchas urbanas no início das décadas de 1960, 1980, 1990, 2000 e 2010, juntamente aos empreendimentos residenciais horizontais fechados aprovados entre 2000 e 2020



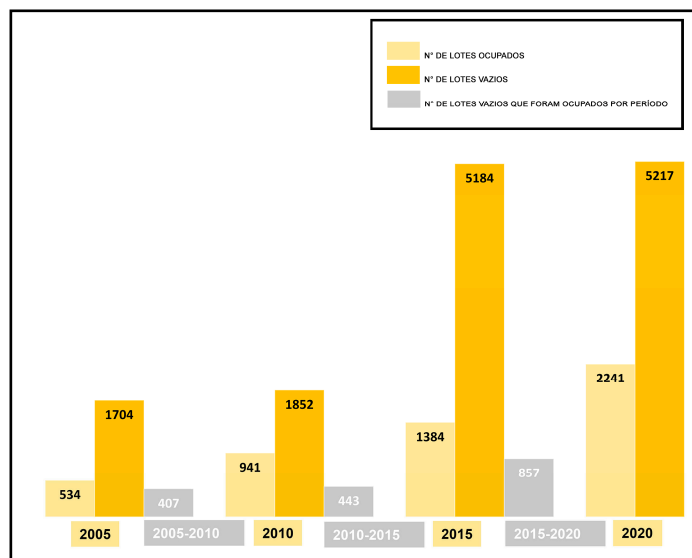
FONTE: Produzido pelos autores

A legislação urbana permissiva e o conseqüente processo de urbanização dispersa em Marília revelam seus efeitos nas taxas de ocupação dos loteamentos fechados. No ano de 2005, havia um total de 1704 lotes vazios nessas áreas, 76,13% do total de unidades existentes desde a década de 70. Entretanto, mesmo com essa quantidade exorbitante de vacâncias, criaram-se novas 555 parcelas deste ano até 2010, sendo que destas foram ocupadas 407, o correspondente a apenas 23,88% do número de vazios em 2005. Essa baixa ocupação e o elevado ritmo de desenvolvimento de novas áreas de acesso restrito contribuíram para que o cenário de ocupação fosse agravado em 2010, passando-se a um total de 1852 unidades sem edificações (8,7% a mais que em 2005). O cenário entre 2010 e 2015 foi muito semelhante ao dos cinco anos prévios, consistindo em 443 lotes ocupados. Contudo, apesar do restrito aumento da demanda, a quantidade de parcelas criadas foi muito superior àquela de 2005 a 2010, consistindo em 3775 unidades. Essa marca é 6,8 vezes superior à de lotes surgidos no período precedente (555) e viria a ser 18 vezes maior que a quantidade criada entre os cinco anos posteriores, revelando uma intensa movimentação dos agentes do mercado imobiliário neste período. Ainda entre esses anos, a ocupação das 443 unidades representou apenas 23,92% do total de vazios existente em 2010, contribuindo para que em 2015 houvesse um total de 5184 parcelas sem edificação, três vezes mais que o computado em 2005.

Já nos cinco últimos anos, criaram-se 892 lotes, uma quantia mais reduzida se considerarmos as aprovações de períodos anteriores. Contudo, quando analisamos as ocupações deste período (857) e as comparamos com o número de vazios existente em 2015 (5184), percebemos que houve a menor dentre todas as taxas de ocupação de lotes vazios, representando apenas 16,53% frente aos 23,88 e 23,92% anteriores. Tudo isso foi acompanhado de

um aumento visível na quantidade de ocupações comparativamente a intervalos prévios, correspondendo a 857 áreas ocupadas. Isso revela como o interesse e a busca por esse tipo de empreendimento vêm se ampliando, mas em conjunto com um aumento drástico na oferta, ao ponto de a demanda, mesmo crescendo, não conseguir corresponder ao total de lotes ofertados. Seguindo-se esta lógica, no final do período de 2020 somou-se um total de 5219 lotes vazios, quantidade que, se somada ao outro loteamento que vem sendo construído a partir de 2020, evolui para 5575, a maior marca já alcançada.

Figura 3 - Gráfico com representação do nº de lotes vazios e ocupados nos anos de 2005, 2010, 2015 e 2020, assim como da quantidade de lotes vazios que foram ocupados entre 2005-2010, 2010-2015 e 2015-2020



FONTE: Produzido pelos autores

CONCLUSÕES

A partir das análises descritas, conclui-se que no município de Marília-SP há um ritmo crescente na criação dos empreendimentos residenciais horizontais de acesso restrito e de seu distanciamento em direção às franjas urbanas. Dentre eles, a grande maioria se concentra no setor leste, que junto ao oeste têm abarcado um crescente número de aprovações de loteamentos e condomínios fechados. O setor norte, na contramão dos ritmos anteriores, é o segundo a abrigar o menor número desse tipo de habitação, sendo poucas as aprovações nesta zona, sobretudo nos períodos mais recentes. Por fim, o setor sul se destaca como o menos atrativo ao mercado imobiliário direcionado às classes mais abastadas, contando com apenas um empreendimento de alto padrão.

