

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS**

**Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais**

Natália Cardoso Marra

**QUEM É O DONO DA RUA? A PRIVATIZAÇÃO DE ESPAÇOS E DA  
GESTÃO URBANA NOS LOTEAMENTOS DE LAGOA SANTA E NOVA LIMA  
- MG**

Belo Horizonte

2017

Natália Cardoso Marra

**QUEM É O DONO DA RUA? A PRIVATIZAÇÃO DE ESPAÇOS E DA  
GESTÃO URBANA NOS LOTEAMENTOS DE LAGOA SANTA E NOVA LIMA  
- MG**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Teixeira de Andrade

Belo Horizonte

2017

#### FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

M358q      Marra, Natália Cardoso  
              Quem é o dono da rua?: a privatização de espaços e da gestão urbana nos loteamentos de Lagoa Santa e Nova Lima - MG / Natália Cardoso Marra. Belo Horizonte, 2017.  
              208 f. : il.

              Orientador: Luciana Teixeira de Andrade  
              Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social.

              1. Loteamento. 2. Condomínio (Habitação). 3. Planejamento urbano. 4. Neoliberalismo. 5. Privatização. 6. Associações comunitárias. I. Andrade, Luciana Teixeira. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 711.4

**Natália Cardoso Marra**

**QUEM É O DONO DA RUA? A PRIVATIZAÇÃO DA GESTÃO  
URBANA NOS CONDOMÍNIOS DE LAGOA SANTA E NOVA  
LIMA - MG**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

**Banca Examinadora:**

---

Profa. Dra. Luciana Teixeira Andrade (Orientadora)

---

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha – PUC Minas

---

Profa. Dra. Rita de Cássia Fazzi – PUC Minas

---

Profa. Dra. Marinella Machado Araújo – PUC Minas

---

Profa. Dra. Heloísa Soares de Moura Costa - UFMG

---

Profa. Dra. Jupira Gomes Mendonça – UFMG

Belo Horizonte, 14 de Fevereiro de 2017.

Às minhas avós, a doce Elaine e a única, Umbelina.

## **AGRADECIMENTOS**

“Se essa rua, se essa rua fosse minha

Eu mandava, eu mandava ladrilhar

Com pedrinhas, com pedrinhas de brilhante

Para o meu, para o meu amor passar”

(Mário Lago e Roberto Martins)

Colocaria brilhantes no caminho de todos que me apoiaram nessa trilha, especialmente minha família, Juninho, amigos da semi, colegas de turma e orientadora.

## **RESUMO**

As cidades brasileiras estão sendo ocupadas por um modelo de uso de solo desprovido de previsão legal e que distorce conceitos como o de interesse coletivo e cidadania. Empreendimentos baseados na ilegalidade não são novidade no país, mas existem particularidades dos loteamentos apresentados neste trabalho que propõem uma ampla discussão. Essas formas de ocupação são chamadas de loteamentos ou condomínios fechados e são geridas por associações de moradores. Referidos loteamentos tornam áreas públicas de uso comum em espaços de interação exclusiva entre os moradores associados e seus convidados. Diante do cenário nacional de crescimento de empreendimentos que tratam o espaço público e o bem-estar social como objetos de consumo, esta tese utiliza como campo de estudo as cidades de Nova Lima e Lagoa Santa, ambas localizadas na Região Metropolitana de Belo Horizonte e em busca de uma maneira de regularizar e regulamentar essas ocupações. As relações entre prefeituras, loteamentos fechados e associações condominiais de moradores precisam ser mediadas para que não sejam feitas ações que prejudiquem as pessoas de classes baixas excluídas dessa transação. Para se alcançarem os resultados almejados para este estudo, foram feitas entrevistas, visitas de campo, verificadas as leis existentes sobre o assunto bem como o projeto de lei de Responsabilidade Territorial, os documentos de empreendedores, das administrações municipais de Nova Lima e de Lagoa Santa, os estatutos sociais de associações de condomínios e obras acadêmicas sobre o assunto. Temas como a governança urbana, a participação cidadã, a neoliberalização, a expansão urbana e os instrumentos jurídicos correlatos foram abordados, a fim de adentrar nesse complexo campo relativo à implantação dos condomínios fechados. O objetivo é compreender, a partir de uma explicitação dos dilemas acima mencionados, se e como o direito à cidade é impactado, seja no que se refere aos cidadãos não moradores dos condomínios, seja na governança urbana.

Palavras-chave: Loteamentos fechados. Associações de condomínio. Governança urbana. Neoliberalização. Privatização.

## **ABSTRACT**

Brazilian cities are being occupied by a land use model devoid of legal prediction that distorts concepts such as collective interest and citizenship. Enterprises based on illegality are not new in the country, but there are particularities of the subdivisions discussed in this paper that propose a wide discussion. These forms of occupation are called gated communities or closed condominiums and are managed by associations of residents that contract services, which would originally be executed by the municipality, of private companies. Such lots transform public areas of common use in spaces available for the exclusive interaction between the associated residents and their guests. Given the national scenario of growth of enterprises that treat public space and social welfare as objects of consumption, this thesis uses as a field of study the cities of Nova Lima and Lagoa Santa, both located in the Metropolitan Region of Belo Horizonte and looking for a way to regularize and regulate these occupations. Relationships between town halls, closed subdivisions and condominiumal associations of residents need to be mediated to avoid them of prejudice lower class people excluded from this transaction. In order to achieve the results sought for this study, were done interviews and field visits, existing laws on the subject were verified as well as the project of Territorial Responsibility, documents of entrepreneurs and from the municipal administrations of Nova Lima and Lagoa Santa were analysed, social statutes of associations of condominiums and academic works on the subject too. Issues such as urban governance, citizen participation, neoliberalization, urban expansion and related legal instruments were addressed in order to enter this complex field related to the implementation of closed condominiums. The objective is to understand how the right to the city is impacted, be it with regard to citizens who are not residents of the condominiums, or in urban governance.

**Keywords:** Private communities. Condominium associations. Urban governance. Neoliberalization. Privatization.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Divisão Político Administrativa da Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano.....	22
Figura 2: População Total da RMBH (1980 -2010).....	24
Figura 3: Veredas das Geraes antes da ocupação.....	35
Figura 4: Veredas das Geraes depois da ocupação.....	35
Figura 5: Cenário 1 - Sequência 1-5 Ocupação da cidade com controle intermediário de loteamentos fechados .....	81
Figura 6: Cenário 2 - Sequência 6-10 Ocupação da cidade com controle intenso de loteamentos fechados.....	81
Figura 7: Cenário 3 - Sequência 11-15 Ocupação da cidade com pouco controle dos loteamentos fechados.....	82
Figura 8: Projeto do Loteamento do Condomínio Lagoa Santa Park Residence.....	106
Figura 9: Placa da portaria do Condados da Lagoa que exige dos prestadores de serviço a abertura de porta-malas.....	175
Figura 10: Crachá de identificação dos visitantes.....	176

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANSUR - Associação Nacional do Solo Urbano

APA – Área de Proteção Ambiental

APP – Área de Preservação Permanente

ART - Anotação de Responsabilidade Técnica

BH – Belo Horizonte

BNH – Banco Nacional de Habitação

CCJ - Comissão de Constituição e Justiça

CDU – Comissão de Desenvolvimento Urbano

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CNPU - Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e Política Urbana

CODEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente

DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

EIV – Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança

FPM – Fundo de Participação Municipal

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
Renováveis

IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IEF - Instituto Estadual Florestal

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

METROBEL - Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte

MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PLAMBEL - Superintendência de Desenvolvimento Metropolitano de Belo Horizonte

RIC - Relatório de Impacto de Circulação

RIV - Relatório de Impacto de Vizinhança

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

SEGEM – Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SNTU - Sistema Nacional de Transportes Urbanos

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 A EXPANSÃO DA RMBH SENTIDO NOVA LIMA E LAGOA SANTA.....	21
1.1 Nova Lima: do ouro da terra à terra de ouro.....	27
1.2 Lagoa Santa: da busca pela cura nas águas santas à busca pela segurança.....	44
2 GOVERNANÇA URBANA NO FEDERALISMO BRASILEIRO E AS INFLUÊNCIAS DA NEOLIBERALIZAÇÃO.....	56
2.1 As influências da neoliberalização na governança urbana.....	60
2.2 A descentralização e a privatização de espaços e serviços nos municípios.....	65
2.3 A governança urbana e a privatização do espaço.....	76
2.4 A participação popular para a governança urbana.....	79
3 TRAJETÓRIA DO ORDENAMENTO URBANO ATÉ OS LOTEAMENTOS FECHADOS E A PRIVATIZAÇÃO PELAS ASSOCIAÇÕES DE CONDOMÍNIOS.....	86
3.1 Lei 6766/79 como regulamentação federal da instalação de loteamentos.....	91
3.2 Os condomínios na perspectiva legal: Lei 4591/64.....	99
3.3 Loteamentos fechados.....	104
3.4 As associações de moradores e a gestão dos condomínios.....	111
4 PRIVATIZAÇÃO DO USO ESPAÇO URBANO: AS PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO.....	121
4.1 Estatuto da Cidade e o planejamento urbano: qual o lugar dos condomínios fechados?.....	121
4.2 Concessão e permissão de direito real de uso: a legitimação da privatização de bens públicos.....	128
4.3 O Projeto da Lei de Responsabilidade Territorial.....	141
4.3.1 <i>As principais inovações previstas no projeto 3057/2000</i> .....	144
5 QUEM É O DONO DA RUA?.....	153
5.1 Planejamento urbano e metrópole: o papel do Estado na definição de quem é o dono da rua.....	153
5.1.1 <i>Região Metropolitana de Belo Horizonte: uma instância da aprovação de loteamentos</i> .....	158
5.2 Quem é o dono da rua em Nova Lima?.....	162
5.3 Quem é o dono da rua em Lagoa Santa?.....	171
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	181
REFERÊNCIAS.....	193
ANEXO I.....	206

## INTRODUÇÃO

As cidades são polos de atração de pessoas em razão da diversidade de oportunidades e serviços ofertados no espaço urbano. A concentração de pessoas faz surgir uma variedade de demandas para o poder público, porém a desigualdade social e a expansão não planejada da ocupação urbana desafiam a execução de políticas que atendam à população.

A fragilidade das políticas de segurança, saúde e de educação, problemas de mobilidade urbana (especialmente no que diz respeito ao transporte público), dentre outras mazelas, tem levado as pessoas a resolverem suas demandas de modo individual e privado. A grande oferta no mercado de empresas privadas de segurança, de escolas particulares, de planos de saúde e de previdência retrata essa realidade. Esse fato foi percebido pelo mercado imobiliário, que passou a ofertar também um produto fruto de processos de privatização e que corresponde aos anseios e às possibilidades das classes médias e altas: a moradia em áreas exclusivas com serviços particulares.

Essa modalidade de moradia tem sido disseminada nas cidades brasileiras, formando extensos condomínios ou loteamentos horizontais fechados, desafiando os estudiosos (LOPES, 2008). Um dos aspectos desse desafio é que, apesar dos condomínios apresentarem diversas irregularidades, eles constituem uma realidade com a qual as administrações locais precisam lidar. Desse modo, uma das formas que os municípios têm encontrado para tentar lidar com o tema é a partir da elaboração de normas próprias sobre os condomínios, o que tem gerado margem para a instituição de uma política urbana privatista que não considera todos os impasses e interesses envolvidos, diretamente influenciada pelas ideias neoliberais, caracterizadas pela privatização de serviços e bens do Estado.

Moura (2012) sugere que os condomínios devem ser analisados sob a ótica de diferentes elementos, considerando que são formados por processos históricos de combinações de fatores transversais como o contexto próprio dos condomínios e a neoliberalização econômica e política, que regula processos de urbanização ao redor do mundo.

Há tanto uma complexidade jurídica, quanto aspectos relacionados à segregação socioespacial e à governança urbana. Internamente a gestão dos condomínios é realizada por associações de moradores com a consequente privatização de alguns serviços e o fechamento da área com portaria e uso de segurança privada, o que cria manchas de privatização nos espaços urbanos, com as associações tomando frente da organização das áreas ocupadas.

Vários autores problematizam os modelos municipais adotados na tentativa de regularizar as áreas ocupadas por loteamentos fechados. Para Frei (1998), os loteamentos são fechados por ato do loteador ou da associação de moradores e essa ação constitui uma distorção de duas instituições jurídicas: do aproveitamento condominial do espaço e da divisão de terrenos em lotes. Esse modo de lidar com o uso do espaço é, para Frei (1998), mais uma técnica de especulação imobiliária que não observa as normas de direito urbanístico.

Na mesma direção, Gasparini (1983) afirma que os loteamentos fechados representam uma ilegalidade da administração que os autoriza, pois estes não estão submetidos ao Código Civil, à Lei 4591/64 que regulamenta os condomínios ou à Lei 6766/79 que trata dos loteamentos.

Os impactos provocados por esses empreendimentos vão muito além da discussão jurídica e envolvem questões como a segregação derivada da privatização de espaços, a fragmentação e a privatização do espaço urbano e de serviços. Apesar dos reflexos negativos, do ponto de vista econômico os empreendimentos estudados nesta tese podem gerar receitas para o município, empregos (principalmente os domésticos) e demandas de vários tipos de outros serviços, o que pode contribuir para o aquecimento da economia local. Dessa maneira, mais do que discutir a legalidade do uso do espaço de forma privatizada, deve-se refletir sobre os seus impactos causados na esfera social e nas decisões de política urbana que deveriam ser fundamentadas no interesse coletivo.

Esta tese discute a forma como o direito e o poder público influenciam a cidade. O espaço bem como a sociedade urbana são dinâmicos e, por isso, como moldá-los juridicamente diante de uma estrutura legislativa morosa? As regras acompanham o desenvolvimento das cidades ou servem apenas para tentar corrigir as mazelas ocasionadas pela falta de um planejamento prévio? A

legislação contribui para o direito à cidade, promovendo mudanças positivas ou é utilizada para proteger o direito de uma minoria em prejuízo da maioria? O direito possui uma função social enquanto agente regulador e articulador, capaz de possibilitar o equilíbrio entre os diferentes atores que vivem na sociedade?

É por esses questionamentos que esta pesquisa não almeja apenas propor uma análise das normas existentes, mas questionar os impactos da atuação das administrações municipais. Silva (2009) aponta ser importante fazer pesquisas para compreender as causas e efeitos dos condomínios fechados a partir de uma análise sobre a gestão urbana municipal.

Exemplos de municípios na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, que estão desenvolvendo normas e políticas para legitimar a privatização de espaços públicos, são Lagoa Santa e Nova Lima e, por isso, estes representam a área de abrangência desta pesquisa. A escolha dessas cidades deu-se pelas características que têm em comum, como a proximidade de uma grande cidade, a concentração de condomínios e as tentativas que já foram feitas, visando regulamentar os loteamentos fechados. A análise desses dois municípios permite a observância de similaridades e diferenças que podem ser ilustrativas para outros casos de privatização do espaço urbano.

Diante disso, a proposta desta tese é adentrar esse complexo campo relativo à implantação dos condomínios fechados, que envolve empreendedores imobiliários, moradores, suas associações, prefeituras municipais e o Estado. O objetivo é compreender, a partir de uma explicitação dos dilemas acima mencionados, se e como o direito à cidade é impactado, seja no que se refere aos cidadãos não moradores dos condomínios, seja na governança urbana. É necessário discutir as controvérsias derivadas da privatização da gestão de espaços e dos serviços prestados pelas associações condominiais, que, a princípio, seriam ofertados pelo poder público, porém foram privatizados.

Apesar de esta pesquisa ter uma abordagem jurídica por analisar a legislação sobre loteamentos fechados e associações de condomínios, a discussão não é puramente normativa. Fernandes (2008) aponta que a formação jurídica deve ser analisada em quatro dimensões e estas se relacionam com diferentes campos das ciências sociais.

A primeira dimensão corresponde à lei nela mesma, à discussão doutrinária, dos princípios, dos marcos teóricos e paradigmas. A segunda dimensão dispõe sobre uma abordagem da lei sem tê-la como um produto acabado, verificando o processo de sua produção, envolvendo a ciência política (quem produz a lei, quem escolhe quem produz a lei, quem tem poder decisório). A terceira dimensão interpreta o direito como algo mais do que haver ou não uma lei sobre um determinado tema. Não basta ter uma lei, tanto que algumas sequer são cumpridas. Essa dimensão relaciona-se diretamente com a questão urbanística, na qual o próprio Fernandes (2008) reconhece que a ilegalidade é a regra. A quarta dimensão baseia-se na discussão dessa regra e discorre sobre a organização da sociedade e como a própria ordem jurídica exclui parcela da população. O próprio sistema jurídico é excludente e elitiza a organização do espaço.

Quanto à metodologia aplicada, este estudo foi realizado de forma a aproximar, tanto quanto possível, a análise teórica conceitual com a pesquisa empírica, constituída de trabalho de campo e entrevistas. Na parte teórica, o grande desafio foi relacionar os conceitos jurídicos aos sociológicos, abordando o direito e o interesse coletivo sob diferentes planos. O direito à cidade tem um aspecto transdisciplinar, pois trata de uma regulamentação que visa estabelecer uma urbanização sustentável para uma boa qualidade de vida. Assim, não bastam conceitos jurídicos embasados em doutrinas e normas preexistentes. É necessária uma abordagem diferenciada que vislumbre outras discussões (como os conflitos de classes), para se compreender a distribuição e o uso do espaço urbano.

Como se trata de um tema atual e objeto de discussões na rotina das administrações municipais, foram lidas atas de reuniões das Câmaras de Vereadores de Lagoa Santa e Nova Lima e de audiências públicas feitas em Lagoa Santa durante a revisão do Plano Diretor. Pessoas que atuaram ou que ainda atuam na gestão do espaço de cada município e da região metropolitana foram entrevistadas para que pudessem discorrer sobre o panorama da expansão urbana.



Foram buscadas jurisprudências e normas com o fim de identificar a fundamentação jurídica para os condomínios horizontais fechados, discutindo a legalidade e a proliferação destes à luz do direito e do interesse coletivo.

Diante do grande número de empreendimentos fechados nos municípios estudados, após terem sido realizadas visitas a vários condomínios, foram selecionados quatro de cada uma das cidades pesquisadas para uma análise aprofundada. Ao longo do texto, são citados especialmente esses loteamentos fechados. Não foi possível quantificar o número desse tipo de empreendimento nos municípios, pois estes não são cadastrados como fechados. A prefeitura não tem esse dado exato, porque os loteamentos são aprovados como abertos e fechados posteriormente, à revelia do que foi proposto no projeto. Em Lagoa Santa, foi encontrado apenas o número de associações que cumprem a lei local e possuem concessão de uso do espaço público.

Tentou-se fazer uma contagem dos condomínios fechados, circulando pela cidade e analisando mapas e fotos aéreas. Ocorre que os mapas não indicam todos, os que ficam dentro de outros, sem acesso direto à via principal aberta ao público em geral, normalmente, não são identificados nos mapas. Esse mesmo fato impossibilitou uma definição precisa da quantidade de empreendimentos ao circular pela cidade. Na maior parte dos casos, a portaria que fica na via pública liberada identifica apenas o primeiro condomínio. Além disso, alguns empreendimentos não são sinalizados pelas ruas e distantes da mancha urbana. Pelas fotos aéreas, não dá para definir limites exatos entre empreendimentos vizinhos, pois muitos usam “cercas vivas”, formadas por plantas, para separarem os empreendimentos e estas se misturam com a paisagem do entorno, dificultando a identificação do número de loteamentos.

O condomínio Vila Del Rey de Nova Lima foi analisado por ser um dos mais antigos da cidade e por seu entorno ser todo formado por outras áreas fechadas. O condomínio Ville da Montagne foi escolhido em razão de o mesmo ofertar poucos serviços privados e também pela sua antiguidade. O bairro fechado Ouro Velho foi pesquisado por não ter sido implantado como condomínio fechado, mas como bairro aberto e há uma movimentação interna e externa que questiona a instalação de portarias. O condomínio Alphaville foi

selecionado por conter em seu interior tanto áreas residenciais quanto comerciais.

Os condomínios Condados de Bougainville e Condados da Lagoa, ambos em Lagoa Santa, foram analisados por haver um conflito judicial entre os dois, devido ao acesso ao Condados da Lagoa ser necessariamente através do Condados de Bougainville e o primeiro não contribuir com a manutenção das vias que utiliza. O condomínio Solarium foi pesquisado por ter tido que retirar sua portaria devido à instalação de uma escola e de um posto de saúde públicos no seu interior. O condomínio Estância da Mata foi visitado por localizar-se em local mais distante da área urbanizada de Lagoa Santa, no caminho para a Serra do Cipó.

Foram lidos os estatutos sociais, para conhecer como são as regras internas quanto à ocupação, as obrigações de condôminos e da associação. Durante o trabalho de campo, foram identificados moradores envolvidos com as discussões sobre condomínios fechados e esta foi uma das razões que orientaram a escolha dos entrevistados. Diferentemente dos moradores comuns, os entrevistados são reconhecidos como lideranças por já terem atuado em diferentes situações que envolviam a formação de associações, manifestações e articulação com o poder público, acumulando, assim, um conhecimento mais abrangente e historicamente informado sobre o tema deste trabalho.

Em Nova Lima, por haver uma maior articulação contra o fechamento de vias, foram identificados mais pessoas que se portam como lideranças contra os condomínios fechados. Já, em Lagoa Santa, destacaram-se para serem entrevistados apenas os presidentes de algumas associações condominiais que queriam discutir a cobrança da concessão de uso das áreas públicas fechadas (as pessoas não residentes em condomínios não demonstraram interesse em discutir o assunto). Ainda assim, houve bastante resistência por parte dos membros das associações de participar das entrevistas. O contato era sempre mediado por secretárias ou outros funcionários da administração do condomínio. A secretária do presidente da Associação dos Condomínios de Lagoa Santa chegou a agendar um horário por duas vezes, mas em ambas ocasiões desmarcou em cima da hora e, por fim, disse que ele ia viajar e estava sem agenda. Diante dessa dificuldade de contatar diretamente as lideranças dos

condomínios, foram lidos os estatutos sociais e demais documentos das associações condominiais. De um modo geral, as pessoas envolvidas com a temática da pesquisa em Nova Lima, além de mais numerosas, foram mais abertas a participar deste trabalho. No Anexo I deste trabalho, há um quadro relacionando e caracterizando todos os quatorze entrevistados.

Para conhecer a percepção do mercado imobiliário quanto aos condomínios fechados, foram entrevistados empreendedores que comercializam imóveis em empreendimentos fechados localizados nos dois municípios objeto deste estudo.

As entrevistas foram todas semiestruturadas, para possibilitar a discussão de temas diferentes, às vezes, propostos pelos próprios entrevistados. Os assuntos priorizados nas entrevistas com os gestores públicos foram os processos de aprovação dos loteamentos, as políticas e normas aplicadas para a regulamentação ou não destes e de outras formas de privatização do espaço e de serviços. Com os membros de associações condominiais, foram buscadas informações sobre a institucionalização da associação, se há uma aprovação da prefeitura quanto ao controle de acesso ou qualquer tipo de fiscalização e de como ocorre a privatização de serviços. Nas entrevistas com os moradores, questionou-se a forma como eles lidam na rotina com o fechamento dos bairros e a visão de cada um sobre o tema.

Foi feita uma análise de documentos referentes à criação dos loteamentos e à instalação de associações, bem como de livros com atas de reuniões de condôminos e contratos de compra e venda.

Como esta é uma pesquisa comparativa, os dados adquiridos em uma cidade foram também procurados no que diz respeito à outra, para que pudessem ser traçados contra pontos. A comparação permitiu que fossem destacados aspectos que não seriam observáveis apenas sob a ótica de uma municipalidade. Outras experiências de administrações municipais foram buscadas, a fim de complementar o estudo.

Para abordar o tema proposto nesta pesquisa, este trabalho está dividido em cinco capítulos e as considerações finais. O primeiro capítulo faz uma descrição dos municípios analisados, Nova Lima e Lagoa Santa, visando situar o leitor quanto à situação particular deles.

O capítulo seguinte é de natureza teórica e conceitual e discute a governança urbana e as concepções neoliberais na gestão municipal e dos condomínios. Para tanto, inicialmente é abordado o conceito de governança no sistema federativo municipalista brasileiro. Depois esse conceito é aplicado ao contexto urbano de um Estado Democrático de Direito, ou seja, fundado em leis e na vontade do povo. Levantada a discussão sobre as dificuldades de se desenvolver uma governança participativa, mesmo a nível local em um governo descentralizado, as influências da neoliberalização são analisadas. A neoliberalização é apresentada como um processo que desencadeia modelos privados de gestão e, por isso, diminui a relevância da esfera pública e dos interesses coletivos.

O terceiro capítulo trata dos conceitos e objetos centrais deste estudo: os loteamentos fechados e as associações condominiais. Esses temas são analisados a partir da legislação a respeito (leis 6766/79 e 4591/64) e são problematizados diante do contexto de privatização do espaço urbano. Os conceitos são apresentados de forma crítica, verificando o que o ordenamento jurídico brasileiro oferece como opção de ocupação do espaço urbano e que têm sido adotados para o reconhecimento de loteamentos fechados.

O quarto capítulo aborda o que o Estatuto da Cidade propõe para o planejamento urbano e contrasta esse dispositivo legal com as formas que têm sido propostas para adaptar a privatização do espaço urbano à lei. Além disso, esse capítulo analisa o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial que sugere mudanças circunstanciais nas normas sobre loteamentos, flexibilizando as possibilidades de privatização do espaço urbano.

O capítulo cinco situa o problema da pesquisa nos dois municípios onde se concentraram a parte empírica deste estudo: Nova Lima e Lagoa Santa. A princípio, estes são apresentados de forma geral, no contexto metropolitano, afinal ambos se situam na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH – e, por isso, os loteamentos passam também por avaliações feitas nessa esfera da administração pública. Em seguida, é abordado como cada município lida com a instalação de loteamentos ou condomínios fechados e a privatização de espaços e serviços.

As considerações finais trazem respostas aos questionamentos feitos no capítulo cinco. São problematizadas as formas adotadas em Nova Lima e Lagoa Santa para regulamentar os condomínios fechados diante de conceitos gerais descritos no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal, como o da dignidade da pessoa humana. Os casos dos municípios estudados são analisados contrapondo as influências neoliberais e a preponderância do interesse coletivo.

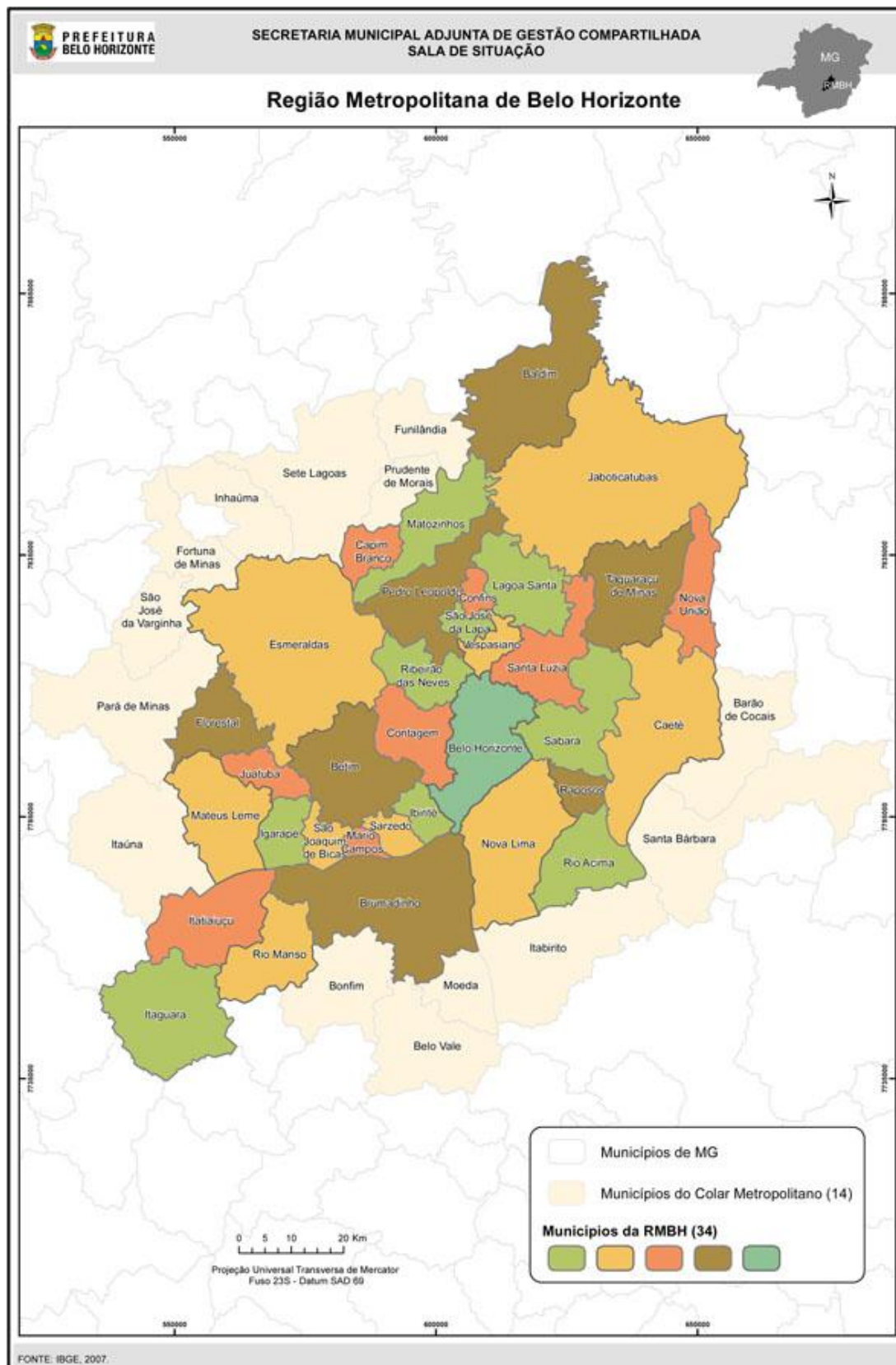
## **1 A EXPANSÃO DA RMBH SENTIDO NOVA LIMA E LAGOA SANTA**

Os fluxos migratórios campo-cidade e o processo de urbanização, intensificados a partir da década de 1950, consolidaram em torno das principais capitais brasileiras, regiões urbanas que transformaram a rotina de pequenos municípios. A acelerada expansão das cidades e as melhorias na mobilidade fizeram com que muitas capitais transbordassem os seus limites administrativos, atingindo municípios com baixa densidade demográfica, economia rural e outras características bem distintas dos grandes centros. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, vários municípios foram envolvidos pela mancha urbana que cresceu a partir da capital. A imagem 1 mostra a RMBH, os municípios que a compõem e o colar metropolitano.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte foi criada pela Lei Complementar Federal n.14, de 8 de junho de 1973, com catorze municípios. Nessa época, Belo Horizonte contava com uma população de um milhão de habitantes e continuava crescendo de forma desordenada (MENDONÇA, 2003). Hoje são trinta e quatro municípios que compõem a RMBH: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano.

Até 1960, o município de Belo Horizonte era o que mais crescia no contexto de sua região metropolitana. Dessa data em diante, os municípios do entorno da capital passaram a comandar esse crescimento, principalmente, devido aos altos saldos migratórios, extra e intrametropolitanos, derivados do derramamento da capital pelas cidades vizinhas (GOUVÊA, 1992).

Figura 1: Divisão Político Administrativa da Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano



Fonte: PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2015.

Na década de 1970, a taxa de crescimento populacional anual de Belo Horizonte era 41% inferior à dos demais municípios da RMBH em seu conjunto. Nos anos seguintes, essa diferença aumentou para 75%, entre 1980-1991 (CAETANO; RIGOTTI, 2008). O crescimento de periferias de baixa renda foi o que mais contribuiu para o aumento populacional na RMBH em comparação à capital, mas a instalação dos condomínios diversificou a forma de expansão metropolitana. A série de figuras abaixo mostra o crescimento populacional total da RMBH de 1980 a 2010 por município e retrata que quanto mais próximo da capital, maior a população.

Esses dados refletem a queda no ritmo de crescimento da capital<sup>1</sup>, a intensificação dos fluxos migratórios dependentes de boas condições de mobilidade urbana e a contínua expansão da RMBH no sentido de sua periferia. Ocorre que essa expansão não se deu de forma homogênea e refletiu os efeitos de fatores que causam pressão sobre a ordem territorial: a incontrolável especulação imobiliária voltada para a mercantilização do solo urbano, com ampliação do mercado imobiliário de alto luxo; a insuficiente regulação derivada da falta de um órgão metropolitano de caráter público, que ocasiona a autorregulação pelo mercado; a elevação de coeficientes de aproveitamento das áreas de grande impacto sobre o tecido urbano e a infraestrutura, em especial a relativa à mobilidade (PIRES, 2010). Esses fatores são agravados pelo esgotamento do território da capital<sup>2</sup>, o que alimenta a variação das formas de ocupação e atinge locais pouco propícios, além de incrementar a polarização da distribuição espacial entre pobres e ricos.

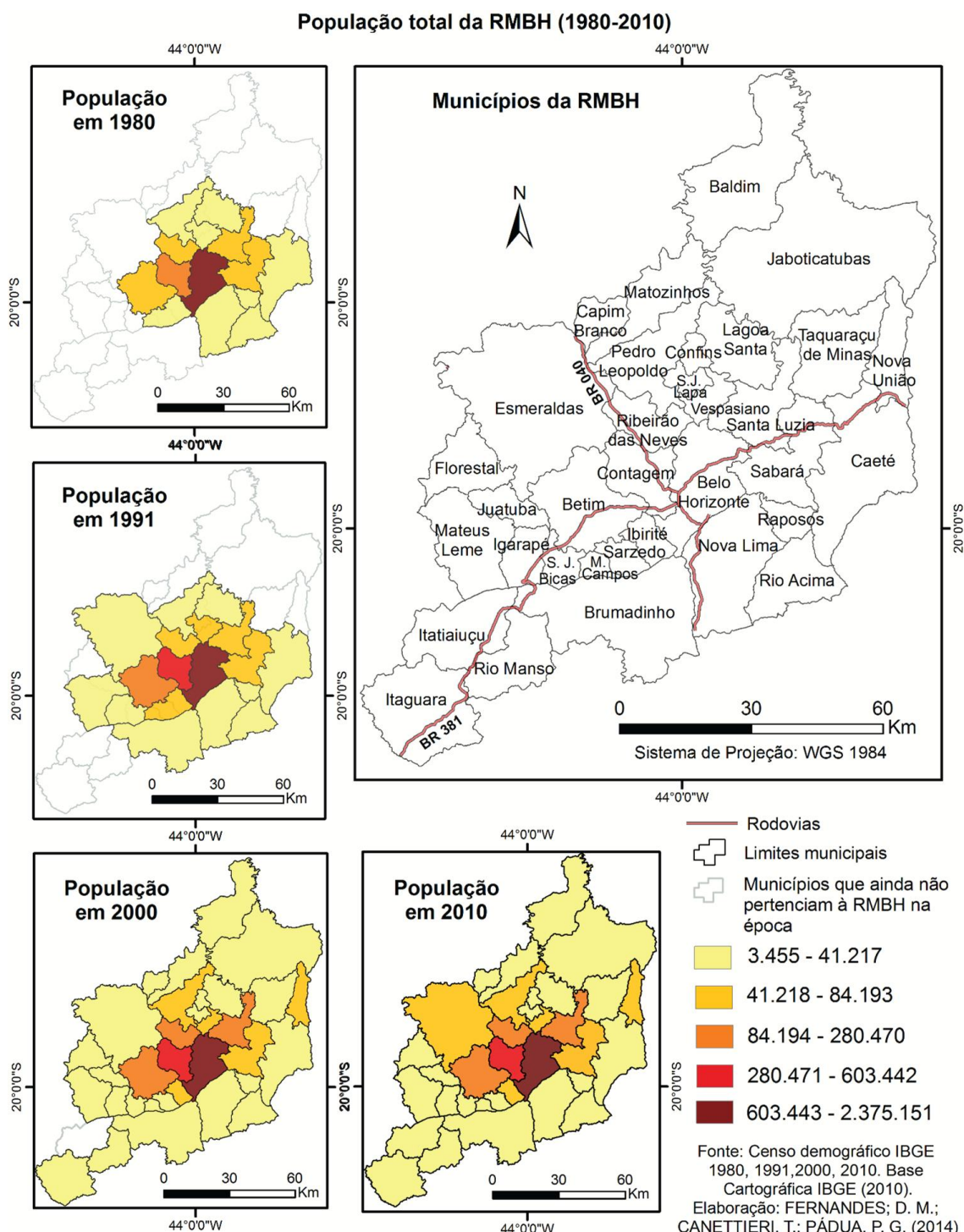
---

<sup>1</sup> Belo Horizonte “derrama-se” sobre os municípios da região metropolitana seja em relação à criação de novas periferias, seja em relação aos condomínios. A diferença, é que, neste último caso, apesar do expressivo número de condomínios e da área ocupada, a sua participação na população total da RMBH é ínfima (ANDRADE, 2001).

<sup>2</sup> A dimensão do município de Belo Horizonte é menor do que a de outras cidades da RMBH, como Nova Lima e Jaboticatubas.



Figura 2: População Total da RMBH (1980-2010)



Fonte: PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2015.

A expansão da mancha urbana de Belo Horizonte para a periferia sofreu, ainda, a influência de outros fatores peculiares à região: as decisões estatais acerca da localização industrial que refletiram na ocupação do espaço por operários e conjuntos habitacionais populares (a oeste da capital na primeira

fase de industrialização do estado – década de 40; a norte da capital na segunda fase – anos 70); a legislação urbanística elitista de Belo Horizonte (desde sua origem) que priorizou o desenvolvimento de um mercado imobiliário direcionado às classes média e alta; a legislação permissiva dos municípios do entorno da capital que favoreceu a proliferação de loteamentos populares; a topografia acidentada; a concentração de propriedade fundiária por parte de empresas mineradoras (MENDONÇA, 2003).

Lagoa Santa e Nova Lima são os dois municípios da RMBH que serão estudados nesta pesquisa. Conforme pode ser observado no mapa, Nova Lima fica ao sul da capital e faz limite direto com a mesma<sup>3</sup>. A sede de Nova Lima dista apenas 23 km da capital. Lagoa Santa fica ao norte, dista 37 km e não faz limite direto com Belo Horizonte.

Tanto Nova Lima quanto Lagoa Santa não atraíram, durante as décadas de maior expansão metropolitana, 1960 e 1970, muitas pessoas de baixa renda como outros municípios que foram objeto de loteamentos populares e clandestinos, que tinham normas urbanísticas mais flexíveis. Em Nova Lima, a maior parte da terra pertence a mineradoras, o que impediu que houvesse muitos loteamentos. Além disso, o acesso para Nova Lima era limitado a uma via estreita repleta de curvas. Somente, em 2002, foi concluída a duplicação da MG-030 que liga Nova Lima à capital. Lagoa Santa tinha um acesso difícil devido à maior distância e à estrada ser de pista simples. Apenas, em 2007, foi concluída a obra da Linha Verde que duplicou a via MG-010, tornando mais rápido o trajeto entre Belo Horizonte e Lagoa Santa.

Nova Lima e Lagoa Santa começaram a ser ocupadas por condomínios fechados nas décadas de 1960 e 1970. Esses condomínios tinham basicamente casas de campo, para onde as pessoas iam aos finais de semana para descansar. Como o deslocamento não era diário, o acesso viário não era um problema.

Nova Lima tem um clima ameno, com muitas áreas verdes. Lagoa Santa fica no caminho para Serra do Cipó, ponto turístico frequentado por muito belo-horizontinos e turistas de fora da capital. As moradias das classes média e alta

---

<sup>3</sup> O bairro Vale do Sereno, apesar de localizado no município de Nova Lima, é uma continuidade da mancha urbana de Belo Horizonte

ainda eram os apartamentos e casas na capital. Nessa época, apenas uma minoria optava por morar definitivamente nas casas de campo, pois ainda não eram facilmente acessadas e as regiões tinham pouca estrutura de comércio e serviços (ANDRADE, 2001).

Na década de 1980, uma classe média preocupada com a qualidade de vida começou o movimento de migração para residir em Nova Lima. Nesse período, os valores dos lotes eram acessíveis, quando comparados aos valores dos lotes em Belo Horizonte. Andrade (2001) mostra que, na época, essas pessoas eram vistas como aventureiras, por aceitarem morar em um lugar com pouca infraestrutura urbana. Tratava-se de um grupo formado por professores universitários e profissionais liberais com relativa flexibilidade de horários de trabalho na capital. Segundo Julio Grilo, entrevistado por esta pesquisa e morador do ‘bairro fechado’ Vila Del Rey, quando ele comprou seu terreno na década de 1970, o pai dele não acreditou, pois era um mato, não havia nada, era mesmo uma aventura. Julio contou que toda a infraestrutura foi feita pelos próprios proprietários dos lotes, por meio de rateios, conforme as necessidades dos moradores iam surgindo. Diante disso, ele refere-se ao local onde mora como bairro, não entende que haja uma ocupação condominial.

Diferentemente do que ocorreu nas décadas de 1970 e de 1980, na década de 1990, observa-se uma mudança no perfil das pessoas que optaram por morar em condomínios nos municípios próximos à capital e passaram a ser instalados loteamentos fechados mais estruturados, com ampla privatização de serviços e controle de acesso.

Carlos Cavalcanti, empreendedor da região de Nova Lima, entrevistado para esta pesquisa, conta que o perfil dos condomínios mudou muito a partir do ano 2000. Hoje as pessoas querem morar como se fosse na cidade, mas em um lugar mais exclusivo. Antes não, as pessoas queriam um pouco das peculiaridades da tranquilidade de uma vida no interior, assim construíam casas mais simples em meio ao verde. Atualmente, constroem mansões, repletas de novidades tecnológicas, como sensores de luz, de presença, alarmes e aquecedores. O que se busca atualmente não é tanto mais a tranquilidade e a proximidade com a natureza, mas a exclusividade.

Os próximos pontos deste trabalho visam abordar aspectos quanto à aprovação de loteamentos nos municípios, objeto de estudo deste trabalho, a fim de demonstrar como se deu a instalação de condomínios fechados e como as prefeituras têm lidado com eles. No que diz respeito à Nova Lima, existem diversos trabalhos acadêmicos. Alguns derivam de temas relacionados à proteção ambiental, à mineração, à implantação de loteamentos e às mudanças na economia da região, que hoje fomenta a expansão imobiliária. A dissertação de Cláudia Pires, por exemplo, aborda a trajetória dos loteamentos.

Já quanto à Lagoa Santa, existem poucos estudos sobre a ocupação da região. A maioria dos estudos discute as peculiaridades do relevo cárstico ou a relevância da região para a paleontologia. Em pesquisas realizadas no banco de teses e dissertação da PUC e da UFMG, foi localizada uma dissertação de mestrado de Fernanda Fernandes Macedo, intitulada *A Mercantilização da Natureza: Jaboticatubas/MG* que discute a privatização do espaço na região norte da RMBH, mas o estudo não trata diretamente de Lagoa Santa. Outro trabalho encontrado foi a dissertação de mestrado de Máira Patrícia Fernandes Campolina, cujo título é *(Re)organização Espacial do Município de Lagoa Santa*. A pesquisa de Campolina faz um levantamento sobre dados estatísticos da economia e demografia do município para analisar a expansão urbana sobre o meio ambiente da região. Apesar de ser feita uma análise da ocupação da cidade, não é feita uma relação desta com a privatização do espaço. Nenhum dos trabalhos, sejam sobre Nova Lima ou Lagoa Santa, analisa a relação entre a administração municipal, os loteamentos fechados e as associações de moradores.

### **1.1 Nova Lima: do ouro da terra à terra de ouro**

Nova Lima é uma cidade cuja economia e urbanização desenvolveram-se a partir da mineração do ouro e do minério de ferro. Segundo o censo 2010 do IBGE, o município possui 80.998 habitantes (a maior parte vive na área urbana) e tem uma área de 429.004 km<sup>2</sup>. O índice de desenvolvimento humano municipal – IDHM – é relativamente alto, 0,813, principalmente quando comparado ao de outros municípios da RMBH. O produto interno bruto, em 2012, foi de 71.792,07 per capita (IBGE, 2015).

A cidade tem mais de cem bairros e vários condomínios fechados. Além de Belo Horizonte, Nova Lima também é limítrofe a Sabará, Raposos, Rio Acima, Itabirito e Brumadinho. O município é dividido em três grandes áreas: o centro ou sede onde se iniciou o ciclo do ouro e mantém construções históricas; a periferia no sentido de Honório Bicalho; e a área de expansão metropolitana que segue o eixo da BR 040<sup>4</sup>. Os principais acessos ao município são a BR-040, que liga Belo Horizonte ao Rio de Janeiro e atravessa longitudinalmente o município; a MG-356 que tem início na BR-040 e liga a região a Ouro Preto; e finalmente a MG-030, principal acesso à sede municipal.

O relevo da região é bastante acidentado e o manancial de água de Nova Lima é um dos principais da RMBH. Esses elementos desfavorecem a ocupação urbana em algumas áreas (declividade, zonas de proteção), o que deixa menos espaço aproveitável para a construção civil e encarece os imóveis. Desse modo, a ocupação urbana da cidade é espalhada, permeada por montanhas que separam bairros e isolam grupos. Essa característica topográfica favoreceu o desenvolvimento dos 'bairros fechados', instalados entre montanhas que formam barreiras naturais. Essas barreiras fazem com que seja limitado o acesso aos bairros, estreito por entre os topos de morros. Apenas uma via é construída, ligando a mancha urbana à MG 030, onde são colocadas cancelas e portarias.

A expansão urbana de Nova Lima foi influenciada por diferentes fatores ligados à eficiência produtiva. O principal fator que influenciou a expansão foi a mineração, intensificada em 1834, quando a inglesa Saint John Del Rey Mining Company instalou-se em Nova Lima até a década de 1950, momento em que foi vendida. Com a Saint John, muitos ingleses foram viver em Nova Lima, mas estes criaram seus próprios bairros, clubes, escolas e espaços de encontro, sem se misturar com os operários (PIRES, 2003).

Entre as décadas de 1950 e 1970, foram aprovados alguns loteamentos em Nova Lima, a partir do parcelamento de antigas fazendas, mas a maioria destes apenas foi ocupado por volta dos anos 1980 e, principalmente, 1990, sob

---

<sup>4</sup> Nova Lima tem sua mancha urbana muito espalhada. Alguns bairros distam muito do centro e são mais ligados a Belo Horizonte. Os moradores e a própria administração pública municipal referem-se às regiões da cidade como sede, Honório Bicalho (Nordeste), Jardim Canadá (Noroeste) e Macacos (São Sebastião das Águas Claras, pólo turístico).

o modelo de condomínio fechado. O que motivou a ocupação desses loteamentos foi a expansão da malha viária.

Segundo Andrade (2002), nos anos 1950, foram instalados os primeiros loteamentos em forma de condomínio, como o Ipê, em 1958, com 235 lotes, e o Residencial Sul, em 1959, com 87 lotes. Bairros distantes do centro e próximos da BR 040, como o Vale do Sol e o Jardim Canadá, também foram loteados na década de 1950 (o primeiro em 1955 e o segundo em 1958). Apesar desses bairros não se formarem como condomínios, despertaram o interesse pela região e hoje são cercados por vários loteamentos fechados. O Vale do Sol foi instalado em um terreno que os incorporadores compraram da Saint John e visava a um público de classe média alta, por isso tinha amplas avenidas e praças. Apesar de ficar a 20 km do centro de Belo Horizonte e 40 km do centro de Nova Lima, afirmava-se que o eixo sul da capital logo se expandiria naquele sentido.

O Jardim Canadá foi aprovado com 3.773 lotes, previsão de área comercial, oferecia casas prontas e ficava próximo da Cidade Industrial de Contagem. Como não havia sistema de transportes atendendo ao bairro, os empreendedores ofereciam condução à porta e condições de compra especiais. Pires (2003) ressalta que, como eram muitos lotes, se todos fossem ocupados, haveria quase a formação de uma nova cidade. Ocorre que o processo não se desenvolveu como o esperado, a ocupação foi lenta, chegou a ficar parada. Atualmente, o Jardim Canadá está consolidado, conta com muitas indústrias que atraem pessoas de fora de Nova Lima para trabalhar e condomínios fechados.

O Jardim Teresópolis também foi aprovado antes da Lei n. 6766/79 que regulamenta os loteamentos, de modo que o empreendedor não deixou o bairro urbanizado<sup>5</sup>. Apesar de os lotes serem grandes, em média 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil) a 10.000m<sup>2</sup> (dez mil), os compradores eram de classe média e buscavam áreas maiores onde produzir frutas, hortaliças e artesanatos para venda. Na época, os terrenos eram baratos, até mesmo por não terem asfalto e outras facilidades. Conforme esclarece Ana Schimidt, ex-secretária de habitação de Nova Lima, as pessoas que investiram ali eram de cultura mais alternativa, queriam uma casa

---

<sup>5</sup> Alguns empreendimentos correram para ser aprovados antes da Lei n. 6766/79, para aproveitar a flexibilidade legislativa que existia.

com horta, coisas simples. O único benefício adquirido na atualidade é a instalação da luz elétrica, conseguida por meio da divisão dos custos de instalação entre os moradores. Já a drenagem e o calçamento ainda são cobrados do poder público, porém sem sucesso.

Na década de 1970, aumentou o número de loteamentos aprovados. Importante frisar que a maior parte dos loteamentos desse período são anteriores à Lei n. 6766 de 1979, que regulamenta os loteamentos. Assim, boa parte dos empreendimentos baseou-se apenas no Decreto n. 58 de 1937, que era mais flexível. A maioria destinava-se a casas de campo, clubes e sítios (de vinte e três loteamentos com esse fim na RMBH, vinte e três eram em Nova Lima)<sup>6</sup>. A expansão para a região foi resultado do crescimento da zona sul de Belo Horizonte. Na década de 1970, avenidas que chegam à zona sul de Belo Horizonte foram ampliadas, como a Raja Gabágli e a Prudente de Moraes. Em 1973, por exemplo, foi aprovado o loteamento do bairro Mangabeiras, em seguida, São Bento, Santa Lúcia e Belvedere (MOURA, 2002).

Diante da melhora na acessibilidade, as mineradoras venderam para empreendedores imobiliários alguns terrenos sem interesse para a extração mineral e que se localizavam às margens de rodovias, fazendo surgir novos loteamentos como condomínios fechados (esses já tiveram que seguir as orientações da Lei n. 6766 de 1979 que regulamenta os loteamentos) (PIRES, 2003). Segundo dados da Plambel (1987), o valor da terra em Nova Lima cresceu o dobro da taxa média da valorização na RMBH nos anos 1980.

A propaganda apresentada pelos empreendedores era a de que os loteamentos seriam um bom investimento, pois haveria valorização imobiliária na região<sup>7</sup>. Nas décadas 1980 e 1990, os sítios e as casas de campo foram se transformando em loteamentos fechados, bem como os novos empreendimentos que foram instalados (PIRES, 2003).

