

OCUPAÇÃO PRIVADA DO ESPAÇO URBANO: LOTEAMENTOS FECHADOS E ASSOCIAÇÕES DE CONDOMÍNIOS

PRIVATE OCCUPATION OF URBAN SPACE: CLOSED
LOTS AND CONDOMINIUM ASSOCIATIONS

OCUPACIÓN PRIVADA DEL ESPACIO URBANO: LOTES
CERRADOS Y ASOCIACIONES DE CONDOMINIOS

SUMÁRIO:

Introdução; 1. As primeiras regras de ocupação no Brasil: a percepção da Rua; 2. Lei n. 6766/79 como regulamentação federal da instalação de loteamentos; 3. Os condomínios fechados na perspectiva da Lei n. 4591/64; 4. Os loteamentos fechados; 5. As associações de moradores e a gestão dos condomínios; 6. Considerações Finais; Referências.

RESUMO:

As cidades passam constantemente por transformações que modificam a forma de uso do espaço. Na atualidade, modos privados de ocupação estão se desenvolvendo e expandindo, chegando, até mesmo, a influenciar a gestão dos espaços e serviços. O presente artigo visa analisar as leis que regulamentam a implantação de empreendimentos urbanos diante da ampliação do número de loteamentos fechados e de áreas administradas por associações condominiais. É questionado, no trabalho, o significado da rua, a expressão da cidadania e a administração municipal no contexto da privatização. Para a realização da pesquisa, foram feitos levantamentos legislativo, teórico

Como citar este artigo:
MARRA, Natália C.
Ocupação Privada
do espaço urbano:
loteamentos fechados
e associações de
condomínios.
Argumenta Journal
Law, Jacarezinho – PR,
Brasil, n. 29, 2018,
p. 69-99.

Data da submissão:
26/07/2018

Data da aprovação:
17/12/2018

e entrevistas com moradores de loteamentos fechados, empreendedores imobiliários, gestores municipais e membros de associações de moradores. O que se pode perceber pela leitura do artigo é a tendência inquestionável de privatização de serviços, porém a aplicação espacial desse uso privado ainda desafia juristas e administradores públicos.

ABSTRACT:

Cities constantly undergo transformations that modify the way space is used. At present, private modes of occupation are developing and expanding, even influencing space and service management. This article aims at analyzing the laws that regulate the implantation of urban enterprises in view of the expansion of the number of closed lots and areas managed by condominium associations. It is questioned, in this paper, the meaning of the street, the expression of citizenship and the municipal administration in the context of privatization. In order to carry out the research, there were legislative, theoretical and interviews with dwellers of closed lots, real estate entrepreneurs, municipal managers and members of residents' associations. What can be perceived by reading the article is the unquestionable tendency of privatization of services, but the spatial application of this private use still challenges jurists and public administrators.

RESUMEN:

Las ciudades pasan constantemente por transformaciones que modifican la forma de uso del espacio. En la actualidad, modos privados de ocupación se están desarrollando y expandiendo, llegando incluso a influenciar la gestión de los espacios y servicios. El presente artículo tiene por objeto analizar las leyes que regulan la implantación de emprendimientos urbanos ante la ampliación del número de parcelas cerradas y de áreas administradas por asociaciones condominiales. Se cuestiona en el trabajo el significado de la calle, la expresión de la ciudadanía y la administración municipal en el contexto de la privatización. Para la realización de la investigación se realizaron levantamientos legislativo, teórico y entrevistas con residentes de parcelas cerradas, emprendedores inmobiliarios, gestores municipales y miembros de asociaciones de vecinos. Lo que se puede percibir por la lectura del artículo es la tendencia incuestionable

de privatización de servicios, pero la aplicación espacial de ese uso privado todavía desafia a juristas y administradores públicos.

PALAVRAS-CHAVE:

Privatização; Espaço Urbano; Loteamentos Fechados; Associação de Condomínios.

KEYWORDS:

Privatization; Urban Space; Closed Allotments; Association of Residents.