Todos estes fatores, atrelados à elitização do setor leste como o mais bem servido e à concentração de habitações populares no setor sul, permitem-nos verificar o cenário extremamente desigual e sócio espacialmente fragmentado de Marília, onde ricos se concentram no setor leste e as classes de baixo rendimento no setor sul e nas periferias dos setores norte e oeste. Analisando as incorporadoras e construtoras responsáveis pela criação destas áreas, constatou-se o domínio da Menin Engenharia, agente que, junto ao próprio poder público municipal, constituiu-se como um daqueles que mais contribuiu e ainda

contribuiu para a exclusão dos mais pobres das áreas centrais e sua concentração nas franjas urbanas.

Uma das causas por trás do maior ritmo da criação dos espaços residenciais fechados de alto padrão foi identificado como o conjunto de leis municipais referente ao tema, que protagonizou um afrouxamento das exigências estabelecidas nas leis de anos anteriores com a remoção de diversas e importantes restrições, dobrando-se aos interesses do mercado imobiliário na constituição de cada vez mais empreendimentos em áreas distantes da malha urbana consolidada. A legislação municipal também se mostrou permissiva segundo a análise da evolução da mancha urbana, sendo constatados períodos de grande crescimento que coincidiram com a aprovação de certas normas. Em meio a esse contexto de intensa expansão e criação de novos empreendimentos, o cenário de vacâncias sinalizou uma expansão constante do número de lotes vazios, por mais que o número total de lotes ocupados por período tenha crescido. Essa dinâmica é ainda acompanhada pela diminuição das taxas de lotes vazios que foram ocupados ao longo de cada período nos setores leste e oeste, permitindo-nos concluir que o ritmo de criação tem se expandido em descompasso com a demanda de tal forma que mesmo as maiores taxas de ocupação não são suficientes para sanar o arcabouço de lotes vazios da cidade o que, contudo, não tem sido um fator capaz de motivar a redução do número de novos loteamentos e condomínios fechados.

BIBLIOGRAFIA

BELTRAME, Gabriella. Vazios urbanos: notas sobre a escassez social do imóvel urbano. *Interseções*, v.15, n.1, p.113-138, 2013.

CALDEIRA, Teresa. *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: EDITORA 34/EDUSP, 2000.

DACANAL, Cristiane. Acesso restrito: reflexão sobre qualidade ambiental percebida por habitantes de condomínios horizontais. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Rio Claro, p. 178. 2004.

DAL POZZO, Clayton. Território de autosegregação e de segregação imposta: fragmentação socioespacial em Marília e São Carlos. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, p. 316. 2011.

DELICATO, Cláudio. Faces de Marília: a moradia em um condomínio horizontal. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências. Marília, p. 111. 2004.

FONT, Antonio. Dispersão e difusão na região metropolitana de Barcelona. (61-73). In: Reis, Nestor; Portas, Nuno; Tanaka, Marta. (Org.). *Dispersão Urbana: diálogo sobre pesquisas Brasil-Europa*. São Paulo: VIA DAS ARTES/FAUUSP, 2007.

LEONELLI, Gisela; MEDEIROS, Lais; MARINHO, Marla. Cardápio Legislativo: opções e contradições da regulação urbana na produção de lotes nas capitais brasileiras. *Risco- Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, v.17, n.2, p. 60-75, 2019.

MAIA, Amanda. Descontinuidade territorial e formação de vazios urbanos: um padrão de crescimento em cidades médias paulistas. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Tecnologia e Cidade) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo. Campinas, p. 246. 2019.

MUMFORD, Lewis. *A Cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: MARTINS FONTES, 1998.

NUNES, Marcelo. Produção do espaço urbano e exclusão social em Marília- SP. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, p. 173. 2007.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SPOSITO, Maria. *O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo*. Presidente Prudente: FCT/UNESP, 2004.

SPOSITO. Reestruturação da cidade (111-126). In: MELO, Jayro (Org.). *Região, cidade e poder*. Presidente Prudente: GASPERR, 1996.

SVAMPA, Maristella. *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: BIBLOS, 2001.

ZANDONADI, Júlio. Novas centralidades e novos habitats: caminhos para a fragmentação urbana em Marília (SP). Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, p. 253. 2008.