Júlio Grilo, morador do condomínio Vila Del Rey, entrevistado para esta pesquisa, aponta que, quando comprou o seu lote em 1976, ainda não havia

---

<sup>6</sup> De noventa e seis loteamentos aprovados na RMBH na década de 1970, trinta foram em Nova Lima. Vinte e cinco destinaram-se a altas classes e apenas cinco eram populares. Vinte quatro desses loteamentos foram instalados fora da sede do município, nos eixos viários (PIRES, 2003).

<sup>7</sup> Na década de 1980, instalou-se o BH Shopping, grande centro comercial localizado na divisa entre Belo Horizonte e Nova Lima. Carlos Cavalcanti conta que comerciantes de bairros como a Savassi, na capital, eram contra o *shopping*, pois temiam perder clientes. O marketing da Savassi virou: “não gaste gasolina”, para evitar que as pessoas optassem ir até o *shopping*, localizado em lugar mais distante do centro.

sequer um acesso adequado ao loteamento. Ele relata que, junto com outros proprietários, procurou a prefeitura de Nova Lima para realizar obras em vias de acesso, mas não obteve êxito. Para Júlio, um dos motivos para a recusa do poder público foi a distância entre o loteamento e a sede do município, e o fato de os investidores e moradores estarem mais vinculados a Belo Horizonte do que a Nova Lima. Segundo Júlio, foi a partir daí que teve início a ideia de se formar um condomínio, mas sem ter a pretensão de fechar o bairro, o interesse era apenas consolidar um sistema de prestação de serviços.

Diante da fala de Júlio, é possível perceber a diferença da proposta dos condomínios implantados até as décadas de 1970 e 1980 dos que foram instalados a partir dos anos 1990. Ao contrário do Vila Del Rey, por exemplo, onde o condomínio formou-se espontaneamente entre moradores, os empreendimentos mais novos já foram implantados com o objetivo de serem fechados, com prestação de serviços privada e a formação de uma associação de moradores. Outros bairros optaram por se fechar após anos de instalação, como o Ouro Velho Mansões, empreendimento lançado em 1975 e que instalou uma cancela em 2007, porém, em razão de uma discordância interna entre moradores, a cancela abre-se com facilidade e não é requerida a identificação dos transeuntes.

Antônio Tomasi, morador do Ouro Velho, entrevistado para esta pesquisa, diz que em 1983 o bairro era totalmente aberto e foi formada a Associação de Moradores do Ouro Velho com o intuito de contratar, como pessoa jurídica, a compra de água, pois o bairro não era abastecido pela COPASA na época. Essa associação não tinha a intenção de instalar portarias, apenas se propôs a contratar um serviço que não havia no bairro e que o poder público não providenciou.

Com o passar do tempo, por volta dos anos 1990, passaram a chegar novos moradores provenientes de Belo Horizonte que estavam em busca do *status* e da segurança proporcionados pelos condomínios fechados de Nova Lima. Carlos Cavalcanti<sup>8</sup> e Antônio Tomasi<sup>9</sup> pontuaram bem essa mudança durante as entrevistas. Essas alterações fizeram com que a associação

---

<sup>8</sup> Empreendedor entrevistado.

<sup>9</sup> Morador de bairro que se fechou em Nova Lima.



passasse a desenvolver uma ação interessada em fechar o bairro e privatizar os serviços. Apenas 70% (setenta) dos moradores aprovaram o fechamento do bairro. Diante do desentendimento entre os moradores, foi formada nova associação, a do Condomínio Ouro Velho, o que aguçou conflitos entre vizinhos que não queriam o fechamento do bairro, pois este se localiza próximo a regiões de baixa renda onde vivem pessoas que precisam cruzar o Ouro Velho para chegar à MG 030. A localização do Ouro Velho, diferentemente de outros loteamentos fechados, não é isolada, está um pouco mais próxima da sede e de outros bairros, por isso gera mais conflitos com a comunidade local.

Dona Maria Gonçalves, entrevistada para esta pesquisa por ser líder comunitária do bairro José de Almeida, vizinho do Ouro Velho, disse que já ajudou muitas vezes na mobilização local contra as cancelas e outras formas usadas para fechar ruas. Ela trabalhou por anos no Ville da Montagne e ia a pé para o trabalho, seguindo a rua Doutor Lund que cruza o Ouro Velho. Ocorre que fecharam a rua e, por isso, ela passou a ter que dar volta e assim começou a pagar uma pessoa para levá-la e buscá-la de carro no emprego todos os dias. Dona Maria mostra-se muito insatisfeita, afirma pagar os impostos em dia e diz sentir-se desrespeitada. O discurso de Dona Maria mostra os efeitos do fechamento e os impactos da segregação entre as classes, que exclui das áreas públicas, como são as ruas, aqueles que não são residentes em condomínios.

Antônio Tomasi conta que a prefeitura sempre foi omissa na prestação de alguns serviços e isso fortalece a formação de condomínios. Para o correio começar a entregar correspondências nas casas no Ouro Velho e no Ville da Montagne, ao invés de deixar as cartas na portaria<sup>10</sup>, foi preciso muita articulação. Para conseguir um serviço de limpeza urbana, visita da Zoonoses e outros serviços, também foram enfrentadas dificuldades. Os moradores do Ouro Velho conseguiram a instalação de um Posto Policial nas suas proximidades, a fim de driblar o argumento da segurança no fechamento de vias. A prefeitura é omissa também no controle da ocupação dentro dos condomínios, pois moradores invadem ruas e nada é feito, ao contrário, se uma é fechada, o Poder Público muda o trajeto do ônibus, mas não questiona a ação do condomínio. Há

---

<sup>10</sup> A entrega de correspondências na portaria obriga os moradores a participarem da relação condominial, pois é a associação de condomínio que paga um funcionário para entregar a correspondência nas casas.

uma quadra em terreno institucional público no Ouro Velho, porém somente quem paga a taxa de condomínio pode usá-la.

Para Antônio<sup>11</sup>, são muitas as infrações e os abusos por parte da associação condominial, especialmente no Ouro Velho em razão da sua localização e formação. Antônio questiona o seguinte: no Ouro Velho existe mais de uma associação de moradores registrada, qual deve prevalecer? A que é a favor do condomínio que não tem 100% de adesão e causa constrangimentos aos moradores e vizinhos, inclusive levando à justiça moradores que não pagam as taxas por não se sentirem parte da associação? Ou a que deseja que o bairro permaneça aberto seguindo as orientações do Estatuto da Cidade para a efetivação do interesse coletivo?

O Superior Tribunal de Justiça – STJ - deu ganho de causa a uma moradora do Ouro Velho que foi ré em uma ação de cobrança das taxas condominiais. Antônio acredita que essa decisão demonstra que deve prevalecer a associação Amigos do Ouro Velho, que apenas quer apoiar os moradores a conseguirem, junto ao poder público, melhorias para a cidade, sem preterir interesses privados ou controlar o uso do espaço. Ocorre que, apesar da interpretação de Antônio, que é sociólogo e faz uma análise crítica sobre a privatização do espaço, continua sendo ampliada a área ocupada por condomínios fechados em Nova Lima, pois muitas pessoas desejam viver em ambientes homogêneos e seguros e o município não se impõe frente à privatização do espaço.

Ainda que sejam muitos os questionamentos acerca dos ‘condomínios fechados’, estes se tornaram cada vez mais comuns em Nova Lima após os anos 1980. Além de se tornarem comuns, passaram por transformações, deixando de serem destinados a casas de campo para se tornarem local de residência definitiva. O loteamento Parque do Tumbá foi feito em terreno de mineração, bem como o Village Terrasse. Este inovou, ao permitir zonas comerciais no seu interior, mas teve que voltar atrás nessa decisão devido a impedimentos propostos pela Associação Pró Mutuca (PIRES, 2003). Essa mudança na proposta do Village Terrasse demonstra a força que têm as associações, que, muitas vezes, estipulam regras de ocupação mais rigorosas

---

<sup>11</sup> Morador de bairro que se fechou em Nova Lima entrevistado.

do que a própria prefeitura. Pelas leis municipais, não havia problema a instalação de zonas comerciais na região. Segundo o entrevistado, e empreendedor imobiliário, José Manetta, as associações de moradores dos condomínios fazem um controle maior da ocupação de Nova Lima do que a própria administração municipal.

Os loteamentos do Vale do Mutuca, situados às margens da MG 030, muito próximos a Belo Horizonte, criaram seu próprio Plano Diretor<sup>12</sup> para desenvolvimento urbano. Com a ascensão dos movimentos sociais no final dos anos 1980, moradores organizaram-se a fim de regulamentar e manter uma ocupação que preze pela qualidade de vida na região (PIRES, 2003).

A forma de trabalhar das associações de condomínios é rigorosa. Em alguns loteamentos, antes de o proprietário de um lote construir, ele deve apresentar seu projeto para aprovação na prefeitura e na associação. Fotos (Imagens 1 e 2) de condomínios, como o Veredas das Geraes, mostram como antes da ocupação a área era um campo, sem muitas árvores. Após a consolidação do loteamento, com regras específicas de preservação estipuladas pela associação, a região do Veredas das Geraes apresenta uma vegetação consistente, formada por árvores da mata atlântica. Com isso, Manetta acredita que o loteamento fechado pode contribuir para o planejamento e uso sustentável do espaço urbano.

Segundo Ana Schmidt<sup>13</sup>, em alguns loteamentos fechados, como o Bosque do Jambreiro, onde todos pagam à associação, pois esta controla a água que é fornecida por poços artesianos, as vias são mais conservadas e bem cuidadas.

---

<sup>12</sup> A principal preocupação era com o meio ambiente. O Vale do Mutuca fica na Área de Preservação Sul – APA Sul, perto da reserva de água de Fecho e da Serra do Rola Moça. Muitos loteamentos ali instalados são anteriores à lei 6766/79, apenas dois são posteriores a essa (PIRES, 2003).

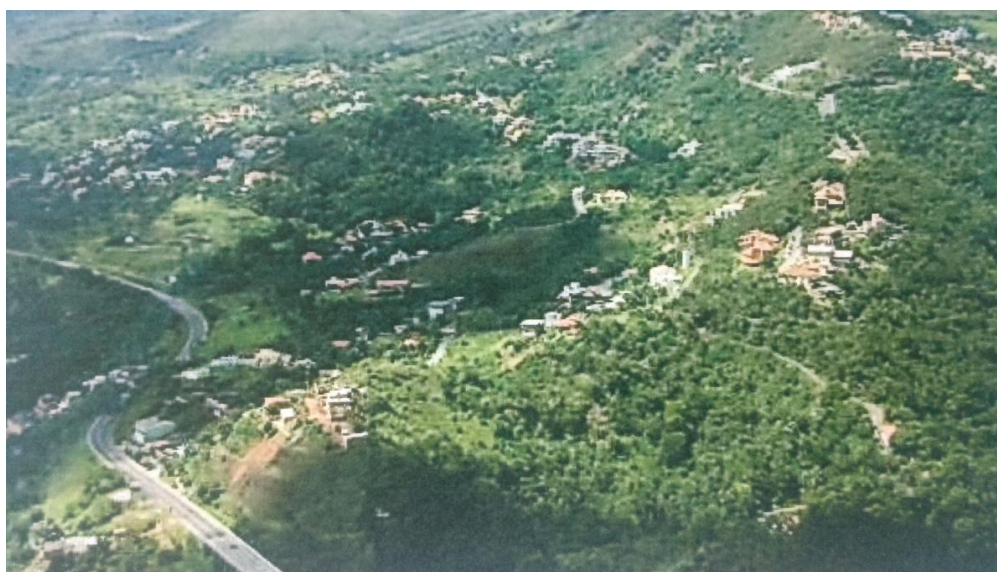
<sup>13</sup> Ex Secretária de Habitação de Nova Lima e moradora de loteamento fechado.

Figura 3: Veredas das Geraes antes da ocupação



Fonte: Acervo de José Carlos Manetta.

Figura 4: Veredas das Geraes depois da ocupação



Fonte: Acervo de José Carlos Manetta.

Uma orientação das associações regulamentando a ocupação evita situações como as que se consolidavam nas regiões loteadas antes da Lei n. 6766 de 1979, que regulamentou os loteamentos. O bairro Jardim Canadá, conforme já foi citado anteriormente, tinha em sua planta cadastral 3773 lotes, mas, conforme cadastro do IPTU, hoje são mais de cinco mil e faltam serviços

de coleta de esgoto e abastecimento de água (MOURA, 2002). A falta de um controle da instalação de lotes é uma das causas para as mazelas dessa região. Os condomínios fechados localizados no entorno desse bairro não apresentam os mesmos problemas em razão do controle exercido pelas associações de moradores e pela prestação de serviços privados.

O Balneário Água Limpa, localizado próximo à Lagoa dos Ingleses, com 25% de área em Nova Lima e o restante em Itabirito, teve a totalidade de seu parcelamento aprovado apenas em Nova Lima no ano de 1953. Na década de 1980, com a pacificação dos limites municipais, a parte correspondente a Itabirito foi transferida para esse município, regularizando questões como a cobrança de IPTU (MOURA, 2002). Ocorre que essa região, caracterizada pelo abandono de um acompanhamento do Poder Público, foi ocupada por pessoas de baixa renda e retrata um cenário de descumprimento de direitos básicos. Como os moradores não possuem meios para contratarem serviços privados, ficam à mercê dos parques investimentos públicos.

Na mesma região do Balneário Água Limpa, fica o maior loteamento fechado das Américas, o Alphaville Lagoa dos Ingleses (também existem Alphavilles nos estados de São Paulo, Paraná, Bahia, Goiás e está sendo construído mais um na RMBH, no município de Vespasiano) instalado em 1999. O Lagoa dos Ingleses conta com cinco áreas residenciais unifamiliares, uma área multifamiliar de 139.744,50 m<sup>2</sup>, um complexo comercial e um centro empresarial<sup>14</sup> (MOURA, 2002). A proposta do Alphaville é ter a moradia com serviços próximos, diferente de outros loteamentos fechados, como os do Vale do Mutuca, onde é proibido ter comércio. A parte comercial é aberta a todos, não tem o uso restrito aos moradores.

Segundo Ana Schmidt<sup>15</sup>, o Alphaville foi aprovado pelo Estado, pois ocupa Nova Lima e Itabirito. O empreendimento teve que fazer várias medidas compensatórias para se instalar, porém estas, por terem sido propostas pelo Estado, não atenderam a interesses do município. O Alphaville regulamenta o uso do seu espaço e possui seu próprio plano diretor.

---

<sup>14</sup> O Alphaville Center tem 13.500 m<sup>2</sup> em dois pavimentos para 100 salas e 128 lojas. As chamadas "Town Houses" oferecem apartamentos de 123m<sup>2</sup> e 175m<sup>2</sup>, com dois ou três quartos e serviços de apart hotel, ocupam uma área de 49 mil m<sup>2</sup>. A área empresarial ou de serviços ocupa 190.304,53m<sup>2</sup> e a comercial de serviços 99.318,60m<sup>2</sup> (MOURA, 2002).

<sup>15</sup> Ex-secretária de habitação de Nova Lima e moradora de loteamento fechado.

Carlos Cavalcanti<sup>16</sup> relata a experiência do Arvoredo, implantado em 1995. Para ele, esse loteamento nasceu de uma ação cooperada. Antes de vender os lotes, foram abertas ruas e foram feitas as ligações de água e luz apenas até a entrada do loteamento. O restante da infraestrutura foi toda custeada pelos compradores dos lotes, de modo que ficou muito mais barato. Os terrenos foram vendidos sem valor agregado e os proprietários juntos tiveram um custo operacional menor. Por esse motivo, Carlos diz que o Arvoredo foi um sucesso, lotes bons, baratos e a infraestrutura foi toda feita a preço de custo. Ocorre que esse tipo de empreendimento não é permitido, pois os loteamentos devem ser implantados já com toda a estrutura básica pronta. Para o entrevistado, seria bom que fosse permitido esse tipo de empreendimento que ele chama de ‘cooperado’, afinal sai mais barato para o consumidor.

Pensando exclusivamente nos interesses dos moradores, as associações implantaram cancelas, guaritas, sistemas de segurança privada. O próprio Júlio Grilo<sup>17</sup> alerta que o maior problema são os abusos cometidos por alguns bairros que de fato controlam o acesso e impedem a livre circulação, pedindo a apresentação de documentos e a indicação de qual morador aguarda a pessoa que quer adentrar no loteamento. Segundo Júlio, “há um vácuo legal que permite esse tipo de intervenção por parte das associações de moradores, mas é necessário regulamentar os ‘condomínios’ para que não haja abusos”. Com a regulamentação destes, a prefeitura e as associações agiriam conforme a lei e não apenas mediante ‘acordos de cavalheiros’. A prefeitura não está acima da lei e deve respeitá-la, buscando sempre o interesse coletivo.

Na década de 1990, bem como na de 1970, a maior parte dos loteamentos destinou-se às classes média e alta, mas não para produção de casas de recreio e sim para moradias definitivas. O Village Terrasse II, o Veredas das Gerais, o Green Park, o Vila Alpina, o Serra dos Manacás e o Alphaville são exemplos de loteamentos fechados instalados nos anos 1990.

Júlio Grilo aponta que, no começo, era barato morar em Nova Lima e o que os condomínios queriam era garantir uma estrutura básica aos moradores. Dos anos 2000 pra cá, o preço da terra aumentou muito após a chegada de

---

<sup>16</sup> Empreendedor imobiliário entrevistado.

<sup>17</sup> Morador de condomínio de Nova Lima entrevistado.

peessoas com maior poder aquisitivo. A proximidade de Nova Lima com a zona Sul de Belo Horizonte, conhecida por ser predominantemente ocupada por pessoas dos estratos sociais mais altos da sociedade, fez com que esse município despontasse com a concepção de casas em condomínio como moradia e não casa de campo.

Manetta<sup>18</sup> destaca que a vida das pessoas nas cidades hoje está muito ruim, as cidades estão deterioradas e há uma descrença de que o Poder Público seja capaz de reverter essa situação. Estes são alguns dos fatores que, segundo ele, motivam as pessoas a viverem em loteamentos fechados, que propõem uma qualidade de vida diferente, garantida pela prestação de serviços privada, contratada, conforme os interesses dos usuários. É essa perspectiva que Manetta afirma utilizar ao divulgar seus empreendimentos.

Em Nova Lima, os principais serviços ofertados pelas associações de bairro são: segurança privada, entrega de correspondências porta a porta, limpeza urbana, jardinagem e manutenção das vias e demais áreas comuns. Algumas associações cuidam também do abastecimento de água. Para alguns moradores, é melhor assim do que depender da COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais. Para outros (como o Antônio Tomasi<sup>19</sup>), é uma afronta ao morador, pois o obriga a pagar as taxas condominiais que envolvem, além da água, outros serviços que não os interessa e que já pagam para a prefeitura prestá-lo por meio de impostos. Julio Grilo afirma que mesmo a COPASA não tem interesse em atender alguns bairros menores e distantes da sede de Nova Lima, pois o investimento é alto e o retorno é baixo.

O esgoto, segundo Andrade (2002), é um dos principais problemas, pois, devido ao seu alto custo, nem a prefeitura nem os moradores quer arcar com esse serviço. Assim, a maior parte dos moradores adota fossas sépticas. No Vale dos Cristais, a prefeitura autorizou que o esgoto seja jogado *in natura* no córrego Gregório que antes era limpo, conforme explica Júlio Grilo. Para ele, isso demonstra, mais uma vez, o completo desinteresse da prefeitura pelos loteamentos fechados e bairros distantes da sede do município. No mesmo loteamento, uma construtora fez uma estação de esgoto provisória para atender

---

<sup>18</sup> Empreendedor imobiliário entrevistado.

<sup>19</sup> Morador de bairro que se fechou em Nova Lima entrevistado.

a um prédio, mas esta é insuficiente e incomoda os moradores devido ao mau cheiro.

A prefeitura presta, basicamente, serviços de coleta de lixo em um local onde a associação disponibiliza e deixa todo o lixo recolhido porta a porta. A falta de compromisso da prefeitura em relação à prestação desses serviços funciona como um acordo tácito com as associações: a administração municipal fica desonerada do cumprimento de alguns serviços e continua recebendo normalmente os IPTUs e as associações tornam exclusivas as áreas de sua abrangência, sem qualquer interposição da prefeitura. O poder público e as associações sentem-se contemplados diante dos seus próprios interesses e os loteamentos são aprovados normalmente, seguindo a Lei n. 6766/79, para serem fechados posteriormente, independente do projeto do empreendimento tratar-se de bairro aberto.

Manetta destaca que na maior parte dos casos não é assinado nenhum tipo de documento com o Poder Público (o Canto das Águas, localizado em Rio Acima, tem um contrato de comodato com a prefeitura local, mas em Nova Lima não é usado esse modelo). O também empreendedor da região, Carlos Cavalcanti, e as ex-secretárias municipais de habitação do município, Ana Schmidt e Cláudia Pires<sup>20</sup> confirmam essa informação de que a prefeitura ignora as guaritas e o controle de acesso aos bairros devido à sua desobrigação tácita de arcar com serviços básicos nas áreas fechadas. Andrade (2002) também menciona o acordo tácito entre prefeituras e associações: moradores pagam IPTU e arcam com serviços privados, enquanto a prefeitura não retira o controle de acesso dos condomínios.

Manetta relata que, quando ele faz um loteamento fechado em Nova Lima, ao encerrar a negociação de venda de um lote, a própria escritura pública de compra e venda já descreve a relação entre morador e associação de condomínio. Nos loteamentos, não há área de propriedade condominial, mas são reservados terrenos que ficam sob a propriedade da associação. Esses terrenos são de uso comum dos associados e quem zela e paga os impostos derivados é a associação a partir do rateio dos custos feito entre moradores.

---

<sup>20</sup> Ex-secretárias de habitação de Nova Lima entrevistadas.



Ao contrário de Manetta, Antônio Tomasi, morador do bairro Ouro Velho, afirma que acha um abuso a pessoa, ao comprar um imóvel que não tem propriedade condominial, ficar obrigada a aderir à associação. O empreendedor defende essa prática dizendo que é melhor a pessoa ficar ciente da existência da associação e da privatização de serviços logo na compra do imóvel, de modo que ela apenas adquira o bem caso tenha interesse em participar da associação. De fato a pessoa deve estar ciente do produto que ela adquire, mas, conforme será descrito mais a frente neste trabalho, a pessoa tem direito à livre associação, ou seja, associa-se e desassocia-se a qualquer tempo, conforme seu interesse.

Na escritura pública de compra e venda do loteamento Vila Alpina implantado por Manetta, modelo seguido em outras escrituras, fica expresso que o comprador adere e declara estar ciente e de acordo em caráter irrevogável e irretratável, com todos os dizeres presentes no documento citado e obrigam-se por si, seus herdeiros e sucessores a respeitarem, em todos os seus termos e disposições, as normas de uso, ocupação e preservação ecológica do Residencial Vila Alpina. Ocorre que não há como obrigar o condomínio a existir, afinal somente é indissolúvel aquele condomínio que é, estruturalmente, impossível de ser desfeito, como os que se formam em prédios (nesses casos têm que haver propriedade comum da portaria, escadas, vão do elevador, pois não tem como um morador chegar ao seu apartamento sem passar por essas áreas). No caso dos loteamentos fechados, sequer há uma propriedade comum, logo não há o que dizer sobre a impossibilidade de se desfazer uma associação condominial (art. 1320 do Código Civil)<sup>21</sup>.

A escritura aponta ainda, dentre os objetos do contrato, que são bens de propriedade comum e uso dos proprietários das unidades, uma área aproximada de 114.800m<sup>2</sup> (cento e quatorze mil e oitocentos), margeando os córregos do Mutuca, Canavial e Gregório, destinada à reserva ecológica particular; matas e uma pista de Cooper, com as divisas e confrontações descritas na Escritura de

---

<sup>21</sup>Art. 1.320. A todo tempo será lícito ao condômino exigir a divisão da coisa comum, respondendo o quinhão de cada um pela sua parte nas despesas da divisão.

§ 1o Podem os condôminos acordar que fique indivisa a coisa comum por prazo não maior de cinco anos, suscetível de prorrogação ulterior.

§ 2o Não poderá exceder de cinco anos a indivisão estabelecida pelo doador ou pelo testador.

§ 3o A requerimento de qualquer interessado e se graves razões o aconselharem, pode o juiz determinar a divisão da coisa comum antes do prazo.

Convenção lavrada no Cartório; um centro de convivência; a sede administrativa; e as portarias. Apesar de a escritura descrever que há uma propriedade comum, esses espaços são, na verdade, da associação e não divididos em frações ideais entre os proprietários de unidades individuais.

Há também na escritura um cuidado em afirmar que os bens comuns de propriedade pública, mantidos pela associação, são o sistema viário, jardins e praças e áreas verdes, a drenagem pluvial do sistema viário, 164.403,00 m<sup>2</sup> (cento e sessenta e quatro mil quatrocentos e três) de áreas verdes constantes no interior do Residencial Vila Alpina. Essa parte do texto da escritura demonstra que a associação reconhece a existência de terrenos públicos dentro do loteamento, indicando que de fato trata-se de uma ocupação, conforme a Lei n. 6766/79, na qual há a obrigação de se transferir ao domínio do poder público municipal as ruas e áreas institucionais. Ocorre que na escritura essas áreas são chamadas de bens comuns e não bens de uso comum do povo, distorcendo o que existe previsto no ordenamento jurídico brasileiro, conforme já explanado anteriormente neste trabalho.

A escritura esclarece também que os bens públicos internos ao loteamento são mantidos pela associação. Essa previsão demonstra o que já foi dito acima sobre o acordo tácito entre prefeitura e associação: moradores zelam pelo espaço público e contratam privativamente os serviços e a prefeitura não questiona o fechamento de áreas públicas.

A questão é que um texto de uma escritura não pode se sobrepor às previsões legais, menos ainda à Constituição Federal. Sendo assim, ainda que os associados concordem em arcar com custos de serviços privados, a prefeitura não pode se eximir de sua responsabilidade quando convocada. Também não pode haver a privatização do espaço público, apenas porque moradores concordaram em manter seu espaço em condições de uso. Primeiro porque um contrato não pode contrariar o ordenamento jurídico brasileiro e segundo porque tanto o direito ao meio ambiente quanto o direito à cidade devem ser preservados por todos, tendo em vista a garantia do exercício desses direitos para as presentes gerações e futuras.

O art. 225 da Constituição Federal<sup>22</sup> e o inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei n. 10257/01)<sup>23</sup> deixam claro que, por mais que haja obrigações do poder público diante do direito ao meio ambiente e do direito à cidade, todos os cidadãos têm que agir conforme os ditames da função social da propriedade e da cidade. Diante disso, não há o que se falar em privilegiar aqueles que zelam com exclusividade por um espaço ou contratam serviços desonerando o poder público.

A escritura do Residencial Vila Alpina também descreve obrigações dos moradores de cumprirem com o Plano de Controle Ambiental elaborado pela associação e aprovado pelo CODEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente de Nova Lima. As regras de respectivo Plano são mais restritas que as regras gerais do município, como: obrigação de obedecer às normas do sistema de coleta e destinação seletiva do lixo (art. 10º), plantio de árvores nativas nas divisas nos fundos de lotes, proibição do corte de determinadas árvores (art. 13º), manutenção da iluminação de jardins e da frente da residência, proibição de construir mais de uma casa por lote ou unidade comercial, dentre outras. Há ainda um controle da ocupação, pois qualquer obra realizada nos imóveis deve ser, antes de iniciada, apresentada para análise da associação que verificará se estão sendo cumpridos critérios de altimetria, área impermeável do solo, projeção horizontal da construção, entre outros.

Essas normas são todas contratuais, ou seja, o condômino, ao se associar, assume o compromisso de cumprir todas as regras impostas pela associação, entendendo-se que esta preza pela qualidade de vida dos moradores e controle da ocupação para que o loteamento permaneça com as características que lhe dão *status* (lotes grandes e unifamiliares, presença de área verde, homogeneidade). Caso as normas sejam descumpridas, são aplicadas multas pela associação. A relação é estabelecida via contrato entre particulares e não pelo Poder Público. Como as normas do condomínio são mais

---

<sup>22</sup>Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

<sup>23</sup>Art. 2º da Lei n. 10.257/01 - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

restritivas que as municipais, não há problemas, estas não podem flexibilizar o que está previsto nas leis (ex.: dizer uma metragem menor de distância entre as construções e os cursos d'água).

As associações também não substituem as administrações municipais. As associações de moradores que administram os loteamentos fechados são formadas como qualquer outra associação de moradores, não têm nada de especial. Existem mais de oitenta associações de bairro em Nova Lima que não são de condomínio, mas que afirmam que querem lutar por melhor qualidade de vida dos moradores da região representada. Assim, pode-se afirmar que a associação do Vila Alpina não é mais importante que a do Bairro José de Almeida ou da União das Vilas, da qual a Dona Maria, já citada, participa. A Associação Amigos do Ouro Velho não é menos importante que a Associação do Condomínio Ouro Velho, ambas atuantes na mesma região. O que formaliza a associação é um documento cartorário, com dados específicos, assinaturas dos associados que confere à instituição uma personalidade jurídica que permite que sejam firmados contratos. Não há nenhuma autonomia política, jurídica ou administrativa diante do poder público local ou regional.

Milton Moura e Antônio Tomazi<sup>24</sup> acreditam que as associações formadas para administrar os condomínios são formas de descumprir a lei, pois privatizam o espaço público, gerenciam uma forma de ocupação que não existe no ordenamento jurídico, descumprem normas de urbanização, pressionam moradores a cumprir suas regras e a pagar duas vezes por serviços que seriam prestados pelo estado. Antônio diz que os loteamentos fecham-se com base em um discurso de segurança, mas, na verdade, não é este o intuito, pois muitos residentes de condomínios descumprem as leis e geram insegurança, dirigindo em alta velocidade e sem carteira de habilitação, fazendo festas com som alto até de madrugada, entre outras irregularidades. Além desses casos, o discurso de Milton e de Antônio contraria o de Manetta<sup>25</sup>, que entende que a gestão condominial facilita a fiscalização e o exercício da cidadania, pois eles citam vários casos, em diferentes condomínios, nos quais moradores de loteamentos fechados constroem em vias públicas, colocam portões fechando final de ruas,

---

<sup>24</sup> Moradores de bairro que se fechou em Nova Lima entrevistados.

<sup>25</sup> Empreendedor imobiliário entrevistados.

criam barreiras nas vias cultivando plantas em forma de cerca viva, prejudicando os próprios vizinhos.

O que o discurso dos empreendedores entrevistados demonstra é a influência da neoliberalização<sup>26</sup> na gestão e uso de espaços e serviços. A privatização proposta pelos condomínios fechados indica a priorização de interesses individuais sobre os coletivos, permitindo inclusive o afastamento do Estado na execução de diversas atividades. Os condomínios e suas associações em Nova Lima ainda não foram institucionalizados a título de lei ou de administração municipal, porém já estão completamente institucionalizados na relação entre mercado e consumidor. Aproveitando-se da lacuna legal e da adesão do consumidor ao espaço enquanto produto exclusivo, o mercado antecipou-se à gestão do município e criou suas próprias regras, seu próprio jeito de funcionar, garantido via contrato. Sendo assim, na prática, os loteamentos fechados já estão efetivamente consolidados.

A seguir é descrita a situação no município de Lagoa Santa, onde também há grande concentração de condomínios fechados.

## **1.2 Lagoa Santa: da busca pela cura nas águas santas à busca pela segurança**

Lagoa Santa é um município localizado ao norte da capital de Minas Gerais. Guarda um marcante acervo da pré-história e de belezas naturais típicas de relevo cárstico. Conforme o censo do IBGE de 2010, a cidade possui 52.526 habitantes (a maior parte vive na área urbana) e tem uma área de 229,262 km². O índice de desenvolvimento humano municipal – IDHM é relativamente alto, 0,777, principalmente quando comparado ao de outros municípios da RMBH, mas mais baixo que o de Nova Lima, 0,813. O produto interno bruto em 2012 foi de 19.749,45 per capita (IBGE, 2015)<sup>27</sup>.

O relevo cárstico, marcado pela presença de grutas, lapas e lagoas, guarda lembranças arqueológicas, espeleológicas, paleontológicas e paisagísticas. Em razão disso, Lagoa Santa tem grande importância para o

---

<sup>26</sup> Tema do próximo capítulo.

<sup>27</sup> Percebe-se que Lagoa Santa tem território e PIB menor, um número de habitantes também inferior, quando comparada a Nova Lima.

patrimônio histórico. Seu solo já revelou diversos fósseis, inclusive o conhecido como Luzia, *Homo sapiens* mais antigo encontrado nas Américas. Também se situa na cidade a gruta da Lapinha, considerada Patrimônio Natural da Humanidade. Para proteger essas áreas de relevância histórica e ambiental, foi criada, em 1990, a Área de Proteção Ambiental Carste – APA Carste que engloba também os municípios de Pedro Leopoldo, Confins, Prudente de Moraes, Matozinhos e Funilândia. A criação da APA torna necessário que a administração municipal atue com a finalidade de minimizar os danos ambientais na região. O município de Nova Lima também está em uma área de proteção, a APA SUL.

Lagoa Santa desenvolveu-se como povoado devido à crença de que a água de uma de suas lagoas, a Lagoa Grande, curava doenças. Essa crença atraiu pessoas para a região e estas foram se instalando definitivamente no arraial (IBGE, 2015), iniciando processos de produção agrícola e pecuária. Com o passar dos anos, surgiu um mercado minerário de exploração de matéria prima para a produção de cimento (em Nova Lima, destacava-se a mineração de ouro). O município caracterizava-se como um local típico do interior de Minas, com uma população simples, que trabalhava com agricultura, mineração ou no setor de serviços. Em Nova Lima, o acesso às terras era limitado pela mineração, pois a maior parte de suas áreas eram da mineradoras. Já, em Lagoa Santa, os terrenos pertenciam a fazendas e empresas de mineração, mas as áreas que foram loteadas foram principalmente os pastos de fazendeiros.

Até 1940, a atividade agropecuária destacava-se em Lagoa Santa, cuja sociedade era basicamente rural. Foi também nesse período que começaram a ser loteadas áreas do entorno da Lagoa Central, destinadas a chácaras de final de semana para a população de elevado poder aquisitivo residente em Belo Horizonte. A população local passou a ser mais urbana entre as décadas de 1950 e 1960 (CARVALHO, 1995).

Delfina (2002, p. 10) descreve o desenvolvimento de Lagoa Santa da seguinte forma:

O uso e a ocupação da terra de Lagoa Santa nas décadas de 1950 e 1960 eram voltados para a prática de culturas, principalmente a de abacaxi. A década de 1970 é marcada por um acelerado crescimento populacional, essas culturas foram cedendo lugar para loteamentos. Com a construção do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em

Confinos, abriram novas rodovias e outras foram duplicadas. Ao longo desses eixos de circulação, surgiram loteamentos, em sua maioria de classe baixa. Na década de 1980, a expansão urbana aumenta consideravelmente; fazendas antigas são transformadas em loteamentos, surgiram também os condomínios de luxo e sítios para o lazer (DELFINA, 2002, p.10).

Assim como ocorreu em Nova Lima e no Eixo Sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte, investimentos nos acessos à região e em outros setores de desenvolvimento atraíram um maior número de pessoas para o Eixo Norte da RMBH, o que influenciou o crescimento de Lagoa Santa. Campolina (2008) aponta Lagoa Santa como o município do Eixo Norte que foi submetido à maior pressão externa para a expansão urbana devido a sua projeção socioeconômica.

Um dos condomínios mais luxuosos da cidade, o Estância das Amendoeiras, teve sua implantação iniciada em 1975, com o intuito de servir como área de lazer para a elite de Belo Horizonte. A localização do empreendimento foi escolhida com cuidado pelo empreendedor: uma área cerca de 50 km da capital, com água disponível, clima mais ameno e plana. A estrutura implantada era a de um clube de campo, com quiosques, áreas de esporte, sistema de abastecimento de água, luz e arruamentos que levavam às chácaras de 5.000m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados) (COELHO, 2016).

O Estância das Amendoeiras localiza-se próximo à estrada que liga Belo Horizonte a Lagoa Santa e, para chegar ao mesmo, não precisa passar pela sua área urbana, que fica depois da portaria do condomínio. Vizinho ao Amendoeiras está o luxuoso Condados da Lagoa, inaugurado em 1976 com estrutura similar. Ambos loteamentos já previam em seus estatutos regras para construção e ocupação da área interna que os condôminos deveriam observar, assim como ocorre em Nova Lima. A preocupação com o meio ambiente e com a proximidade à natureza também está presente nos estatutos das associações de condomínios das duas cidades estudadas neste trabalho. No princípio, essa orientação da ocupação era interessante, pois muitos empreendimentos são anteriores à lei de loteamentos n. 6766/79 e à exigência de Planos Diretores municipais, mas na atualidade cabe às administrações municipais regulamentar o uso do espaço e os zoneamentos.

Após a criação do Parque Nacional da Serra do Cipó, em 1978, o município de Lagoa Santa passou a atrair ainda mais pessoas interessadas em ter casas de campo próximas a áreas de lazer e da natureza, pois além das suas paisagens próprias, passa por Lagoa Santa a rodovia que leva à Serra do Cipó. Como no distrito de Cardeal Mota, onde fica a portaria do Parque, não havia muita estrutura para receber turistas, era melhor ficar perto de Lagoa Santa.

Ocorre que, apesar de se situarem em área do município de Lagoa Santa, as casas de campo ficavam distantes do centro comercial, ao longo da rodovia. Assim como em Nova Lima, estas se concentravam em condomínios fechados que ofereciam segurança para as casas que ficavam vazias durante a semana e realizavam serviços que a prefeitura tinha dificuldade de prestar em razão da distância. Conforme explica Valério Márcio, diretor de regulação urbana de Lagoa Santa, entrevistado para este trabalho, os próprios moradores organizavam-se para conseguir manter suas casas bem atendidas e cuidadas, argumento parecido com o mencionado por Julio Grilo, em entrevista sobre a formação dos condomínios em Nova Lima. Valério relata que até hoje ainda é difícil para a administração municipal acompanhar a ocupação dessas áreas distantes. Os condomínios e os proprietários de lotes pouco se relacionam com a cidade.

A instalação de chacreamentos para o final de semana teve início na década de 1970 e avançou até os anos 2000. Conti e Amorim Filho (2011) descrevem o caminho de Lagoa Santa até a Serra do Cipó da seguinte forma:

No eixo da RMBH, que corta o município de Lagoa Santa, existe um vetor de expansão urbana em direção à Serra do Cipó ultrapassando os limites da RMBH, composto por urbanizações, loteamentos, com diferentes padrões socioeconômicos, compreendendo desde os loteamentos para grupos de renda média e alta que se transformam em “condomínios fechados”, até loteamentos para os grupos de renda baixa, que se justificam enquanto a população residente é prestadora de mão-de-obra para os primeiros. A localização dos loteamentos se dá ao longo da MG-010, e eles se encontram em diferentes fases de ocupação, com uma distribuição espacial quase sem solução de continuidade, chegando ao pé das vertentes da Serra do Cipó (CONTI; AMORIM FILHO, 2011, p.15).

No ano de 2005, foi iniciada a obra de ampliação da via que dá acesso ao Vetor Norte da RMBH, a Linha Verde (MG-010), o que gerou um aquecimento no mercado imobiliário nessa região, incluindo Lagoa Santa. Alguns municípios desse vetor são ocupados por pessoas de baixa renda, devido a processos



históricos de instalação de loteamentos irregulares diante da flexibilidade na fiscalização e regulamentação urbanísticas de alguns municípios (MENDONÇA; COSTA, 2008). Ocorre que Lagoa Santa passou a atrair pessoas de classes mais elevadas em razão da sua beleza natural, enfeitada por várias lagoas e paisagens típicas do relevo cárstico, como a Gruta da Lapinha, e pela localização, no caminho para a Serra do Cipó, destino muito procurado pelos belo-horizontinos.

A empreendedora imobiliária entrevistada, Valéria Amaral, conta que, com a ampliação da Linha Verde, surgiram loteamentos fechados que atraíam um perfil de proprietários diferente, que desejava ter a casa no condomínio como residência definitiva e não mais a casa de campo. Esses empreendimentos foram implantados próximos da área urbana e impactaram a rotina da cidade.

Em Nova Lima, atualmente as pessoas também têm suas casas nos condomínios como residência definitiva, pois o acesso foi melhorado e hoje existe uma diversidade maior de serviços no entorno. Ocorre que, diferentemente de Lagoa Santa, são poucos os condomínios cujo acesso se dá pela sede do município. Para chegar à maior parte destes, não é necessário adentrar na cidade, uma vez que ficam à margem das estradas.

Apesar da existência da Área de Proteção Ambiental Carste no Eixo Norte da RMBH, o que requeria uma atuação mais firme dos municípios que a compõem, tendo em vista a redução de impactos ambientais derivados de processos de urbanização, a especulação imobiliária não foi controlada. Para atrair ainda mais empreendimentos, foi alterada a legislação de Lagoa Santa, ampliando as áreas de expansão urbana para quase 100% do território municipal. Antes o município tinha muitas áreas rurais, hoje quase não possui e mesmo estas estão sendo ocupadas por condomínios em formatos de fazendinhas de 20.000 m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados). Segundo o entrevistado Valério Márcio, são diversas as irregularidades que acontecem nos loteamentos e o poder público não tem conseguido intervir nos mais antigos e consolidados, pois alguns terão que fazer várias reformas para se regularizarem. Quanto aos novos, a prefeitura tem conseguido fiscalizar mais, embargando obras até que estes se adequem à previsão legal e requeiram a concessão onerosa de uso das ruas e demais áreas públicas.

Com a aproximação dos condomínios do centro da cidade, passaram a surgir problemas que incomodaram os moradores de bairros abertos, como o constrangimento de ter que apresentar documento para entrar nas áreas fechadas ao visitar amigos, o impedimento de frequentar áreas que antes eram abertas (como lagoas e espaços verdes), os problemas de tráfego derivados das ruas fechadas e que obrigam as pessoas a darem voltas para chegarem ao seu destino, a intenção de fechar bairros tradicionalmente abertos e que serviam de passagem para outras localidades.

Em razão desses problemas, o condomínio Solarium, por exemplo, planejado para ser fechado, com ruas sem saída e portaria, teve que ser mantido aberto, de modo que a cancela da rua de entrada foi retirada e a portaria esvaziada. Segundo Elisângela Dias, moradora do Solarium entrevistada para esse trabalho, o motivo que levou à abertura é a existência de terrenos originalmente públicos dentro da área loteada e a instalação pela prefeitura de uma escola e um posto de saúde no local. Com a instalação desses equipamentos, a prefeitura exigiu que as vias internas do loteamento tivessem acesso livre.

Nos estatutos sociais das associações de condomínios de Lagoa Santa, fica claro que estas fundamentam sua existência no trabalho pela qualidade de vida de seus associados, não da coletividade. Os loteamentos são fechados exatamente para garantir que as ações das associações beneficiem exclusivamente os moradores associados. A associação do loteamento fechado Bougainville cita no §2º do artigo 1º de seu Estatuto Social que:

A Associação tem por finalidade zelar pela qualidade de vida de seus associados, estabelecendo normas e procedimentos que promovam a boa convivência, preservando as áreas comuns do loteamento, próprias ou que lhes forem cedidas para uso, por terceiros ou Poder Público e representando os interesses da comunidade junto aos órgãos públicos e à sociedade em geral (CONDADOS DE BOUGAINVILLE, 2015).

Elisângela Dias informou que o condomínio Solarium, ao ser aberto, não formou uma associação para privatização de serviços, pois, como é frequentado livremente pela sociedade local, os benefícios não seriam exclusivos dos moradores.

Esse modelo de associação e de Estatuto Social repete-se na maioria dos condomínios da cidade de Lagoa Santa. Como já demonstrado, em Nova Lima

também as pessoas associam-se pelo fato de terem lotes em loteamentos fechados.

Mesmo entre condôminos de diferentes condomínios fechados, existem desacordos em Lagoa Santa. Para chegar ao condomínio Condados da Lagoa, é necessário atravessar o condomínio Bougainville. Ocorre que o Bougainville arca sozinho com o valor da concessão de direito real de uso de suas ruas e com a sua manutenção. O Condados da Lagoa ainda não possui concessão, apesar de mais antigo. No entendimento da administração condominial, como os moradores do Condados são beneficiados pelos serviços prestados pelo Bougainville, o valor da concessão e da manutenção da via deveria ser dividido ou construído um acesso alternativo. Como não há uma definição consensual sobre o assunto, há uma ação na justiça, na qual o Bougainville cobra valores do Condados, principalmente porque, para atender a entrada de moradores de dois condomínios distintos, a portaria do Bougainville teve que ser ampliada e contratados mais porteiros, o que onera o condomínio. A moradora do Condados da Lagoa entrevistada, Daniela Helena, informou que para entrar no Condados de Bougainville ela costuma enfrentar filas, pois passa por portaria distinta da dos moradores deste loteamento.

Segundo Saulo Neves, presidente da administração do condomínio Bougainville, entrevistado para esta pesquisa, a concessão de direito real de uso, que no Bougainville fica em torno de R\$ 63.000,00 (sessenta e três mil reais por ano), onerou muito os condôminos, que, além disso, devem arcar com o IPTU e com a manutenção dos espaços públicos internos.

Enquanto isso, em recurso de agravo de instrumento proposto pelo Condados, este alega que o exercício do direito de propriedade pelos condôminos está prejudicado, pois passam por constrangimentos para chegarem a suas casas. Os moradores do Condados da Lagoa têm que passar pela portaria comum do Bougainville, enfrentam fila em momentos de maior movimento, enquanto os moradores do Bougainville passam direto, por uma pista especial da portaria. Segundo os autos do processo, um agravante apontado pelo Condados é que este é mais populoso do que o Bougainville (no primeiro, moram cerca de quinhentas pessoas; no segundo, cento e oitenta e

cinco). A citação abaixo retirada dos autos do processo demonstra uma das argumentações expostas no processo:

Alega que tal fato é ilegal e abusivo, uma vez que fere diretamente o direito de propriedade dos moradores e, ainda, a dignidade dos frequentadores do local que se veem obrigados a ficar sob sol e chuva por longos períodos, inclusive com crianças e bebês dentro dos carros, enquanto os moradores do condomínio Agravado passam pelo local sem enfrentarem qualquer fila (Acórdão dos autos 1.0148.12.0005.15-9/0001, publicado em 25/10/2012).

Interessante refletir sobre o posicionamento do Condados da Lagoa. É afirmado que os moradores do condomínio são limitados no exercício da propriedade e constrangidos por terem que usar o acesso do condomínio vizinho para chegarem a suas residências. Ocorre que esse constrangimento afeta todas as pessoas segregadas pelos muros e portarias dos condomínios. Esse incômodo, narrado pelo Condados, repete-se nos mais diversos loteamentos com acesso controlado. Se algum morador do Bougainville ou cidadão em geral for passar pelo Condados da Lagoa também terá que se identificar e dizer aonde vai. Daniela Helena confirmou que a entrada de convidados e funcionários no Condados da Lagoa é mais restritiva do que no Bougainville.

A concentração de loteamentos fechados na área urbana faz surgir novas demandas como as descritas acima, de passagem dentro de um condomínio para chegar a outro. Para tratar dos problemas oriundos do fechamento de loteamentos, foi criada, em Lagoa Santa, uma lei para regulamentar esse tipo de empreendimento.

O entrevistado Valério informou que a regulamentação da concessão de uso de áreas públicas aos condomínios derivou de alguns questionamentos pontuais que surgiram em audiências públicas realizadas para discutir o Plano Diretor de 2007, pois, até então, segundo a Lei n. 2010 de 2001, era proibido o fechamento de vias.

Mesmo após a regulamentação, durante a revisão do Plano Diretor em 2014, foram realizadas novas audiências públicas em cada uma das regionais da cidade e novamente surgiram questionamentos sobre os condomínios. Os moradores da Região da Várzea, por exemplo, apontaram estes de forma negativa, dizendo que elevam o preço dos imóveis sem que haja uma melhora real na cidade, ao contrário, foi dito que os condomínios beneficiam apenas os

condôminos, restringindo o acesso a áreas verdes e lagoas. Foi questionado o motivo de boa parte da zona rural da cidade ter sido alterada para zona de expansão urbana, pois os moradores afirmam que existem muitos empreendimentos irregulares na cidade e que, assim, a política de expansão deveria ser mais restritiva e não facilitar a ocupação sem um devido planejamento (CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA, 2015).

Na região da Lapinha, distante do centro de Lagoa Santa, com características rurais e históricas de quilombo, onde fica o Parque do Sumidouro e a Gruta da Lapinha, surgiu um interesse por conhecer como ocorre a aprovação de loteamentos e como se deu, historicamente, a expansão urbana em Lagoa Santa. A partir desse conhecimento os moradores disseram que poderiam avaliar melhor o Plano Diretor e refletir sobre modos de uso do solo, como o sugerido pelos condomínios fechados, que isolam pessoas, provocando, segundo relatos constantes na ata de reunião, baixa autoestima nos não moradores das áreas fechadas (CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA, 2015).

Na ata da audiência com proprietários de imóveis da região do Centro, consta que foram feitos apontamentos similares com os que apareceram na audiência na Várzea (próxima ao Centro, no entorno da Lagoa Central e com alguns condomínios e bairros que cogitaram se fechar), como mudanças no zoneamento sem a participação da população. Alguns afirmaram que o cerrado está sendo destruído para a construção de condomínios fechados que, além de prejudicarem o meio ambiente, provocam problemas de mobilidade. Outros disseram que os condomínios geram benefícios como o aumento da arrecadação de impostos pelo município sem aumentar a demanda por serviços, em razão da gestão privada realizada pelas associações de moradores de condomínio (CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA, 2015).

Na ata da reunião realizada na região de Santos Dumont, situada logo na entrada da cidade e que dá acesso a vários condomínios, foi sugerida a aprovação de novos empreendimentos apenas após a apresentação de um plano de mobilidade. Na Vila Maria, no Campinho e no Palmital<sup>28</sup> (todos distantes do Centro, no sentido da Serra do Cipó e com moradores de baixa

---

<sup>28</sup> Esses bairros são ocupados por pessoas de baixa renda.

renda), foram questionados o custo de vida alto na cidade e a especulação imobiliária, provocados pela chegada de moradores de fora e que possuem altas rendas (CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA, 2015).

Consta na ata da audiência pública, que reuniu moradores da Região Francisco Pereira, distante do Centro e onde há presença de loteamentos fechados, que a concentração de condomínios não tem melhorado os serviços ou o comércio (os condomínios não têm área comercial). Os presentes no encontro afirmaram reconhecer que os condomínios ofertam empregos e contribuem com tributos, mas não podem ser ignorados os malefícios. Desse modo, esses moradores demandaram poder participar mais nos processos de decisão sobre o uso do espaço, sugerindo, inclusive, a instalação de mais loteamentos populares (CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA, 2015).

Além dos encontros realizados por região para discutir o Plano Diretor, as associações de condomínios também foram convidadas para uma audiência, ocasião em que foi ressaltado como os condomínios geram empregos e contribuem para o município: zelam pelas áreas públicas internas, prestam serviços, pagam IPTU e pela concessão de direito real de uso. Consta na ata que os presentes disseram que, por essa razão, vão cobrar da prefeitura uma boa utilização dos recursos pagos pelos condôminos (como a aplicação destes em áreas de elevada vulnerabilidade). Ao serem discutidos temas, como a função social da propriedade e a prestação de serviços pelo poder público, as pessoas que mediavam a audiência descreveram na ata que os moradores de condomínios se manifestavam como pessoas de fora da cidade. As informações sobre a cidade eram sempre referentes ao que um funcionário do condomínio tem ou recebe, nada sobre os condôminos diretamente, como se não vivessem no município. A discussão foi o tempo todo sobre questões internas, elogiando as administrações privadas (preservam o meio ambiente, deixam as vias em ótimo estado) (CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA, 2015).