PALABRAS CLAVE:

Privatización; Espacio Urbano; Lotes cerrados; Asociación de Condominios.

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa as leis que tratam da regulamentação do espaço urbano. O objetivo é ver como essas se relacionam com a privatização do espaço e de serviços pela instalação de empreendimentos fechados que transformam a percepção de espaços públicos, como a rua.

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.

Inicialmente, é abordado o conceito de rua, enquanto espaço de circulação e de convivência social. Em seguida, são apresentadas as regras que nortearam a ocupação do espaço nas cidades. Após essa apresentação, é feita uma análise de como é estabelecido, na atualidade, o uso do espaço urbano pelos loteamentos e condomínios. Após esclarecimentos mais gerais, é abordado o papel das associações que fazem a gestão dos loteamentos fechados. Apesar de a discussão central ser legalista, é apresentado o

contexto sociopolítico que norteou a formação jurídica.

Durante a realização deste trabalho foram feitas pesquisas semiestruturadas com moradores de condomínios e empreendedores imobiliários. Além disso, foi feito um levantamento normativo e teórico sobre o assunto.

1. AS PRIMEIRAS REGRAS DE OCUPAÇÃO NO BRASIL: A PERCEPÇÃO DA RUA

A forma de ocupação e uso do espaço urbano modifica-se no tempo e, assim, os hábitos sociais transformam-se. 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). 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).

Para Sennet (1999), a privatização é reflexo do declínio do homem público. Esse autor destaca que, a partir do século 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. Ainda sobre esta transformação da percepção da rua, Magnani (1993) afirma:

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).

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’. As ruas fechadas em condomínios representam a fala de Lefebvre (1991) na qual ele dispõe que o espaço se classifica a serviço de uma classe.

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. 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.

A legislação atual sobre a ocupação do espaço ainda possui traços da Lei de Terras, Lei n. 601 de 1850. Ocorre que esta abordou um período no qual o país tinha uma ocupação marcadamente rural, muito distinta da que se tem hoje. 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 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 vivia 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.

2. 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

loais 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. 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.

No Distrito Federal teve uma discussão judicial sobre qual a extensão da competência municipal para regulamentar o uso do espaço urbano.

A Lei 710, de 2005, do Distrito Federal, trata dos 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 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 a 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 comunitá-

rio, 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 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% 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 forma de ofertar qualidade de vida aos cidadãos, devi-

do 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 servi-

ços 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 dessas, diferente das áreas institucionais que, para os loteamentos fechados, podem não ter serventia aos moradores. 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. 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 co-

num, 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.

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.

3. OS CONDOMÍNIOS FECHADOS NA PERSPECTIVA DA 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 desses. 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.

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. Muitos loteamentos fechados se assemelham a bairros, com duzentos ou mais lotes, 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.

Para o entrevistado para esse trabalho, 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.

Julio Grilo, morador de condomínio, ao ser entrevistado diz que, 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.

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 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. 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, mas é restrito e controlado por serviço de segurança privada.

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, município da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 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 m² (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 m² (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 m². 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.

4. OS 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.

A formação dos loteamentos pela disposição do arruamento já indica que estes tendem a ser isolados e fechados. Os projetos dos loteamentos já demonstram a intenção de restringir a circulação interna. Normalmente, esses 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. Apenas uma rua do loteamento costuma ser conectada a uma via livre do município.

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.

Como muitos loteamentos fechados ficam distantes do centro das cidades, se os lotes 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. 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.

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.

Como uma forma de negociar com o Poder Público uma autorização ou, simplesmente, uma aceitação tácita do fechamento dos loteamentos, os empreendedores imobiliários usam da contratação de prestadores de serviços privados afirmando 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, as administrações municipais acabam cedendo aos interesses do mercado.

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 autosegregação (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 frag-

mentação 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.

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.

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.

5. AS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES E A GESTÃO DOS CONDOMÍNIOS

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. 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, 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, município da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 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, 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.

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.

Manetta e Valéria Amaral, empreendedores imobiliários 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.

Ao serem questionados sobre as inconstitucionalidades envolvendo os condomínios/loteamentos fechados, ambos empreendedores imobiliá-

rios sugerem 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 essas 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.

As associações de condomínios visam concretizar direitos do grupo que ela representa e têm um caráter territorial, identificando determinada fatia do espaço urbano. 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. Uma associação que constrange os moradores para que esses 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, município da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 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 municípios. Mesmo diante disso, Saulo Neves, presidente da Associação do Condomínio Bougainville, em Lagoa Santa, ao ser entrevistado, diz achar 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, ao ser entrevistado para esta pesquisa, afirmou que 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 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. Ao ser entrevistada, Dona Maria Gonçalves, liderança comunitária de Nova Lima, 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 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.

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. 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.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi exposto no presente artigo pode-se notar que as administrações municipais têm buscado estratégias para legitimarem a ocupação do espaço por loteamentos fechados.

Atualmente, não há uma legislação que regulamente o fechamento de ruas e a privatização de áreas de reserva institucional. As leis, como a Lei 6766/79, que estão em vigor dispõem sobre a instalação de loteamentos abertos, integrados à complexidade urbana e que visam o pleno exercício do direito à cidade.

A Lei de 4591/64, sobre condomínios, segue nesse mesmo sentido, de não intervenção no contexto da ocupação urbana, mas a instalação de empreendimentos pontuais, pequenos, com o intuito de aproveitar áreas

de fundo de quarteirões, vielas, etc.

Apesar das leis retro mencionadas terem sido elaboradas em outro contexto de ocupação do espaço, pois datam de períodos nos quais as manchas urbanas eram dispostas de maneira diversa do que se tem hoje, ambas já passaram por adaptações e não contraria a norma mais recente sobre o assunto, o Estatuto da Cidade, 10257/2001.

O Estatuto da Cidade é resultado das definições constitucionais sobre a política urbana e os direitos fundamentais, ou seja, é orientador de todas as normas sobre a cidade. Desse modo, qualquer nova lei sobre o assunto deve seguir as suas precisões gerais (Planos Diretores Municipais, os Códigos de Obras, etc.).

Desse modo, resta um desafio às administrações locais de driblar as ilegalidades dos empreendimentos fechados e seus reflexos negativos na ocupação das cidades.

REFERÊNCIAS

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.

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.

BARBOSA, Dênio Dutra; PIMENTA, Carlos Souza. Loteamento Fechado. *Revista do Curso de Direito do UNIFOR*, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.uniformg.edu.br:21011/periodicos/index.php/cursodireitouniformg/article/view/25>> Acesso em: 27 jan. 2018.

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. 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.

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> Acesso em: 19 mai. 2018.

FERREIRA, Álvaro. *A Cidade no século XXI. Segregação e banalização do espaço*. Rio de Janeiro: Consequência, 2011.

FREI, José Carlos de. *Da Legalidade dos Loteamentos Fechados*, 1998. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/sitioslagos/documentos/ilegalidade.html>> Acesso em: 21 jan. 2018.

LEFEBVRE, Henri. *The Production of Space*. Oxford: Basil Blackwell, 1991.

LOPES, João Batista. Condomínio. *Revista Editora dos Tribunais*, São Paulo, 10. ed., 2008.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. A Rua e a Evolução da Sociabilidade. *Cadernos de História de São Paulo*, v. 2, jan./dez., 1993.

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.observatorio-dasmetropoles.ufrj.br/ANPOCS08_Jupira.pdf> Acesso em: 08 out. 2017.

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. 2017.

OLIVEIRA, Fabrício Pereira de. A indisponibilidade da reserva de “área institucional” no parcelamento do solo urbano. *Jus Navigandi*, Teresina, n. 2549, jun., 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/15085>>. Aces-

so em: 22 jan 2018.

SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter. Consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Rio/São Paulo, Record, 1999.

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.

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