No geral, a expansão dos condomínios foi apresentada pelos gestores municipais como uma consequência da especulação imobiliária, no início devido à paisagem local e qualidade de vida, depois pela intensificação das atividades no entorno do Aeroporto de Confins, expansão do Vetor Norte e ampliação da Linha Verde. Ocorre que é possível perceber que a expansão urbana deu-se

visando atender quem vinha de fora e não os nativos de Lagoa Santa, que se sentem sendo expulsos de sua própria cidade devido à elevação do custo de vida. Um exemplo de situação que incomoda os veteranos da cidade é a mudança do zoneamento que pode reconfigurar o lugar, sem qualquer consulta à população. Uma rua residencial tranquila passa a ter autorização para instalação de hotéis, restaurantes e outros empreendimentos do setor de serviços ou comércio.

Valério e Saulo afirmaram em suas entrevistas que em Lagoa Santa não existe nenhum movimento organizado contra o fechamento de loteamentos. Durante a pesquisa de campo e analisando as atas de audiências públicas, foi possível notar que as pessoas entendem que os empreendimentos imobiliários contribuem para o desenvolvimento da cidade e empregam várias pessoas (no Bougainville, são vinte e três empregados diretos, fora os contratados para serviços exclusivos das casas). Além disso, a regulamentação municipal acalmou os ânimos dos nativos da cidade com a cobrança pela concessão de direito real de uso e a proibição de fechamento de bairros antigos instalados originalmente como abertos.

Na página na internet do condomínio Condados da Lagoa, o mesmo é descrito como uma nova forma de organização social, solidária e democrática. Esse modo de apresentar os condomínios transmite uma imagem positiva e favorece a aceitação das pessoas. A citação abaixo demonstra a relação entre a privatização proposta pelo modelo de uso e gestão de espaços e serviços dos condomínios fechados e a neoliberalização, além de reconhecer a ilegalidade desses empreendimentos.

O Condados é a vitória de pessoas que estão antecipando e aprofundando uma nova forma de organização social que a legislação e a jurisprudência dos tribunais não de reconhecer como legítima e necessária. Trata-se de uma célula ínfima, mas didática, de um processo no qual o poder público tem presença minimizada em comunidades especiais, atuando quase exclusivamente como agente arrecadador e distribuidor de receitas e minimamente como prestador de serviços. Sob a égide da solidariedade, da cooperação, da participação, da cidadania ativa, construiu-se um recanto tranquilo e agradável para todas as idades, bom para morar e ótimo para o lazer dos fins de semana. Mas nossos condôminos vão além. A consciência cidadã motiva participação ativa na comunidade de Lagoa Santa, sobretudo em atendimento à população mais carente (CONDADOS DA LAGOA, 2016).

O texto afirma que os condomínios são uma maneira de expressão da cidadania através de uma nova forma de organização social. Essa nova forma demonstra a presença neoliberal ao entender o papel do Estado como mero arrecadador e distribuidor de receitas. O neoliberalismo tem uma perspectiva de Estado mínimo e, além disso, propõe formas privadas de intervenção no Estado. O texto do Condados da Lagoa demonstra exatamente essa proposta: uma forma independente do Estado e, quiçá, melhor por promover uma participação cidadã ativa. Ocorre que para essa ideia concretizar-se é necessário o setor privado intervir no poder público, para garantir que esse dê legitimidade para os condomínios e seu modelo de gestão. Apesar de o texto referir-se ao Condados da Lagoa, pode ser aplicado diante da privatização empreendida pelos loteamentos fechados e suas associações em Lagoa Santa, Nova Lima e outros municípios onde empreendimentos desse tipo têm sido implantados.

No caso específico de Lagoa Santa, para o responsável pela regulação urbana do município, Valério Batista, de um modo geral os condomínios desenvolveram na cidade uma percepção de que são formas de ocupação positivas, fundadas na cooperação e na desoneração da administração municipal. Essa forma de ver os condomínios torna-os menos incômodos e, por isso, não há na cidade um movimento contra a privatização do espaço urbano.

O próximo capítulo deste trabalho aborda a neoliberalização no contexto da governança urbana e dá continuidade à problematização iniciada neste capítulo.



## 2 GOVERNANÇA URBANA NO FEDERALISMO BRASILEIRO E AS INFLUÊNCIAS DA NEOLIBERALIZAÇÃO

O presente capítulo visa discutir como as ideias neoliberais fazem-se presentes nos processos de governança urbana e podem ser observadas na privatização de espaços e nos modelos de gestão implantados, principalmente a partir dos anos 1990 até a atualidade. No texto, são apresentados conceitos gerais referentes a esses processos e seus impactos na governança das cidades. Ao longo da discussão, os conceitos são analisados no contexto da pesquisa e das peculiaridades do federalismo municipalista brasileiro. Por fim, é discutido se a descentralização favoreceu ou não as políticas neoliberais no âmbito da gestão municipal, bem como nas propostas de participação popular elencadas pelo direito à cidade traçado depois da Constituição de 1988.

Brenner e Theodore (2005) caracterizam a neoliberalização como o direcionamento do mercado sobre as transformações sociais e espaciais, podendo reproduzir modalidades de governança disciplinadas pelo mercado e influenciadas internacionalmente. A privatização é um efeito da neoliberalização e, nas cidades, afeta o espaço, assim como ocorre em empresas e serviços. Essas privatizações retratam formas do governo lidar com a execução de suas responsabilidades, entregando-as a terceiros. O espaço torna-se um produto e precisa se valorizar, pois é o valor de troca que passa a traçar a reprodução social do espaço (HIDALGO; JANOSCHKA, 2014).

As cidades hoje refletem o paradigma neoliberal de diversas formas. O incentivo a modos de acessibilidade individual ao invés de investimentos no transporte público, o aumento do número de escolas particulares, os planos de saúde e de outros serviços essenciais à sociedade prestados privadamente, a proliferação de ambientes privados, como *shopping centers* e condomínios fechados, especialmente após a década de 1990.

Os condomínios fechados, na atualidade, expandem as manchas urbanas das cidades, são marcados pela privatização de espaços e pela terceirização da gestão urbana para associações de moradores, que chegam a prestar serviços tipicamente públicos de forma privada, especialmente a segurança. Os condomínios são como adaptações da sociedade em consonância com as

políticas neoliberais, seguindo concepções de um Estado mínimo, buscando o bem estar social pelo consumo, de modo que o espaço e os serviços transformam-se em produtos comercializáveis.

Os primeiros empreendimentos conhecidos como condomínios ou loteamentos fechados, implantados antes da década de 1990, não tinham a premissa de serem áreas marcadas pela privatização. Como foi discutido no capítulo anterior, as pessoas que queriam viver nesses espaços buscavam proximidade com a natureza, os lotes não eram muito caros, quase não havia infraestrutura nos loteamentos ou no seu entorno. Não existia uma concepção de formação de condomínios fechados como os que existem hoje, eram loteamentos tradicionais, sem muros, distantes fisicamente dos centros urbanos e que propiciavam uma vida mais tranquila e locais para descanso nos finais de semana.

Um ponto que serve para retratar claramente a diferença dos primeiros loteamentos fechados frente aos que surgiram com uma maior influência do mercado imobiliário é a forma de prestação dos serviços que pode ser observada na RMBH. Os loteamentos localizavam-se distantes do centro das cidades e muitas vezes tinham sido aprovados antes da regulamentação feita pela Lei n. 6766/79, que criou obrigações aos loteadores de estabelecerem a infraestrutura da área loteada. Dessa forma, os empreendimentos não costumavam ter um bom acesso viário, luz ou água, apenas sistema na canalização e escoamento da água pluvial. Para melhorar as condições dos loteamentos, as pessoas que ali adquiriam lotes reuniam-se e distribuíam os custos e as obrigações com relação à instalação da estrutura necessária e formavam associações para cobrar do poder público a prestação de serviços.

Atualmente, a estrutura é ofertada pelos empreendedores e estes já distinguem os serviços que serão públicos e os que serão privatizados. É formada uma associação de moradores que administra os serviços, ainda que estes sejam serviços básicos e que o poder público tenha a competência de prestá-los, como a varrição de ruas, a segurança, o abastecimento de água. Desse modo, enquanto os proprietários de imóveis nos primeiros loteamentos criavam associações que prestavam alguns serviços de forma privada por necessidade, atualmente isso acontece por uma escolha.

O debate sobre a dinâmica imobiliária contemporânea deve adequar-se à discussão acerca da produção social do espaço e considerar a funcionalidade econômica da propriedade para o processo de acumulação de capital (COSTA; MENDONÇA, 2010). A propriedade possui um valor e este é definido tanto pelas características físicas quanto pela identidade do público alvo para o qual essa propriedade será ofertada como produto. Agrega-se valor à localização, à dimensão, à vizinhança, à acessibilidade, aos serviços, dentre outras características. Dessa forma, um espaço de terra gerido de maneira privada pode ter seu valor agregado aumentado, conforme os interesses dos investidores.

Para se captar o máximo de renda diferencial é necessário repensar as maneiras de uso e da ocupação do solo, criando formas que atendam à dinâmica do mercado. Lefebvre (1991) diz que o espaço recortado é vendido aos pedaços devido ao desenvolvimento do mundo da mercadoria que percebe a cidade como um lugar a ser negociado. “A cidade é construída e reconstruída à imagem do capitalismo” (SOBARZO, 2006, p. 105).

O surgimento de práticas de privatização por condomínios fechados advém de um pensamento característico da neoliberalização, facilitado pela flexibilização da legislação urbanística, que, segundo Costa e Mendonça (2010), favorece a adaptação do espaço urbano ao mercado.

Segundo Alfonsin (2010), o território das cidades está passando por transformações, especialmente devido à transformação do espaço público em um produto de mercado privado, implementado quase que ‘naturalmente’ pelo processo de urbanização capitalista.

Nessa pesquisa que ora se apresenta, observou-se uma perversa conexão entre, de um lado, o desmonte progressivo da esfera pública e de seus espaços políticos de participação popular nos processos de tomada de decisão e, de outro lado, sucessivos ataques promovidos pelos próprios governos a territorialidades historicamente produzidas e à própria paisagem urbana, com crescente alienação de espaços públicos, em um assustador movimento de mercantilização da cidade (ALFONSIN, 2010, p. 97).

Referida elevação promove a segregação e o surgimento de áreas homogêneas, como os loteamentos fechados, bem como contribui para a associação do processo de produção do espaço à manutenção e acirramento

das desigualdades, como resultado do capitalismo em escala global. Costa e Mendonça (2010) destacam que a partir dessa análise da relação entre espaço e capitalismo, as manifestações das desigualdades passaram a ser compreendidas sob a lógica socioespacial do capitalismo periférico, no qual as cidades são sua expressão espacial. Para Fernandes (2005), o espaço é pensado de forma liberal, partindo da perspectiva do privado, fazendo prevalecer os direitos individuais.

Oliveira e Barcellos (1987) afirmam que, conforme se dá o desenvolvimento do capitalismo, o urbano surge como o lugar onde se concentram as atividades produtivas, a sua infraestrutura, a circulação de mercadorias e a força de trabalho. Assim, as cidades são os locais necessários para o processo de acumulação, apresentando as condições ideais para a reprodução do capital. A privatização da cidade pode contribuir para a definição de estratégias que favoreçam o mercado, daí a importância da flexibilização das normas e das políticas urbanas.

Respectiva flexibilização promoveu os condomínios fechados, pois, apesar de não possuírem regulamentação jurídica, a cada dia, novos empreendimentos desse tipo surgem. Ocorre que, apesar dos possíveis benefícios garantidos ao mercado imobiliário, há efeitos negativos que derivam da privatização do uso e da gestão dos espaços, como o aproveitamento dessa privatização para segregar as classes sociais.

Mendonça e Costa (2008) apontam que, em Belo Horizonte, há linhas de investimento distintas com o objetivo de expandir ao máximo o mercado imobiliário. Na Zona Sul da cidade, podem ser destacados empreendimentos de luxo, com cerca de 300m<sup>2</sup>, área de lazer privativa, segurança e portaria. Nas Zonas Norte, Oeste e municípios do eixo norte que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, os investimentos visam atender à população local, de classe média, mas que deseja morar em ambientes parecidos com a Zona Sul. Então, nesses locais, são comercializados imóveis mais compactos, com aproximadamente 50m<sup>2</sup>, um acabamento mais simples, mas que também agregam área de lazer, portaria e segurança. Esses espaços são dotados de signos que representam a riqueza e o prestígio, demonstrando como a cultura da privatização influencia o imaginário das pessoas,

consolidando políticas que visem atender aos anseios do mercado, confundindo-os com as demandas populares.

Além de o mercado atender aos anseios do consumidor, precisa atender também aos interesses do poder público. Os orçamentos limitados das prefeituras acabam abrindo as portas para o desenvolvimento de políticas de mercado, especialmente no âmbito imobiliário, devido à sua transversalidade nas cadeias de valor urbano. Serviços urbanos também têm sido objeto de parcerias público-privadas e contratualizações para a sua prestação, como água, saneamento, gestão de espaços públicos, estacionamentos (SEIXAS, 2014). Nesse sentido, os condomínios fechados são novamente exemplo, pois nestes alguns serviços são prestados de maneira privada, geridos por associações condominiais, indicando processos de neoliberalização.

## **2.1 As influências da neoliberalização na governança urbana**

O neoliberalismo pressupõe um estado mínimo que proporcione liberdade para o mercado desenvolver-se. Diante dessa ideia, o indivíduo tem autonomia para agir e conquistar seus interesses individuais. Assim, há uma relação entre esse paradigma e a privatização do espaço, pois esta advém de intervenções privadas para o crescimento do mercado imobiliário e para efetivação particular de direitos e interesses. Os condomínios fechados são exemplos dessa relação, pois demonstram uma busca autônoma dos próprios moradores pela prestação dos serviços que lhes garantam qualidade de vida, de forma desvinculada do governo.

Os condomínios e suas associações reconhecem a necessidade de uma organização, especialmente no que diz respeito à segurança. Ocorre que, para o Estado flexibilizar as normas que facilitam a regularização desse modo de ocupação e fundamentar a efetivação do interesse coletivo, outros serviços são ofertados de forma privada, formando um discurso de que a privatização desonera o Estado, possibilitando que este possa se dedicar mais ao atendimento de demandas populares.

O neoliberalismo defende um controle do poder estatal, moldando um Estado capaz de provocar intervenções na economia, na lei ou na sociedade, desde que sejam para beneficiar os mercados. Le Galès (2016) aponta que

“contemporary neoliberalism finds justification to use state power to enhance private economic power and wealth, including active intervention to preserve it” (LE GALÈS, 2016, p. 20).

Essa concepção do neoliberalismo impacta a governança urbana. A privatização da gestão urbana deriva de processos de neoliberalização, caracterizados pela intervenção no Estado, que passa a se esquivar da responsabilidade de controlar o uso do espaço e transfere a prestação de serviços a setores particulares. Nesse contexto, os condomínios fechados, por exemplo, deixam de representar a simples privatização do espaço para indicar a privatização de modelos de organização social.

Brenner, Peck e Theodore (2012) afirmam que o processo da neoliberalização é multicêntrico e sua evolução, bem como suas consequências político-institucionais, transformam as condições globais, nacionais e locais sob as quais as estratégias subsequentes de reestruturação regulatória desenvolvem-se em todas as escalas espaciais. A neoliberalização se manifesta de maneira distinta, conforme lugares, territórios e escalas (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012). Desse modo, pode-se afirmar que não há uma neoliberalização pura, pois esta dialoga com os eventos que ocorrem no seu entorno. Diante das diferenças marcantes existentes em regiões e municípios brasileiros, é possível concluir que não há um padrão único de neoliberalização no país, mas formas diferentes desta desenvolver-se, conforme as tendências locais.

Wacquant (2012, p. 509) reforça essa ideia ao afirmar que não há um “Neoliberalismo com “N” maiúsculo, mas um número indefinido de neoliberalismos com “n” minúsculos, oriundos da hibridização de práticas e ideias neoliberais em curso com as condições e formas locais”.

As ideias neoliberais, a partir da década de 1970, causaram uma reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado, priorizando respostas baseadas no mercado, orientadas para o mercado ou disciplinadas pelo mercado, promovendo o desmantelamento de políticas sociais (BRENNER; PECK; THEODORE, 2012). O Estado surge, nesse contexto, apenas como normatizador ou mediador dos interesses neoliberais na sociedade, legitimando

e possibilitando o desenvolvimento do mercado, ainda que tenha que adaptar a legislação.

A proposta do neoliberalismo, segundo Brenner e Theodore (2005), não é apenas reduzir o Estado e aumentar o poder do mercado, mas uma complexa reconstituição da relação entre Estado e economia, na qual as instituições estatais estão ativamente mobilizadas para alcançar os resultados esperados pelos arranjos e normas traçados.

Wacquant (2012) segue o pensamento de Brenner e Theodore ao afirmar que o neoliberalismo possui um núcleo institucional facilmente identificável o qual consiste numa articulação entre Estado e mercado, porém ele acrescenta a cidadania a essa relação. O mercado e o Estado articulam-se para impor a sua marca na cidadania. O Estado redesenha a cidadania por meio de suas políticas adaptadas ao mercado.

A concepção neoliberal considera que o Estado está trancado numa relação de soma-zero e antagônica a ele. O advento do “fundamentalismo de mercado” implica a redução de despesas, a retirada do Estado, “descrito como um obstáculo à eficiência ou como mera instrumentalidade a serviço da promoção e da supremacia reconquistada do capital” (WACQUANT, 2012, p. 507). Wacquant complementa ainda:

Na prática, os Estados só se afastam do modelo doutrinário do “governo pequeno” para fomentar um clima propício de negócios em prol do empreendimento capitalista, para salvaguardar instituições financeiras e reprimir a resistência popular ao ímpeto neoliberal para com a “acumulação por espoliação” (WACQUANT, 2012, p. 508).

Essa forma de Wacquant (2012) descrever o Estado neoliberal difere de Brenner e Theodore (2005) por ir além da discussão do Estado mínimo, aplicando os efeitos desse na esfera social.

Um exemplo é o estabelecimento de uma nova forma de governança urbana, baseada em uma política de seletividade espacial que tem tido repercussão internacional. As relações sociais hoje são marcadamente influenciadas por valores de estilo de vida e *status*. O próprio valor dos espaços cria formas de seletividade.

Para Brenner e Theodore (2005), o neoliberalismo faz-se presente na estrutura da governança contemporânea para um desenvolvimento urbano com

base em escolhas políticas que constroem a participação democrática, difundindo novas visões ideológicas da ordem social e moral na cidade. A adoção dessas práticas nos municípios reduz os resultados esperados da descentralização, como o maior envolvimento democrático e a promoção do poder local. O municipalismo fortaleceu as entidades locais como entes federados autônomos e mais próximos dos cidadãos, o que pode facilitar a participação democrática, mas, por outro lado, a partir de processos de privatização oriundos das concepções neoliberais, fica prejudicado o envolvimento popular na gestão e na tomada de decisões.

Um novo modo de ganho e de perda de poder é promovido pela neoliberalização e este pode se dar na estrutura da governança urbana. Há a idealização de novas formas de acumulação de capital e de diferentes formas de exercício do poder do Estado, o que gera uma dominação da governança das cidades pelo mercado através da competição e fragmentação dos espaços de poder. No caso dos condomínios fechados, por exemplo, a governança deixa de priorizar ações coletivas, baseadas na cidade como um todo, para ser exercida de forma fragmentada, empoderando grupos privados para o exercício da governança.

O neoliberalismo associado ao municipalismo aguça a competitividade entre as administrações locais, afinal a descentralização aumentou as responsabilidades na esfera local de atuação do governo e a neoliberalização motiva os gestores públicos a conseguirem investimentos privados a partir da privatização de serviços e espaços. É desenvolvida uma disputa por investimentos estaduais, federais e pela instalação de empresas que estejam dispostas a investir na cidade, ou a contratar moradores, a pagarem os impostos, entre outros. O capital, desse modo, passa a exercer um poder sobre as cidades, ao manipular a forma como deseja ser incluído na dinâmica de cada município. A construção de condomínios fechados, por exemplo, demonstra a administração municipal cedendo ao mercado imobiliário, permitindo a construção de loteamentos não previstos na lei e que a contrariam, ao estabelecer o controle de acesso a suas áreas internas e ao aprofundar a segregação.



Segundo Wacquant (2012), o neoliberalismo não é somente uma ideologia econômica ou um pacote de políticas, mas uma norma generalizada, uma “racionalidade global” que visa estruturar e organizar não apenas as ações de governo, mas também as ações dos próprios governados, sob os princípios da competição, da eficiência e da utilidade.

A governança pode contribuir para um bom desempenho das escolhas feitas tanto na esfera pública quanto na privada sem haver, necessariamente, uma dependência das intervenções neoliberais. A prática da governança favorece o alcance de resultados positivos, pois induz ao uso de instrumentos que melhoram a capacidade de atuação da administração, como a coordenação, a indução, a regulação e a integração, o que implica em mudanças nos estilos ou formas de governo ou gestão privada. A ausência da governança fundada nesses instrumentos afasta a administração pública dialógica e garante uma dominação da sociedade pelo consumo e do Estado pelas práticas competitivas em busca de recursos.

Ao pregar um Estado menos influente nas políticas sociais e mais próximo das discussões do capital, o neoliberalismo faz com que as pessoas cedam ao mercado e sintam-se desprotegidas pelo Estado. O recuo do Estado social provoca a disseminação do estigma territorial, já que causa o aprofundamento das distâncias sociais.

Práticas de governança que visam ao envolvimento popular nas decisões políticas podem contribuir para driblar alguns efeitos da neoliberalização que fazem com que as demandas individuais sobressaiam-se às coletivas. A governança implica em mudanças na interpretação do modo de governar. Esta deixa de ser limitada aos resultados das políticas governamentais e passa a abranger a forma pela qual o governo exerce seu poder, atingindo o cerne das influências neoliberais: as estratégias de governo. Passando a considerar a complexidade das cidades, envolvendo os produtores do espaço urbano e os cidadãos, a governança pode driblar os efeitos perversos do processo de neoliberalização nas cidades. A proliferação dos condomínios, por exemplo, gera reflexos, como a segregação, a indefinição objetiva de quem deve prestar determinados serviços e a fragmentação da gestão urbana, efeitos estes observados nas cidades pesquisadas, Lagoa Santa e Nova Lima.

Com isso, este trabalho, ao tratar da relação entre as administrações municipais e os condomínios fechados, discute a regulamentação que tenta prestigiar as práticas neoliberais de uso do espaço urbano. Este estudo é feito considerando que não há como isolar o neoliberalismo por inteiro em razão de outros processos paralelos como o capitalismo e a globalização.

O processo de municipalização que ocorreu no Brasil reforçou a entrada do paradigma neoliberal, já que tornou as cidades mais competitivas e dependentes de influências externas. Nova Lima e Lagoa Santa são utilizadas, nesta pesquisa, como modelos de cidades em que é possível identificar a presença das concepções neoliberais, assim como a força do capital imobiliário em detrimento de um maior controle pelo poder público. Nessas cidades, o mercado adotou os condomínios fechados como produto estratégico para o crescimento e a expansão. Esse produto inseriu-se no contexto urbano de tal forma, que é implantado sem previsão legal própria e sem a interposição de movimentos sociais expressivos.

Compete aos municípios brasileiros, apesar da descentralização, observar as previsões legais federais e a dignidade da pessoa humana. Porém, ao aceitarem ou serem coniventes com a privatização da gestão dos espaços, criando normas que ferem até mesmo a Constituição Federal de 1988, vão além das competências cabíveis. O próximo tópico deste trabalho aborda a descentralização no contexto neoliberal.

## **2.2 A descentralização e a privatização de espaços e serviços nos municípios**

Os municípios brasileiros têm a competência de zelar pela política urbana e, para tanto, têm autonomia e recursos financeiros próprios, derivados da estrutura federativa que organiza o país<sup>29</sup>. Os entes federados previstos pela Constituição de 1988 são a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Até esse dispositivo legal, os municípios não eram considerados entes federados e a incorporação destes, enquanto unidade de administração local, gerou a redistribuição de competências e recursos entre os entes da

---

<sup>29</sup> A federação brasileira é composta pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Esta adotou um sistema de repartição de competências vertical e horizontal. As horizontais são as privativas de cada ente. As verticais são aquelas que podem ser exercidas, simultaneamente, por mais de um ente federado como as competências comuns (SERRANO, 2009).

federação<sup>30</sup>. Com a municipalização, houve uma redefinição das escalas de poder e passaram a se destacar, na esfera das administrações municipais, a participação popular e a influência do setor privado nas cidades.

Na década de 1980, vários países passaram por reformas de Estado do tipo descentralizadoras. Alguns grupos supunham que a centralização era uma prática de governos autoritários, que adotavam formas não democráticas de decisão mediante a ausência de transparência, bem como a impossibilidade de controle sobre as ações de governo e a ineficácia das políticas públicas.

A descentralização foi associada a uma prestação de serviços públicos mais eficientes e à melhoria do bem-estar da população, pela equidade, pela justiça social, pelo aumento do controle social sobre o Estado. Esse modo de ver a descentralização dispõe que a menor escala permite a institucionalização da democracia direta, enquanto em escalas maiores esta dificilmente poderá ser estabelecida. Entretanto, ao mesmo tempo, são excluídas dos processos decisórios as demandas mais gerais, pois a agenda das decisões em escala reduzida é limitada (ARRETCHÉ, 1996).

Pelo histórico da América Latina de governos autoritários, a descentralização significou um rompimento com o tradicionalismo. Arretche (1996) acrescenta uma certa idealização da descentralização. Ela argumenta que, apesar de haver um ideal democrático baseado na proximidade entre o governo e a sociedade civil na escala municipal, a democracia não depende apenas da escala, mas da consolidação de políticas concretas. A autora destaca alguns princípios que, segundo ela, precisam ser respeitados para o exercício da democracia: igualdade de voto; oportunidade de participação efetiva no processo decisório; oportunidade de esclarecimento para a formação de opinião; controle final sobre a agenda; inclusão de todos os cidadãos submetidos à lei da

---

<sup>30</sup> José Afonso da Silva (2012) dispõe que a aceitação das municipalidades como entes foi um equívoco constitucional, uma vez que estas são meras divisões políticas do Estado-membro. A federação não diz respeito a uma união indissolúvel de municípios, mas de estados. As unidades municipais são criadas, incorporadas e desmembradas por livre decisão dos estados. Respectiva interpretação não retrata o que pensa a maioria dos juristas, sendo que a divisão tríplice dos entes federados é a mais aceita na atualidade. A característica básica de uma federação é a de que esta tem o poder governamental distribuído entre unidades regionais, sobre o mesmo território e o mesmo povo. Segundo Serrano (2009), o reconhecimento das administrações locais como entes federativos é imprescindível para o alcance da efetiva unidade nacional e do desenvolvimento do regime democrático. Para Serrano (2009) a extensão territorial do Brasil impede que governos centralizadores atendam aos interesses das diversidades de grupos e realidades que constituem a nação.

coletividade. Ocorre que a descentralização por si não promove a realização desses princípios. Com a abertura da gestão das cidades para o mercado, o controle social popular e a inclusão social são exemplos de princípios democráticos dificilmente realizáveis. Essa dificuldade advém da privatização dos espaços públicos e de vários serviços, rompendo a relação destes com a esfera social.

O que essa crítica pretende mostrar é que descentralização e democratização não são termos sinônimos. Cada um destes carrega significados e bagagem histórica diferentes. Descentralização remete à distribuição de poder, competências e recursos no Estado. Democratização diz respeito à participação popular nas decisões do governo. Analisando a relação entre esses conceitos, Menezes e Menezes (1997) descrevem a situação da descentralização brasileira da seguinte forma:

No Brasil, isto implicou em um caloroso debate acerca do redesenho do Estado, face aos novos desafios, onde a questão da municipalidade (dos serviços públicos) é retomada segundo uma tendência muito mais ampla e, inclusive, num movimento “para fora” do aparato estatal, confundindo-se o processo particular de democratização (ruptura com o centralismo autoritário) com o de descentralização (MENEZES; MENEZES, 1997, p. 03).

Uma condição da descentralização é que os municípios devem estar em pleno exercício de sua autonomia. Essa autonomia manifesta-se em três dimensões: política institucional, econômica financeira, de prestação de serviços (MENEZES; MENEZES, 1997). Estando em condições de se organizar politicamente e financeiramente, é possível prestar serviços de qualidade e se abrir para a participação popular. Não havendo condições de se organizar de modo autônomo, os municípios ficam reféns de outras esferas de governo, até mesmo do capital, o que impede a abertura para a participação, pois não há garantia de que serão cumpridas as determinações definidas democraticamente. Sem a devida autonomia, os municípios não têm como realizar as suas competências e acabam tendo que ceder às pressões externas. A mensuração da autonomia municipal é uma tarefa complexa devido às marcantes diferenças existentes entre os municípios e os fatores externos, como os interesses econômicos, as políticas centrais e internacionais (SOUZA; BLUMM, 1999).

Analizando a descentralização no Brasil, pode-se compreender que de fato houve uma redefinição do local, mas sem que fosse garantida a autonomia. Desse modo, para Menezes e Menezes (1997), houve apenas a desconcentração de competências, pela redistribuição destas, mas a maioria dos municípios ainda depende diretamente da União e dos estados para dar efetividade às demandas a eles direcionadas.

Pode-se dizer que há de fato a descentralização política, pois realmente ocorrem eleições municipais independentes para a definição dos administradores locais. Porém, no que diz respeito à autonomia, especialmente a financeira, a descentralização deixa a desejar, fazendo com que se pareça mais com a simples desconcentração e esta não aproxima a sociedade da gestão política.

A redefinição do local feita no Brasil pela Constituição Federal de 1988 gerou um duplo desafio para os municípios: assumir políticas antes centralizadas, a fim de assegurar condições de bem estar social à população e promover o desenvolvimento econômico na esfera local, considerando a estrutura fiscal da federação brasileira, as características socioeconômicas de cada ente e a dinâmica política interna dos municípios (ABRUCIO; COUTO, 1996). A maioria dos municípios ainda não superou esse desafio, por depender financeiramente da União e dos estados. Por essa razão, esses municípios são incapazes de exercer sua autonomia e mantêm-se excluídos da estrutura de poder.

O poder, para Fischer (1991), tem um caráter relacional que transmite uma ideia de desequilíbrio, pois alguns atores o exercem e outros são a ele submetidos, o que sugere uma relação de dominação. A discussão sobre o poder local - como a escala local é influenciada pelas escalas regional, nacional e transnacional - abrange a discussão da dominação. A compreensão da forma como cada escala relaciona-se uma com a outra é fundamental para se definir a estrutura do poder e a dimensão da força local. Esse apontamento quanto ao poder destaca a relevância da autonomia para que seja evitada a dominação de uma escala por outra. É essa influência que é debatida neste trabalho, pois a falta de uma estruturação financeira dos municípios faz com que estes se submetam à transformação dos seus bens em produtos, como os bens públicos

de uso comum (ruas, praças e outros) e submetam-se à dominação do capital pela privatização.

Existem aspectos divergentes no que tange à compreensão da descentralização do poder até a escala local a partir da municipalização. Kornin e Moura (2004) destacam que, com o municipalismo, fica facilitada a oferta de políticas redistributivas e o desenvolvimento da democracia participativa. No entanto, o municipalismo por si só não gera esse benefício. Há a necessidade de envolvê-lo em uma reforma fiscal que possibilite a redução dos efeitos da privatização sobre a administração das cidades.

Para Dowbor (1995), a população urbana tem a capacidade de abrir oportunidades e buscar seu próprio desenvolvimento. A aproximação da gestão pelo municipalismo provoca um desempenho diferente do exercício do poder local, a partir de novas iniciativas de organização social.

Kornin e Moura (2004) pontuam que, ao mesmo tempo em que há a possibilidade de uma facilitação do diálogo entre a sociedade e os administradores municipais, o fato da autonomia política e fiscal dos municípios ser limitada dificulta a relação entre sociedade e gestores públicos. O poder local, mesmo que fortalecido na esfera municipal, é visto como fraco e dependente das escalas supralocais. O custo burocrático das cidades é alto, a arrecadação própria é baixa, o que favorece a execução de gestões competitivas das cidades, que disputam a atração de grandes empresas interessadas em instalar suas atividades nesses locais. Dentre os setores empresariais envolvidos na disputa está o mercado imobiliário.

Melo (1996) analisa as gestões competitivas das cidades, influenciadas pelo processo de neoliberalização que implica numa abertura ao mercado, priorizando interesses individuais e não o atendimento de demandas coletivas. Melo (1996) refere-se a essas mudanças nas administrações municipais como neolocalismo, uma nova forma de construção do poder local, e afirma que esse processo fez com que os municípios adotassem políticas predatórias, de modo que esse autor chega a nomear esse fenômeno de *hobbesianismo municipal*. Com a descentralização e acumulação de funções, as cidades, para conseguirem recursos e se manterem, dependem de competições

mercadológicas. Estas buscam, umas sobre as outras, atrair indústrias que podem gerar empregos e proporcionar o desenvolvimento local.

A privatização de espaços da cidade é reflexo do *hobbesianismo municipal*, pois provoca a transformação do espaço em um produto de mercado, passível de gerar a acumulação de capital. As administrações municipais, ao flexibilizarem as normas urbanísticas e ao aceitarem a transferência de áreas públicas e a prestação de serviços para as associações condominiais, estão privatizando a gestão e o uso de bens públicos, permitindo uma maior interferência de setores privados e buscando auferir recursos. Essa forma de agir pode aumentar a arrecadação municipal com impostos e atrair o mercado imobiliário interessado por investir em empreendimentos destinados a pessoas das classes alta e média, como ocorreu nas cidades de Nova Lima e Lagoa Santa.

Em outros municípios do Eixo Norte da RMBH, a periferização também demonstra as disputas entre as cidades por receberem mais moradores, atraírem comércio e aumentarem a arrecadação de impostos, mas, na maioria destes, o que se desenvolveu ao longo das décadas de 1970 até os anos 2000<sup>31</sup>, foi o mercado popular de moradia. A falta de fiscalização das prefeituras na implantação de loteamentos precários, a flexibilidade e permissividade da legislação urbanística quanto à ocupação do espaço despertou os interesses de empreendedores imobiliários que investiram em loteamentos e atraíram vários novos moradores de baixa renda, muitas vezes obrigados a viver longe do centro da capital e em loteamentos precários, que não oferecem todos os serviços necessários.

Interessante pensar que, como já mencionado, os primeiros condomínios fechados constituíam-se em loteamentos precários e distantes do centro. Algumas diferenças que marcam as classes atendidas por esses empreendimentos derivam do tamanho dos lotes e da possibilidade dos proprietários instalarem, de modo independente, a estrutura necessária. Enquanto, nos loteamentos fechados, eram vendidos lotes com dimensões em torno de mil metros quadrados ou mais; nos loteamentos para baixa renda, eram

---

<sup>31</sup> Atualmente, após investimentos públicos no acesso a alguns municípios do Eixo Norte, uma parte dessa região passou a atrair também pessoas das classes médias e altas, de modo que um condomínio Alphaville está sendo construído em Vespasiano.

comercializados lotes pequenos e, às vezes, eram construídas casas em meio lote. No segundo caso descrito, a má gestão da política urbana onerou os cofres públicos que tiveram que custear a implantação de serviços básicos necessários à população carente e que não foram ofertados pelos empreendedores imobiliários.

Mais uma vez é possível notar semelhanças com a situação instaurada a partir da proliferação de condomínios fechados. Apesar de haver um aumento da arrecadação municipal pelo IPTU e maior atração de investimentos privados, a má gestão da política urbana pode onerar os cofres públicos, caso ocorra uma proliferação descontrolada dos condomínios fechados, dando preferência aos interesses individuais sobre o coletivo.

Atualmente o que se vê é o governo incentivando a instalação de loteamentos de luxo, com grande parte da estrutura garantida pelo setor imobiliário ou custeada privadamente pelas associações de condomínios formadas por moradores de média e alta renda. Apesar das administrações municipais não custearem parte dos serviços e da estrutura dos condomínios fechados, o que pode ser interpretado como algo positivo, há também a ocorrência de efeitos negativos, como o aprofundamento da segregação e a fragmentação do espaço da cidade. Caldeira (2000) faz essa análise de que a desigualdade é facilmente percebida nos aspectos sociais e econômicos. Além disso, os contextos de participação política também são afetados. O resultado dessa situação é o pequeno efeito da descentralização sobre a possibilidade de aproximar a gestão da população.

Além das diferenças marcantes entre os cidadãos de classes sociais distintas, os municípios brasileiros têm realidades muito diferentes. Alguns se mantêm com facilidade, outros dependem do Fundo de Participação Municipal – FPM (ABRUCIO; COUTO, 1996). Mesmo tendo sido definida uma distribuição dos tributos arrecadados no país privilegiando instituições subnacionais, houve também uma redistribuição das competências e os municípios passaram a ter um maior dispêndio de recursos com a prestação de serviços e para a sustentação das folhas de pagamento de seus funcionários. O aumento da demanda de serviços das administrações municipais onera o Poder Público e,



por essa razão, os recursos entregues aos municípios são, muitas vezes, insuficientes.

Os municípios são responsáveis, por exemplo, pelas questões relacionadas à urbanização. São inúmeras as demandas sobre o uso do espaço, prestação de serviços, desenvolvimento econômico, entre outras. Dessa maneira, os recursos recebidos são insuficientes para a sustentação de uma política que vise ao bem estar social, que aparelhe de forma eficaz a estrutura de governo e ainda promova o desenvolvimento econômico.

Nesse mesmo sentido, Souza (2002) afirma ainda que as desigualdades intra e inter-regionais podem anular o objetivo último da descentralização, que é o de permitir maior liberdade alocativa de recursos e de definição de políticas aos governos e às sociedades locais. Diante da desigualdade, não é possível definir uma política federal única que atenda aos interesses dos municípios em geral. Também fica inviável avaliar de maneira generalizada os efeitos da descentralização, pois os aspectos da desigualdade têm que ser sempre considerados e estes geram muitas variáveis a serem analisadas e comparadas. Uma das variáveis derivadas da desigualdade reflete na autonomia municipal, pois quanto mais precária a estrutura econômica de um município, mais dependente este é das esferas centrais de poder.

Melo (1997) levanta outras desvantagens da descentralização e cita a generalização das competências concorrentes para todos os entes federados. Essa indefinição pode provocar a inércia das instituições competentes para a realização dos serviços, na medida em que os mecanismos de responsabilização tornam-se inoperantes. Se todos os entes têm competência, um aguarda a iniciativa do outro para lidar com a política necessária.

A indicação objetiva de qual ente deve realizar determinada função para o efetivo desempenho do país favorece a fiscalização e permite que a sociedade civil identifique, com facilidade, de quem cobrar a execução de alguma política ou serviço de seu interesse. Dentre as funções atribuídas às administrações, podem ser citadas: a prestação de serviços públicos, financiada pela cobrança de impostos, tarifas e taxas; a execução de serviços sociais, financiados de forma compartilhada com outras esferas de governo (MORENO, 2006).

Outra desvantagem apontada por Melo (1997) é a falta de capacidade técnica dos gestores locais para a execução de demandas sociais, políticas ou econômicas, bem como a porosidade a influências das elites locais, o que gera maior susceptibilidade à corrupção e ao clientelismo. Putnam (2005) aponta que o clientelismo provoca baixa participação cívica e, pior, vicia o processo participativo, pois as pessoas optam por cooperar não pelo desejo ou pela virtude cívica, mas por interesses particulares atendidos pelo sistema clientelista.

A seleção de gestores públicos preparados para trabalhar na administração municipal é dificultada pela própria ausência de cursos preparatórios nas regiões menos privilegiadas dos estados. Boa parte das pessoas que são formadas e preparadas busca as cidades desenvolvidas para viver e trabalhar, acreditando que, nestas, as possibilidades de empregabilidade são melhores. Por vezes, os funcionários das administrações locais, que não são concursados, são vinculados a partidos políticos ou têm algum laço pessoal com outros membros da prefeitura. Dessa forma, o que faz com que as pessoas trabalhem no poder público municipal não é o conhecimento técnico profissional, mas as relações sociais e interpessoais.

Filgueiras e Andrade (2010) também tratam da falta de preparo dos municípios para lidarem com as demandas por eles assumidas com a municipalização brasileira.

A frágil capacidade técnico-operacional das administrações municipais pode ser constatada pela deficiência na oferta de serviços públicos, pela precária informatização dos procedimentos administrativos, pelo reduzido número e baixa capacitação profissional dos quadros técnicos, pelos procedimentos orçamentários desvinculados da atividade de planejamento e não submetidos a controle social e pela administração escassamente dotada de instrumentos adequados ao planejamento em médio e longo prazo (FILGUEIRAS; ANDRADE, 2010, p. 127).

O estudo de Putnam (2005) sobre a regionalização na Itália aponta esses mesmos problemas e chega a afirmar que “não se pode dizer que, dispondo de maior autoridade, as regiões saberiam exercê-la com discernimento” (PUTNAM, 2005, p. 64). Por outro lado, o autor reconhece que a proximidade física da administração local ou regional em relação aos administrados, se comparada à nacional, facilita a apresentação de demandas dos cidadãos ao poder público.

Davidovich (1993) é outra autora que questiona a capacidade administrativa dos municípios, insulados após anos de ostracismo político, que

passaram a ter a necessidade de se equiparem para realizar as novas funções assumidas. Durante o regime militar, que antecedeu à Constituição Federal de 1988, os municípios não tinham autonomia para definir suas estratégias políticas e econômicas de atuação. Quando foi proposta a descentralização, as administrações locais não estavam aptas a assumirem as competências que lhe foram definidas. Dessa forma, parte dos serviços teve que ser terceirizada para ser executada. Os recursos recebidos pelos municípios são consumidos pelo aparelhamento do governo, contratação de empresas e consultores capazes de orientar a gestão pública. Até mesmo a redação de alguns Planos Diretores Municipais foi totalmente feita por terceirizados. Para Davidovich (1993), apenas os municípios que possuem uma capacidade financeira mais independente da União é que são beneficiados pela descentralização e capazes de exercer o poder local, especialmente através da participação da sociedade que é uma das justificativas para a municipalização.

Há ainda questionamentos quanto à relativização da autonomia municipal, já que os municípios dependem dos estados, do país e de tendências internacionais. Como ente federativo, o município brasileiro passou a ser definido como pessoa jurídica de direito público interno, dotada de autonomia assegurada pelas capacidades de autogoverno e autoadministração (BASTOS, 1988)<sup>32</sup>. Davidovich (1993) questiona essa autonomia e chega a afirmar que é inviável o exercício do poder local no regime capitalista, pois “a subordinação de lugares a decisões e ações, cujas determinações escapam de seu controle, ligadas que são a interesses externos, exclui a possibilidade de um espaço próprio de atuação” (DAVIDOVICH, 1993, p. 07). Sob essa ótica, a esfera local não representa nada mais do que mero suporte de instâncias superiores de gestão e não uma escala independente<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> O Brasil inovou em termos de sistema federativo ao aceitar o município como ente federado. Em nenhum outro país do mundo o poder local possui tanta autonomia. Nos Estados Unidos, os municípios são apenas instituições administrativas (SERRANO, 2009). A Constituição de 1988 determina que não há hierarquia entre os entes federados, o município não advém de uma descentralização do Estado-membro, ambos são entes que compõem a federação.

<sup>33</sup> Meirelles (2003, p.130) afirma que o município brasileiro é uma entidade estatal, político-administrativa, que, através de seus órgãos de governo – Prefeitura e Câmara de Vereadores -, “dirige a si próprio, com a tríplice autonomia política (auto-organização, composição do seu governo e orientação de sua administração), administrativa (organização dos serviços locais) e financeira (arrecadação e aplicação de suas rendas)”. No entanto, os municípios têm características e funções próprias, mas devem corresponder aos interesses da União, observando as normas estabelecidas para a federação.

A política de descentralização promove uma gestão fragmentária que vai contra a concepção de um projeto global para o país. Segundo Davidovich (1993), as diretrizes políticas estruturadas com base no poder local atendem a interesses hegemônicos da sociedade de caráter neoliberal, já que pregam uma debilitação do Estado enquanto expressão de poder nacional. Com essa argumentação, Davidovich (1993) contraria toda a fundamentação que justifica a descentralização por esta proporcionar a democratização.

A descentralização tem sido vista como um instrumento de desenvolvimento. Ocorre que a via de desenvolvimento adotada tem gerado a redução do papel do Estado e, com isso, tem atendido aos interesses neoliberalistas, pouco interessados nas políticas democráticas. Ao contrário, preceitos neoliberais almejam ter a organização política a seu favor e dependente do capital. As propostas neoliberais sugerem intervenções do capital na política, de modo que o estado estabeleça regras que favoreçam o desenvolvimento neoliberal.

Para Araújo (2010), a descentralização deve ser aplicada segundo os princípios federalistas da subsidiariedade e da solidariedade.

O princípio da subsidiariedade estabelece que os problemas e as demandas que puderem ser resolvidas por um único político local, como o município, não precisam ser atendidas por entes federativos mais abrangentes, como os Estados ou a União. A subsidiariedade pressupõe igualmente que a sociedade tem condições de resolver ela própria, por seus membros e por organizações não políticas, um número enorme de problemas sociais de forma eficiente, deixando a resolução para o Estado só quando a iniciativa privada não for suficiente (ARAÚJO, 2010, p. 148).

Essa concepção de independência dos municípios e da autonomia privada deve ser observada com muito cuidado devido às influências neoliberais. Há uma tendência internacional de privatização de modos de gestão dos interesses locais. Os condomínios fechados são um exemplo disso. Diante da concepção neoliberal, compreendida como a repercussão do mercado na sociedade e na política, e do trecho citado de Araújo (2010), os respectivos condomínios podem ser interpretados como uma forma de um grupo de pessoas resolver problemas do modo como almejam, com o apoio do Estado, mas visando a interesses individuais, contrariando os princípios democráticos e a garantia dos interesses da coletividade. A sociedade pode buscar realizar

contratos privados, como o entre os moradores de um condomínio e as associações, mas esses contratos não podem lesar o contrato social existente tacitamente entre sociedade e Estado.

O que se vê hoje nos espaços urbanos é uma mudança no modelo de gestão do Estado, que passa a se manter mais como um executor indireto das políticas, administrando a privatização da prestação de serviços básicos, como segurança e coleta de lixo, além da tomada de decisões privada quanto à distribuição e uso dos espaços dentro de condomínios fechados. Essa configuração da cidade baseada nos interesses particulares e não no bem comum, vai contra o conceito de comunidade proposto por Putnam (2005). A comunidade no contexto da virtude cívica predispõe um reconhecimento do bem público à custa de todo interesse puramente individual e é este o fundamento do Estado Democrático de Direito estabelecido na Constituição Federal do Brasil de 1988.

Para analisar a forma como o Estado tem lidado com os processos de neoliberalização, o próximo item deste trabalho aborda a governança no cenário de privatização dos espaços e serviços no âmbito municipal.

### **2.3 A governança urbana e a privatização do espaço**

O Banco Mundial utiliza o termo “governance” para traduzir as condições que garantem um Estado eficiente (GONÇALVES, 2006). A partir da ideia de governança, o Estado passou a adotar uma visão mais abrangente, para além da economia, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública (DINIZ, 2000). É nesse contexto que este trabalho aborda a governança, como uma busca por um Estado eficiente diante de diferentes demandas.

Para se definir propriamente o funcionamento de uma proposta de governança, deve-se compreender que esta não é o mesmo que governo, pois esse último sugere atividades sustentadas por uma “autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas” (ROSENAU, 2000, p.15). Já a governança refere-se a ações relacionadas com objetivos comuns, que podem ou não “derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam

resistências” (ROSENAU, 2000, p.15). Governança vai além de governo, é mais ampla, abrange instituições governamentais e mecanismos informais, de caráter não-governamental.

O documento do banco Mundial, *Governance and Development*, de 1992, define a governança como o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo. A governança é considerada como o instrumento para a escolha da melhor maneira de exercício do poder (GONÇALVES, 2006), para a construção de processos de reflexão e decisão com a inclusão de outros agentes sociais. As propostas de governabilidade dispostas por meio da governança têm um sentido mais dinâmico, inclusivo e corresponsabilizante, o que a diferencia de outras propostas políticas que não se dispõem a dar abertura para o controle e a participação social através do desenvolvimento de estruturas de representação democrática.

A reterritorialização da configuração das escalas de administração do Estado, dando ênfase à escala local, justificada pelo aumento da participação de atores sociais diversos na composição e responsabilização políticas, tenta diminuir os impactos de políticas discricionárias e fragmentadas já implementadas (SEIXAS, 2014). Como na esfera local, discute-se muito a participação popular devido à proximidade entre administradores e administrados, a discussão acerca da governança ganha ainda mais espaço de debate nessa esfera de governo.

A aproximação promovida pela governança entre atores sociais e governo deve ser observada sob duas diferentes óticas devido à fácil adaptação que pode ocorrer de as decisões se aproximarem mais das vontades do setor privado do que dos interesses sociais coletivos. Seixas (2014) destaca a importância de um esforço na condução da política para que esta se adapte sem se deixar ser tomada por culturas já instituídas ou sistemas de interesses e de relações já instalados. “Não poucas vezes, tem sido precisamente em nome da governança que se têm consolidado práticas e sistemas neocorporativos” (SEIXAS, 2014, p. 198). A governança está sob o risco de seus projetos serem fragmentados ou espaçados, o que favorece que esta se torne permeável a interesses individuais e externos.

Nos dias atuais, uma cidade estruturada na democracia com base no envolvimento de amplos atores, mais solidária, mais coletiva e plural é mais eficiente por criar redes de poder e de administração, de inter-relacionamento aliados à governança. Ocorre que o que se vê, na RMBH, e possivelmente em outras metrópoles, é o surgimento de novas fronteiras urbanas que segmentam a população, diminuindo os espaços sociais de encontro livre que deveriam permitir que as relações sociais fossem mais permeáveis à heterogeneidade e, portanto, menos isoladas.

A implantação de condomínios fechados nas cidades brasileiras condiz com o que está narrado acima. Esses condomínios são administrados por associações privadas que criam suas próprias regras sobre o uso de seu espaço interno, baseiam-se nos interesses individuais e não coletivos, controlam o acesso ao loteamento e prestam alguns serviços que a princípio seriam de competência da administração pública. Para tanto, é firmado um contrato particular, estabelecendo compromissos dos associados e da associação, mas esses compromissos não podem se sobrepor aos interesses coletivos do contrato social, o qual regula o interesse público e não o privado. As associações de condomínios privatizam o exercício da governança nos territórios onde possuem associados. Os interesses visados por esse modelo de gestão são os interesses privados, ou seja, o interesse coletivo não é prioridade como deveria ser caso a administração municipal fosse a responsável.

A administração da cidade capaz de lidar com os problemas urbanos pode ser pensada com base em três esferas: a estrutura da administração (Câmara Municipal, Prefeitura, o quadro institucional); a cidade política (fluxos de interação, dinâmicas de governança, redes de inter-relação entre os atores); a identidade coletiva local. Se algum desses elementos desequilibra-se ou desarmoniza-se, é aberta uma entrada para influências exteriores que podem manipular a gestão das cidades (SEIXAS, 2014).

O controle social tem a capacidade de evitar desequilíbrios e decisões prejudiciais à coletividade, o que sugere que a participação popular perpassa toda a estrutura da cidade. O envolvimento da sociedade a partir da administração pública dialógica pode possibilitar a democratização das decisões dos gestores e aproximar estas das demandas sociais. A participação popular na

vida política é um instrumento capaz de fazer com que a governança seja aplicada plenamente, conseguindo efetivar as necessidades do povo apresentadas por meio do enlace sociedade e administração. Por fim, a identidade coletiva é capaz de permitir o desenvolvimento do poder local.

O problema é efetivar essa participação e construir uma identidade coletiva. Apesar de o Brasil ser um país fundado na democracia, são pouco comuns os relatos de conselhos e gestões municipais realmente comprometidos com os interesses das coletividades, munidos de representantes da sociedade civil dentre outros elementos que demonstram como a participação tem favorecido o bom desempenho da governança. É por essa razão que o próximo item trabalhado neste capítulo aborda a participação popular.

#### **2.4 A participação popular para a governança urbana**

A legislação urbanística atual tenta promover a participação popular no planejamento das cidades, especialmente em razão da descentralização, que empoderou os municípios, ser fundada na aproximação entre administração local e administrados. O Direito Urbanístico dispõe de um conjunto de normas para garantir os interesses da comunidade. Disciplina o uso do solo, a ocupação, o parcelamento, o ordenamento e o desenvolvimento urbano; estabelece parâmetros jurídicos de gestão urbana; define normas de implementação da função social da propriedade, da posse, da cidade; e incentiva a participação.

Os municípios, enquanto entes federados, têm legislado sobre o envolvimento popular em orçamentos participativos, audiências públicas e outras decisões do poder público, porém os resultados ainda não são representativos em muitos lugares. Em Lagoa Santa, segundo as atas das audiências públicas para atualização do Plano Diretor, participaram, em média, apenas vinte pessoas em cada uma das reuniões (CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA, 2015).

A participação popular pode contribuir com as administrações municipais na construção de uma gestão urbana que saiba lidar com os condomínios fechados por meio de discussões em audiências públicas, apresentando problematizações vivenciadas no cotidiano. O envolvimento da sociedade na tomada de decisões contribui para um desenvolvimento socioespacial equilibrado, que considera os diversos interesses envolvidos.



Ocorre que mesmo os processos de participação popular são influenciados por políticas neoliberais e os empreendedores de loteamentos fechados e seus administrados têm afirmado que estes promovem uma nova expressão da cidadania, pela participação direta de moradores nas associações de condomínios. Putnan (2005) dispõe que quanto mais cívica a região, melhor o desempenho institucional, porém a esfera cívica não se limita à concretização de interesses particulares como ocorre nos condomínios. É a sociedade como um todo quem tem a capacidade de fiscalizar e garantir o cumprimento dos interesses coletivos e a gestão dos condomínios não propõe esse tipo de discussão, ou seja, não é uma expressão da esfera cívica. A influência neoliberal provoca a promoção de uma governança participativa limitada a atender os interesses de classes sociais privilegiadas, atende a vontades do mercado e ainda interfere no modelo de gestão pública, fragmentando-a e afastando-a de alguns espaços e serviços que são privatizados.

Como a expansão do número de condomínios é recente, ainda não se sabe exatamente quais os efeitos negativos que podem ser provocados a longo prazo. O que se observa de imediato são as questões relacionadas à privatização dos espaços públicos. A partir de uma consulta à sociedade, surge uma alternativa para tentar evitar futuros problemas que hoje podem não incomodar muito, mas no futuro podem se tornar quase que incontornáveis, como, por exemplo, a mobilidade urbana.

Lima (2009) descreveu, em um artigo, perspectivas de como podem ficar as cidades após anos de ocupações por loteamentos fechados, e os resultados apresentados pela autora não são muito otimistas. Lima (2009) construiu cenários sugerindo a organização dos espaços privados nas cidades. A autora questiona os efeitos socioespaciais que continuarão presentes nas cidades independentemente da situação de legalidade ou ilegalidade urbana.

O trabalho de Lima (2009) considera três tipos de cenários como prováveis: um de forte afrouxamento, no qual, ainda que a Lei de Responsabilidade Territorial tenha sido aprovada, esta contenha muitas flexibilidades; um de coibição, desestímulo e controle na implantação de loteamentos fechados; um intermediário entre os dois já mencionados. As cenas foram construídas mediante a observação de atributos como tempo e espaço,

enquanto condutores do desenvolvimento das cenas. O modelo gráfico de município adotado é hipotético e o período de tempo sugerido é o de 25 anos, sendo que o intervalo entre cada cenário é de cinco anos.

A primeira sequência de figuras de 1-5 (Cenário 1) demonstra a transformação da cidade de forma intermediária, sem um controle excessivo, mas também sem uma legislação permissiva. Nesta, é possível observar como não há uma mudança expressiva na paisagem da Cidade, mas o número de condomínios aumenta.

Figura 5: Cenário 1 - Sequência 1-5. Ocupação da cidade com controle intermediário de loteamentos fechados



Fonte: LIMA, 2009, p.15.

A segunda sequência de figuras de 6-10 (Cenário 2) retrata a transformação da cidade, caso haja uma legislação permissiva como a da proposta de Lei de Responsabilidade Territorial e/ou uma política de incentivo para a instalação de loteamentos fechados. Essas cenas demonstram um aumento considerável no número de condomínios, um ao lado do outro, ocupando uma área extensa da mancha urbana, quase contígua.

Figura 6: Cenário 2 - Sequência 6-10 Ocupação da cidade com controle intenso dos loteamentos fechados



Fonte: LIMA, 2009, p.15.

A terceira sequência de 11-15 (Cenário 2) é a que apresenta uma menor alteração na ocupação urbana, pois considera a existência de uma política e de leis mais restritivas, que desestimulam o processo de “condominiarização”, conforme nomeia Lima (2009). Ainda que haja uma menor expansão das áreas fechadas, estas continuaram aparecendo nos cenários produzidos pela autora, pois, para ela, apenas a existência da lei não coíbe completamente a construção de empreendimentos privatizados.

Figura 7: Cenário 3 - Sequência 11-15 Ocupação da cidade com pouco controle dos loteamentos fechados



Fonte: LIMA, 2009, p.16.

A diferença entre as figuras é facilmente notada, porém as cenas são apenas representações de efeitos esperados e não confirmados. De toda forma, alguns problemas podem ser afirmados como as dificuldades de mobilidade, caso um loteamento seja instalado colado no outro; tempo de deslocamento, pois para ir de uma casa para outra localizada em outro condomínio, ainda que sejam muito próximas fisicamente, será preciso dar volta para conseguir passar pelas portarias, afinal não há conexões diretas entre as áreas cercadas.

As cenas produzidas por Lima (2009) que retratam o espaço urbano tomado por condomínios fechados permitem que sejam percebidos diversos incômodos provocados por estes. A maior parte dos moradores que sofre com a segregação provocada pelos empreendimentos privados é formada por pessoas de baixa renda que se deslocam, por exemplo, a pé ou de ônibus. A pé, as distâncias percorridas, quando há concentração de condomínios fechados, são maiores, pois é necessário contorná-los para acessar as portarias. De ônibus, o deslocamento é prejudicado por não haver transporte público dentro das áreas cercadas. Ocorre que, mesmo diante desses transtornos, a população não é

consultada ou se organiza para analisar como a instalação de empreendimentos fechados pode prejudicar a coletividade. .

Apesar de toda essa discussão, o empreendedor de condomínios fechados em Nova Lima, Manetta, e o presidente da associação do condomínio Bougainville em Lagoa Santa, Saulo, entrevistados durante este trabalho, acreditam que a gestão promovida pelas associações nos condomínios representa uma aproximação do exercício da cidadania participativa. Esse ponto de vista pode ser notado também em alguns documentos, como os estatutos de condomínios. É como se fosse firmado um novo contrato social, porém em menor esfera, atendendo a interesses de seletos grupos associativistas.

Manetta afirma que nos condomínios os moradores participam ativamente da fiscalização da prestação de contas, da avaliação da qualidade dos serviços prestados, da escolha dos serviços, das decisões internas em geral. Há uma alternância no poder, pois o corpo diretor das associações é eleito democraticamente pelos moradores e há uma troca periódica regulamentada pelo estatuto.

Analisando a participação na gestão dos condomínios sob a ótica da descentralização e do municipalismo, poder-se-ia afirmar que, como a esfera de discussão é menor, há de fato uma aproximação entre gestores e base. Ocorre que, como não se trata de uma gestão pública, mas de uma gestão privada de interesses particulares, não há como afirmar que a administração dialógica promovida pelas associações de condomínio seja uma expressão da cidadania. Entender o contrário é como dizer que o neoliberalismo aproxima a sociedade da democracia, que a privatização do espaço e de serviços, ao promover núcleos de gestão privada e participativa, expressa princípios democráticos. Porém, a democracia é o governo de todos para todos, visando a um interesse público comum, não interesses comuns a alguns grupos sociais homogêneos.

Brasil, Carneiro e Pereira (2013) problematizam a vinculação do Estado de Bem-Estar Social, o interesse público e a cidadania. Eles dispõem que o bem-estar social fundamenta-se na conciliação entre capitalismo e democracia, traçando a qualidade de vida baseada no consumo. Essa forma de exercício da cidadania separa as três esferas essenciais da cidadania descritas por Marshall (1967): civil, caracterizada pela vida, liberdade, propriedade e igualdade (os

direitos civis traçam a individualidade de cada um e como cada cidadão é igual perante a lei); política, fundamentada na participação; social, composta pelos direitos sociais, como moradia, saúde, educação e outros. Se uma dessas três esferas não está presente no exercício da cidadania, esta não se dá forma completa. Marshall (1967) afirma que independente do que se almeja com a participação do povo, os atos devem sempre visar ao que hoje chamamos de interesse coletivo.

Se se invoca a cidadania em defesa dos direitos, as obrigações correspondentes da cidadania não podem ser ignoradas. Estas não exigem que um indivíduo sacrifique sua liberdade individual ou se submeta sem motivo a qualquer exigência do Governo, mas exigem que seus atos sejam inspirados por um senso real de responsabilidade para o bem-estar da comunidade (MARSHALL, 1967, p.104).

Putnam (2005) também cita três aspectos indissociáveis da cidadania: o projeto institucional composto pela forma ideal de governo, fatores socioeconômicos e fatores socioculturais, formadores da cultura cívica. A partir disso, Brasil, Pereira e Carneiro (2013) afirmam que, ao se submeter os direitos civis e políticos ao modelo econômico, surge um consumidor e não um cidadão.

Refletindo sobre o cenário neoliberal e a problematização dos autores citados pode-se concluir que a cidadania é medida pela capacidade de consumo das pessoas e, sendo assim, como a sociedade é desigual, o exercício da cidadania é também desequilibrado (SANTOS, 2012). O Estado de Bem-Estar Social tem sido traçado a partir das necessidades econômicas do sistema capitalista. Ribeiro e Junior (2003) vão além e dizem que:

A concepção de *agency* e a constatação do nexos orgânico e histórico entre direitos políticos e civis nos possibilitam estabelecer um vínculo teórico indissociável entre as condições de efetividade da democracia e as desigualdades sociais existentes em uma dada sociedade. Ou seja, a impossibilidade da existência real de direitos de cidadania sem o acesso e a garantia de direitos fundamentais à existência humana, na medida em que põem em risco a própria possibilidade de escolhas racionais fundadas na autonomia e liberdade de ação (RIBEIRO; JUNIOR, 2003, p. 82).

A discussão da hipercidadania, da subcidadania e da “estadania” ajuda a compreender o exposto. A cidadania propriamente dita é, para Marshall (1967), a participação integral da comunidade, associada à igualdade humana básica. Ele afirma que cidadania e classe social diferem-se exatamente por isso: cidadania refere-se à igualdade e classes sociais sugerem desigualdade. Por essa razão,

esse autor pontua que é necessário equilibrar o conflito entre direitos sociais coletivos e individuais.

Para Santos (1996/1997, p. 135), cidadania é “o exercício de direitos e supõe a ciência dos direitos que temos e a capacidade de reivindicar seu exercício pleno e também reivindicar mais”. Havendo desequilíbrios na garantia de direitos, desequilibra-se também a reivindicação destes, ou seja, a participação cidadã deixa de ser igualitária. É nesse contexto que se pode falar em hipercidadania e a subcidadania. A primeira consiste na existência de privilégios que fazem com que as pessoas beneficiadas exerçam a cidadania de forma privada e distorcida dos fundamentos de direitos civis e políticos. Nesse caso, é almejada a efetivação de direitos de grupos exclusivos através do livre mercado que compreende o bem-estar social como um produto a ser consumido economicamente. A segunda traduz a dificuldade de se pleitear o mínimo de direitos e a incapacidade de efetivá-los em um cenário de bem-estar social mercadológico, devido à baixa acumulação de capital.

O desequilíbrio nas condições de exercício da cidadania faz com que a estadania, a subcidadania e a hipercidadania ganhem dimensão nas cidades, tornando aqueles que não possuem muitos recursos financeiros, dependentes dos interesses das classes sociais mais altas. Os loteamentos fechados e as associações de moradores demonstram esse desequilíbrio de forma concreta, por se basearem na busca da efetivação de interesses particulares ao custo de direitos fundamentais.

### 3 TRAJETÓRIA DO ORDENAMENTO URBANO ATÉ OS LOTEAMENTOS FECHADOS E A PRIVATIZAÇÃO PELAS ASSOCIAÇÕES DE CONDOMÍNIOS

A forma de ocupação e uso do espaço urbano modifica-se no tempo e, assim, os hábitos sociais transformam-se. “O espaço urbano é socialmente produzido, ou seja, não é dado pela natureza” (VILLAÇA, 2011, p. 37).

O capital está a todo o momento interferindo nessa transformação a partir da atuação de agentes imobiliários. Esse capital pode ser dividido em dois grandes grupos: os que usam o espaço urbano apenas como substrato e os envolvidos com atividades produtivas que usam o espaço urbano em seus processos de valorização. Para o primeiro conjunto de capitais, o espaço não é central como atividade produtiva, motivo pelo qual seu interesse pela cidade é pontual. Já o segundo grupo é formado pelos capitais produtores do ambiente construído, para os quais a cidade é produto de seus circuitos de valorização (MARQUES, 2005).

Podem ser identificados agentes que contribuem de modo ativo para as mudanças da cidade como os agentes imobiliários, o Estado, a mídia, as construtoras, os próprios moradores (FERREIRA, 2011)<sup>34</sup>. Por vezes, esses últimos não percebem as práticas espaciais carregadas de intencionalidades que compõem um jogo de forças construídas a partir de lógicas de dominação para manipulação do uso do espaço. Ferreira (2011) descreve a transformação do espaço pela sociedade da seguinte forma:

Fato é que as interações ocorrem diferencialmente em cada lugar, já que cada localidade mantém características próprias, construídas a partir de uma leitura particular e diferenciada da sociedade como um todo. Isso porque cada membro de um determinado lugar dispõe de uma leitura própria da localidade em que vive. Mas tal localidade não é senão o conjunto dessas leituras. Nesse sentido, não podemos deixar de perceber que o plano que emerge contribui para a construção do próprio plano gerador, posto que é produzido com determinada intencionalidade. Assim, mais uma vez reafirmamos que, de certa maneira, a sociedade produz o espaço que a produz (FERREIRA, 2011, p. 249).

---

<sup>34</sup> Para Marques (2005), são três os grupos de capitais produtores do ambiente construído: os envolvidos com a produção imobiliária (proprietários de terra, construtores de edificações, financeiras, imobiliárias, incorporadores), os construtores de infraestrutura urbana (viária, drenagem e canalização, grandes estruturas, etc.) e os envolvidos com a promoção de serviços urbanos (como transportes e limpeza urbana).

Magnani (1993) afirma que a rua, por exemplo, é mais do que o espaço físico a ser aproveitado. Esta traça possibilidades de experiências. Ao privatizar e homogeneizar o uso de determinado local, perde-se a riqueza da heterogeneidade. Assim, as relações interpessoais migram da escala da rua ou do público, para outros lugares e o conceito de ‘rua’ é transformado.

E porque se está falando não da rua em si, mas de experiência da rua, então é possível também descobrir onde, em meio ao caos urbano, ela se refugiou – já não como espaço de circulação mas enquanto lugar e suporte de sociabilidade. Talvez se descubra, por exemplo, que para determinados grupos e faixas etárias e em determinados horários seja o espaço do shopping-center que ofereça a experiência da rua; para outros, recantos do centro como galerias e imediações de certas lojas é que constituem o local de encontro, troca e reconhecimento; na periferia, um salão de baile nos fins de semana, ou a padaria no final do dia são os pontos de aglutinação; às vezes, um espaço é hostil ou indiferente durante o dia, mas acolhedor à noite. E assim por diante (MAGNANI, 1993, p. 04).

Esse modo de ver a rua não partiu da descrição legal desta, mas do uso que a sociedade deu ao espaço público. Dessa forma, apesar desta pesquisa relembrar várias vezes as normas que tratam do uso do espaço ou do que são bens públicos, não se pode desassociar essa discussão da questão social e antropológica. A rua e seu traçado estão diretamente ligados à formação da cidade, sua distribuição hierárquica e importância do deslocamento, de modo que a governança urbana surge para mediar o desenvolvimento da cidade.

Para Sennet (1999), a privatização é reflexo do declínio do homem público. Esse autor destaca que, a partir do sec. XIX, a esfera pública estreitou enquanto a privada alargou, gerando consequências para as cidades, como a transformação da rua em um simples local de passagem, sem toda a sua significação social ou percepção de um espaço de encontro.

As ruas dos condomínios fechados retratam bem a fala de Lefebvre (1991) na qual ele dispõe que o espaço se classifica a serviço de uma classe. As ruas dos condomínios não são vivenciadas como espaços públicos, pelo contrário, são privatizadas, de acesso restrito, usufruídas por um grupo seleto de pessoas e apenas estas conseguem interagir e se encontrar nelas.

Arendt (1990) também problematiza essa questão ao escrever sobre a liberdade moderna. Para a autora essa liberdade deriva do privado e da não interferência, ou seja, similar a que o entrevistado acima se referiu ao abordar a sensação de liberdade existentes nos loteamentos fechados. No entanto,



essa forma de ser livre é diferente da liberdade pública, baseada na participação democrática na esfera pública, mais próxima do que Habermas (2003) e Arendt (2007) sugerem como ideal, a coexistência das esferas pública e privada.

Nas ruas, ocorrem diversos contatos entre aqueles que nelas vivem e circulam. De acordo com Moura (2006) moradores de condomínios fechados sentem-se livres dentro dos muros, pois excluem as pessoas indesejáveis, permitindo a circulação livre de quem interessa, de quem possui o mencionado *status*, evitando o contato com os 'diferentes'. Essa exclusão é, para Fernandes (2008), um fator presente na urbanização da América Latina e vai além da privatização do espaço público, mas os condomínios fechados são como um marco da segregação, pois demonstram claramente a exclusão de determinados grupos sociais de alguns espaços.

Os concretos muros criados para separar espaços entre grupos sociais distintos promovem a mudança da percepção dos locais de circulação da sociedade, assegurando a identificação de pessoas indesejáveis. O uso do espaço público resta prejudicado diante dessas situações. A população pode, inclusive, ter dificuldade de identificar alguns espaços como públicos e entendê-los como privados por estarem cercados e com portarias.

Para compreender o problema desta pesquisa é interessante discutir como tem sido produzido o uso do espaço urbano no ordenamento jurídico brasileiro. Essa análise depende da identificação de algumas normas e de uma reflexão sobre como estas foram aprovadas e aplicadas. Essa reflexão é essencial, pois a lei por si só não resolve as questões urbanas, ao contrário, normalmente a lei é definida tendo em vista uma situação já concretizada. Quanto aos condomínios fechados, isso não é diferente. Existem vários empreendimentos como estes espalhados, impactando o acesso ao direito à cidade, mas não foi determinada uma regulamentação sobre estes e assim não é feito um controle dos impactos provocados.

A discussão sobre a ocupação do solo urbano não pode ser feita de forma dissociada do direito. O ordenamento jurídico tende a acompanhar as mudanças nas cidades e, além disso, pode influenciar diretamente essas mudanças. Segundo Fernandes (2005):

Ao combinar os princípios da função socioambiental da propriedade e da cidade e o da gestão democrática da cidade, o novo paradigma conceitual proposto pela Constituição Federal de 1988 implica reconhecer que não há como discutir o lugar do direito no processo de urbanização sem também pensar a ordem jurídica da perspectiva das condições sociopolíticas e jurídico-institucionais de gestão da cidade. Direito e gestão urbana são duas questões que não podem mais ser dissociadas (...) (FERNANDES, 2005, p. 21).

O presente capítulo inicia sua discussão a partir das primeiras regras que nortearam a ocupação do espaço nas cidades e depois expõe uma narração mais específica sobre o fechamento e a privatização de loteamentos. Apesar de a discussão central ser legalista, é apresentado o contexto sociopolítico que norteou a formação jurídica.

A regulamentação da ocupação das terras no Brasil teve início em 1850 a partir da Lei de Terras (Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850). Essa legislação tinha como objetivo tratar do uso das terras devolutas do Império e daquelas que estavam irregularmente sob o regime de sesmarias, para regularizar e promover a colonização do país, que estava recebendo um contingente elevado de estrangeiros. A chegada de estrangeiros era incentivada para recompor a mão de obra local, já que, também em 1850, foi determinado o fim do tráfico de escravos. Importante destacar que em nenhum momento houve a intenção de se contrariar a elite ou de acabar com os grandes latifúndios. Diante disso, pode-se perceber que, desde o início, a distribuição do uso do solo era classista e privilegiava as classes sociais mais elevadas.

A Lei de Terras organizava o país para estabelecer uma nova base econômica industrial, agropecuária, de serviços e comércios. Durante o período colonial, o que fundamentava a ocupação das terras era a posse, com a Lei n. 601 de 1850, passam a ser exigidos valores monetários (CAVALCANTE, 2005).

Para se tornar um sesmeiro, era exigido, apenas, assumir o compromisso de produzir nas terras recebidas, porém, como muitas áreas não eram efetivamente ocupadas, posseiros passaram a ocupar e produzir nestas<sup>35</sup>. A Lei de Terras serviu para regulamentar essa desorganização provocada durante a aplicação do regime de sesmarias, identificando posseiros, sesmeiros e

---

<sup>35</sup> A concessão de novas terras em regime de sesmarias foi interrompida a partir de uma resolução feita pelo príncipe regente Dom Pedro em 17 de julho de 1822. Apesar da resolução citada, a falta de fiscalização não impediu que cada vez mais terras fossem concedidas em sesmarias e áreas fossem ocupadas por posseiros.

legitimando aqueles que, de fato, produziam nas porções ocupadas ou estavam dispostos a pagar para permanecer nas regiões ocupadas.

A partir dessa lei o Império definiu as regras para se comprar, tomar para si terras devolutas<sup>36</sup> do Estado já ocupadas. Os posseiros teriam a posse regulamentada caso produzissem em suas terras e cumprissem o prazo de medição da área ocupada estipulado na lei. Caso a porção de terra do posseiro fosse situada em uma sesmaria, teria a propriedade aquele que realizou as benfeitorias. Essa forma de regularização deixa clara a valorização de uma posse produtiva da terra, que pode ser percebida hoje na discussão sobre a função social da propriedade.

Os estrangeiros também podiam adquirir propriedades, mas, como essas eram vendidas a elevados preços, era difícil aos colonos obterem os recursos financeiros necessários. Havia um interesse em manter os estrangeiros como força de trabalho. Antes da Lei de Terras, era mais fácil aos estrangeiros, bem como aos posseiros, pois o controle e a fiscalização eram flexíveis, afinal o Império ainda não tinha transformado a terra em um bem com alto valor de capital.

Durante a República Velha, houve uma continuidade na aplicação dos preceitos legais da Lei de Terras e até hoje é possível notar nuances da Lei n. 601 de 1850 na legislação brasileira ou mesmo nas influências do mercado imobiliário.

A Lei de Terras tratou de um período no qual o país tinha uma economia baseada na produção agrária e, por isso, descrevia situações de colonização e formação de povoados. Apenas, em 1937, foi abordado o tema de loteamentos, pensando na urbanização de áreas mais extensas, porém ainda sem preocupar com o planejamento urbano. O Decreto n. 58 de 1937 foi o primeiro a regulamentar o parcelamento do solo para fins de comercialização. Este abordava relações contratuais e a proteção da relação de compra e venda, como o pagamento a prestações, sem diferenciar imóveis urbanos de imóveis rurais.

Quanto aos loteamentos, para o decreto bastava demonstrar a anuência da prefeitura, pois, a partir dessa autorização, a administração municipal

---

<sup>36</sup> A expressão “terra devoluta” era empregada para identificar terras cujo concessionário não cumpria as condições impostas pelo Império para sua utilização (como a devida ocupação e produção). O descumprimento das obrigações acarretava a devolução dessas terras à Coroa (CAVALCANTE, 2005).

responsabilizava-se pelo arruamento. Não havia a necessidade de o loteamento adequar-se a qualquer concepção de planejamento do espaço urbano. Carlos Cavalcanti, empreendedor imobiliário entrevistado para este trabalho, conta que conseguia aprovar um loteamento com uma simples conversa com os administradores municipais, às vezes, até mesmo em ambientes da vida social e não em reuniões profissionais. Hoje, ele relata ser tudo mais difícil, burocrático e demorado.

Até 1979, permaneceu como válido o decreto n. 58/37, revogado pela Lei n. 6766 que, de fato, regulamentou a instalação de empreendimentos imobiliários e a adequação destes à cidade de forma planejada. A Lei n. 6766 ainda está em vigor.

Não é sem razão que, apenas nos anos 1970, o Estado atentou pelos problemas derivados de uma ocupação urbana não planejada. A população urbana e o êxodo rural aumentaram nas décadas de 1950 e 1960, mudando a configuração demográfica do país (a população que vive em áreas urbanas ultrapassou a de áreas rurais) (BRITO, 2006). Na década de 1970, passaram a fazer parte do cotidiano das cidades problemas urbanos derivados da desorganização do espaço e da ausência de responsabilização pela instalação de loteamentos clandestinos.

Como uma forma de se afastar do cotidiano e dos problemas urbanos, cidades menores, próximas a grandes centros, passaram a receber um grande número de loteamentos voltados para as altas e médias classes sociais.

Os tópicos a seguir discutem como é estabelecido, na atualidade, o uso do espaço urbano pelos loteamentos e condomínios. Após esclarecimentos mais gerais, os loteamentos fechados e as associações que fazem a gestão destes são analisados.

### **3.1 Lei n. 6766/79 como regulamentação federal da instalação de loteamentos**

Para tentar reduzir os problemas urbanos derivados de ocupações não planejadas, foi sancionada a Lei federal n. 6766/79. Essa norma determina que todos os parcelamentos do país sigam a mesma orientação, criando padrões de uso do solo que podem ser orientados por diretrizes urbanas definidas

localmente. No parágrafo único do art. 1º dessa Lei, está disposto que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar as previsões da lei às realidades locais e regionais. Como o Brasil é um país de grandes dimensões e com características regionais distintas, a possibilidade de se legislar regional e localmente é fundamental para que as normas sejam adequadas às realidades que regulamentam. Apesar da possibilidade dos municípios legislarem, as normas locais não podem contrariar as federais.

A lei nacional que regulamentou a expansão urbana pelos loteamentos definiu duas modalidades de parcelamento do solo urbano: o desmembramento e o loteamento. O loteamento é a divisão de uma área em partes destinadas ao uso urbano, com abertura de vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. Nesse caso, há a instalação de uma nova área urbana na cidade que, com a conclusão do empreendimento, estará apta a ser ocupada.

Já o desmembramento é a subdivisão de glebas em lotes destinados à edificação com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (art. 2º da Lei n. 6766/79). No desmembramento, há apenas mudanças mais superficiais em áreas urbanas.

Os lotes são terrenos dotados de infraestrutura básica e cujas dimensões atendem aos índices urbanísticos definidos em lei. Como infraestrutura básica, entendem-se os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar, além da existência de vias de circulação.

A Lei n. 6766/79 estabelece as áreas passíveis de serem loteadas para fins urbanos: zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, conforme definidas em lei municipal. A administração local é quem define a distribuição do zoneamento da cidade como áreas residenciais, comerciais, industriais, de proteção ambiental e as zonas de expansão, delimitando-as e autorizando a instalação de loteamentos.

Os Estados também têm seu papel nas definições sobre o uso do solo urbano. No caso de loteamentos em municípios integrantes de região

metropolitana, é exigida anuência prévia à aprovação do projeto pela autoridade metropolitana instituída<sup>37</sup>, que na RMBH é a Agência Metropolitana. Essa regulamentação demonstra que havia de fato uma preocupação com a expansão urbana e a definição das áreas a serem loteadas.

Como já foi tratado neste trabalho, a municipalização tem como um ponto negativo o acirramento da competição entre as administrações locais para a aquisição de recursos, como a atração do mercado imobiliário que pode gerar receita para a cidade. Em Nova Lima, a crise no setor minerário motivou a expansão do mercado imobiliário. Dessa forma, o vetor sul de Belo Horizonte foi diretamente impactado com o aumento do trânsito e da especulação imobiliária proveniente dos incentivos à ocupação de terrenos situados em Nova Lima, mas em zonas limítrofes a Belo Horizonte.

Além da participação do Estado, a União também tem uma função na construção da expansão urbana, pois a alteração de áreas rurais para áreas de fins urbanos influenciam as ações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que é um órgão federal. Segundo relatos de Valério Batista, o Plano Diretor de 2006 de Lagoa Santa (LAGOA SANTA, 2006) determinou que todo o contorno da cidade ainda não ocupado poderia ser considerado zona de expansão urbana. O Projeto de Revisão do Plano Diretor de Lagoa Santa de 2014 (LAGOA SANTA, 2015) respeitou as Zonas Rurais e definiu outras áreas como de expansão urbana. A manifestação do Estado e do INCRA nesse caso é fundamental para evitar um colapso na ocupação do vetor norte da RMBH, afinal as intervenções em Lagoa Santa podem ter impactos além das fronteiras desse município.

A Lei 710 de 2005 do Distrito Federal busca regulamentar os loteamentos fechados nessa região e foi objeto de ação de inconstitucionalidade impetrada pelo Ministério Público (TOMANIK, 2016). O Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre o assunto dispondo que os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos

---

<sup>37</sup>Na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, criada em 1973 pela Lei Complementar n. 14, foi estabelecido como ente gestor, em 1974, a Superintendência de Desenvolvimento Metropolitano – PLAMBEL. Esse órgão foi extinto em 1996, mas deixou vasto material sob o qual foi feito o planejamento da RMBH e influenciou a expansão da mancha urbana.

específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor (BRASIL, 2016).

O Ministério Público recorreu afirmando que apenas o Plano Diretor poderia dispor sobre diretrizes especiais (com a devida participação popular) e não Lei Complementar municipal. Além disso, ao dispor sobre os loteamentos fechados está sendo definida nova forma de parcelamento do solo, o que não pode ser objeto de norma local, mas federal (TOMANIK, 2016). O Ministro Dias Tóffoli (BRASIL, 2016) argumenta no mesmo processo que os municípios consistem na instância ideal para tratar dos loteamentos fechados, pois a esfera local está mais próxima das demandas da população, mas devem ser observadas as normas federais e estaduais. A interpretação do Ministro Dias Tóffoli está correta no que diz respeito à competência municipal de legislar sobre o ordenamento urbano, mas ao seguir as previsões legais de outras esferas, não é possível regulamentar os loteamentos fechados com controles de acesso que ferem direitos fundamentais.

O relatório do Ministro Teori Zavaski, Ministro Relator do julgamento do recurso aponta que a lei distrital propõe uma forma de parcelamento de lotes similar à prevista na Lei Federal nº 6.766, de 1979, porém diferente por possibilitar o fechamento de vias e a manutenção das áreas internas pelos moradores. O Ministro Teori Zavaski justifica a regulamentação dessa modalidade de uso do solo pelo elevado número de empreendimentos fechados no meio urbano brasileiro sem a devida normatização (BRASIL, 2016). Silva (2012) defende esse tipo de empreendimento dizendo que não trata de nova forma de parcelamento do solo, mas apenas uma subdivisão de um terreno em regime condominial.

Um ponto que precisa ser analisado sobre a Lei n. 6766/79 ao se discutir os loteamentos, especialmente os que tendem a ser fechados, é a previsão de que todos os loteamentos precisam estabelecer áreas *non aedificandi* para circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário<sup>38</sup>, espaços livres de uso público, proporcionais à densidade da ocupação. Esse ponto é de suma relevância para a discussão deste trabalho e será abordado novamente com

---

<sup>38</sup> Art. 4º § 2º Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

mais detalhes, pois nos 'loteamentos fechados' os espaços livres de uso público têm acesso controlado.

As áreas *non aedificandi* precisam constar no memorial descritivo do projeto do loteamento. Após a aprovação do projeto, os equipamentos urbanos definidos no memorial descritivo, como vias, praças, áreas destinadas a edifícios públicos e espaços livres de uso comum, não poderão ter sua destinação alterada pelo legislador. Essas determinações aparecem mais de uma vez no texto da lei e a reiterada afirmação sobre esse compromisso do loteador demonstra a seriedade com que deve ser tratada essa exigência legal, apesar dessa ser ignorada ao ser permitida a instalação de loteamentos fechados.

Como quando a Lei n. 6766/79 foi sancionada, ainda não havia sido iniciado o processo de municipalização no país, a própria lei federal estabeleceu que ao menos 35%<sup>39</sup> do terreno dos loteamentos, deveriam ser destinados aos equipamentos públicos e entregues à prefeitura. Instalada a municipalização com a Constituição Federal de 1988, a Lei n. 9785 de 1999 definiu que a dimensão da área que cada loteamento deve entregar às administrações municipais será definida por lei local, mediante avaliação da realidade da cidade.

Ocorre que muitos loteadores tentam questionar, tanto administrativamente, quanto judicialmente, a obrigatoriedade de reserva da "área institucional" para o município, especialmente quando o loteamento está próximo de uma região onde já estão instalados equipamentos comunitários suficientes. Em alguns casos, loteadores oferecem, ao poder público, áreas do tamanho ou valor correspondente, porém em outra região da cidade. Uma questão que surge dessa discussão é a possibilidade de aceitar a mudança das áreas institucionais para outro lugar da cidade após a aprovação do loteamento e a desafetação das áreas públicas localizadas no interior dos loteamentos já aprovados (OLIVEIRA, 2010).

A posição de Oliveira (2010) é a de que não é possível esse tipo de negociação sobre as áreas institucionais. A Lei n. 6766/79 tem como objetivo impedir o crescimento desordenado das cidades e, por esse motivo, traça regras específicas sobre os loteamentos. A definição das áreas institucionais é uma

---

<sup>39</sup> Para Araújo (2008), a supressão da exigência mínima de 35%, deixando um valor em aberto a ser definido municipalmente é insatisfatória já que muitos municípios brasileiros não possuem regras específicas regulamentando as áreas institucionais nos loteamentos.



forma de ofertar qualidade de vida aos cidadãos, devido à existência de locais para a instalação de equipamentos comunitários que garantam o acesso aos serviços necessários, bem como a direitos essenciais, como a saúde, o transporte, a educação, a segurança e outros. Para que esses equipamentos sejam instalados, o poder público municipal precisa ter a propriedade de imóveis onde instalá-los. Mesmo em locais próximos a áreas dotadas de serviços públicos, não se sabe se, no futuro, após a ocupação, será importante ter áreas da prefeitura para a instalação de equipamentos e serviços de uso comum. Os condomínios podem se desfazer e os bairros se abrirem. Desse modo, é melhor prevenir do que no futuro haver a necessidade de intervenções mais gravosas do poder público na região, realizando desapropriações e outras ações.

Para Oliveira (2010), caso o município flexibilize a interpretação da Lei n. 6766/79 e defina que o loteador pode reservar a área institucional em local distinto do loteamento, estará incorrendo em descumprimento da citada lei federal. Se fosse intuito do legislador flexibilizar o cumprimento da previsão de disponibilização de área institucional, este teria estabelecido ressalvas na própria lei federal.

O desembargador Laerte Sampaio, do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, manifestou em seu voto na Apelação Cível n. 836.331-5/0 no ano de 2008 que a Lei n. 6766/79 impõe uma interpretação sistemática dos arts. 4º, 17, 22 e 28, reconhecendo a inalienabilidade das áreas institucionais e a transferência destas para o domínio público, devendo o município fiscalizar e respeitar os objetivos da lei. Segundo o posicionamento do desembargador a legislação municipal não pode desobrigar a definição de área de reserva e também não pode aliená-las. A não alienação deriva de outra previsão constitucional, que impede que sejam negociados os direitos fundamentais e é pelas áreas institucionais que muitos desses direitos são efetivados, como a educação, a saúde e o direito de ir e vir.

Diante do exposto, resta claro que a previsão legal sobre a necessidade de se prever uma área de uso público não deriva de um capricho do legislador. A definição de espaços para que o município instale equipamentos que sirvam ao atendimento da população é essencial para o planejamento urbano e para uma prestação de serviços satisfatória, que garanta qualidade de vida.

Ainda que o terreno loteado seja de um proprietário privado, a ocupação deste por diversas pessoas faz com que haja uma demanda de serviços da prefeitura e esta não pode assumir a responsabilidade de comprar terrenos em todos os locais onde forem formados novos bairros ou onde haja a expansão urbana. Sendo assim, para a efetivação da função social da propriedade, o dono do terreno loteado tem que entregar ao domínio público as áreas necessárias para a instalação de equipamentos públicos e ruas. Mesmo havendo uma perda de área disponível para venda como lote, o loteador não é prejudicado financeiramente, afinal a presença de equipamentos públicos valoriza os imóveis.

Nos loteamentos fechados, a cultura é a de independência da prefeitura no que diz respeito à prestação de serviços e, por isso, entende-se que a entrega de áreas para o domínio público é desnecessária. Ocorre que, segundo a regulamentação existente na atualidade, não há nenhuma exceção à regra que define a reserva de áreas institucionais e, desse modo, não tem nada que fundamente o descumprimento do que está disposto na Lei n. 6766/79. Além disso, a ocupação do espaço urbano deve observar o interesse da coletividade e não apenas do grupo de pessoas que reside em um determinado loteamento.

Quanto às ruas, é inquestionável a necessidade destas, diferente das áreas institucionais que, para os loteamentos fechados, podem não ter serventia aos moradores (em Lagoa Santa e em Nova Lima, as áreas institucionais devem ser reservadas fora da parte fechada do loteamento, até mesmo em outro bairro). A questão é que no que diz respeito às ruas, além da previsão de entrega destas ao domínio municipal contida na Lei n. 6766/79, há também a garantia constitucional da liberdade de ir e vir, que impede o controle de acesso a loteamentos. Desse modo, a solução encontrada em Lagoa Santa e em Nova Lima de deixar as áreas institucionais fora dos limites fechados do loteamento não funciona para as ruas, afinal estas são mais do que espaço público no conceito legal, são locais de encontro, de passagem e circulação da população. São as vias que fazem com que o direito de ir e vir seja efetivado em qualquer lugar e, por isso, caso fosse pensado em dar ao município áreas da mesma extensão das vias em locais situados fora da parte fechada não seria resolvido o

problema de livre circulação, pois os cidadãos continuariam impedidos de acessar determinados espaços.

A irregularidade é percebida pelos próprios loteadores, de modo que estes, ao aprovar seus empreendimentos, apresentam projetos de loteamentos abertos como bairros tradicionais, sem portarias ou muros, exatamente conforme prevê a Lei n. 6766/79. O fechamento dos empreendimentos é posterior à aprovação pela prefeitura. Esse descumprimento do que está previsto no projeto também demonstra a não observância de previsões legais, pois segundo o art. 17 da referida lei, o projeto, após aprovado, deve ser devidamente cumprido e os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador.

A legislação, a fim de garantir o seu cumprimento, criminaliza algumas atitudes e nomeia como crime, por exemplo, dar início a loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente, em desacordo com as leis ou com o ato administrativo de licença, bem como veicular em proposta de comunicação pública afirmação falsa sobre a legalidade do loteamento/desmembramento, ocultando alguma fraude.

A regulamentação, até mesmo a criminalização, das irregularidades pela Lei n. 6766/79 foi essencial para o controle da expansão das cidades, mas, ao mesmo tempo, refletiu de uma forma negativa sobre os mais pobres. Com o aumento das exigências, houve um maior controle dos loteamentos clandestinos e, assim, as pessoas de baixa renda passaram a ter dificuldade em adquirir a casa própria, pois o mercado de moradia popular encareceu no Brasil (SANTOS, 1981). Além disso, a incerteza do mercado derivada da demora para a aprovação do loteamento, deixa ainda menos atraente o mercado de loteamentos populares.

Essa preocupação com o planejamento urbano e a estruturação dos serviços municipais é uma inovação da Lei n. 6766/79, pois o decreto n. 58/37 destacava-se pela regulamentação sobre contratos de compra e venda de lotes a prestação, porém não abordava a temática da expansão urbana. Costa e

Pietro (2009) apontam que o decreto n. 58/37 não continha nenhuma previsão sobre a ordem urbanística, o que fez com que, até o final dos anos 1970, as cidades desenvolvessem-se sem uma regulamentação adequada do uso do espaço.

Em 1999, a lei de loteamentos foi ajustada pela Lei n. 9.785, mas as alterações foram superficiais e ainda ficaram alguns temas em aberto e sem o devido tratamento: a disciplina dos condomínios urbanísticos; a indefinição sobre a infraestrutura exigida dos empreendedores e do poder público em cada empreendimento; a ausência de regras específicas sobre regularização fundiária; a incompatibilidade de algumas regras relativas ao parcelamento do solo com normas ambientais; a desatualização diante de novos instrumentos aprovados em leis posteriores (ARAÚJO, 2008).

A Lei n. 6766/79 está em vigor até os dias de hoje. Ocorre que as cidades passaram por diversas alterações. A sociedade e as modalidades de moradia também mudaram e é preciso refletir sobre essas mudanças, verificando o que é positivo e o que gera efeitos negativos. Desse modo, as previsões da Lei n. 6766/79, que já completaram mais de três décadas, estão desatualizadas. O que têm surgido como propostas para tentar equilibrar o jogo de interesses da sociedade e o ordenamento jurídico, são normas locais que visam legitimar as ocupações já estabelecidas no município, ou seja, que tentam consertar erros e ilegalidades já instalados. Para tentar solucionar conflitos, está em tramitação no Congresso Nacional um projeto de lei que pretende substituir a Lei n. 6766, abordando aspectos de responsabilidade territorial. Esse projeto será tratado em outro capítulo deste trabalho. No próximo ponto é abordado outro modo de uso do solo.

### **3.2 Os condomínios na perspectiva legal: Lei n. 4591/64**

Uma maneira de justificar a implantação de áreas residenciais fechadas é afirmar que o empreendimento não é um loteamento, mas um condomínio, conforme prevê a Lei n. 4591/64. Esses condomínios são compostos por edificações ou conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou comerciais e dotadas da propriedade de uma fração ideal de uso comum.

Nesses condomínios, não há a necessidade de se reservar área para o poder público e não existe área pública dentro destes. As áreas comuns são divididas em frações ideais que pertencem aos condôminos. Por esse motivo, cabe aos coproprietários zelar por toda a área interna, podendo, inclusive, cercá-la.

A existência de uma fração ideal e não de uma propriedade absoluta unificada é o que caracteriza a propriedade condominial. Barbosa e Pimenta (2010) conceituam os condomínios como a possibilidade jurídica de uma mesma coisa ter sobre si uma pluralidade de titulares, cabendo a cada um deles igual direito, ou seja, um grupo de pessoas é proprietário de um mesmo bem.

Barbosa e Pimenta (2010) esclarecem que o condomínio é um lote, no qual existem unidades autônomas que compartilham de uma área comum cuja propriedade é compartilhada. Ao condomínio não cabe fechar ruas e praças externas, de uso público. Somente podem ser cercadas as áreas internas que são de propriedade privada. Por esse motivo que se entende que a dimensão desses condomínios tende a ser pequena, diferente do que se vê em alguns loteamentos fechados que chegam a conter mais de duzentos lotes. Em espaços pequenos não é necessária a disponibilização de espaços públicos para a instalação de serviços ou de áreas de uso da população em geral, diferente do que ocorre na formação de extensas ocupações. Os loteamentos fechados se assemelham a bairros e não a condomínios.

Do ponto de vista jurídico, o termo condomínio para identificar loteamentos fechados é impróprio, pois essa modalidade de ocupação não traduz nenhuma propriedade comum. Exemplos de condomínios são os terrenos compartilhados ou os edifícios, onde escadas, portarias e corredores são de propriedade comum. O que pode configurar um condomínio no caso dos loteamentos fechados seria a prestação de serviços administrada pela associação de moradores e financiada pelo rateio feito entre os beneficiados para o pagamento das despesas, não uma propriedade comum. O termo condomínio é aproveitado nos loteamentos fechados, mas, nestes, cada um é dono apenas no seu lote, sem nenhuma propriedade comum. O elo entre os proprietários dos lotes perpassa apenas a esfera da participação na associação. Silva (2006) afirma que:

Vale dizer: os tais "loteamentos fechados" juridicamente não existem. Não há legislação que os ampare, constituem uma distorção e uma deformação de duas instituições jurídicas: do aproveitamento condominial de espaço e do loteamento ou do desmembramento. É mais uma técnica de especulação imobiliária, sem as limitações, as obrigações e os ônus que o direito urbanístico impõe aos arruadores e loteadores do solo (SILVA, 2006, p. 352).

Frei (1998) cita como forma de se referir à modalidade de uso do solo em questão, os termos "loteamentos especiais", "loteamentos em condomínio", "condomínios horizontais" e "condomínios especiais". O uso do termo 'condomínio' é muito comum, mas, para Andrade (2002), usar a expressão 'loteamento' fechado é mais adequado, pois não há propriedade condominial, existem lotes comuns cujos moradores optaram por adotar o sistema de fechamento através de cancelas e contratação de segurança e outros serviços privados.

Todos os entrevistados para a realização deste trabalho concordaram que não há na verdade nenhuma construção em condomínio, o que existe são loteamentos fechados em que há uma privatização de serviços, administrados por uma associação que faz um rateio entre moradores para custear os serviços. Para o entrevistado Milton Moura, morador de um bairro que era aberto e se fechou, a maior parte das pessoas desconhece as irregularidades dos 'falsos condomínios', como ele chama os loteamentos fechados.

Manetta, empreendedor imobiliário entrevistado, aponta que, caso fossem ser feitos condomínios seguindo a Lei n. 4591/64, haveria vários problemas que são evitados pelo modelo adotado atualmente. Manetta destaca a dimensão dos loteamentos, que fogem do perfil da Lei n. 4591/64, a necessidade de se tirar a documentação do imóvel sob a forma de condomínio (escritura, habite-se) e a obrigação de se negociarem casas prontas, impedindo o morador de construir uma casa, conforme suas necessidades particulares.

Para Julio Grilo, morador de condomínio em Nova Lima, o que há hoje precisa ser regulamentado para evitar abusos, como o controle de circulação (em alguns condomínios apenas exige-se a identificação dos transeuntes; em outros, há o impedimento do acesso, caso a pessoa não saiba indicar onde vai e seja devidamente liberada por algum morador). Ele acredita que, se não houvesse abusos, as pessoas não veriam nenhum problema na formação de

associações para privatização de serviços, ao contrário, as pessoas aprovariam, pois o Poder Público poderia dedicar-se às áreas de maior vulnerabilidade.

As diferenças mais centrais entre o condomínio e o loteamento são: no condomínio, o proprietário adquire uma área de um terreno e uma fração ideal do mesmo, cujo uso é comum aos demais proprietários; no loteamento, cada proprietário adquire um lote desvinculado de qualquer outro proprietário de imóvel no entorno. No condomínio, as vias de circulação interna são privadas, sendo que cada proprietário tem uma fração ideal destas e das outras áreas de uso comum; nos loteamentos, as vias internas são entregues ao domínio do poder público logo que o empreendimento é registrado (além das ruas, as áreas de reserva institucional também são públicas). Como o terreno do condomínio é todo privado, a manutenção deste deve ser feita pelos coproprietários e estes podem restringir o acesso às partes internas; já, nos loteamentos, as vias internas são públicas, devem ser mantidas pela prefeitura e são de uso comum do povo, não podendo ter o acesso restringido (BARBOSA; PIMENTA, 2010).

Nos condomínios, deve haver uma convenção que oriente a relação entre os proprietários e a administração das áreas comuns. Essa convenção tem que ser registrada em cartório e deve conter a assinatura de representantes de pelo menos 2/3 das frações ideais. Para a administração e manutenção das áreas comuns, a convenção pode prever a cobrança de taxas dos condôminos.

A convenção pode tratar de quaisquer temas de interesse dos condôminos e deve conter alguns elementos previstos em lei, bem como a discriminação das partes de propriedade exclusiva e as do condomínio, o modo de usar as coisas e serviços comuns, encargos, forma e proporção das contribuições dos condôminos para as despesas de custeio, modo de escolher o síndico e suas atribuições, formas de contribuição para o fundo de reserva, *quorum* para votações, modo e prazo para convocação de assembleias.

Os loteamentos fechados também estabelecem associações de moradores para zelarem pelos serviços contratados privadamente e pelo espaço. Ocorre que nesse caso, o documento que estabelece as regras a serem cumpridas na área interna do loteamento não segue as normas condominiais, já que, por exemplo, não tem como estar previsto na convenção nada a respeito das frações ideais, pois estas não existem. As áreas de uso comum são de uso

público e não pertencentes a alguns coproprietários. Os 'condomínios' nos loteamentos fechados não são condomínios, são associações de moradores para a contratação de serviços comuns.

José Carlos Manetta relata que, quando faz os loteamentos, ele já apresenta aos compradores de lotes um contrato assumindo a participação na associação de moradores. Os empreendimentos do Manetta, como o Vila Alpina, têm as seguintes características: há áreas privadas para moradores, áreas de propriedade da associação e áreas determinadas como públicas, conforme a lei n. 6766/79 (ruas e áreas institucionais). Desse modo, as áreas da associação são as de uso comum dos moradores associados, mas não são de propriedade comum dos moradores, pertencem à pessoa jurídica formada pela associação. Esse modelo aproxima-se da relação condominial, mas também não tem nenhuma propriedade comum ou fração ideal. O próprio Manetta chama os empreendimentos de bairros, pois compreende que são loteamentos e não condomínios. Ocorre que esses 'bairros' têm os serviços ofertados privativamente por uma associação que conta com áreas de uso exclusivo, sem descaracterizar a presença de áreas públicas cujo acesso teria que ser livre.

Para José Afonso da Silva (1998), a Lei n. 4591/64 é generalista e não traz algumas especificações. Assim, os empreendedores usam de margens flexíveis da norma para cometer abusos. A Lei sugere que os condomínios tratam de pequenas vilas e conjuntos de casas comercializadas já construídas, visando possibilitar o aproveitamento de áreas de pequena dimensão localizadas no interior de quadras sem arruamento, porém não especifica uma dimensão máxima para um condomínio. Essa ideia de condomínio traçada pela lei destoa do que se vê na realidade: enormes loteamentos, cujos lotes são comercializados sem nenhuma construção para que os compradores construam suas casas como desejarem.

A previsão de criação de condomínios urbanísticos contida no Projeto da Lei de Responsabilidade Territorial, 3057/2000, considera vários conceitos da Lei n. 4591/64, especialmente no que diz respeito à relação entre os condôminos. Ocorre que, apenas pela Lei n. 4591/64, não há como justificar o fechamento de áreas enormes, aprovadas como loteamentos e que não são compostas por nenhuma fração ideal em situação de copropriedade. Mesmo após eventual



aprovação do Projeto de Lei n. 3057/2000, ainda não são solucionados diversos conflitos envolvendo os loteamentos fechados (o próximo capítulo aborda essas questões).

A Lei de uso do solo de Nova Lima, sancionada em 2007, tenta legitimar os loteamentos fechados como condomínios. Para isso, dispõe que são considerados condomínios horizontais as divisões de imóveis em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, sendo admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao perímetro do condomínio.

A lei de Nova Lima refere-se aos loteamentos fechados como condomínio horizontal e estipula uma dimensão máxima de 200.000 m<sup>2</sup> (duzentos mil metros quadrados) para empreendimentos desse tipo, ponto que Silva (1998) destaca como falha da Lei n. 4591/64. Ocorre que, apesar de haver essa previsão na legislação local, na prática, em Nova Lima, os bairros fechados continuam sendo aprovados como loteamentos, seguindo a Lei n. 6766/79, não como condomínios. Além disso, uma dimensão de 200.000 m<sup>2</sup> (duzentos mil metros quadrados) impacta na cidade, pois é uma área bastante extensa, do tamanho de um bairro com uma média de 200 (duzentos) lotes de mil m<sup>2</sup>. Enfim, a lei novalimense aproveita da generalidade e flexibilidade da Lei n. 4591/64, regulamentando os bairros fechados e a segregação de forma camuflada, por trás da concepção de ocupação do solo de modo condominial.

Após analisar a lei de loteamentos, 6766/79, a lei de condomínios, 4591/64, e verificar como estas são utilizadas para justificar o fechamento de áreas residenciais, o próximo tópico aborda os questionamentos quanto à constitucionalidade dos loteamentos fechados.

### **3.3 Loteamentos fechados**

Os loteamentos fechados são exemplos de privatização das ruas e demais espaços públicos, transformados em produtos que refletem os desejos do mercado e de uma classe ansiosa por ter qualidade de vida e controle dos serviços e espaços que acessa. Segundo Andrade (2001), sabe-se que os condomínios fechados existem desde os anos 1950, como moradias em regiões

periféricas dos centros urbanos. As casas eram unifamiliares e, em geral, os lotes eram extensos e usados como local de lazer aos finais de semana.

No Brasil, entre os anos 1980 e 1990, o crescimento da violência e da exclusão, o desenvolvimento de um tipo de individualismo desprovido de utopias e a falência do poder público na criação de fatores que comprometem a qualidade de vida nas cidades fizeram com que a busca por loteamentos fechados fosse ampliada. Santos (1981) aponta os condomínios exclusivos como um sucesso no que se refere à segregação e os considera uma ameaça às cidades brasileiras. O apontado pelo autor demonstra como a privatização de espaços e da gestão está na contramão do direito à cidade.

Villaça (2011) questiona o que difere os condomínios fechados de outras formas de segregação como bairros formados para as altas classes nas décadas de 1950 e 1960, onde os altos valores para aquisição de imóveis e o custo de vida impedia que pessoas de classes sociais desfavorecidas ali vivessem. As mudanças seriam as portarias, a proteção à violência? Para Villaça (2011), sobre isso pouco ou nada tem sido falado. Neste estudo, poderá ser observado que a diferença nos padrões de segregação dos condomínios fechados e demais bairros de alta classe não é a forma de ocupação das áreas privadas, que em ambos os casos são usufruídas pelas altas classes em razão do custo de aquisição da propriedade particular, mas a forma de ocupação e uso das áreas públicas.

A formação dos loteamentos pela disposição do arruamento já indica que estes tendem a ser isolados e fechados. Valério Batista, diretor de regulação urbana da cidade de Lagoa Santa, relata que os projetos dos loteamentos já demonstram a intenção de restringir a circulação interna. Normalmente, estes têm os fundos dos lotes colados uns aos outros, de modo que o próprio muro das casas sirva de muro do loteamento. Além disso, as ruas não têm uma intenção de conexão, apenas levam até a porta das casas e terminam em pontos sem saída, indicando claramente a falta de interesse em conectar o loteamento ao restante da cidade. Diante desse desenho de ocupação, percebe-se uma circulação restrita às pessoas que frequentam as casas ali situadas, tanto em Lagoa Santa quanto em Nova Lima. A Figura 8 retrata bem esse tipo de projeto. No local onde fica o único acesso ao restante da cidade, é sugerida a instalação

de portaria para tornar a restrição de circulação interna, além de física pelo isolamento das vias, controlada por serviço de segurança.

Figura 8: Projeto do Loteamento do Condomínio Lagoa Santa Park Residence.



Fonte: DÁVILA ARQUITETURA. Disponível em: < <http://davila.arq.br/projetos/index/index/2> > Acesso dia 02/12/2015.

Apesar da oferta de serviços, os loteamentos fechados são de uso especialmente residencial e regidos por convenções e contratos que impõem códigos de conduta e responsabilidades coletivas. Entre essas responsabilidades estão o pagamento dos custos de manutenção e o estabelecimento de um modelo de gestão próprio (SILVA, 2009). Há o desenvolvimento de um modelo de gestão do espaço e de serviços fundado no mercado, influenciado por processos de neoliberalização, traduzidos pela interferência do mercado no Estado, disponibilizando o que o Estado não oferta ou melhorando o que seria garantido pelo sistema público.

Se os lotes dos condomínios não garantissem serviços e exclusividade, preservando apenas para si o direito de controle de uso de suas áreas, talvez não fossem ocupados pelas classes sociais mais privilegiadas. Assim se formariam periferias possivelmente ocupadas por pessoas de baixa renda que não dispõem de recursos para comprar imóveis próximos das áreas dotadas de

muitos serviços. É a exclusividade na circulação e no uso dos serviços que valoriza os lotes de áreas fechadas. A estruturação do loteamento deriva da ação dos empreendedores e da associação e seu custo é repassado pelo mercado ao consumidor final do lote, encarecendo-o. Se não fosse a estrutura privada, seriam comercializados terrenos baratos, para pessoas de classes sociais baixas.

A periferização, segundo Marques (2005), ocorre quando um espaço urbano é marcado pela escassez de amenidades, de menor renda da terra e, por isso, mais acessíveis às classes menos privilegiadas. Esse conceito trata a periferia não por sua localização distante dos centros, mas pela ausência de serviços. Para este trabalho, esse é o melhor conceito para periferia, pois, se for considerado o critério de localização, os loteamentos fechados seriam considerados como periferia e, para o senso comum, o termo periferia carrega um aspecto negativo, quase símbolo de pobreza, distante da imagem dos loteamentos fechados luxuosos. Para a instalação de empreendimentos imobiliários em áreas tipicamente periféricas, cabe aos agentes imobiliários promoverem esses espaços. Silva (2009) aponta que o fenômeno dos loteamentos fechados representa um possível início à inversão do padrão de ocupação historicamente definido como centro – periferia, criando novas centralidades.

Moura (2002) traça alguns motivos que fazem dos condomínios um modelo de moradia desejado pelas altas classes. Dentre esses motivos pode ser citado o fato de que alguns trabalhadores não precisam se deslocar para o trabalho devido à tecnologia e industrialização. Devido a isso, as casas devem ser ambientes agradáveis, prazerosos, onde se passa o dia todo. Além disso, as pessoas quando chegam em casa querem tranquilidade, descansar, ter contato com a natureza, ter espaço, liberdade. A melhora na infraestrutura no entorno dos condomínios fez com que estes se tornassem uma escolha interessante para instalar a residência da família, bem como melhorias nas vias de acesso às cidades onde os condomínios se situam (ANDRADE, 2002).

Outro fator importante é a busca por segurança. A segurança pública é um direito fundamental e deve ser executada pelo Estado. A sociedade pode contratar segurança privada, mas o poder de polícia é exclusivamente estatal.

Ocorre que, mesmo sendo possível a execução de um trabalho privado para garantir a sensação de segurança para os que contratam esse serviço, não se pode lesar a coletividade em benefício de alguns (BARBOSA; PIMENTA, 2010). O fechamento de loteamentos é para seus moradores uma forma de assegurar o bem estar, mas, para outros, é uma forma de lesão a outros direitos fundamentais como a liberdade de locomoção, a intimidade e a igualdade. Além disso, os direitos fundamentais de um cidadão não podem lesar os direitos de outros.

Como uma forma de negociar com o Poder Público uma autorização ou, simplesmente, uma aceitação tácita do fechamento dos loteamentos, os empreendedores imobiliários contratam prestadores de serviços privados para as áreas cercadas e entendem que, agindo assim, desoneram as prefeituras da prestação de serviços e ainda somam recursos aos cofres públicos pelo recolhimento de IPTU dos lotes. Diante do cenário econômico competitivo dos municípios, conforme já descrito neste trabalho, as administrações municipais acabam cedendo aos interesses do mercado.

Silva (2009) destaca a necessidade de uma preocupação com a gestão municipal e considera os condomínios como territórios submetidos a um modelo de gestão privada, vendidos como produto de mercado. A relação condominial é como um poder à parte, local, cuja eficiência tem desafiado os mecanismos públicos de planejamento e de gestão. A busca por uma gestão autossuficiente deriva de efeitos do avanço das políticas neoliberais que reduzem a ação do Estado na oferta de bens e serviços à população e que exacerbam as diferenças, o que acaba incentivando práticas de privatização de serviços. Esse incentivo contraria a percepção de cidade ideal do ponto de vista dos valores públicos e democráticos para a qual deveria ser propiciada uma convivência entre os diferentes. Valores públicos são confrontados pelos interesses imobiliários e pelas tendências privatizadoras da vida social (ANDRADE, 2001).

Lima (2009) chama a atenção também para possíveis reflexos dos loteamentos fechados no fluxo de tráfego, na disponibilidade de áreas verdes, no clima urbano, na densidade construtiva e demográfica, na paisagem, na acessibilidade a direitos e à fruição de espaços. A autora destaca ser necessário ficar atento aos custos ambientais e socioespaciais.

Quanto aos reflexos da instalação de associações de condomínios na área urbana, ainda que haja diversos pontos negativos, empreendedores apontam vantagens tanto para eles quanto para a administração pública. Os primeiros ganham com a disponibilização de um produto de mercado de sucesso e voltado para as classes mais abastadas. A prefeitura ganha com o recolhimento de taxas e impostos, além da possibilidade de se abster de algumas de suas responsabilidades.

Quanto aos pontos negativos, um muito citado é a contrariedade a princípios, como o da cidadania, o da igualdade e o da vida em comunidade, que compõem a cidade democrática. Silva (2009) complementa que os loteamentos fechados sugerem a fragmentação espacial e o aumento do desequilíbrio entre o que está dentro e fora dos muros. As pessoas que compõem as classes sociais mais altas, ao privatizar seus espaços, acabam mantendo as pessoas das classes menos privilegiadas presas a um lugar, sem a mesma dinâmica de movimentação (BOURDIEU, 1999).

Wacquant (1999) faz uma análise mais profunda dos efeitos da privatização de serviços ao analisar que limitar os usuários dos serviços públicos às classes mais baixas pode provocar uma alteração no tipo de serviços prestados, reforçados pela privatização. Os serviços podem ser convertidos em instrumentos de vigilância e de polícia de uma população que tende a manter-se nos enclaves degradados que lhe são ofertados, acentuando o isolamento e a estigmatização de seus usuários. Além disso, pode acontecer uma acomodação do Poder Público, de modo que este não se sinta mais na obrigação de atender a determinadas políticas e torne a população refém de práticas privativas de prestação de serviços que são de competência municipal.

Segundo planejadores urbanos, geógrafos e cientistas sociais, o aspecto mais discutido quanto aos loteamentos fechados é a segregação socioespacial ou autossegregação (MENDONÇA; COSTA, 2008), mas é necessário abordar também a governança municipal desses espaços, já que os municípios aprovam a instalação desses loteamentos geridos por associações particulares sem que haja uma regulamentação específica capaz de zelar pela efetivação do direito à cidade. O que se vê é a fragmentação do espaço e do planejamento, fruto das atividades dos grandes empreendedores imobiliários na construção de

“condomínios”/loteamentos de luxo fortificados, comercializados sob a promessa de prestação de serviços privados e de qualidade (BOTELHO, 2007).

Se, como afirma Andrade (2001), a cidade ideal, do ponto de vista dos valores públicos e democráticos, é a que propicia a convivência entre os diferentes nos seus espaços públicos, os condomínios caminham em sentido contrário a essa possibilidade de encontro, reforçando a segregação. Atualmente o que se observa é a confrontação dos valores públicos pelos interesses imobiliários e pelas tendências privatizadoras da vida ou espaço social.

Barbosa e Pimenta (2010) dispõem que a questão da segregação provocada pelos condomínios é assunto de polícia, pois cabe aos profissionais de segurança pública zelar pela paz e o cumprimento da lei. Se um policial, enquanto agente do Estado, parar um transeunte em via pública sem um motivo aparente, este incorre em abuso de autoridade. Diante disso, como justificar um segurança particular inferir a intimidade de alguém e seu direito de ir e vir em via pública, se esse comportamento é vedado até mesmo ao policial? Nesse caso, caberia ao policial agir em prol do cidadão que teve sua intimidade e seu direito de ir e vir lesado. Mas não é isso que ocorre nos loteamentos fechados. Além disso, Barbosa e Pimenta (2010) ressaltam que as ações de segurança pública não podem ser transferidas pelo Estado a particulares.

Na Constituição Federal, consta que a segurança é um dever do Estado, não podendo este abrir mão de ofertar esse serviço, de modo que, mesmo um loteamento sendo fechado, o Estado não pode, simplesmente, eximir-se do compromisso com esse serviço estabelecido como uma obrigação constitucional. No mesmo sentido, a segurança, por ser um direito fundamental, caracteriza-se como indisponível, inalienável, universal e, por isso, os cidadãos também não podem abrir mão desse direito de responsabilidade do Estado. Sendo assim, ainda que sejam estabelecidos acordos tácitos entre as associações condominiais e as prefeituras, eximindo a administração municipal de alguns serviços na parte interna dos loteamentos fechados, a segurança e demais direitos fundamentais são inegociáveis. Também são direitos fundamentais, cujo cumprimento pelo poder público é obrigatório, e a sociedade não pode abrir mão: a igualdade, a liberdade, a intimidade, a honra, o direito de ir e vir, a livre manifestação da vontade de se associar e de se manter associado.

Pode-se entender que o fechamento de áreas urbanas, garantindo exclusividade de acesso e privatização de serviços, é um reflexo do processo de neoliberalização da governança urbana, que implica na resolução individual de conflitos de interesse, sem considerar o interesse coletivo, priorizando o lucro. A expansão do número de condomínios nas cidades sejam grandes, médias ou pequenas demonstra como o mercado de loteamentos fechados e de administração de condomínios é lucrativo. Caso não fosse, não haveria interesse de incorporadores imobiliários na produção desses empreendimentos. Além disso, os próprios incorporadores já dão os primeiros passos para a formação das associações e empresas especializadas na gestão e na prestação de serviços exclusivos.

Desse modo, desenvolve-se um conflito, relacionado à forma de como lidar com um produto de mercado ilegal, porém aceito pela sociedade, especialmente as classes sociais médias e altas: como a governança municipal se coloca frente a esse impasse?

Diante do explanado sobre os loteamentos fechados, importante discutir a função das associações de moradores nesse contexto de privatização de serviços e do acesso a direitos.

### **3.4 As associações de moradores e a gestão dos condomínios**

O neoliberalismo influenciou o desenvolvimento de um mercado de privatização de serviços tipicamente prestados pelo Poder Público. As associações de moradores, enquanto representantes dos interesses de seus associados, assumiram a função de gestoras da prestação de serviços privados nas áreas de abrangência das suas ações. Para tanto é formado um sistema particular de gestão do espaço, a fim de garantir a total exclusividade do acesso aos benefícios proporcionados pela privatização.

As associações são criadas a partir da manifestação da vontade da totalidade dos moradores em se associar, tendo em vista benefícios comuns que podem derivar da ação conjunta. Um contrato é firmado, confirmando a livre associação, os compromissos da entidade gestora e dos associados, como o prestação de serviços e o financiamento destes.



Apesar de não haver uma finalidade de se obter lucro, as associações rateiam entre os moradores os custos de sua manutenção, como os necessários para o pagamento dos serviços realizados. Desse modo, a associação pode ingressar na justiça com ações de cobrança frente aos associados que não pagam suas taxas, conforme estabelecido no estatuto. Esse pagamento torna-se obrigatório a partir da manifestação da vontade de se associar e a não quitação dos débitos configura enriquecimento sem causa<sup>40</sup>, no qual a pessoa se beneficia dos serviços, mas não contribui para a manutenção destes. Os associados também podem questionar na justiça os serviços da associação.

As associações possuem um estatuto que contém as seguintes informações que regem as relações entre os associados (art. 14 do Código Civil): a denominação, os fins e a sede da associação; os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados; os direitos e deveres dos associados; as fontes de recursos para sua manutenção; o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos; as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução; a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas. Os associados reúnem-se para participarem da gestão e para definirem o estatuto, bem como o regulamento interno, instrumento que pode definir regras de convivência.

Os incisos XVI a XXI do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 tratam das associações e dispõem que é livre a formação destas para fins lícitos, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento. Além disso, ninguém pode ser obrigado a associar-se ou a permanecer associado. Esses incisos são importantes, pois as associações de condomínios fechados normalmente não aceitam que os moradores recusem-se de participar dos rateios e de serem filiados. Em Nova Lima, esse problema é muito comum, principalmente em bairros que decidiram se fechar após um tempo de existência como abertos. O bairro Ouro Velho é exemplo desse conflito.

Antônio Tomazi, sociólogo e morador do bairro desde quando o mesmo não era fechado, relata que fazia parte da antiga Associação de Moradores do Bairro Ouro Velho, formada para conseguir melhorias junto ao poder público,

---

<sup>40</sup> O enriquecimento sem causa está previsto nos arts. 884 a 886 do Código Civil e trata do beneficiamento de uma pessoa às expensas de outrem, obtendo vantagem patrimonial sem causa.

como o fornecimento de água pela Copasa. Segundo ele, quando decidiram fechar o bairro, foi formada uma nova associação, a Moradores do Condomínio Ouro Velho, que se estabeleceu sem a assinatura de vários moradores, por não desejarem o fechamento das vias e a privatização de serviços. Mesmo sem a aprovação da totalidade dos moradores, a associação começou a cobrar taxas condominiais de todos, alegando a contratação de serviços.

Antônio Tomazi e outros moradores formaram uma outra associação, nos moldes da antiga, chamada de Amigos do Bairro Ouro Velho. Os membros dessa associação não contribuem para o rateio e pagamento de serviços privados, pois nunca se associaram e não têm interesse em privatizar o espaço interno do bairro ou qualquer serviço. Esse segundo grupo busca, junto ao Poder Público, a realização dos serviços necessários. Importante frisar que a formação de ambas as associações é feita da mesma forma, apenas mediante registro em cartório.

Diante desse conflito, a associação condominial entrou com ações na justiça cobrando dos moradores que não pagam o condomínio. A decisão judicial em Primeira Instância para todos os processos que já foram sentenciados determinou o pagamento da taxa de condomínio e considerou que os moradores estavam tendo enriquecimento ilícito, já que se beneficiavam dos serviços e não pagavam por eles. Tomazi argumenta que ele paga os impostos da prefeitura e é esta que tem a responsabilidade pelos serviços. De fato, a prefeitura não pode se eximir de suas competências legais, de modo que, se procurada por munícipes, deve atendê-los, sejam eles moradores de bairros fechados ou abertos, principalmente por não haver na legislação nada que legitime a privatização dos espaços e serviços pelas associações condominiais.

Esse ponto difere as cidades de Nova Lima e Lagoa Santa, pois, na segunda, existem normas municipais que tratam da concessão de uso de espaços públicos sob a condição de assumirem a responsabilidade pela manutenção destes. Ainda assim, conforme será explanado mais à frente, é controversa a concessão de uso.

Analisando os incisos do art. 5º da Constituição Federal que falam sobre as associações, fica claro que ninguém é obrigado a associar-se, nem a se manter associado. Sendo assim, não há o que se falar em enriquecimento ilícito,

mas em não adesão à associação, direito garantido pela Constituição. Não houve também a manifestação da vontade, princípio básico cujo cumprimento é exigido em contratos. Pelo contrário, houve manifestação explícita da vontade em não se associar e não contratar.

Lopes (2008) afirma que a introdução de inovações em loteamentos, como a criação de regime condominial entre os moradores, requer a concordância da unanimidade dos proprietários de lotes. Sendo assim, deve-se considerar a previsão constitucional de que não há como compelir uma pessoa a se associar.

Apesar dos argumentos da primeira instância da justiça de Nova Lima sobre o enriquecimento ilícito, Milton Moura relatou em entrevista que uma moradora do Ouro Velho conseguiu no Superior Tribunal de Justiça – STJ que a cobrança fosse compreendida como ilegal.

Diante da decisão jurídica favorável à moradora não filiada, as associações de condomínios de Nova Lima pararam de cobrar na justiça as taxas dos moradores que não se associaram, mas continuam arrumando formas de intimidá-los. Segundo Milton Moura, também morador do Ouro Velho, ele tem problemas para receber suas correspondências, quando estas são entregues na portaria pelo correio e não em sua residência. Outro exemplo é a proibição de uso de uma quadra dentro do bairro. O domínio da área da quadra é público, por ser área de reserva institucional, mas a associação do condomínio apoderou-se da mesma e apenas permite o uso pelos associados que estão em dia com o pagamento das taxas.

Enquanto isso, a Associação Amigos do Bairro Ouro Velho continua seu trabalho em prol dos moradores em sua totalidade: conseguiu a entrega das correspondências porta a porta pelos correios, serviços de limpeza urbana público e um posto policial próximo à entrada do bairro.

Manetta e Valéria Amaral, empreendedores entrevistados durante esta pesquisa, afirmam que, nos empreendimentos realizados por eles, o contrato de compra e venda contém cláusulas que retratam a obrigação de se associar e a impossibilidade de desassociação. Analisando essas cláusulas contratuais diante do texto constitucional, pode-se entender que estas são inconstitucionais.

O contrato de compra venda de imóvel situado no empreendimento chamado de Vila Alpina localizado em Nova Lima possui uma cláusula que demonstra que, ao firmar a compra e venda, se assume a participação na associação. A cláusula dispõe que o loteamento Vila Alpina é parte integrante do “Condomínio Residencial Vila Alpina”, de acordo com o Estatuto de Convenção de Condomínio, registrado no Cartório de Registro de Título e Documentos e Registro Civil de pessoas jurídicas da Comarca de Nova Lima-MG, cujas normas fazem parte integrante da escritura e são do inteiro conhecimento e aprovação dos compradores.

Valéria Amaral diz ser melhor a pessoa já ter consciência da existência de contribuição para a associação no ato da compra, de modo que ela não seja surpreendida pelas regras e taxas condominiais após a sua instalação no imóvel.

Manetta sugere que os condomínios representam o exercício pleno do direito à cidadania, pois as associações, ao representarem os moradores que rateiam os custos dos serviços contratados, fazem com que estes participem diretamente da gestão. Por outro lado, Moura (2006) aponta que a proliferação de ideologias individualistas de cidadania nem sempre propõem uma convivência pacífica entre diferentes. Sem a superação das diferenças é difícil imaginar uma sociedade que realmente exerça a cidadania, já que esta deveria se dar entre iguais e buscar os interesses coletivos.

Moura (2012) destaca que loteamentos ou ocupações populares irregulares também contam com o apoio de associações de moradores para brigarem pelos seus interesses. Estas já conseguiram importantes transformações por parte de agentes governamentais na formação de políticas para regularizar áreas que antes eram consideradas ilegais. Quando se trata de ocupações populares, as associações de moradores são consideradas como símbolos de luta pelos direitos, representantes dos interesses da coletividade e instrumentos de cidadania. Por outro lado, quando se observa a atuação das associações de condomínios fechados, compreende-se que estas atuam tendo em vista o interesse de poucos, desconsiderando a sociedade em geral e não avaliando os impactos sistemáticos de suas atuações. Essas associações podem ser compreendidas como classistas.

Ocorre que, na realidade, as associações de condomínios visam concretizar direitos do grupo que ela representa. Além disso, a adesão à associação é compulsória. Outro problema é o modelo de ocupação do espaço adotado. Normalmente as associações de moradores têm um caráter territorial, identificando determinada fatia do espaço urbano, mas isto não quer dizer que a associação apropria-se privativamente desse espaço ou que pode desconsiderar as demais áreas do município, bem como obrigar moradores a se tornarem associados.

O direito à cidadania pressupõe o respeito aos direitos fundamentais de todos, compreendendo que a comunidade é formada por iguais. Os direitos de uns não podem lesar os de outros. Além disso, é essencial que haja participação popular. Uma associação que constrange os moradores para que estes se associem e contribuam financeiramente não representa o exercício da cidadania.

A manifestação da vontade aqui é feita no momento de compra do imóvel: só compra, se tiver interesse em se associar. Ocorre que essa compra pode ser considerada como proveniente de uma venda casada, proibida pelo Código de Defesa do Consumidor, cujo art. 39, inciso I dispõe que é vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas, condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos. Diante disso, condicionar a venda de um imóvel à obrigação de associação fere a liberdade de associação e o Código de Defesa do Consumidor.

Em Lagoa Santa, a Lei n. 2759/2007 exige a anuência de apenas 70% (setenta por cento) dos moradores para criar uma associação. Ocorre que, se apenas 70% (setenta por cento) optarem pela formação da associação, não se pode obrigar os 30% (trinta por cento) de moradores restantes a se associarem. O problema é que não tem como excluir esses 30% (trinta por cento) de alguns dos serviços prestados pela associação. Uma vez que existe um sistema de segurança privada nas ruas, por exemplo, esse serviço atende a todos e não apenas aos associados. Se é disponibilizado um serviço privado para cuidar das ruas internas, em princípio, esse serviço beneficia todos os moradores. Por esse motivo, os outros 30% (trinta por cento) que não se associaram têm sua manifestação de vontade lesada, sentem-se pressionados a se associarem para

não serem acusados de enriquecimento ilícito, devido aos benefícios recebidos sem pagar por eles.

No caso da administração municipal de Lagoa Santa, esta recebe pela concessão de uso da área fechada e administrada privadamente e ainda cobra os IPTUs referentes aos espaços concedidos. Essa transferência de recursos ao município é uma forma de zelar pelos interesses coletivos, pois a prefeitura passa a ter condições de investir melhor em áreas carentes. De todo modo, ainda que os recursos recebidos das associações de condomínios não sejam diretamente aplicados nas regiões fechadas, todos os moradores são beneficiados, pois, ao melhorar a qualidade de vida na cidade como um todo, os benefícios refletem na totalidade dos munícipes. Mesmo diante disso, Saulo Neves, entrevistado presidente da Associação do Condomínio Bougainville, em Lagoa Santa, acha abusivo pagar IPTU, concessão de uso e ainda zelar pelas vias internas, pois para ele, não há benefício direto da prefeitura para o condomínio.

Já, para Valério Márcio, diretor de regulação urbana do mesmo município e entrevistado para esta pesquisa, o pagamento da concessão de uso e do IPTU são válidos, pois há um benefício direto ao condomínio, benefício este que é a razão da existência do contrato de concessão: o fechamento e uso exclusivo de determinado espaço público. Valério diz ainda que esse pagamento é uma forma de contrapartida pela garantia de um direito individual de uso que seria de uso comum do povo. Além disso, não há nenhuma regra que obrigue um bairro ou loteamento a se fechar, pelo contrário, para que a concessão de uso seja firmada deve haver manifestação concreta do interesse por parte dos moradores ou empreendedores. Se não desejarem a concessão, basta manter o espaço aberto e o Poder Público assumirá os serviços.

As formas de pensar sobre o pagamento do IPTU e da concessão de uso descritas por Saulo e Valério demonstram como associações e administração municipal percebem de modo diferente a privatização de serviços e do espaço. Para as associações, o município é o maior beneficiado, já que ganha mais recursos e deixa de ter a necessidade de investir em parte de seu território. Para a administração local, as associações são as mais beneficiadas, já que conseguem garantir a exclusividade de acesso às áreas de sua responsabilidade

e contratam os serviços conforme seus anseios particulares. Além disso, apenas no discurso de Valério surge a figura do interesse público. Saulo não mencionou em nenhum momento como o privilégio do controle de acesso ao condomínio impacta negativamente na cidade. Enquanto isso, Valério pontuou que o pagamento dos IPTUs e da concessão de uso são uma forma de angariar mais recursos para a Prefeitura como uma contrapartida aos efeitos negativos dos condomínios, capaz de garantir verba para efetivar o interesse público.

Valéria Barbosa Amaral, empreendedora imobiliária entrevistada, reconhece que o loteamento fechado onera a pessoa que deseja comprar um imóvel, inclusive ela afirma que percebeu, em alguns de seus empreendimentos, que se fossem abertos ela teria tido mais facilidade de vender os lotes, pois certos compradores desistem de fechar o negócio para não se vincularem a uma associação da qual entendem não precisar, afinal os serviços podem e devem ser prestados pela prefeitura, a quem pagam os impostos.

As associações existem para reger a relação entre condôminos e as prestadoras de serviço. Dona Maria Gonçalves, liderança comunitária de Nova Lima entrevistada, conta que as associações de moradores dos bairros abertos trabalham em conjunto em busca de melhorias para toda a cidade. Nesses casos, tem-se em vista a cidadania e o direito à cidade conforme estabelece a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. Dona Maria relata que as associações de condomínio defendem apenas interesses dos seus associados e cita o caso de quando os bairros do entorno do Ouro Velho demandaram a instalação de um ponto de apoio da Polícia Militar perto da via de acesso aos bairros da região, pensando na melhoria da segurança para todos. Enquanto isso, na contramão dessa lógica, a Associação do Condomínio Ouro Velho buscava autorização para fechar suas vias e implantar sistema de identificação de pessoas, controlando o acesso de transeuntes e garantindo a segurança, exclusiva, dos moradores do perímetro fechado, ao preço da liberdade de circulação dos demais cidadãos.

Valério Márcio afirma também que percebe nitidamente, nas discussões feitas com associações de moradores de bairros e de condomínios, uma diferença no público alvo dos discursos e demandas: bairros apresentam demandas coletivas e os condomínios, demandas exclusivas. Essas narrativas

contrapõem-se ao posicionamento de Manetta citado acima. Manetta acha que a participação de moradores de condomínios nas associações é reflexo do exercício da cidadania e de uma gestão participativa. Ocorre que participação cidadã é, como a descrita por Dona Maria, para todos, universal, não excludente ou individualista.

O que se percebe hoje é que os condomínios fechados têm surgido por razões muito distintas das que levaram ao surgimento desse modelo de ocupação e gestão do solo nos anos 1980. No começo, como descreve Julio Grilo, as pessoas adquiriam lotes em locais distantes dos grandes centros no intuito de ter qualidade de vida e tranquilidade por um preço mais acessível e em um lugar próximo à natureza. Devido à distância do centro das cidades, os próprios moradores organizavam-se para a prestação de serviços e melhorias que a administração municipal não estava disposta a ofertar prontamente. Os moradores apenas se organizavam para prestar serviços após procurarem o poder público e obterem uma resposta negativa. Não havia uma orientação inicial de que os moradores agiriam de forma independente da administração pública. Não existia o interesse na exclusividade ou na limitação do acesso aos bairros.

Hoje o que acontece é a venda de imóveis cercados e dotados de portarias que garantem a exclusividade por meio do controle de acesso às áreas internas. O marketing do empreendimento gira em torno dessa homogeneização social. A associação gestora de serviços surge não para suprir a ineficiência da prefeitura, esse argumento é um mero discurso, porque as administrações municipais não podem se eximir das suas responsabilidades, por isso as associações de moradores de bairros abertos organizam-se para demandar o cumprimento das obrigações do poder público. A associação de condomínio surge como prestadora de serviços para que a prefeitura não se manifeste contra a ilegalidade do fechamento de vias, como uma contrapartida: o poder público não questiona a ilegalidade do fechamento de vias e a associação não demanda serviços. Em Nova Lima, há um acordo tácito sobre isso e, em Lagoa Santa, a Lei n. 2759/2007 estabelece que, para conseguir a concessão de direito real de uso do espaço público, deve ser assumida a responsabilidade pela manutenção dessa área.



Diante disso, resta claro que não há uma real necessidade de formação da associação para prestação de serviços. Esta se forma por uma escolha que deve ser feita por todos os moradores, podendo ser desfeita a qualquer tempo, prezando-se pela liberdade de associação. Não há enriquecimento sem causa, já que o serviço prestado poderia ser ofertado pelo poder público mediante o pagamento dos impostos. A questão é: por que as pessoas estão escolhendo se associarem e privatizarem espaços e serviços? Por que as pessoas estão adotando o produto proposto pelos condomínios fechados?

Atualmente, os processos neoliberais transformaram as associações em empresas que gerenciam os mais diversos serviços e controlam a circulação nas áreas internas exclusivas sob o argumento de que somente deve se beneficiar dos serviços quem paga por eles, não havendo razão para pessoas de fora circularem. Nesse contexto, o Estado tornou-se um coadjuvante, cuja responsabilidade esbarra nas portarias de entrada dos condomínios. O importante é manter a empresa chamada associação funcionando, zelando pelos interesses particulares de seus associados e controlando as intervenções estatais no interior da sua área de abrangência.

## **4 PRIVATIZAÇÃO DO USO ESPAÇO URBANO: AS PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO**

### **4.1 Estatuto da Cidade e o planejamento urbano: qual o lugar dos condomínios fechados?**

Após a discussão feita no capítulo anterior, importante conhecer os princípios básicos da ordem urbanística e tentar perceber se algum desses contemplou a existência dos condomínios fechados. Esses princípios derivam de previsões constitucionais reforçadas pelo Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, e cabe às normas municipais de planejamento urbano respeitá-los ao pensar na ordem urbana a nível local.

Interessante observar que tanto a Constituição Federal de 1988, quanto o Estatuto da Cidade são posteriores à Lei n.6766/79 e a n.4591/64. Desse modo, a forma de aplicar e interpretar essas leis pode ter sofrido modificações. Assim, loteamentos e condomínios instalados, após 1988, tiveram que considerar a política urbana proposta pela Constituição Federal.

Os artigos 182 e 183 da Constituição abordam a Política Urbana. O *caput* do art. 182 dispõe que a política de desenvolvimento urbano é executada pelo Poder Público Municipal, observando as diretrizes gerais fixadas em lei. Segundo o texto constitucional, o objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, podendo inclusive intervir na propriedade privada.

A função social da propriedade, taxativamente garantida no art. 5º da CF/88, determina que os proprietários de terrenos devem usufruir de suas propriedades sem prejudicar a coletividade e o Poder Público pode, inclusive, usar de alguns instrumentos para pressionar o proprietário que descumprir a função social. Essa argumentação segue em sentido contrário à privatização dos espaços públicos, pois nesses casos há uma intervenção privada em prejuízo da função social. A questão da propriedade permeia toda a discussão da segregação e das classes sociais e não é resolvida apenas com a redação de artigo de lei, afinal a propriedade, historicamente, relacionou-se com a distribuição da sociedade em classes. A ocupação do espaço não é regida apenas pela legislação, pois os hábitos sociais também influenciam. Apesar de a

lei tratar da função social da propriedade, para esta sair do papel e ingressar no plano prático é importante que haja uma cultura preparada para isso.

Fernandes (2003) dispõe que ao interpretar o direito de propriedade com uma visão humanista e conforme os preceitos do Estado Democrático de Direito, pode ajudar a compreender como a ilegalidade urbana nas cidades deixou de ser a exceção e passou a ser a regra. Assim, é possível mudar a forma de compreender os direitos de propriedade imobiliária que ainda carregam uma concepção do paradigma liberal que contribui para uma legislação individualista, elitista e excludente. Esse modelo contrapõe-se aos objetivos elencados pela Carta de 1988, no que toca aos direitos fundamentais e à promoção da dignidade humana.

A função social da propriedade baseia-se no direito fundamental à cidade. O acesso desigual ao direito à cidade promove a degradação dos espaços urbanos, a supervalorização de algumas áreas e o abandono de outras. Vários são os instrumentos jurídicos desenvolvidos pelo Estatuto da Cidade que visam reduzir os impactos negativos da segregação socioespacial, todos fundados na função social da propriedade.

Segundo Harvey (2012, p. 74), “o direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade.” A maneira como se conduz a formação de uma cidade é coletiva e deriva de um dos mais complexos direitos humanos. Ferreira (2011, p. 255) diz que “o direito à cidade é mais que um habitat, é o direito a habitar”. O habitat liga-se à morfologia urbana, mas o habitar é uma atividade de apropriação. Habitar é apropriar-se de algo, o que é bastante diferente de tê-lo como propriedade. O direito à cidade refere-se à inclusão, sendo muito mais do que a liberdade individual para ter acesso a recursos urbanos.

Ter garantido o direito à cidade não é algo pontual, envolve uma diversidade de políticas sociais, econômicas e culturais. A segregação nos dias de hoje impacta o acesso ao direito à cidade, de modo que algumas pessoas das classes inferiores na hierarquia social não conseguem usufruir de direitos básicos como a propriedade, a moradia e o direito de ir e vir.

As diretrizes traçadas pelo Estatuto da Cidade sugerem um direito à cidade sustentável, onde haja moradias, saneamento ambiental, infraestrutura, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer para as gerações presentes e futuras. Com o Estatuto, o direito à cidade deixa de compor apenas a esfera política e ingressa na esfera jurídica (SAULE JR, 2008). A reflexão sobre o direito à cidade precisa estar associada à ideia de espaço urbano físico e social, pois o espaço social atua na transformação do espaço físico e vice-versa.

Para Ribeiro (2011), o conceito de espaço social envolve tanto a estrutura social considerada pela teoria marxista, quanto à estrutura social weberiana, pois ambas consideram o espaço sob uma perspectiva de classes sociais, incorporando relações de produção (marxismo) e de status social (weberianismo). Grupos de pessoas ocupam posições diversas no espaço social e se relacionam. Esses relacionamentos podem transformar o espaço físico, moldando, por exemplo, estruturas de segregação.

A privatização do espaço público deriva de algumas relações entre diferentes grupos sociais que, por se posicionarem de forma distinta no espaço social, querem espelhar essa relação no espaço físico e criar modos de ter um lugar específico, que propicie a relação entre pares. Assim surgem rituais de “evitação” e de “apresentação” que integraram a atividade cerimonial da deferência dos grupos sociais em busca da manutenção de uma “esfera ideal” em torno do indivíduo (FREHSE, 2008). Bourdieu (1999, p. 160) dispõe que “o espaço físico é definido pela exterioridade mútua das partes, o espaço social é definido pela exclusão mútua (ou distinção) das posições que o constituem, isto é, como estrutura de justaposição de posições sociais”. É a distribuição dos agentes sociais no espaço que determina o valor dos lugares. Bourdieu (1999) afirma que a aproximação física das pessoas distantes socialmente não necessariamente implica em mudanças na distância social:

O bairro chique, como um clube baseado na exclusão ativa de pessoas indesejáveis, consagra simbolicamente cada um de seus habitantes, permitindo-lhe participar do capital acumulado pelo conjunto dos residentes: ao contrário, o bairro estigmatizado degrada simbolicamente os que o habitam, e que, em troca, o degradam simbolicamente, porquanto, estando privados de todos os trunfos necessários para participar dos diferentes jogos sociais, eles não têm em comum senão sua comum excomunhão (BOURDIEU, 1999, p. 166).

Segundo Andrade, Jayme e Almeida (2009), um espaço ocupado por pessoas com um alto poder econômico constrange a presença de pessoas de baixa renda; da mesma forma, pessoas com outras características diferentes (lugar com muitos jovens não atraem idosos). A apropriação do espaço evidencia uma diversidade de restrições, ainda que informais, o que revela a presença de conflitos que fazem com que as pessoas tendam a restringir a convivência, como nos casos de privatização de espaços.

Diante desse aspecto, destaca-se a importância do cuidado que o Estatuto da Cidade tem em deixar clara a prevalência do interesse coletivo sobre o individual, criando instrumentos para a intervenção na propriedade privada.

O desenvolvimento urbano deve ser elaborado de forma participativa, considerando os diversos direitos e interesses envolvidos, prevalecendo sempre o interesse social. O direito à cidade é então um paradigma que orienta a observância das funções sociais da cidade. Cabe às políticas públicas assegurar aos cidadãos o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao lazer e ao trabalho (MACEDO, 2009).

Macedo (2009) aponta que para se avaliar a implementação do direito à cidade cabe verificar o estágio de igualdade, de justiça social, de paz, de democracia, de harmonia com o meio ambiente, de solidariedade entre os habitantes da cidade. A ordenação do espaço urbano municipal está diretamente relacionada à implementação de políticas públicas para o cumprimento da função social da cidade. Para a garantia dessa função, o atendimento ao interesse coletivo tem que prevalecer sobre o interesse individual ou de um grupo específico (FILHO ET AL, 2013).

Importante destacar que, apesar de parecidas, a função social da propriedade e a da cidade não podem ser confundidas. A da cidade diz respeito ao todo, não apenas ao exercício da propriedade, trata do atendimento a diversos serviços que garantam a qualidade de vida para a sociedade, sem distinção de grupo social. A função social da propriedade é mais específica, mas ambas são lesadas pela privatização do espaço público e pela segregação. Outro ponto em comum dessas duas funções sociais previstas na lei é o de que nenhuma destas se legitima apenas pela lei, ambas dependem de políticas

públicas e de uma compreensão social que vai variar conforme o contexto no qual estão inseridas. A lei não é independente, ela é estabelecida para regulamentar algo que não está funcionando sem um controle, sem uma previsão de ordem e, por isso, está diretamente ligada às relações sociais.

No Fórum Mundial Urbano, realizado em 2010, foi redigida uma Declaração pelo Direito à Cidade como Paradigma para a Existência de Cidades Democráticas, Justas, Sustentáveis e Humanas. Essa declaração representa organizações civis, movimentos populares, instituições públicas, acadêmicas, profissionais, organismos internacionais, autoridades nacionais, internacionais e locais que se reuniram no Fórum. O texto da declaração afirma que todos os seres humanos têm direito a participar no planejamento, desenho, execução, controle, manutenção, reabilitação e melhoramento das cidades, povoados, vilas, para conquistar espaços e equipamentos adequados e com serviços de qualidade às diversas funções que realizam. O direito à cidade é retratado na declaração como um direito coletivo, pertencente a uma sociedade sem discriminação, cujo paradigma é a existência de uma sociedade justa, sustentável, democrática e humana (FÓRUM URBANO MUNDIAL, 2010). Diante disso, fica claro que a efetividade de uma lei depende da sua compreensão coletiva pelos agentes sociais.

A consolidação desse paradigma depende da criação e fortalecimento de espaços institucionais com representação dos diversos segmentos da sociedade com poder de decisão sobre assuntos estratégicos, como orçamentos, planos diretores, projetos de grande impacto, recuperação de áreas degradadas, gestão de áreas de proteção ambiental e de patrimônios históricos e culturais. Essa participação é contemplada pelo Estatuto da Cidade, que regulamenta o planejamento urbano participativo (FÓRUM URBANO MUNDIAL, 2010).

O que está estabelecido na Declaração está de acordo com os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade. Diante disso, a privatização do espaço público está na contramão do direito à cidade. Para a efetivação desse direito, o espaço urbano deve ser compreendido como um lugar privilegiado do exercício da cidadania e da democracia, como forma de assegurar a distribuição justa e sustentável dos recursos, serviços e oportunidades aos cidadãos (FÓRUM URBANO MUNDIAL, 2010).

O próprio Estatuto da Cidade estipula formas de planejamento, como planos nacionais, regionais e municipais. O principal plano municipal é o Plano Diretor. Nesse instrumento, constam todas as regras locais para lidar com a propriedade privada e o espaço. Cada município vai determinar em seu Plano Diretor quais os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que serão utilizados: zoneamento, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, contribuição de melhoria, diretrizes orçamentárias, desapropriação, tombamento de imóveis, instituição de áreas de conservação e de interesse social, usucapião, concessão de uso, dentre outros previstos no art. 4º da lei 10257/2001. Todos os instrumentos são utilizados, tendo em vista o cumprimento da função social da propriedade e, por isso, muitos regulamentam uma interferência do Estado na propriedade privada.

O Plano Diretor é aprovado pela Câmara Municipal acompanhado pelas leis orçamentárias. Válido em todo o território do município, deve ser revisto de dez em dez anos. Como o Estatuto da Cidade dispõe que o planejamento urbano deve considerar a participação popular, a elaboração do Plano Diretor também deve ser participativa. Algumas cidades podem escolher se elaboram ou não seu Plano Diretor, usando de outros instrumentos normativos para regulamentar a política urbana, mas outras têm a obrigação de elaborá-lo: cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

A elaboração do Plano Diretor deve ser participativa, para se aproximar das demandas da cidade. Conforme já discutido neste trabalho, para alguns municipalistas, a participação popular é mais fácil de ser mobilizada na esfera local. Sendo assim, ao se determinar em lei municipal a possibilidade de se privatizar algum espaço público ou de se criarem grandes empreendimentos

condominiais fechados, ou até mesmo alterações no zoneamento urbano que gerem impactos na vizinhança são necessárias discussões com a população.

Apesar dos condomínios estarem presentes em várias cidades brasileiras, há movimentos sociais organizados contra a privatização do espaço. Muitos moradores do entorno de loteamentos fechados já se mobilizaram para discutir em audiências públicas a regulamentação e legalidade destes. Dona Maria<sup>41</sup>, moradora do bairro José de Almeida em Nova Lima e líder comunitária entrevistada para esta pesquisa, relata que já participou de várias reuniões e organizações locais contra o fechamento de vias próximas ao seu bairro. Segundo ela, não é justo isolar o bairro dela apenas por ser ocupado por gente simples, afinal quem mora do lado de dentro dos muros frequenta o bairro dela sem qualquer constrangimento. Ela sente-se ofendida por não poder acessar ou ter que se identificar antes de passar por alguns lugares de sua própria cidade. A fala de Dona Maria retrata as ofensas aos direitos constitucionais já citados neste trabalho, como a dignidade da pessoa humana, a desigualdade, o direito de ir e vir.

Em Rio Acima, cidade vizinha a Nova Lima, também localizada na zona sul da RMBH, encontra-se o Condomínio Canto das Águas que, segundo o entrevistado Júlio Grilo, mesmo sendo um importante meio de arrecadação e de geração de empregos, não é considerado pelos moradores como parte da cidade, mas algo à parte, distante, paralelo. Em Lagoa Santa, alguns problemas estão sendo enfrentados pela construção de muros ao redor de bairros da cidade. Valério Batista conta que a população, de um modo geral, não aprova o ato, pois impede o acesso a algumas áreas de lazer que anteriormente eram utilizadas por pessoas de baixa renda, *non gratas* nas proximidades dos condomínios. Ao mesmo tempo, as portarias dificultam a mobilidade urbana, já que algumas vias tiveram o acesso inviabilizado, o que faz com que o tráfego de veículos e pessoas seja obrigado a contornar os muros.

É necessário ter um cuidado especial com a discussão das ilegalidades urbanas, pois, apesar deste trabalho se dedicar à temática dos condomínios fechados, existem muitas outras ilegalidades no espaço urbano. Edésio

---

<sup>41</sup> Maria Gonçalves de Oliveira foi entrevistada para essa pesquisa dia 22/07/2015. Ela é liderança comunitária do Bairro José de Almeida e representante da Associação de Moradores União das Vilas.



Fernandes e Betânia Alfonsin chamam a atenção para esse aspecto. O direito urbanístico é como um instrumento de correção dos problemas urbanos mais do que um instrumento de planejamento, tanto que se discutem muito as regularizações do uso dos espaços. Lima (2009) afirma que, no Brasil, é comum os administradores públicos proporem a regularização de quadros socioespaciais ilegais através de instrumentos meramente formais, sem uma intervenção na modificação ou adaptação substancial, concreta, valorizando mais a aparência do que a essência. A legitimação de algumas irregularidades pode estar na contramão da justiça social.

O planejamento do espaço urbano contribui para que haja um equilíbrio entre os interesses envolvidos. Os grupos de excluídos criam sua própria prática espacial desafiando os dominantes e transformando socialmente os lugares. Mediante o uso de práticas de planejamento, esses conflitos são menos aparentes e é possível estabelecer uma forma de mediar o uso do espaço mesmo diante de interesses conflitantes. Em razão disso, o próximo tópico aborda os instrumentos que são utilizados para a privatização de bens públicos.

#### **4.2 Concessão e permissão de direito real de uso: a legitimação da privatização de bens públicos**

Os instrumentos eleitos para dar solução às irregularidades da privatização do espaço são a concessão e a permissão de direito real de uso. Para se compreender o que é objeto de concessão ou de permissão, é necessário conceituar os bens públicos no direito. De acordo com Mello (2005), são bens públicos todos os bens que pertencem às pessoas de Direito Público. Esses bens podem ser destinados ao uso comum, ao uso especial ou dominial.

Os bens de uso comum são as ruas, praças, mares, estradas e outros bens destinados ao uso indistinto de todos, possibilitando as relações interpessoais. Nesses espaços, deve-se mesclar o conceito jurídico e o conceito social. Retirar a função de uso indistinto de todos implica em privatizar esses espaços e segregar o seu uso. Frei (1998) esclarece que os bens de uso comum pertencem ao domínio do Estado e, por isso, estão submetidos à vontade do povo. Meirelles (2001) complementa afirmando que os bens de uso comum do povo podem ser acessados livremente e cabe ao Estado mantê-los em boas

condições e garantir um uso em conformidade com a lei, sendo que qualquer desvio da função normal do bem comum deve ser punido.

Os bens de uso especial são afetados a um serviço ou estabelecimento público, como as repartições públicas, museus, universidades e teatros abertos à visitação pública. Bens dominiais são os próprios do Estado e que estão a sua disposição, mas que não estão sendo utilizados diretamente, como imóveis desocupados (MELLO, 2005). Os bens de uso especial e os dominiais não possuem a mesma função dos de uso comum do povo, a destinação é outra, como servir a determinados serviços. Há regras de uso a serem cumpridas. Para ingressar na faculdade, por exemplo, é necessário passar no vestibular, os museus têm horário de funcionamento, entre outros.

O bem de uso comum está afetado<sup>42</sup> e é destinado a uma utilização indistinta de todos, sem a necessidade de qualquer previsão legal que efetive o amplo acesso ao bem, garantindo concorrência igualitária e harmoniosa entre os usuários, assim como afirma Mello (2005). O limite do uso desse bem baseia-se apenas na obrigatoriedade de se fazer um bom uso, sem prejudicar outros cidadãos, de forma sustentável e igual a todos (CANTERO, 2011). Dessa maneira, não é necessária autorização da administração pública para fazer uso do bem, contudo devem ser seguidas normas de uso do mesmo (as pessoas dirigem pelas ruas, porém seguem as leis de trânsito).

Medeiros (2011) relata que o uso do espaço (bairro, rua, praça) não deve ser definido apenas pela sua utilização pelas pessoas, mas também pelas relações e interações que nele se estabelecem. Os espaços públicos são essenciais para as redes sociais, práticas culturais e integração urbana. Nesse mesmo sentido, para Andrade, Jayme e Almeida (2009), é esperado um tipo de interação no espaço público, bem como uma disposição a se submeter a determinadas situações sociais, como se expor a diferentes pessoas de distintas posições sociais. O espaço público é aberto a todos e nele todos têm direitos iguais no que se refere ao seu uso e a sua apropriação.

---

<sup>42</sup> Os bens públicos podem ter preposição de afetação ou desafetação. Afetados são aqueles que possuem uma determinada destinação, como de uso comum ou de uso especial. Os bens dominiais não são afetados para qualquer destinação pública (MELLO, 2005). A afetação ao uso comum pode provir de destino natural, como no caso das ruas, rios e mares, ou por meio de lei e ato administrativo.

Por essa razão, é necessário compreender a relevância da presença dos espaços públicos nas cidades e sua função social. A previsão legal do espaço público deve ser interpretada sob a ótica do que afirma Medeiros (2011), pois estabelecer critérios que protejam o espaço público e obriguem a reserva de áreas para estes não é um simples capricho normativo, mas uma garantia de qualidade de vida e de interações humanas no espaço. A rua não é um bem público de uso comum do povo meramente em razão da lei, esse uso se justifica pelas relações interpessoais também. Afinal, o que surgiu primeiro: os usos da rua ou a lei que os regulamenta?

Para Cantero (2011), as áreas de reserva institucional transferidas ao poder público municipal segundo a lei de loteamentos, Lei n. 6766/79, configuram-se como bens dominiais, não possuem uma destinação específica e, por isso, poderiam ser desafetadas e concedidas.

E quanto às vias internas dos loteamentos? As ruas são bens de uso comum e garantem o direito de ir e vir, não podendo ser desafetadas e concedidas. A desafetação de um bem de uso comum ocorre quando este é convertido em bem de uso especial ou dominial. Para a desafetação é necessária lei ou ato administrativo que esteja em conformidade com as normas jurídicas e com o interesse coletivo.

No caso de vias de acesso, estas somente podem ser desafetadas quando perdem, de fato, sua utilização pública por não servirem mais como via de circulação para a coletividade de cidadãos (BARBOSA; PIMENTA, 2010). Sem essa característica, não adianta existir uma lei desafetando a rua, pois todo ato administrativo deve, acima de tudo, atender ao interesse público. O Ministro do Superior Tribunal de Justiça – STJ, Adhermar Maciel pronunciou-se da seguinte forma sobre a desafetação de bens públicos de uso comum:

(...) o objetivo da norma jurídica é vedar ao incorporador a alteração das áreas destinadas à comunidade. Portanto, não faz sentido, exceto em casos especialíssimos, possibilitar à Administração fazê-lo. No caso concreto, as áreas foram postas sob a tutela da Administração municipal, não com o propósito de confisco, mas como forma de salvaguardar o interesse dos administrados, em face de possíveis interesses especulativos dos incorporadores. Ademais, a importância do patrimônio público deve ser aferida em razão da sua destinação. Assim, os bens de uso comum do povo possuem função "ut universi". Constituem um patrimônio social comunitário, um acervo colocado à disposição de todos. Nesse sentido, a desafetação desse patrimônio prejudicaria toda uma comunidade de pessoas, indeterminadas e

indefinidas, diminuindo a qualidade de vida do grupo. Não me parece razoável que a própria Administração diminua sensivelmente o patrimônio social da comunidade. Incorre em falácia pensar que a Administração onipotentemente possa fazer, sob a capa da discricionariedade, atos vedados ao particular, se a própria lei impõe a tutela desses interesses. (STJ REsp. 28.058/SP – Rel Min. Adhemar Maciel j. em 13.10.1998) (BRASIL, 1998).

Para a desafetação de um bem de uso comum de maneira que este se torne um bem de uso especial é indispensável a manifestação prévia de concordância da administração responsável pelo mesmo. Essa manifestação pode ser concretizada por uma autorização bem como por uma permissão de uso. Seja qual for a forma escolhida, esta não pode ser determinada de modo discricionário, pois deve ser demonstrado que a desafetação não fere o interesse coletivo.

Como não há uma regulamentação específica sobre a desafetação de vias públicas no caso dos loteamentos fechados, a interpretação da efetivação do interesse coletivo, nesses casos, fica à mercê da discricionariedade dos gestores municipais. Pensando nisso, Meirelles (2000) afirma que:

‘Loteamentos especiais’ estão surgindo, principalmente nos arredores das grandes cidades, visando a descongestionar as metrópoles. Para esses loteamentos não há, ainda, legislação superior específica que oriente a sua formação, mas nada impede que os Municípios editem normas urbanísticas locais adequadas a essas urbanizações. E tais são os denominados ‘loteamentos fechados’, ‘loteamentos integrados’, ‘loteamentos em condomínio’, com ingresso só permitido aos moradores e pessoas por eles autorizadas e com equipamentos e serviços urbanos próprios, para autossuficiência da comunidade. Essas modalidades merecem prosperar. Todavia, impõe-se um regramento legal prévio para disciplinar o sistema de vias internas (que em tais casos não são bens públicos de uso comum do povo) e os encargos de segurança, higiene e conservação das áreas comuns e dos equipamentos de uso coletivo dos moradores, que tanto podem ficar com a Prefeitura como com os dirigentes do núcleo, mediante convenção contratual e remuneração dos serviços por preço ou taxa, conforme o caso (MEIRELLES, 2000, p. 468-469).

Pelas observações de Meirelles (2000), é possível concluir que os condomínios fechados precisam ser tratados juridicamente e na perspectiva da administração pública, já que é indiscutível que essa modalidade de ocupação tem sido adotada em muitas cidades brasileiras. Ocorre que a afirmação de Meirelles de que essa forma de uso do solo deve prosperar precisa ser ponderada, pois gera reflexos negativos no contexto do direito à cidade. A

regulamentação urbanística tem como fundamento uma gestão urbana eficiente e baseada na governança, sem perder o foco no interesse da coletividade.

Em Belo Horizonte, a Lei n. 8768 de 2004 regulamentou a privatização de ruas com características *cul-de-sac*<sup>43</sup> ou sem saída, pela permissão de direito real de uso. O fundamento da permissão em Belo Horizonte, segundo o art. 2º da lei é estimular a participação da comunidade na gestão de negócio público de seu interesse tal como segurança e limpeza pública, além de propiciar à municipalidade economia com gastos em conservação.

Essa fundamentação é muito similar à utilizada em Lagoa Santa e Nova Lima e por pessoas que defendem a ocupação do território por loteamentos fechados administrados por associações que representam os interesses dos moradores. A Lei n. 8769/2004 regulamenta ainda que a área objeto da permissão pode ter portaria para monitoramento da entrada de veículos e pedestres, mas sem ferir o acesso irrestrito de qualquer um mediante identificação. Observa-se que, nessas argumentações, não é tratado o isolamento da área murada do restante da sociedade, mas apenas a possibilidade de concessão dos bens públicos para particulares.

Por outro lado, nenhuma das leis que são usadas para fundamentar o fechamento de loteamentos regulamenta essa ação, nem a 6766/79 nem a 4591/64, nem os instrumentos de concessão ou de permissão, pois em ambos deve prevalecer o interesse público e não há como dizer que o interesse público é observado ao se permitir a prática da segregação. As leis e normas administrativas municipais que permitem a construção de muros ao redor de condomínios e o controle de acesso a vias internas contrariam o princípio constitucional sobre a liberdade de ir e vir e o princípio da isonomia, sem contar que ferem o planejamento urbano que depende da integração dos loteamentos à cidade como um todo e não do seu isolamento, como cidade autônoma e independente.

O art. 23 da Lei Orgânica de Nova Lima dispõe que é expressamente proibida a construção de portarias, cancelas, guaritas; cercas ou similares nas vias públicas municipais que obstruam ou prejudiquem, de qualquer forma, o

---

<sup>43</sup> Para os efeitos da Lei n. 8768/2004, considera-se via com característica semelhante a *cul-de-sac* a via ou o conjunto de vias que integrem área em situação de confinamento e que não interfiram ou exerçam função de ligação viária com área externa.

livre trânsito nas mesmas, a que título for, considerando-se totalmente ilegal a constituição das unidades residenciais ou condomínios fechados, com utilização de vias públicas. O parágrafo único do respectivo artigo afirma que cabe ao Poder Executivo Municipal promover a desconstituição de portarias, cancelas, guaritas ou similares ora existentes.

No município em questão, não há norma que permita a concessão ou a permissão do uso das vias públicas de forma privada, como há em Lagoa Santa. Em Nova Lima, o novo Plano Diretor reconhece a aplicação da Lei n. 4591/64 que regulamenta condomínios edilícios, não loteamentos, e, assim, as vias internas são privadas. Segundo Ana Schimidt e Cláudia Pires, argumenta-se em Nova Lima que, como a maior parte dos loteamentos que são fechados não inviabiliza o acesso a nenhuma outra região do município, pois estes se formam em bolsões separados da cidade por barreiras naturais, não há problema o fechamento de vias, afinal a circulação não fica prejudicada. Esses loteamentos costumam ter uma única entrada e não dá acesso a outra parte da cidade, de modo que os únicos interessados em adentrar no loteamento seriam os moradores e seus convidados. Alguns desses condomínios são também clubes, o que, para a administração municipal novalimense, serve como justificativa para a construção de muros e controle de acesso. Ocorre que não são todos os condomínios que ficam nesses bolsões e distantes de outros bairros abertos, o que fragiliza tal argumento. Em Lagoa Santa, muitos condomínios também se situam distantes do centro da cidade.

Outro ponto usado pelas associações de moradores para explicar a instalação de guaritas nas ruas e controlar o acesso aos loteamentos é a segurança, serviço que alegam ser deficientemente prestado pelo Estado e que pode ter sua deficiência minimizada pelo controle de acesso às vias internas dos loteamentos. Como boa parte dos condomínios em Nova Lima e Lagoa Santa são afastados do centro da cidade, não há um patrulhamento policial constante e a região é mais deserta.

Ana Schimidt, moradora do condomínio Ville de Montagne em Nova Lima, diz que este tem duas entradas, uma antes da fiscalização rodoviária, que fica na estrada que liga Belo Horizonte e Nova Lima, e outra depois. Segundo ela a polícia diz que as vias internas do loteamento eram utilizadas como desvio da

barreira policial e, desse modo, a portaria era importante para garantir a segurança interna dos moradores e dos demais usuários da estrada, ameaçados por motoristas infratores que desviam da fiscalização. Ocorre que o fechamento do loteamento impede também a circulação de pessoas por uma via histórica, chamada de Doutor Lund. Essa via tem trechos nos quais dá para passar de carro e outros que são trilhas para serem feitas a pé. Muitos moradores da região caminhavam e usavam essa estradinha para cortar caminho ao irem trabalhar nos condomínios os quais ela cruza (Ville da Montagne, Jambreiro, Ouro Velho). Esta passa também por bairros mais populares como Betânia e José de Almeida. O condomínio do Jambreiro sequer respeitou a estradinha durante seu processo de ocupação e parcelou a mesma, impedindo de vez a circulação pela Doutor Lund de ponta a ponta.

Tanto Nova Lima quanto Lagoa Santa e os demais municípios do país estão sujeitos às normas federais, como as que regem os bens públicos na esfera do Direito Administrativo e a definição constitucional de que o poder público municipal deve prezar pela função social da cidade. Dessa maneira, não cabe à legislação municipal ou à interpretação dos gestores públicos descumprir a função social da cidade, as determinações que impedem a concessão de uso de bem público sem licitação bem como o controle do direito de ir e vir. A legislação tem um efeito direto nas relações sociais da cidade. Essa relação pode ser observada nos exemplos citados acima. Sendo assim, o descumprimento das normas interfere não apenas no mundo jurídico, mas também na vida das pessoas e nas relações interpessoais. As administrações municipais não podem simplesmente ignorar os impactos provocados em seus administrados e no interesse público protegido pela Constituição.

A concessão e a permissão de uso são as ferramentas previstas na lei e a utilização dessas deve ser justificada, demonstrando que não são lesados direitos fundamentais que garantem a qualidade de vida da sociedade como um todo ou o acesso igualitário à cidade. Ocorre que, como a letra da lei não descreve taxativamente o interesse público, aprofunda-se o desafio de equilibrar os interesses privados e coletivos, fazendo com que sejam discricionárias

algumas interpretações e aplicações de instrumentos legais como a concessão e a permissão<sup>44</sup>.

A permissão é um ato administrativo unilateral que autoriza o uso de um bem público em favor de um administrado, seja o bem especial, comum ou dominial. Essa autorização pode ser por tempo certo ou indeterminado, podendo ser perdida a qualquer tempo também por ato unilateral do poder público, sem que haja o pagamento de qualquer valor indenizatório. Dessa forma, se a administração municipal compreender que a permissão de uso de determinado bem está lesando a coletividade, essa deve ser retirada sem ônus (CANTERO, 2011).

Já a concessão é um meio de cessão de uso de um bem público a um particular, para que este o explore conforme uma destinação específica. Esse instrumento garante mais estabilidade às partes envolvidas do que a permissão, pois tem origem em um contrato bilateral. Há a exigência de processo licitatório e, por isso, dá direito à restituição de valores, caso a administração descumpra o contrato. Ocorre aqui uma relação de obrigações recíprocas: o estado deve dar garantias ao concessionário e este deve fazer uso da concessão conforme estabelecido no contrato (CANTERO, 2011).

A concessão pode ser onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, e é sempre precedida de autorização legal. Essa autorização dá-se pela licitação. Desse modo, a concessão não advém de uma decisão discricionária, esta deve obedecer à lei que regulamenta a licitação, a 8666/93, às normas sobre concessão e ao contrato administrativo. Tratando-se de concessão de espaço público urbano, devem-se observar também os princípios constitucionais e do Estatuto da Cidade, como o da função social da propriedade, do direito à cidade, entre outros. Observados todos esses critérios, pode ser concedido o uso e o titular de uma concessão passa a ter o direito pessoal de utilização de bem público (DI PIETRO, 2009).

O caso das áreas de reserva institucional e vias internas de um loteamento fechado costuma ser tratado como uma concessão de uso de bem

---

<sup>44</sup> Além da permissão e da concessão existe o instrumento da autorização, que é ato precário, unilateral e discricionário. O objetivo da autorização é o uso transitório e exclusivo de espaço público, a título oneroso ou gratuito. É criada uma simples faculdade de usar o bem e não uma obrigação, como no caso de uso de vias públicas para a realização de festas e tráfego de caminhões pesados.



público imóvel. Nessa situação, há a transferência do uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular com uma destinação específica. Ocorre que o Decreto n. 271 de 28/02/1967 estabelece as destinações cabíveis para o uso desse instrumento: regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas, ou seja, também, nesse caso, deve prevalecer o interesse coletivo sobre o individual. Diante desse aspecto, já se pode iniciar uma reflexão sobre a ilegalidade da concessão de vias e áreas de reserva institucional internas a um loteamento fechado, pois, entre as possibilidades de concessão citadas, nenhuma se encaixa na cessão de espaço público para o seu uso privado por associações de condomínios.

Alguns empreendedores que constroem loteamentos fechados e administradores públicos<sup>45</sup> argumentam que a concessão de uso das vias e áreas de reserva institucional garante a prevalência do interesse público, porque a privatização desses espaços desonera a administração pública, atrai moradores de altas classes que pagam impostos para o município, geram empregos para moradores nativos e atraem investimentos públicos e privados. Em Nova Lima, por exemplo, está se formando um corredor comercial na MG 030 que dá acesso à cidade e aos condomínios. Em Lagoa Santa, ocorre o mesmo processo na via que leva à Serra do Cipó e que tem vários condomínios. Ocorre que esses efeitos refletem mais na esfera privada do que na pública e demonstram a efetivação de interesses neoliberais, não sociais.

Apesar da permissão e da concessão serem instrumentos bastante distintos, como não há uma norma especificando quando um ou outro deve ser utilizado, a definição fica a cargo da administração pública e, em alguns casos, ocorrem práticas abusivas. A concessão exige mais critérios para a sua

---

<sup>45</sup> Carlos Cavalcanti, empreendedor de loteamentos na cidade de Nova Lima, e Ana Maria Schmidt, arquiteta urbanista que já foi secretária de habitação no mesmo município, destacaram, em entrevista realizada durante este trabalho, que os loteamentos fechados desoneram a administração pública local, pois a associação condominial assume o compromisso de zelar pela manutenção de alguns serviços e do espaço interno do loteamento. Sendo assim, a desoneração possibilita que sejam investidos mais recursos em áreas carentes do município, atendendo a anseios da coletividade. Segundo os entrevistados, o prefeito da cidade usa esse argumento para autorizar o fechamento de loteamentos. Jose Afonso da Silva (1998) e Hely Lopes Meirelles (2000), estudiosos do direito, também já escreveram sobre esse assunto com essa mesma opinião.

efetivação, já que deve ser precedida de licitação e, por isso, deixa o administrador menos sujeito a decisões discricionárias.

Para Cantero (2011), não há dúvidas de que o instituto da concessão deve ser precedido de licitação, instrumento que antecede os contratos administrativos para o cumprimento de todos os princípios que garantem a indisponibilidade do interesse público e a contratação da melhor proposta (MAZZA, 2012)<sup>46</sup>.

Conforme dispõe a súmula 222 do Tribunal de Contas da União – TCU: as decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1994). A súmula citada deixa claro que não pode o município legislar sobre a licitação contrariando as leis federais, pois é a União quem tem a competência exclusiva para legislar sobre o assunto. O art. 22 XXVII da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) também confere como competência privativa da União o direito de legislar sobre licitação e contratação em todas as modalidades. Desse modo, sendo conferida concessão de uso, deve ser observada a norma federal n. 8666/93 para a realização da licitação, cumprindo todas as formalidades que se justificam por garantir o cumprimento de preceitos constitucionais.

São seis as modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão<sup>47</sup>. Não pode o administrador criar nenhuma outra modalidade. A consulta apenas é autorizada no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações ANATEL. O que difere a concorrência da tomada de preços e do convite é basicamente o valor do contrato. Para obras de engenharia, por exemplo, o convite aceita um valor de até cento e cinquenta mil reais (R\$150.000,00), a tomada de preços vai até um milhão e quinhentos mil reais (R\$1.500.000,00) e a concorrência tem valores acima dos aceitos pela

---

<sup>46</sup> Lei n. 8666/93, art. 2º: As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, **concessões**, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

<sup>47</sup> O pregão está previsto na Lei n. 10.520/2002, a consulta na Lei n. 9472/97 e as demais modalidades estão no art. 22 da Lei n. 8666/93.

tomada de preços. Ainda que os valores estejam estipulados em lei, pode-se optar por usar uma modalidade mais rigorosa em contratos de valor menor, mas não o contrário.

A concorrência é indicada para os contratos de maior valor e exige, por parte dos concorrentes, o cumprimento de diversos requisitos previstos em edital. Os altos valores envolvidos justificam a rigurosidade das exigências. A partir do lançamento do edital, os interessados devem juntar envelopes com a proposta que participará do processo licitatório. A concorrência é obrigatória em casos de compras e alienações de imóveis; concessões de direito real de uso; licitações internacionais; contratos de empreitada integral; concessões de serviços públicos; registro de preços. Pode-se notar que resta explícito que, nos casos de concessões de direito real de uso deve haver licitação por concorrência (MAZZA, 2012).

É dispensada a licitação quando há inviabilidade de competição, como nos seguintes casos: aquisição de materiais produzidos com exclusividade por alguma empresa ou produtor; contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais de elevada especialização; contratação de profissional do setor artístico. A licitação é vedada em casos de urgência nos quais a necessidade é imediata para atender devidamente ao interesse público. O art. 17<sup>48</sup> da Lei n. 8666/93 determina ocasiões nas quais a licitação é

---

<sup>48</sup> Art. 17 Lei n. 8666/93: A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

- a) doação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i;
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;
- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;
- g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei n. 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal incluía-se tal atribuição;
- h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

dispensada e, para Mazza (2012), a lei é taxativa e somente nas situações expressas na mesma é possível dispensar a realização de processo licitatório. Em nenhum desses casos, encaixa-se a privatização de espaços públicos por

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;

b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;

d) venda de títulos, na forma da legislação pertinente;

e) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades;

f) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem utilização previsível por quem deles dispõe.

§ 1º Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I deste artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.

§ 2º A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, quando o uso destinar-se:

I - a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - à pessoa natural que, nos termos da lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural situada na Amazônia Legal, superior a 1 (um) módulo fiscal e limitada a 15 (quinze) módulos fiscais, desde que não exceda 1.500ha (mil e quinhentos hectares);

§ 2º- As hipóteses do inciso II do § 2º ficam dispensadas de autorização legislativa, porém submetem-se aos seguintes condicionamentos:

I - aplicação exclusivamente às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004;

II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo da destinação e da regularização fundiária de terras públicas;

III - vedação de concessões para hipóteses de exploração não-contempladas na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas, ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico; e

IV - previsão de rescisão automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade, ou necessidade pública ou interesse social.

§ 2º-B. A hipótese do inciso II do § 2º deste artigo:

I - só se aplica a imóvel situado em zona rural, não sujeito à vedação, impedimento ou inconveniente a sua exploração mediante atividades agropecuárias;

II - fica limitada a áreas de até quinze módulos fiscais, desde que não exceda mil e quinhentos hectares, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite;

III - pode ser cumulada com o quantitativo de área decorrente da figura prevista na alínea g do inciso I do caput deste artigo, até o limite previsto no inciso II deste parágrafo.

§ 3º Entende-se por investidura, para os fins desta lei:

I - a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação e desde que esse não ultrapasse a 50% (cinquenta por cento) do valor constante da alínea "a" do inciso II do art. 23 desta lei;

II - a alienação, aos legítimos possuidores diretos ou, na falta destes, ao Poder Público, de imóveis para fins residenciais construídos em núcleos urbanos anexos a usinas hidrelétricas, desde que considerados dispensáveis na fase de operação dessas unidades e não integrem a categoria de bens reversíveis ao final da concessão.

§ 4º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado;

§ 5º Na hipótese do parágrafo anterior, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.

§ 6º Para a venda de bens móveis avaliados, isolada ou globalmente, em quantia não superior ao limite previsto no art. 23, inciso II, alínea "b" desta Lei, a Administração poderá permitir o leilão.

condomínios fechados. Flexibilizando a interpretação, pode-se tentar justificar a falta de licitação devido à existência de somente um grupo de interessados na privatização da gestão dos serviços e espaços, os próprios moradores, mas como a lei é taxativa, essa flexibilização não é permitida.

Apenas é possibilitado dispensar a licitação na concessão de direito real de uso quando se tratar de imóvel destinado ou efetivamente utilizado no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; de imóvel também localizado em áreas como as descritas, mas que tenham uso comercial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> e; de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares) para fins de regularização fundiária.

Dentre as opções citadas, pode-se perceber que não há nenhuma que se enquadre na possibilidade de não fazer licitação antes de se conceder o uso de vias públicas e áreas de reserva institucional ou ruas localizadas no interior de loteamentos. Desse modo, incorre em crime contra a administração pública aquele que concede o uso de bem público em condomínios fechados sem licitação.

Diante do explanado, resta claro que a escolha das prefeituras de autorizar a concessão de direito real de uso sem licitação não é correta. Em Nova Lima, por exemplo, não é realizado um contrato cumprindo com todas as regras de direito administrativo, exatamente por não serem seguidas todas as previsões legais. Desse modo, segundo Julio Grilo<sup>49</sup>, morador de condomínio em Nova Lima entrevistado para este trabalho, o que ocorre é um acordo de 'pares': a associação de condomínio assume a administração e manutenção dos serviços internos desonerando o poder público e este último não impede a instalação de cancelas nas vias públicas.

Já, em Lagoa Santa, a concessão de direito real de uso está regulamentada e por isso esta é determinada expressamente por contrato, mediante a existência de um instrumento formal que estabelece, inclusive, a

---

<sup>49</sup> Morador do bairro Vila Del Rey de Nova Lima, conhecido como condomínio fechado por possuir cancelas em vias.

modalidade onerosa de contratação. Ocorre que nesse município não é feito processo licitatório e não são todos os empreendimentos que firmaram a concessão.

### **4.3 O Projeto da Lei de Responsabilidade Territorial**

A Lei n. 6766 que trata dos loteamentos é do ano de 1979 e a sociedade mudou muito desde a sua elaboração, tornando importante a revisão de pontos desatualizados e a adaptação da norma para a realidade atual. As cidades diversificaram-se muito e retratam espaços ocupados ilegal e irregularmente, o que reforça a necessidade de se rediscutir o ordenamento jurídico das ocupações urbanas. Costa e Pietro (2009) afirmam que mais do que a lei, o aparato político administrativo dos estados e municípios mostra-se insuficiente para assegurar mecanismos de controle da urbanização.

O questionamento sobre o que vem primeiro, a regra ou o conflito, é intrigante. A regra estabelece um conflito ou é dele que vem a regra? O que considerar primeiro, o hábito ou a norma? A forma como as pessoas estão habituadas a morar e a ocupar o espaço precisa ser analisado ao se regulamentar os modos de ocupação. O que deve importar primeiro, os modos de uso da rua ou o seu conceito? Os conceitos de rua já foram explorados neste trabalho e são diversos, como o que considera a rua como local de passagem, como ambiente de convivência, como bem de uso comum do povo. Qual uso deve ser considerado ao se regulamentar a rua? Algum deve se sobressair? Quais interesses legitimar?

Fernandes e Alfonsin (2003) dizem que a ilegalidade aproxima-se mais da realidade do que a regra nos espaços urbanos. As normas seriam tentativas de se corrigirem problemas derivados da forma habitual como se dão as ocupações urbanas, porém normalmente são determinadas após os problemas estarem instaurados, tornando difícil adequar a realidade à normatividade. As leis são sancionadas como remédios para a desordem, e não como projetos de ordenação. Ao se planejar o uso do espaço, deve-se considerar primeiro o que é esperado da lei, o que deseja a sociedade, o que o mercado almeja?

O Projeto da Lei de Responsabilidade Territorial abre a oportunidade de diversas discussões. Para esse projeto, no que tange aos condomínios

urbanísticos, a rua é o local do encontro e onde ocorrem relações interpessoais? Os loteamentos fechados são legítimos ou é reconhecida a sua ilegalidade? Os condomínios urbanísticos podem ser interpretados como uma maneira de regulamentar a segregação socioespacial? O que esse projeto deve propor: uma adequação da cidade à norma ou da norma à cidade?

Fonseca (2006) destaca que, nas últimas décadas, houve um crescimento dos aglomerados informais, das favelas, das invasões, dos loteamentos clandestinos e irregulares. Essa crescente informalidade é para alguns autores, como Fonseca (2006), reflexo da própria legislação, a Lei n. 6766/79, tida como elitista. O ordenamento territorial proposto modelou a paisagem urbana por processos de segregação socioespacial. Essa segregação não diz respeito apenas à exclusão dos mais pobres dos núcleos urbanos melhor dotados de serviços, mas também das classes mais abastadas que se isolam em condomínios/loteamentos fechados relativamente afastados dos grandes centros. Fonseca (2006) dispõe que:

Na afirmação desses direitos é subentendido que a cidade à margem da lei é, em grande parte, fruto da própria legalidade, ao considerar como historicamente ocorreu a regulação da propriedade imobiliária e a organização do espaço urbano no Brasil. A legalidade e a ilegalidade são faces do mesmo processo de produção. A ilegalidade teria como origem as questões jurídicas, políticas, econômicas, ambientais, sociológicas e antropológicas (FONSECA, 2006, p. 06).

Fernandes (2005) afirma que o processo de produção da lei é o mesmo processo de produção da ilegalidade, mas a sociedade tem se organizado muito baseada na ilegalidade e 80% das pessoas vivem ilegalmente. Diante disso, é necessário questionar a ordem jurídica que exclui tal número de pessoas. Fernandes (2008) aponta a ilegalidade urbana como uma regra, não uma exceção.

A irregularidade multiplica-se pelas áreas urbanas a partir da instalação de loteamentos irregulares definidos como aqueles que foram devidamente aprovados pela administração municipal, porém não foram instalados conforme os projetos apresentados que garantiram a aprovação (FONSECA, 2006).

É possível perceber que a expansão das cidades demanda a revisão da Lei n. 6766/79 para que a legislação reflita sobre os novos hábitos da sociedade, equilibrando a relação entre o Estado (gestor, agente regulador), o setor privado

(agente produtor e modelador do solo urbano), a participação e os interesses da sociedade, considerando os conflitos entre as diferentes classes sociais.

A discussão da reforma da 6766/79 teve início em 2002, quando o presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) da Câmara dos Deputados, na época o Deputado João Sampaio do PDT/RJ, solicitou que todas as proposições sobre o tema fossem anexadas e organizadas em conjunto (ARAÚJO, 2008). Atualmente está em debate a revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo e a possibilidade de estabelecer uma Lei de Responsabilidade Territorial no Brasil (o Projeto n. 3057/00 foi o primeiro apresentado para discutir a reforma da 6766/79<sup>50</sup>). Esse projeto considera inovações legislativas que ocorreram de 1979 até a atualidade como as normas constitucionais que tratam da função social da propriedade, da municipalização da gestão urbana pelos planos diretores e o Estatuto da Cidade.

Apesar de já haver mais de uma década de discussão da revisão da Lei n. 6766/79, ainda não foram definidas as mudanças, tanto por uma dificuldade de se equilibrarem os diversos interesses envolvidos, quanto por instabilidades políticas.

Costa e Pietro (2009) afirmam que são muitas as dificuldades que atrapalham a tramitação de normas sobre loteamentos e listam três pontos de discussão. O primeiro diz respeito ao tempo de utilização da 6766/79 como única referência do assunto. O segundo trata dos diversos interesses envolvidos, como os econômicos, políticos, públicos, privados entre outros. Esses interesses divergem no que tange ao que deve mudar na legislação, pois alguns atores do desenvolvimento urbano não querem ser mais onerados ou responsabilizados, mas é necessário mudar o cenário das cidades, povoadas por loteamentos clandestinos, influenciadas pela especulação imobiliária e afetadas pelo déficit de moradias.

---

<sup>50</sup>Têm participado da negociação do texto da futura lei, além dos parlamentares, técnicos da Câmara dos Deputados, do Ministério das Cidades, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Justiça, representantes do Ministério Público, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, do setor empresarial (liderados pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo – Secovi/SP e pela Câmara Brasileira de Indústria da Construção – CBIC), dos registradores de imóveis (liderados pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – Irib), de organizações não governamentais ambientalistas (liderados pelo Instituto O Direito por um Planeta Verde) e da Associação de Juizes Federais do Brasil (Ajufe). Em 2007, representantes da Casa Civil da Presidência da República também foram inseridos na discussão (FONSECA, 2006).



O terceiro ponto descrito por Costa e Pietro (2009) aborda a dificuldade do processo de negociação por envolver muitos atores e valores distintos: parlamentares, técnicos da Câmara dos Deputados, representantes dos Ministérios das Cidades, do Meio Ambiente e da Justiça, membros da Casa Civil, do Ministério Público, da Associação de Juízes Federais, Governos Estaduais e Municipais, movimentos sociais, associações, acadêmicos e demais interessados.

É notório o esforço jurídico para adaptar a legislação à demanda da sociedade. O problema é que o sistema de produção de leis é lento, dependente dos poderes Legislativo e Executivo. Enquanto isso, as cidades continuam sendo tomadas por loteamentos fechados. Fernandes (2008) destaca que para discutir o direito é necessário pensá-lo do ponto de vista de gestão da cidade. Direito e gestão urbana não podem se dissociar. O importante é que as normas federais não se silenciem sobre a questão dos loteamentos fechados e suas associações de condomínios para evitar maior permissividade e flexibilização por parte dos municípios (LIMA, 2009).

#### ***4.3.1 As principais inovações previstas no projeto 3057/2000***

O Projeto n. 3057/2000 é mais abrangente do que a Lei n. 6766/79, pois, além de dispor de assuntos que a lei antiga trata, aborda a entrega de obras, intervenção do poder público em empreendimentos, regularização fundiária sustentável, legitimação da posse e define sanções penais, administrativas e civis. Os pontos mais inovadores do Projeto da Lei de Responsabilidade Territorial são: a regulamentação dos condomínios urbanísticos e a regularização dos loteamentos fechados já existentes; o detalhamento das responsabilidades do empreendedor e do Poder Público na instalação de loteamentos e da infraestrutura necessária; a possibilidade do Poder Público cobrar dos empreendedores uma contrapartida pela infraestrutura; a simplificação do processo de aprovação de projetos de loteamento; o estabelecimento de normas para a regularização fundiária.

O Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, foi sancionado depois da proposta de Lei de Responsabilidade Territorial ter sido inicialmente apresentada, pois essa proposta é do ano 2000, mas, ainda assim,

ambas se fundamentam sob os mesmos princípios. Esses princípios são: função social da propriedade urbana e da cidade; garantia do direito à moradia e ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos; urbanismo como função pública e respeito à ordem urbanística; prevalência do interesse público sobre o interesse privado; ocupação prioritária dos vazios urbanos; recuperação pelo Poder Público das mais-valias urbanas decorrentes de suas ações; acesso universal aos bens de uso comum do povo; garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo.

Uma novidade do projeto é a definição de outras modalidades de parcelamento do solo, aproximando a lei da realidade das ocupações nas cidades. A Lei n. 6766/79 dispunha apenas sobre desmembramento e loteamento, o Projeto n. 3057/2000 reconhece essas duas modalidades, mas regulamenta também o condomínio urbanístico, o loteamento com acesso controlado, o parcelamento integrado à edificação e o parcelamento de pequeno porte. Os conceitos dados pelo projeto no seu artigo 2º (BRASIL, 2000) a cada uma dessas modalidades de ocupação do solo são:

- loteamento: a divisão de imóvel em lotes destinados à edificação, com abertura de novas áreas destinadas a uso público, ou com prolongamento, modificação ou ampliação das existentes;
- desmembramento: a divisão de imóvel em lotes destinados à edificação, que não implique a abertura de novas áreas destinadas a uso público, ou o prolongamento, modificação ou ampliação das já existentes;
- condomínio urbanístico: a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao seu perímetro e pode se dar como parcelamento integrado à edificação ou parcelamento de pequeno porte;
- parcelamento integrado à edificação: o parcelamento em que a construção das edificações nos lotes ou unidades autônomas é feita pelo empreendedor, concomitantemente à implantação das obras de urbanização;
- parcelamento de pequeno porte: o parcelamento de imóvel com área total inferior a 10.000m<sup>2</sup> (dez mil metros quadrados), ou o desmembramento que não resulte em mais de 5 (cinco) unidades. (artigo 2º do Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial, Brasil, 2000).

Os loteamentos com acesso controlado não foram conceituados no art. 2º do projeto como as demais modalidades, pois a proposta é de legitimação dos “loteamentos fechados” já existentes e não de criação desse modelo de

ocupação. Os novos empreendimentos devem se adequar às previsões que o projeto sugere para os condomínios urbanísticos.

Essa forma de tratar os loteamentos com controle de acesso parece insinuar que o que se tem hoje é irregular e por isso precisa ser revisto e regularizado. Durante todos esses anos de discussão do Projeto de Responsabilidade Territorial em nenhum momento foi pensado em deixar os loteamentos fechados como estão, o que demonstra que para os legisladores é necessário refletir e propor soluções que atendam aos interesses dos proprietários de imóveis nos empreendimentos fechados existentes e aos interesses da coletividade. Também não houve uma proposta radical, de abertura dos loteamentos ou de proibição do controle de acesso.

O Projeto n. 3057/2000 dispõe que os “loteamentos fechados” já existentes antes da nova lei entrar em vigor podem ser aprovados desde que cumpridas algumas condições: deve haver lei estadual ou municipal autorizando a expedição de licença para esse tipo de empreendimento e a necessária outorga de instrumento de permissão ou concessão do direito real de uso das áreas internas do loteamento; a concessão ou permissão de uso referida no inciso I deve ser outorgada a uma associação de proprietários ou adquirentes de lotes, legalmente constituída. A concessão ou a permissão deve ter um prazo de revisão de, no mínimo, cinco anos e, apesar de permitirem um controle de acesso feito pela identificação das pessoas que desejam adentrar nos loteamentos, não permitem que o acesso seja impedido. O impedimento de acesso pode gerar lesão ao direito de ir e vir e, assim, nova irregularidade surgiria. De todo modo, o simples controle de acesso pode refletir negativamente na sociedade, gerando práticas de segregação.

Para a devida expedição da licença que permite o controle de acesso, a legislação municipal deve exigir que haja a possibilidade de integração futura do acesso do loteamento fechado com o sistema viário existente ou projetado; o acesso da população em geral aos equipamentos comunitários. Sempre que aprovado o projeto de loteamento com acesso controlado, a autoridade licenciadora fica obrigada a outorgar o instrumento de permissão ou concessão e estes devem ter um prazo específico. Ocorre que esse prazo deve ser automaticamente prorrogado por igual período sempre que forem devidamente

cumpridos os encargos atribuídos à associação que cuida do loteamento. Um problema derivado da obrigatoriedade de outorga da concessão ou da permissão é a lesão a previsões legais sobre procedimentos licitatórios, demanda não tratada pelo projeto de Lei de Responsabilidade Territorial.

Todo loteamento de acesso controlado deve formar uma associação, pois esta o representará judicial e extrajudicialmente, perante a autoridade licenciadora e aos seus associados, quanto aos direitos e obrigações decorrentes da concessão ou permissão de uso. Um estatuto deve reger a relação entre os adquirentes ou proprietários de lotes e a associação, sendo que os associados beneficiados por serviços prestados pela a associação não podem se eximir do pagamento da sua cota parte no rateio das despesas, conforme estabelecido no estatuto social<sup>51</sup>.

Apesar de a associação privatizar alguns serviços para seus associados, a concessão ou a permissão de uso não pode impedir a prestação dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia, gás canalizado, fornecimento de água potável, esgotamento sanitário e coleta de lixo.

O Projeto de Lei n. 3057/2000 determina também que os condomínios civis, cujos moradores são proprietários de uma fração ideal do terreno, podem, por decisão de dois terços dos proprietários, transformar o condomínio civil em urbanístico. Os clubes de campo que têm características de parcelamento para fins urbanos podem se regularizar, a partir da extinção da associação proprietária do terreno e a transferência aos sócios cotistas das frações ideais do terreno, exceto as áreas que já estiverem afetadas ao uso público.

Os condomínios urbanísticos são uma modalidade de ocupação regulamentada pelo Projeto n. 3057/2000 que se parece muito com os condomínios da Lei n. 4591/64, porém adaptada aos anseios da população que aderiu, independente de lei, aos loteamentos fechados. A principal diferença entre os condomínios urbanísticos e os condomínios da Lei n.4591/64 é que, nos primeiro, é vendido um lote particular e uma fração ideal de uma área comum, sem que haja uma construção pronta no lote. Nos demais, é comercializado um

---

<sup>51</sup> Art. 126. As relações entre os condôminos do condomínio urbanístico regular-se-ão pelas disposições da Lei n. 4.591, de 16 dezembro de 1964, e pelo Código Civil Brasileiro.

imóvel/casa localizado sobre uma fração ideal composta pela parte ocupada privadamente e outra de uso comum.

Já o que diferencia os loteamentos de acesso controlado dos condomínios urbanísticos é que os loteamentos não são regulamentados e, por isso, não podem ser implantados novos empreendimentos desse tipo, não possuem terrenos de propriedade condominial e possuem áreas públicas internas, objeto de concessão de direito real de uso. Os condomínios urbanísticos propostos não possuem áreas públicas, mas frações ideais do terreno que são de uso comum dos moradores e têm apoio legal do Projeto de Lei n. 3057/2000 que permite a implantação de novos empreendimentos, conforme esse modelo.

Em resumo, Araújo (2008) diferencia condomínios urbanísticos de loteamentos fechados da seguinte forma: no loteamento ou desmembramento, a gleba perde a sua individualidade ao ser parcelada e gera lotes com acesso direto à via ou logradouro público; já o condomínio urbanístico gera unidades autônomas com acesso apenas a áreas de uso comum dos condôminos, ou seja, à malha viária interna e não à via pública e, por isso, não se configuram como lotes.

Ainda que os condomínios urbanísticos privatizem alguns serviços e controlem o acesso às vias internas, estes devem seguir as mesmas regras de ocupação que os outros loteamentos. Todos os parcelamentos devem atender à ordem urbanística expressa no plano diretor e demais leis de uso e ocupação do solo urbano. As vias públicas devem estar articuladas com o sistema viário adjacente, com a topografia local e garantir acesso público aos corpos d'água, praias e demais áreas de uso comum do povo.

Todos os loteamentos, condomínios urbanísticos e desmembramentos devem reservar uma área ao uso público de, no mínimo, 15% (quinze por cento), excluído o sistema viário. Nos condomínios, essas áreas destinadas ao uso público devem ser situadas fora do perímetro fechado, o que, em longo prazo, pode fazer com que surjam extensas áreas totalmente privatizadas, sem qualquer reserva de espaço público para o uso da administração municipal ou da coletividade.

Pelo Projeto de Lei n. 3057/2000 apenas ficam dispensados da reserva de percentual de áreas destinadas a uso público o parcelamento de pequeno porte,

desde que o imóvel não tenha sido, anteriormente, objeto de empreendimento beneficiado com a mesma dispensa. Em municípios com gestão plena, a lei municipal pode diminuir a exigência de reserva de áreas destinadas a uso público nos casos de parcelamentos implantados em Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS, em cuja vizinhança já existam equipamentos públicos necessários para atender à nova demanda. Essa exceção se dá tendo em vista o interesse coletivo de se destinar mais terrenos de ZEIS para a produção de moradias populares.

Percebe-se que mesmo o projeto de revisão da Lei n. 6766/79 reconhece a importância das áreas de reserva institucional e, por isso, estabelece a obrigatoriedade na definição destas. A diferença frente à 6766/79 é que o projeto aborda a extensão da área a ser reservada e a possibilidade destas se situarem fora do perímetro fechado, o que até o momento era objeto controverso de lei municipal.

A lei municipal deve estabelecer também os locais da área urbana onde serão admitidos os condomínios urbanísticos, a dimensão máxima desses empreendimentos ou de conjunto de empreendimentos contíguos, as formas admissíveis de fechamento do perímetro, a necessidade ou não de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), os critérios de manutenção da infraestrutura básica e complementar e outros requisitos que forem necessários. Se não houver no município lei regulamentando esses aspectos, não poderão ser instalados condomínios urbanísticos.

Conforme o Projeto n. 3057/2000, cabe ao empreendedor a demarcação dos lotes, quadras e as áreas destinadas ao uso público ou ao uso dos condôminos, bem como a manutenção das áreas de uso comum. O projeto mantém a previsão da Lei n. 6766/79 quanto à alteração da destinação das áreas de uso público. Essas áreas são definidas no projeto do empreendimento e não podem ser modificadas após a aprovação da licença

A implantação do sistema viário, da infraestrutura básica (com exceção dos sistemas individuais de disposição de esgoto sanitário), das medidas para recuperação de áreas de preservação e de outros elementos previstos em lei fica a cargo do empreendedor. Determinar as competências dos empreendedores é fundamental para controlar a expansão da área urbana

através da implantação de loteamentos irregulares. Em Nova Lima, alguns loteamentos que foram fechados e instalados antes ainda da Lei n. 6766/79 não chegaram a implantar toda a infraestrutura necessária e, por isso, moradores e proprietários de lotes do Jardim de Petrópolis, por exemplo, têm que conviver ainda hoje com a falta de calçamento, de sistema de drenagem e de iluminação pública, conforme informado pela proprietária de um lote em entrevista para essa pesquisa (entrevista realizada com Ana Schmidt no dia 24/06/2015).

Ainda que as associações condominiais privatizem alguns serviços e controlem o acesso à área interna dos condomínios, deve o Poder Público ter acesso irrestrito ao perímetro interno para o cumprimento de suas obrigações relativas à operação e manutenção da infraestrutura básica e à coleta de resíduos sólidos.

A manutenção do sistema viário e das áreas de uso comum é de competência dos condôminos a partir do registro da instituição dos condomínios, mas esse serviço pode ser realizado pelo Poder Público ou seus concessionários de forma onerosa, mediante contrato prévio. Diante disso, é possível observar que Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial não é taxativo quanto à prestação dos serviços nos condomínios urbanísticos, são descritas diferentes opções, tanto para uma adesão ao serviço público, como garantindo o direito de privatização de serviços.

O Projeto de Lei n. 3057/2000 apresenta novas formas de ocupar o espaço urbano, contudo ainda é necessário tratar de alguns pontos controversos. No que diz respeito aos condomínios urbanísticos, de fato o projeto tenta solucionar a lacuna legislativa sobre o tema, mas as questões do controle de acesso e de permissão de uso são controversas, pois uma lei não pode ser interpretada sozinha e, ao se relacionar esses assuntos com outras normas, surgem conflitos.

A Constituição Federal é muito clara no que diz respeito ao direito de ir e vir, tratado como direito fundamental inalienável e universal. O Estatuto da Cidade, bem como o Projeto de Lei n. 3057/2000 trazem como princípio a prevalência do interesse social, o que contradiz previsões de privatização do espaço urbano. A Lei n. 8666/1993, que regulamenta os contratos e licitações da administração pública e outras normas de direito administrativo que abordam a

discussão de bens públicos, também garante que, em primeiro lugar, está o interesse público, visando garantir qualidade de vida à coletividade como um todo, não a grupos específicos. Desse modo, é necessário rever alguns pontos específicos do Projeto de Lei n. 3057/2000, para que este não se torne uma lei inaplicável por contradizer outras normas, inclusive constitucionais. Saule Júnior (2008) sugere, por exemplo, que a lei determine uma área máxima<sup>52</sup> para os condomínios urbanísticos, a fim de evitar abusos na dimensão desses empreendimentos. Analisando os aspectos já discutidos neste trabalho sobre como as disputas entre os entes federados de escala local resultaram em expansões urbanas descontroladas em razão de flexibilizações legislativas, é melhor a lei federal determinar critérios, como o tamanho dos condomínios, ou cada cidade definirá de um jeito, podendo facilitar a instalação de empreendimentos enormes para atrair investimentos imobiliários.

É importante tratar dessas contradições, pois alguns municípios, ao reverem seus Planos Diretores, já têm adaptado a legislação local ao Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial. O Plano Diretor de Nova Lima, que entrou em vigor no ano de 2007, já estabelece regras para os condomínios urbanísticos bem próximas das contidas no Projeto de Lei n. 3057/2000. O município de Lagoa Santa já oferece a concessão de direito real de uso a associações de condomínios. Ocorre que, enquanto a previsão legislativa federal não for sancionada, as alternativas encontradas por vários municípios do país ainda não solucionam o problema da legalidade.

É necessário pensar que o espaço é um lugar de encontro, de convívio e interação social. Esses aspectos a lei não tem como controlar, mas os influencia e a privatização provocada pelos condomínios urbanísticos não é diferente da provocada pelos loteamentos fechados que se têm hoje.

O Projeto da Lei de Responsabilidade Territorial propõe alternativas à legalização de um modelo de uso e ocupação do solo já adotado pelo mercado e reconhecido pelos cidadãos, sugerindo modos da administração municipal tentar solucionar questões derivadas da ilegalidade dos loteamentos fechados. Ocorre que a simples regulamentação não exclui do cotidiano das cidades os problemas derivados da privatização do espaço e de serviços. Desse modo, mais do que

---

<sup>52</sup> Saule Junior (2008) sugere uma dimensão máxima de 50.000m<sup>2</sup> (cinquenta mil).



discutir o projeto de lei, é necessário contextualizá-lo para não incorrer em reflexos negativos que a legislação pode provocar.

Lima (2009) acredita que o Projeto de Lei n. 3057/2000 não propõe medidas regulatórias que reduzam a expansão da ocupação por loteamentos fechados, pelo contrário, contribui para que haja mais empreendimentos desse tipo e ainda reconhece os já existentes. Lima (2009) aborda os interesses em jogo (do mercado imobiliário, do mercado de segurança, do Poder Público, dos interessados em viver nesses empreendimentos) e questiona como um projeto de lei conhecido como de Responsabilidade Territorial não reflete sobre os impactos que criará. A responsabilidade territorial não seria zelar por um crescimento das cidades compatível com a justiça social e a qualidade de vida? A promoção de espaços públicos deveria ser prioridade, não os interesses do capital.

As administrações de municípios que possuem condomínios fechados têm buscado lidar com a ausência de uma norma específica para esse tipo de uso e ocupação do solo cada vez mais comum. Como o Projeto de Lei 3057/2000 ainda não foi aprovado e possui pontos controversos, é necessário verificar como as municipalidades lidam com os condomínios fechados<sup>53</sup>.

Desse modo, o próximo ponto discutido neste trabalho aborda as controversas formas que a lei e as prefeituras de Lagoa Santa e Nova Lima têm proposto para lidar com o fechamento de loteamentos e com a privatização do espaço urbano.

---

<sup>53</sup> A Medida Provisória 759 de dezembro de 2016 também pode ser utilizada para fundamentar novas formas de alienação de bens públicos (BRASIL, 2016).

## **5 QUEM É O DONO DA RUA?**

Quem é o dono da rua? O Poder Público municipal? As associações de condomínios? Os donos de lotes em condomínios? A sociedade diante do interesse coletivo? Essas perguntas criam várias outras perguntas e é difícil encontrar uma resposta clara e objetiva no ordenamento jurídico brasileiro. Essa ausência de definição impacta diretamente no direito à cidade e no cotidiano urbano.

Como já narrado nessa tese, a municipalização do federalismo no Brasil fez com que as prefeituras passassem a ser responsáveis pela regulamentação do solo urbano. Dessa forma, as respostas para as perguntas acima deveriam constar nas leis que tratam do planejamento da ocupação dos municípios. Ocorre que algumas cidades esparramam-se além dos limites políticos municipais, formando manchas urbanas complexas que influenciam mais de uma administração local. Sendo assim, surge a esfera metropolitana de planejamento do espaço e as prefeituras devem se submeter às definições estaduais para, ao agir localmente, não impactar regionalmente.

Diante disso, os tópicos a seguir abordam o planejamento urbano metropolitano, especialmente no contexto da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que é onde se localizam as cidades objeto deste estudo, e as definições legais que organizam a ocupação em Nova Lima e Lagoa Santa. A discussão visa tentar responder aos questionamentos acima a partir do que foi problematizado neste trabalho, como os processos de neoliberalização, conflitos normativos locais e federais, definições de bens públicos e a trajetória histórica da legislação sobre loteamentos e condomínios.

### **5.1 Planejamento urbano e metrópole: o papel do Estado na definição de quem é o dono da rua**

O planejamento urbano é um parceiro inseparável para uma governança urbana de sucesso. É pelo planejamento que se podem traçar os riscos e as formas de evitá-los, bem como limitar a incidência de processos de neoliberalização. O ordenamento jurídico brasileiro reflete essa perspectiva e cria instrumentos para auxiliar o planejamento, como Planos Diretores, Estudos

de Impacto de Vizinhança e sistemas de aprovação de loteamentos. Todos os entes federados são dotados de competências para contribuir com a efetivação do direito à cidade, mas cabe diretamente aos municípios planejar e executar políticas locais de uso do espaço urbano.

A concepção de planejamento urbano foi compreendida de várias formas distintas no decorrer da história. Dentre as teorias que trataram desse tema, podem ser citadas a do planejamento físico-territorial clássico, a do planejamento sistêmico ou racionalista, a do *new urbanism*, a do planejamento tecnocrático e ainda a do planejamento participativo. Os planos não precisam ser rígidos, excessivamente detalhados ou formalistas, obcecados com a “cidade ideal”. Os planos são “documentos consolidadores de uma dada estratégia de desenvolvimento urbano e, como tais, serão aquilo que dele fizermos” (SOUZA, 2008, p. 400). As perspectivas de mercado sempre influenciaram os modelos de planejamento territorial adotados, mediando o atendimento a interesses da sociedade e do sistema capitalista.

No Brasil, o planejamento urbano teve destaque a partir da década de 60, durante a ditadura militar. Nesse período, as propostas de planejamento tinham caráter tecnocrático. Foram criadas estruturas administrativas nas esferas federal e estadual para lidar com o ordenamento do espaço urbano (CARVALHO, 2009). As primeiras experiências limitaram-se a aspectos de regulamentações arquitetônicas e urbanísticas, provisão de alguns serviços públicos e, em poucos casos, racionalidade da organização do solo urbano. As ações realizadas nesse período que caracterizaram o planejamento foram: a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), sendo que, na estrutura do Serfhau, existia o Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento Local, que visava a induzir os municípios a elaborarem planos diretores, essenciais para a obtenção de recursos do BNH (GOUVÊA, 2005).

O Serfhau mantinha-se distante da realidade dos municípios, sem recursos e sem força política. Em contraposição ao modelo centralizador do governo federal, esse serviço entendia os municípios como unidades autônomas, capazes de decidir e resolver seus próprios problemas, ou seja, não foi aplicada uma visão integrada no planejamento ou na formulação dos planos

diretores, que se tornaram simples declarações de boas intenções (GOUVÊA, 2005).

No âmbito do Serfhau, as políticas públicas nacionais que visavam a atender às demandas do meio urbano eram decididas em círculos estreitos da burocracia pública, pouco atentos aos interesses da comunidade. Até a década de 1970, foram desenvolvidos, com a orientação do Serfhau, planos de desenvolvimento integrado para algumas cidades de médio e grande portes. Esses planos pretendiam orientar os investimentos com vistas ao desenvolvimento urbano, tratando de problemas, como a especulação imobiliária, o crescimento desordenado e a modernização das instituições locais (CARVALHO, 2009).

Durante a década de 1970, foi adotado, no Brasil, o modelo de planejamento urbano compreensivo, no qual o controle sobre a expansão urbana, o uso e a ocupação do solo constituem questões centrais. A estrutura de planejamento adotada nesse período era excessivamente centralizadora e autoritária, mas o planejamento elaborado produziu estudos e propostas que, ainda hoje, constituem referências obrigatórias para a compreensão da dinâmica metropolitana daquele momento e dos períodos posteriores (COSTA, 2003).

A criação de regiões metropolitanas em 1973 deu-se também de forma centralizada e sem envolver os estados, muito menos os municípios. Um dos reflexos da forma como foram criadas essas regiões foi a possibilidade de controle da União, através da intermediação de recursos, sobre as áreas urbanas mais estratégicas do país. Em 1974, foi criada a Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) para tutelar as regiões metropolitanas. Como a CNPU não possuía poder institucional e político, não foi capaz de realizar um bom trabalho e ficou à mercê de poderosas organizações federais, como o BNH e o DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem). O serviço que mais se desenvolveu em termos de planejamento urbano foi o de transportes, principalmente depois da implantação do Sistema Nacional de Transportes Urbanos (SNTU) (GOUVÊA, 2005).

Durante o governo Figueiredo, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), no âmbito do Ministério do Interior, que atendeu a solicitações pontuais de estados e municípios que buscavam

financiamentos. Um papel importante do CNDU foi o trabalho desempenhado em cidades de médio porte, para diminuir o crescimento excessivo das metrópoles e reorientar os processos de migração interurbana. No ano de 1985, foi instituído o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, direcionado para cuidar das políticas habitacionais, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. O BNH e o CNDU ficaram vinculados a esse Ministério (GOUVÊA, 2005).

Segundo Gouvêa (2005), com a eleição de Tancredo Neves em Minas Gerais pela via do voto direto em 1983, os membros que compunham a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel) e a Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel) esperavam que houvesse uma retomada do planejamento, envolvendo a sociedade e os órgãos públicos.

A retomada da valorização do planejamento ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A recuperação do papel local na formulação de políticas e a exigência da formulação dos planos diretores municipais são exemplos de formas de valorização do planejamento. A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 também favoreceu a planificação, distribuiu funções aos municípios e regulamentou a criação das regiões metropolitanas, microrregiões e outras unidades administrativas.

A exigência da elaboração de planos diretores municipais surgiu nesse cenário pós Constituição Federal de 1988 e estes são instrumentos fundamentais<sup>54</sup> para mediar a qualidade de vida do cidadão, o uso adequado do solo e do meio ambiente, do saneamento básico, da segurança pública, dos transportes, do sistema viário e da habitação (TEIXEIRA, 2008, p. 127). Segundo o Estatuto da Cidade, são instrumentos de execução da política urbana municipal, mas são também essenciais para a política urbana regional, já que podem promover a competição intermunicipal. A falta de interação no planejamento de municípios vizinhos pode fazer com que sejam traçadas metas iguais e concorrentes entre si (MORENO, 2006).

---

<sup>54</sup> O art. 182 da CF/88 define o plano diretor como um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e fundamental para a efetivação da função social da cidade.

A realização de uma análise regional para a elaboração dos planos diretores é fundamental na visão de Moreno (2006), pois existe marcante interdependência entre os municípios de uma região metropolitana. O Estatuto da Cidade, ao dispor que todo município pertencente a uma região metropolitana deve possuir plano diretor, não alerta explicitamente que os planos devem ser elaborados, tendo em vista o contexto regional, mas, com um pouco de reflexão e avaliação das diretrizes básicas do Estatuto, fica clara a importância dessa interpretação. A lei não deve ser interpretada isoladamente e sim avaliando seus preceitos básicos e normas correlatas.

É preciso superar o isolamento e a fragmentação no processo de ordenação do espaço urbano. Para Moreno (2006), deve ser estimulada a elaboração de planos diretores pensados intermunicipalmente, ou até mesmo produzidos pelo estado, tendo em vista o ordenamento de uma região, e não apenas de um município.

As regiões metropolitanas não são definidas como entes federados na Constituição Federal de 1988, mas são essenciais para o planejamento urbano local, já que muitos efeitos das políticas municipais podem atingir a esfera regional. Para Machado (2009, p. 28), a metrópole “visa estabelecer formas de gestão pública aderentes às características supramunicipais dos problemas urbanos e busca administrar um espaço fisicamente integrado, porém institucionalmente fragmentado”. O art. 45 da Constituição do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1989) conceitua a região metropolitana como um conjunto de Municípios limítrofes, apresentando a ocorrência de continuidade do tecido urbano e de complementaridade de funções urbanas, que tenha como núcleo a capital do Estado ou metrópole regional e que exija planejamento integrado e gestão conjunta permanente, por parte dos entes públicos nela atuantes<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> O art. 46 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 afirma que, em cada região metropolitana, haverá uma Assembleia Metropolitana, um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, uma Agência de Desenvolvimento, com caráter técnico e executivo, um plano diretor de desenvolvimento integrado e um fundo de desenvolvimento metropolitano. Conforme o art. 47, o fundo de desenvolvimento metropolitano deve ser destinado a financiar os planos e projetos da região metropolitana, em consonância com o plano diretor de desenvolvimento integrado.

Esse planejamento integrado é reconhecido pela regulamentação nacional sobre loteamentos. Conforme a Lei n. 6766/79, cabe ao Estado fazer a anuência prévia de loteamentos localizados em municípios que compõem uma região metropolitana. Em Minas Gerais, a Lei Delegada n. 180 de 2011 determina que a anuência prévia de loteamentos, que se situam na RMBH, deve ser feita pelo Estado, através da Agência Metropolitana. No começo foram encontradas muitas dificuldades de adaptação, devido à falta de conhecimento do novo fluxo de aprovação e, com isso, passou a ser gasto mais tempo na tramitação de processos até a emissão da anuência prévia. Para solucionar esse problema, a Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana – SEGEM realizou o projeto “Oficinas para a anuência prévia” que consistiram em cursos de capacitação sobre requisitos, fluxos e elaboração de projetos de parcelamento (SEGEM, 2011).

O intuito de se transferir a responsabilidade da anuência prévia para o Estado é garantir o planejamento do uso do solo urbano, especialmente na RMBH onde as escolhas de um município podem interferir na ocupação e qualidade de vida de outros (aumento do fluxo de veículos nas vias de acesso intermunicipais, problemas ambientais, intensificação da violência, aprofundamento de desigualdades socioespaciais, diminuição do abastecimento de água, entre outros).

Após a contextualização das regiões metropolitanas frente ao Estado Federal, a teoria e a prática de planejamento urbano, a próxima discussão deste trabalho analisa a orientação para a aprovação de loteamentos na RMBH, onde se situam Lagoa Santa e Nova Lima, tendo em vista o planejamento urbano.

#### ***5.1.1 Região Metropolitana de Belo Horizonte: uma instância da aprovação de loteamentos***

A RMBH acompanha, através da Agência Metropolitana, a expansão da mancha urbana e, por isso, foi determinado, na Lei Delegada n. 180, que os projetos de loteamentos devem ser avaliados pela Agência antes de serem aprovados. Assim, o fluxo para aprovação é: analisar as diretrizes do município onde se localiza o empreendimento, analisar as diretrizes metropolitanas, elaborar o projeto fundamentado nessas diretrizes, apresentá-lo na Agência

Metropolitana. Se a aprovação for feita, registra-se o projeto no cartório e ainda há um prazo de 15 dias para eventuais contestações ao projeto após o registro.

Para o empreendedor Carlos Cavalcanti, entrevistado durante esta pesquisa, a transferência para o Estado prejudicou os procedimentos, pois a demanda é grande e o corpo técnico da Agência é insuficiente, fazendo com que demore muito para conseguir aprovar um projeto. Segundo ele, essa demora chega a inviabilizar a execução de alguns projetos, principalmente os populares, por serem caros e darem pouco retorno financeiro.

Já, para Valéria Amaral, é melhor que o Estado faça a anuência prévia. Segundo a entrevistada, quando a aprovação fica a cargo do município, este acaba fazendo exigências desnecessárias como forma de pressionar o empreendedor e conseguir a realização de obras que seriam de competência do município. Esses chamados Termos de Ajustamento de Condutas obrigam o empreendedor a fazer asfaltamento de vias fora do empreendimento, reformas de praças e outras obras que encarecem a realização do loteamento e esse encarecimento acaba sendo repassado ao consumidor. Valéria diz que essas contrapartidas exigidas fazem com que o mercado tenha pouco interesse em fazer loteamentos populares que são caros e de baixo valor de mercado. Para ela, este pode ser um fator que motive a ampliação no número de loteamentos fechados destinados à elite.

Valéria citou algumas experiências nas quais, mesmo após a aprovação da Agência, o município embargou a obra e apenas liberou após Termos de Ajustamento de Conduta, sendo que ela não descumpriu nenhuma regra. Esses casos demonstram como os municípios tentam de todas as formas serem beneficiados pelo setor privado e essa busca é explorada pelos processos neoliberais para justificar a privatização de espaços e serviços.

O motivo pelo qual o município pode intervir na implantação de empreendimentos mesmo após a aprovação destes pelo Estado é que o cumprimento das exigências estabelecidas pela Agência Metropolitana não desonera a observância da legislação municipal para o uso do solo e da Lei n. 6766/79. Alguns elementos que compõem a infraestrutura básica também são obrigatórios, independente do tipo de loteamento (§ 5º do art. 2º da Lei n. 6.766/79) e cabe aos empreendedores disponibilizar: equipamentos de



escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar, vias de circulação asfaltadas e colocação de meio fio. Conforme Silva (2012), o parcelador do solo exerce uma atividade urbanística e, portanto, pública. Desse modo, está submetido integralmente ao regime legal e à própria discricionariedade administrativa quanto à conveniência e oportunidade do empreendimento (SEGEM, 2011).

A observância do sistema legal vai além de uma questão jurídica, pois o cumprimento da lei demonstra o cumprimento de um planejamento, evitando-se o crescimento desordenado e outras mazelas urbanas. A moradia ou o estabelecimento comercial de uma pessoa é apenas parte do sistema complexo que completa a cidade. Sendo assim, o interesse da coletividade deve prevalecer sobre os desejos individuais, demonstrando como deve haver um controle público dos loteamentos, mesmo a construção destes sendo uma atividade econômica que vislumbra lucro.

As diretrizes metropolitanas devem apresentar como conteúdo o previsto no art. 19 do Dec. n. 44.646/2007 que pede o traçado básico e as características geométricas do sistema viário principal do parcelamento, a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público, as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis e de preservação permanente, zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação de usos compatíveis. As diretrizes do planejamento metropolitano têm validade pelo prazo de quatro anos, contados a partir da data de expedição. Não apresentado o projeto, as diretrizes perdem sua validade e devem ser requeridas novamente.

Observa-se que a orientação da RMBH é de definição das áreas institucionais e das vias nos loteamentos, assim como previsto na Lei n. 6766/79. Ou seja, todo loteamento contém áreas públicas. O Decreto Estadual n. 44.646/2007 dispõe ainda que as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como espaços livres de uso público serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situam. Cabe à legislação municipal definir, para cada zona em que se divida o território do

município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes, os coeficientes máximos de aproveitamento e a taxa de ocupação.

Quanto às áreas públicas, o Dec. n. 44.646/2007 determina que estas não podem ocupar área inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba total a ser parcelada, podendo o município definir restrições maiores. As áreas públicas constituem-se pelo sistema viário e as áreas institucionais para equipamentos públicos urbanos e comunitários (essas última devem compor, no mínimo, cinco por cento da gleba), os espaços livres de uso público (com, no mínimo, dez por cento da gleba).

As áreas não edificáveis, tais como a faixa obrigatória de 15 metros ao longo das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, não poderão ser computadas como áreas públicas, conforme disposto no § 7º do art. 11 do Decreto Estadual n. 44.646. As áreas de preservação permanente e as faixas de servidão ao longo de linhas de transmissão de energia elétrica poderão ser destinadas como áreas públicas, mediante autorização da autoridade competente. As áreas públicas integrarão o patrimônio municipal a partir do ato do registro do loteamento e deverão constar expressamente no projeto e memorial descritivo, sendo vedada a alteração de sua destinação, tal como dispõe o art. 13 do Decreto Estadual n. 44.646/07 (SEGEM, 2011).

Segundo informações da Gerente de Regulação Urbana da Agência Metropolitana, Maria da Glória Pinheiro, entrevistada para esta pesquisa, são arquitetos que fazem a avaliação e não são considerados os loteamentos fechados, já que estes não são regulamentados. É reconhecida pela Agência a modalidade de condomínio horizontal, onde é vendida a fração ideal, já com casa construída, seguindo a Lei n. 4591/64. Desse modo, os loteamentos são sempre aprovados como abertos no âmbito metropolitano e as modificações para o fechamento são feitas à revelia do projeto apresentado.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH<sup>56</sup> – PDDI - estabelece algumas questões para a reflexão quanto aos empreendimentos fechados. É reconhecido que esses existem e estão se consolidando, porém não possuem regulamentação. Dessa forma, o PDDI (MINAS GERAIS, 2011) aponta

---

<sup>56</sup> Estudo para o planejamento e disposição normativa da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

que os empreendimentos fechados deveriam ser instituídos como condomínios urbanísticos, segundo o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial. Ocorre que como trata-se ainda de um projeto de lei, não está definido que a norma ao entrar em vigor manterá o que está descrito no projeto. O PDDI sugere que sejam tomadas algumas providências para os municípios lidarem com os empreendimentos fechados.

Deve ser aprovado um relatório impacto de circulação e outro de vizinhança para mitigar os impactos do fechamento de vias, os loteamentos não podem ter área superior a 350.000 m<sup>2</sup> (a não ser que haja aprovação específica por parecer favorável conforme os relatórios de vizinhança e de circulação)<sup>57</sup>, a área máxima ocupada deve ser compatível com a estrutura urbana disponível, as áreas públicas devem se situar fora da parte fechada, os lotes destinados a usos não residenciais precisam ser voltados para a via pública, as paisagens excepcionais devem ter livre acesso, cabe aos condôminos a responsabilidade pela manutenção das áreas internas e os projetos dos empreendimentos devem ser submetidos a licenciamento urbanístico ambiental integrado (MINAS GERAIS, 2011).

Mesmo diante das sugestões contidas no PDDI, este não consiste em uma norma a ser seguida, é apenas uma orientação. Sendo assim, os municípios da RMBH não possuem uma definição legal a nível regional de como lidar com os empreendimentos fechados e ao serem entregues à Agência Metropolitana os projetos de loteamentos, esses são apresentados como abertos para serem aceitos. Com a ausência legislativa federal e estadual tratando da privatização dos espaços públicos dos loteamentos, fica a cargo dos municípios definir como tratar esse tipo de empreendimento.

## **5.2 Quem é o dono da rua em Nova Lima?**

Quem é o dono da rua em Nova Lima? Essa pergunta reflete um conflito existente no município entre o que a lei determina e o que se vê na prática, ou seja, demonstra a face da ilegalidade das ocupações urbanas descrita por Fernandes (2008), ainda que envolva empreendimentos de luxo.

---

<sup>57</sup> As áreas fechadas por condomínios contíguos não pode ser maior que 350.000 m<sup>2</sup> ou conforme dimensão previamente estabelecida.

Segundo a legislação de Nova Lima, não pode haver o fechamento de vias públicas, mas basta dar uma volta pela MG 030 e são visualizadas diversas cancelas e portarias. Também conforme as leis locais, não podem ser formados loteamentos fechados, mas condomínios horizontais onde as áreas comuns e vias de acesso são privadas, divididas como frações ideais dos proprietários de terrenos. Ocorre que nenhuma das guaritas e cancelas instaladas nas ruas da cidade situa-se em via privada, já que nenhum empreendimento chamado de condomínio fechado foi aprovado como condomínio horizontal, mas como loteamento. Abaixo seguem trechos das normas de Nova Lima e a problematização destes, tentando entender quem é afinal, o dono da rua na cidade.

A Lei Orgânica de Nova Lima é de 17 de março de 1990 e já, no seu primeiro artigo, esclarece que todo o seu texto segue as normas das Constituições Federal e Estadual, demonstrando que a legislação local preza pelo cumprimento da cidadania, dignidade da pessoa humana e democracia (cabe ao município construir uma sociedade justa, livre e democrática; garantir o desenvolvimento; erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir a desigualdade social; promover o bem de todos sem preconceitos de qualquer espécie e garantir a efetivação dos direitos humanos, sociais e individuais). Essa breve descrição dos princípios orientadores da Lei Orgânica de Nova Lima é importante, pois todas as demais leis municipais devem respeitar essa norma que é como uma constituição local. Caso haja alguma situação de desrespeito, essa lei deve ser revogada.

Em termos jurídicos, a legislação de Nova Lima citada respeita as previsões federais, o problema está na prática, ou seja, na aplicação e na fiscalização do cumprimento das normas. O art. 23 da Lei Orgânica é um dos mais interessantes na discussão sobre a instalação de condomínios fechados em Nova Lima, pois esse artigo diz o seguinte:

Art. 23 - É expressamente proibida a construção de portarias, cancelas, guaritas; cercas ou similares nas vias públicas municipais que obstruam ou prejudiquem, de qualquer forma, o livre trânsito nas mesmas, a que título for, considerando-se totalmente ilegal a constituição das unidades residenciais ou condomínios fechados, com utilização de vias públicas. Parágrafo Único: O Poder Executivo deverá promover a desconstituição de portarias, cancelas, guaritas ou similares ora existentes nas vias

públicas municipais dentro do prazo de 1 (um) ano, contado da data de promulgação desta lei. (NOVA LIMA, 1990)

Após a leitura desse artigo, não resta dúvida de que a orientação jurídica do município de Nova Lima considera a função social da cidade, ao contrário do que se vê na prática, a cidade sendo tomada por condomínios fechados. É devido a isso que Milton Moura e Antônio Tomazi, entrevistados neste trabalho, dizem que não há nenhum respeito à lei por parte da prefeitura, pois esta não tem uma postura contrária ao fechamento de vias.

Dona Maria, líder comunitária que mora em um bairro aberto e também entrevistada, fala com muita indignação que sempre que buscou o poder público para questionar o fechamento de ruas não obteve êxito. Ela relata um episódio no qual a Polícia Militar defendeu o fechamento de uma rua que separa o bairro dela, José de Almeida, do Ouro Velho. Dona Maria e outros moradores da região começaram a retirar umas plantas que formavam uma cerca entre os bairros. A polícia foi acionada e, ao chegar ao local, mandou suspenderem a retirada das plantas.

Os relatos desses entrevistados indicam que, apesar da legislação local descrever a proibição do fechamento de vias públicas, não é cumprido o previsto no Parágrafo Único do art. 23 da Lei Orgânica, a desconstituição das portarias, cancelas, guaritas ou similares (como a cerca viva). Respectivo descumprimento deixa os moradores contrários à privatização descrentes com alguma intervenção do Poder Público em defesa do interesse coletivo frente ao cerceamento da livre circulação pela cidade.

Além de ser expressamente contrária à instalação de cancelas nas vias públicas, a Lei Orgânica de Nova Lima descreve os bens municipais conforme as orientações federais de direito administrativo, demonstrando mais uma vez a conformidade do ordenamento jurídico local frente ao nacional. A alienação de bens é subordinada à comprovação do interesse público e deve cumprir com alguns requisitos, como avaliação prévia, autorização legislativa e concorrência.

Apesar de descrever com precisão os procedimentos para concessão e permissão de uso dos bens municipais, em Nova Lima não são utilizados esses instrumentos para justificar o fechamento de vias. Os loteamentos feitos para

serem condomínios fechados são aprovados como abertos e a instalação das portarias é feita à revelia da lei.

Além da concessão de uso dos espaços, também não é feita a concessão de prestação de serviços. Em nenhum artigo de lei local é autorizado que a prefeitura deixe de prestar algum serviço, esta apenas pode conceder ou permitir a execução destes por outra entidade devidamente capacitada.

Quando uma associação de moradores opta por privatizar algum serviço, isto é feito exclusivamente por interesse dos envolvidos, sem qualquer autorização legislativa, sendo assim não há o que se falar em autorização ou concessão nesses casos. Desse modo, a prefeitura não pode, quando convocada, eximir-se da prestação de algum auxílio ou fiscalização em bairros onde houve a contratação privada de serviços. O Poder Público tem que estar preparado para atender todo o seu território quando demandado. É exatamente por isso que os tributos são pagos normalmente por aqueles que optam pelos serviços privados, pois a contratação particular é feita por livre vontade dos cidadãos e, se em algum momento desistirem da privatização e almejarem a prestação de serviços públicos, estes serão ofertados.

Sobre a competência para criar tributos, esta é exclusiva do município, então qualquer valor cobrado pelas associações de moradores não é comparado a tributo, derivando exclusivamente de uma relação contratual de adesão à associação. Também é competência exclusiva do município legislar sobre o planejamento urbano, ordenamento territorial, limitações urbanísticas e ocupação do solo. Dessa forma, as regras estipuladas pelas associações sobre a ordenação do espaço dos loteamentos não são equiparadas à lei, mas devem estar em conformidade com a legislação e derivam apenas de uma relação contratual.

Como a Lei Orgânica de Nova Lima é clara sobre proibição da instalação de cancelas em vias públicas, o Plano Diretor Municipal, do ano de 2007, regulamenta os condomínios horizontais (similares ao que está sendo definido pelo Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial, PL n. 3057/2000), descritos como a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos,

sendo admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao perímetro do condomínio.

Como o Plano Diretor descreve os condomínios horizontais como uma área ocupada apenas por vias privadas, de propriedade comum dos condôminos, entende-se que não há uma lesão ao citado art. 23 da Lei Orgânica que proíbe as cancelas, pois estas não podem fechar apenas vias públicas e as dos condomínios horizontais não são bens públicos. Também é por isso que não se discute a concessão ou a permissão de uso das vias que cortam os condomínios, afinal não há o que conceder se não houver um bem público, mas propriedade particular de uso comum.

Apesar de, desde 2007, haver essa regulamentação no município de Nova Lima, nenhum dos chamados 'condomínios fechados' foi, até o momento, aprovado como condomínio horizontal, todos são bairros ou loteamentos aprovados segundo a 6766/79 e fechados posteriormente. Além disso, ainda não há uma orientação legislativa federal sobre os condomínios horizontais, já que o PL n. 3057/2000 não está sancionado. Bhering (2003, p.120) aponta que os condomínios fechados são considerados inconstitucionais, "uma vez que somente a União é competente para legislar sobre o parcelamento do solo urbano". Para esse autor, qualquer outra interpretação é considerada burla à legislação federal: "o município tem competência de regulamentar sobre a ordenação de seu território, mas não de legislar sobre novas formas de parcelamento de solo" (BHERING, 2003, p.120). Dessa forma, ao estabelecer um novo modelo ainda não regulamentado em nível federal, a legislação de Nova Lima é inconstitucional. De todo modo, segue a análise do que é disposto em referido município.

O Plano Diretor de Nova Lima cita os requisitos específicos que devem ser observados pelos condomínios horizontais. A área do condomínio deve ser inferior a 200.000 m<sup>2</sup> (duzentos mil), sendo obrigatória a separação de condomínios próximos por vias públicas. Esse aspecto, por exemplo, impediria a configuração do Vale do Mutuca como é hoje. Atualmente doze condomínios formam o Vale e uns ficam nos fundos de outros ou dentro de outros, sem qualquer via com acesso liberado, todas possuem cancelas e guaritas controlando o acesso. Julio Grilo, morador do Condomínio Vila Castela, relata

que os bairros que ficam mais próximos das vias públicas são mais flexíveis com relação ao controle de circulação de pessoas, mas os que ficam nas partes mais internas do Vale do Mutuca são mais restritivos, exigem a apresentação de documentos e confirmam se a pessoa a ser visitada conhece quem está na portaria. Segundo Julio, esse controle se dá porque não há mais nada na região que atrairia a circulação de pessoas a não ser ir à casa de moradores. Não existem comércios ou pontos turísticos para as pessoas irem livremente, há apenas residências.

A dimensão máxima de 200.000 m<sup>2</sup> (duzentos mil) estabelecida no Plano Diretor de Nova Lima é bastante ampla e faz uso da flexibilidade da Lei n. 4591/64, que não estipula um tamanho máximo para os condomínios. Refletindo sobre esse assunto, pode-se imaginar que, em 200.000 m<sup>2</sup> (duzentos mil), pode haver 200 (duzentas) casas em lotes de 1.000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados), o que representa um número elevado de residências e de moradores, capaz de impactar na vizinhança, na mobilidade urbana e no meio ambiente. Sendo assim, é necessário um controle do uso do espaço nesses condomínios, ainda que as vias internas sejam consideradas privadas.

A Lei n. 4591/64, ao descrever o condomínio, trata essa ocupação como pequenas vilas onde são comercializadas casas já prontas e que possuem uma área de uso comum de todos que ali vivem. Os condomínios horizontais de Nova Lima são bairros, amplos, onde são comercializados lotes sobre os quais os proprietários podem construir a sua moradia. Essas diferenças demonstram que o condomínio horizontal não observa adequadamente as previsões da Lei n. 4591/64, que é uma lei federal, e deve ser devidamente compatível com as leis municipais.

Outros requisitos observados em Nova Lima são: a manutenção da densidade de ocupação adotada no zoneamento; a área do condomínio deve ser separada de glebas vizinhas por faixa reservada para acesso futuro às mesmas, visando possibilitar a comunicação entre os condomínios; as áreas fechadas para implantação de condomínios não poderão constituir barreira ao sistema viário principal; não pode haver lotes na faixa de, pelo menos, 36 metros ao longo de vias de ligação regional, vias estruturais e vias arteriais do Município, devendo as calçadas, lindeiras a essas vias, obedecer às regras da respectiva



via; é necessária a manutenção do afastamento de 2 (dois) metros da divisa do condomínio e jardim linear na frente para as demais vias circundantes, que acompanhe a divisa por alambrado, grade ou cerca viva; as áreas públicas terão acesso ao público e serão localizadas necessariamente na área externa do condomínio horizontal. Essas observações que a norma local estabelece visam uniformizar a ocupação da cidade, pois, segundo a lei de condomínios, estes podem ser desfeitos, se os condôminos assim desejarem e, dessa maneira, a área fechada deve estar preparada para ser aberta.

O Plano Diretor de Nova Lima define que, ao ser instalado um condomínio horizontal, sejam destinadas à Municipalidade, áreas institucionais de no mínimo 35% (trinta e cinco por cento) da área total parcelada. Observa-se que essa determinação de entregar ao município uma área de reserva institucional aproxima o condomínio horizontal de um loteamento comum, pois é a Lei n. 6766/79 de loteamentos que exige as áreas de reserva, a 4591/64 que regulamenta condomínios não trata desse assunto.

As áreas institucionais poderão ser implantadas em área doada pelo empreendedor ao município em outra região da cidade, desde que haja interesse público e prévia anuência do Conselho Municipal de Política Urbana. Para Ana Schmidt, ex-secretária municipal de habitação, e Carlos Cavalcanti, empreendedor da região (ambos entrevistados), essa possibilidade de doação em local diverso de onde se situa o empreendimento reforça a segregação, pois garante que não serão feitos conjuntos habitacionais ou áreas de uso comunitário no entorno dos condomínios. Porém, por outro lado, muitas vezes os condomínios situam-se longe das áreas mais movimentadas pela população em geral, como ao longo de estradas perigosas. Desse modo, se o terreno entregue à prefeitura estiver em um local mais acessível aos cidadãos da cidade, a doação deste em área diversa daquela de onde fica o empreendimento imobiliário pode ser vantajosa.

As normas de Nova Lima transferem algumas responsabilidades por serviços ao condomínio horizontal, afirmando que cabe a este apresentar soluções para o abastecimento de água, a coleta e tratamento de esgotos sanitários, para a drenagem das águas pluviais, a distribuição de energia elétrica e iluminação de áreas comuns e privativas, a coleta e disposição final de

resíduos sólidos. Além disso, é vedada a construção de pórticos e outros elementos que impossibilitem ou limitem a entrada de veículos de carga. As obras de infraestrutura condominial deverão estar concluídas em um prazo máximo de até 36 (trinta e seis) meses, a partir do licenciamento municipal, sob a pena de sua cassação e aplicação de multa, cujo valor deverá ser estipulado em Decreto Municipal. As edificações levadas a efeito sobre a área objeto do condomínio deverão obedecer às mesmas normas e especificações previstas no Código de Obras do Município e serão submetidas à fiscalização e análise pelo poder público. Essas especificações oneram os construtores, o que elitiza a produção do espaço e faz com que sejam implantados mais empreendimentos para as classes altas do que populares.

Carlos Cavalcanti e Manetta, empreendedores entrevistados, concordam que, para o desenvolvimento de um mercado que atenda às classes populares em Nova Lima, é necessário desburocratizar e aparelhar o poder público. Segundo eles, é caro fazer loteamentos e, por isso, o preço final do produto é elevado, não sendo suportado pelas classes baixas. A estipulação de prazos para a estruturação de condomínios, por exemplo, pode encarecer o empreendimento e não é compatível com os prazos demorados que a prefeitura leva para aprovar um empreendimento. Carlos e Manetta relatam que lotear em Nova Lima é muito arriscado, pois demora mais de cinco anos para conseguir a aprovação do empreendimento e, quando sai essa aprovação, a configuração do espaço da cidade e a economia podem ter mudado tanto que fica desinteressante concluir as obras pretendidas. Para Ana Schimidt, o aparelhamento da prefeitura é fundamental, pois hoje não há sequer um urbanista atuando na aprovação de loteamentos, todos os profissionais desse setor em Nova Lima são cartógrafos ou engenheiros agrimensores.

Em Nova Lima, além da regulamentação de condomínios horizontais no Plano Diretor, há casos como o da Lei n. 2279 de 12 de junho de 2012 que trata da remodelação da planta do loteamento Serra dos Manacás e da desafetação de áreas públicas. A desafetação nesse caso tornou áreas públicas de uso comum do povo (vias internas e áreas de reserva institucional) em áreas públicas de uso especial. A desafetação é um passo necessário para possibilitar a concessão de direito real e uso, mas, como já discutido, a concessão deveria

ser precedida de licitação e somente poderia ocorrer tendo em vista o interesse público. Ocorre que não há demonstração de interesse público ou licitação e, assim, é irregular usar esse tipo de estratégia para legitimar a privatização de espaços públicos existentes dentro de loteamentos fechados.

Diante desses desencontros entre leis e prática, Milton Moura questionou, em entrevista para esta pesquisa: “se está tudo errado, como pode o judiciário, a polícia, o poder executivo, aceitar a formação de ‘falsos condomínios’? A lei não tem que ser cumprida?”<sup>58</sup> Milton acredita que toda a estrutura pública de Nova Lima é conivente com a instalação irregular de loteamentos fechados por não querer a favelização da cidade, por acreditar na desoneração da prefeitura e na maior arrecadação de impostos.

Essa prática em Nova Lima de descumprimento da lei para que o poder público exima-se de suas responsabilidades e ainda privilegie interesses privados demonstra que não são aplicados os conceitos de governança explanados neste trabalho. Ao mesmo tempo, é notória a influência neoliberal na privatização do espaço e de serviços, bem como a ausência de uma escuta que considere a participação da sociedade.

O caso de Nova Lima demonstra como é importante definir uma maneira de regulamentar a privatização de alguns serviços e o uso dos espaços. O que existe hoje em termos jurídicos não é colocado em prática, logo não contribui para uma ocupação ordenada e inclusiva da cidade. Para Manetta, é preciso elaborar um modelo de uso do espaço que atenda aos interesses das classes privilegiadas, mesmo que não tenha guaritas, cancelas ou portarias. Segundo citado empreendedor, há uma tendência de se privatizarem serviços e não depender das intervenções públicas. Essa tendência não significa, necessariamente, o fechamento de vias, mas, como não há a definição desses modelos alternativos de gestão privada, acontecem abusos, como o cerceamento do direito de ir e vir pela cidade.

---

<sup>58</sup>Ana Schimidt conta que há um condomínio horizontal da MRV, em Nova Lima, que segue adequadamente a Lei n. 4591/64. Este é formado por oitenta casas geminadas, não tem lotes individualizados, cada proprietário possui sua fração ideal e assume a responsabilidade pela manutenção das áreas internas.

### 5.3 Quem é o dono da rua em Lagoa Santa?

Quem é o dono da rua em Lagoa Santa? Essa pergunta tem uma resposta objetiva em Lagoa Santa, pois o município possui legislação específica tratando do tema. As ruas são públicas, são de uso comum do povo, porém podem ser concedidas ao uso privado, caso sejam cumpridas as exigências legais.

Essa definição é excelente em termos de planejamento urbano por traçar, objetivamente, o que pode ser privatizado e como fazer isso, porém não trata os efeitos de privatização, que continuam à mercê de interpretações pontuais sobre o que é interesse coletivo, afinal a concessão somente pode se concretizar diante do interesse coletivo.

A seguir serão demonstrados quais os requisitos para se conseguir a concessão de uso onerosa em Lagoa Santa e será problematizado onde a interpretação do interesse público local encaixa-se, pois é a discricionariedade dos gestores municipais que definirá quando há ou não a efetivação dos interesses comuns a toda a sociedade. Outro ponto a ser explorado é a baixa adesão dos empreendimentos já implantados à regularização, conforme a legislação de loteamentos fechados no município, e as controvérsias, já apontadas anteriormente neste trabalho, quanto à concessão sem licitação e a desafetação de espaços de uso comum do povo.

Importante frisar que, ao tratar o tema dos loteamentos fechados como uma forma de regularização do uso do espaço, entende-se que o que se tem atualmente é irregular, ou seja, os empreendimentos foram sendo instalados em desconformidade com o ordenamento jurídico. Como já exposto anteriormente em uma fala de Fernandes (2008), mais uma vez a legislação urbana serve apenas para legitimar o que já existe e não para planejar.

O Plano Diretor que está em vigor em Lagoa Santa corresponde à Lei n. 2633 de 2006. O art. 86, inciso III, f, dispõe sobre o instrumento da concessão de direito real de uso, coletivo ou individual, oneroso ou gratuito. A Lei n. 2655 de 2006 regulamentou os condomínios com base na concessão estabelecida no Plano Diretor. A concessão é pedida na prefeitura após a aprovação do projeto do loteamento no município e na Agência Metropolitana, porém essa última não participa da decisão quanto à concessão.

O art. 2º da Lei n. 2759/2007 considera parcelamento do solo a divisão física e jurídica de área em partes e as modalidades são o parcelamento, o loteamento, o desmembramento (conforme estabelecido na 6766/79) e o condomínio urbanístico. Assim com ocorre em Nova Lima, há a criação de um novo modelo de ocupação do solo pela legislação de Lagoa Santa, o que fere o ordenamento jurídico nacional. Apesar disso, a Lei n. 2759/2007 não descreve os condomínios urbanísticos e frisa mais a concessão de uso em loteamentos.

Sobre os loteamentos fechados, a legislação de Lagoa Santa compreende-os em três situações específicas: os loteamentos fechados a serem implantados no Município após a promulgação da Lei, que devem observar suas disposições para aprovação de projeto; os loteamentos fechados já implantados no Município antes da promulgação da Lei, que precisam observar suas disposições para fins de regularização; os loteamentos abertos já implantados, que tinham interesse de se tornarem fechados, total ou parcialmente, nos termos da lei. Aos loteamentos fechados já implantados, foi definido um prazo de 180 dias para a regularização da ocupação, conforme a legislação, mas até hoje existem loteamentos fechados irregulares. No caso dos loteamentos abertos que desejavam se fechar, estes tiveram 180 dias da data da promulgação da lei para requerer o fechamento. Como em Lagoa Santa nenhum bairro aberto tomou qualquer iniciativa nesse prazo para se fechar, não há na cidade algum caso que envolva essa hipótese. Além disso, a maioria dos empreendimentos fechados, que já estavam consolidados em 2006, quando a lei entrou em vigor, não foi regularizada. Para o entrevistado Valério Márcio, gerente de regulação urbana municipal, os loteamentos consolidados têm muita dificuldade de se adaptarem à lei de parcelamento do solo, pois são necessárias diversas obras de adaptação estrutural.

Os loteamentos fechados em Lagoa Santa, segundo a Lei de Parcelamento do Solo, devem ter uma área total de no máximo 350.000m², 150.000m² a mais do que foi estabelecido em Nova Lima para os condomínios fechados. Essa dimensão maior em Lagoa Santa impacta mais na sociedade, porém, nesse município, é exigida uma contrapartida que pode beneficiar mais a estruturação urbana e a população, pois a concessão de uso é sempre onerosa, os valores arrecadados devem ser destinados para investimentos no meio

urbano e a concessão pode ser revogada a qualquer tempo. O Projeto de Revisão do Plano Diretor de Lagoa Santa (PL 4149/2015) (LAGOA SANTA, 2015), apesar de não tratar especificamente dos condomínios fechados devido à existência de lei municipal específica sobre o assunto, dispõe que os recursos auferidos com a concessão de direito real de uso devem ser destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Enquanto isso, em Nova Lima, não há nenhuma exigência de contrapartida, afinal, pela legislação municipal, as vias e áreas comuns internas não precisam de concessão, são privadas. O problema é que nenhum empreendimento novalimense segue a regulamentação sobre os condomínios e poucos loteamentos de Lagoa Santa estão regularizados conforme as normas locais.

Da área total, objeto do loteamento fechado, deve ser destinada uma área como institucional, sem prejuízo da área verde e das áreas destinadas a vias públicas e espaços livres de uso público. A proporção de área de reserva institucional é de 5% (cinco por cento) para empreendimentos maiores que 150.000m<sup>2</sup> (cento e cinquenta mil metros quadrados), 6% (seis por cento) para empreendimentos cuja dimensão é de 100.000m<sup>2</sup> (cem mil metros quadrados) até 150.000m<sup>2</sup> (cento e cinquenta mil metros quadrados), 7% (sete por cento) para loteamentos de 50.000m<sup>2</sup> (cinquenta mil metros quadrados) a 100.000m<sup>2</sup> (cem mil metros quadrados) e 10% (dez por cento) nos casos de loteamentos com até 50.000m<sup>2</sup> (cinquenta mil metros quadrados).

Em Nova Lima, não existe essa previsão diferenciada conforme a dimensão dos empreendimentos e não são excluídos, da área de reserva institucional, os espaços ocupados pelas vias públicas e vegetação protegida. O percentual total em todos os empreendimentos, envolvendo toda a área de uso comum independente da sua destinação, é de 35% da área total do loteamento.

Da mesma forma que proposto em Nova Lima, a área de reserva institucional de empreendimentos em Lagoa Santa deverá ser localizada fora do perímetro do qual se pretenda o fechamento<sup>59</sup>, até mesmo em um ponto distante

---

<sup>59</sup>As áreas institucionais não podem estar localizadas em dolinas, alagadiças ou sujeitas a inundações; áreas aterradas ou com declividade igual ou superior a 20%; local total ou parcialmente florestado sem prévia manifestação do Conselho Municipal do Meio Ambiente - CODEMA, Instituto Estadual Florestal - IEF, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em cada caso, no âmbito de suas jurisdições; próximas ou contíguas a reservatórios d'água, naturais ou artificiais, mananciais, cursos d'água de demais recursos hídricos, sem prévia manifestação das autoridades competentes; áreas

do loteamento, desde que haja interesse do município nessa localização e equivalência monetária no valor das áreas. A critério da administração, em parecer técnico fundamentado, a área institucional poderá ser substituída por obras ou equipamento urbanos, em locais a serem indicados pela administração<sup>60</sup>. Quando se diz a critério da administração, significa que a decisão depende da discricionariedade do gestor público, ou seja, é ele quem faz a interpretação do interesse público local quanto à possibilidade de negociação quanto à forma de garantia das áreas de reserva institucional.

Os loteamentos fechados que ainda não foram implantados devem definir as áreas públicas e pedir sua concessão já na ocasião de aprovação do projeto. Os demais devem apresentar um projeto de adequação à previsão legal de concessão de uso. Diante disso, durante a vigência da concessão, as áreas públicas são desafetadas do uso comum. As vias concedidas devem ser dotadas de portaria para monitoramento da entrada de pessoas no local e garantia da segurança. Importante frisar que nenhuma pessoa pode ser vetada de adentrar na área de um loteamento fechado, podendo apenas ser requerida a sua identificação. Valério Márcio conta que alguns loteamentos, ainda não regularizados, são os mais exigentes para entrada e circulação interna de pessoas que não são moradoras. As imagens abaixo são do Condomínio Condados da Lagoa, que ainda não tem concessão de uso das vias, mas controla excessivamente o acesso, até mesmo de prestadores de serviços, de quem é exigida a abertura do porta-malas do veículo. Os visitantes em geral devem usar nos carros um crachá de identificação com as regras sobre o trânsito e a circulação na área interna do loteamento fechado.

A partir do momento em que é concedido o uso das áreas públicas, estas passam a ser administradas pela associação de moradores beneficiada, cabendo a esta assumir os encargos pela manutenção do espaço objeto da concessão. A legislação de Lagoa Santa define que a concessão de direito real de uso deve ser onerosa, cabendo à associação arcar com o valor determinado no decreto que garante o direito de uso. A escolha da concessão onerosa justifica-se, segundo Valério Márcio Batista, por garantir uma contrapartida aos

---

com erosão em sulcos e voçorocas e ainda onde as condições geológicas não aconselharem a edificação; locais de preservação permanente; em áreas não dotadas de infraestrutura urbana.

<sup>60</sup> Podem ser exigidos alguns lotes como caução para garantia das obras.

demais cidadãos do município que podem se sentir segregados ou excluídos devido à presença de muros e guaritas em vias públicas. Além disso, a onerosidade garante o entendimento de que a concessão atende ao interesse público, pois os recursos recebidos são aplicados na cidade visando atender às demandas populares<sup>61</sup>.

Figura 9: Placa da portaria do Condados da Lagoa que exige dos prestadores de serviço a abertura de porta-malas



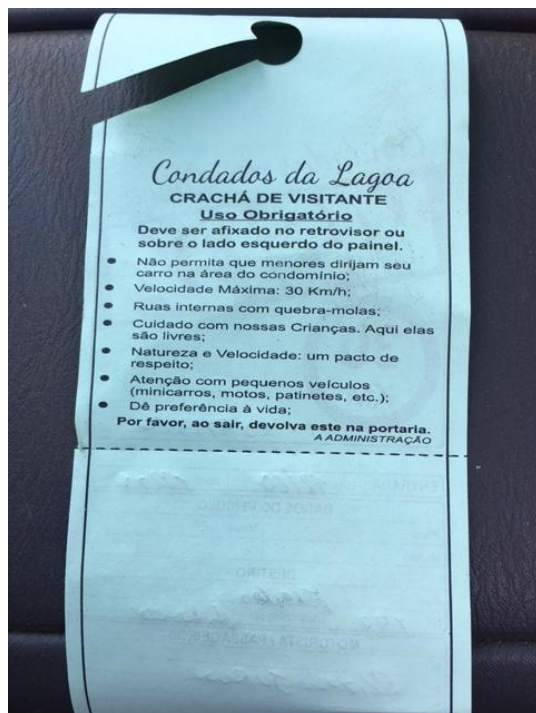
Fonte: Acervo pessoal da autora.

---

<sup>61</sup> A concessão de direito real de uso em Lagoa Santa fica condicionada à aprovação do Relatório de Impacto de Circulação – RIC e do Relatório de Impacto de Vizinhaça – RIV, conforme estabelecido no Plano Diretor.



Figura 10: Crachá de identificação dos visitantes



Fonte: Acervo pessoal da autora.

Para se formalizar a concessão de uso, é necessária a observação dos seguintes termos: a Administração Municipal deve aprovar o loteamento fechado a ser implantado, a regularização do loteamento fechado já existente ou o fechamento de loteamento, bem como a concessão de uso, nos autos do processo administrativo; deve ser expedido decreto pela Prefeitura para oficializar a concessão; a concessão de uso outorgada será registrada junto ao Cartório de Registro de Imóveis, na matrícula de registro do loteamento. Como a concessão é coletiva e o ato beneficia todos os proprietários de lotes, cabe à associação concessionária fazer campanhas educativas para arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU - junto aos moradores do loteamento, pois o pagamento das taxas de condomínio e da concessão de uso onerosa não retira a obrigação tributária.

Caso haja o descumprimento de qualquer regra referente à concessão de direito real de uso, o loteamento deve deixar de ser fechado, desobstruindo as vias, retirando as portarias e abolindo qualquer prática de controle de acesso. As obras para abertura do bairro devem ser pagas exclusivamente pela associação

de moradores, sem onerar a Prefeitura. O descumprimento pode ser confirmado pelo atraso de mais de noventa dias no pagamento da concessão onerosa e pelo uso arbitrário do direito de fiscalização, como o impedimento imotivado do acesso às dependências do loteamento fechado. Se uma pessoa sentir que teve seu direito de ir e vir lesado, pode ingressar com um processo administrativo junto ao poder público municipal.

O número de loteamentos que estão regularizados na Prefeitura é baixo, mais ou menos 23 no total. Para Valério Márcio, é mais fácil controlar a instalação de novos empreendimentos, pois destes é exigida a observação de determinados parâmetros de construção. Tem sido fiscalizada até mesmo a forma de divulgação dos empreendimentos. O loteamento Versalhes, por exemplo, teve sua obra embargada, pois os anúncios sobre o mesmo o identificavam como um loteamento fechado e foram construídas portarias antes de ser solicitada a concessão de direito real de uso junto à Prefeitura.

Alguns loteamentos mais antigos têm muita dificuldade de se adequarem, porque não foram construídos conforme as normas municipais de uso do solo e têm ruas estreitas, não possuem calçadas, ficam em áreas rurais onde os lotes deveriam ter um tamanho mínimo de 20.000 m<sup>2</sup> (vinte mil metros quadrados), mas foram vendidos terrenos de 1.000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados), interrompem vias públicas urbanas, dentre outras irregularidades. Esses casos demandam a realização de muitas obras para serem regularizados e seus moradores não querem arcar com essas mudanças e ainda pagar pela concessão onerosa. Caso a regularização não seja feita, o controle de acesso ao perímetro interno desses falsos condomínios deve ser suspenso. A Prefeitura sabe quais são os loteamentos que estão fechados indevidamente devido a um diagnóstico feito em 2009 e sabe também o que deve ser feito em cada um para que se regularizem (o Amendoeiras, mais antigo da cidade e um dos mais luxuosos, não é regularizado). Ocorre que atualmente os esforços têm se concentrado nos loteamentos próximos do centro da cidade e nos mais novos.

A formação das associações de moradores representativas dos interesses dos loteamentos que possuem áreas concedidas é um outro ponto controverso. Segundo a lei de parcelamento do solo, a concessão de uso das áreas públicas de lazer e das vias de circulação somente será outorgada à entidade

representativa dos proprietários dos imóveis compreendidos no perímetro interno do loteamento fechado, a qual deverá ser constituída sob a forma de pessoa jurídica, responsável pela administração das áreas internas, com explícita definição dessa responsabilidade. É exigida a anuência de 70% (setenta por cento) dos proprietários dos lotes inseridos na porção objeto do fechamento para que a associação se forme e requeira a concessão de uso. Ocorre que, segundo a Constituição Federal, conforme já explicitado neste trabalho, ninguém pode ser compelido a se associar ou a adquirir um serviço que não deseja contratar diretamente e, por isso, a adesão deveria ser de 100% (cem por cento) dos proprietários. A flexibilização proposta na legislação de Lagoa Santa fere o ordenamento jurídico nacional.

O fechamento das áreas objeto de pedido de concessão por uma associação não pode prejudicar o sistema viário da região, deve observar a exigência de prévia desafetação dos bens públicos e não pode compreender estabelecimentos comerciais ou industriais, ou seja, os loteamentos fechados devem ser exclusivamente residenciais. Em Nova Lima, a legislação municipal não faz esse tipo de exigência.

Efetivada a concessão de uso, todos os ônus decorrentes da manutenção e conservação das áreas objeto da concessão serão de inteira responsabilidade da entidade representativa dos proprietários e dos empreendedores durante a fase de implantação dos loteamentos. Os serviços de manutenção e poda de árvores e arborização; a manutenção e conservação das vias públicas de circulação, da pavimentação asfáltica ou poliédrica e da sinalização de trânsito; a coleta e remoção de lixo domiciliar, que deverá ser depositado na portaria onde houver coleta pública de resíduos sólidos; a implantação de coleta seletiva e criação de pequenas unidades de compostagem, dentro dos padrões técnicos existentes, se houver interesse da concessionária; a limpeza e conservação das vias públicas; a prevenção de sinistros; a instalação da rede de energia elétrica, sendo que a manutenção e a conservação da iluminação pública serão de responsabilidade do Município, que prestará o serviço diretamente ou através de concessionária, fazendo a cobrança desse serviço na forma da lei, diretamente de cada unidade autônoma do loteamento; a criação e instalação de viveiros de mudas para arborização de áreas verdes, se isso se fizer necessário; a

instalação de sistemas de segurança e vigilância, eletrônico ou físico; a instalação de guaritas e portarias; a instalação de rede interna de esgotamento sanitário; a construção de obras de contenção de taludes e aterros, destinada a evitar o assoreamento de águas correntes ou dormentes; a execução de obras destinadas ao escoamento de águas pluviais, inclusive galerias, guias, sarjetas e canaletas; e outros serviços que se fizerem necessários, devidamente justificados no projeto de aprovação do loteamento, serão todos realizados pela entidade que recebeu a concessão.

Apesar de todos os compromissos das entidades que representam os moradores beneficiados pela concessão, deve ser garantida a ação livre e desimpedida das autoridades e entidades públicas que zelam pela segurança e bem-estar da população nos limites do loteamento fechado.

As diferenças mais marcantes na definição de quem é o dono da rua em Lagoa Santa e Nova Lima têm origem no fato de a primeira regulamentar loteamentos fechados, cujas vias internas são públicas e concedidas a uma entidade representativa de proprietários de imóveis. Enquanto isso, a segunda regulamenta condomínios horizontais, nos quais as vias internas são privadas e divididas em frações ideais entre os condôminos que podem se associar para gerenciar a manutenção do espaço interno privado. Dessa forma, as ruas de Lagoa Santa são do poder público municipal e as de Nova Lima são dos condôminos.

Em Lagoa Santa, a concessão de uso das áreas públicas deve se fundamentar no interesse coletivo. Em Nova Lima, não é questionado o interesse coletivo, já que prevalece o direito individual de propriedade das áreas condominiais. Ocorre que, como em Nova Lima os grandes empreendimentos fechados não são instalados segundo a norma local, mas como loteamentos tradicionais que instalam guaritas contrariando a Lei Orgânica do município, o interesse coletivo deve ser discutido e não o direito individual.

Ao se refletir sobre o interesse coletivo, é fundamental deixar a esfera jurídica e ingressar na esfera sociológica. O interesse coletivo não tem um conceito objetivo na lei, mas a Constituição Federal de 1988 dá indicativos de como pode ser interpretado diante de cada caso específico, como, por exemplo, tendo em vista garantir sempre o igual acesso ao direito e à qualidade de vida.

Para garantir a qualidade de vida, é necessário definir em quais condições sociais se tem qualidade de vida e, ao aplicá-la no meio urbano, é essencial considerar a moradia, o meio ambiente, a acessibilidade, os serviços e tudo mais que a cidade pode oferecer.

O interesse coletivo consiste então na garantia do acesso à cidade no seu todo e daí segue o questionamento: Nova Lima e Lagoa Santa, ao tentarem regulamentar empreendimentos como loteamentos ou condomínios fechados, estão em conformidade com os princípios do Estatuto da Cidade que priorizam o interesse coletivo? As considerações finais a seguir analisam essa pergunta no contexto desta pesquisa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estas considerações trazem algumas respostas aos questionamentos feitos no capítulo final. São problematizados os modelos de regularização de loteamentos fechados adotados em Nova Lima e Lagoa Santa diante de conceitos gerais descritos no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal, como o interesse coletivo. A análise contrapõe as ações privatistas neoliberais e a preponderância do interesse coletivo na descrição do direito à cidade.

A partir do que foi descrito nesta tese, é possível concluir que a ocupação por loteamentos fechados impacta a relação entre administração pública, mercado, moradores de condomínios e de bairros abertos. Essa ocupação intensificou-se e mudou ao longo dos anos, influenciando de maneira diferente essas relações no espaço. No início, os loteamentos eram refúgios de poucas pessoas que buscavam tranquilidade, em espaços distantes dos grandes centros, ainda que tivessem que conviver com a falta de infraestrutura. Nessa época (de 1960 até início dos anos 1980), nem todos os condomínios eram fechados ou contavam com aparatos de segurança privada, portarias monitoradas, câmeras, muros, entre outros. Hoje os condomínios já contam com alguns serviços públicos e vários privados, além da oferta de diferentes serviços nas suas proximidades.

A administração municipal relaciona-se com os loteamentos fechados como uma instituição reguladora, com a função de legislar sobre o uso do espaço e fiscalizar. Esta também oferta alguns serviços básicos na esfera pública visando atender à coletividade de moradores, ou seja, à cidade como um todo. Além disso, a prefeitura é também responsável pela arrecadação de tributos e outros recursos que serão utilizados no financiamento desses serviços. Como as competências das prefeituras são estabelecidas na Constituição Federal, estas não são negociáveis para atender a interesses privados, porém questões externas podem influenciar o modo de gestão dos municípios. Lagoa Santa e Nova Lima, por exemplo, têm usado a discricionariedade da administração pública a favor do mercado, permitindo a prevalência de interesses privados sobre o público, legislando e fiscalizando de forma a

beneficiar o sucesso de empreendimentos marcados pela privatização e atendimento aos moradores de loteamentos fechados.

O mercado tem o papel, no contexto dos condomínios fechados, de fomentador de um novo produto. Para garantir a adesão a esse produto, o mercado atua como articulador com o Poder Público, motivando inclusive o exercício da função regulamentadora em prol da legalização ou aceitação tácita do novo produto disponível. Pelas falas dos empreendedores imobiliários entrevistados nesta pesquisa, são apontadas vantagens que o município e a coletividade recebem ao ser flexibilizada a atuação do poder público em favor do mercado e de seus produtos, como os condomínios fechados. Os potenciais consumidores desses produtos também são beneficiados na percepção dos empreendedores pela possibilidade de adquirir o produto ofertado, pela exclusividade garantida pelo modelo de uso do espaço dos loteamentos fechados e pela forma autônoma de condução dos interesses dos condôminos.

Os moradores de bairros abertos e fechados têm a sua relação com a cidade modificada a partir da instalação de empreendimentos exclusivos, pois o acesso a determinadas áreas e serviços passa a ser controlado. O exercício da cidadania afasta-se do conceito de interesse público e passa a ser percebido de forma diferente no contexto da neoliberalização, baseado em critérios de diferenciação e não de igualdade.

As pessoas apenas têm condições de exercer a cidadania plena se estiverem dotadas de garantias básicas que façam com que os cidadãos estejam em um plano igualitário em termos de direitos civis e políticos, ainda que economicamente as pessoas sejam diferentes. O conflito e a competição são parte da essência do exercício da cidadania e, para se ter capacidade competitiva, é preciso estar munido de direitos fundamentais para poder participar ativamente do processo decisório democrático que compõe a governança. Tocqueville (1987) diz que a sociedade democrática, com livre exercício da cidadania, fundamenta-se na ausência de distinções de ordens e classes, ainda que as pessoas tenham capacidade financeira distinta. Para Ribeiro e Junior (2003), diante do exposto e da desigualdade social, a democracia existe legalmente no Brasil, mas, na prática, as pessoas não estão em condições de exercê-la.

Daí se pode questionar a fala de Manetta, empreendedor imobiliário entrevistado, que diz que, nos condomínios fechados, o exercício da cidadania é pleno e maior do que nos bairros abertos. Caracterizando os moradores desses empreendimentos, pode-se notar que são pessoas das classes sociais privilegiadas, dotadas de direitos e garantias para o exercício da cidadania, conforme exposto por Ribeiro e Junior (2003). Milton Santos (1996/1997) pontuou, em uma palestra que deu sobre preconceito, que as classes altas não estão preocupadas com a cidadania, mas com privilégios. Essa forma de pensar aproxima-se mais do que ocorre nos condomínios fechados: a supressão de direitos de uns (como o de ir e vir) para a garantia de privilégios a outros (como a segurança e a privacidade).

Ocorre que, na tentativa de equilibrar os direitos e a cidadania, as classes mais abastadas barganham direitos, ou seja, o Estado garante o acesso ao mercado para as altas classes e oferta serviços básicos à sociedade mais pobre. Essa barganha, criticada por Marshall (1967), forma a “estadania”, caracterizada por Brasil, Pereira e Carneiro (2013) como a garantia de direitos de cima para baixo, do Estado para o povo, e não via participação ativa.

Para Carvalho (2007), historicamente, no Brasil, não se desenvolveu uma cultura de participação popular ativa. A rede clientelista, paternalista, foi mais forte do que o desenvolvimento da cidadania e, assim, os direitos sociais foram sendo garantidos de cima pra baixo sem um envolvimento direto da sociedade.

A cidadania que Manetta disse ser intensificada nos condomínios fechados é a hipercidadania, que deixa os subcidadãos à mercê da “estadania”. Os condôminos garantem o bem-estar através das associações de moradores que privatizam serviços e negociam a privatização de espaços com o Estado por meio de barganhas de direitos: o Estado exime-se de algumas obrigações nas áreas fechadas, os condôminos pagam os impostos e geram empregos, os moradores dos bairros abertos são beneficiados, pois ainda que tenham limitado o direito de ir vir, beneficiam-se com a maior oferta de empregos, principalmente os domésticos e, supostamente, a “estadania”, garante que os recursos do governo sejam aplicados na oferta de bem-estar social aos mais carentes. Com a apresentação dos benefícios para as classes sociais mais baixas, estas podem acreditar que a barganha é positiva e não exercer a cidadania ativa,



questionando os efeitos negativos da privatização dos espaços e a consequente supressão de direitos. A governança exercida dessa forma se distancia do conceito discutido nesse trabalho.

Pela Constituição Federal, o exercício do Poder Público deve ser regido por alguns princípios básicos que visam garantir que o poder não seja manipulado em favor de interesses particulares. A legalidade é um desses princípios e contrapõe a ideia de autonomia da vontade, pois a administração do Estado não pode ser fundada na vontade dos administradores, mas na lei, por isso trata-se de um Estado Democrático de Direito. Para dar efetividade à legalidade, há o princípio da impessoalidade, que estabelece que o interesse público é que guia a ação dos atores do Poder Público, pois estes exercem uma função institucional e não pessoal. Efetivando-se a legalidade e a impessoalidade são garantidas a moralidade e a prevalência do interesse coletivo.

Como não são claras e objetivas as situações em que se aplicam os princípios constitucionais expressos na lei, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade auxiliam na definição de como aplicá-los. Esses últimos são analisados caso a caso e apoiam a aferição da legitimidade dos atos discricionários da administração pública, evitando abusos que imponham limites ao exercício de direitos coletivo e que impeçam a execução dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da supremacia deste sobre o privado<sup>62</sup>.

O interesse público é favorecido pela privatização? Ao se desonerar a prefeitura pela privatização de alguns serviços, matematicamente falando, pode-se entender que sobram mais recursos, pois os tributos são recolhidos normalmente enquanto os gastos são reduzidos? Supostamente, a redução dos gastos deriva da privatização de serviços e espaços: algumas áreas passam a ser mantidas por associações de moradores que terceirizam serviços e têm os custos suportados pelos próprios associados que continuam arcando com os impostos. No entanto, há um preço social pago pelas pessoas que não vivem nos territórios privatizados e esse custo não é mensurado em números ou

---

<sup>62</sup> Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade auxiliam a definição de diversas situações conflituosas. Quando um agente público vai fiscalizar uma empresa e encontra um produto vencido ele pode advertir o estabelecimento e recolher os produtos vencidos, aplicar multa ou suspender o funcionamento do comércio por uns dias. O agente vai pensar qual a sanção mais razoável e proporcional no caso.

matematicamente. O custo social não pode ser medido de modo objetivo, gera os mais diversos efeitos na sociedade e, muitas vezes, estes são perversos, como a segregação.

Os direitos não são negociáveis, o custo social da privatização é, por isso, incalculável. Não se pode avaliar o acesso a direitos ou a efetivação destes pela condição social de cada indivíduo, todos são iguais. O Estado não pode abrir mão de direitos do povo, afirmando que arrecadará mais e com isso poderá investir na qualidade de vida dos seus cidadãos. As classes sociais privilegiadas não podem comprar seus direitos com discursos neoliberais, nos quais quem tem dinheiro compra sua autonomia frente ao Estado, acessando os direitos e serviços de modo privado, enquanto quem não tem dinheiro fica refém de um Estado garantidor da exclusividade dos mais ricos.

O exercício de uma governança urbana participativa é a melhor maneira para evitar a lógica descrita e equilibrar efeitos que agem na produção do espaço, como a globalização e a privatização, frente ao acesso a direitos e à cidadania. As leis são instrumentos que colocam limites ao mercado. Ocorre que, na falta de uma governança urbana eficaz, não é desenvolvida uma política de planejamento da ocupação da cidade e assim o ordenamento jurídico fica apenas agindo na correção de erros e regularizando os problemas da ocupação desordenada.

Regulamentar e regularizar têm significados distintos. Regulamentar é traçar normas prévias, planejar, definir como fazer. Regularizar significa consertar, transformar o que está errado, definindo uma nova ordem que aceite o que foi feito em desconformidade com o planejado. O ideal seria as cidades serem regulamentadas e não dependerem de regularização. A regularização é mais um sinal da ausência de compreensão do interesse coletivo. Caso o planejamento urbano refletisse sobre os diversos interesses envolvidos na ocupação dos espaços, bem como sobre os direitos e garantias fundamentais, as cidades atenderiam melhor aos anseios da sociedade e as normas estariam mais compatíveis com a realidade dos cidadãos. A regularização é como uma barganha de direitos: houve um descumprimento da lei e, por isso, negocia-se uma forma de corrigir esse erro.

Atualmente, conforme já exposto nesse trabalho, os espaços urbanos são mais ilegais do que legais. Isso quer dizer que a regularização é uma demanda presente nas sociedades, seja em áreas ocupadas pelas classes sociais desprivilegiadas (como as favelas), seja nas ocupadas pelas altas classes sociais (como os loteamentos fechados). Regularizar é importante, pois garante a possibilidade de se exigir o cumprimento de direitos e deveres, porém não basta ser legal para ser bom e atender aos diversos interesses em jogo. Nas áreas onde se concentram pessoas de baixa renda, impera a subcidadania e devido a isso as decisões de políticas sociais ficam a cargo da “estadania”. Onde se concentram as altas classes sociais, as irregularidades derivam de barganhas, tácitas ou expressas, derivadas da hipercidadania.

As administrações municipais estão buscando maneiras de regularizar a situação dos loteamentos fechados e suas associações, compactuando com a ilegalidade como se a regularização resolvesse os problemas de um uso incontrolado do espaço. Mesmo o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial propõe uma regularização do que existe hoje, sem impedir o surgimento de novos empreendimentos contrários a princípios constitucionais garantidores do interesse público.

O que há de proposta de regulamentação legítima uma nova forma de ocupação fundada no que existe atualmente e que é irregular e, além disso, com base em uma forma restrita de se perceber o interesse coletivo. Até mesmo a percepção de cidadania é distorcida para que os condomínios urbanísticos sejam compreendidos como legais. Ocorre que cidadania e interesse coletivo são conceitos constitucionais, pouco suscetíveis a mudanças substanciais por meio de norma infraconstitucional. O interesse pela privatização atende a poucos (mas economicamente poderosos) em detrimento de muitos.

Diante do papel fundamental da governança nesse cenário, é importante que os direitos da cidadania e o interesse coletivo não fiquem sujeitos à livre discricionariedade dos administradores públicos. A discricionariedade deve sempre se submeter aos princípios constitucionais da administração pública. Como não é possível eximir a sociedade de todos os efeitos neoliberais, como a articulação do poder público em prol do mercado e das altas classes sociais que

sustentam esse mercado, a governança tem a função de mediar esses efeitos com razoabilidade e proporcionalidade, evitando danos ao interesse coletivo.

A privatização do espaço, conforme pode ser observada nesta tese, tem como objetivo a promoção de espaços seguros e com serviços de qualidade. Viver em espaços dotados de boa estrutura é um interesse público, pois segurança e outros serviços básicos que garantam o direito à cidade e à dignidade da pessoa humana representam um desejo da coletividade. Ocorre que o fato de algumas pessoas conseguirem exercer esses direitos de forma privada não exime o poder público de garantir isso a todos, muito menos autoriza as administrações municipais a flexibilizar discricionariamente direitos, como o de ir e vir, em favor da exclusividade. Essa flexibilização é, como a regularização, uma maneira de barganhar direitos diante do desequilíbrio social e da cidadania (MARSHALL, 1967).

Não são apenas aqueles que podem pagar por serviços privados que precisam ter segurança, ruas de boa qualidade, espaços de lazer, áreas arborizadas, reuniões periódicas para discussão dos problemas dos moradores em busca de uma solução coletiva e outros elementos que compõem o direito à cidade. Todos esses elementos formam o contexto do interesse público no meio urbano e devem ser ofertados à coletividade, sendo que esta é formada de iguais, sem distinção de classes. A efetivação de direitos e a reivindicação destes pelo exercício da cidadania não devem ser empreendidas a partir de uma análise de classes, mas diante de iguais (SANTOS, 1996/1997).

Prefeituras como a de Nova Lima, a de Lagoa Santa e outras, ao invés de refletirem sobre os problemas, como a segurança, que fazem com que as pessoas optem por morar em loteamentos fechados com controle de acesso, regularizam o uso exclusivo de áreas públicas, provocando a segregação.

A falta de segurança, por exemplo, atinge a cidade como um todo e a população em geral, de modo que legitimar que as classes altas resolvam as demandas por segurança de forma autônoma, porque podem arcar com os custos da privatização, não resolve o problema de segurança de um município. Essa hipercidadania exclui os subcidadãos, o que desequilibra a cidadania em função de um estado de bem-estar social medido pela capacidade de consumo. Dessa forma, antes de buscar alternativas que regularizem os loteamentos

fechados é importante a realização de um estudo e de um planejamento da prefeitura para avaliação dos problemas urbanos que provocam a privatização ao custo da supressão de direitos. As prefeituras deveriam se perguntar: por que a privatização de serviços e espaços é uma demanda crescente? Mas a pergunta que tem sido feita, motivada pelo mercado, é: como regularizar os empreendimentos privados?

O surgimento de manchas urbanas com acesso exclusivo que querem serviços privados é um sinal de que o poder público está falhando e que, por isso, as pessoas não querem depender dele. Essa reação requer uma análise sobre quais falhas estão ocorrendo na gestão pública e como atender ao interesse coletivo ao invés de privilegiar o surgimento de iniciativas privadas.

Essas iniciativas de particulares mencionadas acima demonstram claramente a perspectiva neoliberal de governança urbana: as prefeituras têm suas falhas supridas privadamente, quem puder pagar para ter qualidade de vida arca com os custos dos serviços, desonerando os cofres públicos e, em troca, as administrações municipais beneficiam aqueles que se articulam autonomamente com a autorização tácita ou expressa do uso exclusivo de espaços públicos. A neoliberalização é percebida nessa articulação entre as associações de moradores de loteamentos fechados e prefeitura, na qual ambas se sentem privilegiadas pela privatização, sem medir os custos sociais suportados pela coletividade.

Diversos municípios brasileiros, assim como Nova Lima e Lagoa Santa, enfrentam esse tipo de situação e estão buscando formas de mediar a tensão entre privatização e efetivação do interesse coletivo. Essas duas cidades serviram de campo de estudo para esta pesquisa em razão das diferentes maneiras adotadas por cada uma delas, mas, na realidade, municípios de diferentes regiões e de portes distintos têm enfrentado questões semelhantes. A rede de loteamentos fechados Alphaville, por exemplo, tem empreendimentos nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Ceará, Goiás, Paraíba, dentre outros. Exatamente pelo controle de acesso a determinadas áreas ser um tema de amplitude nacional é que está tramitando no Congresso Nacional o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial, o qual sugere a criação de condomínios urbanísticos e a regularização dos loteamentos fechados.

O campo da privatização afeta serviços, como a saúde, através das empresas de planos de saúde; a educação, amplamente atendida por escolas e universidades particulares; a segurança, pela expansão dos serviços privados. Ao questionar a privatização provocada pelos loteamentos fechados, este trabalho teve o objetivo de problematizar a privatização, além da ótica dos serviços, que são ofertados de maneira pública e na esfera privada. É questionado o uso exclusivo do espaço, que, ao ser privatizado, não gera uma alternativa de acesso comum, pelo contrário, promove a segregação, indo contra direitos fundamentais básicos. Analisar as estratégias que as administrações locais de Nova Lima e Lagoa Santa encontraram para lidar com a privatização é uma forma de exemplificar como outros municípios fazem para permitir a ampliação das áreas ocupadas por loteamentos fechados, pois os preceitos legais são os mesmos a serem observados independente da região do país.

Manetta e Júlio Grilo apontaram em suas entrevistas que há uma tendência geral pela privatização, não de espaços, mas de serviços (saúde, educação são há muito tempo objeto de privatização). As pessoas querem ter liberdade para contratarem os serviços que desejam, conforme os interesses particulares do grupo que firma o contrato e arca com seus custos. Esses grupos são formados espacialmente (moradores de um bairro contratam um segurança para circular de moto pelo bairro ou um jardineiro para cuidar dos jardins das calçadas) para que seja possível identificar até onde vão os serviços e quem deve ser por estes beneficiados.

A privatização do espaço é reflexo disso, afinal, se apenas um seletor grupo está pagando pelos benefícios do serviço, não deve ser beneficiada diretamente a totalidade de munícipes ou pessoas que não pagam pelo serviço. A exclusividade inicial é a de uso pelos serviços e não dos espaços, por isso que existem ações questionando o enriquecimento ilícito de moradores que não pagam pelas taxas condominiais. O próprio nome condomínio diz respeito à reunião de moradores de uma área para custeio e gestão de serviços privados e não propriedade condominial. O *status* vem desses serviços exclusivos, que tornam seus usuários diferenciados dos demais munícipes.

A contratação de serviços privados não implica na lesão de direitos fundamentais, mas deve ser regulamentada pela administração municipal para

que sejam definidos os limites desses, impedindo conflitos de interesses entre a gestão particular e a gestão pública (exemplo: função do guarda municipal e da segurança privada no que diz respeito à proteção do patrimônio).

Outro ponto que pode ser regulamentado municipalmente é a existência de terrenos de propriedade de associações de moradores. Manetta relatou que seus loteamentos são formados por lotes particulares, áreas de reserva institucional e terrenos de propriedade da associação de moradores, mantidos pelos associados e utilizados exclusivamente por eles (como um clube). A existência desses terrenos das associações não fere direitos, pois são propriedades particulares. O controle de acesso a esses espaços é correto, afinal é uma área privada.

O que implica na lesão a direitos é a privatização de espaços públicos promovida pelo fechamento de loteamentos onde existem áreas de reserva institucional, paisagens naturais e ruas. As ruas não são terrenos de propriedade condominial e não podem ser ofertadas em áreas externas ao loteamento, como as áreas de reserva institucional (em alguns municípios como Lagoa Santa e Nova Lima é exigido que essas áreas não se encontrem em espaços internos dos loteamentos fechados), já que sua função essencial é dar acesso à cidade, às casas, às mais diversas partes do município.

O discurso que fomenta a necessidade de exclusividade para garantia da segurança é compreendido pela autora desse trabalho como secundário. A busca pela exclusividade é mais relevante do que a busca pela segurança, até mesmo porque para garantia de segurança não é essencial a instalação de muros ou portarias, há tecnologia para garantir a segurança sem segregar. Ocorre que segurança é direito fundamental e a exclusividade não, trata de um interesse individual. Desse modo, o mercado baseado em concepções neoliberais manipula o discurso dos direitos fundamentais como uma maneira de justificar a proliferação de um produto lucrativo, o loteamento fechado.

Souza (2008a) e Caldeira (2000) nomeiam a sofisticação do mercado de segurança privada como 'fobópole' e 'estética da segurança'. Para Caldeira (2000) quando as pessoas passam a se voltar contra o crime de maneira ilegal e privada, deixa de ser possível mediar esse conflito de maneira legítima e inicia-se um ciclo de resposta da violência com violência.

Diante disso fica claro que não há porque os municípios buscarem uma maneira de regulamentar a exclusividade pela criação de um novo modelo de ocupação do solo. Os municípios que buscam regularizar os loteamentos fechados estão na contramão do interesse coletivo. O que os municípios deveriam estar buscando era uma forma de garantir qualidade de vida e acesso a direitos à totalidade dos cidadãos, ainda que de modo privado, ou seja, pela contratação de serviços particulares a serem ofertados em bairro abertos. Essa regulamentação não esbarra em qualquer direito fundamental e não gera enriquecimento ilícito para quem é beneficiado pelos serviços sem arcar com eles. Ao se construir uma cidade melhor, todos são beneficiados, não há como medir os benefícios a cada cidadão.

A fala de Manetta e Júlio, mencionada acima, demonstra que o fechamento dos loteamentos com muros traduz a busca pela exclusividade e esta não trata de direito fundamental e por isso não deve ser privilegiada ao custo de direitos básicos. Por outro lado, a união de pessoas para contratação de serviços privados não é um problema. Individualmente as pessoas já contratam serviços particulares no dia-a-dia, como seguranças particulares, jardineiros, motoristas, faxineiras. Compartilhar esses serviços entre moradores de um bairro não é ilegal.

Os moradores de determinada região que desejam se beneficiar pela contratação de serviços particulares podem se juntar e compartilhar desses serviços, dividindo os seus custos. O que não pode é tomar o espaço onde esses serviços são prestados para si, pois o espaço permanece público e de livre acesso, sem ser possível controlar o exercício de direitos coletivos neles. Às administrações municipais não cabe sobrepor o interesse coletivo pelo interesse particular, mas cabe promover a efetivação de interesses particulares que não lesem o interesse coletivo.

Sendo assim, a Lei de Responsabilidade Territorial bem como as normas municipais que estão buscando uma maneira de regularizar os loteamentos fechados deveriam coibir a instalação de muros e portarias em vias públicas. A questão da privatização de serviços não deveria atingir a esfera espacial, mas sim ser tratada no âmbito do direito civil de contratos e associações. Caso haja o



desejo de criar espaços privados de convivência podem ser criados clubes, conforme a legislação atual permite, não bairros exclusivos.

Esta tese teve o intuito de demonstrar uma perspectiva diferente dos impactos dos loteamentos fechados, sem discutir apenas pontos relativamente já tratados, como a segregação. O foco foi discutir o modo como as administrações municipais têm se relacionado com esses empreendimentos.

A partir da análise de Nova Lima e Lagoa Santa, análise esta aplicável a outras municipalidades, nota-se que não há a intenção de problematizar o surgimento de loteamentos com acessos exclusivos e serviços privados, pelo contrário, a busca é pela regularização destes através de instrumentos jurídicos já existentes e de aplicabilidade controversa, como a concessão de uso, e, inovadores, como os condomínios urbanísticos. Porém, o embasamento do ordenamento legal no país é a Constituição Federal e as maneiras que as prefeituras estão utilizando para regularizar os loteamentos fechados não cumprem com as normas constitucionais, distorcem a concepção de interesse público, desequilibram a cidadania e permitem que o interesse privado prevaleça. Essa distorção é um reflexo da influência do mercado na governança urbana, valorizando os interesses individuais e fazendo estes serem efetivados pela via consumo (cujo acesso é desigual em razão da desigualdade de classes) e não pelo exercício da cidadania civil, política e social.

## REFERÊNCIAS:

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 40-47. 1996. Disponível em: <[http://www.cedec.org.br/files\\_pdf/AredefinicaodopapeldoEstadonoambitolocal.pdf](http://www.cedec.org.br/files_pdf/AredefinicaodopapeldoEstadonoambitolocal.pdf)> Acesso em: 26 set. 2014.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Da escala Local à Escala Global: tendências hegemônicas de privatização do espaço público e resistências contra hegemônicas em Porto Alegre. *Revista da Faculdade de Direito da UniRitter*, Porto Alegre, n. 11, p. 79-100, 2010.
- ANDRADE, Luciana Teixeira. Condomínios Fechados na Região Metropolitana de Belo Horizonte: novas e velhas experiências. *Anais...*, IX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro, 2001.
- ANDRADE, Luciana Teixeira. *Segregação socioespacial e vida cotidiana: o caso dos condomínios fechados*. Caxambu. XXVI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2002.
- ANDRADE, Luciana Teixeira; JAYME, Juliana Gonzaga; ALMEIDA, Rachel Castro. Espaços públicos: novas sociabilidades, novos controles. *Cadernos Metrópole*, n. 21, p. 131-153, 2009.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Lei de Responsabilidade Territorial Urbana: situação atual do debate. *Revista de Direito Ambiental RDA*, n. 51, p. 232–248, 2008.
- ARAÚJO, Marinella Machado. Fundamentação jurídico-legal e financiamento da cooperação interinstitucional. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. p. 141-154.
- ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, ed. 31, p. 44-66, 1996.

BARBOSA, Dênio Dutra; PIMENTA, Carlos Souza. Loteamento Fechado. *Revista do Curso de Direito do UNIFOR*, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.unifor.br:21011/periodicos/index.php/cursodireitounifor/mg/article/view/25>> Acesso em: 27 jan. 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1988.

BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BOTELHO, Adriano. *O Urbano em Fragmentos*. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.

BOURDIEU, Pierre. Efeitos do Lugar. In: BOURDIEU, P. et al. *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRASIL. Decreto n. 38 de 10 de dezembro de 1937. *Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações*, 1937.

BRASIL. Lei n. 4591 de 16 de dezembro de 1964. *Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias*, 1964.

BRASIL. Decreto Lei n. 271 de 28 de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso de espaço aéreo e dá outras providências*, 1967.

BRASIL. Lei n. 6766 de 19 de dezembro de 1979. *Dispõe sobre o Parcelamento e o Uso do Solo Urbano e dá outras Providências*, 1979.

BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*, 1988.

BRASIL. Lei n. 8666 de 21 de junho de 1993. *Institui normas para licitações, contratos da administração pública e dá outras providências*, 1993.

BRASIL. Súmula 222. Tribunal de Contas da União. Aprovada na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado de 08/12/1994.

BRASIL. Medida Provisória n. 759 de 22 de dezembro de 2016. *Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências*, 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 28058/SP (92.025543-4). Rel. Ministro Adhemar Maciel, 13 de outubro de 1998. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num\\_processo=&num\\_registro=199200255434&dt\\_publicacao=18/12/1998](https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/listarAcordaos?classe=&num_processo=&num_registro=199200255434&dt_publicacao=18/12/1998)> Acesso em: 20 ago. 2015.

BRASIL. Lei n. 9785 de 29 de janeiro de 2009. Altera o Decreto-Lei n. 3365 de 21 de julho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis n. 6015 de 31 de dezembro 1973 (registros públicos) e 6766 de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento urbano), 1999.

BRASIL. Projeto de Lei 3057 do ano 2000. *Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial*, 2000.

BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. Inteiro Teor do Acórdão do Recurso Extraordinário 607.940 decidido em 04 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3823627&numeroProcesso=607940&classeProcesso=RE&numeroTema=348>>. Acesso em: 20. Mai. 2016.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; PEREIRA, Alessandra Duarte Rodrigues; CARNEIRO, Ricardo. Do Direito à Cidade a expansão da Cidadania: os alcances da política urbana para construção de avanços democratizantes. *Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes*. UNESP, Araraquara, 2013.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Neoliberalism and the urban condition. *City*, v. 9, n. 1, p. 100-107. apr., 2005.

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Após a Neoliberalização? *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 14, n. 27, p. 15-39, jan./jul., 2012.

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, n. 57, mai./ago., 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142006000200017&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142006000200017&script=sci_arttext)> Acesso em: 19 mai. 2015.

CAETANO, André Junqueira; RIGOTTI, José Irineu Rangel. Dinâmica do crescimento demográfico da RMBH – 1960-2000. In.: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; FARIA, C. A. P. (Org.) *Metrópole. Território, sociedade e*

*política. O caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p. 21-43.

CALDEIRA, Tereza Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp. 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Página na internet com a tramitação do PL 3057/2000 pela Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19039>> Acesso em: 08 jun. 2015.

CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA SANTA. *Revisão do Plano Diretor de Lagoa Santa*. Relato das Audiências Públicas. Disponível em: <[http://www.cmlagoasanta.mg.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Projeto\\_de\\_Lei\\_n\\_4.1492015\\_-\\_Plano\\_Diretor\\_-\\_Doc.\\_Complementar\\_2?cdLocal=2&arquivo=%7BEBCBA4DA-ADD6-EB0B-EDD4-3EE7CCC4E2DC%7D.pdf](http://www.cmlagoasanta.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Projeto_de_Lei_n_4.1492015_-_Plano_Diretor_-_Doc._Complementar_2?cdLocal=2&arquivo=%7BEBCBA4DA-ADD6-EB0B-EDD4-3EE7CCC4E2DC%7D.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2015.

CAMPOLINA, Máira Patrícia Fernandes. *(Re)organização Espacial do Município de Lagoa Santa – MG*. Dissertação (Pós-Graduação). Análise Espacial. Pontifícia Universidade Católica. Belo Horizonte, 2008.

CANTERO, Elder Vinicius Cantero; PIEROBON, Flávio; JABUR, José Ricardo Marquezini; MUSSI, Paulo Roberto. Uso de bem público, necessidade de licitação? Permissão de uso ou contrato de concessão? *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, Santa Catarina, n. 1254, 2011. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/index/search/titles?searchPage=1254>> Acesso em: 20 jan. 2015.

CARVALHO, P.. *O Cerrado de Lagoa Santa – MG: transformações a percepção do homem*. Dissertação (Mestrado). Geografia e Análise Ambiental. Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1995.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, Sonia Nahas. Condicionantes e Possibilidades Políticas do Planejamento Urbano. In: VITTE, Claudete C. S.; KEINERT, Tânia M. M. *Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 21-68.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. *Revista Histórica*, São Paulo, jun., 2005. Disponível em:

<<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>> Acesso em: 19 mai. 2015.

COELHO, Edson Renault. *A transformação de um pasto em um paraíso: Um registro histórico*. Página de divulgação do Condomínio Estância das Amendoeiras. Apresentação. Disponível em: <<http://amendoeiras.com.br/apresentacao.html>> Acesso em: 30 mai. 2016.

CONDADOS DA LAGOA. *História: A União faz a Diferença*. Página da internet que descreve o condomínio Condados da Lagoa. Lagoa Santa. Disponível em: <<http://www.condadosdalagoa.com.br/index.php/condominio/historia>> Acesso dia 30 mai. 2016.

CONDADOS DE BOUGAINVILLE. *Regimento Interno da Associação Condados de Bougainville*. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/8744830-Regimento-interno-da-associacao-condados-de-bougainville-capitulo-i-das-condicoes-gerais.html>> Acesso em: 20 jun. 2015

CONTI, Alfio; AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno. *A Zona Perimetropolitana de Belo Horizonte – uma análise preliminar a partir dos estudos sobre as cidades de Minas Gerais*. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro, mai., 2011. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/3620/3546>> Acesso em: 26 abr. 2016.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Natureza, mercado e cultura: caminhos da expansão metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, J. G.; GODINHO, M. H. L. (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p. 159-179.

COSTA, Heloísa Soares de Moura; PIETRO, Élisson César. Revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo: um debate sobre o substitutivo no PL 3.057/2000. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, v. 21, p. 96-115, dez./jan., 2009.

COSTA, Heloísa Soares de Moura; MENDONÇA, Jupira Gomes. *Urbanização recente e disputa pelo espaço na dinâmica imobiliária metropolitana de Belo Horizonte*. XVII ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, ABEP, Caxambu, set., 2010. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs\\_pdf/tema\\_3/abep2010\\_2351.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/tema_3/abep2010_2351.pdf)> Acesso em: 10 out. 2014.

DÁVILA ARQUITETURA. Página na internet do escritório de arquitetura Dávila. Disponível em: < <http://davila.arq.br/projetos/index/index/2> > Acesso em: 02 dez. 2015.

DAVIDOVICH, Fany. *Poder Local e Município, algumas considerações*. Revista Administração Pública, 27(1): 5-14, Rio de Janeiro, jan/mar. 1993.

DELFINA, Heloísa Cristina. *Análise de uso da terra do município de Lagoa Santa – Minas Gerais, através de mapas temáticos digitais*. Monografia (Pós-Graduação). Geoprocessamento. UFMG, Belo Horizonte, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2009.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Org.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2000. p. 19-53.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 710, de 06 de setembro de 2005. Dispõe sobre os Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-114637!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. *São Paulo em perspectiva*, v. 9, n. 3, 1995.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. Campinas, *Revista de Arquitetura e Urbanismo*, n. 4, 2005. Disponível em: < <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/index> > Acesso em: 27 jul. 2015.

FERNANDES, Edésio. Cidade legal e ilegal. In: VALENÇA, Márcio Moraes. *Cidade Ilegal*. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda, 2008.

FERREIRA, Álvaro. *A Cidade no século XXI. Segregação e banalização do espaço*. Rio de Janeiro: Consequência, 2011.

FILGUEIRAS, Cristina A. C.; ANDRADE, Luciana T. Capacidades Institucionais de Governos Municipais e Governança Metropolitana. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.) *Inclusão, colaboração e governança urbana*.

Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. p. 121-139.

FILHO, J. C. A.; PEREIRA, J. A. B.; CARVALHO, M. A.; NOGUEIRA, R. F.; BAPTISTA, P. S. F.; FREITAS, W. P.. *Planos Diretores em Minas Gerais: Experiências e arranjos recentes*. Belo Horizonte: Mafali; CONEDRU; SEDRU, 2013.

FISCHER, Tânia. Poder Local: um tema de análise. *Anais... ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR*. v. 4, p. 55-63, 1991. Disponível em: < <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1747/1716> > Acesso em: 26 set. 2014.

FONSECA, Marcelo Silva da. *Lei de Responsabilidade Territorial Urbana - Direito Urbanístico e Ambiental na Pauta da Regularização Fundiária Sustentável no Brasil*. IV CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. São Paulo, dez., 2006.

FÓRUM URBANO MUNDIAL. *Declaração pelo Direito à Cidade como Paradigma para a Existência de Cidades Democráticas, Justas, Sustentáveis e Humanas*. Disponível em <[http:// polis.org.br/noticias\\_interna.asp?codigo=971](http://polis.org.br/noticias_interna.asp?codigo=971)>. Publicado dia 24/03/2010. Acesso em: 28 jul. 2015.

FREHSE, Fraya. Erving Goffman, sociólogo do espaço. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, São Paulo, p. 155–166, out., 2008.

FREI, José Carlos de. *Da Legalidade dos Loteamentos Fechados*, 1998. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/sitioslagos/documentos/ilegalidade.html>> Acesso em: 21 jan. 2015.

GASPARINI, Diógenes. Loteamento em Condomínio, *RDP*, v. 68, 1983.

GONÇALVES, Alcindo. *Anais... XV CONPEDI*, Manaus, jun/2006. Disponível em: < <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf> > Acesso em: 10 set. 2014.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A gestão dos transportes públicos em BH: uma questão metropolitana*. Dissertação (Mestrado) Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1992.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A Questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.



HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. O Direito à Cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73–90, jul./dez., 2012.

HIDALGO, Rodrigo; JANOSCHKA, Michael. *La Ciudad Neoliberal gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Pontífica Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, Série Geolibros, n. 19, 2014.

IBDU. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. *Condomínios Fechados: IBDU participa de reunião no STF sobre a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 710/2005 do Distrito Federal*. 2005. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/eficiente/sites/ibdu.org.br/pt-br/site.php?secao=noticias&pub=87>> Acesso em: 17 ago. 2015.

IBGE. *Cidades*. Lagoa Santa e Nova Lima. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=31&search=minas-gerais>> Acesso em: 10 fev. 2015.

KORNIN, Thaís; MOURA, Rosa. Metropolização e Governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. *Espaço e Tempo*, n. 6, 2004.

LAGOA SANTA. Lei n. 2633 de 10 de outubro de 2006. *Plano Diretor Municipal*, 2006.

LAGOA SANTA. Lei n. 2655 de 28 de dezembro de 2006. *Dispõe sobre a regularização e autorização de implantação de loteamento fechado no âmbito do município, regulamenta o artigo 86, inciso III, letra f, da Lei n. 2.633/2006 (Plano Diretor do Município de Lagoa Santa) e dá outras providências*, 2006.

LAGOA SANTA. Lei n. 2759 de 28 de dezembro de 2007. *Dispõe sobre a contratação temporária por excepcional interesse público no âmbito do Poder Executivo Municipal e dá outras providências*, 2007.

LAGOA SANTA. Projeto de Lei n. 4149 de 2015. *Proposta de instituição do Plano Diretor do Município de Lagoa Santa, MG, revoga a Lei 2.633, de 10 de outubro de 2006 e dá outras providências*, 2015.

LE GALÈS, Patrick. Neoliberalism and Urban Change: stretching a good idea too far? Territory, Politics, Governance. *Journal of the Regional Studies Association*, Routledge, v. 4, n. 1, 2016. Disponível em:

<<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21622671.2016.1165143?journalCode=rtep20>> Acesso em: 17 mai. 2016.

LEFEBVRE, Henri. *The Production of Space*. Oxford: Basil Blackwell, 1991.

LIMA, Daniela Batista. *Do medo da violência à “condominiarização” das cidades brasileiras: sobre as consequências socioespaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano*. XIII ENANPUR. Florianópolis, 2009.

LOPES, João Batista. Condomínio. *Revista Editora dos Tribunais*, São Paulo, 10. ed., 2008.

MACEDO, Fernanda Fernandes. *A Mercantilização da Natureza: Jaboticatubas/MG. Espaço como nova raridade*. Dissertação (Pós-Graduação) Geografia. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão Metropolitana e autonomia municipal. Dilema das transações federativas*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. A Rua e a Evolução da Sociabilidade. *Cadernos de História de São Paulo*, v. 2, jan./dez., 1993.

MARQUES, E. Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo. (Org.). *São Paulo: segregação pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora SENAC, 2005. 329 p.

MARSHALL, T. H.. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEDEIROS, Isabel. *Impactos Socioespaciais da Privatização da Segurança nas Cidades Africanas*. *Finisterra*, v. 66, n. 92, p. 67-76, 2011.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro* São Paulo: Malheiros, 2003. p. 17-30.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.

MELO, Marcus André. Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralização. In: FIGUEIRA, Carlos H.; MIDAGLIA, Carmen; PETERSEN-THUMSER, Jens (Org.). *Desafíos de la seguridad social*. Programa Latino-Americano de Políticas Sociales. Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. Montevideu: Ediciones Trilce, 1997. p. 265-288.

MENDONÇA, Jupira Gomes. Belo Horizonte: a metrópole segregada. In: MENDONÇA, J. G.; GODINHO, M. H. L. (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p. 119-158.

MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloisa Soares de Moura. *Dinâmica imobiliária e a formação de um “obscuro objeto de desejo”: localização residencial e representação simbólica*. 32º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambu, 2008. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.ufjf.br/ANPOCS08\\_Jupira.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufjf.br/ANPOCS08_Jupira.pdf)> Acesso em: 08 out. 2014.

MENEZES, Ana Maria Ferreira; MENEZES, Eliana Viana. *O processo de descentralização e a questão municipal*. Anais... 21º ENCONTRO ENANPAD, 1997. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_1997/AP/1997\\_AP11.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_1997/AP/1997_AP11.pdf)> Acesso em: 30 set. 2014.

MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Edição 2016. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>> Acesso em: 18 mai. 2016.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 180 de 20 de janeiro de 2011. *Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências*, 2011.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.646 de 31 de outubro de 2007. *Disciplina o exame e anuência prévia pelo Estado por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, para aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos de áreas para fins urbanos pelos municípios*, 2007.

MINAS GERAIS. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI RMBH*. Belo Horizonte: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, 2011. Disponível em: <<http://www.metropolitana.mg.gov.br/eixos-tematicos-integrados/relatorio-final>> Acesso em: 10 ago. 2015.

MORENO, Antônio Luiz Trindade. Planos diretores: estratégias recentes para a produção de espaço produtivo no vetor oeste da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (Org.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A; Faperj, 2006. p. 117-136.

MOURA, Antônio Augusto Pereira. *Alterações espaciais no eixo BR-040/Sul como resultado da expansão urbana da região metropolitana de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado) Pós-graduação em Geografia. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002.

MOURA, Cristina Patriota. *Fortificação Preventiva e a Urbanidade como Perigo*. Série Antropologia. v. 407, Brasília: DAN/UnB, 2006.

MOURA, Cristina Patriota de. Condomínios horizontais em Brasília: elementos e composições. *Antropolítica: revista contemporânea de Antropologia*, Niterói, n. 32, p. 87-112, 1. sem., 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.uff.br/index.php/antropolitica/article/view/21>> Acesso em: 18 ago. 2015.

NOVA LIMA. *Lei Orgânica de Nova Lima de 17 de março de 1990*.

NOVA LIMA. *Plano Diretor de Nova Lima de 28 de agosto de 2007*.

A, Naia; BARCELLOS, Tanya M. de. O uso capitalista do solo urbano: notas para discussão. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 131-135, 1987.

OLIVEIRA, Fabrício Pereira de. A indisponibilidade da reserva de “área institucional” no parcelamento do solo urbano. *JusNavigandi*, Teresina, n. 2549, jun., 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/15085>>. Acesso em: 22 jan 2015.

PIRES, Cláudia Teresa Pereira. *Evolução do Processo de Ocupação Urbana do Município de Nova Lima: um enfoque sobre a estrutura fundiária e a produção de loteamentos*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós- Graduação do Departamento de Geografia. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003.

PIRES, Maria Coeli Simões. O arranjo institucional de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J.. (Org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. 161-192.

PLAMBEL. *O mercado da terra na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 1987.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE – PBH. *Gestão Compartilhada*. Região Metropolitana. Disponível em: <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/produtos/1\\_mapa\\_regiao\\_metropolitana\\_colar\\_bh\\_a3\\_0.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/produtos/1_mapa_regiao_metropolitana_colar_bh_a3_0.pdf)> Acesso em: 31 jul. 2015.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. *Revista Eure*, Santiago Do Chile, v. 29, p. 79-95, dez., 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. *Análise social do espaço urbano-metropolitano: fundamentos teórico-metodológicos e descrição dos procedimentos técnicos*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2011.

ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. Condomínios exclusivos – o que diria a respeito um arqueólogo? *Revista da Administração Municipal*, Rio de Janeiro, p. 6-29, jul./set., 1981.

SANTOS, Milton. As cidadanias mutiladas. In: CARDOSO, Ruth; KEHL, Maria Rita; BUCCI, Eugênio; DINES, Alberto; OLIVEIRA, Rosiska Darcy; TELLES, Lygia Fagundes. *O Preconceito*. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Direitos Humanos. São Paulo, editora: 1996/1997. p. 133–44.

SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/434/POLIS\\_perspectiva\\_direito\\_cidade\\_reforma\\_urbana.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.abong.org.br/bitstream/handle/11465/434/POLIS_perspectiva_direito_cidade_reforma_urbana.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acesso em: 27 jul. 2015.

SECRETARIA DE ESTADO EXTRAORDINÁRIA DE GESTÃO METROPOLITANA – SEGEM. *Anuência Prévia em Regiões Metropolitanas. Ciclo de Oficinas e Debates*. Belo Horizonte, jun., 2011. Disponível em: <[http://metropolitana.mg.gov.br/ckeditor\\_assets/attachments/15/cartilha\\_anuencia\\_previa.pdf?1327422468](http://metropolitana.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/15/cartilha_anuencia_previa.pdf?1327422468)> Acesso em: 18 ago. 2015.

SEIXAS, João. *A cidade na encruzilhada: repensar a cidade e a sua política*. Lisboa: Edições Afrontamento, 2014. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook\\_file/livro\\_cidade\\_joao\\_seixas](http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/livro_cidade_joao_seixas)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter. Conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio/São Paulo, Record, 1999.

SERRANO, Paulo Estevam Alves Pinto. *Região Metropolitana e seu regime constitucional*. 1ª edição. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

SILVA, José Afonso. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. *Revista de Direito Urbanístico*, Rio de Janeiro, n. 212, p.89-94, abr./jun., 1998.

SILVA, Helena Menna Barreto. Apresentação. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (coord.) *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.

SILVA, Maria Floresia Pessoa de Souza E.. *A expansão dos condomínios fechados no Brasil e no mundo: redimensionando o fenômeno*. XIII ENANPUR ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Florianópolis, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo, Ed. Malheiros, 7ª ed, 2012.

SOBARZO, Oscar. A produção do espaço público: da dominação à apropriação. *Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 19, p. 93–111, 2006.

SOUZA, Celina; BLUMM, Márcia. Autonomia Política Local: uma revisão da literatura. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 48, p. 51-67, 1999.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdade e descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, USP, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a Cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Fobópole. O medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008 (a).

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana – Instituição e Gestão Contemporânea. Dimensão Participativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

TOCQUEVILLE, A.. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

TOMANIK, Raquel. *À margem da cidade ou à margem da lei? Estado da arte e desafios da regulamentação dos condomínios fechados*. IV Enanparq – Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, São Paulo, p. 37-58, jan./abr., 2011.

WACQUANT, Loic J. D.. Da América com utopia às avessas. In: BOURDIEU, P. et al. *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1999.

WACQUANT, Loic. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505-518, set./dez., 2012.

## ANEXO I

Lista de Entrevistados			
Nome	Profissão	Cidade de Moradia	Data da entrevista
Cláudia Teresa Pereira Pires	Arquiteta urbanista, ex-secretária municipal de habitação de Nova Lima.	Nova Lima	18/05/2015
Ana Maria Schimidit	Arquiteta urbanista, ex-secretária municipal de habitação de Nova Lima	Condomínio Ville da Montagne, Nova Lima	24/06/2015
Carlos Cavalcanti	Empreendedor imobiliário	Condomínio Ville da Montagne, Nova Lima	07/07/2015
Antônio de Pádua Nunes Tomasi	Sociólogo	Bairro Ouro Velho, Nova Lima	16/07/2015
José Carlos Manetta	Empreendedor imobiliário e Consultor de Loteadores da SECOVI MG	Belo Horizonte	17/07/2015
Júlio César Dutra Grilo	Engenheiro	Condomínio Vila Del Rey em Nova Lima	20/07/2015
Maria Gonçalves de Oliveira Pedro	Empregada doméstica e líder comunitária	Bairro José de Almeida, Nova Lima	22/07/2015
Milton Moura	Administrador	Bairro Ouro Velho, Nova Lima	22/07/2015



Valéria Amaral Barbosa	Empreendedora imobiliária	Belo Horizonte	11/08/2015
Maria da Glória Pinheiro	Gerente de Regulação Urbana da Agência Metropolitana	Belo Horizonte	14/08/2015
Saulo Neves	Presidente da associação do Condomínio Condados de Bougainville	Condomínio Condados de Bougainville, Lagoa Santa	20/08/2015
Valério Márcio Batista	Diretor de regulação urbana de Lagoa Santa	Lagoa Santa	21/08/2015
Elisângela Dias	Empresária	Moradora do Condomínio Solarium, Lagoa Santa	20/09/2015
Daniela Helena Silva	Pedagoga	Moradora do Condomínio Condados da Lagoa	22/09/2015